23.11.2022

Ympäristönsuojeluosasto
Ilmastoyksikkö
Asiantuntija Karin Cederlöf

Ympäristöministeriön vastine ympäristövaliokunnan kuulemisessa esitettyihin kannanottoihin ja valiokunnalle toimitettuihin asiantuntijalausuntoihin koskien hallituksen esitystä laiksi ilmastolain muuttamisesta (HE 239/2022 vp)

Muutoksenhakusääntelyyn liittyvät näkökohdat

Oikeusministeriö on asiantuntijalausunnossaan esittänyt, että asianosaisten tai yhdistysten tai muiden tahojen valitusoikeuden rajaaminen siihen, jota ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea, ei välttämättä lievennä tulkinnanvaraisuutta siitä, kenelle muodostuu valitusoikeus suhteessa ilmastopolitiikan suunnitelmiin. Asiassa voisi oikeusministeriön mukaan vielä harkita, onko ilmastolaissa perusteltua säätää valitusoikeudesta tältä osin yleislaista poikkeavalla tavalla ja onko valitusoikeuden osoittamiseen tarpeen liittää erityisiä, yleislainsäädäntöön verrattuna ankarahkoja selvitysvelvollisuuksia. Lisäksi asiassa olisi oikeusministeriön mukaan syytä varmistua vielä siitä, että valitusoikeuden rajaaminen esitetyllä tavalla ei ole vastoin Århusin sopimuksen 9 artiklassa taattua muutoksenhakuoikeutta. Suomen luonnonsuojeluliitto puolestaan on esittänyt, että on perusteetonta ja poikkeuksellista asettaa ilmastopoliittisten suunnitelmien muutoksenhaun kynnykseksi monen tahon osalta ”erityisyys”- vaatimus.

Voimassa olevassa ilmastolaissa ei ole muutoksenhakua koskevaa sääntelyä. Yleislainsäädännön, eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) nojalla on kuitenkin mahdollista hakea muutosta valtioneuvoston päätöksiin. Kyseisen yleislain osalta on epäselvää, kuka tai mikä taho voisi olla asianosainen ilmastolain mukaisiin päätöksiin ja milloin ilmastopolitiikan suunnitelmaa koskeva valtioneuvoston hyväksymispäätös voisi olla lainvastainen. Suomessa ei ole toistaiseksi valitettu ilmastolain nojalla tehdyistä päätöksistä tuomioistuimeen. Näin ollen ei ole olemassa oikeuskäytäntöä muutoksenhausta ilmastolain soveltamisalalla.

Kansainvälisen kehityksen myötä suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa ja julkisessa keskustelussa on kiinnitetty enenevässä määrin huomiota siihen, miten oikeusturva ilmastopolitiikkaan liittyvässä päätöksenteossa toteutuu kansallisella tasolla. On nähty, että muutoksenhaun sääntelyn puuttuminen ilmastolaista aiheuttaa oikeusepävarmuutta. Oikeustieteen tohtori Pekka Vihervuoren laatimassa muutoksenhakuselvityksessä (Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:10) todetaan kansainvälisten esimerkkien valossa olevan ilmeistä, että eri muutoksenhakumahdollisuuksia tullaan kokeilemaan, jos muutoksenhausta ei erikseen tulla säätämään. Vihervuoren mukaan on ”ilmeistä, ettei [myöskään] asianosaisuusperusteista valitusoikeutta voida jättää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n yleissäännöksen varaan”. Korkein hallinto-oikeus puolestaan totesi lausuntokierroksen lausunnossaan, että ”muutoksenhakuoikeudesta tarkemmin säätämistä voidaan pitää ennakollisen oikeusvarmuuden kannalta perusteltuna”.

