



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

Luontoympäristöosasto

Lainsäädäntöneuvos Johanna Korpi

Ympäristöneuvos Päivi Gummerus-Rautiainen

Ympäristöministeriön vastine hallituksen esityksestä laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta valiokunnalle annetuista lausunnoista

Maa- ja metsätalousvaliokunnan pyynnöstä ympäristöministeriö antaa kunnioittavasti kirjallisen vastineensa valiokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa esitettyihin kannanottoihin. Kirjalliset lausunnot esityksestä ovat toimittaneet maa- ja metsätalousministeriö, Luonnonvarakeskus, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusjärjestö MTK ry ja Metsäteollisuus ry.

Maa- ja metsätalousministeriön lausunnossa verrataan kestävän metsätalouden määräaikaaisella rahoituslailla (34/2015, Kemera) rahoitettavia toimenpiteitä ja hallituksen esityksen mukaista luonnonsuojelulain uutta tukimuotoa keskenään metsätalouden toimenpiteiden osalta. Maa- ja metsätalousministeriön lausunnossa käsitellään lisäksi EU:n valtiontukisääntelyä ja EU-osarahoitteista Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmaa. Koska luonnonsuojelun uusi tukijärjestelmä liittyy osin läheisesti maa- ja metsätalousministeriön lainsäädännön tukiin, maa- ja metsätalousministeriö on korostanut, että valmistelu vaatii tiivistä yhteistyötä ministeriöiden välillä eri tukijärjestelmien välisen työnjaon osalta. Ympäristöministeriö yhtyy maa- ja metsätalousministeriön käsitykseen yhteistyön tarpeesta ja toteaa hallinnonalojen välisen yhteistyön olevan tärkeää järjestelmien täytäntöönpanon ja niiden tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Esitetty luonnonsuojelulain muutos muodostaa yleiset puitteet tuelle luonnonsuojelulain soveltamisalan puitteissa, ja tukimuotokohtaiset tarkemmat edellytykset annettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Järjestelmä mahdollistaa ja edellyttää valmisteluvaiheessa yhteistyötä eri ministeriöiden välillä tuen kohteesta riippuen. Ympäristöministeriö toteaa, että käynnissä olevaa valmistelua perinnebiotooppien kunnostuksen ja hoidon tukemisesta – joka tukimuotona on välttämätön uuden vapaaehtoisuuteen perustuvan Helmi-elinympäristöohjelman toteuttamiseksi yksityismailla – on jo tehty tiiviissä yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa ja sitä jatketaan edelleen. Kyseiseen tukimuotoon tulee keskeisesti sovellettavaksi komission asetus 702/2014, EUVL 1.7.2014, L 193/1, tiettyjen maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (maatalouden ryhmäpoikkeusasetus). Lainsäädännön muutokset ja uusi asetus muodostaisivat perinnebiotooppien hoidon ja kunnostustoimien tukemiseen ympäristösopimusjärjestelmän rinnalla sovellettavan kokonaisuuden. Perinnebiotooppeja on nykyisellä EU:n yhteisen maatalouspolitiikan ohjelmakaudella (2014-2020) voitu kunnostaa ei-tuotannollisia investointeja koskevan korvauksen avulla. Korvaukseen ja ympäristösopimukseen käytettävissä olleet määrärahat on kuitenkin jo sidottu kokonaisuudessaan, eivätkä kaikki perinnebiotooppikohteet sijaitse toiminnassa olevilla maatiloilla. Paitsi yhteistyötä ministeriöiden välillä, perinnebiotooppien kunnostus edellyttää myös täytäntöönpanovaiheessa yhteistyötä ympäristö- ja maataloushallinnon, neuvojien sekä muiden sidosryhmien välillä. Viranomaisten yhteistyö voi liittyä esimerkiksi kulloinkin soveltuvan ja tilanteeseen sopivan rahoituskeinovalintaan ja toimien yhteensovittamiseen. Tämän kaltaisesta yhteistyöstä on jo erinomaisia kokemuksia mm. METSO-ohjelman toimeenpanossa, jossa erilaisten tukimuotojen ja suojelukeinojen mahdollistama toimintamalli on metsä- ja ympäristöviranomaisten kesken

vakiintuneesti käytössä. Aiemmin esiin tuotu yhteistyön tarve koskee myös mahdollista metsäisten elinympäristöjen tukea, jossa uusi tuki parantaisi ja monipuolistaisi maanomistajan mahdollisuuksia hakea ja saada tukea luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen suojaa saavien kohteiden kunnostukseen ja hoitoon myös metsäisissä ympäristöissä. Selkeänä erotuksena muihin taloudellisen tuen järjestelmiin, tässä ehdotuksessa tarkoitettu tuki annettaisiin palveluiden ja tavaroiden muodossa. Esitetyt säännökset sulkevat asianmukaisesti pois päällekkäisen rahoituksen samoihin toimenpiteisiin (ehdotettu luonnonsuojelulain 6 g §).

Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että luonnon monimuotoisuuden edistämisen kunnostus- ja hoitotoimenpiteitä on jo nykykäytännössä toteutettu talousarviovaroin ELY-keskuksen ja kohteen omistajan väliseen sopimukseen perustuen. Sopimuksella osapuolet ovat sitoutuneet elinympäristöjen, luontotyyppien jne. kunnostus- tai hoitohankkeen toteuttamiseen, ja siinä on tilanteen mukaan sovittu muun muassa hankkeen tavoitteet, vastuut sekä muut keskeiset seikat. Nykykäytännössä ELY-keskus on vastannut toimienpiteiden toteuttamisesta itse tai ostopalveluja käyttämällä. Tuen myöntämisen yleisiä edellytyksiä ja menettelyä koskeva sääntely on kuitenkin välttämätön paitsi EU-valtiontukisääntelyn asianmukaiseksi huomioon ottamiseksi, myös nykyisen käytännön yhdenmukaistamiseksi ja toiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Luonnon monimuotoisuuden suojelun tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeellista varmistaa luonnonsuojelulaissa suojaa saavien kohteiden luonnonarvojen säilyminen edistämällä niiden kunnostusta ja hoitoa. Tämä tavoite ei toteudu riittäväällä tavalla ilman kannustimia.

Maa- ja metsätalousministeriön ja Luonnonvarakeskuksen lausunnossa tuodaan esiin huoli ELY-keskusten resurssien riittävydestä. Ympäristöministeriö toteaa, että ELY-keskukselle kuuluisivat tukiviranomaisen tehtävät. Tämä edellyttää tarvittavia henkilöstövoimavaroja ELY-keskuksiin. Voimavaroja tarvitaan myös ehdotetun tukijärjestelmän hallinnointiin ja valvontaan sekä ohjaukseen, neuvontaan ja tiedottamiseen. Tehtävä hoidetaan osana ELY-keskuksen virkatyötä, mutta voimavaratarpeita on tarkoitus arvioida vuosittain. Ympäristöministeriö myös seuraa ehdotetun tukijärjestelmän ja sääntelyn toimivuutta, ja ELY-keskukset seuraavat luonnon monimuotoisuuden suojelun koskevien suunnitelmien ja toimenpiteiden toteutumista.

Ympäristöministeriö toteaa, että luonnonsuojelulain muutoksessa ei ole kyse vain yksittäisestä ELY-keskuksen tehtävästä, vaan vastaava tukijärjestelmä ja tukiviranomaisen tehtävät vesienhoidon toimenpiteiden edistämiseksi on säädetty ELY-keskukselle myös lainmuutoksella vesien ja merienhoidon järjestämistä koskevaan lakiin (laki vesien ja merienhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta 507/2020). Ympäristöministeriö toteaa, että voimavarojen näkökulmasta näitä tukijärjestelmiä on syytä tarkastella kokonaisuutena, ja niistä voi olla saavutettavissa kustannushyötyjä. Huoli ELY-keskusten resurssien riittävydestä on todellinen, mutta ei koske vain tätä hallituksen esitystä. ELY-keskuksilla on laaja toimintakenttä, enenevässä määrin tehtäviä ja vakituisen henkilöstön määrä luonnonsuojelutehtävissä on monessa ELY-keskuksessa niukka. Tämän lakiehdotuksen myötä lisääntyvien töiden määrä riippuu kuitenkin kunakin vuonna käytettävissä olevista määrärahoista tuen myöntämiseen momentilta 35.10.21 (Luonnonsuojelun yleismenot). Tältä momentilta on jaettu myös määräraikaista henkilöstöresurssia ELY-keskuksiin muun muassa laji- ja luontotyyppisuojelun tehtäviin sekä etenkin Helmi-ohjelman toimeenpanoon vuosille 2020-2021, jolloin henkilöstöresurssia myös tämän esityksen tukien käsittelyyn on käytettävissä kunkin vuodenbudjettitilanteen suhteessa.

