

Asia: VN/6450/2019

Esitys alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastoja koskevan lainsäädännön uudistamisesta

I Keskeiset ehdotukset

- Kommentteja ja näkemyksiä lakiuudistuksen keskeisistä ehdotuksista**

Ympäristöministeriö kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä mahdollisuudesta lausua lakiuudistuksesta. Pyydämme jatkovalmistelussa huomioimaan seuraavat näkökohdat.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan keskeistä on se, että voimassa olevia ja kumottavaksi tarkoitettuja lakeja muutetaan vain siltä osin kuin se on tarpeen säätelyn selkeyttämiseksi ja keventämiseksi ja jotta lainsäädäntö vastaisi eräitä toimintaympäristön muutoksia, erityisesti EU:n alue- ja rakennepolitiikan rahastojen ohjelmakauden 2021–2027 sääntelyn edellyttämiä sääntelytarpeita.

Kaikilta osin lakiluonnos ei vastaa lähtökohtana olevaa selkeyttämisen tarpeita ja haasteita, joten jäljempänä lukukohtaisissa osioissa tuodaan esille tarkentavia muutosesityksiä.

Lain tarkoitus

Ympäristöministeriön mukaan olennaista on se, että laki luo edellytykset alueiden toimintaedellytysten parantamiselle erilaisten alueiden tarpeista käsin. Alueiden kehittämisen tulee perustua yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen sekä toimivaan alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmään. On tärkeää, että alueiden kehittäminen ja muut yhteiskunnalliset toiminnot tukevat toisiaan.

Alueiden kehittämisen tavoitteet

Ympäristöministeriö kannattaa sitä, että kestävä kehitys ja ilmastonmuutos tunnistetaan aiempaa selkeämmin alueidenkehittämisen tavoitteena ja suuntaajana. Kestävä kehitys tuo pitkäjänteisyyttä alueiden kehittämiseen ja painottaa taloudellisten, sosiaalisten, kulttuuristen ja ekologisten näkökohtien tasaveroista ja yhtäaikaista huomioon ottamista.

Ilmastonmuutos ja sen hillintä ja siihen sopeutuminen ovat keskeisiä alueiden kehityksen kannalta ja alueiden merkitys hillinnän ja sopeutumisen toimissa ovat merkittävässä roolissa, jotta tavoite hiilineutraaliudesta vuoteen 2035 saavutetaan. Alueiden kehittämisellä tulee edistää siirtymistä hiilineutraaliin yhteiskuntaan ja toisaalta tulee välttää toimia, jotka heikentävät ilmastotavoitteiden saavuttamista. Lain jatkovalmistelussa on varmistettava, että nämä näkökohdat on huomioitu läpileikkaavasti siten, että ne ohjaavat sekä alueiden kehittämisen toimeenpanoa että hankkeiden rahoitusta.

Suunnittelujärjestelmä

Ympäristöministeriö yhtyy siihen, että suunnittelujärjestelmä säilytetään pääosiltaan nykyisellään siten, että laajaan yhteistyöhön ja vuorovaikutteiseen valmisteluun perustuvat valtioneuvoston aluekehittämispäätös ja maakuntien liittojen hyväksymä maakuntaohjelma ohjaavat alueiden kehittämistä toisiaan tukien. Ympäristöministeriö näkee perusteltuna keventää suunnittelujärjestelmää siten, että luovutaan tarpeettomina muun muassa erillisistä ministeriökohtaisista ”aluekehittämissuunnitelmista” ja maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmista. Ehdotetut valtion ja maakuntien väliset keskustelut vaativat runsaasti resursseja, ja niiden lisäarvo ja resurssitehokkuus on kyseenalainen, vaikka sinänsä vuorovaikutteisten toimintakäytäntöjen kehittäminen on kannatettavaa.

Vastuu ja tehtävät

Keskeistä on se, että valtio ja kunnat (maakuntien liittojen kautta) vastaavat alueiden kehittämisestä yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa eri tahojen kesken. Ympäristöministeriö näkee tärkeänä, että alueiden kehittämisen tehtävät ja vastuut määritellään selkeästi ja että ne koskevat nimenomaan alueiden kehittämistä lain soveltamisalan mukaisesti. Tehtäviin ja vastuisiin on esitetty muutoksia, jotka aiheuttavat epäselvyyttä ja ovat ristiriidassa muun lainsäädännön kanssa. Erityisesti maakuntien liittojen tehtävien selkeyttäminen on otettava jatkovalmistelussa esille.

