Lausunto

11.11.2026

Asia: VN/3528/2026

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistämiseen vuosina 2027-2033 myönnettävästä valtionavustuksesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Luonnonvarakeskus kiittää mahdollisuudesta lausua ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi luonnon monimuotoisuuden suojelun ja hoidon edistämiseen vuosina 2027–2033 myönnettävästä valtionavustuksesta (VN/3528/2026).

YLEISET HUOMIOT

Luonnonvarakeskus (Luke) pitää lähtökohtaisesti hyvänä, että valtionavustusta voitaisiin myöntää asetusehdotuksen mukaan aiempaa laajemmalle toimijoukolle sekä aiempaa laajemmin erilaisiin hankkeisiin. Luke kuitenkin kantaa huolta siitä, että valtion rahoitusta ei olla samalla lisäämässä, mikä voi johtaa monien elinympäristöjen ja kulttuurimaiseman hoidon kannalta merkityksellisten hankkeiden jäämiseen avustuksen ulkopuolelle.

Voimassa olevaan asetukseen (880/2021) verrattuna merkittävä periaatteellinen muutos, toimijajoukon ja avustuskelpoisten kohteiden valikoiman kasvattamisen lisäksi, on avustusjärjestelmän laajentaminen koskemaan myös taloudellista toimintaa. Asetusehdotuksessa taloudelliseen ja muuhun kuin taloudelliseen toimintaan sovelletaan erisuuruisia enimmäistukitasoja, mutta taloudellisen toiminnan käsitettä tai toiminnan luokitteluperusteita ei ole ehdotuksessa tai sen perustelumuistiossa selkeästi määritelty.

Sääntelyn ennakoitavuuden ja yhdenmukaisen soveltamisen kannalta olisi perusteltua täsmentää, millä perusteilla avustettava toiminta katsotaan EU:n valtiontukioikeudessa tarkoitetuksi taloudelliseksi toiminnaksi. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää tilanteisiin, joissa sama tuensaaja harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, sekä siihen, millä perusteella esimerkiksi metsätaloutta harjoittavan luonnollisen henkilön luonnonhoito- tai ennallistamishanke katsotaan taloudelliseksi tai muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi. Perustelumuistiossa voitaisiin viitata nykyistä selkeämmin komission tiedonantoon valtiontuen käsitteestä, ja todeta, että valtiontukioikeudessa kyse ei ole ensisijaisesti siitä, kuka toimintaa harjoittaa, vaan siitä, mitä kyseisessä toiminnassa tehdään. Taloudellista toimintaa on tavaroiden tai palveluiden tarjoaminen

markkinoilla, ja maa- ja metsätaloudessa kyse on tyypillisesti puun tai maataloustuotteiden tarjoamisesta markkinoille. Toimijan oikeudellisella muodolla ei ole tässä ratkaisevaa merkitystä; sama oikeushenkilö voi harjoittaa sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa.

Perustelumuistiossa (s. 5) esimerkkinä taloudellisesta toiminnasta mainitaan maatilojen perinnebiotooppien hoito tai metsätalousmaiden luonnonhoito- tai kunnostushankkeet. Maa- tai metsätalousmaalle kohdistuvan luonnonhoitotoimenpiteen ei kuitenkaan voida katsoa olevan taloudellista toimintaa yksinomaan sillä perusteella, että toimenpide toteutetaan maa- tai metsätalousmaalla tai että tuensaaja harjoittaa maa- tai metsätaloutta. Arvioinnissa on otettava huomioon tuettavan toiminnan luonne ja yhteys tavaroiden tai palvelujen tarjoamiseen markkinoilla. Taloudellisesta toiminnasta voi olla kyse esimerkiksi silloin, kun luonnonhoitotoimenpide liittyy tuensaajan harjoittamaan maa- tai metsätalouden markkinatoimintaan tai toimenpiteestä syntyy tähän toimintaan liittyvää taloudellista hyötyä tuensaajalle.

Toimenpiteen tai hankeen luokittelu taloudelliseen ja ei-taloudelliseen toimintaan on oleellista tukitason kannalta. Taloudellisessa toiminnassa avustuksen enimmäismäärä olisi asetusehdotuksen mukaan 70 prosenttia ja ei-taloudellisessa toiminnassa 90 prosenttia.

Taloudelliseen toimintaan myönnettävän investointiavustuksen 70 prosentin enimmäistasoa perustellaan asetusehdotuksessa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 63 artiklalla. Perustelua olisi hyvä täsmentää, sillä komission heinäkuussa 2026 julkaistun ryhmäpoikkeusasetusehdotuksen 63 artiklan 7 kohdan b alakohdan mukaan 70 prosentin tuki-intensiteettiä voidaan korottaa 10 prosenttiyksiköllä keskisuurille ja 20 prosenttiyksiköllä pienille yrityksille. Vaihtoehtoisesti sitä voidaan korottaa 20 prosenttiyksiköllä yrityksen koosta riippumatta, jos tuen kokonaismäärä ei ylitä 1,89 miljoonaa euroa yritystä ja hanketta kohden. Asetuksen perustelumuistiossa olisikin hyvä perustella nykyistä selkeämmin, miksi kansallisessa asetuksessa taloudelliseen toimintaan myönnettävän avustuksen enimmäistasoksi ehdotetaan kaikissa tilanteissa 70 prosenttia. Perusteluissa (s. 18) todetaan nyt ainoastaan, että ”Muuhun kuin taloudelliseen toimintaan myönnettävän avustuksen suurempi enimmäismäärän tarkoituksena on tukea pienten toimijoiden mahdollisuutta osallistua luonnonhoitohankkeiden toteuttamiseen.”

