

EHDOTUS vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (714/2015) muuttamisesta

1. EHDOTUKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Ehdotuksella tehtäisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun komission asetuksen (EU) N:o 2022/2472 (jäljempänä maatalouden uusi ryhmäpoikkeusasetus) edellyttämät tekniset muutokset vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamisesta annetun valtioneuvoston asetukseen (714/2015, vesistökuunnostuksen tukiasetus). EU:n komission maatalouden uuden ryhmäpoikkeusasetuksen antamisen jälkeen kansalliset tukiohjelmat on saatettava sen mukaisiksi kuuden kuukauden kuluessa asetuksen voimaantulosta eli 1.7.2023 mennessä.

Muutos on välttämätön, jotta kansallista vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamista voitaisiin jatkaa 30.6.2023 jälkeen.

Lisäksi ehdotetaan, että vastikkeetta tehtävän työn arvon hyväksymistä koskeva kirjaus muutetaan siten, että euromääräiset vakioarvot poistettaisiin ja vastikkeetta tehtävän työn arvona otettaisiin huomioon enintään vastaavasta työstä maksettava palkka ja palvelun arvona enintään käypä arvo. Vastikkeettoman työn arvo hyväksyttäisiin tukipäätöksessä. Syynä muutokseen on, että vastikkeetta tehtävän työn euromäärät ovat yleisen kustannustason nousun myötä osoittautuneet alhaisiksi. Muutoksella lisättäisiin myös säädöksen joustavuutta ottaa huomioon erityyppinen vastikkeeton työpanos. Lisäksi yleisemmän säännöksen tarkoituksena on vähentää tarvetta asetuksen päivitykseen kustannustasojen muuttuessa. Ohjeelliset hyväksyttävät arvot määriteltäisiin vuosittain hakuohjeissa.

Muutokset toteutettaisiin käytännössä tarkistamalla säädösviittauksia kahdessa asetuksen pykälässä sekä yhdessä pykälässä euromääräiset määräykset poistettaisiin.

2. YLEISPERUSTELUT

2.1. Tausta ja nykytila

Valtion varoista voidaan avustaa vesistötoimenpiteitä, joiden tarkoituksena on muun muassa edistää vesistöjen monipuolista käyttöä, vähentää sää- ja vesiolojen ääri-ilmiöistä aiheutuvia riskejä, edistää kalakantojen luontaista lisääntymistä, edistää vesistöjen hyvää tilaa ja turvata luonnon monimuotoisuutta. Avustukset ovat harkinnanvaraisia.

Vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamisesta annettua valtioneuvoston asetusta käytetään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa (ELY-keskuksissa) valtionavustuslain ohella säädösperustana sekä maa- ja metsätalousministeriön että ympäristöministeriön osoittamilla määrärahoilla myönnettävistä avustuksissa. Asetusta on käytetty säädösperustana maa- ja metsätalousministeriön toimialalla tulvariskien hallintaan ja muiden vesitaloudellisten riskien ja haittojen vähentämiseen, vesistöjen monipuolisen käytön ja hoidon edistämiseen sekä kalan kulkua, kalakantojen luontaista lisääntymistä ja monimuotoisuuden ylläpitoa edistävien hankkeiden toteuttamiseen sekä ympäristöministeriön

toimialalla erityisesti vesien hyvän tilan saavuttamista ja ylläpitämistä edistäviin toimenpiteisiin.

Asetuksen antamisen yhteydessä katsottiin, että asetuksen mukaisesti myönnettävät avustukset eivät olisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107(1) artiklassa tarkoitettua valtiontukea. Asetuksen soveltamisen yhteydessä on kuitenkin noussut esiin tarve mahdollistaa avustusten myöntäminen myös valtiontukena. Tähän tarpeeseen on johtanut muun muassa vesien hyvän tilan saavuttamisen vaikeuden sekä ilmastonmuutoksen vesiympäristölle aiheuttamien paineiden aiheuttamat toimintaympäristön muutokset. Näiden vuoksi tarve avustaa esimerkiksi maa- ja metsätalouskäytössä olevalta maalta tulevan hajakuormituksen vähentämistä sekä uusien vesiensuojeluteknologioiden kehittämistä ja käyttöönottoa on lisääntynyt. Asetuksen muutoksessa, joka tuli voimaan 13.9.2021, mahdollistettiin avustuksen myöntäminen myös valtiontukena sekä säädettiin valtiontukena myönnettäviin avustuksiin sovellettavasta EU:n valtiontukisääntelystä.

Vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden kokonaiskustannuksiin voidaan sisällyttää myös vastikkeetta tehtävä työ, joka on tarpeen hankkeen toteuttamiseksi. Vastikkeetta tehtävä työ on hankkeissa vakiintunut toimintatapa ja sillä voidaan korvata hanketoimijalta edellytettyä omarahoitusosuutta. Vastikkeetta tehtävän työn arvona on voimassa olevassa asetuksessa määritetty 15 euroa tunnilta työn tekijää kohden. Jos vastikkeetta tehtävässä työssä käytetään traktoria tai moottorityökonetta, on sen käyttämisen arvoksi luettu lisäksi 30 euroa käyttötunnilta. Vastikkeetta tehtävän työn euromäärät ovat yleisen kustannustason nousun myötä osoittautuneet alhaisiksi.

ELY-keskus toimii ja toimisi edelleen valtionapuviranomaisena. ELY-keskus tekisi hakemuksiin perustuen ja valtionavustuslain, asetuksen ja valtiontukena myönnettävään avustukseen sovellettavan EU:n valtiontukisääntelyn perusteella valtionavustuspäätöksiä vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantaviin hankkeisiin. Vastikkeettoman työn määrä hankkeessa tulisi perustella hankehakemuksessa ja se ratkaistaisiin ELY-keskuksen toimesta tukipäätöksessä.

2.2. Ehdotuksen tavoitteet

Asetusmuutoksella mahdollistettaisiin valtionavustuslain mukaisten valtionavustusten myöntäminen myös jatkossa valtiontukena EU:n valtiontukisääntelyä noudattaen. Asetusmuutoksella päivitettäisiin säädökseen sovellettavaa EU:n valtiontukisääntelyä koskevat viittaukset, joita valtionapuviranomaisen tulee soveltaa silloin, kun avustusta myönnetään maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena valtiontukena taloudelliseen toimintaan. Avustuksen käyttötarkoitus ei muuttuisi päivityksen yhteydessä.

Ehdotuksessa muutettaisiin vastikkeettoman työn arvon hyväksymistä siten, että euromääräiset vakioarvot vastikkeetta tehtävästä työstä poistettaisiin ja vastikkeetta tehtävän työn arvona otettaisiin huomioon enintään vastaavasta työstä maksettava palkka ja palvelun arvona enintään käypä arvo. Vastikkeettoman työn arvo hyväksyttäisiin tukipäätöksessä. Ehdotettu muutos vastaa yleisen kustannustason nousuun, johon kiinteä asetukseen kirjattu vakioarvo ei voi joustavasti vastata. Vastikkeetta tehtävän työn arvo voitaisiin edelleen katsoa hanketoimijan omarahoitusosuudeksi ja vastikkeetta tehtävän työn arvo saisi olla enintään valtionavustuksen ylittävä osa hankkeen kokonaiskustannuksista. Vastikkeetta tehtävän työn tarve ja sen määrä hankkeessa tulisi perustella hankehakemuksessa ja se ratkaistaisiin valtionapuviranomaisen toimesta avustuspäätöksessä.

ryhmäpoikkeusasetus on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä 21.12.2022 (EUVL 327/1) ja se on tullut voimaan 1.1.2023.

2.4. Asetusmuutoksen lisäksi tarvittavat hallinnolliset toimet

Tuen ilmoittamisen kynnyсарvo laskee

Nykyisin maatalouden vanhan ryhmäpoikkeusasetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaan tuen julkaisemisen kynnyсарvo on 60.000 euroa. Näitä kynnyсарvojen ylittäviä tukipäätöksiä on ollut tähän mennessä hyvin vähän.

Maatalouden uuden ryhmäpoikkeusasetuksen artiklassa 9 säädetään julkaisemisesta ja tiedottamisesta. Sen 1. kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava tietojen julkaiseminen komission avoimuusmoduulissa tai kattavalla valtioneuvoston sivustolla kansallisella tai alueellisella tasolla muun muassa liitteessä III tarkoitettu kustakin yksittäisestä tuesta, jonka suuruus ylittää 10 000 euroa, kun kyseessä ovat maatalouden alkutuotannon alalla toimivat tuensaajat. Lisäksi kohdassa säädetään, että tiedot on julkaistava kuuden kuukauden kuluessa tuen myöntämispäivästä.

Maatalouden uuden ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen kynnyсарvo tuen julkaisemiseen siten alenee nykyisestä merkittävästi. Valtionapuviranomaisena toimivan alueellisten ELY-keskuksen on julkaistava säännöksen nojalla kaikki 10 000 euroa ylittävät tuet. Vuonna 2021 myönnettyistä maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan kuuluvista tuista yli puolet ylitti tämän kynnyсарvon. Lukumääräisesti näitä artiklan kynnyсарvon ylittäviä tukia arvioidaan vuosittain olevan muutama kymmenen. Näin ollen kynnyсарvon alenemisesta aiheutuu jonkin verran lisää hallinnollista taakkaa, kun artiklan mukaisesti julkaistavien tukien lukumäärä kasvaa.