Ehdotuksen sanamuotojen tulkinnallisuuden sekä valmisteluaineiston vähäisyyden vuoksi maakunnan liiton tehtävien muutosten vaikutusten konkretisoituminen on haastava tarkentaa. Tällä voi olla kielteisiä vaikutuksia ennakoitavuuden, läpinäkyvyyden sekä eri viranomaisten yhteistoiminnan osalta. Ympäristöministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin huomioida tehtävien muutosten laajemmat oikeudelliset vaikutukset muun muassa perus- ja ihmisoikeuksiin.

Rahoitus

Ympäristöministeriö kannattaa sitä, että hankkeiden rahoittamisen osalta viranomaisten toimivalta ja tukimenettely säilyisi ennallaan ja että lakiin tehtäisiin tarvittavat Euroopan unionin asetusten edellyttämät muutokset ja täsmennykset. Ympäristöministeriön kannalta olennaista

lakiehdotuksessa on muun muassa valtakunnallisten teemojen huomioiminen, ja sitä kautta esimerkiksi mahdollisen vihreän talouden ja vähähiilisyiden rahoituksen mahdollistaminen.

Käsitteistön ja läpileikkaavuuden tarkentaminen ilmastonmuutosasioissa

Ilmastosääntelyssä lähtökohtana on Pariisin sopimuksen myötä hillintä- ja sopeutumistoimien toteuttaminen rinnakkain. Tämän vuoksi jatkovalmistelussa on huomioiva, että lakitekstissä sekä perusteluissa ilmastonmuutokseen sisällytetään ilmastonmuutoksen sopeutuminen yhtäläisenä toimena hillinnän kanssa. Lisäksi käsitteellisesti tulisi puhua ilmastonmuutoksen torjumisen sijaan hillinnästä.

Jatkovalmistelussa on tärkeää varmistaa myös ilmastonmuutosasioiden läpileikkaavuuden vahvistaminen lain tasolla, jotta voidaan varmistaa, että ilmastonmuutosasiat otetaan huomioon kaikessa alueiden kehittämisessä. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi nostamalla ilmastonmuutos lain periaatteiden tasolle ja täsmentämällä yhteyksiä muihin ilmastonmuutosta koskeviin lakeihin, kuten ilmastolakiin lain perusteluissa.

Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi esimerkiksi perusteluiden tasolla huomioida ilmastonmuutoksen ja luonnonvarojen käytön ohella myös luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, joka ilmastonmuutoksen edetessä korostuu.

II Lakiluonnos alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanosta (Toimeenpanolaki)

- **Ovatko lain tarkoitus ja soveltamisalat selkeät? (1 ja 3 §)**

Aluekehittämisen määritelmä (1 §) on epäselvä verrattuna nykyiseen lakiin. Alueiden kehittämisen kuvaaminen laaja-alaisena toimintana on epämääräinen, ja saattaa aiheuttaa sekaannusta alueiden kehittämisen ja muiden yhteiskunnallisten toimintojen ja tavoitteiden välille, mikä heijastuu sitten epäselvyytenä mm. eri tahojen tehtäviin ja vastuisiin toisaalla lakiesityksessä.

Lain tarkoitus tulisi voimassa olevan lain mukaisesti ankkuroida vuorovaikutukseen, eri toimijoiden työnjakoon ja yhteisiin tavoitteisiin perustuvaan suunnittelujärjestelmään ja siihen, että alueiden kehittämisellä luodaan edellytykset aluelähtöiselle, erilaisten alueiden tarpeisiin (oli ne mahdollisuuksia tai uhkia) kestäväan kehitykseen perustuvalla kasvulla ja uudistumisella sekä hyvinvoinnille ja sosiaaliselle eheydelle. Lain tarkoituksen kannalta on olennaista myös sovittaa yhteen kansallisen aluepolitiikan ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toteuttaminen toimivaksi kokonaisuudeksi

- **Ovatko alueiden kehittämisen tavoitteet selkeät ja kestävät pitkällä aikavälillä? (2 §)**

