

Maa- ja metsätalousministeriö

LVO, Neuvotteleva virkamies Ville Schildt, RO, Neuvotteleva virkamies Vesa Kahilampi

Muistio maa- ja metsätalousvaliokunnan kuulemiseen 11.9.2019

Asia: HE 116/2020 vp

Tässä muistiossa avataan Kestävän metsätalouden määrääikainen rahoituslailla (34/2015), myöhemmin Kemmeran, rahoitettavien toimenpiteiden ja hallituksen esityksen mukaisen luonnonsuojelulain muutoksen, myöhemmin LSL muutoksen, uuden tuen vertailua metsätalouden toimenpiteiden osalta. Lisäksi muistiossa esitellään vertailu LSL muutoksen ja EU:n yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa tehtävien luonnonhoitotoimenpiteiden välillä sekä annetaan katsaus ehdotetun muutoksen suhteesta EU:n valtiontukisääntelyyn.

Lakien soveltamisala: alueet

Kemera: metsälain (1093/1996) soveltamisalaan kuuluvat alueet. Lisäksi tukea voidaan kohdistaa valtioneuvoston periaatepäätökseen perustuviin yksityisiin luonnonsuojelualueisiin, joiden rauhoitusmääräysten mukaan rahoitettava toiminta on sallittu. Rahoitusta ei kuitenkaan saa tällöin kohdistaa mainituilla luonnonsuojelualueilla tehtäviin ympäristötukisopimuksiin.

LSL: lakia sovelletaan luonnon ja maiseman suojeluun ja hoitoon. LSL:n muutoksen soveltamisala mahdollistaa tukemisen myös metsälain soveltamisalalla tietyissä tapauksissa. Näitä ovat LSL:n piiriin kuuluvien eläin- ja kasvilajien elinympäristöt ja LSL:n luontotyytit sekä lain piiriin kuuluvat luonnon- ja kulttuurimaisema-alueet. Valtio ei kuitenkaan voi olla tuensaaja.

Vertailua: luonnonhoitoa on mahdollista tukea molempien lakien mukaan niillä alueilla, joilla sekä metsälaki että luonnonsuojelulaki ovat voimassa (ks. yllä); valtion maat ovat molemmissa tapauksissa tuen ulkopuolella.

Tuensaajat

Kemera: Perussääntö on, että tuki voidaan myöntää vain yksityiselle maanomistajalle (4 §) Metsäluonnon hoitohankkeisiin voidaan myöntää tukea myös yhteisölle tai ammatinharjoittajalle, jos tuella edistetään yksityisten maanomistajien metsien hoitoa ja käyttöä. Luonnonhoitohankkeissa tuki myönnetään pääsääntöisesti yhteisöille tai ammatinharjoittajille ja ympäristötuki aina yksityisille maanomistajille.

LSL: Tukea voivat hakea tai suostumuksen tuen myöntämiseen antaa luonnolliset henkilöt, yritykset, muut yhteisöt taikka julkisyhteisöt lukuun ottamatta valtiota.

Vertailua: LSL muutos toisi tuensaajien piiriin laajasti kaikki maanomistajat valtiota lukuun ottamatta.

Rahoitettavat toimenpiteet

Kemera:

Metsäluonnonhoitohankkeet (21 §): Tukea voidaan myöntää:

1) usean tilan alueelle ulottuviin, monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen hoito- ja kunnostustöihin sekä metsä- ja suoelinympäristöjen ennallistamiseen;

Maa- ja metsätalousministeriö

LVO, Neuvotteleva virkamies Ville Schildt, RO, Neuvotteleva virkamies Vesa Kahilampi

- 2) metsäojituksista aiheutuneiden vesistöhaittojen estämiseen tai korjaamiseen, jos toimenpiteellä on tavanomaista laajempi merkitys vesien ja vesiluonnon hoidon kannalta eikä kustannuksia voida osoittaa tietyllä aiheuttajalle;
- 3) metsien monimuotoisuutta edistävään kulutukseen;
- 4) metsäluonnolle haitallisten vieraskasvilajien hävittämiseen ja niiden leviämisen estämiseen metsätalousmaalla;
- 5) muihin 1–4 kohdassa tarkoitettuja hankkeita vastaaviin metsäluonnon hoitoa ja metsien monikäyttöä sekä maisema-, kulttuuri- ja virkistysarvoja korostaviin, alueellisesti merkittäviin hankkeisiin.