Tuen diskonttaus tuen myöntämispäivän arvoon

Maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen 7 artiklan kohdan 5. mukaisesti useammassa erässä maksettava tuki on diskontattava tuen myöntämispäivän arvoon. Myös tukikelpoiset kustannukset on diskontattava tuen myöntämispäivän arvoon. Diskonttauksessa käytettävä korko on tuen myöntämispäivänä sovellettava diskonttokorko. Diskonttaus koskeen vain maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella myönnettyjä tukia.

Vastikkeettoman työn hyväksyminen

Päätösten yhtenäisyyden ja ennakoitavuuden varmistamiseksi valtioneuvoston viranomaisena toimivien ELY-keskusten, ohjaavien ministeriöiden tuella, tulisi laatia ohjeelliset arvot vastikkeettoman työn hyväksymisestä ja ohjeistaa hakijoita vuosittain laadittavassa ja julkaistavassa hakukuulutuksessa ja hakuohjeissa. Vastikkeetta tehtävän työn ohjeellisista arvoista voidaan perustellusta syystä harkinnanvaraisesti poiketa.

2.5. Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Esitetyillä asetuseroimuutoksilla ei olisi vaikutusta siihen, missä määrin valtion talousarvioissa suunnataan määrärahaa vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamiseen. Ehdotetuista muutoksista ei aiheutuisi taloudellisia vaikutuksia.

Ympäristövaikutukset

Asetusmuutoksella ei olisi ympäristövaikutuksia. Asetuksen perusteella myönnettävien valtionavustusten tavoitteet pysyisivät samoina. Avustusta voitaisiin edelleen myöntää erityyppisiin vesistöön, vesistöä pienempien pintavesien ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantaviin sekä tulva- tai kuivuusriskiä vähentäviin toimenpiteisiin asetuksen 4 §:n mukaisesti.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Asetus ei aiheuttaisi merkittäviä organisaatio- tai henkilöstövaikutuksia valtionapuviranomaisena toimivassa ELY-keskuksessa tai KEHA-keskuksessa. ELY-keskus hoitaisi edelleen valtionapuviranomaisen tehtävät, eikä asetusermuutoksella olisi tähän vaikutusta.

Tuen ilmoittamisen kynnyksarvon laskemisesta aiheutuisi vähäistä lisätyötä ELY-keskuksissa. Lisätyö johtuisi siitä, että nykyistä suurempi osa tukipäätöksistä olisi julkaistava. Julkaisemista edellyttäviä päätöksiä tulee olemaan vain vähäinen määrä, minkä takia julkaisemiseen liittyvän työmäärän arvioidaan olevan vähäinen, eikä tukien julkaisemista aiheutuva työ edellytä lisäresursseja. Julkaiseminen edellyttää tietojen keräämistä kahdesti vuodessa tai julkaistavien tietojen syöttämistä yksittäisen päätöksen jälkeen valitusta toimintatavasta riippuen. ELY-keskusten olisi avustuspäätöksissä otettava huomioon useammassa erässä maksettavan avustuksen diskonttaus tuen myöntämispäivän arvoon. Ohjaavien ministeriöiden on varmistettava, että ELY-keskukset saavat riittävää neuvontaa ja ohjausta asetuksen soveltamiseen.

Vastikkeettoman työn arvon hyväksymistä koskeva muutos ei lisäisi merkittävästi työmäärää ELY-keskuksissa, koska ELY-keskus edelleen ratkaisisi avustuspäätöksessä vastikkeettoman työn arvon ja enimmäismäärän hankkeessa. ELY-keskusten päätöksenteon ja hankkeiden rahoitussuunnitelmien laadinnan tueksi tulee valtionapuviranomaisen laatia valtakunnallinen hakuohje hyväksyttävistä ohjeellisista henkilö- ja konetyön arvoista.

2.6. Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä virkatyönä. Valmistelun aikana on oltu yhteydessä ympäristöministeriöön.

Lausuntokierros

Asetusehdotukseen ja siihen liittyvään perustelumuietioon pyydettiin lausuntoja työ- ja elinkeinoministeriöltä, ympäristöministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, oikeusministeriöltä ja kaikilta ELY-keskuksilta ajalla 6.6.–15.6.2023.