2 § Alueiden kehittämisen tavoitteet

Vaikka kestävä kehitys on nostettu lain ja aluekehittämisen läpileikkaavaksi ja yhteen nivovaksi lähtökohdaksi, tätä käsitettä ei kuitenkaan tuoda esiin tässä pykälässä tai toisaalla laissa. Pykälässä ja sen perusteluissa tulisi tuoda taloudellisesti, sosiaalisesti, kulttuurisesti ja ympäristöllisesti kestävä kehitys selkeästi esille alueiden kehittämisen keskeisenä tavoitteena. Kestävän kehityksen edistäminen luo nimenomaan pitkäjänteisyyttä alueiden kehittämiseen ja kytkee alueiden kehittämisen paremmin kaikkeen muuhun yhteiskunnalliseen toimintaan. Lisäksi kestävä kehityksen eri ulottuvuuksien tunnistaminen painottaa taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöllisten näkökohtien tasaveroista ja yhtäaikaista huomioon ottamista tilanteissa, jossa pykälässä esitetyt täsmentävät tavoitteet voivat olla käytännössä keskenään ristiriitaisia.

Ympäristöministeriö pitää erittäin kannatettavaa lisätä ilmastonmuutoksen hillintä ja siihen sopeutuminen tavoitteisiin omaksi kohdakseen. Säännöskohtaisessa perustelussa tulisi selkeämmin kuvata, mitä tavoite tarkoittaa alueiden kehittämisen viitekehyksessä. Keskeistä on tuoda esille se, että alueiden kehittämisellä aktiivisesti edistetään ilmastonmuutoksen hillintää ja siirtymistä hiilineutraaliin yhteiskuntaan, ja toisaalta sen varmistaminen, etteivät toimet heikennä ilmastotavoitteiden saavuttamista.

Samassa tavoitekohdassa ilmastonmuutoksen kanssa tavoitteena on myös elinympäristön laadun parantaminen. Usein arkikielessä elinympäristö ymmärretään ihmisten asuin- ja lähiympäristönä ja näin kuntien elinvoimatehtävänä. Ympäristö –käsite on käyttökelpoisempi. Olennaista on kuitenkin se, että perusteluissa todetaan aluekehittämisen tavoitteena olevan vaikuttaa ympäristön kestävyteen laajemmin käsittäen ilmastonäkökohtien ohella luonnon monimuotoisuuden turvaamisen, luonnonvarojen kestävä käytön, vesien hyvän tilan, hyvinvointia edistävän elinympäristön sekä ympäristöriskien välttämisen.

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

-

- **Ovatko viranomaisten vastuut ja roolit selkeästi määritelty?**

6 § Vastuu alueiden kehittämisestä ja 8 § Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävät

Vastuupykälää (6 §) ei ole tarve muuttaa voimassa olevasta laista, jossa on todettu riittävän selkeästi valtion ja kuntien vastuu. Nyt työ- ja elinkeinoministeriön vastuusta/tehtävästä on säädetty molemmissa pykälissä ja toisistaan poikkeavasti.

- Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävien osalta ehdotamme ao. pykälään (8 §) lisättävän ensimmäiseksi kohdaksi se, että työ- ja elinkeinoministeriö vastaa alueiden kehittämisestä

valtioneuvoston työnjaon mukaisesti. Tämän jälkeen pykälässä tulee palauttaa nykyainsäädännön vastaava pykäläteksti: ”Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa alueiden kehittämisestä ja siihen liittyvästä yhteensovittamisesta sekä aluekehittämispäätöksen ja kansallisten rakennerahasto-ohjelmien valmistelusta.

- Vastaavasti ehdotamme, että muut työ- ja elinkeinoministeriön tehtävät esitetään kahdessa kohdassa seuraavasti: 2) Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa rakennerahasto-ohjelman hallinnoinnista ja toimeenpanosta hallintoviranomaisena ja kirjanpitoitoimena. (korvaa lakiluonnoksen ehdotetun kohdan 3) ja lakiluonnoksen tehtäväkohdat 4-8 siirretään tehtäväkohdan 3 alle, johon ne liittyvät.

