

Asia: VN/7047/2020

Luonnos asetukseksi ravinteiden kierrätyksen hankkeisiin myönnettävästä valtionavustuksesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset kommentitne asiasta:

Uudella valtioneuvoston asetuksella mahdollistettaisiin valtionavustuslain (688/2001) mukaisten valtionavustusten myöntäminen ravinteiden kierrätyksen hankkeisiin. Tavoitteena on, että asetus annettaisiin syyskuussa 2020 ja että se tulisi voimaan pian sen jälkeen. Asetuksen perusteella ympäristöministeriö tekisi hakemuksiin perustuen valtionavustuspäätöksiä ravinteiden kierrätykseen tähtäävien hankkeiden toteuttamiseen.

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisen yleisenä tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä ja Itämeren tilaa, ettei pintavesien ja pohjavesien tai Itämeren tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Uudella asetuksella säädettäisiin valtionavustuksen myöntämisestä niihin Ravinteiden kierrätyksen toimenpideohjelman 2019–2030 mukaisiin ravinteiden kierrätyksen hankkeisiin, jotka erityisesti edistävät vesien- ja merenhoidon tavoitteita, ja joita ympäristöministeriö rahoittaisi ja hallinnoisi.

Pirkanmaan ELY-keskus pitää asetusta ja sen mahdollistamaa avustusjärjestelmää perusteltuna ja tarpeellisena pinta- ja pohjavesien sekä Itämeren suojelemista, parantamista ja ennallistamista koskevien tavoitteiden edistämiseksi. Luonnos sekä ehdotettu tukimuoto kokonaisuutena selkeyttävät ja vahvistavat näiden toimenpiteiden toteuttamista.

Lausuntonne luonnoksista asetukseksi ja perustelumuistosta:

1 § soveltamisala

Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että avustuksella tulisi olla erillinen hakuaika, eikä tuen pitäisi olla jatkuvahakuista. Asiaa koskeva maininta olisi hyvä kirjata esimerkiksi 1 §:n soveltamisalaa koskevaan säädökseen tai perustelumuistioon. Kiinteä hakuaika mahdollistaisi hankkeiden vertailemisen

keskenään, jolloin esimerkiksi vaikuttavuudeltaan merkittävimmät hankkeet voisivat menestyä paremmin avustusprosessissa.

Siltä osin, kun tuen saaja on yritys tai muu taloudellista toimintaa harjoittava yhteisö, sääntelyn on oltava sopusoinnussa Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen kanssa. Lakiehdotuksen lähtökohdaksi on otettu EU:n yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen koskevien säännösten sekä de minimis -asetuksen säännösten soveltaminen. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tämä on perusteltua. EU:n valtioneuvoston päätöksen nimeäminen asetukseen sekä niiden tarkempi esiintuominen perustelumistiössä onkin ensiarvoisen tärkeää, sillä EU-tasoinen sääntely todennäköisesti verrattain usein koskee avustuksen saajaa.

3 § valtionapuviranomainen

Asetusluonnoksen mukaan valtionapuviranomaisena toimisi ympäristöministeriö.

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan valtionapuviranomaistehtävän keskittäminen yhdelle taholle on perusteltua ja kannatettavaa. Saattaisi olla vielä paikallaan arvioida sitä, tulisiko hakemusten käsittelyyn perustaa asiantuntijaryhmä arvioimaan hakemuksia, jossa myös ELY-keskus tai keskuksia olisi edustettuna.

Asiantuntijaryhmän merkitys on huomioitu MMM:n ravinnekiertoasetuksen (382/2016) mukaisen avustushaussa, johon on nimetty ohjausryhmä. Näiden kahden toisiaan lähellä olevan avustustyyppien yhteensovittaminen olisi Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan erittäin arvokasta.

Hakijoiden yhdenmukaisen neuvonnan kannalta olisi selvintä, että valtionapuviranomainen hoitaisi varsinaisen valtionavustusneuvonnan ja ohjeistuksen laatimisen ja keskitetyille ympäristöasioiden palvelukeskukselle (Y-aspa) ja alueellisille ELY-keskuksille puolestaan jäisi avustusmuodon yleisneuvonta ja tarvittaessa ympäristöministeriön avustaminen viestinnässä alueellaan. Lisäksi alueellisten ELY-keskusten vastuulle olisi perusteltua jättää tehtäväksi esimerkiksi mahdollisten hakijoiden aktivointi alueellaan.