Muutoksenhakusäännökseen sisältyvä erityisyysvaatimus perustuu Vihervuoren selvityksessä esitettyyn malliin. Erityisyysvaatimukselle voidaan löytää suuntaa antavia vertailukohtia, kuten unionioikeudesta peräisin oleva ns. koskee suoraan ja erikseen –kriteeri. Samoin ympäristönsuojelulain (527/2014) ja vesilain (587/2011)

mukaisissa lupa-asioissa ja niihin verrattavissa asioissa osa asianosaisista on sellaisia, joita asia erityisesti koskee (ympäristönsuojelulain 44 §:n 2 momentti ja vesilain 11 luvun 11 §:n 1 momentti). Esityksen mukaan valittajan olisi valituksessaan esitettävä selvitys valitusoikeutensa perusteena olevasta erityisestä syystä. Vaatimus liittyy siihen, että ilmastolain mukaisissa asioissa on kyse koko yhteiskuntaa koskettavista merkittävistä seikoista, joiden ajoituksellakin voi olla ratkaiseva merkitys. Näin ollen päätösten oikeudellinen arviointi tulisi valituksen johdosta tapahtua viivytyksettömästi, jolloin olisi perusteltua korostaa myös muutoksenhakijoiden velvollisuuksia. Korkein hallinto-oikeus totesi lausuntokierroksella, että ”tällainen muutoksenhakijan korostettu vastuu valitusoikeuden olemassaolon osoittamisesta on poikkeuksellista hallintolainkäytössä. Korostetulle vastuulle tässä asiassa voidaan kuitenkin nähdä perusteensa.”.

Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaan kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että niillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos sopimuspuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään, on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä yleissopimuksen 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus sekä vastaavasti muiden yleissopimuksen asiaankuuluvien määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi kansallisen lainsäädännön määräysten mukaisesti. Riittävä etu ja oikeuksien heikentyminen määritellään kansallisen lainsäädännön vaatimusten sekä sen tavoitteen mukaisesti, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus yleissopimuksen soveltamisalalla.

Edelleen saman artiklan 3 kohdan mukaan kukin sopimuspuoli varmistaa, että yleisöön kuuluvilla, jotka täyttävät mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset, on mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa.

”Yleisöllä" tarkoitetaan yleissopimuksen mukaan yhtä tai useampaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä ja, kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, näiden henkilöiden yhteenliittymiä, järjestöjä tai ryhmiä, ja "yleisöllä, jota asia koskee" tarkoitetaan yleisöä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, taikka yleisöä, jonka etua se koskee.

Edellä mainittujen määräysten mukaan Århusin yleissopimuksen asettamat vähimmäisvaatimukset ovat niin sanottujen valituskelpoisten päätösten osalta, että yleisöllä, johon ympäristöä koskeva päätöksenteko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, taikka yleisöllä, jonka etua se koskee, on muutoksenhakuoikeus (9 artiklan 2 kohta). Muiden ympäristölainsäädännön vastaisten toimien ja laiminlyöntien osalta vähimmäisvaatimus on, että muutoksenhakuoikeus on yleisön jäsenellä, joka täyttää mahdolliset kansallisessa lainsäädännössä asetetut vaatimukset (9 artiklan 3 kohta). Useat viittaukset kansalliseen lainsäädäntöön tarkoittavat, että yleissopimus jättää osapuolille harkintavaltaa säätää kansallisesti määräyksissä käytettyjen käsitteiden tarkemmasta sisällöstä. Tämän mukaisesti muutoksenhakusääntelyä on sisällytetty muun muassa ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin.

Voidaan nähdä, että ilmastolain nojalla ei lähtökohtaisesti ole tehty yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohdan piiriin kuuluvia päätöksiä, jotka yleissopimuksen vähimmäisvaatimusten mukaisesti edellyttäisivät muutoksenhakuoikeutta. Yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohdan osalta muutoksenhakuoikeus on perustunut yleislain, eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiin. Ehdotettu sääntely laajentaisi

yleissopimuksen 9 artiklan 2 kohdan muutoksenhakuoikeuden koskemaan ilmastolain osalta yleissopimuksen 7 artiklassa tarkoitettujen suunnitelmien valmistelua, mikä ylittää yleissopimuksen vähimmäisvaatimukset. Tämä on yleissopimuksen täytäntöönpanon näkökulmasta parannus nykytilanteeseen.