13 § Alueiden uudistumisen neuvottelukunnan tehtävät

Neuvottelukunnan tehtävät laajenisivat nykyisestä sisältäen muun muassa alueiden kehittämisen strategisen kokonaisuuden yhteen sovittamisen. Neuvottelukunta ei voine sitovasti linjata tai yhteen sovittaa, joten sanamuotoja tulisi selkeyttää esim. seuraavasti: ”Seuraa alueiden kehittämisen strategista kokonaisuutta ja sen vaikuttavuutta ja tekee sitä koskevia esityksiä”. Alueiden kehittämisen tulisi perustua kuitenkin valtioneuvoston aluekehittämispäätökseen, ja sitä tulisi painottaa neuvottelukunnan toiminnan keskeisenä lähtökohtana.

• Saako 15 §:stä kokonaiskuvan maakuntien liittojen alueiden kehittämiseen liittyvistä tehtävistä?

15 § Maakuntien liittojen tehtävät

Maakuntien liittojen tehtäviä koskeva pykälä on epäselvä. Lain soveltamisalan mukaan laissa säädetään alueiden kehittämisestä. Pykäläluonnoksessa säädetään kuitenkin maakuntien liittojen yleisistä tehtävistä, ja kohdissa 2) tuodaan esille mm. maakuntakaavoitus ja muut maakuntien liittojen maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) mukaiset tehtävät alueiden kehittämisen sateenvarjon alla, ja vielä niin, että 2. momentissa säädetään ko. tehtävien suorittamiseen liittyviä velvoitteita. Laissa ei tule toistaa muuta lainsäädäntöä, ja kytkeä sitä eri merkitykseen/kontekstiin eli tässä alueiden kehittämiseen

Ympäristöministeriön mukaan lain tulisi rajautua lain soveltamisalan mukaisesti aluekehittämiseen ja siinä tulisi tuoda esille nimenomaan aluekehittämisviranomaisen tehtävät. Kohta maakuntakaavoituksesta ja muista MRL:n mukaisista tehtävistä tulee poistaa. Lain perusteluissa voinee tuoda esiin sen, että esimerkiksi maakuntajakolain mukaan maakuntien liittojen lakisääteisinä tehtävinä ovat sekä alueiden kehittäminen että maakuntakaavoitus, joiden yhteistoiminta on tietenkin mitä tärkeintä.

Pykälässä tuodaan esille myös muita tehtäviä, jotka eivät perustu aluekehittämisviranomaisen tehtäviin. Muiden kuin lakisääteisten tehtävien määrittely kuuluu enemmänkin maakuntien liittojen perussääntöihin tai vastaaviin ottaen huomioon myös sen, että eri maakunnissa painottuvat erilaiset tehtävät.

Verrattuna voimassa olevaan lakiin, ehdotuksessa (15.1 §:n 6 kohta) uutena elementtinä on ilmastonmuutoksen torjunnan koordinointi maakuntien liittojen tehtävänä. Maakunnan liitto koordinoi lisäksi luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä ja vastaa suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa.

Valmisteluaineisto 15 §:n muutoksista on tiivis ja perusteluissa todetaan, että muutos vastaa sisällöltään voimassa olevan lain tehtäviä. Esimerkiksi koordinaation käsitettä ei kuitenkaan ole avattu tarkemmin lain perusteluissa. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ehdotusta tulee kuitenkin täsmentää ja perustella huolellisemmin, koska ehdotuksen sanamuoto on epätarkka ja se voidaan tulkita maakunnan liiton tehtävien ja toimintamahdollisuuksien laajentamiseksi, joka voi johtaa haasteisiin muun muassa toimivaltakysymyksissä muun lainsäädännön kanssa.

Erityisesti jatkovalmistelussa olisi tärkeää huomioida, että alueviranomaisia koskeva lainsäädäntö (ELY-laki, 897/2009 ja ilmastolaki (605/2015) ovat uudistettavan kokonaisuuden kanssa synkronissa. Voimassa olevaa ilmastolakia uudistetaan vastaamaan hallitusohjelman ilmastotavoitteita ja hallituksen esityksen on määrä valmistua alkuvuonna 2021. Esivalmistelun aikaisissa kuulemisissa on noussut esille tarve vahvistaa valtion alueviranomaisten roolia ja laajentaa ilmastolain soveltamisalaa muihin toimijoihin kuten kunta- ja maakuntatasolle. Muutos edellyttäisi tarkempaa sääntelyä eri toimijoiden tehtävistä ja rooleista ilmastolaissa ja tässä vaiheessa valmistelua mahdollisia sääntelyvalintoja selvitetään.

