

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Maa- ja metsätalouden sekä maaseutualueiden valtioneuvoston uudistaminen

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Maa- ja metsätalouden sekä maaseutualueiden valtioneuvoston uudistaminen (E 13/2022 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Vesa Kahilampi, maa- ja metsätalousministeriö
- metsäjohtaja Anna Rakemaa, Suomen metsäkeskus
- lakimies Marica Twerin, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- työ- ja elinkeinoministeriö
- ympäristöministeriö
- Metsäteollisuus ry
- Suomen Biokierto ja Biokaasu ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Ruokavirasto
- Elintarviketeollisuusliitto ry
- Koneyrittäjät ry
- Suomen yhteismetsät ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Pääasiallinen sisältö

Uudistettavat valtiontukisäännöt määrittävät pitkälti ne puitteet, missä rajoissa toimialan tukeminen kansallisesti rahoitettujen valtiontukitoimenpiteiden avulla on mahdollista. Suuntaviivojen mukaiset toimenpiteet edellyttävät notifiointia sekä komission hyväksyvää päätöstä, jolla toimenpide todetaan sisämarkkinoille soveltuvaksi. Ryhmäpoikkeusasetuksen mukaiset toimenpiteet ovat vapautettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 108 artiklan 3 kohdan ennakoilmoitusvelvollisuudesta sillä edellytyksellä, että jäsenvaltio noudattaa ryhmäpoikkeusasetuksessa asetettuja ehtoja kaikilta osin.

Maa- ja metsätalouden valtiontukisäännöt ovat olleet käytössä pitkälti nykymuotoisina vuodesta 2014 alkaen. Sektorin valtiontukisääntöjä on tavanomaisesti uudistettu samanaikaisesti YMP:n uudistuksen kanssa. Uuden YMP-kauden soveltaminen alkaa 1.1.2023. Komission periaatteena on ollut, että mikäli toimenpide on mahdollista toteuttaa EU:n osarahoittamana tukena osana maaseutuohjelmaa, sen tulisi olla mahdollista myös täysin kansallisesti rahoitettuna valtiontukisääntöjen puitteissa. Kilpailuvaikutuksen kannalta ei ole merkitystä, minkä julkisen tahon budjetista rahoitus ohjataan. Samoin komissio pitää YMP:n puitteissa prioriteeteiksi määritettyjen tavoitteiden edistämistä kansallisella rahoituksella lähtökohtaisesti kannatettavana.

Maa- ja metsätalouden ohella säännöt kattavat maaseutualueiden toimenpiteet. Maaseutualueiden tuet viittaavat tässä yhteydessä tukiin maatalouden alkutuotannon ulkopuoliseen yritystoimintaan ja kehittämishankkeisiin.

YMP:n toimenpiteisiin yhteensovittamisen lisäksi uudistuksessa pyritään saattamaan maa- ja metsätalouden valtiontukisäännöt paremmin linjaan Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden kanssa, mahdollistaen nykyistä paremmin vihreän ja digitaalisen siirtymän tukemisen. Erityistä huomiota kiinnitetään johdonmukaisuuteen Pellolta pöytään –strategian sekä biodiversiteettistrategian linjausten kanssa. Lisäksi tavoitteiksi mainitaan jäsenvaltioiden oikeusvarmuuden, johdonmukaisuuden ja ennakoitavuuden lisääminen komission valtiontukivalvonnan osalta, sääntöjen yksinkertaistaminen sekä jäsenvaltioiden hallinnollisten kustannusten keventäminen.

Muutosehdotukset pohjaavat komission 11.5.2021 julkaisemaan arviointiin maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontukisääntöjen soveltuvuudesta (komission työasiakirja SWD(2021) 107 final).

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää ehdotettuja muutoksia pääosin kannatettavina. Ehdotus toisi maa- ja metsätalouden sekä maaseutualueiden valtiontukisäännöt linjaan tulevan yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) sääntöjen kanssa ja päivittäisi valtiontukisääntöjä vastaamaan ajankohtaisia vaatimuksia. Ehdotus myös mahdollistaisi nykyistä paremmin valtiontukitoimenpiteet tiettyjen EU:n yhteisten strategioiden ja sitoumusten, kuten Euroopan vihreän kehityksen ohjelman, edistämiseksi.