Luonnonvarakeskus pitää lausunnossaan lakiesitystä tarpeellisenä lisänä monimuotoisuuden suojelun keinovalikoimassa ja katsoo, että se onnistuessaan edistää merkittävästi monimuotoisuuden suojelutavoitteita yksityismailla. Luonnonvarakeskuksen ja myös MTK ry:n mielestä tulee varmistaa, etteivät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen uudet tehtävät aiheuta valvovien ja toteuttavien tehtävien ristiriitailanteita. Ympäristöministeriö toteaa, että tukijärjestelmä on pyritty tekemään hakijalle (tyypillisesti maanomistaja) mahdollisimman yksinkertaiseksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tehtäviin kuuluvat jo nykyisin luonnonsuojelulain luvituksen ja valvonnan tehtävät. ELY-keskus järjestää toiminnassaan asioiden riippumattoman käsittelyn. Jos tämä järjestäminen ei jostain syystä onnistuisi, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 20 § mukaisesti ”jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvan valvontaa, velvoitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että keskus on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, keskuksen on, jollei asian puolueetonta käsittelyä voida keskuksen sisäisin toimenpitein järjestää, pyydetävä 8 §:ssä

tarkoitettua ministeriötä määräämään toinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus käsittelemään ja ratkaisemaan asia.”

Luonnonvarakeskus mainitsee lisäksi lausunnossaan, että myös muiden kuin perinnebiotooppien hoidon osalta lakiluonnoksen sovellettavuutta eri toimiin ja tuettavien hoitotoimien ajallista kestoa voi olla tarpeen kirkastaa. Ympäristöministeriö toteaa, että ehdotetulla luonnonsuojelulain muutoksella säädettäisiin tukijärjestelmän yleisistä puitteista. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tukimuotokohtaiset säännökset. Tukikohtaiset säännökset voivat vaihdella kulloinkin sovellettavista EU:n valtion tukea koskevien säädösten vaatimuksista riippuen. Myös kohdekohtaisten edellytysten määrittely etukäteen laissa olisi hankalaa. Esimerkiksi perinnebiotooppien kunnostusta ja hoitoa koskevan hakemuksen tarkemmat edellytykset ja tuen toteutuksen yksityiskohdat ovat erilaisia kuin esimerkiksi metsäisten elinympäristöjen tai maiseman hoitoa koskevat edellytykset. Lakiehdotuksessa ei siksi ole käsitelty tukimuotokohtaisia seikkoja, vaan on pitäydytty yleisellä tasolla sisällyttäen ehdotukseen tarvittavat asetuksenantovaltuudet.

Metsäteollisuus ry katsoo, että tukimalli olisi rakennettava siten, että kaikenkokoiset yritykset soveltuvat tuen hakijoiksi. Ympäristöministeriö toteaa, että ehdotetussa tukijärjestelmässä tuen hakijoiden joukko on laaja. Harkinnanvaraista tukea voitaisiin edellytysten täytyessä myöntää luonnollisille henkilöille, yhtiöille ja muille yhteisöille sekä julkisyhteisöille pois lukien valtiolle. Tukijärjestelmä on siten lähtökohtaisesti soveltuva kaikille muille toimijoille paitsi valtiolle niiden koosta riippumatta. Ehdotetun järjestelmän tulisi kuitenkin täyttää EU-sääntelyn edellytykset (ehdotettu 6 c §). Tämä käytännössä useissa tilanteissa voi merkitä suuryritysten jäämistä tukikelpoisuuden ulkopuolelle. Esimerkiksi EU:n maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan asetusta sovelletaan tukeen, joka myönnetään mikroyrityksille ja pienille ja keskiuurille yrityksille (pk-yritykset). Sääntelyratkaisu vastaa tältäkin osin vesien- ja merenhoidon tukijärjestelmää, jonka puitteissa vesienhoidon toimenpiteiden edistämiseen voidaan myöntää harkinnanvaraista tukea. *Metsäteollisuus ry*:n mukaan esityksessä jää epäselväksi, voisiko tukea kuitenkin saada yksityisillä suojelualueilla toteutettaviin hoitotoimiin. Ympäristöministeriö toteaa tähän, että tukea voisi ehdotetun lain mukaan saada luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen suojaa saavien kohteiden kunnostukseen ja hoitoon. Tämä käsittää myös luonnonsuojelulain nojalla perustetut yksityiset suojelualueet, jos niillä on i kunnostuksen ja hoidon tarvetta.