Myös ELY-keskukset ovat ottaneet tärkeän roolin ilmastonmuutoksen hillinnässä ja sopeutumisessa, vaikka ELY-laissa ei eksplisiittisesti säännellä erityisesti ELY-keskusten tehtäväksi ilmastonmuutostyötä. ELY-laissa määritelty aihealueet ovat kuitenkin tosiasiallisesti merkittävällä tavalla kytköksissä ilmastonmuutokseen mm. energian, liikenteen, ympäristönsuojelun ja luonnon monimuotoisuuden osalta. Nyt uudistettava ilmastolaki voi tuoda lisätarvetta ELY-lain täsmentämiselle ELY-keskusten tehtävien suhteen.

Lakiehdotus nykyisellä muotoilulla voi johtaa siihen, että eri niin valtion- kuin alue- ja paikallisviranomaisten välinen toimivalta muuttuu epäselväksi, joka voi vaikeuttaa ilmasto- ja ympäristötyön toteuttamista. Tämän vuoksi ympäristöministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että esitys ei tule olemaan ristiriidassa esimerkiksi ilmastolain päivittämisen osalta ja heikennä eri viranomaisten yhteistyötä. Lisäksi lakiin tulisi rakentaa kytkentä ilmastolakiin ja ELY-lakiin lain tasolla, jotta tulevaisuudessa välttyään tulkintaristiriidoilta.

Mikäli jatkovalmistelussa päädyttäisiin maakuntien liittojen muiden kuin aluekehittämisviranomaisten tehtävien kuvaamiseen, edellä mainitun ohella ympäristöministeriö ehdottaa, että 15.1 § 6 kohtaa muutetaan siten, että esityksessä käytetty sana 'koordinaatio' muutetaan 'edistää' käsitteeseen. Ympäristövaliokunta on lausunnossaan (YmVL 7/2010 vp — HE 273/2009 vp) edellyttänyt, että lainsäädännön tulee muodostaa johdonmukainen ja aukoton kokonaisuus. Lainsäädännössä tulisi käyttää vakiintuneita termejä ja käsitteitä ellei ole erityistä oikeusperustetta muutoin toimia toisin. Voimassa olevassa laissa on säännelty tarkkarajaisesti maakuntien liiton tehtävistä ja nyt ehdotettavassa muotoilussa koordinaatio ulottuisi kaikkeen ilmastonmuutostyöhön sekä luonnonvarojen hallintaan. Laajuutensa vuoksi 'edistää' käsite olisi parempi muotoilu lain tasolla.

Lisäksi maakunnan liitolle on annettu (15.1 § 7 kohta) tehtäväksi edistää kuntien välistä, kuntien ja maakunnan välistä sekä ylimaakunnallista yhteistyötä ja maakunnan kansallisia ja kansainvälisiä

yhteyksiä, joka linkittyy erityisesti ilmastonmuutoksen hillintä- ja sopeutumistyöhön. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarve säätää yhteistyöstä valtion alueviranomaisten kanssa.

- **Onko maakunnan yhteistyöryhmän (MYR) rooli, tehtävät ja päätöksenteko selkeästi määritelty? (17, 18 ja 19 §)**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

7 § Alueiden kehittämisen suunnittelu

Alueiden kehittämisen suunnittelua koskevassa 7 §:ssä todetaan, että maakunnan suunnittelusta vastaa maakunnan liitto yhteistyössä kuntien, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja muun valtion aluehallinnon sekä muiden aluekehittämiseen osallistuvien tahojen kanssa. Käsite maakunnan suunnittelu on määritelty MRL:ssä, jossa se pitää sisällään myös maakuntakaavoituksen. Näin ollen pykälä tulisi rajata koskemaan aluekehitysviranomaisen tehtäviä seuraavasti: ”Maakunnan liitto aluekehitysviranomaisena vastaa ...”