Metsäkeskus järjestää muutaman kerran vuodessa metsäluonnon hoitohankkeista hankehaun, jonka perusteella valitaan ”parhaimmat”. Hakemusten hyväksymisperusteina ovat esitettyjen toimenpiteiden merkittävyys ja vaikuttavuus sekä kustannustehokas toteuttamistapa metsäluonnon monimuotoisuuden edistämisen kannalta. Rahoitus kohdennetaan niihin toimenpiteisiin, joilla voidaan saavuttaa alueellisesti merkittävimmät luonnon monimuotoisuudelle, vesiensuojelulle sekä metsien monikäytölle ja maisema-, kulttuuri- ja virkistysarvoille asetetut tavoitteet.

Ympäristötukea (19 §) voidaan myöntää, jos metsien hoitoon tai käyttöön liittyvissä toimenpiteissä otetaan huomioon metsän biologisen monimuotoisuuden ylläpitäminen, luonnonhoito tai metsien muu kuin puuntuotannollinen käyttö laajemmin kuin metsälaissa säädetään maanomistajan velvollisuudeksi. Ympäristötukisopimuksesta tehdään 10-vuotinen sopimus. Sopimus voi sisältää luonnonhoitotöiden tekemisen. Luonnonhoitotöissä kertyvät esim. puunmyyntitulot otetaan huomioon luonnonhoitotyöhön myönnettävän tuen suuruudessa. Luonnonhoitotöitä voidaan siis tehdä yhden tilan hankkeina osana ympäristötukea. Ympäristötuki on veronalaista tuloa.

LSL: Tukea voidaan myöntää LSL:ssa tarkoitettujen lajien elinympäristöjen sekä luontotyyppien ja luonnon- tai kulttuurimaiseman ennallistamista, kunnostusta ja hoitoa edistäviin toimenpiteisiin. Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että tuki kokonaisuutena arvioiden edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua koskevien tavoitteiden saavuttamista. Pykäläkohtaisten perustelujen mukaan tarkoitettuina hoito- ja kunnostustoimina tulisivat kyseeseen esimerkiksi niitto, puiden poisto, raivaus, kulutus tai laidunnus ja siihen mahdollisesti tarvittava laiduneläinten vuokraaminen. Tavarolla viitattaisiin esimerkiksi laidunnuksen järjestämisen edellyttämiin aitaamistarvikkeisiin. Tarkempi määrittely on tarkoitus antaa valtioneuvoston asetuksella (VNA), missä määritellään, onko kyse de minimis- vai notifioitavasta tuesta. Tukeminen tapahtuu siten, että ELY-keskus hankkii palvelun tai tavarain; myös sinä tapauksessa, että maanomistaja hakee tukea, ELY-keskus tekee sopimuksen joko maanomistajan kanssa työn hankinnasta (jos katsoo olevan osaamista työn tekemisen) tai työn hankinnasta palvelun tuottajalta sekä sopimuksen maanomistajan kanssa hänen maallaan tapahtuvasta toiminnasta. Tuki ei olisi veronalaista tuloa.

Vertailu: kummassakin järjestelmässä on säännös, joka liittyy muun tuen myöntämiseen eli ei myönnetä, jos on saanut muuta julkista tukea. LSL:n tuki ei ole avustusta, vaan tukea tavaroina ja palveluina; kemeran tuki on avustusta hankkeesta syntyvien kustannusten kattamiseen. Tuettavien toimenpiteiden tarkempi vertailu on vaikeaa, koska LSL muutoksen liitteenä ei ole asetusluonnoksia ja lain tasolla määrittelyt ovat hyvin yleisellä tasolla. Päällekkäisyyttä on suhteessa kemeran metsäluonnonhoitohankkeisiin sekä ympäristötukisopimuksiin ja niihin mahdollisesti sisältyviin luonnonhoitotöihin voi kuitenkin olla. Teoriassa maanomistaja voisi saada jonkin lajin elinympäristön hoitoon tukea LSL:sta ja hakea samalle alueelle esim. kemeran ympäristötukea. Kemerassa monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen hoito- ja kunnostustöihin sekä