Valiokunnan lausunto MmVL 7/2022 vp

Suomi pitää hyvänä pyrkimystä johdonmukaistaa sääntöjä sekä keventää tuensaajan ja tukiviranomaisen hallinnollista taakkaa tapauksissa, missä tämä on mahdollista toteuttaa vaarantamatta kilpailun edellytyksiä ja vääristämättä markkinoita.

Erityisen onnistuneena Suomi näkee ehdotuksen sisällyttää ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin mahdollisuuden tukea metsätalouden kansallisesti rahoitettavia toimenpiteitä ilman vaatimusta, että toimenpide olisi oltava osana kansallista YMP:n strategiasuunnitelmaa. Ehdotus helpottaisi ryhmäpoikkeusasetuksen hyödyntämistä metsätalouseläimillä aiempaan verrattuna.

Suomi alleviivaa ryhmäpoikkeusasetuksen muotoilujen selkeyden ja sovellettavuuden tärkeyttä asetuksen täysimittaisen hyödyntämisen sekä jäsenvaltion oikeusvarmuuden kannalta sekä korostaa johdonmukaisuutta ryhmäpoikkeusasetuksen ja suuntaviivojen tekstien välillä.

Suomi pitää tarpeellisenä saada komissiolta lisätietoja ja selkeyttä EU:n kestävän rahoituksen taksonomian ja 'ei merkittävää haittaa' –periaatteen soveltamisesta valtiontukien hyväksyntää koskevan arvioinnin yhteydessä. Valtiontuen arviointikriteerien lisäämisen ei tule vaarantaa hyväksynnän ennakoitavuutta tai toimeenpanon oikeusvarmuutta.

Toimenpiteiden yksityiskohtaisten ehtojen osalta Suomi nostaa esiin hallinnollisen taakan ajoittain suhteettoman suuren osuuden liittyen erityisesti kannustavan vaikutuksen vaatimiseen sekä rajatuilta osin yritysten vaikeuksissa olevuuden tarkastamiseen. Maa- ja metsätalouden sektorilla myös yksittäisen yrityksen määritelmän vaatimien omistus- ja hallintasuhteiden selvittäminen ei ole yksinkertaista.

Suomi pitää tärkeänä, että suuntaviivojen 2.1.4 jakson metsätalouden tukien (investoinnit resilienssin, ympäristöarvon ja metsäekosysteemien parantamiseksi) osalta ei edellytettäisi kannustavaa vaikutusta, samalla tavoin kuin suuntaviivojen 2.8. jakson tukien (tuet, joiden tavoite on ekologinen, suojelullinen tai virkistyskäyttöinen) osalta ei edellytetä. Kummankin jakson tuilla on pitkälti samanlaiset tavoitteet.

Suomi näkee, että poikkeuksia vaikeuksissa olevien yritysten tukikieltoon voisi rajoitetusti laajentaa kattamaan tuen vakuutusmaksujen suorittamiseen. Laajentaminen keventäisi tukijärjestelmän hallinnollista taakkaa huomattavasti. Vastaava poikkeus on olemassa valtion suoraan mak saman eläintautien hävittämiseen tarkoitetun tuen osalta.

Lisäksi voidaan pitää epätodennäköisenä, että vaikeuksissa oleva tuensaaja sitoutuisi taloudellisessa tilanteessaan maksamaan vapaaehtoista yksityistä vakuutusta tuesta huolimatta, minkä myötä muutoksen käytännön vaikutukset tuensaajien joukkoon olisivat ennakolta arvioiden erittäin vähäiset.

Suomi pitää tärkeänä, että suuntaviivat sallisivat tuen perustamisen keskimääräisiin kustannuksiin, mikäli toimenpiteen koon tai luonteen vuoksi kilpailun vääristyminen ei ole merkittävää. Asialla on merkitystä erityisesti metsätalouden osalta, jossa tukimäärät ovat eräissä tuissa verrattain pieniä.

Valiokunnan lausunto MmVL 7/2022 vp

Metsätalouden infrastruktuuriin liittyen tukien osalta yhtenä vaatimuksena on liikkumisen salliminen maksutta ulkopuolisille. Suomen ilmasto-oloissa on tarpeen poiketa tästä vaatimuksesta kelirikkoaikana tien kunnon ylläpitämiseksi. Metsätuhojen osalta suuntaviivoissa tulisi sallia myös laaja-alaisten tuhojen ehkäisytoimet.

