Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

U 71/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotusluonnoksesta komission asetukseksi tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun asetuksen (EU) N:o 651/2014 muuttamisesta (valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen muuttaminen)

Ympäristöministeriön kirjallinen lausunto ympäristövaliokunnan kokoukseen 3.2.2022 klo 10

Olemme tarkastelleet RPA:n muutoksia erityisesti YM:n Ravinteiden kierrätysohjelman ja Helmi-ohjelman tukien kannalta, joissa molemmissa YM toimii valtionapuviranomaisena.

Yleistä

- Luonnon monimuotoisuuden kannalta olennainen on artiklan 45 sisältö. Sen soveltaminen tulee kyseeseen luonnonsuojelulain 6 luvun mukaisessa tuessa ja on erittäin tärkeä mm. Helmi-elinympäristöohjelman toimeenpanossa. Artikla 45 voisi tulla kyseeseen myös vesien- ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 1 a luvun mukaisessa tuessa ja tukisi vesien- ja merenhoidon tilatavoitteiden saavuttamista.
- Ravinteiden kierrätyshankkeissa kaikki tuet myönnetään joko artiklan 25 tai 36 nojalla. Ko. hankkeissa kaikki toiminta luokitellaan taloudelliseksi toiminnaksi, koska tavoitteena on tuottaa kierrätyslannoitevalmisteita (ja energiaa), jotka kilpailevat muiden markkinoilla olevien tuotteiden kanssa.
- Ympäristönsuojelun määritelmää on oleellisesti laajennettu koskemaan ”ihmisen toiminnasta aiheutuvia haittoja”, eli ei vain ”tuensaajan toiminnasta aiheutuvia haittoja”. Tämä on tärkeä laajennus, joka tukisi esimerkiksi vesistöön kohdistuvan hajakuormituksen tai sen haittojen vähentämistä ehdotetun artiklan 36 nojalla. Lisäksi artiklassa 6 on laajennettu kannustavan vaikutuksen määrittelyä.

2 artikla

- Kohdissa 85 ja 86 on päivitetty määritelmiä liittyen teolliseen tutkimukseen ja kokeelliseen kehittämiseen. Näiden kahden kohdan osalta on kuitenkin myös olemassa olevassa RPA:ssa hieman tulkinnanvaraista se, mihin kategoriaan tietty hanke kuuluu. Tällä on merkitystä erityisesti sen takia, koska enimmäistuki-intensiteetit poikkeavat riippuen hanketyypistä.

25 artikla

- Ehdotettu muutos hyväksyttävien kustannusten osalta muihin kustannuksiin liittyen (kohta 3 e) yksinkertaistaa hankkeiden kustannusseurantaa ja on erittäin kannatettava.

- Nykyinen RPA: Kohtien 3 b) ja c) osalta on epäselvää, miten poistot tulee määrittää. Tähän liittyen olisi hyvä lisätä tarkempi määritelmä artiklaan 2.
    - Poistot alkavat kertyä kirjanpitoon taseeseen vasta kun hanke on jo päättynyt, eli poiston logiikka ei kirjanpitolain mukaan päde kustannusten perusteena hankeaikana. Hanke ei siis voisi laskuttaa lainkaan hankeaikana, jos tulkitaan poiston logiikkaa kirjanpitolain kautta.

36 artikla

- Ehdotettu uusi otsikko on selkeämpi kuin vanha
- Kohtaan 5 päivitetyt tukikelpoiset kustannukset ja niiden määritelmät ovat erittäin monimutkaisia. Myös voimassa olevan artiklan määrittely, jossa tukikelpoiset kustannukset määritellään vertaamalla investoinnista aiheutuvia kustannuksia samankaltaiseen, vähemmän ympäristöystävälliseen investointiin, kustannusten välisen eron ilmaistessa tukikelpoiset kustannukset, on käytännössä hankala, eikä hanketoimijoilla välttämättä ole osaamista vertailun tekemiseen riippumattomasti ja läpinäkyvästi.
- Nykyinen RPA: Investointikustannuksia ei ole määritelty tarkemmin; mitä kaikkia kustannuksia investointiin voi sisältyä (laitteet, rakennukset, palkat, matkat jne.?). Tähän liittyen olisi hyvä lisätä tarkempi määritelmä artiklaan 2.