Ilmastolain muutoksenhakusääntelyn myötä ilmastopolitiikan päätöksiin liittyvä oikeusvarmuus parantuisi, sillä valitusoikeutetut tahot määriteltäisiin yksityiskohtaisesti ilmastolaissa. Ehdotetun muutoksenhakusääntelyn tavoitteena on vähentää oikeudellista epäselvyyttä ilmastolain nojalla laadittujen suunnitelmien valituskelpoisuudesta ja sen myötä osaltaan turvata valitusmahdollisuus. Ehdotus nostaa yleissopimuksen muutoksenhakumääräysten täytäntöönpanon ilmastolain soveltamisalalla yli vähimmäistason ja toteuttaa ympäristöministeriön näkemyksen mukaan yleissopimuksen tavoitetta laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden turvaamisesta yleissopimuksen soveltamisalalla.

Sopeutuminen osana kunnan ilmastosuunnitelmaa

Suomen ilmastopaneeli, Suomen ympäristökeskus ja Suomen luonnonsuojeluliitto ovat esittäneet, että suunnitelmavelvoitteen tulisi kattaa myös ilmastonmuutokseen sopeutuminen. Suomen ympäristökeskuksen mukaan ilmastolaissa olisi perusteltua säätää, että kaikkien kuntien tulisi kirjata suunnitelmaan tärkeimmät sopeutumistarpeet.

Hallituksen esityksen mukaan kunta voisi halutessaan ulottaa suunnitelmansa koskemaan ilmastonmuutokseen sopeutumista. Esityksessä todetaan, että ilmastonmuutokseen sopeutuminen on hillinnän rinnalla keskeinen osa ilmastopolitiikkaa ja sen merkitys entisestään kasvaa ilmastonmuutoksen edetessä. Jos kunta asettaisi ilmastosuunnitelmassaan sopeutumista koskevia tavoitteita tai toimia, tulisi sen ottaa huomioon laissa asetettu sopeutumisen tavoite ilmastoriskien hallinnan ja ilmastokestävyyden edistämisestä. Esityksen mukaan tämä edesauttaisi johdonmukaisen sopeutumispolitiikan toteutumista Suomessa. Sopeutumisen sisällyttäminen kuntien suunnitelmiin tekisi sopeutumistoimista myös helpommin seurattavia.

Esityksen valmistelussa arvioitiin eri vaihtoehtoja koskien kunnan ilmastosuunnitelman sisältövaatimuksia. Punnintaa tehtiin erityisesti siitä näkökulmasta, miten erikokoiset kunnat pystyisivät toteuttamaan uuden suunnitelmavelvoitteen. Lähtökohtana on ollut, että velvoitteessa asetettaisiin ainoastaan suunnitelman vähimmäisvaatimukset. Siten varmistettaisiin, että kaikki kunnat selviäisivät uudesta velvoitteesta. Vähimmäisvaatimusten asettamisen kautta kunnioitetaan myös osaltaan kunnallista itsehallintoa. Näistä syistä sopeutumista ei ole nähty tarkoituksenmukaisena sisällyttää velvoittavaan muotoon esitykseen.

Esitykseen sisältyvän ratkaisun taustalla on myös se, että sopeutumiseen liittyvä tietopohja on niukempi verrattuna hillintää koskevaan tietopohjaan. Valmistelun tukena ollut Suomen ympäristökeskuksen selvitys Kunnan ilmastosuunnitelman toteuttamisvaihtoehdot ilmastolaissa (Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:5) keskittyi ensisijaisesti ilmastonmuutoksen hillintään. Tässä vaiheessa ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää sopeutumista ilmastosuunnitelman sisältövaatimuksiin. Kunnille laadittavassa oppaassa tulisi kuitenkin olemaan ohjeistusta sopeutumiseen liittyen. Lisäksi valmisteilla olevaan kansalliseen ilmastonmuutokseen sopeutumissuunnitelmaan on esitetty toimenpidettä, jonka mukaan selvitettäisiin mahdollisuutta vahvistaa ilmastolakiin sisällytettäviä velvoitteita kunnille koskien ilmastonmuutokseen sopeutumista.

