11.5.2022

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Elinympäristöjen ennallistamis-, kunnostus- ja hoitohankkeiden tukiohjelma

1. **Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus**

Ympäristöministeriö on pyytänyt 19.4.2022 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö *elinympäristöjen ennallistamis-, kunnostus- ja hoitohankkeiden tukiohjelma* Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukitoimenpiteen osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö liitteenä).

Tuen tavoitteet ja sisältö

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.

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 valoisuu-

den 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.

Uudella asetuksella mahdollistettaisiin luonnonsuojelulain (1096/1996) mukaisten tukien myöntäminen elinympäristöjen ennallistamista, kunnostusta ja hoitoa koskeviin hankkeisiin. Luonnonsuojelulain ja annettavan asetuksen perusteella elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) tekisi hakemuksiin perustuen valtionavustuspäätöksiä elinympäristöjen ennallistamista, kunnostusta ja hoitoa koskeviin hankkeisiin. Tukea voitaisiin myöntää myös maanomistajan kirjallisen suostumuksen perusteella. Tuki myönnettäisiin tavarana tai palveluna, eli rahallisen tukemisen sijaan ELY-keskus vastaisi tarvittavien toimenpiteiden järjestämisestä ja toteutuksen valvonnasta yksityisen maanomistajan mailla. ELY-keskus voisi hankkia tarvittavat toimenpiteet myös maanomistajalta itseltään markkinahintaisella ostopalvelusopimuksella. Tehtävistä toimenpiteistä sovittaisiin yhdessä maanomistajan kanssa. Tukiohjelman on tarkoitus olla voimassa asetuksen voimaan astumisen jälkeen 31.12.2027 saakka. Tukiohjelman budjetti on kaksikymmentäyksi (21) miljoonaa euroa.

Ennakkoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Tukitoimenpiteen voidaan arvioida täyttävän Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit siltä osin kuin tukea myönnetään taloudelliseen toimintaan. Tuki myönnetään valtion varoista ja sen myöntää valtio (ELY-keskukset). Tukea voidaan lausuntopyynnön mukaan myöntää taloudelliseen ja muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Tukea voidaan lausuntopyynnön mukaan myöntää luonnollisille henkilöille, yrityksille, muille yhteisöille taikka julkisyhteisöille. Lausuntopyynnön mukaan tuen saajista pääosa olisi yksityisiä maanomistajia.

Valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaaja on yritys. Euroopan unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti määritellyt yritykset taloudellista toimintaa harjoittaviksi yksiköiksi, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Tietyn yksikön luokittelu yritykseksi riippuu näin ollen täysin sen toimintojen luonteesta. Yksiköllä kansallisen lainsäädännön mukaan oleva asema ei ole ratkaiseva. Myös luonnolliset henkilöt voivat täyttää yrityksen määritelmän harjoittaessaan esimerkiksi metsätaloustoimintaa.

Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla. Koska taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten toimintojen välinen ero riippuu jossain määrin jäsenvaltioiden poliittisista valinnoista ja taloudellisesta kehityksestä, ei ole mahdollista laatia tyhjentävää luetteloa toiminnoista, jotka lähtökohtaisesti eivät koskaan olisi taloudellisia. Komissio on kuitenkin pyrkinyt selventämään taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välistä eroa useilla tärkeillä aloilla valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa (2016/C 262/01).

Tiedonannon mukaan tiettyjen luonnonsuojeluun liittyvien toimintojen erityisluonteen vuoksi ne voidaan järjestää toisin kuin kaupalliselta pohjalta, eivätkä ne tällöin ole luonteeltaan kaupallisia. Niiden julkinen rahoitus ei tämän vuoksi ole välttämättä valtiontukea. Luonnonsuojeluun liittyvä toiminta, joka rahoitetaan pääasiassa kävijä- tai käyttäjämaksuilla tai muunlaisin kaupallisin keinoin, on kuitenkin katsottava luonteeltaan taloudelliseksi (tiedonannon 35 kohta). Tapauksissa, joissa yksikkö harjoittaa toimintoja, joista jotkin ovat muita kuin taloudellisia toimintoja ja jotkin taloudellisia toimintoja, sen saama julkinen

rahoitus kuuluu valtiontukisääntöjen piiriin vain siltä osin, kuin se kattaa taloudellisiin toimintoihin liittyvät kustannukset (tiedonannon 37 kohta).

