Ympäristöministeriö Perustelumuisto xx.2022

Luontoympäristöosasto

**EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI ELINYMPÄRISTÖJEN ENNALLISTAMISEEN, KUNNOSTUKSEEN JA HOITOON VUOSINA 2022 – 2027 MYÖNNETTÄVÄSTÄ TUESTA**

**YLEISPERUSTELUT**

* 1. **Tausta ja nykytila**

Luonnonsuojelulain (1096/1996) päätavoitteena on luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen. Lisäksi lain tavoitteena on luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen, luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävän käytön tukeminen, luonnontuntemuksen ja yleisen luonnonharrastuksen lisääminen sekä luonnontutkimuksen edistäminen. Luonnonsuojelulain säännöksillä turvataan Suomen luontoa ennen kaikkea rauhoittamalla luonnonsuojelualueita sekä suojelemalla luontotyyppejä, lajeja sekä luonnon- ja kulttuurimaisemia. Lain avulla pyritään turvaamaan Suomen lajien ja luontotyyppien elinvoimaisuus, eli saavuttamaan ja ylläpitämään niiden suotuisa suojelun taso.

Luonnonsuojelulakia sovelletaan luonnon ja maiseman suojeluun ja hoitoon. Ympäristöministeriölle kuuluu luonnonsuojelulain ylin ohjaus ja valvonta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (*jäljempänä ELY-keskukset*) vastaavat luonnonsuojelulain 6 §:n mukaisesti luonnonsuojelun edistämisestä ja valvonnasta alueellaan. ELY-keskus vastaa suurimmasta osasta luonnonsuojelulain mukaisista oikeusharkintaa edellyttävien päätösten tekemisestä. Nämä päätökset koskevat muun muassa Natura 2000 –alueita, luonnonsuojeluohjelmia, luonnonsuojelualueita yksityismailla, lajien ja luontotyyppien suojelua, luontovahinkoja sekä näihin liittyviä poikkeamista ja pakkokeinoja koskevia lupia ja päätöksiä.

Myös luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön edistämisen tehtävät kuuluvat ELY-keskusten toimialaan ELY-keskuksista annetun lain (897/2009) 3 §:n 9 kohdan sekä luonnonsuojelulain 6 §:n nojalla. Näitä tehtäviä ovat etenkin vapaaehtoisuuteen perustuvien luonnonsuojelualueiden perustamiseen tähtäävät tehtävät, kuten metsien monimuotoisuutta turvaavan METSO-ohjelman toteuttaminen. ELY-keskukset myös edistävät eliölajien ja luontotyyppien suojelua neuvonnalla, jakamalla tietoa, auttamalla vaihtoehtojen selvittämisessä sekä yhteistyöllä maankäytön ja muun ympäristönkäytön toimijoiden kanssa. ELY-keskukset tuottavat tietoaineistoja luontotyyppien ja lajien suojelun seurantaa varten ja osallistuvat luontotyyppien ja lajien suojeluun laatimalla niitä koskevia hoitosuunnitelmia sekä järjestämällä käytännön hoito- ja kunnostustoimia. Lisäksi ELY-keskukset tukevat rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyssä maanomistajia ja maatalousyrittäjiä neuvonnalla ja selvityksillä.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman yhtenä keskeisenä tavoitteena on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen. Hallitusohjelmaan sisältyy useita toimenpiteitä luonnon monimuotoisuuden suojelun ylläpitämiseksi. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa elinympäristöjen tilan parantamisen toimintaohjelman toteuttaminen sekä luonnonsuojelulainsäädännön uudistaminen. Valtioneuvosto on 27.5.2021 tehnyt periaatepäätöksen elinympäristöjen tilan parantamiseen tähtäävästä Helmi-ohjelmasta vuoteen 2030 ulottuvine tavoitteineen. Lisäksi ympäristöministeriössä on parhaillaan meneillään luonnonsuojelulainsäädännön uudistaminen.

Helmi-ohjelman pääasiallisena tavoitteena on vahvistaa Suomen luonnon monimuotoisuutta ja parantaa elinympäristöjen tilaa muun muassa suojelemalla ja ennallistamalla soita, kunnostamalla ja hoitamalla lintuvesiä, perinnebiotooppeja ja metsäisiä elinympäristöjä sekä pienvesi- ja rantaluontoa. Tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden suojelun ohella edistää ekosysteemipalveluja, vesiensuojelua, hiilensidontaa sekä muuta ilmastonmuutoksen hillintää ja muutokseen sopeutumista. Eduskunnan vuodelle 2022 myöntämästä luonnonsuojelun lisärahoituksesta Helmi-ohjelman toteuttamiseen kohdentuu 46 miljoonaa euroa.