Kuten edellä on todettu, pienille toimijoille voitaisiin komission heinäkuussa 2026 julkaiseman ryhmäpoikkeusasetusehdotuksen mukaan myöntää tukea 90 prosenttia myös taloudellisen toiminnan tapauksessa. Tukitasojen yhdenmukaistamisella 90 prosenttiin vältyttäisiin taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan rajanvedolta avustettavia hankkeita arvioitaessa, mikä vähentäisi valtionhallinnon työtaakkaa. Toisaalta voidaan esittää kannustavuuteen ja yksinkertaistamiseen liittyviä perusteluita myös sellaiselle ratkaisulle, jossa muun kuin taloudellisen toiminnan kohdalla tuki-intensiteetti olisi aina korkeampi (enintään 90 prosenttia) kuin taloudellisen toiminnan kohdalla, jossa se olisi yrityksen koosta riippumatta aina enintään 70 prosenttia. Tällaista ratkaisua ei tulisi kuitenkaan ensisijaisesti perustella tarkoituksella tukea pienten toimijoiden mahdollisuutta osallistua luonnonhoitohankkeiden toteuttamiseen.

Myös perustelumuistion sivulla 6 esitetään erheellisesti, että komission julkaisemassa ehdotuksessa yleiseksi ryhmäpoikkeusasetukseksi tuki-intensiteetti saa 63 artiklan 7 kohdan b alakohdan ("Artiklan 7 b kohdan") mukaan olla enintään 70 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista.

YKSITYISKOHTAISET KOMMENTIT

Perustelumuistio, sivut 1 ja 4; asetusehdotus 7 § ja 14 §:

Perustelumuistiossa todetaan, että ”valtion kirjanpitoyksiköt ja liikelaitokset” eivät voisi hakea avustusta. Näin ollen esimerkiksi Metsähallituksen tytäryhtiö Metsätalous Oy voisi hakea avustusta mutta Metsähallituksen Luontopalvelut ei. Voisi olla perusteltua sulkea myös Metsätalous Oy tuen saajien ulkopuolelle, mikä voitaisiin todeta esimerkiksi seuraavasti: ”… lukuun ottamatta valtion kirjanpitoyksiköitä, liikelaitoksia ja niiden tytäryhtiöitä”. Asetusehdotuksen 1 §:ssä todetaan lisäksi, että ”Asetusta ei sovelleta valtion omistamilla ja hallinnoimilla alueilla”, mikä jättää hyväksyttäviä toimijoita koskevan rajanvedon epäselväksi ainakin maisemanhoitoalueita sekä tutkimusta ja kehitystyötä koskevien avustusten osalta.

Ehdotus mahdollistaa myös sen, että valtion kokonaan omistamat yhtiöt, kuten Tapio Oy voisivat hakea ja saada avustusta. Tulisi harkita, onko tämä tarkoituksenmukaista ja tehokasta valtion varojen käyttöä. Perustelumuistiossa sekä pykälissä 7 ja 14 voitaisiin tältä osin todeta esimerkiksi seuraavasti: ”…lukuun ottamatta valtion kirjanpitoyksiköitä, liikelaitoksia ja niiden tytäryhtiöitä sekä valtion kokonaan omistamia yhtiöitä. "

Perustelumuistio, sivu 17 (8 §, 2 mom):

Perustelumuistion mukaan ”Pykälän [8] 2 momentissa säädettäisiin kiellosta, jolla pyritään estämään tilanne, jossa samaan hankkeeseen olisi myönnetty julkisista varoista maksettavaa muuta rahoitusta (ylikompensaatio). Avustusta voitaisiin kuitenkin myöntää samaan alueeseen kohdistuvaan toimenpiteeseen, jolle on myönnetty tukea esimerkiksi eräistä maaseudun kehittämisen korvauksista annetun lain (1333/2022) 5 §:n mukaiseen maatalousluonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoitoa koskevaa ympäristösopimuksen toimenpiteeseen tai metsätalouden määräaikaisesta kannustejärjestelmästä annetun lain (71/2023) mukaiseen metsien biologisen monimuotoisuuden ylläpitämiseen ja metsäluonnon hoidon toimenpiteeseen. Avustus ei kuitenkaan saisi kohdistua samalla alueella samanaikaisesti jo tuettuun toimenpiteeseen (esim. lehtojen hoito).” Kyseinen rajaus jää hieman epäselväksi ja voinee joissakin tilanteissa mahdollistaa ylikompensaation; etenkin silloin, kun kyse ei ole ajallisesti kovin tarkkarajaisista toimenpiteistä samalla alueella tai kun toimenpiteet ovat osin päällekkäisiä – ja toisinaan myös mahdollisesti toisiaan tukevia.