Pykäläkirjauksista jää *Metsäteollisuus ry*:n mukaan epäselväksi, voiko maanomistajan itse toteuttamiin hoitotoimiin saada tukea. Myös *MTK ry* on kiinnittänyt huomiota maanomistajan oman työn tukemiseen ja pohtii, onko järjestelmä siltä osin tarpeeksi kannustava. Ympäristöministeriö toteaa, että ehdotetussa tukijärjestelmässä on kyse tavaroiden ja palvelujen muodossa annettavasta tuesta, ei suorana rahana maksettavasta avustuksesta. ELY-keskus hankkisi tarvittavan palvelun tai tavaran ja luovuttaisi sen tuen saajalle. Tällaiselle hoidon tukijärjestelmälle on koettu erityisesti olevan tarvetta. Hoito- ja kunnostustoimenpiteet on tarkoitus toteuttaa pääasiallisesti ostopalveluja hyödyntämällä. Ehdotus mahdollistaisi siten uudenlaisia tulonhankintamahdollisuuksia esimerkiksi koneurakoitsijoille, luonnonhoitopalveluyrittäjille ja maatalousyrittäjille. Hallituksen esityksen mukaan ELY-keskus voisi hankkia palvelun myös tuen hakijalta tai maanomistajalta itseltään. Tällöin kyse ei olisi tukijärjestelmän mukaisesta tuesta vaan hankinnasta ja siihen liittyvästä hankintasopimuksesta. Maanomistajan työstään saama korvaus ei siten olisi varsinaista tukea, vaan hankintasopimukseen perustuvaa korvausta. Ympäristöministeriön arvion mukaan valtaosa maanomistajista ei kuitenkaan eri syistä halua tai pysty tekemään työtä itse, vaan haluaisi saada toimenpiteen toteutuksen valmiina.

Metsäteollisuus ry katsoo myös, että jo lakitasolla tulisi tarkentaa, millaisia velvollisuuksia ja tukiehtoja valtiontukea koskevat säädökset aiheuttaisivat, ja että esitystä olisi tarpeen täsmentää muuttamalla esitetyn 1 a luvun otsikko siten, että otsikossa mainittaisiin ainoastaan luonnon monimuotoisuuden hoidon tukeminen. Ympäristöministeriö viittaa edellä vastineessa todettuun, jonka mukaan kohdekohtaisten edellytysten tyhjentävä määrittely laissa on yksiselitteisesti hankalaa johtuen mahdollisten kohteiden erilaisuudesta ja kulloinkin sovellettaviksi tulevien EU-valtiontukea koskevien säännösten sisällöistä. Luonnonsuojelulain soveltamisalan puitteissa tuettaviksi mahdolliseksi tulevat kohteet voivat vaihdella huomattavasti, eikä tuen edellytyksiä ole mahdollista etukäteen yksityiskohtaisesti määrittellä. Sääntelyratkaisu vastaa myös tältä osin uutta vesien- ja merenhoidon tukijärjestelmää (lainmuutos 507/2020). Ympäristöministeriö ei pidä relevanttina kommenttia luvun otsikoinnista (Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon tukeminen). Suojeltavien kohteiden hoito on

ykä keino luonnon monimuotoisuuden suojelutavoitteiden saavuttamiseen, johon luonnonsuojelulailla osaltaan pyritään. Hoidon tukemisessa on kyse suojelun tukemisesta.

Metsäteollisuus ry on kiinnittänyt huomiota myös lakiehdotuksen 6 e §:ssä todettuun edellytykseen 3), jonka mukaan hakemuksessa tulisi ilmoittaa tiedot suunnitellun toimenpiteen tukikelpoisista kustannuksista ja niiden laskentaperusteista. Metsäteollisuus ry:n mukaan jää hankalaksi määrittellä kustannuksia, mikäli tuki koostuu pääosin palveluista, joiden kilpailutus ja sopimuksen tekeminen ovat ELY-keskuksen vastuulla. Ympäristöministeriö pitää kuitenkin tärkeänä, että hakemuksessa esitettäisiin arvio tukihakemuksen kohteena olevan toimenpiteen kustannuksista - samassa yhteydessä, kun muutoinkin kuvataan tarvittavaa toimenpidettä. On otettava huomioon, että hakijoiden ammattitaito ja perehtyneisyys suojelukohteiden kunnostukseen ja hoitoon sekä itse tuen kohteet voivat vaihdella huomattavasti, ja että ELY-keskuksella on myös neuvontavelvollisuus tukihakemuksen tekoon liittyvissä asioissa.

Metsäteollisuus ry pitää kuitenkin yleisesti perusteltuna, että luonnon monimuotoisuutta turvataan suojelun lisäksi aktiivisella hoidolla. Positiivista on Metsäteollisuus ry:n mukaan lisäksi, että esitetty työkalu pohjautuu vapaaehtoisuuteen ja maanomistajan tukimahdollisuuteen. Monimuotoisuuden turvaamisessa tulee Metsäteollisuus ry:n mielestä saavuttaa hyvä panos-tuotos-suhde, ja että toimenpiteitä kohdennettaisiin sellaisiin elinympäristöihin, joissa uhanalaisten lajien osuus on suuri. Ympäristöministeriö toteaa, että luonnonsuojelun taloudellisten kannusteiden kehittämiseksi on ylipäättään laaja tuki, mikä on käynyt ilmi myös käynnissä olevassa luonnonsuojelulainsäädännön uudistustyössä. Laajapohjainen työryhmä on lähtökohtaisesti pitänyt erittäin kannatettavana säätää luonnonsuojelulaissa suojelukohteiden hoidosta sekä hoidon tukijärjestelmästä. Nyt ehdotettavassa järjestelmässä tavaroiden ja palveluiden hankintojen keskittäminen ELY-keskukselle varmistaisi osaltaan järjestelmän kustannustehokkuutta.