Lajien ja luontotyyppien suojelu ja niiden elinympäristöjen kunnostaminen ovat avainasemassa luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa. Luontotyyppien uhanalaisuus on arvioitu vuonna 2018 Suomessa toista kertaa. Vajaasta 400 luontotyypistä noin puolet (48 %) arvioitiin uhanalaisiksi koko maassa. Etelä-Suomessa uhanalaisten osuus (59 %) on selvästi suurempi kuin Pohjois-Suomessa (32 %). Luontotyyppien tila ei ole parantunut viimeisen vuosikymmenen aikana, vaan monien luontotyyppien kehityssuunta on arvioitu edelleen heikkeneväksi.

Lajien uhanalaisuus arvioitiin Suomessa vuonna 2019 viidettä kertaa. Maassamme on noin 48 000 lajia, joista 22 418 eli 47 % tunnetaan niin hyvin, että niiden uhanalaisuutta on pystytty arvioimaan. Näistä 2 667 lajia (11,9 %) arvioitiin uhanalaisiksi. Vuonna 2010 arvioiduista lajeista uhanalaisia oli 10,5%. Kehityssuunta osoittaa, että maamme lajiston uhanalaistumiskehitystä ei ole onnistuttu pysäyttämään.

Lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien ekologisen tilan parantaminen edellyttää kullekin kohteelle soveltuvia toimenpiteitä, joita voivat olla muun muassa soiden ennallistaminen ojia täyttämällä ja vesiä ohjaamalla, lintuvesien kunnostaminen ruoppaamalla, raivaamalla tai hoitokalastuksen avulla, metsäluonnon ennallistamis- ja hoitotoimenpiteet kuten kuusien poisto lehtokohteilta tai paahderinteiden valoisuuden lisääminen kunttaa poistamalla tai pienvesien kunnostus uomia kunnostamalla, soraistamalla ja raivaamalla. Osalla elinympäristöistä voidaan tarvita toimenpiteiden uusimista ajan kuluessa esimerkiksi vesakkoa raivaamalla.

Elinympäristöjen ennallistaminen, kunnostus ja hoito edellyttävät ympäristö- ja metsähallinnon, neuvojien sekä muiden toimijoiden ja sidosryhmien tiivistä yhteistyötä. Toimenpiteet voivat myös käynnistää maaseudulla uutta yritystoimintaa luonnon- ja maisemanhoidon tehtävissä sekä luontomatkailuun liittyen.

Uusi asetus muodostaisi lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien ennallistamis-, kunnostus- ja hoitotoimien tukemiseen sovellettavan kokonaisuuden. Rinnakkaisia tukimuotoja ehdotettavan asetuksen mukaiselle tuelle ovat kestävän metsätalouden määräaikaista rahoituslakia (34/2015) tarkentavan kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (594/2015) 28 §:n mukaiset luonnonhoitohankkeet sekä vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (714/2015) 4 §:n 1 momentin 5 alakohdassa tarkoitetut vesiluonnon monimuotoisuutta edistävät hankkeet. Ehdotettavan asetuksen mukainen tuki poikkeaisi rinnakkaisista tuista siten, että rahallisen tukemisen sijaan ELY-keskus vastaisi ennallistamis-, kunnostus- ja hoitotoimenpiteiden järjestämisestä ja toteutuksen valvonnasta yksityisen maanomistajan mailla maanomistajan hakemukseen tai suostumukseen perustuen. ELY-keskus voisi hankkia tarvittavat toimenpiteet myös maanomistajalta itseltään markkinahintaisella ostopalvelusopimuksella. Tuki ei vaatisi maanomistajalta toimenpiteiden järjestämistä, rahoittamista ja kulujen maksatushakua jälkikäteen, vaan järjestelyvastuu olisi ELY-keskuksella. Tehtävistä toimenpiteistä sovittaisiin yhdessä maanomistajan kanssa.

Asetuksen perusteella ELY-keskus (Y-vastuualue) tekisi hakemukseen tai maanomistajan suostumukseen perustuen palvelun tai tavaran muodossa myönnettävää tukea koskevat päätökset ja sopimukset ja vastaisi tuen toteuttamiseen liittyvistä järjestelyistä.

Asetuksen valmistelun ohella tavoitteena on tehdä lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien ennallistamisen, kunnostuksen ja hoidon tarve tunnetuksi sekä tiedottaa toimialalle ja sidosryhmille tarvittavista toimenpiteistä. Elinympäristöjen kunnostuksen ja hoidon tukeminen on omiaan edistämään aihepiirin yhteiskunnallista kiinnostavuutta. Lisäksi sillä kannustetaan muun muassa eri järjestöjä ja kansalaisia ryhtymään omaehtoisiin elinympäristöjen kunnostus- ja hoitohankkeisiin.