Kansallisten ilmastotavoitteiden huomioiminen kuntien ilmastotavoitteissa

Kuntaliitto on asiantuntijalausunnossaan ottanut kantaa ilmastolain 2 §:ssä säädettyjen kansallisten ilmastotavoitteiden huomioimiseen kunnan ilmastosuunnitelmissa ja tavoitteenasettelussa. Kuntaliitto on esittänyt, että kansallisten tavoitteiden huomioiminen kuntien omissa ilmastotavoitteissa lisää hallinnollista työtä, eikä se vastaa lain taustalla olevaa ajatusta vähimmäisvaatimuksista. Kuntaliiton mukaan velvoite on ongelmallinen etenkin hiilinielujen osalta.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan kansallisten ilmastotavoitteiden huomioon ottaminen tarkoittaisi, että ne ohjaavat kunnianhimon tasoa kunnan oman päästövähennystavoitteen asettamisessa. Monilla kunnilla on jo nyt kansallisia tavoitteita kunnianhimoisempia tavoitteita. Kansallisten tavoitteiden huomioiminen on tarkoituksenmukaista, sillä kuntien ilmastosuunnitelmavelvoitteella on tarkoitus edistää myös kansallisten ilmastotavoitteiden saavuttamista. Kansallisten tavoitteiden huomioiminen tukee suunnitelmallisen ilmastotyön yhdenmukaisuutta sekä selkeyttää valtakunnallisten ilmastopolitiikan suunnitelmien ja kuntien ilmastosuunnitelmien välistä suhdetta.

Käytännössä kunnilla voi olla perusteita asettaa myös vähemmän kunnianhimoisia tavoitteita kansalliseen tavoitetasoon nähden. Jos kunnalla olisi tarve asettaa ilmastolain 2 §:ään nähden vähemmän kunnianhimoinen tavoite, tulisi tämä perustella kunnan ilmastosuunnitelmassa. Näin ollen kunta voi perustellusti poiketa ilmastolain kansallisten ilmastotavoitteiden tasosta. Tämä todetaan esityksen perusteluissa.

Kunta voi halutessaan asettaa suunnitelmassaan nieluihin liittyviä tavoitteita tai toimia. Kyseessä ei ole velvoite, vaan vapaaehtoinen suunnitelman elementti. Lisäksi on hyvä huomata, että nielujen laskentaan liittyvä tietopohja on vahvistumassa. Ainakin ”Kuntien mahdollisuudet käyttää maankäyttösektorin nettohiilinieluihin perustuvaa kompensointia (KUNTANIELU)”-niminen hanke on hiljattain käynnistynyt.

Ilmastosuunnitelman huomioiminen kuntastrategiassa

Kuntaliitto on asiantuntijalausunnossaan todennut vastustavansa velvoitetta huomioida ilmastosuunnitelma kuntalain mukaisessa kuntastrategiassa ja toimintakertomuksessa. Kuntaliitto on esittänyt, ettei kuntastrategiasta pidä määrätä missään muussa laissa kuin kuntalaissa. Kuntaliiton mukaan kuntastrategian yleisiä käsitteitä ovat visio, missio ja strategiset päämäärät, kun taas kunnan ilmastosuunnitelma on konkreettinen suunnitelma tavoitteista, toimenpiteistä ja seurannasta.

