

Eduskunta
Maa- ja metsätalousvaliokunta
MmV@eduskunta.fi

1/4

Asia: Hallituksen esitys luonnonsuojelulain muuttamisesta (HE 116/2020 vp)

MTK kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä asiassa. MTK toteaa asiasta seuraavaa:

Yleiset kommentit:

MTK pitää erittäin tärkeänä, että luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja edistämiseen kehitetään vapaaehtoisuuteen ja kannustavuuteen perustuvia toimintamalleja. Näin ollen MTK pitää 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-elin ympäristöohjelman toimeenpanoon, jonka sujuva toteutuminen on MTK:n näkökulmasta kannatettavaa.

Esityksen mukaan tavoitteena on tehdä ehdotetusta tukijärjestelmästä hakijalle, joka on tyypillisesti yksityinen maanomistaja, mahdollisimman yksinkertainen. Tuen oletetaan kannustavan maanomistajaa luontoarvojen hoitoon, ja sitä kautta lisäävän luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä. MTK pitää välttämättömänä, että mainitut tavoitteet todella toteutuvat käytännössä. Esityksen perusteella MTK kuitenkin katsoo, että riski tavoitteiden toteutumatta jäämiseen on eräiltä osin ilmeinen (ks. tarkemmat pykäläkohtaiset kommentit jäljempänä).

Esityksestä ilmenee, että luonnonsuojelulakiin ehdotetut säännökset muodostaisivat tukijärjestelmän perustan, jonka oheen tarvittaisiin tukimuotokohtaiset valtioneuvoston asetukset.

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

Hallituksen esityksen luonnosvaiheessa tuen verokohtelu oli epäselvä. Eduskunnan käsittelyyn tulleen esityksen mukaan valtiovarainministeriö selvittää ja valmistelee verolainsäädäntöön muutoksia, joilla varmistettaisiin, että kunnostuksen ja hoidon toteuttamisesta ei synny veronalaista tuloa tuen saajalle.

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.

Esitykseen sisältyvien perustelujen mukaan ehdotettuihin säännöksiin liittyvät keskeiset perusoikeudet ovat yhdenvertaisuus (PL 6 §), vastuu ympäristöstä (PL 20 §:n 1 momentti) sekä oikeusturva (PL 21 §).

Ehdotettuihin säännöksiin liittyy olennaisella tavalla myös omaisuuden suoja (PL 15 §), joten MTK vaatii, että ehdotetun sääntelyn suhdetta myös siihen tarkastellaan. Omaisuuden suojan esiin tuomisen yhteydessä on välttämätöntä selostaa, että vapaaehtoisuudella kyetään tehostamaan omai-

suuden suojaa. Ympäristöperusoikeutta koskevaan osioon on syytä lisätä maininta siitä, että kaikille kuuluvaa ympäristövastuuta voidaan osaltaan toteuttaa tukemalla valtion varoista vapaaehtoisesti luonnon hyväksi tehtävää työtä.

Pykäläkohtaiset kommentit:

6 § Luonnonsuojelun hallinto

Esityksen mukaan ELY-keskukselle jo nykyisin kuuluvien luonnonsuojeluun liittyvien tehtävien lisäksi ELY-keskus toimisi jatkossa uudessa järjestelmässä tukiviranomaisena, joka mm. myöntäisi tuen sekä ohjaisi ja valvoisi siihen liittyviä asioita.

MTK kiinnittää huomiota ELY-keskuksen erittäin moniulotteiseen tehtäväkuvaan ja sen mahdollisesti aiheuttamiin ristiriitoihin. MTK pitää välttämättömänä, että asiaan liittyvä viranomaistoiminta täyttää kaikilta osin lainsäädännön ja hyvän hallinnon vaatimukset mm. maanomistajan oikeusturvan näkökulmasta tarkasteltuna.