* 1. **Lainsäädäntö**

EU-lainsäädäntö

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT, XX osasto Ympäristö, 191 artikla) sisältää ympäristöä koskevat poliittiset päämäärät. Ympäristöpolitiikan tavoitteena on esimerkiksi ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen, ihmisten terveyden suojelu ja luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö. Tavoitteena on myös puuttua alueellisiin ympäristöongelmiin. Ympäristöpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan tasoon. EU:n ympäristöpolitiikan keskeisiä periaatteita ovat ennalta varautumisen periaate ja aiheuttamisperiaate. Aiheuttamisperiaatteen mukaan ympäristöhaittoja aiheuttavan toiminnan harjoittaja vastaa ensisijaisesti kustannuksista, jotka aiheutuvat haittojen estämisestä tai vähentämisestä sekä pilaantuneen ympäristön ennalleen saattamisesta ja aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta.

Ympäristöpolitiikan toteuttamiseksi EU:n säädökset sisältävät jäsenvaltioille kohdistettuja velvoitteita, joilla pyritään pääsemään tavoitteisiin kuten suojelemaan ihmisten terveyttä ja ympäristöä. Keinoina ovat muun muassa ympäristönlaatuvaatimukset kuten aineiden tai aineryhmien sallitut enimmäispitoisuudet, aineiden käytön kiellot tai rajoitukset taikka lupa- ja ilmoitusmenettelyt.

EU-oikeuden mukaan yritystoiminnalle myönnettävät valtiontuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä (SEUT 107 artiklan 1 kohta). Yritykselle myönnettävä julkinen tuki voi antaa sille muihin, kilpaileviin yrityksiin verrattuna valikoivaa taloudellista etua, mikä voi vääristää sisämarkkinoiden toimintaa ja kilpailua. Julkiset tuet yritystoiminnalle voivat kuitenkin olla sisämarkkinoille soveltuvia, jos niillä edistetään yleistä taloudellista kehitystä ja SEUT-sopimuksessa määriteltyjä tavoitteita.

EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan, jos kaikki valtiontuen tunnusmerkit täyttyvät. Tuki on EU-oikeuden mukaan valtiontukea vain silloin, jos tukea myönnetään taloudellista toimintaa harjoittaville yksiköille niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta. Komissio on antanut yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, millaiset valtiontuet ovat sallittuja ja siitä, millaisia menettelytapoja tukia myönnettäessä tulee noudattaa.

EU:n valtiontukea koskeva sääntely mahdollistaa tuen ja tukiohjelman, jos kansallinen sääntely on sopusoinnussa EU:n valtiontukisääntelyn asettamien vaatimusten kanssa. EU-oikeus ei sisällä luonnon monimuotoisuuden edistämisen tukijärjestelmää koskevaa sisällöllistä sääntelyä. Siten kansallinen lainsäädäntö on keskeisessä asemassa, kun säädetään tällaisesta tuesta ja tuen edellytyksistä.

Tämän asetuksen mukaista tukea taloudelliseen toimintaan myönnettäessä sovelletaan oikeusperustana Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annettua komission asetusta (EU) N:o 1407/2013 (yleinen de minimis –asetus). Yleinen de minimis -asetus mahdollistaa vähämerkityksisen tuen myöntämisen yrityksille ilman komissiolle tehtävää ennakkoilmoitusta, kun tuen määrä on enintään yhteensä 200 000 euroa yhtä yritystä kohden nykyisen ja kahden edellisen verovuoden ajanjaksolla. Maatalouden alkutuotanto ja kalatalous on suljettu pois yleisen de minimis –asetuksen soveltamisalasta, eikä tämän asetuksen mukaista tukea voida näille aloille myöntää. Luonnonsuojelulain tarkoittamien luontotyyppien osalta tämä tarkoittaa, että perinnebiotoopit on suljettu pois tämän asetuksen soveltamisalasta.

EU:n valtiontukisäännökset ovat määräaikaisia. EU:n valtiontukikauden vaihtuminen saattaa tuoda muutoksia tukiehtoihin. Näin ollen, jos sovellettavan EU:n valtiontukisääntelyn sisältö muuttuu, voidaan lainsäädäntöä joutua muuttamaan. Yleinen de minimis –asetus on voimassa 31.12.2023 saakka. Asetusta voidaan siten tarvittaessa joutua muuttamaan tuolloin valtiontukisääntöjen muutosten edellyttämällä tavalla.