Maa- ja metsätalousministeriö

LVO, Neuvotteleva virkamies Ville Schildt, RO, Neuvotteleva virkamies Vesa Kahilampi

metsä- ja suoeni ympäristöjen ennallistamiseen myönnettävän tuen tulee ulottua usean tilan alueelle (kohta 1) edellä). Osa metsäluonnon hoitohankkeina rahoitettavista toimenpiteistä voidaan tehdä yhden tilan hankkeina, mutta niiden pitää silti täyttää edellä mainitut toimenpidekriteerit. Samoin ympäristötukisopimukset tehdään aina yhden maanomistajan kanssa (vrt. useamman maanomistajan omistamat eri tilat). LSL tuissa taas ei ole otettu hankkeen kokoon kantaa. Todennäköistä on, että LSL tuki kohdistuisi pääasiassa yhden tilan hankkeisiin maanomistajien hakemina. ELY:n itsensä aloitteesta syntyneet hankkeet (suostumus maanomistajalta) voisivat olla laajemmallekin ulottuvia. LSL:ssa kriteerit ovat siten väljemmät. Tulevassa metsätalouden kannustejärjestelmässä, Metkassa, (korvaa nykyisen kemeran) on tarkoitus mahdollistaa yksittäisten tilojen hankkeet kaikissa luonnonhoidon työmuodoissa.

Tukitaso ja hyväksyttävät kustannukset:

Kemera:

Metsäluonnon hoitohankkeet: 100 % tuki suunnittelun ja toteuttamisen kohtuullisiin kustannuksiin. Maanomistajalle voidaan korvata säästöpuiden polttamisesta aiheutunut taloudellinen menetys. Yhdelle hankkeelle saa tukea myöntää enintään 400 000 euroa.

Ympäristötukisopimus: Ympäristötuen määrä on kolmasosa siitä määrästä, joka saadaan vähentämällä kohteen peruskorvauksen ja hakkuuarvokorvauksen summasta maanomistajan omavastuuosuus. Ympäristötukisopimuksen valmistelu korvataan todellisten kustannusten perusteella ja sen määrä on enintään 20 prosenttia sopimuskohteelle myönnettävän ympäristötuen määrästä. Lisäksi ympäristötukena voidaan korvata kokonaan ne kohtuulliset kustannukset, jotka aiheutuvat hoito- ja kunnossapitosuunnitelman laatimisesta ja toteuttamisesta. Tuki oltava vähintään 500 euroa.

LSL: Tuki voi kattaa kustannukset osaksi tai kokonaan. Myönnettävän tuen laskentaperusteena on tavaran tai palvelun arvonlisäverollinen myyntihinta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Vertailua: LSL-esityksessä ei ole säädetty tuen alarajasta. Esitys ei myöskään sisällä säännöksiä, miten tuensaajalta perittäisiin jokin omarahoitusosuus. 100 %:n tuen oletama tulee siitä, että ELY ostaa tavarat ja palvelut (ELYn järjestämä tuki).

Hallinto

Kemera: Metsäkeskus voi suunnitella yleisellä tasolla, miten metsäluonnon hoitohankkeita rahoitetaan (hankeluun liittyvä suunnittelu; viranomainen ei suunnittele hankkeiden yksityiskohtia eikä valitse toteuttajia). Hankkeen hakija saa tuen tarkempaan suunnitteluun ja hankkeen toteutukseen.

LSL: ELYt ostavat tavarat ja palvelut; ELY:t ostavat suunnittelun ja toteutuksen.