Lausuntopyynnön mukaan ELY-keskus valitsee avustettavat hankkeet avoimien hakujen kautta, joihin voivat osallistua luonnolliset henkilöt, yritykset, muut yhteisöt taikka julkisyhteisöt lukuun ottamatta valtiota. Avustukset ovat harkinnanvaraisia ja niiden myöntäminen perustuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kokonaisharkintaan, jossa huomioidaan hakemuksessa esitetyt kohteen luontoarvot, toimenpiteillä saavutettavat hyödyt kohteen ekologiselle tilalle sekä arvio toimenpiteiden kustannuksista. Tukitoimenpide on näin ollen valikoiva. Vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailuun ei voida myöskään sulkea kokonaan pois.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Lausuntopyynnön mukaan tukitoimenpiteeseen soveltuu vähämerkityksistä tukea koskeva yleinen de minimis -asetus (komission asetus 1407/2013), koska hankekohtaiset avustukset eivät ylittäisi De minimis -rajaa. Lausuntopyynnön mukaan tukiviranomainen huolehtisi tällöin siitä, että myönnettävän tuen määrä täyttää de minimis- asetuksen ehdot. De minimis- asetuksen 3 artiklan mukaan tukitoimenpiteiden ei katsota täyttävän kaikkia perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan perusteita, jos ne täyttävät asetuksessa vahvistetut edellytykset. Jäsenvaltion yhdelle yritykselle myöntämän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana. Enimmäismäärää laskettaessa on otettava huomioon kaikki kyseisen yrityksen mahdollisesti eri viranomaisilta saamat de minimis -tuet. Maatalouden alkutuotanto ja kalatalous on suljettu pois yleisen de minimis –asetuksen soveltamisalasta, eikä asetuksen mukaista tukea voida näille aloille myöntää. Lausuntopyynnön mukaan luonnonsuojelulain tarkoittamien luontotyyppien osalta tämä tarkoittaa, että perinnebiotoopit on suljettava pois asetuksen soveltamisalasta.

RPA:n 36 artiklan nojalla voidaan puolestaan myöntää investointitukea, jonka ansiosta yritykset voivat ylittää ympäristönsuojelua koskevat unionin normit tai unionin normien puuttuessa parantaa ympäristönsuojelun tasoa edellyttäen, että tukitoimenpide täyttää asetuksen I luvun yleiset edellytykset ja kyseisen artiklan erityiset edellytykset. Ympäristönsuojeluun myönnettävään tukeen sovellettavat määritelmät sisältyvät RPA:n 2 artiklan 101–131 kohtiin. RPA 2 artiklan 101 kohdan mukaan ympäristönsuojelulla tarkoitetaan kaikkia toimenpiteitä, joilla pyritään korjaamaan tai ennalta ehkäisemään fyysiselle ympäristölle tai luonnonvaroille tuensaajan omasta toiminnasta aiheutuvia haittoja, pienentämään tällaisten haittojen riskiä tai edistämään luonnonvarojen järkiperäistä käyttöä, mukaan lukien energiansäästötoimenpiteet ja uusiutuvien energialähteiden käyttö.

Jotta investointi olisi 36 artiklan mukainen, on sen täytettävä yksi seuraavista edellytyksistä: a) sen on mahdollistettava, että tuensaaja voi parantaa toimintansa ympäristönsuojelun tasoa ylittämällä sovellettavat unionin normit riippumatta siitä, onko voimassa velvoittavia kansallisia normeja, jotka ovat tiukempia kuin unionin normit; tai b) sen on mahdollistettava, että tuensaaja voi parantaa toimintansa ympäristönsuojelun tasoa unionin normien puuttuessa. Tukea ei saa myöntää, jos investoinnit toteutetaan sen varmistamiseksi, että yritykset noudattavat jo hyväksyttyjä unionin normeja, jotka eivät ole vielä tulleet voimaan. Tuki-intensiteetti saa olla enintään 40 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista, jotka määritellään tarkemmin RPA:n 36 artiklan 5 kohdassa.

Ryhmäpoikkeusasetus ei sovellu tukitoimenpiteeseen. Komissio on julkaissut lokakuussa 2021 esityksen ryhmäpoikkeusasetuksen muuttamiseksi. Esityksen mukaan ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa laajennettaisiin muun muassa siten, että se koskisi myös investointitukia luontotyyppien ja ekosysteemien kunnostamiseen, biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja ennallistamiseen.

2. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakkoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että ” Elinympäristöjen ennallistamis-, kunnostus- ja hoitohankkeiden tukiohjelma” täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset siltä osin kuin tukea myönnetään taloudelliseen toimintaan.

Valtiontukea koskevana menettelytapana kyseessä olevan tukiohjelman tapauksessa voidaan soveltaa vähämerkityksisiä tukia koskevaa yleistä de minimis -asetusta. Tällöin tulee huolehtia asetuksen mukaisista ehdoista.

Tukiohjelman on tarkoitus olla voimassa 31.12.2027 saakka. Yritystukineuvottelukunta kiinnittää huomiota siihen, että tukiohjelmaan sovellettavat nykyiset EU:n valtiontukisäännöt ovat voimassa 31.12.2023 saakka ja että tarvittaessa tukiohjelman kansallista oikeusperustaa tulee muuttaa valtiontukisääntöjen muutosten edellyttämällä tavalla. Jos ryhmäpoikkeusasetusta muutetaan komission esittämällä tavalla, tulee tukiohjelman valtiontukiperustaa arvioida uudelleen.

Esittelijä: erityisasiantuntija Emmi Nykänen

LIITTEET

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 19.4.2022 liitteineen