Kansallinen lainsäädäntö

Luonnonsuojelulain muutoksella (732/2020) lakiin lisättiin uusi 1 a luku ja muutettiin lain 6 §:n 2 momenttia. Luonnonsuojelulain pykälät 6a - 6m muodostavat säädösperustan tämän asetuksen antamiselle siltä osin kuin niihin sisältyy asetuksenantovaltuuksia.

ELY-keskus hankkii tukea saavalle kohteelle tarpeelliset ennallistamis-, kunnostus- tai hoitotoimenpiteet useimmiten ostopalveluna. Tähän palvelun hankintaan sovelletaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia (1397/2016). ELY-keskus tekee palvelun hankinnasta sopimuksen. Joissain tilanteissa kunnostuksen ja hoidon toteutuksesta ja palvelun tosiasiallisesta hankinnasta voi vastata Metsähallituksen Luontopalvelut.

Yritystukilain (799/2020) mukaan tukiviranomaisen tulee tallettaa kansalliseen yritystukirekisteriin tiedot Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvista valtiontuista. Velvoite koskee myös de minimis –asetuksen nojalla myönnettävä tukia. Lain mukaan myönnetyt tukitiedot tulee tallettaa 2 viikon kuluessa tuen myöntämisestä ja maksamistiedot seuraavan kalenterivuoden tammikuun loppuun mennessä.

Tuen saajan tulee säilyttää tukea koskevat asiakirjat ja kirjanpitoaineisto kansallisen kirjanpitolainsäädännön mukaisesti.

**Valtion vastuu**

Valtion vastuuseen sovelletaan vahingonkorvauslakia (412/1974), kun kyse on julkisen vallan käytöstä aiheutunut virhe tai vahinko. Vahingonkorvauslain 3 luvussa säädetään julkisyhteisön korvausvastuusta 2 §:ssä. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:n 2 momentissa säädetään, että edellä 1 momentissa säädetty vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu. Valtion vastuu voi perustua myös erityislainsäädäntöön.

**1.3 Keskeiset ehdotukset ja säädösperusta**

Keskeinen ehdotus on antaa valtioneuvoston asetus lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien ennallistamiseen, kunnostukseen ja hoitoon myönnettävästä tuesta (*jäljempänä asetus*). Asetus olisi voimassa määräajan ja sitä sovellettaisiin vuosina 2022-2027.

Asetukseen sisältyisivät luonnonsuojelulain muuttamisesta annetun lain 1 a lukua tarkentavat säännökset. Tukijärjestelmä perustuisi hakijan tekemään tukihakemukseen. Tukea voitaisiin myöntää myös maanomistajan kirjallisen suostumuksen perusteella. ELY-keskus käsittelisi hakemuksen tai huolehtisi suostumuksen ja tarvittavien tietojen hankinnasta ja tekisi tukipäätöksen. ELY-keskus myös vastaisi hoitotoimien järjestämisestä, tarvittaessa yhteistyössä Metsähallituksen Luontopalvelujen kanssa.

Ehdotettu tuki kohdistuisi luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaisiin elinympäristöihin, joiden ennallistamisella, kunnostuksella tai hoidolla voitaisiin parantaa niiden ekologista tilaa kustannustehokkaasti. Maanomistajaa tuen saaminen ei hyödyttäisi taloudellisesti, minkä vuoksi viranomaisen rooli toimenpiteiden toteuttajana olisi tärkeä kannuste tuen hakemiselle.

Asetuksessa säädettäisiin sen soveltamisalasta. Asetukseen sisältyisi myös de minimis -asetuksen edellyttämiä vaatimuksia. Asetukseen sisältyisivät säännökset tuettavasta toiminnasta, tukihakemuksen sisältövaatimuksista, tuen myöntämisen edellytyksistä ja rajoituksista sekä tukipäätöksen sisällöstä. Lisäksi asetuksessa olisivat säännökset ELY-keskuksen velvollisuuksista asiakirjojen raportoinnissa ja säilyttämisessä. Voimassaoloa koskevan pykälän mukaan asetus olisi voimassa määräajan.

**1.4 Esityksen vaikutukset**

**Taloudelliset vaikutukset**

Lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien ennallistamiseen, kunnostukseen ja hoitoon myönnettävää tukea voitaisiin antaa valtion talousarvioon perustuen ja sen mukaisesti, kuin ympäristöministeriö on osoittanut ELY-keskukselle tämän tuen myöntämiseen tarvittavan rahoituksen. Tämän asetuksen mukaisia toimenpiteitä toteutetaan Helmi-ohjelman ja luonnonsuojelun muiden talousarvioon perustuvien määrärahojen puitteissa. Hoito- ja kunnostuskustannukset vuoteen 2030 saakka on arvioitu Helmi-ohjelman valmistelun yhteydessä.