Myös MTK ry pitää lausunnossaan erittäin tärkeänä, että luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja edistämiseen kehitetään vapaaehtoisuuteen ja kannustavuuteen perustuvia toimintamalleja. MTK pitääkin tarpeellisena ehdotettua sääntelyä, jonka tarkoituksena on edistää vapaaehtoisia luonnon monimuotoisuutta parantavia toimenpiteitä valtion tuella mm. yksityismailla. Ehdotettu sääntely liittyy maanomistajalähtöisyyden ja vapaaehtoisuuden periaatteita kunnioittavan Helmi-elinympäristöohjelman toimeenpanoon, jonka sujuva toteutuminen on MTK:n näkökulmasta lausunnon mukaan kannatettavaa.

MTK ry on lausunnossaan valiokunnalle esittänyt lisäksi eräitä yksityiskohtaisia kommentteja. Näitä kommentteja (MTK:n kommentit alla kursivilla) käsitellään seuraavassa siltä osin kuin niihin ei ole vastattu jo aiemmin tässä vastineessa:

MTK edellyttää, että asetuksia valmistellaan avoimesti siten, että eri näkökohdat mm. käytännön asioihin liittyen tulevat huomioiduiksi jo valmisteluvaiheessa."

Ympäristöministeriö viittaa edellä maa- ja metsätalousministeriön lausunnon yhteydessä todettuun yhteistyön korostumiseen. Tukikohtaisten valtioneuvoston asetusten valmistelussa noudatetaan ministeriöiden välisen yhteistyön ohella normaaleita säädösvalmistelun vaatimuksia, joihin kuuluu mm. asetusluonnosten saattaminen lausunnoille.

MTK pitää välttämättömänä, että tuen verokohtelu on selvillä ehdotetun lain tullessa voimaan. MTK:n mukaan tukea ei pidä tulkita veronalaiseksi tuloksi, joten selkeyden ja järjestelmän kannustavuuden lisäämiseksi tuki on selkeästi säädettävä verovapaaksi.

Ehdotuksen verokohtelu nousi esiin myös valiokunnan kuulemisessa 11.9.2020.

Ympäristöministeriö on pyrkinyt toimimaan siten, että tuen verokohtelu olisi saajalle mahdollisimman edullinen. Ehdotetun tukijärjestelmän tavoitteena on luonnon suojeleminen tavalla, joka ei keskimäärin millään lailla edistä tuen saajan taloudellista toimintaa, eikä tuen saaja siten lähtökohtaisesti saa tuesta rahassa mitattavaa hyötyä. Koska verojärjestelmässä rahanarvoisena etuna saadut avustukset ja tuet kuitenkin ovat lähtökohtaisesti aina veronalaista tuloa, on herännyt kysymyksiä, voisiko tuesta joissain olosuhteissa syntyä maanomistajalle veronalainen rahanarvoinen etu. Tämän epäselvyyden poistamiseksi ja järjestelmän tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi valtiovarainministeriö on ilmoittanut selvittävänsä ja valmistelevalsa verolainsäädäntöön muutoksia, joilla varmistettaisiin, että kunnostuksen ja hoidon toteuttamisesta ei synny veronalaista tuloa tuen

saajalle. Ympäristöministeriön toiveena on, että nämä selventävät muutokset saataisiin voimaan mahdollisimman pian ja joka tapauksessa siten takautuvasti, että varmistettaisiin niiden soveltuminen tämän tukijärjestelmän (sekä vesien- ja merenhoidon tukijärjestelmän) soveltamisessa alusta lähtien.

Omaisuuksien suojan (PL 15 §) yhteydessä on MTK:n mukaan välttämätöntä selostaa, että vapaaehtoisuudella kyetään tehostamaan omaisuuden suoja. Ympäristöperusoikeutta koskevaan osioon on syytä lisätä maininta siitä, että kaikille kuuluvaa ympäristövastuuta voidaan osaltaan toteuttaa tukemalla valtion varoista vapaaehtoisesti luonnon hyväksi tehtävää työtä.