Asetusluonnoksella lisättäisiin ELY-keskuksen tehtäviä ainakin uuteen tukimuotoon liittyvässä neuvonnassa sekä potentiaalisten hakijoiden aktivoinnissa. Tukimuoto lisää ELY-keskusten asiantuntijoiden työtä, joten henkilöresurssien riittävyyden arviointi on välttämätöntä. ELY-keskuksille on turvattava riittävät voimavarat ja osaaminen niille tulevien uusien tukitehtävien hoitamiseen.

Joka tapauksessa valtionapuviranomaisen ja alueellisten ELY-keskusten ja Y-aspan tehtävien rajat olisi tarpeen määrittää selvästi ja yksityiskohtaisesti jo resurssoinninkin kannalta.

4 § avustettavat hankkeet

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan 4 §:n luettelo avustuksen kohteena olevista hankkeiden tavoitteista on kattava.

Yleisesti ottaen, erilaisia mutta saman tyyppisiä tavoitteita edistäviä avustus- ja tukimuotoja on eri ministeriöiden aloilla useita. Hakijoille tämä aiheuttaa haasteita seurata ja löytää omaan hankkeeseen soveltuvia tukimuotoja. Hiilineutraaliin kiertotalouteen siirtymisen mahdollistaminen edellyttää näin ollen hallinnolta poikkileikkaavien teemojen tunnistamista ja eri avustusmuotojen koordinoitua ja yhteensovittamista. On ensiarvoisen tärkeää, että uusia toimintamalleja, kokeiluita ja innovaatioita voidaan mahdollistaa yli hallinnonrajojen. Kompleksisiin ja monialaisiin ilmastonmuutos- ja kestävyyshaasteisiin vastaaminen edellyttää jatkossa useampien tavoitteiden samanaikaista ratkaisemista yksittäisten osakokonaisuuksien sijaan ja entistä useampien tahojen yhteistyönä. Tästä hyvä esimerkki on biokaasutuotannon ja -käytön arvoketjun vahvistaminen, jossa parhaimmillaan vahvistetaan aluetaloutta ja ruokaketjun toimintaedellytyksiä, vähennetään ravinnehuuhtoumia vesistöön sekä korvataan fossiilisia polttoaineita ja mineraalilannoitteita.

5 § avustuksen myöntämisen yleiset edellytykset ja rajoitukset

Asetusluonnoksen 5 §:n mukaan avustuksen myöntäminen perustuisi kokonaisharkintaan sekä arviointiin hankkeiden odotetusta vaikuttavuudesta vesien hyvän tilan tavoitteeseen pääsemiseksi. Lisäksi huomioon otettaisiin kustannustehokkuus, laatu ja toteuttamiskelpoisuus sekä vaikutus kiertotalouden edistämiseen. Perustelumuistiossa on todettu, että hakemusasiakirjoissa olisi keskeistä tuoda nämä arviotavat seikat esille perusteellisesti.

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan avustuksen saajat tulisi velvoittaa hankkeen tulosten julkistamiseen. Muutoin vaarana on, että erinomaisetkin tulokset hautautuvat ja jäävät laajemmalti soveltamatta. Laajempaa vaikuttavuutta ei siten synny. Ulkopuolisen asiantuntijatahon suorittama kunkin hankkeen tulosten kriittinen arviointi sekä arvio tulosten jatkohyödyntämisen mahdollisuuksista olisi perusteltua.

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan erityisesti tukijärjestelmän selkeyden ja yksinkertaisuuden vaatimukset korostuvat, jotta tuki pystytään kohdentamaan tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämän vuoksi esitetään harkittavaksi, että asetuksessa määriteltäisiin hakemukseen sisällytettäväksi edellytetyt tiedot nykyistä ehdotusta tarkemmalla

tavalla. Erityisesti vaikuttavuuden mittareiden ja mittaamisen määrittäminen ja esiin tuominen olisi ensiarvoisen tärkeää.

