MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ **Asian tunnus: HE 94/2023 vp**

Tieto- ja tutkimustoimiala
Leo Olkkonen
Lainsäädäntöneuvos

Ruokaosasto
Vesa Kahilampi
Johtava asiantuntija

11.3.2024

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Viite Maa- ja metsätalousvaliokunta 12.3.2024 HE 94/2023 vp

ASIA Maa- ja metsätalousministeriön täydennys ministeriön vastineeseen 4.3.2024 maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriöltä täydennystä ministeriön 4.3.2024 päivättyyn vastineeseen valiokunnan asiantuntija-kuulemiseen 9.2.2024 toimitetuista lausunnoista (MmV 5.3.2024 / HE 94/2023 vp).

Täydennyspyynnön 4.3.2024 mukaan vastineesta ei käy ilmi, onko maa- ja metsätalousministeriö käynyt keskustelua oikeusministeriön kanssa oikeusministeriön lausunnossaan ehdottaman muutoksen huomioimisesta esityksessä eikä myöskään sitä, onko asiassa saavutettu mahdollisesti yhteisymmärrys.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mukaan vastine ei myöskään sisällä maa- ja metsätalous-ministeriön arviota siitä, täyttyvätkö vastineessa mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 5/2013 mainitut edellytykset viittaustekniikan käytölle käsillä olevassa tapauksessa. Valiokunta pitää tarpeellisena, että käsittelevä ministeriö ottaa tähän nimenomaisesti kantaa.

Maa- ja metsätalousministeriö esittää pyydettynä lisäselvityksenä seuraavaa:

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa aluksi, että oikeusministeriön lausunnossaan esittämä toteamus ehdotetun sääntelymekanismin joustavuudesta ja lausuma ehdotetun viittaus-menettelyn soveltuvuudesta tässä tapauksessa on tulkittu ministeriössä siten, että HE:ssä ehdotettu menettely on nähty valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena. Maa- ja metsätalousministeriö ei ole tämän vuoksi pitänyt tarpeellisena esittää lakiehdotuksen tarkistamista tältä osin.

Maa- ja metsätalousministeriö on perustellut vastineessaan 5.3.2023 esitettyä lainsäädäntö-teknistä menettelyä viittaamalla tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden käytön rajoittamisesta sähkö- ja elektroniikkalaitteissa (HE 6/2013 vp) annettuun lausuntoon PeVL 5/2013.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossa ”korostanut, että Euroopan unionin oikeuden täytäntöönpanosääntelyn on täytettävä esimerkiksi yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta (ks. PeVL 9/2004 vp, s. 2—3 ja PeVL 50/2006 vp, s. 2). Valiokunta on edelleen katsonut, että muun muassa näiden vaatimusten vuoksi kansallisia täytäntöönpanotoimia edellyttävät Euroopan unionin säädökset tulee pääsääntöisesti sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön EU -säädösten asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säädöksillä (PeVL 50/2006 vp, s. 2/II). Viittaustekniikan käyttämistä direktiivin täytäntöönpanossa tulisikin valiokunnan mielestä välttää. Tässä ehdotetun menetelmän erityisenä ongelmana on se, että viittaus on dynaaminen eli sen tarkoituksena on myös tulevan EU-sääntelyn — käytännössä direktiivin liitteisiin tulevaisuudessa tehtävien muutosten — täytäntöönpano ikään kuin etukäteen.”

Valiokunta on toisaalta todennut lausunnossaan myös, että jäsenvaltiolla ei ole kysymyksessä olevan sääntelyn aineellisen sisällön osalta kansallista liikkumavaraa. Kun lisäksi viittaustekniikan piiriin kuuluvan direktiivin sääntely oli sisällöltään varsin teknisluonteista ja yksityiskohtaista ja sääntelyn kohteena oli rajallinen joukko alan ammattimaisia toimijoita, perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu laki ja viittaustekniikalla täytäntöön pantavat direktiivin säännökset muodostivat sellaisen sääntelyn kohteena olevien toimijoiden kannalta riittävän selkeän kokonaisuuden, että ehdotetun viittaustekniikan käytölle ei ollut suoranaista valtiosääntöoikeudellista estettä.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että viitatussa tapauksessa on kysymys EU:n direktiivin implementoinnista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiivit pannaan kansallisesti täytäntöön uudelleenkirjoittamalla varsinkin, jos direktiivi antaa jäsenvaltiolle liikkumavaraa säännösten sisällön suhteen. Tällöin myös eduskunta voi käyttää direktiivin täytäntöönpanossa sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa. Jos direktiiviin tehdään myöhemmin muutoksia, kansallista sääntelyä voidaan joutua vastaavasti myös muuttamaan. Direktiivin täytäntöönpanoa viittausmenetelmällä voidaan harkita ainoastaan silloin, jos direktiivin säännökset ovat niin yksityiskohtaisia ja tarkkoja, että ne eivät jätä jäsenvaltiolle liikkumavaraa täytäntöönpanossa.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että komission asetukset ovat yksityiskohtaisina säädöksinä sellaisenaan voimassa olevaa oikeutta EU:n jäsenvaltioissa omien voimaantuloa koskevien säännöstensä mukaisesti ilman erillistä kansallista täytäntöönpanoa toisin kuin direktiivit. Aineellisen sisältönsä puolesta yksityiskohtaisina säädöksinä eduskunnalla ei niiden osalta ole myöskään kansallista liikkumavaraa sikäli kuin kansallinen lainsäädäntö sisältää asiasisällöltään vastaavaa sääntelyä. Tällöin lainsäädäntötekninen menettely, jossa uusjakojen suorittamisen yhteydessä myönnettävään valtion tukeen kulloinkin lain nojalla sovellettavat maatalouden ryhmäpoikkeusasetus ja de minimis –asetus nimetään valtioneuvoston asetuksella, ei loukkaa eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on direktiivin täytäntöönpanon viittaustekniikkaa koskevassa lausunnossa PeVL 5/2013 pitänyt tätä seikkaa yhtenä perusteena lain 4 §:ssä (HE 6/2013 vp) ehdotetun viittaustekniikan sallittavuudelle. Selvää on, että eduskunnalle tehdään uusjakojen tukemislain tarkistamista koskeva esitys, jos uusjakotukien myöntämiseen kulloinkin sovellettavaksi tuleva uusi komission asetus aiheuttaisi muutostarvetta uusjakolain säännöksiin (esim. tilanne, jossa lailla säädetty investointituen prosenttimäärä olisi ristiriidassa komission asetuksen ao. säännöksen kanssa).