Hallituksen esityksessä on tarkasteltu esityksen vaikutuksia perusoikeuksiin. Erityisesti on tarkasteltu esityksen suhdetta yhdenvertaisuuteen, vastuuseen ympäristöstä, oikeusturvaan ja hyvän hallinnon vaatimuksiin. Ympäristöperusoikeuden kohdalla on mm. todettu, että perustuslain 20 §:n 2 momentin on katsottu merkitsevän perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan. Ympäristöministeriö katsoo tämän maininnan käytännössä sisältävän myös MTK:n näkemyksen, jonka mukaan tuki toteuttaisi osaltaan kaikille kuuluvaa ympäristövastuuta. Ympäristöministeriö korostaa ehdotettavan tukijärjestelmän perustuvan vapaaehtoisuuteen, mikä tulisi ottaa huomioon arvioitaessa mahdollisia vaikutuksia perustuslaissa tarkoitetun omaisuuden suojan kannalta.

MTK katsoo, että käyttöalaltaan laajan ja eri tilanteisiin sopeutuvan joustavan järjestelmän kehittämiseksi tukikelpoisia kohteita ei rajattaisi tiukasti vain luonnonsuojelulain tarkoittamiin luontotyypeihin tai lajien elinympäristöihin. Ennallistamisen, kunnostuksen ja hoidon tarpeita on monenlaisilla kohteilla niin suojelualueilla kuin niiden ulkopuolellakin, joten on varmistettava siitä, että viittaaminen nimenomaan luonnonsuojelulaissa tarkoitettuihin kohteisiin ei johda käytännössä rajoittavaan tulkintaan.

Ympäristöministeriö pitää lainsäädännön yhdenmukaisuuden ja selvyuden kannalta perusteltuna ratkaisuna pitäytyä tukijärjestelmässä luonnonsuojelulain soveltamisalan puitteissa.

MTK huomauttaa, että yksinkertaisimpia perustilanteita lukuun ottamatta tuen hakijalla, joka tyypillisesti olisi yksityinen maanomistaja, ei välttämättä ole riittävää osaamista suunnittelun toteuttamiseen. MTK esittää, että ELY-keskuksen tehtäviin sisällytetään kuuluvaksi myös sellainen neuvontatehtävä, jonka nojalla ELY-keskuksen on avustettava tuen hakijaa suunnitteluun liittyvissä toimenpiteissä ja 6 e §:ssä mainittujen tietojen sisällyttämisessä tukihakemukseen. MTK esittää lisäksi säädettäväksi, että suunnitteluun tarvittavat palvelut ovat toteutukseen liittyvien palveluiden tapaan tukikelpoisia.

Ympäristöministeriö toteaa, että ELY-keskuksella luonnonsuojelulakia toimeenpanevana viranomaisena on yleinen neuvontavelvollisuus lakia koskevissa asioissa. Tavoitteiden saavuttaminen ja järjestelmän toimivuus käytännössä edellyttävät hyvää yhteistyötä paitsi viranomaisten välillä myös tuen hakijoiden ja maanomistajien kanssa. On selvää, ettei maanomistajilta tai tuen hakijoilta voida edellyttää erityistä ammattitaitoa suojelukohteiden kunnostus- ja hoitotarpeesta tai sen toteuttamisen yksityiskohdista. Helmi-elinympäristöohjelman myötä ELY-keskuksiin on palkattu määräaikaista henkilöstöä, jonka tehtävänä on toimeenpanna Helmi-ohjelmaa ja siten neuvoa maanomistajia myös tämän tukimahdollisuuden käytössä. Ympäristöhallinnon lisäksi neuvontaa tarjoavat myös esimerkiksi Proagria ja maa- ja kotitalousnaisten keskus. Lähtökohtaisesti tarvittavien tukitoimien suunnittelu yleisellä tasolla kuuluu hakemuksen tekijälle, ja se toteutuu luontevasti osana hakijan ja ELY-keskuksen yhteydenpitoa. Joissain tilanteissa toimenpiteet saattavat kuitenkin vaatia laajempaa suunnittelua. Järjestelmä sinänsä mahdollistaa suunnittelupalvelun ELY-keskuksen hankintana osana Palveluiden ja tavaroiden muodossa myönnettävää tukea. Tukijärjestelmän käytännön toimeenpano edellyttää yhtenäistä ohjeistusta ja tiedottamista. Ehdotetussa laissa tämä on otettu huomioon myös 6 §:ssä, jonka mukaan ELY-keskuksen olisi avoimesti tiedotettava tuen hakumahdollisuuksista, menettelystä sekä tuen myöntämisen edellytyksistä ja ehdoista. Tukijärjestelmään liittyvät tiedottaminen voidaan hoitaa yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivulla eli käytännössä ELY-keskuksen verkkosivulla. Muitakin tiedottamisen kanavia voidaan käyttää tarpeen mukaan.