Helmi-ohjelman tavoitteena on tämän tuen avulla tehdä ennallistamis-, kunnostus- ja hoitotoimia asetuksen voimassaoloaikana arviolta noin 90 lintuvesikohteelle, 500 metsäkohteelle, noin 350 pienvesikohteelle ja 120 purokilometrille sekä noin 10 000 hehtaarille soita. Ennallistamisesta, kunnostuksesta ja hoidosta valtiolle aiheutuvat kustannukset vaihtelevat huomattavasti hakemusten tai suostumusten määristä, kohteen tyypistä ja laajuudesta sekä käytettävästä kunnostus- tai hoitomenetelmästä riippuen. Yllä esitettyjen toimenpidemäärien kustannusarvio on noin 21 miljoonaa euroa. Esityksen taloudelliset vaikutukset riippuvat pitkälti siitä, kuinka laajasti kohteita saadaan kunnostuksen ja hoidon piiriin.

Ennallistamis-, kunnostus- ja hoitotoimenpiteet on tarkoitus toteuttaa pääasiallisesti ostopalveluja hyödyntämällä. Ehdotus mahdollistaisi uudenlaisia tulonhankintamahdollisuuksia muun muassa metsäalan neuvojille, koneurakoitsijoille ja luonnonhoitopalveluyrittäjille. Positiivisten aluetaloudellisten vaikutusten lisäksi kunnostetut ja hoidetut luontokohteet voivat edistää luontomatkailua. Kohteet sijaitsevat eri puolilla Suomea, sekä taajama-alueilla että maaseuduilla.

Samaan toimenpiteeseen ei voitaisi myöntää tukea muista järjestelmistä kyseenomaisen tuen vaikutusaikana.

**Ympäristövaikutukset**

Luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen keskeiseksi syyksi on tunnistettu elinympäristöjen heikentyminen. Tämän vuoksi osana EU:n 2030 ulottuvaa biodiversiteettistrategiaa elinympäristöjen ennallistamiselle ja kunnostamiselle on luotu kunnianhimoiset tavoitteet, jolle valmistellaan myös sitovaa lainsäädäntöä. Tukemalla lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien ennallistamista, kunnostusta ja hoitoa voidaan merkittävästi parantaa näiden elinympäristöjen ekologista tilaa. Luontotyyppeihin liittyvien ympäristövaikutusten ohella toimenpiteillä voidaan saavuttaa merkittäviä hyötyjä luontokohteiden kohenemisessa, mikä lisää luonnon virkistyskäytön mahdollisuuksia.

**Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset**

Tehtävän hoito kuuluu Helmi-ohjelman toimeenpanoon. ELY-keskuksiin on rekrytoitu määräaikaista henkilöstöä Helmi-ohjelman toteuttamiseen. Ehdotetun tuen myöntäminen kuuluisi heidän tehtäviinsä. ELY-keskus tekisi tuesta päätöksen ja joissain tilanteissa sopimuksen. Voimavaroja tarvittaisiin myös ehdotetun tukijärjestelmän hallinnointiin ja valvontaan sekä ohjaukseen ja neuvontaan. Koska Helmi-ohjelmaan rekrytoidut henkilöt ovat määräaikaisia, voi resurssitilanne vaihdella ja se on arvioitava vuosittain. ELY-keskusten vakituisen henkilöstön työmäärää tuki voisi lisätä määräaikaisen henkilöstön ohjaamisen ja juridisen tuen tarpeen vuoksi. Tulosohjauksessa on huomioitava tämä tarkasteltaessa ELY-keskusten luonnonsuojelutehtävien kokonaisuutta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain (897/2009) 3 a §:n 1 momentin mukaan kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) hoitaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen yhteisiä henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä. Tämän tuen osalta KEHA-keskuksen tehtävät liittyisivät tukena myönnettävien tavaroiden ja palveluiden hankintoihin.

**Vaikutukset arvonlisäveron ja tuloveron osalta**

ELY-keskus ei peri tuen saajilta vastiketta toimitetusta ennallistamiseen, kunnostukseen ja luonnonhoitoon liittyvästä palvelusta tai tavarasta, jolloin kyse ei ole tavaran tai palvelujen myynnistä arvonlisäverotuksen näkökulmasta. Esitetyssä tilanteessa tuen saajalle ei siis synny maksettavaa tai tilitettävää arvonlisäveroa. ELY-keskus hankkii palvelut ja tavarat pääsääntöisesti kilpailutuksessa voittaneelta yksityiseltä toimijalta, kun asiaa koskeva hankintasopimus on lainvoimainen. Rahaliikenne ja arvonlisäveroasiat kuuluvat tuohon sopimussuhteeseen. Myönnettävän tuen laskentaperusteena on kuitenkin tavaran ja palvelun arvonlisäverollinen myyntihinta ELY-keskukselle, mikä käy esille luonnonsuojelulain 6 g §:ssä.