Avoimuusvelvoitteen yksittäisen tuen tietojen julkaisua koskevien rajausten osalta Suomi korostaa, että yksityisyyden suojaan liittyen henkilön terveydentilaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä Suomessa ja muissa EU-jäsenvaltioissa. Maatalouden lomituspalveluihin liittyvistä tukitiedoista terveydentilaa koskevat tiedot saattavat olla pääteltävissä. Tämä tulisi ottaa huomioon avoimuusvelvoitteiden määrittelyssä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden valtiontuen suuntaviivat sekä ryhmäpoikkeusasetus uudistetaan yhteisen maatalouspolitiikan uuden ohjelmakauden alkua silmällä pitäen. Uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2023 alusta alkaen. Uuden ohjelmakauden edellyttämien muutosten ohella valtiontukisääntöjä päivitetään myös muualla EU:n lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten johdosta. Uutena elementtinä valtiontuen suuntaviivoihin sisältyy tuen myönteisten ja kielteisten vaikutusten punnitseminen, jota kutsutaan tasapainotestiksi. Sen mukaan komissio voi hyväksyä sisämarkkinoille soveltuvaksi vain tuen, jonka myönteiset vaikutukset ovat kielteisiä suuremmat.

Tasapainotestiin liittyen valtiontuen suuntaviivoissa todetaan, että arvioidessaan investointituen soveltuvuutta yhteismarkkinoille komissio kiinnittää huomiota Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 3 artiklaan, mukaan lukien ei merkittävää haittaa -periaate tai muut vastaavat menetelmät. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämä tarkoittaa sitä, että komissio voi harkintansa mukaan käyttää tuen arvioinnissa apunaan edellä mainitun asetuksen nojalla annettuja tai tulevaisuudessa annettavia delegoituja asetuksia, joihin liittyviä ongelmia valiokunta on käsitellyt muun muassa lausunnoissaan MmVL 1/2022 vp — E 132/2021 vp ja MmVL 33/2021 vp — E 120/2021 vp. Valiokunta korostaa, ettei taksonomiakriteerien sisällyttäminen julkista rahoitusta koskeviin valtiontukisääntöihin ole nykyisen kriteerejä koskevan tiedon valossa hyväksyttävää. Taksonomia on EU:n rahoitusmarkkinoille suunnattu vapaaehtoinen sääntelykehikko, jonka tarkoituksena on palvella sijoittajia ja edistää yksityisen rajoituksen suuntaamista EU:n ilmasto- ja ympäristötavoitteita palveleviin kohteisiin.

Valiokunta pitää sinänsä hyvänä ja kannatettavana suuntaviivojen vaatimusta, jonka mukaan valtiontuen tulee edistää tietyn taloudellisen toiminnan kehitystä. Tähän liittyen valtiontukisäännöissä edellytetään tuen kannustinvaikutusta. Tuen kannustavalla vaikutuksella tarkoitetaan suuntaviivojen mukaan sitä, että tuen on muutettava yrityksen toimintaa sellaiseksi ylimääräiseksi toiminnaksi, jota se ei harjoittaisi lainkaan tai harjoittaisi rajoitetummin kuin ilman tukea. Lähtökohtana on, että tuki voidaan hyväksyä vain, jos sillä on edellä tarkoitettu kannustava vaikutus. Tuki, jonka tarkoituksena on ainoastaan parantaa yrityksen taloudellista asemaa, katsotaan kielletyksi toimintatueksi. Kannustinvaikutus osoitetaan siten, ettei tuettavaa toimintaa tai toimenpidettä saa aloittaa ennen tukihakemuksen jättämistä. Lisäksi tukiviranomaisen on etukäteen selvitettävä, että tuella on kannustinvaikutus. Suuntaviivoissa on lueteltu eräitä tilanteita ja tukimuo-

Valiokunnan lausunto MmVL 7/2022 vp

toja, joiden osalta tuelta ei edellytetä kannustinvaikutusta tai kannustinvaikutus on olemassa ilman eri toimenpiteitä.