Vertailu: LSL tuki on maanomistajalle helpompi, koska kaiken työn tekee ja teetättää ELY (ellei maanomistaja itse tee luonnonhoitotyötä). Uusi tukimuoto lisää ELYjen tehtäviä eikä ELYjen tarkoituksenmukaisuusharkintaa ei juurikaan ohjata lainsäädännöllä. Koska ELYjen käytössä kohtuulliset määrärahat, rahaa riittää laajemminkin käytettäväksi eri tarkoituksiin; metsäkeskusta ohjaavat tarkemmat säännökset ja hankehaulla pyritään ohjaamaan hankkeet tarkoituksenmukaisimpiin kohteisiin kuten METSOn toteutukseen, koska määrärahaa on vähemmän käytettävissä. Metsäkeskuksella ollut vaikeuksia jonkin verran saada maanomistajia tai toimijoita innostumaan metsäluonnon hoitohankkeista; ELYillä tätä ongelmaa ei ole, koska tukijärjestelmään on sisäänrakennettu ELY:ien aktiivisuus.

Maa- ja metsätalousministeriö

LVO, Neuvotteleva virkamies Ville Schildt, RO, Neuvotteleva virkamies Vesa Kahilampi

Vaikutuksia MMM:n ja YM:n hallinnonaloilla yleisemmin

Lakiesityksen vaikutuksia luonnon monimuotoisuuden edistämiseen on vaikea arvioida, kun vaikutusten arvioinnissa ei ole tarkempia tietoja uuden tukijärjestelmä toimenpiteistä ja käytettävissä olevien resurssien suuruudesta eikä käytettävissä ole ollut luonnosta valtioneuvoston asetuksesta.

Tällä hetkellä arvioitavana olevan metsätalouden uuden kannustejärjestelmän (Metka) jatkovalmistelussa otettava YM:n uusi tuki huomioon. Tämän hetkessä työssä lähtökohtana ollut monimuotoisuuden parempi huomioiminen eri tuissa. Esimerkiksi luonnonhoitohankkeita voisi tehdä aikaisempaa moninaisimmissa koh-teissa ja tukea voitaisiin myöntää myös yksittäisen maanomistajan hankkeelle.

Maa- ja metsätalousministeriön linjana on, että se tukee talousmetsien monikäyttöä ja tuet kohdistetaan niin puuntuotantoon kuin monimuotoisuuden edistämiseen. Vaikka MMM:n hallinnonalalla on toimiva luonnon-hoidon tukijärjestelmä ja osaava henkilöstö Suomen metsäkeskuksessa, niin ongelmana on ollut varojen vä-häisyys sekä luonnonhoitohankkeisiin että ympäristöntukien yhteydessä tehtäviin luonnonhoitohankkeisiin. Ongelmana tulevaisuudessa voi olla että metsälain että LSL:n molempien piiriin kuuluvilla alueilla jatkossa monimuotoisuuden edistämiseen liittyvät hoitotyöt tehdään etupäässä YM:n hallinnonalan toimina eikä re-sursseja ole riittävästi käytettävissä metsälain piirissä olevien elinympäristöjen luonnonhoito- ja ennallista-mishankkeisiin.

Eri hallinnonalojen tuilla tulisi olemaan erilainen verokohtelu, vaikka tarkoitus, luonnon monimuotoisuuden edistäminen, on pitkälti sama.

Esityksen suhde EU:n valtiontukisääntelyyn ja EU-osarahoitteiseen Manner-Suomen maaseudun kehittä-misohjelmaan

Siltä osin kuin tuki kohdistuu yrityksen tai muun yhteisön taloudelliseen toimintaan, sovellettavaksi tulevat EU:n valtiontukisäännöt. EU:n valtiontukien sääntelykehikon yleisten periaatteiden lisäksi toimenpiteiden tu-lee täyttää soveltuvat sektorikohtaiset vaatimukset. Tukien yksityiskohtaiset ehdot ja toimeenpanon edelly-tykset saattavat poiketa toisistaan riippuen sekä tuen kohteena olevasta sektorista (maatalous/metsäta-lous/muu yritystoiminta) että valitusta EU-tason oikeusperustasta.