23 § Alueiden kehittämisen keskustelut

Lakisääteiset säännönmukaiset valtion ja maakuntien keskustelut vaativat runsaasti resursseja ministeriöiltä ja niiden ”resurssitehokkuus” on kyseenalainen varsinkin jos keskusteluja käydään vuosittain. Alueiden kehittämiseen liittyvä yhteistyö ja vuorovaikutus on sinänsä kannatettavaa, ja siihen on tarvetta kehittää erilaisia toimintakäytäntöjä. Nämä voivat liittyä keskustelujen ohella esimerkiksi verkostomaiseen yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen ilman, että asiasta säädetään erikseen laissa.

Ympäristöministeriö pitää erillisiä aluekehittämisen tilannekuvia päällekkäisinä kuntien tilannekuviin ja kuntatalousohjelmaan nähden. Näiltä osin tilannekuva esitetään valmisteltavaksi osana kuntatalousohjelmaa tai yhteistyössä sen kanssa.

- **Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että luovutaan erityisohjelmista (osaamiskeskusohjelma (OSKE, vuosina 1994–2013), aluekeskusohjelma (AKO, v. 2001–2009) ja viimeisimpänä koheesio- ja kilpailukykyohjelma (KOKO, v. 2010–2013). Näkemyksiä ehdotuksesta tai ohjelmien tarpeesta jatkossa? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 30 §)**

-

- **Onko maakuntaohjelman asemasta säädetty riittävästi? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 34 §)**

-

- **Näkemyksiä ehdotuksesta luopua maakuntaohjelman toimeenpanosuunnitelmasta? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 33 §)**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 3

24 § Yhteistyösopimukset

Ympäristöministeriö näkee tärkeänä sen, että ko. pykälässä tarkoitetut yhteistyösopimukset on yksilöity ja määritelty koskemaan nimenomaan alueiden kehittämistä, mistä perusteluissa mainitaan esimerkkeinä alueellisten ekosysteemien kehittäminen tai positiivista työllisyys-, talous- ja investointikehitystä koskevat sopimukset. Sopimukset ja niihin liittyvät menettelyvelvoitteet eivät näin ollen koske kaupunkiseutukuntien keskinäisiä ja niiden ja valtion välisiä MAL-sopimuksia eikä tuo niitä koskevia velvoitteita.

- **Ovatko eri viranomaistahot ja yhteistyöohjelmien hallinnointi määritelty selkeästi?**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

-

- **Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että luovutaan äkillisten rakennemuutosalueiden nimeämisestä. Näkemyksiä luopua äkillisten rakennemuutosalueiden nimeämisestä? (vrt. nykyisen 7/2014 lain 47 §:n 2 mom.)**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

-

III Lakiluonnos alueiden kehittämisestä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan hankkeiden rahoittamisesta (Rahoituslaki)

- **Ovatko lain tarkoitus ja soveltamisalat selkeät? (1 ja 2 §)**

Ympäristöministeriö näkee kannatettavana, että hankkeiden rahoittamisen osalta viranomaisten toimivalta ja tukimenettely säilyisi pääosin ennallaan ja siihen tehtäisiin vain tarvittavat Euroopan unionin asetusten edellyttämät muutokset ja täsmennykset.

Ympäristöministeriön kannalta olennaista lakiehdotuksessa on muun muassa valtakunnallisten teemojen huomioiminen, se, että valtion talousarviossa osa Euroopan unionin alue- ja rakennepoliitiikan varoista osoitettaisiin erikseen valtakunnallisesti toimeenpantaviin kokonaisuuksiin, mikä mahdollistaisi vihreän talouden ja vähähiilisyyden valtakunnallisen tavoitteiden rahoittamismenettelyt.

- **Onko viranomaisten toimivalta määritelty selkeästi?**

-

- **Onko toimivallasta välittävänä toimielimenä säädetty riittävästi?**

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 1

-

- **Onko tukimenettelystä säädetty selkeästi ja riittävällä tasolla?**

6 § tuen myöntämisen yleiset edellytykset

Momentin 5 kohdan perusteluissa todetaan, että investointien tulisi tukea laajemmin alueen elinkeino-, koulutus- tai innovaatiotoimintaa. Perusteluissa tulee huomioida ilmastonmuutoksen hillinnän näkökulma, ja kannustaa sitä koskeviin kehittämistoimiin. Toisaalta tuen edellytyksenä tulee olla sen varmistaminen, ettei tuettava toiminta ole ilmasto- ja ympäristötavoitteiden vastaista.