45 artikla

- Yleisesti artiklan muutokset vaikuttavat positiivisesti luonnonsuojelulain mukaiseen tukeen ja tuleviin asetuksiin, joissa tullaan säätämään artiklan mukaisista tukimuodoista.
- ”Luontotyyppien ja ekosysteemien kunnostamisen” ja ”biologisen monimuotoisuuden suojelun ja ennallistamisen” käsitteet tulisi määritellä. Ne ovat osin päällekkäisiä ja tulkinnanvaraisia, mutta vaikuttavat tuki-intensiteettiin. Viitataanko esimerkiksi ”luontotyypeillä” tässä Natura-luontotyyppeihin? Samoin tulisi selventää koskevatko ne myös vesistöjä ja vedenalaista vesi- ja meriluontoa.
- Epäselvää, mille alueille ja mihin toimintaan tätä RPA:ta voidaan soveltaa: voidaanko soveltaa metsätalouskäytössä olevalle alueelle, entä maatalouskäytössä? Vai säilyykö maatalouden RPA:n ilmoitusvelvollisuus perinnebiotooppien osalta, vaikka niiden osalta voitaisiin soveltaa myös määritelmää ”luontotyyppien kunnostaminen”
- Tukikelpoisista kustannuksista todetaan kohdassa 4: Ympäristövahinkojen korjaamiseen tai luontotyyppien ja ekosysteemien kunnostamiseen tehtävien investointien osalta tukikelpoisia ovat korjaamis- tai kunnostamistöistä aiheutuneet kustannukset, joista on vähennetty maa-alueen tai kiinteistön arvon nousu ja kohdassa 5 määrätään näiden arvon nousun arvioinneista. Tämä kohta vaatii selkeyttämistä luontotyyppien osalta, koska riippumattomia ja päteviä asiantuntijoita luontotyypin kunnostamisesta aiheutuvaan kiinteistön arvonnousuun tuskin helposti löytyy. Vai onko tämä kansallisen lainsäädännön asia?

- Edelleen tukikelpoisista kustannuksista: artiklassa ei oteta kantaa muuhun taloudelliseen hyötyyn, joka tuesta aiheutuu. Ennallistamis- ja kunnostustoimet voivat tuottaa suoraa rahallista hyötyä mm. tuensaajan omistaman, kunnostus- ja ennallistamistöissä poistettavan puuston myyntituloina. Näiden tulojen käsittelyyn ei artiklassa oteta kantaa. Asia on kuitenkin huomioitu esimerkiksi komissiolle erikseen notifioidussa Kemera-järjestelmässä, melko monimutkaisella laskentasysteemillä, ja juuri tällä hetkellä pohdimme kysymystä ennallistamiseen ja kunnostuksiin liittyen luonnonsuojelulain tuessa.

- Muutostarpeita artiklassa on seuraavissa kohdin (toimitettu U-kirjeen valmistelijalle, joka tiivisti kommentoinnin U-kirjeeseen)

1) Artiklassa määrätään luontotyyppien ja ekosysteemien kunnostamisen tuki-intensiteetiksi 100% ja biologisen monimuotoisuuden suojelun ja ennallistamisen tuki-intensiteetiksi 70%.
”Luontotyyppien ja ekosysteemien kunnostamisen” ja ”biologisen monimuotoisuuden suojelun ja ennallistamisen” käsitteitä ei kuitenkaan ole määritelty.
Käsitteet ovat hyvin tulkinnanvaraisia ja monilta osin päällekkäisiä. Tämä pätee sekä suomenkieliseen että englanninkieliseen terminologiaan (rehabilitation, restoration, re-creation, management).
Biologinen monimuotoisuus kattaa myös luontotyypit, ja ennallistettaessa biodiversiteettiä ennallistetaan tai kunnostetaan aina jotakin luontotyyppiä.
Mikäli luontotyypeillä viitataan tässä vain Luontodirektiivin liitteen I luontotyyppeihin, se tulisi artiklassa selventää.
Ensisijainen ehdotuksemme on, että tuki-intensiteetti nostetaan molemmissa tapauksissa 100%:iin tai ainakin yhtä suuriksi. Vaihtoehtoisesti tulisi määritellä erittäin selkeästi, mitä käsitteillä tässä artiklassa tarkoitetaan ja miten ne eroavat toisistaan.