Ilmastolain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että ilmastonmuutos on perustavalla tavalla yhteiskuntaan ja ihmisiin vaikuttava ilmiö, joten olisi tarkoituksenmukaista, että se huomioitaisiin kunnan keskeisissä suunnitteluasiakirjoissa, kuten kuntastrategiassa. Kuntastrategiaan voitaisiin esimerkiksi sisällyttää kunnan ilmastosuunnitelman tavoitteet ja muut keskeiset seikat, ja arvioida kuinka ne otettaisiin huomioon kunnan toiminnassa ja taloudessa. Esityksen mukaan toimintakertomus olisi tarkoituksenmukainen, konkreettinen väline kunnan ilmastosuunnitelman ja -työn seurantaan. Ympäristöasioiden huomioon ottamisesta toimintakertomuksessa on linjattu kirjanpitolautakunnan 13.10.2020 antamassa yleisohjeessa kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen laatimisesta. Sen mukaan toimintakertomukseen on syytä sisällyttää kuvaus niistä ympäristökysymyksistä, jotka vaikuttavat olennaisesti kunnan taloudelliseen tulokseen tai asemaan tai toiminnan kehitykseen.

Ilmastosuunnitelman huomioiminen osana kuntastrategiaa ja toimintakertomusta sai laajaa kannatusta esitysluonnoksen lausuntokierroksella. Muidenkin kuntien lakisääteisten suunnitelmien kohdalla on asetettu velvoitteita huomioida suunnitelma kuntalain mukaisissa instrumenteissa. Esimerkiksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) 32 §:ssä säädetään, että kunnan kotouttamisohjelma ”otetaan huomioon kuntalain (365/1995) 65 §:n mukaista talousarviota ja -suunnitelmaa laadittaessa”. Vastaavanlainen säännös on esimerkiksi lastensuojelulain (417/2007) 12 §:ssä.

Saamelaisten oikeudet

Oikeusministeriö on katsonut, että valitusoikeutettujen piiriä kunnan ilmastosuunnitelmien osalta tulisi täsmentää saamelaisten kotiseutualueella ja koltta-alueella saamelaisten oikeuksien turvaamiseksi. Oikeusministeriön mukaan voisi lisäksi olla perusteltua säännellä nimenomaisesti saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen osallisuudesta kunnan ilmastosuunnitelmien valmisteluun saamelaisten kotiseutualueella ja koltta-alueella.

Kunnan ilmastosuunnitelman muutoksenhaun osalta esitykseen sisältyy informatiivinen viittaus kuntalakiin. Saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella ei olisi kunnan valtuuston päätöksestä säädettyä nimenomaista valitusoikeutta. Ehdotettua muutoksenhakusääntelyä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, kun otetaan huomioon kunnan päätösten paikallinen luonne ja valtuuston päätöksenteon vaikutukset kuntalaisten elämään. Myös kuntien itsehallinnon kannalta voidaan pitää perusteltuna, että valitusoikeus olisi rajattu asianosaisiin ja kunnan jäseniin. Kuntalain mukainen kunnallisvalitus on lähtökohta valtuuston tekemien päätösten kohdalla. Ympäristöministeriön tiedossa ei ole lainsäädäntöä, jossa kunnallisvalituksen ohella myös saamelaiskäräjillä ja kolttien kyläkokouksella olisi valitusoikeus.

Laissa ei säädettäisi erikseen yleisön tai muiden tahojen osallistamisesta kunnan ilmastosuunnitelman valmisteluun. Perusteluissa todetaan kuitenkin, että muita mahdollisia suunnitelmassa esitettäviä tarpeellisia seikkoja voisivat esimerkiksi olla kuvaus sidosryhmien osallistamisesta. Sidosryhmien osallistamiseen liittyen keskeistä olisi oikeudenmukaisten ja läpinäkyvien lausunto- ja kuulemismenettelyjen toteuttaminen, mitä voisi myös olla tarkoituksenmukaista kuvailla suunnitelmassa. Saamelaiskäräjien ja kolttien kyläkokouksen mahdollista kuulemista voitaisiin kuvailla esimerkiksi osana sidosryhmien osallistamista käsittelevää osiota ilmastosuunnitelmassa.