Perustelumuistiossa tulisi arvioida, miten päällekkäinen tukimahdollisuus suhteutuu maatalousluonnon monimuotoisuuden ja maiseman hoitoa koskevan ympäristösopimuksen toimenpiteeseen, jonka osalta sanotaan ”Sopimusta ei tehdä esim. alueelle, jota hoidetaan muulla julkisella rahoituksella, tai jonka julkisella rahoituksella toteutettava kunnostus on kesken. Lohkolle, joka on peruskunnostettu muulla julkisella rahoituksella, ei voida maksaa maatalousluonnon ja maiseman ympäristösopimuksen mukaista aitaamis- tai raivaamiskorvausta.” (ks. https://www.ruokavirasto.fi/tuet/maatalous/peltotuet/maatalousluonnon-ja-maiseman-hoitosopimus/sopimusehdot-maatalousluonnon-monimuotoisuuden-ja-maiseman-hoito/sopimusehdot-maatalousluonnon-monimuotoisuuden-ja-maiseman-hoito-2026/). Kun yllä mainittu sopimus tehdään tuenhakijan maatilan talouskeskuksen toimialueen elinvoimakeskuksen kanssa, tulisi myös arvioida, miten varmistetaan tiedonkulku eri tukiviranomaisten välillä. Asia koskee kaikkia tukia myöntäviä ja niiden ehtojen täyttymistä valvovia viranomaisia: mm. elinvoimakeskuksia, Ruokavirastoa ja Suomen metsäkeskusta. Myös tuensaajien on tärkeä tietää, missä olosuhteissa uusi sopimus tai tuki voi johtaa jonkun toisen tuen menettämiseen tai takaisinperintään.

Perustelumuistio s. 18 (10 §):

”Perusteena 90 prosentin tuki-intensiteetille on valtionavustuslain 6 §, jonka mukaan valtionavustus ei saa kattaa valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvien kokonaiskustannusten täyttä määrää.” Lauseeseen tulisi liittää sen valtionavustuslain mukainen loppuosa: ”[…], jollei valtionavustuksen myöntämisen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömistä ja perustelluista syistä muuta johdu.” Luke huomauttaa, että esimerkiksi luonnonhoidon kuluista korvataan metsätalouden määräaikaisen kannustejärjestelmälain mukaan 100 prosenttia. Sama 100 prosentin tukitaso on myös maa- ja metsätalouden ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen enimmäistaso maatiloilla tai metsissä kulttuuri- ja luonnonperinnön säilyttämiseksi tehtäviin investointeihin.

Perustelumuistio, sivu 19:

Perustelumuistion mukaan hankkeesta saadut [merkittävät] puunmyyntitulot otetaan huomioon määriteltäessä avustuksella rahoitettavia kustannuksia: ”Pykälän [11 §] mukaan merkittävillä puunmyyntituloilla tarkoitettaisiin kotitarvehakkuita suurempia puunmyyntituloja, jonka arvoksi katsottaisiin noin 3 000 euroa.” On epäselvää, mistä tällainen euromääräinen raja on johdettu ja mikä sen oikeusperusta voisi olla. Lisäksi ilmaisu ”noin 3 000 euroa” vaikuttaa tulkinnanvaraiselta.

8 § ja 15 § (Avustuksen myöntämisen perusteet):

Luke pitää perusteltuna, että avustuksen myöntäminen perustuu hankkeiden odotettuun vaikuttavuuteen, kustannustehokkuuteen ja toteuttamiskelpoisuuteen. Asetusehdotus nimeää nämä kriteerit, mutta ei määrittele a) kustannustehokkuuden arvioinnin tapaa eikä b) sitä valintamenettelyä, jolla hakemuksia priorisoidaan tilanteessa, jossa tukikelpoisia hakemuksia on enemmän kuin käytettävissä olevalla määrärahalla pystytään rahoittamaan. Tällainen tilanne on todennäköinen ottaen huomioon perustelumuistiossa arvioidun 1–2 miljoonan euron hakukohtaisen budjetin ja samanaikaisesti laajenevan hakukelpoisten hakijoiden joukon. Luke esittää, että avustuksen myöntämisen perusteita täsmennetään siten, että

- elinvoimakeskus julkaisee kunkin haun valintaperusteet ja niiden keskinäiset painotukset ennen hakuajan alkamista;

- harkitaan läpinäkyvän, kriteereihin perustuvan vertailu- tai pisteytysmenettelyn käyttöönottoa hakemusten keskinäisessä arvioinnissa.

Edellä kuvattu käytäntö on voimassa esimerkiksi metsätalouden määräaikaisen kannustejärjestelmän mukaisen metsäluonnon hoidon hankeperusteisen tuen haussa, jossa tukiviranomaisena toimii Suomen metsäkeskus.

Lehto Jani
Luonnonvarakeskus

Viitala Esa-Jussi
Luonnonvarakeskus - Lausunnon valmistelivat Esa-Jussi Viitala, Antti Mutanen, Aino Assmuth ja Janne Artell