Uusjakojen tukemislaissa ei toisteta tuen myöntämisessä huomioitavien komission asetusten aineellisoikeudellisia säännöksiä kaksinkertaisen sääntelyn välttämiseksi kuten esim. säädetä siitä, millä edellytyksillä tukea ei voida myöntää.[1] Tätä koskeva sääntely sisältyy jo sellaisenaan voimassa oleviin uusjakotukia myönnettäessä sovellettaviin komission asetuksiin. Se seikka, että uusjakotukia ei voida myöntää rajoituksitta, käy välillisesti ilmi lain tuen takaisinperintää koskevasta 21 §:stä. Komission yleisessä de minimis –asetuksessa (EU) 2023/2831 3 artiklan kohdassa 2 säädetty tukikertymän yläraja 300000 € kolmen vuoden jaksolta ei käytännössä sekään realisoidu uusjakojen yhteydessä, koska keskimääräiset

[1] ”Asetuksen säännöksiä ei lähtökohtaisesti saa toistaa kansallisessa lainsäädännössä.” Lainkirjoittajan opas, jakso 7.2 Asetuksen täytäntöönpanon erityispiirteitä

uusjakotuet ovat maanomistajaa kohden muutamia tuhansia euroja ja tuki myönnetään de minimis –tukena muille kuin maatalouden alkutuotannossa toimiville maanomistajille kuten esim. maataan muille maataloustuotantoa varten vuokraaville maanomistajille. Maatalouden alkutuotannossa toimiville maanviljelijöille tuet myönnetään maatalouden ryhmäpoikkeus-asetuksen mukaisena tukena.

Laki metsätalouden määräaikaisesta kannustejärjestelmästä (71/2023) sisältää aineellis-oikeudellisina säännöksinä tuen myöntämiseen vaikuttavina säännöksinä mm. säännökset tuen myöntämisen rajoituksista (7 §) ja tuen enimmäismääristä (12 §). Esitys uusjakojen tukemisesta annetun kansallisen lain (1423/2014) muuttamisesta ei sisällä vastaavaa sääntelyä. Em. sääntely uusjakojen tukemislaissa ei ole tarpeen, koska uusjakotukien myöntäminen perustuu tältä osin komission voimassa olevien asetusten asiaa koskeviin säännöksiin. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, ettei em. eroavuus lakien sisällössä sinällään muodosta myöskään estettä ehdotetulle lainsäädäntötekniselle menettelylle, jossa tuen myöntämisessä sovellettavat komission asetukset nimetään tukisääntelyn selventämiseksi valtioneuvoston asetuksella.

Maa- ja metsätalousministeriö on ollut yhteydessä oikeusministeriöön maa- ja metsätalous-valiokunnan lisäselvityspyynnön johdosta HE:ssä ehdotetusta viittausmenettelystä. Oikeus-ministeriö pitää esitettyä viittausmenettelyä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena. Asiassa ei siten ole kysymys valtiosääntöoikeudellisesta ongelmasta. Maa- ja metsätalousministeriön katsoo edellä esitetyin ja lausunnossa 4.3.2024 esitetyn perusteella, ettei uusjakojen tukemisesta annettua lakiehdotusta ole tarpeen tarkistaa tältä osin.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa lopuksi, että HE 94/2023 vp esitettyä viittausmenettelyä sovelletaan myös osin esim. vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (1299/2004), sellaisena kuin se on muutettuna lailla 507/2020. Lain 6 c § sisältää informatiivisen säännöksen Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta sekä säännöksen, jonka nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä lainkohdassa säädetysti. Valtuutussäännöksen nojalla annetulla valtioneuvoston asetuksella (510/2020) on puolestaan nimetty sovellettava komission asetus (2 §).