Yhteneväisten lähtö- ja tavoitevuosien määrittäminen

Ilmastopaneeli on asiantuntijalausunnossaan ehdottanut, että laissa voitaisiin päästövähennystavoitteiden osalta suosittaa yhteneväisiä lähtötaso- ja tavoitevuosia. Myös Suomen luonnonsuojeluliitto on esittänyt, että vertailuvuoden ja tavoitevuoden tulisi olla yhteneväisiä.

Hallituksen esityksen mukaan kunnilla on käytössä useita eri vertailuvuosia tavoitteille ja kunta voisi jatkossakin itse asettaa vertailuvuotensa. Vertailuvuosi voisi esimerkiksi olla vuosi 1990 taikka vuosi 2005, joka on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/842 (niin kutsuttu taakanjakoasetus) mukainen vertailuvuosi. Vertailu- ja tavoitevuosia ei ole tarkoituksenmukaista yhtenäistää tässä yhteydessä, sillä kunnissa on käytössä laaja kirjo lähtö- ja tavoitevuosia. Yhteisten vertailu- ja tavoitevuosien asettaminen edellyttäisi pidempää valmistelua. Kunnille laadittavassa oppaassa voitaisiin tarkemmin tarkastella eri vaihtoehtoja liittyen vertailu- ja tavoitevuosiin.

Muut huomiot

Suomen ympäristökeskus on ehdottanut lausunnossaan, että määritelmää raskaalle liikenteelle täsmennettäisiin esityksessä. Lisäksi Suomen ympäristökeskus on esittänyt, että käytettäisiin yhtä termiä kuvaamaan kauttakulkuliikennettä, esimerkiksi vaihtamalla esityksessä esiintyvät termit läpiajoliikenne ja läpikulkuliikenne kauttakulkuliikenteeseen. Edelleen Suomen ympäristökeskus on kiinnittänyt huomiota esityksen kohtaan, jossa todetaan, että kunnan maatalousvaltaisuus tai vilkas kauttakulkuliikenne voi olla syy poiketa kansallisista tavoitteista, mihin liittyen Suomen ympäristökeskuksen mukaan kauttakulkuliikenne on rajattu jo Hinku-laskentasääntöjen mukaisissa päästöissä tarkastelun ulkopuolelle.

Raskasta liikennettä ei ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ole tarkoituksenmukaista määritellä laissa, vaan määritelmää voitaisiin täsmentää kunnille laadittavassa oppaassa. Kauttakulkuliikenne-termistä käytetään esityksessä useita synonyymejä, mutta kaikilla on yhteneväinen merkitys. Näin ollen yhtenäistämiselle ei olisi tarvetta. Hinku-laskentasääntöihin liittyen voidaan todeta, että vaikka kauttakulkuliikenteen päästöt eivät kuuluisi suunnitelman vähimmäisvaatimuksiin, kunnat voivat tarkastella päästöjään vähimmäisvaatimuksia laajemmin ja näin ollen ne voivat halutessaan sisällyttää myös kauttakulkuliikenteen päästöt suunnitelmaansa.

Suomen ympäristökeskus on todennut, että useat kunnat ovat sisällyttäneet päästövähennystavoitteisiinsa kompensaatioiden tai hyvitysmenettelyjen käytön. Tähän liittyen Suomen ympäristökeskus on esittänyt, että kuntien tulisi eritellä, mikä osuus päästövähennystavoitteesta on tarkoitus saavuttaa päästökompensaatiotoimilla tai muulla laskennallisella hyvityksellä.