Ehdotettavan ennallistamisen, kunnostuksen ja hoidon tuen tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistäminen tavalla, joka ei useimmiten edistä tuen saajan taloudellista toimintaa. Koska verojärjestelmässä lähtökohtaisesti rahanaroisena etuna saadut avustukset ja tuet ovat veronalaista tuloa, on asiaan liittyen herännyt kysymyksiä, voisiko tuesta kuitenkin joissain olosuhteissa syntyä maanomistajalle veronalainen rahanarvoinen etu. Tämän epäselvyyden poistamiseksi ja järjestelmän tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 6 §:ään on tehty muutos (1075/2020), jolla valmistetaan, että ennallistamisen, kunnostuksen ja hoidon toteuttamisesta ei synny veronalaista tuloa tuen saajalle.

**1.5 Asian valmistelu**

**Perusvalmistelu**

Asetus on valmisteltu ympäristöministeriössä. Valmistelun aikana on oltu yhteydessä maa- ja metsätalousministeriöön, valtiovarainministeriöön, työ- ja elinkeinoministeriöön ja oikeusministeriöön.

Asetusehdotus ja siihen liittyvä perustelumuistio ovat olleet lausunnolla xx-xx verkkopalvelussa [www.lausuntopalvelu.fi](http://www.lausuntopalvelu.fi). Lausuntoa pyydettiin kaikkiaan xx taholta. Lausuntoyhteenveto on julkaistu hankkeen asiakirjoissa. Lausunnon asetusluonnoksesta antoivat xx [täydentyy]

**Jatkovalmistelu**

Ympäristöministeriö on XX pyytänyt yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien ennallistamiseen, kunnostukseen ja hoitoon myönnettävä tukiEuroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukitoimenpiteen osalta tulisi noudattaa. Asetusluonnos on ollut Yritystukineuvottelukunnan käsittelyssä xx.xxx. Yritystukineuvottelukunta on lausunnossaan todennut [täydentyy].

**1.6 Voimaantulo**

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan xx päivänä xxkuuta 2022 ja olemaan voimassa 31.12.2027 saakka.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

**1 §.** *Soveltamisala.*Pykälä sisältäisi soveltamisalasäännöksen.

Ehdotetun 1 momentin perusteella asetusta sovellettaisiin luonnonsuojelulain muuttamisesta annetun lain 1 a lukua täsmentävänä säädöksenä lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien ennallistamiseen, kunnostukseen ja hoitoon myönnettävään tukeen pois lukien perinnebiotooppien kunnostukseen ja hoitoon vuosina 2020-2025 myönnettävästä tuesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (953/2020) tarkoitettujen perinnebiotooppien kunnostukseen ja hoitoon myönnettävä tuki.

Asetus ei koskisi perinnebiotooppien kunnostusta ja hoitoa myöskään vuoden 2025 jälkeen, koska perinnebiotooppeja koskeviin tukiin sovelletaan maatalouden ryhmäpoikkeusasetusta ja ne vaativat siten oman asetuksensa.

Tuen saajan näkökulmasta tuki koostuu lajien elinympäristössä tai luontotyypillä toteutettavista toimenpiteistä (palvelu) ja tarvittavista välineistä (tavara). Tuen saaja ei maksa saamastaan palvelusta tai tavaroista vastiketta. Arvonlisäverolain 1 §:n mukaan arvonlisäveroa maksetaan valtiolle tavaran tai palvelun myynnistä liiketoiminnan muodossa. Arvonlisäverolain 2 §:n mukaan verovelvollinen myynnistä on lähtökohtaisesti tavaran tai palvelun myyjä. Hoitotoimenpiteiden kustannuksista vastaa ELY-keskus, joka huolehtii, että myönteisen tukipäätöksen saaneet saavat päätöksen mukaisen tuen.

**2 §.** *Euroopan unionin lainsäädännön soveltaminen.* Pykälässä säädettäisiin EU:n valtiontukisääntöjen soveltamisesta lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien ennallistamiseen, kunnostukseen ja hoitoon myönnettävään tukeen.