2) Tukikelpoisista kustannuksista todetaan kohdassa 4: Ympäristövahinkojen korjaamiseen tai luontotyyppien ja ekosysteemien kunnostamiseen tehtävien investointien osalta ”tukikelpoisia ovat korjaamis- tai kunnostamistöistä aiheutuneet kustannukset, joista on vähennetty maa-alueen tai kiinteistön arvon nousu”. Kohdassa 5 määrätään, että ”Riippumattoman ja pätevän asiantuntijan on tehtävä korjaamisesta tai kunnostamisesta johtuvaa maa-alueen tai kiinteistön arvon nousua koskevat arvioinnit.”

Ympäristövahinkojen korjaamisen osalta kiinteistön arvo voi nousta esimerkiksi siten, että pilaantuneen maan kunnostuksen jälkeen kiinteistön arvo rakennusmaana nousee. Sama ei kuitenkaan päde luonnon monimuotoisuuden kasvattamiseksi tehtävään luontotyyppien ja biodiversiteetin kunnostus- ja ennallistamistyöhön. Kunnostus- ja ennallistamistoimien tavoitteena on jättää kunnostettu tai ennallistettu alue kehittymään kohti luonnontilaa, ei käyttää sitä kunnostuksen jälkeen muuhun toimintaan. Kohteen taloudellinen arvo pysyy ennallaan tai jopa laskee.

Poikkeuksena tästä ovat perinnebiotoopit (semi-natural habitats), joiden kunnostamisen päämääränä on alueen hoito laiduntamalla tai niittämällä. Tällöin alueen arvolle on mahdollista määritellä hehtaarikohtainen arvo maatalousmaana.

Luontotyyppien kunnostamiseen tai biodiversiteetin ennallistamiseen tähtäävät toimet eivät siis useimmiten tuota arvioitavissa olevaa arvonnousua kiinteistölle eikä tällaiseen arvonnousun arviointiin ole olemassa arviointimenetelmiä tai päteviä, riippumattomia asiantuntijoita.
Asia olisi korjattavissa siirtämällä luontotyyppien ja ekosysteemien kunnostaminen kohdista 4 ja 5 kohtaan 5 a, ehdotus alla.

3) Edelleen tukikelpoisista kustannuksista: artiklassa ei oteta kantaa muuhun taloudelliseen hyötyyn, joka tuesta aiheutuu. Ennallistamis- ja kunnostustoimet voivat kuitenkin tuottaa suoraa rahallista hyötyä, yleisimmin tuensaajan omistaman, kunnostus- ja ennallistamistöissä poistettavan puuston myyntituloina. Näiden tulojen käsittelyyn ei artiklassa oteta kantaa. **Kunnostustoimista saatava suora hyöty voitaisiin kuitenkin sulkea pois lisäämällä artiklan kohtaan 5 a niitä koskeva muotoilu, ehdotus alla.**

- **Yllä olevien perusteella ehdotamme alla olevia muutoksia artiklan 45 kohtiin 4, 5 ja 5a. Poistot merkitty yliviivauksella, lisäykset sinisellä.**

4 Ympäristövahinkojen korjaamiseen ~~tai luontotyyppien ja ekosysteemien kunnostamiseen~~ tehtävien investointien osalta tukikelpoisia ovat korjaamis- tai kunnostamistöistä aiheutuneet kustannukset, joista on vähennetty maa-alueen tai kiinteistön arvon nousu.

5 Riippumattoman ja pätevän asiantuntijan on tehtävä korjaamisesta ~~tai kunnostamisesta~~ johtuvaa maa-alueen tai kiinteistön arvon nousua koskevat arvioinnit.

5 a Biologisen monimuotoisuuden suojeluun tai ennallistamiseen, **luontotyyppien ja ekosysteemien kunnostamiseen** sekä luontopohjaisten ratkaisujen täytäntöönpanoon ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi ja sen hillitsemiseksi tehtävien investointien osalta tukikelpoisia ovat niiden töiden kokonaiskustannukset, joilla edistetään **luontotyyppien ja ekosysteemien kunnostamista,** biologisen monimuotoisuuden suojelua tai ennallistamista tai luontopohjaisten ratkaisujen toteuttamista ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi ja sen hillitsemiseksi. **Tukikelpoisista kustannuksista vähennetään ennallistamis- ja kunnostustoimien toteuttamisesta saatu suora taloudellinen hyöty kuten poistetun puuston myyntulo.**

