



Ympäristöministeriö
Lausuntopalvelu

Viite: Luonnokset HE vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (tuki) ja siihen liittyvä asetus (maatalousmaan kipsikäsittely), VN/889/2020 ja VN/1010/2020

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta (tuki) ja siihen liittyvästä asetuksesta (maatalousmaan kipsikäsittely)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annettua lakia (1299/2004), jäljempänä *VMJL*, lisäämällä siihen uusi luku, jossa säädettäisiin vesien- ja merenhoidon toimenpiteiden edistämisen tukemisesta valtion talousarvioissa osoitetuista määrärahoista. Lain muutokset ja annettava uusi asetus muodostaisivat maatalousmaan kipsikäsittelyn tukemiseen sovellettavan kokonaisuuden. Maatalousmaalle tultaisiin levittämään kipsiä, joka tutkimusten mukaan vähentää tehokkaasti maataloudesta aiheutuvaa vesistöjen fosforikuormitusta.

Esitysluonnoksen mukaan tavoitteena on edistää vesien- ja merenhoidon toimenpiteitä tuella ja siten osaltaan pyrkiä vesien- ja merenhoidon tavoitteiden saavuttamiseen. Harkinnanvaraista tukea voitaisiin myöntää luonnollisille henkilöille, yhtiöille ja muille yhteisöille sekä julkisyhteisöille edellytysten täytyessä. Valtioneuvoston asetus sisältäisi lakia täsmentävät säännökset maatalousmaan kipsikäsittelyyn myönnettävästä tuesta. Tukemisessa sovellettaisiin tiettyjen maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden tukimuotojen toteutamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun komission asetuksen (EU) N:o 702/2014, jäljempänä *maatalouden ryhmäpoikkeusasetus*, vaatimuksia.

Maa- ja metsätalousministeriöön on oltu yhteydessä lain valmisteluvaiheessa. Ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö ohjaavat ja seuraavat toimialoillaan *VMJL:n* täytäntöönpanoa.

Muuna toteuttamisvaihtoehtona on selvitetty valtionavustuslain (688/2001) 8 §:n nojalla annettavan asetuksen laatimista. Valtionavustuslain mukaan avustuksen on oltava rahaa tai rahoitusomaisuutta. Valtionavustuslain perusteella ei voi myöntää tukea tuotteina ja palveluina. Nykyisin vesistöjen ja muiden pintavesien hyvän tilan saavuttamista ja ylläpitämistä palveleviin hankkeisiin voidaan myöntää avustusta vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamisesta koskevan valtioneuvoston asetuksen (714/2015) perusteella. Asetuksella myönnetään sekä maa- ja metsätalousministeriön että ympäristöministeriön tätä tarkoitusta varten kohdentamia määrärahoja. Ehdotuksen nykytilan kuvausta ehdotetaan täydennettäväksi maininnalla em. VN asetuksesta sekä tarpeen mukaan kuvausta siitä, vaikuttaako nykyinen ehdotus em. asetuksen mukaisiin ELY-keskuksen tehtäviin tai em. asetuksen nojalla avustettaviin hankkeisiin.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa 6 b §:n osalta (Suhde muuhun lainsäädäntöön ja Euroopan unionin lainsäädännön soveltaminen) s. 7-8 todetaan, että ”.. ennakoilmoitusta komissiolle ja komission etukäteishyväksyntää tukijärjestelylle ei tarvita, jos kyseessä on yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tai maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen tarkoittama tuki..”. Maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen artiklan 1. kohta kuitenkin toteaa, että ”Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle vähintään 10 työpäivää ennen tämän asetuksen nojalla perussopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta vapautetun tukijärjestelmän voimaantuloa tai tämän asetuksen nojalla poikkeuksen saaneen tapauskohtaisen tuen myöntämistä yhteenveto tällaista tukea koskevista tiedoista tämän asetuksen liitteessä II vahvistetun vakiomallin mukaan;..”, joten kyseistä perustelukohtaa tulee kehittää ottaen huomioon EU-asetuksen sisältö. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että tukiohjelmasta aiemmin tehty maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen ilmoitus (SA.55711 (2019/XA)) ei ole enää riittävä ohjelman toteutukseen ilman uutta ryhmäpoikkeusasetuksen mukaista ilmoitusta ennen tukiohjelman käyttöönottoa johtuen säädöspohjan olennaisesta muuttumisesta aiemmin ilmoitetusta.