Tämän asetuksen mukaiset tuettavat toimenpiteet tähtäävät luonnon monimuotoisuuden parantamiseen ja ovat useimmissa tilanteissa ei-taloudellisia. Esimerkkeinä ei-taloudellisista toimista voidaan nostaa lintuveden vedenkorkeuden säätely, lähteen tai puron luonnontilaan ennallistaminen tai suo-ojien tukkiminen. Joissain tilanteissa tuki voi kohdistua myös taloudelliseen toimintaan. Tällaisesta esimerkkinä voidaan eräissä tilanteissa mainita metsätalousalueella toiminen. Näitä tilanteita varten asetuksessa on tarpeen säätää myös EU:n valtiontuen soveltamisesta.

Myönnettäessä tämän asetuksen mukaista tukea taloudelliseen toimintaan sovellettaisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen annettua komission asetusta (EU) N:o 1407/2013 (de minimis –asetus).

Osa EU-valtiontukisääntelyn vaatimuksista sisältyy luonnonsuojelulain säännöksiin, joiden nojalla tämä asetus annetaan. Näitä keskeisiä vaatimuksia sisältyy luonnonsuojelulain 6 c, 6 e, 6 g, 6 j, 6 l §:ään.

EU:n valtiontukeen sovellettavat säädökset ovat määräajan voimassa. Säädösten uudistamisen myötä voi olla tarpeen sopeuttaa myös tämän kansallisen asetuksen sisältöä muuttuneeseen EU:n valtiontukisääntelyyn.

Tukiviranomaisen tulee toiminnassaan tunnistaa tapauskohtaisesti ne tilanteet, joissa olisi kyse tuen kohdistumisesta taloudelliseen toimintaan.

**3 §.** *Tuen muoto.* Pykälä sisältäisi tuen muotoa koskevan säännöksen. Tuki olisi lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien ekologista tilaa parantava ennallistaminen, kunnostus ja hoito ja tarvittaessa niitä koskeva suunnittelu.

Perustelumuistion yleisperusteluissa ja 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetulla tavalla tuki olisi palvelua (kunnostus- ja hoitotoimenpiteiden toteuttaminen) ja mahdollista välineistöä (esimerkiksi puron soraistukseen tarvittavaa soraa tai ojien patoamiseen tarvittavia tarvikkeita). ELY-keskus ei peri tuen saajilta vastiketta palvelusta tai tavarasta, jolloin kyse ei ole tavaran myynnistä arvonlisäverotuksen näkökulmasta. Esitetyssä tilanteessa tavaran tai palvelujen toimittamisesta tuen saajalle ei siis synny maksettavaa tai tilitettävää arvonlisäveroa.

**4 §.** *Tukihakemuksen sisältövaatimukset.* Pykälä sisältäisi luonnonsuojelulain 1 a luvun 6 e §:ä tarkentavat säännökset tukihakemuksen sisällöstä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan tukihakemuksen olisi sisällettävä hankkeen tai toiminnan toteutuspaikka ilmaistuna esimerkiksi kiinteistötunnuksella, kohdekohtainen kartta ja kohteen pinta-ala. Hakemuksen tulisi sisältää myös kuvaus kohteen tiedossa olevista luontoarvoista ja tuen kohteena olevista luontotyypeistä tai lajin elinympäristöstä (2 kohta). Samoin edellytettäisiin joko suunnitelma kohteen ennallistamis-, kunnostus tai hoitotoimenpiteistä. Mikäli suunnitelmaa ei olisi, tulisi hakemuksen sisältää esitys suunnitelman laatimisesta osana tukea (3 kohta). Mikäli ennallistamiseen, kunnostukseen tai hoitoon sisältyy puuston poistoa kohteelta, olisi hakemuksessa arvioitava myös syntyvät puunmyyntitulot (4 kohta). Toimenpiteiden toteuttamiseen hakijan lisäksi mahdollisesti osallistuvat muut tahot tulisi myös esittää (5 kohta).

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilanteista, joissa tukea myönnetään maanomistajan kirjallisen suostumuksen nojalla. Tällöin ELY-keskuksen on ennen tuen myöntämistä varmistettava, että sillä on hallussaan asian käsittelyä varten tarvittavat ja pykälässä tarkoitetut tiedot.

Tuen hakija on kuitenkin vastuussa siitä, että se on ilmoittanut oikeat tiedot ja että sillä on oikeus hakea tukea kyseessä olevalle kohteelle.

**5 §.** *Tuen myöntämisen edellytykset ja rajoitukset.* Pykälässä säädettäisiin tuen myöntämisen edellytyksistä-

Pykälän 1 momentin mukaan ennallistamista, kunnostusta ja hoitoa koskevan tuen myöntämisen edellytyksenä olisi ELY-keskuksen tekemä kokonaisharkinta hakemuksessa esitetyn kohteen luontoarvoista, toimenpiteiden vaikuttavuudesta kohteen ekologisen tilan paranemiseen sekä toimenpiteiden arvioiduista kustannuksista suhteessa saavutettaviin hyötyihin.