Pirkanmaan ELY-keskus toteaa, että yleisesti tulisi kiinnittää huomiota asetuksen soveltamisen ohjaukseen ja selkeyteen sekä oppaisiin ja muihin laadittaviin tietolähteisiin. Tällä tavalla voidaan varmistaa, että ehdotettua asetusta ja avustusmenettelyä tulkitaan yhdenmukaisesti kaikkien potentiaalisten hakijoiden kesken ja kaikissa neuvontaa antavissa ELY-keskuksissa, sekä turvataan muun muassa tukea hakevien toimijoiden tasapuolinen ja yhdenvertainen kohtelu eri hakukerroilla.

6 § Avustuksen saaja

Pirkanmaan ELY-keskus esittää, että tuensaajien piiriin lisättäisiin yksityiset ja julkiset, myös valtion omistamat, tutkimuslaitokset.

7 § avustuksen enimmäismäärä

Asetusluonnoksen mukaan avustus voisi kattaa hyväksyttävät kustannukset kokonaan tai osittain. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan asetuksessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota avustuksen tuki-intensiteetin määrittelyyn ja soveltamisen ohjaukseen sekä selkeyteen.

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tukijärjestelmän tulee yleisesti olla mahdollisimman selkeä, läpinäkyvä, yhdenmukainen ja tasapuolinen tukea hakeville tahoille niiden organisoitumistavasta riippumatta. Siten säädöksen erillinen soveltaminen siitä riippuen onko tuen saaja EU:n valtiotukisääntelyn piirissä vai ei, ei ole toivottavaa, vaan sääntelyn tulisi olla pääosin yhteneväistä kaikkien hakijatyyppien osalta. Myös muuten tuki-intensiteetin määrittelyyn olisi tarkoituksenmukaista antaa tarkempia suuntaviivoja esimerkiksi sen suhteen, onko tuen määrä korkeampi jollakin 4 §:ssä mainitulla hanketyypillä suhteessa muihin hanketyyppeihin.

Käytännössä ottaen huomioon ryhmäpoikkeusasetuksen normit, avustus voi kattaa hyväksyttävistä kustannuksista 25 – 100 % tutkimus- ja kehityshankkeissa sekä 40 – 100 %, kun kysymys on Investointituesta yritysten unionin normit ylittävään ympäristönsuojeluun tai ympäristönsuojelun tason parantamiseen unionin normien puuttuessa.

8 § hyväksyttävät kustannukset

Asetusluonnoksen 8 §:ssä säädetään hyväksyttävistä kustannuksista. Perustelumuihistiossa on tältä osin todettu, että avustettavassa hankkeessa voi syntyä kustannuksia vain hankkeen toteuttamisen aikana siitä lähtien, kun valtionapuviranomainen on tehnyt hanketta koskevan valtionavustuspäätöksen. Aikaisemmin syntyneitä kustannuksia ei voi laskuttaa hankkeelta eikä laskea avustushankkeen omarahoitusosuuteen.

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan perusteluissa esitetty poikkeaa osin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 6 artiklan mukaiseen kannustavan vaikutuksen määritelmään sisältyvästä normista, jonka mukaan hakemus on jätettävä ennen hanketta tai toimintaa koskevien töiden aloittamista. Hyväksyttävät kustannukset voitaisiin siten hyväksyä myös hakemuksen jättämisestä lukien. Epäselvyyden poistamiseksi hyväksyttävien kustannusten syntymisen ajankohta olisi hyvä ottaa varsinaiseen säädöstekstiin.

Muilta osin Pirkanmaan ELY-keskuksella ei ole erityistä lausuttavaa ehdotetusta asetuksesta tai sen perustelumuihistiosta.

Heinonen Mika

Pirkanmaan ELY-keskus - Asia on käsitelty Pirkanmaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat-vastuualueen vesiyksiköissä. Lausunnon on esitellyt lakimies Mika Heinonen ja ratkaisut yksikön päällikkö Heidi Heino.