47 artikla

- Otsikointi on laajennettu pelkästä jätteen kierrätyksestä ja uudelleenkäytöstä resurssitehokkuuteen ja kiertotalouteen. Tämä artikla voisi näin ollen soveltua myös ravinteiden kierrätyshankkeiden tukemiseen. Näiden osalta vaatii kuitenkin muutoksen ns. Raki-asetukseen, joka tällä hetkellä mahdollistaa artiklojen 25 ja 36 mukaisen tuen.
- Tässäkin tukikelpoisia ovat ylimääräiset investointikustannukset, jotka määritetään vertaamalla hankkeen kokonaisinvestointikustannuksia kustannuksiin vähemmän ympäristöystävällisestä hankkeesta tai toiminnasta. Käytännössä tämä on vaikeaa, ks. edellä artiklan 36 kommentit.
- Tässäkin kohdassa investointikustannukset vaativat tarkempaa määrittelyä.

Huomiot ehdotusten vaikutuksista Suomeen (voimassa olevat tuet, suunniteltavat tuet, mahdollinen kilpailutilanteen muutos suhteessa muihin jäsenmaihin kun uudet ehdot otetaan käyttöön)

Johdanto-osan 10 kappaleessa todetaan seuraavasti: ”On aiheellista laajentaa asetuksen (EU) N:o 651/2014 soveltamisalaa ottamalla käyttöön sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat edellytykset investointituelle luontotyyppien ja ekosysteemien kunnostamiseen, biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja ennallistamiseen sekä luontopohjaisiin ratkaisuihin ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi ja sen hillitsemiseksi vuoteen 2030 ulottuvan biodiversiteettistrategian13, eurooppalaisen ilmastolain14 ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevan EU:n strategian15 tavoitteiden mukaisesti”

- Kappaleessa mainittu biodiversiteettistrategia ja erityisesti sen tavoitteet luontotyyppien kunnostamisen ja biodiversiteetin ennallistamisen osalta kasvattavat luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi tehtävien ennallistamis- ja kunnostustöiden määrää huomattavasti.
- Biodiversiteettistrategian mukaisesti komissiossa on käynnissä lainsäädäntöaloitteen valmistelu EU:n ennallistamistavoitteista. On tärkeää, että tämän asetuksen muutos on linjassa tulevan ennallistamislaisäädännön kanssa ja tukee sen toimeenpanoa. Tämä koskee erityisesti artiklan 45 määritelmiä luontotyypeistä ja biodiversiteetistä.
- Suomella on jo käynnissä elinympäristöjen ennallistamiseen ja kunnostamiseen keskittyvä, vuoteen 2030 ulottuva Helmi-elinympäristöohjelma, jonka toimeenpanoon ehdotetut lisäykset tuovat selkeyttä, mikäli edellä mainittuja tarkennuksia voidaan tehdä. Luonnon monimuotoisuuden heikentyvä tila ja EU:n bd-stragia edellyttävät ennallistamistoimien lisäämistä entisestään, joten hallinnolliset esteet volyymin kasvattamiselle on saatava mahdollisimman alhaisiksi. Riskinä on, että jäädessään ehdotetun kaltaiseksi asetuksen vaatima riippumaton ja pätevä arviointi kiinteistön arvonnoususta hankaloittaa ja hidastaa bd-strategian ennallistamistavoitteiden toimeenpanoa. Samoin termien päällekkäisyys ja määrittelemättömyys vaikeuttaa tuen saajien tasapuolista kohtelua ja rahoitettavaksi esitettyjen toimien arviointia.

Suomessa ollaan parhaillaan uudistamassa luonnonsuojelulakia. Esitetty RPA:n muutos parantaisi olennaisesti uudistettavassa laissa käyttöön otettavan, luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistämiseen myönnettävän avustuksen käytettävyyttä.

***

Lausunnon kokoamiseen osallistuneet ympäristöministeriön luontoympäristöosaston asiantuntijat:

Ympäristöneuvos Hanna-Leena Keskinen, hanna-leena.keskinen@gov.fi / +358 295 250 096

Projektipäällikkö Riikka Malila (RAKI-ohjelma), riikka.malila@gov.fi /+358 295 250 160

Ympäristöneuvos Laura Saijonmaa, laura-saijonmaa@gov.fi / +358 295 250 261