MTK pitää ennakoitavuuden, sujuvan lainsäädännön soveltamisen ja tuen hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamisen kannalta tarpeellisena, että sääntelystä ilmeni edes hieman täsmällisemmin se, mitä seikkoja kokonaisharkinnassa on otettava huomioon ja miten niitä on painotettava suhteessa toisiinsa.

Ehdotettavassa tukijärjestelmässä kenelläkään ei olisi subjektiivista oikeutta tuen saantiin, ja tukea voitaisiin maksaa valtion talousarviovarojen mukaisen enimmäismäärän puitteissa. Tämä on tukijärjestelmän keskeinen lähtökohta, jota myös valtiovarainministeriö on vahvasti korostanut. Samasta syystä säädettäisiin ehdotetussa 6 g §:ssä, että tuki voi kattaa kustannukset osaksi tai kokonaan. Tukea voitaisiin kohdentaa luonnonsuojelulain soveltamisalan puitteissa. Tukijärjestelmän yleiset puitteet säädettäisiin luonnonsuojelullailla, ja tarkemmat tukimuotokohtaiset edellytykset annettaisiin valtioneuvoston asetuksella, jo edellä kuvatuista syistä. Ehdotetun 6 g §:n mukaan tuen myöntämisen yleisenä edellytyksenä on, että tuki kokonaisuutena arvioiden edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevien tavoitteiden saavuttamista. Pykälän perusteluissa edellytystä on tarkemmin avattu: tuen myöntämisen harkinta perustuisi keskeisesti luonnonsuojelulain nojalla tehtäviin lajisuojelua, luontotyyppien suojelua tai maisemansuojelua koskeviin päätöksiin ja lisäksi Helmi-ohjelmassa asetettaviin tavoitteisiin. Elinympäristöjen parantamiseksi käynnistetyn Helmi-ohjelman puitteissa laaditaan vuoteen 2030 asti ulottuvat tavoitteet elinympäristöjen kunnostukseen ja hoitoon. Ympäristöministeriö pitää tärkeänä, ettei lakitasoisten edellytysten asettamisella tarpeettomasti etukäteen supistettaisi tai rajattaisi mahdollisuuksia tuen saantiin. Tuen myöntämisen yleisenä edellytyksenä olisi lisäksi, ettei samaan toimenpiteeseen ole myönnetty muuta julkista rahoitusta. Tällä varmistettaisiin se, ettei päällekkäistä talousarviovaroihin perustuvaa rahoitusta samaan toimenpiteeseen myönnetä tilanteessa, jossa mahdollisesti useammat tukijärjestelmät voisivat soveltua.

Epäselvyyksien riskin minimoimiseksi sekä osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien täsmentämiseksi MTK esittää säädettäväksi, että sopimus tehdään aina riippumatta siitä, perustuuko tuen myöntäminen hakemukseen vai suostumukseen.

Tuki perustuisi ehdotetun luonnonsuojelulain 6 i §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tekemään päätökseen, jonka lisäksi pykälässä säädettäisiin sopimuksesta. ELY-keskus voisi tehdä tuensaajan kanssa myös sopimuksen toimen toteuttamisen ja tuen luovuttamisen yksityiskohdista. Sopimus sisältäisi muun muassa sopijapuolten tehtävät ja vastuut tukemisessa sekä tarpeen mukaan muita yksityiskohtia. Koska järjestelmästä on pyritty tekemään tuen hakijalle mahdollisimman kannustava ja yksinkertainen, on arvioitu, ettei sopimus kaikissa tilanteissa olisi tarpeen. Tällaisina toimenpiteinä voitaisiin pitää esimerkiksi yksinkertaista puiden poistoa pieneltä rajauspäätösalueelta. Näissä tilanteissa myös päätöksessä voitaisiin riittävästi tuoda esiin tuen toteuttamisen yksityiskohdat ja tarvittavat ehdot. Vastaavanlainen mahdollisuus sopimuksentekoon on säädetty myös uudessa vesienhoidon toimenpiteiden tukijärjestelmässä – näiden järjestelmien menettelyllinen yhdenmukaisuus on ympäristöministeriön mielestä tarkoituksenmukaista niin asiakkaan (hakijan) kuin tukiviranomaisen (ELY-keskus) näkökulmasta. Maanomistajan oikeusturvan varmistamiseksi ehdotetussa luonnonsuojelulain tukijärjestelmässä edellytettäisiin kuitenkin sopimusta aina silloin, kun tuki myönnettäisiin hakemuksen sijaan maanomistajan kirjallisen suostumuksen perusteella. ELY-keskus ei saisi näissä tilanteissa antaa myönteistä päätöstä ennen kuin toimen toteuttamisen ja tuen luovuttamisen ja toteuttamisen yksityiskohdista olisi tehty sopimus maanomistajan ja ELY-keskuksen välillä. Tällä varmistetaan se, että maanomistaja on suostumuksen antaessaan varmasti tietoinen toimenpiteiden yksityiskohdista. Menettely olisi tältä osin yhdenmukainen luonnonsuojelulain 24 §:ssä tarkoitetun yksityisen luonnonsuojelun alueen perustamisedellytyksen kanssa.