Esityksen mukaan tavoitteet on tarkoitus saavuttaa lähtökohtaisesti kotimaisin keinoin. Ympäristöministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön käynnissä olevissa hankkeissa on tarkoitus selkeyttää kompensaatioiden ja hyvitysmenettelyihin liittyviä käytäntöjä. Kunnille laadittavan oppaan valmistelussa tarkasteltaneen myös kompensaatioiden käyttöä osana ilmastosuunnitelmia. Ilmastolaissa ei tässä vaiheessa olisi tarkoituksenmukaista asettaa vaatimuksia päästökompensaatioiden erittelyyn kuntien päästövähennystavoitteissa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 66/2022 vp) liittyvät huomiot

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota ehdotetun 21 b §:n sääntelyyn sisältyvään erityisyysvaatimukseen. Ehdotetun 21 b §:n mukaan valitusoikeus ilmastopolitiikan suunnitelmaa koskevasta valtioneuvoston päätöksestä on 2 momentin 1 kohdan mukaan sillä, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen "voivat erityisellä tavalla koskea". Vastaavanlainen erityisyysvaatimus sisältyy myös kyseisen momentin 2, 4 ja 5 kohtaan.

Erityisyysvaatimuksen tulkinnalle annetaan suuntaviivoja esityksen perusteluissa. Esityksessä todetaan, että erityisyys tarkoittaisi jotakin sellaista ilmastonmuutokseen, sen hillintään tai siihen sopeutumiseen liittyvää seikkaa tai ominaisuutta, joka asianomaisen kohdalla eroaa objektiivisesti siitä, mikä muutoin samassa asemassa olevilla on yleistä tai tavanomaista. Esityksen mukaan säännöksessä edellytetty erityisyys voisi liittyä esimerkiksi asumiseen, elinkeinoon, yritystoimintaan tai elinolosuhteisiin, sillä niihin liittyy intressejä, joissa ilmastonmuutoksen hillintään tai siihen sopeutumiseen liittyvät vaikutukset voivat ilmetä. Kysymys olisi lähtökohtaisesti ilmastonmuutoksen tai sen hillinnän vaikutuksista tai siihen sopeutumisesta, ei välttämättä esimerkiksi suunnitelmapäätöksen vaikutuksista, joita voisi olla vaikea selvittää prosessinedellytysvaiheessa.

Oikeuskäytäntö määrittäisi tarkemmin sen, missä tilanteissa vaatimus liittyen erityiseen tapaan voisi täyttyä. Konkreettisten kriteerien tyhjentävä luetteleminen lain säännöksissä ei olisi tarkoituksenmukaista, sillä valitusten ja valittajien taustoja on vaikea ennakoida. Esityksen perustelut ohjaavat tulkintaa. Valmistelun tukena olleessa OTT Pekka Vihervuoren selvityksessä todetaan seuraavasti erityisyys-vaatimuksen määrittelystä: ”Koska ilmastopolitiikan suunnitelmiin liittyvät tilanteet ovat monimuotoisia eikä ilmastonmuutoksessa läheskään kaikki ole ennalta arvattavissa, konkreettisten kriteerien tyhjentävä luetteleminen laissa ei ole ajateltavissa.”

Erityisyysvaatimukselle on suuntaa antavia vertailukohtia, muun muassa ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa (ympäristönsuojelulain 44 §:n 2 momentti ja vesilain 11 luvun 11 §:n 1 momentti). Erityisyys-kriteeriä ei näissäkään säännöksissä ole tarkemmin määritelty, vaan kriteeri on jäänyt tilannekohtaisesti sovellettavaksi.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että hallituksen esityksestä ei ilmene riittävän täsmällisesti 21 b §:n 2 momentissa tarkoitetun erityisellä tavalla koskemisen vaatimuksen ja 21 b §:n 3 momentissa säädetyn erityisen syyn keskinäinen suhde. Pykälän 3 momentissa tarkoitetulla erityisellä syyllä viitataan 2 momentissa tarkoitettuun erityisen tavan vaatimukseen. Kyseessä on siis sama kriteeri, joka on muotoiltu hieman toisistaan poikkeavasti kyseisissä momenteissa. Sisällöllistä eroa ei ole, vaan taustalla on pyrkimys kielellisesti sujuvaan muotoiluun 3 momentissa. Mikäli valiokunta näkee sen tarpeellisena, 3 momenttiin sisältyvä ”erityinen syy” voitaisiin korvata muotoilulla ”erityinen tapa”.