Esitysluonnoksen 6 g §:n (Tuen myöntämisen edellytykset) osalta tuodaan esiin se seikka, että maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen 6 artikla (Kannustava vaikutus) vaatii, että tuensaaja on jättänyt tukea koskevan kirjallisen hakemuksen kyseiselle jäsenvaltiolle ennen hanketta koskevien töiden tai toiminnan aloittamista. Kyseistä ehtoa ei ole sen paremmin esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa kuin itse pykälässäkään tai asetusluonnoksen 2 §:ssä ja sen perusteluissa tuotu esiin, vaikka asetusluonnoksen 5 §:ssä onkin auki kirjoitettu ko. artiklan hakemuksen sisältövaatimuksia muilta osin. Vastaavan vaatimuksen osalta yhteisen maatalouspolitiikan osana olevissa ohjelmaperusteisissa tuissa kyseinen vaatimus on yleensä auki kirjoitettu. Esimerkiksi ei-tuotannollisia investointeja koskevasta korvauksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (238/2015) 17 §:n 1 momentin 3 kohdassa aihe on saatettu kansalliselle säädöstasolle.

Saman pykälän 3 momentin säännöskohtainen perustelu selostaa valtioneuvostolle osoitetun asetuksenantovaltuuden sisältöä todeten mm. ”Lisäksi on huomattava, että EU:n valtiontukisäännöistä voi johtua tuki-intensiteettiin liittyvää sääntelyä, mikä otettaisiin huomioon asetuksessa.” Asetusluonnoksessa ei ole kuitenkaan mainittu esim. enimmäisintensiteetin rajaamisesta maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti, jos ei sitten asetusluonnoksen 2 §:n (Euroopan unionin lainsäädännön soveltaminen) katsota jo tältä osin pitävän sisällään riittävän yksityiskohtaista kansallista säännöstä aiheesta. Asiaa ei kuitenkaan tältä osin ole avattu esim. asetusluonnoksen perustelumuistiolounnoksessa. Asia olisikin hyvä avata ajatellen varsinkin sellaisia tilanteita, jossa samaa tarkoitusta varten on jo myönnetty tukea kansallisista tai EU:n varoista. Mainittakoon, että maatalouden tukijärjestelmissä pitää varmistua, että tukea ei makseta samalle lohkolle kahteen kertaan samasta toimenpiteestä vaikutuksen kestoaikana.

Esitysluonnoksen 6 l §:n (Henkilötietojen luovuttaminen) 1 momentissa käytetään termejä ”tuen toteuttaja, tuen toteuttamiseksi”, jotka vaikuttavat epämääräisiltä ilmauksilta. Eihän tukea toteuteta vaan tuettu toiminta toteutetaan kipsiä levittävän toimittajan toimesta. Tuen toteuttajan voisi käsittää pikemminkin olevan asiaa

hallinnoiva tuen myöntävä viranomaisena. Käsitteistöä tulisikin tältä osin pyrkiä selkeyttämään ja johdonmukaistamaan.

Samassa pykäläluonnoksessa annetaan valtioneuvostolle varsin laaja mahdollisuus säätää henkilötietojen luovuttamisesta, koska kyseisen pykälän 2 mom. ei ole millään tavoin rajattu tai yksilöity sen suhteen, millaisissa tilanteissa ja minkä tyyppisten tietojen luovuttaminen voisi tulla kyseeseen. Olisikin varmistettava, että kyseinen valtuus on yhdenmukainen Perustuslain 10 §:n ja 80 §:n kanssa ja jos ei näin olisi, tarkistettava käsittelyn arviointia tältä osin tai vaihtoehtoisesti tarkennettava valtuuden sisältöä. Koska asetusluonnoksessa ei tällä hetkellä näyttäisi olevan mitään pykäläluonnoksia kyseisen valtuuden nojalla, olisi myös harkittava, onko kyseinen valtuus tarpeellinen.