14 § Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivalta

Ympäristöministeriö näkee tärkeänä ehdotetun pykälän mukaisesti sen, että toimivaltainen elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus voi myöntää tukea Euroopan aluekehitysrahaston varoista ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston varoista ympäristöön ja luonnonvaroihin liittyviin sekä kehittämis- että investointihankkeisiin ja että voimassa olevan lain mukainen omarahoitusosuutta koskeva edellytys poistetaan. .

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 2

-

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 3

-

- Onko erillinen luku kansallisen vastinrahoituksen erityissäännöksistä tarpeellinen?

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 4

-

- Onko eri viranomaisten tarkastusoikeudet määritelty selkeästi?

-

Muita huomioita ja kommentteja lukuun 5

-

Kommentteja ja näkemyksiä lukuun 6

-

IV Mitä muuta haluatte sanoa alueiden kehittämistä ja EU:n alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa ja hankkeiden rahoittamista koskevan lainsäädännön uudistamisesta?

Kommentit ja näkemykset

Ilmastomuutoksen hillinnän ja sopeutumisen kannalta esityksessä on seuraavia näkökohtia, jotka tulee ottaa huomioon jatkovalmistelussa.

Valmistelijat voivat olla yhteydessä ilmastolain valmistelijoihin ilmastomuutokseen sopeutumista ja hillintää koskevissa kohdissa:

Hallitussihteeri Karoliina Anttonen, puh. 050 436 2795, karoliina.anttonen@ym.fi

Erityisasiantuntija Elina Vaara, puh. 050 572 3942, elina.vaara@ym.fi

1. Maakunnan liiton tehtävät ilmastomuutosasioissa

Lakiehdotuksen 15 § sääntelee maakunnan liiton tehtäviä. Verrattuna voimassa olevaan lakiin, ehdotuksessa (15.1 §:n 6 kohta) uutena elementtinä on ilmastomuutoksen torjunnan koordinointi maakuntien liittojen tehtävänä. Maakunnan liitto koordinoi lisäksi luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja laadukkaan elinympäristön tilaa koskevan suunnittelun yhteistyötä ja vastaa suunnittelun yhteensovittamisesta maakunnan muun suunnittelun kanssa.

Valmisteluaineisto 15 §:n muutoksista on tiivis ja perusteluissa todetaan, että muutos vastaa sisällöltään voimassa olevan lain tehtäviä. Esimerkiksi koordinaation käsitettä ei kuitenkaan ole avattu tarkemmin lain perusteluissa. Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan ehdotusta tulee kuitenkin täsmentää ja perustella huolellisemmin, koska ehdotuksen sanamuoto on epätarkka ja se voidaan tulkita maakunnan liiton tehtävien ja toimintamahdollisuuksien laajentamiseksi, joka voi johtaa haasteisiin muun muassa toimivaltakysymyksissä muun lainsäädännön kanssa.

Erityisesti jatkovalmistelussa olisi tärkeää huomioida, että alueviranomaisia koskeva lainsäädäntö (ELY-laki, 897/2009 ja ilmastolaki (605/2015) ovat uudistettavan kokonaisuuden kanssa synkronissa. Voimassa olevaa ilmastolakia uudistetaan vastaamaan hallitusohjelman ilmastotavoitteita ja hallituksen esityksen on määrä valmistua alkuvuonna 2021. Esivalmistelun aikaisissa kuulemisissa on noussut esille tarve vahvistaa valtion alueviranomaisten roolia ja laajentaa ilmastolain soveltamisalaa muihin toimijoihin kuten kunta- ja maakuntatasolle. Muutos edellyttäisi tarkempaa sääntelyä eri toimijoiden tehtävistä ja rooleista ilmastolaissa ja tässä vaiheessa valmistelua mahdollisia sääntelyvalintoja selvitetään.

Myös ELY-keskukset ovat ottaneet tärkeän roolin ilmastomuutoksen hillinnässä ja sopeutumisessa, vaikka ELY-laissa ei eksplisiittisesti säännellä erityisesti ELY-keskusten tehtäväksi ilmastomuutostyötä. ELY-laissa määritelty aihealueet ovat kuitenkin tosiasiallisesti merkittävällä tavalla kytköksissä ilmastomuutokseen mm. energian, liikenteen, ympäristönsuojelun ja luonnon monimuotoisuuden osalta. Nyt uudistettava ilmastolaki voi tuoda lisätarvetta ELY-lain täsmentämiselle ELY-keskusten tehtävien suhteen.