6 a § Tuki

Esitetyn säännöksen sanamuoto pykälän 1 momentissa on seuraava: ”Tässä laissa tarkoitettujen lajien elinympäristöjen sekä luontotyyppien ja luonnon- tai kulttuurimaiseman ennallistamista, kunnostusta ja hoitoa edistäviin toimenpiteisiin voidaan myöntää harkinnanvaraista tukea valtion talousarviossa vahvistetun enimmäismäärän rajoissa.” Perusteluissa asiaa on selostettu toteamalla, että pykälässä säädettäisiin luonnonsuojelulaissa tarkoitettujen luontotyyppien, lajien elinympäristöjen sekä luonnon- ja kulttuurimaisemien hoidon ja ennallistamisen toimenpiteiden tuesta.

MTK katsoo, että käyttöalaltaan laajan ja eri tilanteisiin sopeutuvan joustavan järjestelmän kehittämiseksi tukikelpoisia kohteita ei pidä rajata 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.

6 b § Tuen järjestäminen

Pykälässä säädettäisiin ELY-keskuksen tehtävistä tuen järjestämisessä. Perusteluissa täsmennetään, että ELY-keskuksen tehtäviin ei kuuluisi yksittäisen tuen toteuttamisen suunnittelu, vaan se kuuluisi lähtökohtaisesti tuen hakijalle.

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.

Tehtävien toimenpiteiden kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden kannalta laadukas suunnittelu on tärkeää etenkin vähäistä suuremmissa tai muutoin erityisiä huomiokohtia sisältävissä hankkeissa. Ehdotetulla tukijärjestelmällä haluttaneen kannustaa myös muiden kuin aivan pienten ja yksinkertaisten hankkeiden toteuttamiseen, koska niissä hyödyt ovat oletettavasti suurimmat. MTK huomauttaa, että monissa elinympäristöissä luonnonhoidon tai ennallistamisen suunnittelutyö on vähintään yhtä mittavaa kuin toteutus. Puutteellinen suunnittelu voi johtaa epätarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin, mistä voi aiheutua esim.

vesi- ja ilmastopäästöjen lisääntymistä tai muita ympäristöllisiä haittoja. Asiantuntevan suunnittelun merkitys on siten kiistämätön. Esityksen perusteella suunnitteluun liittyviä toimia ei kuitenkaan tuettaisi.

MTK esittää säädettäväksi, että suunnitteluun tarvittavat palvelut ovat toteutukseen liittyvien palveluiden tapaan tukikelpoisia.

Hallituksen esityksen luonnosvaiheessa oli epäselvää, voidaanko järjestelmässä tukea maanomistajan itse tekemää työtä. Eduskunnan käsittelyyn tulleen esityksen mukaan ELY-keskus voisi hankkia palvelun myös tuen hakijalta tai maanomistajalta itseltään. Perusteluissa kuitenkin todetaan, että tällöin kyse ei olisi tukijärjestelmän mukaisesta tuesta, vaan hankinnasta ja siihen liittyvästä hankintasopimuksesta. Perusteluissa ei tarkemmin selosteta, millaisia menettelyt tuen hakijan näkökulmasta käytännössä silloin olisivat.

MTK huomauttaa, että ehdotettu menettely ei todennäköisesti ole käytännössä yksinkertainen, joten se ei kannustane tekemää työtä itse. MTK pitää tätä valitettavana.

6 e § Tuen hakeminen ja suostumuksen antaminen

Esityksen mukaan tukihakemuksen olisi sisällettävä mm. tiedot tuettavasta hankkeesta tai toimenpiteestä (perusteluissa mainitaan toteuttamissuunnitelma), tiedot tukikelpoisista kustannuksista ja niiden laskenta-perusteita sekä tiedot hankkeesta tai toimenpiteestä lajeille, luontotyypeille taikka luonnon- tai kulttuuri-maisemille koituvista hyödyistä.

MTK pitää välttämättömänä sen varmistamista, että tukihakemukseen sisällytettäviä tietoja koskeva vaatimustaso ei nouse tuen hakijan kannalta liian korkeaksi. Lisäksi MTK kiinnittää tässä kohdassa uudelleen huomiota siihen, mitä se on edellä 6 b §:n yhteydessä esittänyt ELY-keskuksen tehtäviin liittyen.

6 g § Tuen myöntämisen edellytykset

Esityksen mukaan tuen myöntäminen perustuisi kokonaisharkintaan. Säännöksen sanamuodossa asia ilmaistaisiin seuraavasti: ”Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että tuki kokonaisuutena arvioiden edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevien tavoitteiden saavuttamista - -.”