Lakiluonnoksen 6 n §:n 2 ja 3 momentit tulisi muotoilla siten, että pykälässä otettaisiin huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 107 §:n pääsääntö, jonka mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Asetusluonnoksen 2 §:n (Euroopan unionin lainsäädännön soveltaminen) mukaan myönnettäessä tämän asetuksen nojalla tukea sovelletaan aina maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen I ja II lukua sekä 14 artiklaa. Tältä osin on huomattava, että osa I luvun ehdoista on kirjoitettu muualle asetusluonnokseen auki ja osaa taas ei mutta tätä ei ole asetusluonnoksen muistiolounnoksessa tarkemmin selostettu. Olisikin harkittava, tulisiko aiheen periaatteelliset linjaukset kuvata ainakin muistiossa, jotta kävisi selkeästi ilmi kaikkien ehtojen olevan yhtä lailla sitovia. Tältä osin vrt. mitä edellä on todettu esitysluonnoksen 6 g §:n kohdalla. Eryityisesti huomioitavia maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen kohtia ovat I luvun artiklan 4(1)(a) rajaus sekä se, että artiklan 14 puitteissa yli 500 000 euron tukea ei kyseisen asetuksen nojin voi maksaa. Myös artiklan 9 mukainen viranomaisen julkaisuvelvollisuus yli 60 000 euron tuista on merkittävä tuen myöntämisen mahdollistava ehto.

Maatalousmaan määrittelevän asetusluonnoksen määritelmäpykälän (3 §) osalta maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kohdassa ei ole määritelty kesantoa, pysyviä nurmia ja pysyviä laitumia. Jos näillä määritelmillä olisi tuen ehtoina sen myöntämisen kannalta merkitystä tukipäätöksiä tehtäessä, tulisi nämä ottaa huomioon määrittelemällä ne tässä kohdassa.

Tuen määrän olisi asetusluonnoksessa oltava koko maksettu määrä. Eikä siis esimerkiksi niin, että tuen määrä olisi vain €/ha. Tämän voisi käytännössä toteuttaa muokkaamalla asetuksen määritelmäpykälän kolmatta kohtaa, 4 §:ää (Tuettava toiminta) sekä itse tuen laskentaperusteen ja määrän säätävää 7 §:ää (Tuen laskentaperuste ja määrä). Esim. 2 §:ää voitaisiin muokata määrittelemällä kipsikäsittely toimiksi, joihin kuuluvat kipsin hankinta, kipsin kuljetus ja varastointi sekä kipsin levittäminen maatalousmaahan. Edellä mainittuihin tulisi myös laskea kaikki muut kipsikäsittelyyn liittyvät kokonaiskustannukset (pois lukien hallinnon omat kustannusosuudet yleiskustannuksista, jos niitä ei ole tarkoitus laskea tuen piiriin kuuluvaksi etuudeksi). Ajatuksena olisi, että hankinnan arvo on se €-määrä tonnilta, jolla se kipsin toimittajalta lähtee.

Asetusluonnoksen 4 §:ssä (Tuettava toiminta) olevan tuettavan toiminnan määritelmän osalta kiinnitetään huomiota mahdolliseen ristiriitaan esitysluonnoksen 6 c §:n (Tuki)

koskevaan sääntelyyn, joka kuuluu "Tukeen sisältyy tuotteita ja palveluja, joiden käytön tarkoituksena on vesien- ja merenhoidon toimenpiteiden edistäminen." Asetusluonnoksen 4 § säättää nyt tuettavaksi "toiminnan", joka ei välttämättä ole sen paremmin tuote kuin palvelukaan.

Asetusluonnoksen 5 §:n (Tukihakemuksen sisältövaatimukset) osalta kiinnitetään huomiota vaatimukseen tuen hakijan osalta hakemuksessa toimitettavaan toiminnan päättymispäivän vaatimukseen. Vaikka kyseinen kohta onkin maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen 6 artiklan vaatimus, muistioloannos ei avaa kohtaa tämän enempää. Tässä kohtaa vaatimus tuntuu tuen hakijan kannalta kohtuuttomalta, koska tuettu toiminta on tuen myöntäjän hankkimaa ja sopimaa, joten päättymispäivän pitäisi olla pikemmin tämän vastuulla ja tulisikin harkita miten asia voitaisiin esittää niin, että kyseinen vaatimus aina täytyisi.

Samana pykälän toiseen momenttiin esitetään harkittavaksi, onko pelkkä "tieto siitä, ettei maanvuokrasopimus estä kipsikäsitelyä" riittävä, vai olisiko mahdollista vaatia tuenhakijan vakuutusta siitä, että tuollaisia esteitä sen paremmin maanvuokrasopimuksien kuin muidenkaan asiaan vaikuttavien yksityis- tai julkisoikeudellisten sopimusten tai sitoumusten takia ei ole olemassa. Harkitsemisen arvoista voisi olla mahdollistaa kohdan täytyminen myös toimittamalla vuokranantajan nimenomainen suostumus. Kipsiä ei todennäköisesti ole osattu ottaa huomioon sopimuksia tehtäessä. Lisäksi osa sopimuksista voi olla suullisia, jolloin näyttökysymys voi olla ongelmallinen.