Lakiehdotus nykyisellä muotoilulla voi johtaa siihen, että eri niin valtion- kuin alue- ja paikallisviranomaisten välinen toimivalta muuttuu epäselväksi, joka voi vaikeuttaa ilmasto- ja ympäristötyön toteuttamista. Tämän vuoksi ympäristöministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että esitys ei tule olemaan ristiriidassa esimerkiksi ilmastolain päivittämisen osalta ja heikennä eri viranomaisten yhteistyötä. Lisäksi lakiin tulisi rakentaa kytkentä ilmastolakiin ja ELY-lakiin lain tasolla, jotta tulevaisuudessa välttyään tulkintaristiriidoilta.

[Edellä mainitun ohella ympäristöministeriö ehdottaa, että 15.1 § 6 kohtaa muutetaan siten, että esityksessä käytetty sana 'koordinaatio' muutetaan 'edistää' käsitteeseen. Voimassa olevassa laissa on säännelty tarkkarajaisesti maakuntien liiton tehtävistä ja nyt ehdotettavassa muotoilussa koordinaatio ulottuisi kaikkeen ilmastomuutostyöhön sekä luonnonvarojen hallintaan. Laajuutensa vuoksi 'edistää' käsite olisi parempi muotoilu lain tasolla.]

Lisäksi maakunnan liitolle on annettu (15.1 § 7 kohta) tehtäväksi edistää kuntien välistä, kuntien ja maakunnan välistä sekä ylimaakunnallista yhteistyötä ja maakunnan kansallisia ja kansainvälisiä yhteyksiä, joka linkittyy erityisesti ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumistyöhön. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarve säätää yhteistyöstä valtion alueviranomaisten kanssa.

2. Tehtävien muutosten laajempi oikeudellinen vaikutus

Ehdotuksen sanamuotojen tulkinnallisuuden sekä valmisteluaineiston vähäisyyden vuoksi maakunnan liiton tehtävien muutosten vaikutusten konkretisoituminen on haastava tarkentaa. Tällä voi olla kielteisiä vaikutuksia ennakoitavuuden, läpinäkyvyyden sekä eri viranomaisten yhteistoiminnan osalta. Ympäristöministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin huomioida tehtävien muutosten laajemmat oikeudelliset vaikutukset muun muassa perus- ja ihmisoikeuksiin.

3. Käsitteistön ja läpileikkaavuuden tarkentaminen ilmastonmuutosasioissa

Ympäristöministeriö kannattaa sitä, että lakiin tarkennetaan ilmastonmuutoksen sopeutumista ja hillintää koskevaa sääntelyä. Ilmastosääntelyssä lähtökohtana on Pariisin sopimuksen myötä hillintä- ja sopeutumistoimien toteuttaminen rinnakkain. Tämän vuoksi jatkovalmistelussa on huomioiva, että lakitekstissä sekä perusteluissa ilmastonmuutokseen sisällytetään ilmastonmuutoksen sopeutuminen yhtäläisenä toimenä hillinnän kanssa. Lisäksi käsitteellisesti tulisi puhua ilmastonmuutoksen torjumisen sijaan hillinnästä.

Jatkovalmistelussa on tärkeää varmistaa myös ilmastonmuutosasioiden läpileikkaavuuden vahvistaminen lain tasolla, jotta voidaan varmistaa, että ilmastonmuutosasiat otetaan huomioon kaikessa maakunnan toiminnassa suunnittelusta toimeenpanoon. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi nostamalla ilmastonmuutos lain periaatteiden tasolle ja täsmentämällä yhteyksiä muihin ilmastonmuutosta koskeviin lakeihin, kuten ilmastolakiin ALKE-lain perusteluissa.

Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi esimerkiksi perusteluiden tasolla huomioida ilmastonmuutoksen ja luonnonvarojen käytön ohella myös luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, joka ilmastonmuutoksen edetessä korostuu.

Pokka Hannele
Ympäristöministeriö

Turunen Timo
Ympäristöministeriö