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

Esityksen mukaan tuki voi kattaa kustannukset osaksi tai kokonaan. Tuki-intensiteetti riippuisi sovellettavasta ryhmäpoikkeusasetuksen sääntelystä.

Mikäli muu sääntely sen mahdollistaa, tuella on voitava kattaa tarvittavat suunnittelu- ja toteutuspalvelut tai tavarat kokonaan. MTK huomauttaa, että tukijärjestelmän houkuttelevuuden ja kannustavuuden kannalta ei voida päätyä tilanteisiin, joissa tarvittavasta palvelu- tai tavarakokonaisuudesta vain osa olisi tuen piirissä.

6 i § Päätös ja sopimus

Esityksen mukaan myönteisen tukipäätöksen on sisällettävä tuen enimmäismäärä, tuen rahallinen arvo, tuen ehdot sekä tuen myöntämisen perusteet, tuen keskeyttämisen ja takaisinperinnän sekä tuen käytön valvonnan perusteet.

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.

Esityksen mukaan ELY-keskus voisi kirjallisen tukipäätöksen antamisen lisäksi tehdä tuensaajan kanssa tarvittaessa myös sopimuksen toimen toteuttamisen ja tuen luovuttamisen yksityiskohdista. Mikäli tuki myönnettäisiin maanomistajan suostumuksen perusteella, sopimus olisi aina tarpeen.

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

Lisäksi MTK esittää, että sana ”tarvittaessa” poistetaan seuraavasta ehdotetun pykälän 3 momenttiin sisältyvästä lauseesta: ”Sopimuksen on ~~tarvittaessa~~ sisällettävä määräykset sopijapuolten tehtävistä ja vastuista tukemisessa sekä noudatettavasta menettelystä ja muista tukemisen käytännön toteuttamisen yksityiskohdista.” MTK katsoo, että mainitut asiat on aina sisällytettävä sopimukseen.

6 j § Tuen keskeyttäminen ja takaisinperintä

Esityksen mukaan ELY-keskuksen olisi tietyissä tilanteissa päätöksellään määrättävä jo luovutettu tuki tai sen arvo kokonaan tai osittain perittäväksi takaisin. Esityksen perusteluista ei tarkemmin ilmene, miten jo käytettyjen tavaroiden tai jo tehtyjen työsuoritusten takaisinperintä käytännössä toteutettaisiin. Mikäli tavaroita olisi vielä käyttämättä, ne voitaneen palauttaa sellaisenaan.

MTK pitää tarpeellisena, että takaisinperinnästä säädetään tarkemmin ja että asiaa selostetaan tarkemmin myös perusteluteksteissä. MTK huomauttaa esityksen jättävän epäselväksi mm. sen, kuinka on vastuussa käyttämättömien tavaroiden palautuksen järjestelyistä ja siihen mahdollisesti liittyvistä kustannuksista.

61 § Kirjanpito

Esityksen mukaan tuen saajan olisi pidettävä ehdotetun lain mukaista tukea koskevasta toimenpiteestä tai hankkeesta kirjanpitolain (1336/1997) mukaista kirjanpitoa erillisellä kustannuspaikalla tai muulla tavalla siten, että tuen käytön valvonta on vaikeudetta mahdollista. Tuen saajan olisi myös säilytettävä kaikki tuetavan hankkeen toteuttamiseen liittyvät tositteet kirjanpitolain mukaisesti.

MTK huomauttaa näiltäkin osin tarpeesta tehdä järjestelmästä tuen saajalle mahdollisimman yksinkertainen ja kevyt. MTK kiinnittää huomiota siihen, että kaikista asiaan liittyvistä velvollisuuksista, joita esim. muusta lainsäädännöstä johtuen on tuen saajalle asetettava, tiedotetaan ymmärrettävästi. Tämä korostaa osaltaan ELY-keskuksen neuvonnallista tehtävää.

Helsingissä 4.9.2020

MAA- JA METSÄTALOUSTUOTTAJAIN KESKUSLIITTO MTK RY

Anna-Rosa Asikainen
lakimies