MTK esittää säädettäväksi, että päätöksestä ilmenee aina se, kuinka kauan tukipäätös on voimassa. On mahdollista, että esimerkiksi luonnonolosuhteet estävät toimenpiteiden toteutuksen alkuperäisen suunnitelman mukaisesti joko kokonaan tai osittain taikka viivästyttävät niitä. Tällaisia tilanteita silmällä pitäen on syytä olla selvyyttä siitä, miten kyseisissä tilanteissa toimittaisiin. Lisäksi päätöksestä on käytävä ilmi se, kuinka kauan tukea saanut kohde on mahdollisesti säilytettävä tietynlaisena tai kuinka kauan sen tietynlaista käyttöä (esim. jonkinlaista hoitoa) on mahdollisesti jatkettava.

Ympäristöministeriö toteaa, että myönteisessä tukipäätöksessä on ehdotetun 6 i §:n mukaan ilmettävä tuen enimmäismäärä, tuen rahallinen arvo, tuen ehdot sekä tuen myöntämisen perusteet, tuen keskeyttämisen ja takaisinperinnän sekä tuen käytön valvonnan perusteet. Lisäksi ELY-keskus voi edellä mainitulla tavalla tehdä tuensaajan kanssa sopimuksen toimen toteuttamisen ja tuen luovuttamisen tarkemmista yksityiskohdista. Toimenpiteiden toteuttamisen aikataulu on luonnollisesti seikka, joka sisältyy tuen ehtoihin ja sen valvonnan perusteisiin. Tuettavat kohteet ja toimenpiteet voivat olla luonteeltaan hyvin erilaisia, minkä vuoksi

tukipäätöksien mukaisten toimenpiteiden toteuttamisen aika vaihtelee. Muuttuvien luonnonolosuhteiden vuoksi päätöstä voi myös joissain tilanteissa olla tarpeen muuttaa (vastaavalla menettelyllä).

MTK huomauttaa esityksen jättävän epäselväksi mm. sen, kuka on vastuussa käyttämättömien tavaroiden palautuksen järjestelyistä ja siihen mahdollisesti liittyvistä kustannuksista.

Ehdotetussa tukijärjestelmässä ELY-keskus huolehtisi ostopalveluja käyttämällä tavaroiden ja palvelujen luovuttamisesta tuen saajalle eli käytännössä vastaisi tuen toteuttamisesta suhteessa tuen saajaan. ELY-keskus tekisi hankintasopimukset tavaroiden ja palvelujen tuottajien kanssa, ja niihin sisältyisivät lähtökohtaisesti normaalit valtion hankintasopimuksen ehdot (joista ei ole tarpeen säätää tukijärjestelmän kohdalla). Mikäli joissain tilanteissa esimerkiksi laidunnuksen järjestämistä varten tarvittavia aitaamistarvikkeita jäisi käyttämättä, tulisi ELY-keskuksen luonnollisesti huolehtia tukitoimen loppuunsaattamisesta. ELY-keskuksen ja palvelun tuottajan tai tavarantoimittajan vastuut määräytyisivät näiden välisen hankintasopimuksen perusteella. Valmistelun yhteydessä on keskusteltu myös siitä, miten toimitaan mahdollisen vahingon sattuessa. Tältä osin voidaan todeta, että kun kyse on julkisen vallan käytöstä aiheutunut virhe tai vahinko, sovelletaan valtion vastuuseen vahingonkorvauslakia (412/1974). Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä säädetään julkisyhteisön korvausvastuusta. Sen mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentissa säädetään, että edellä 1 momentissa säädetty vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Valtion vastuu voi perustua myös erityislainsäädäntöön.

Lopuksi

Ympäristöministeriö katsoo, ettei lausunnoissa ole esitetty mitään sellaista uutta, joka edellyttäisi ehdotetun lain säännösten muuttamista. Lausunnoissa esitettyjä huomioita ja tarkennuksia otetaan huomioon valtioneuvoston asetuksia valmisteltaessa sekä tukijärjestelmää koskevassa ohjeistuksessa ja koulutuksissa.