Lausuntoja annettiin ympäristöministeriöstä ja valtiovarainministeriöstä sekä Uudenmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Kaakkois-Suomen, Pohjois-Karjalan ja Kainuun ELY-keskuksista. Oikeusministeriö lausui, että heillä ei ole lausuttavaa.

Lausunnoissa otettiin kantaa lähinnä vastikkeettoman työn arvoa koskevaan muutokseen. Lausunnoissa pidettiin tarpeellisena, että hyväksyttävän vastikkeettoman työn arvoa voidaan korottaa. ELY-keskusten ja valtiovarainministeriön lausunnoissa arvioitiin vastikkeettoman työn arvon harkinnanvaraisuuden kuitenkin lisäävän työmäärää ELY-keskuksissa ja hankaloittavan hankkeiden omarahoituksen suunnittelua. Neljässä lausunnossa esitettiin, että ohjeellinen arvo henkilö- ja konetyölle olisi hyvä jatkossakin määritellä asetuksessa. Mikäli arvoa ei määritellä asetuksessa, tulisi lausuntojen mukaan ministeriöiden ohjata tai määrittää

periaatteet hyväksyttävän työn arvon määrittelyyn. Ympäristöministeriön lausunnossa pidettiin euromääräisten vakioarvojen poistamista perusteltuna, mutta tuotiin esiin ohjauksen tarve hakijoille ja ELY-keskuksille.

Jatkovalmistelu

Jatkovalmistelussa asetusehdotuksen pykälään 7 momenttiin 2 palautettiin lausuntojen pohjalta lause ”*Vastikkeetta tehtävän työn arvo saa olla enintään valtionavustuksen ylittävä osa hankkeen kokonaiskustannuksista*”. Palautus ei aiheuta muutoksia asetuksen vaikutuksiin, vaan selkeyttää ja helpottaa valtionapuviranomaisen päätöksentekoa ja on yhdenmukainen voimassa olleen asetuksen kanssa.

Perustelumuistioon tehtiin jatkovalmistelussa muutoksia sisältöjen täydentämiseksi ja tarkentamiseksi. Vastikkeetta tehtävän työn arvon määrittämistä tarkennettiin vaikutusten sekä tarvittavien hallinnollisten toimien osalta. ELY-keskustelun lausunnoissa painottama yhteinen vastikkeettoman työn arvon määrittely katsottiin valtionapuviranomaisen tehtäväksi. Ohjaavat ministeriöt tukevat ja ohjaavat ELY-keskuksia asiassa yhtenäisyyden ja ennakoitavuuden edistämiseksi.

2.7. Säädosperusta

Ehdotettu asetusmuutos annettaisiin valtionavustuslain 8 §:n perusteella. Pykälä sisältää asetuksenantovaltuuden valtionavustuslain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä annettaville tarkemmille säännöksille.

2.8. Voimaantulo

Asetusmuutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2023. Huolimatta siitä, että sovellettavat EU:n valtioneuvoston päätökset ovat määräajan voimassa, asetusta ei muutettaisi määräaikaiseksi, vaan se olisi voimassa toistaiseksi. Asetuksen sisältöä sopeutettaisiin tarpeen mukaan muuttuneisiin EU:n valtioneuvoston päätöksiin.

3. YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

2 a §. *Valtiontukena myönnettävän avustuksen oikeusperusta.* Pykälän 2 momentin 2 kohtaan tehtäisiin teknisiä muutoksia siten, että säännökseen päivitetäisiin EU:n maatalouden uuden ryhmäpoikkeusasetuksen nimet ja säädösnumerot. Pykälän 3 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos, jossa viittaus maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen artiklaan 39 muutettaisiin viittaukseksi artiklaan 48.

2 b §. *Valtiontukena myönnettävän avustuksen edellytykset.* Pykälän 1 momentin 1 kohtaan tehtäisiin tekninen muutos siten, että viittaus 2 artiklan kohtaan 14 muutettaisiin viittaukseksi uuden ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan kohtaan 59, jossa säädetään vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmästä.

7 § *Vastikkeetta tehtävä työ.* Pykälän tekstiin tehtäisiin tekninen muutos. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vastikkeetta tehtävän työn ja sen arvon määrittelystä. Momentissa säädettäisiin, että euromääräiset määräykset vastikkeetta tehtävästä työstä poistettaisiin ja vastikkeetta tehtävän työn arvo hyväksyttäisiin tukipäätöksessä. Vastikkeetta tehtävän työn

tarve ja sen määrä hankkeessa tulisi perustella hankehakemuksessa ja ratkaista rahoittavan viranomaisen toimesta tukipäätöksessä