Pykälän 2 momentin perusteella tukea ei myönnettäisi toimenpiteille, joista maanomistaja saa muuta kuin kotitarvehakkuuseen rinnastuvaa tuloa. Tällä tarkoitettaisiin niin vähäistä tuloa, että se voidaan rinnastaa kotitarvehakkuuseen. Asetuksen 4 §:n mukaan puuston poistosta syntyvät tulot olisi arvioitava hakemuksessa. Mikäli tässä arviossa katsottaisiin, että hakkuista syntyy vähäistä suurempaa tuloa, tukea ei myönnettäisi hakkuutoimenpiteisiin. Tukena voitaisiin kuitenkin myöntää tavanomaisen hakkuun ylittävät, kohteen ekologista tilaa parantavat toimenpiteet, kuten risujen kasaus, kuntan poisto tai luonnonhoidollisista syistä tilattavat erityishakkuun lisätyöt.

Pykälän 3 momentin perusteella tuen myöntämisen edellytyksenä on maanomistajan sitoutuminen kohteen säilyttämiseen luonnonsuojelulain 6 i §:n mukaisella sopimuksella 5 vuoden ajan siinä tapauksessa, että kohdetta ei suojaa luonnonsuojelulain 24 §:n mukainen luonnonsuojelualueen perustamispäätös, 25 §:n mukainen alueen määräaikainen rauhoittamissopimus, joka on voimassa vähintään vastaavan ajan, 30 §:n mukainen suojellun luontotyypin rajauspäätös tai 47 §:n mukainen rajauspäätös. Luonnonsuojelulain 6 i §:ssä säädetään, että ELY-keskus voi tehdä tuensaajan kanssa sopimuksen toimen toteuttamisen ja tuen luovuttamisen yksityiskohdista, ja että maanomistajan suostumukseen perustuvassa menettelyssä sopimus on tuen myöntämisen edellytys. Luonnonsuojelulain 6 j §:n perusteella ELY-keskuksen on päätöksellään määrättävä jo luovutettu tuki tai sen arvo kokonaan tai osittain perittäväksi takaisin muun muassa siksi, että tuen saaja muutoin olennaisesti rikkoo tuen ehtoja. Näin ollen, mikäli maanomistaja rikkoisi kohteen säilyttämistä koskevan sitoumuksensa, ELY-keskuksen olisi määrättävä tuki tai sen arvo kokonaan tai osittain perittäväksi takaisin.

Luonnonsuojelulain 6 g §:n mukaan tuen myöntämisen edellytyksenä on, ettei samaan toimenpiteeseen ole myönnetty muuta julkista rahoitusta. Tukea ei siten voida myöntää kohteille, joille on voimassa kestävän metsätalouden määräaikaisen rahoituslain (594/2015) 28 §:n mukainen luonnonhoitohanke. Sääntelyllä pyritään varmistamaan se, ettei samaan toimenpiteeseen myönnetä muuta päällekkäistä julkista rahoitusta. Käytännössä tämä edellyttää, että ELY-keskus hakemuksen käsittelyn yhteydessä tapauskohtaisesti selvittää ja varmistaa, ettei tukea myönnetä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat saaneet muuta julkista rahoitusta.

**6 §.** *Tukipäätös.* Pykälä sisältäisi luonnonsuojelulain 1 a luvun 6 i §:ä tarkentavat säännökset tukipäätöksestä.

Pykälän mukaan myönteisen tukipäätöksen olisi sisällettävä arvio tuen rahallisesta arvosta ja tuen enimmäismäärä. Tuen tarkka toteutunut rahallinen arvo ilmoitettaisiin tuen saajalle toimenpiteiden valmistuttua. Järjestelmä perustuisi siihen, että ELY-keskus kilpailuttaisi tavaran ja palvelun hankinnan ja tekisi kilpailutuksen voittaneen tahon kanssa sopimuksen. Näin tuen arvoa koskeva tarkka hintatieto olisi ELY-keskuksella vasta toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen. Tuen enimmäismäärä määräytyisi de minimis -asetuksen mukaisesti silloin, kun sitä sovellettaisiin. ELY-keskusta koskisi tällöin myös yritystukilain (799/2020) mukainen velvoite ilmoittaa myönnetyt ja maksetut de minimis –tuet kansalliseen rekisteriin.

**7 §.** *Voimaantulo*. Asetus ehdotetaan tulevan voimaan 21xx.xx.2022 ja olemaan voimassa 31.12.2027 saakka.

Asetus olisi voimassa määräajan, koska kyse voi olla EU:n valtiontukeen sovellettavien säädösten mukaisesta valtiontuesta.