Hallituksen esityksessä on pyritty kattavasti mahdollistamaan erilaiset toimenpiteet laajalle joukolle tuensaa-jia, niiden harjoittamasta taloudellisen toiminnan muodosta riippumatta. Lisäksi ehdotus kattaa tuensaa-jia, jotka eivät harjoita taloudellista toimintaa, ja joihin ei siten sovelleta valtiontukisääntöjä. Tukien yksityiskoh-taisista ehdoista säädetään tarkemmin myöhemmin annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Lakimuutoksen perusteluissa ehdotetaan EU-tason valtiontukisääntelyn oikeusperustan osalta sovelletta-vaksi yleistä ryhmäpoikkeusasetusta, maatalouden ryhmäpoikkeusasetusta, yleistä de minimis –asetusta, maatalouden de minimis –asetusta sekä mahdollisesti maa- ja metsätalouden valtiontuen suuntaviivoja. Mo-nen eri oikeusperustan soveltamisen mahdollistaminen on perusteltua, jotta luonnonsuojelulain mukaisilla toimenpiteillä voidaan tarvittaessa tukea erilaisia tuensaa-jia sopivimmalla tavalla ja ilman tarpeettomia vä-liinputoajia. Eri EU-tason oikeusperustojen mukaisten tukien toimeenpanon yksityiskohtiin ja EU-ehtojen to-teutumiseen tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota.

Siltä osin kuin tehtävien toimenpiteiden oikeusperustana käytetään de minimis –asetuksia, toimenpiteiden edellytykseksi muodostuu, että tuensaa-jan de minimis –kiintiössä on riittävästi tilaa. Yrityksen de minimis –kiintiöön lasketaan kaikki vähämerkityksisenä tukena myönnettyt tuet samalle yritykselle edellisen kolmen

Maa- ja metsätalousministeriö

LVO, Neuvotteleva virkamies Ville Schildt, RO, Neuvotteleva virkamies Vesa Kahilampi

verovuoden aikana riippumatta tuen käyttötarkoituksesta. Tuen myöntäjän on ennen myöntöpäätöstä saatava tiedot tuensaajan muista de minimis –tuista päätöksen oikeellisuuden varmistamiseksi. Yritysten mahdollisuudet hakea ja saada tukea saattavat siten joissain tapauksissa riippua yrityksen de minimis –kiintiön tilanteesta.

Maatalouden de minimis –asetuksen alemman yrityskohtaisen tukirajan (20 000 EUR / 3v) lisäksi sen nojalla myönnettyissä tuissa on tarkastettava, että asetuksen liitteessä määritelty tuen kansallinen enimmäismäärä ei ylitä. Suomessa ei ole käytettävissä de minimis –tuista rekisteriä, josta tieto myönnettyistä tuista kävisi ajantasaisesti ilmi. Niiltä osin kuin de minimis –asetusten, ja erityisesti maatalouden de minimis –asetuksen, nojalla tullaan jatkossa myöntämään tukia, tulee luoda riittävät hallinnolliset puitteet asetuksen ehtojen täyttämiseksi.

Luonnonsuojelulain muutoksella mahdollistetaan kansallisen tukijärjestelmän luominen perinnebiotooppien ennallistamiseen ja hoitoon. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa muutoksella mahdollistettavan uuden kansallisen tukimuodon muodostavan tavoitteiltaan, tukeen soveltuvien kohteiden ja toimenpiteiden sekä tuensaajien osalta osittain päällekkäisen tukijärjestelmän nykyisen EU-osarahoitteisen Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman (maaseutuohjelman) ympäristösopimusten ja ei-tuotannollisten investointien kanssa. Maaseutuohjelman toimenpiteissä on säädösten mukaan huolehdittava siitä, ettei tuettaville kohteille ja toimenpiteille kohdistu päällekkäistä julkista rahoitusta. Samankaltaisten järjestelmien tarvittava poissulkeminen tulee ls-lain muutoksen myötä huomioitavaksi maa- ja metsätalousministeriössä maaseutuohjelman nykyisissä toimenpiteissä ja EU:n yhteisen maatalouspolitiikan seuraavan rahoituskauden toimenpiteiden valmistelussa.