Asetusluonnoksen 6 §:ssä (Tuen myöntämisen edellytykset ja rajoitukset) on tuen myöntämisen ehtona mainittu maatalousmaan ominaisuutena, että se "soveltuu ominaisuuksiltaan ja sijainniltaan kipsin levitykseen". Tulisi harkita, pitäisikö olla tarkempi määrittely sellaisesta asiasta, joka rajaa hakijan tuen saannin mahdollisuutta. Ainakin sijainnin osalta pitäisi selvästi todeta, että tukea voidaan myöntää vain sellaisten vesistöjen valuma-alueilla olevalle maatalousmaalle, jonka vedet laskevat suoraan Itämereen ilman järviolaita. Myös tilanteet, joissa vain osa lohkoista kuuluu ominaisuuksiltaan "soveltuvaan" maatalousmaahan, kaipaisivat selkeitä sääntöjä säädöstasolle.

Lisäksi kiinnitetään huomiota siihen, että yksi kipsinlevityskerta vaikuttaa tutkijoiden arvion mukaan positiivisesti viisi vuotta, joten sinä aikana ei olisi tarkoituksenmukaista käyttää resursseja uuteen levitykseen. Kyseiseen kohtaan voisikin harkita lisättäväksi (tarvittaessa ao. lakipykälän valtuuksia muokkaamalla/lisäämällä) kohtaa, jossa rajoitettaisiin tuen myöntämistä ennen kuin tietty aikamäärä olisi kulunut edellisestä saman tyyppisestä toimenpiteestä, jota on tuettu valtion tai EU:n varoista tai joka on toteutettu ilman tukea, ja jonka tehollisen vaikutusajan (tekninen/taloudellinen käyttöikä) katsottaisiin olevan tuo aikamäärä.

Asetusluonnoksen 10 § (Voimaatulo) rajaa asetusluonnoksen voimassaolon päättymään tiettyä päivänä, joka on hyvin perusteltua asetusluonnoksen perustelumuistiossa mainitun mukaisesti, koska kysymys on maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesta valtion tuesta. Päivän valinnassa tulee huomioida maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen jatko lyhyine siirtymäajanjaksoineen sellaisenaan ja tähän mahdollisesti liittyvät menettelyt. Eli jatko ei ole välttämättä ilman erillisiä lisätoimenpiteitä mahdollista yli kulloinkin säädetyn voimassaolevan maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen voimassaoloajan yli. Sama tulisi huomioida itse

esitysluonnoksen suhteen, eli on mahdollista, että senkin osalta ilmenisi muutostarpeita EU:n valtioneuvoston päätösten muutoksista johtuen. Näihin tulisi varautua asianmukaisesti mahdollisuuksien mukaan säätämällä myös lain voimassaolo riippuvaksi EU:n valtioneuvoston päätöksistä.

Valmisteluvaiheessa on ollut tarkoituksena, että laki koskisi pääasiassa eräiden Manner-Suomen (NUTS FI 1) alueiden alueella tapahtuvaa toimintaa, johon viittaisi myös aiheesta tehty ilmoitus HILMA:ssa (Kipsihankkeen kipsin hankinta, kuljetus ja levitys, Varsinais-Suomi (F11C1) ja Helsinki-Uusimaa (F11B)) sekä esitysluonnoksessa mainittu valmistelu Varsinais-Suomen ELY-keskuksen kanssa. Varsinaista mainintaa alueellisesta kohdentumisesta tai sen mahdollisista aluevaikutuksista ei kuitenkaan näyttäisi olevan sen paremmin esitysluonnoksessa kuin asetusluonnoksen perustelumistio-luonnoksessakaan. Tulisikin harkita, olisiko mahdollisesta alueellisesta kohdentumisesta ja sen arvioiduista aluevaikutuksista syytä mainita jotain. Myös se seikka, että Ahvenanmaa ei kuulu lain soveltamisalaan, voisi olla hyvä soveltuvalla tavalla mainita, vaikka asia sinänsä onkin suoraan Ahvenanmaan itsehallintolain perusteella selvä.

Kansliapäällikön sijaisena,
ylivohtaja



Minna-Mari Kaila

Apulaisosastopäällikkö



Taina Aaltonen