Valiokunta ei vastusta kannustinvaikutuksen edellyttämistä. Ongelmalliseksi kuitenkin muodostuu se, ettei esimerkiksi metsänhoitotöitä saa aloittaa ennen kuin tukihakemus on jätetty. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan suuntaviivojen jakson 2.1.4 metsätalouden tukien (investoinnit resilienssin, ympäristöarvon ja metsäekosysteemien parantamiseksi) osalta ei tulisi edellyttää kannustavaa vaikutusta, vaan vastaavasti kuin jaksossa 2.8 mainitut tuet ne ovat vapautetut tämän vaatimuksen täyttämisestä eikä tuen hakemista enakkoon edellytetä. Tämä merkitsee sitä, että mainitut tuet voidaan myöntää niin sanotusti jälkirahoitteisina. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tuet voidaan vaihtoehtoisesti myöntää de minimis -tukena, jolloin kannustinvaikutusta ei vaadita. Kuitenkin tällöin ongelmaksi muodostuu varsinkin yhteismetsille myönnettävien tukien osalta de minimis -tuen enimmäismäärä, joka on 200 000 euroa millä tahansa kolmen vuoden ajanjaksolla. Valiokunta pitää ensisijaisesti tärkeänä edistää metsätalouden valtiontukisääntöjen joustavoittamista siten, ettei tuelta edellytetä kannustinvaikutusta, vaan se voidaan myöntää myös sellaisiin toimenpiteisiin, jotka on aloitettu ennen tukihakemuksen jättämistä.

Valtiontukien avoimuusvelvoitteen kynnyksarvoa on tarkoitus laskea, mikä lisää yksittäisten tukien julkaisemista. Tarkoitus on lisätä tukien läpinäkyvyyttä. Nykyisin on julkaistava maatalouden alkutuotannon tuki, joka ylittää 60 000 euroa, ja metsätalouden tai maaseudun muun yritystoiminnan tuki, joka ylittää 500 000 euroa. Jatkossa julkaisuvelvoite koskee yli 10 000 euron maatalouden alkutuotannon tukia sekä yli 100 000 euron metsätalouden ja maaseudun muiden yritysten tukia. Valiokunta pitää tukien läpinäkyvyyden lisäämistä hyväksyttävänä suuntana, mutta samalla on varmistettava, ettei EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tai arkaluonteisia henkilötietoja julkaista tukitietoina.

Valiokunta pitää erinomaisena uudistuksena mahdollisuutta myöntää tukea metsien ympäristöarvojen parantamiseen sekä tulospohjaisiin maatalouden ja metsäalan hiiliviljelyjärjestelmiin. Hiiliviljelyjärjestelmillä tarkoitetaan suuntaviivoissa tukijärjestelmiä, joilla parannetaan maanhoidokäytäntöjä siten, että hiiltä sitoutuu elävään biomassaan, kuolleeseen orgaaniseen ainekseen ja maaperään tavalla, joka tehostaa hiilensidontaa tai vähentää hiilidioksidipäästöjä. Maaperän tuottokykyä parantavat toimet ovat kannatettavia myös kotimaisen ruoantuotannon edellytysten näkökulmasta. Uutena edellytyksenä tulee maa- ja metsätalouden neuvontapalveluiden tuen rahoittaminen 200 000 euroon kolmen vuoden tarkastelujaksolla. Valiokunta pitää tarpeellisena varmistaa jatkovalmistelussa, ettei tämä tuen enimmäismäärä rajoita neuvontapalveluiden käyttöä.

Uusiutuvan energian investointitukien osalta valiokunta pitää valitettavana, ettei tuensaaja voi suuntaviivojen mukaan jatkossakaan myydä energiaa käytettäväksi muualla kuin maatilalla. Tämä on selkeä epäkohta, joka Suomen tulee pyrkiä poistamaan. Maatilat on suljettu myös biokaasulaitoksille myönnettävän yleisen energiatuen piiristä, ja ne jäävät kokonaan väliinputoajiksi energian ulosmyyntikiellon vuoksi. Nykyisen biokaasuinvestointien tuen käyttö on jäänyt vajaan johtuen energian ulosmyynnin kieltämisen aiheuttamista haasteista investointihankkeen kannattavuuteen. Kaiken kaikkiaan rajoitus on erikoinen ottaen huomioon EU:n tavoitteet uusiutuvan energian hyödyntämiselle ja kestäväälle ravinnekierrolle. Biokaasulaitosten rakentaminen maatilojen yhteyteen on järkevää sekä ravinteiden kierrätyksen että maatilojen ravinne- ja ener-

Valiokunnan lausunto MmVL 7/2022 vp

giaomavaraisuuden näkökulmista. Maatilojen sivuvirtojen ohjaaminen energiantuotantoon tukee Ukrainan sodan vauhdittamaa irtautumista fossiilisista energialähteistä ja vihreää siirtymää vaarantamatta ruoantuotantoa. Valiokunta vaatii, että nämä seikat on tuotava esiin valtiontukisääntöjen jatkovalmistelussa. Energian ulosmyyntikielto tulee poistaa maatiloilta. Ei ole hyväksyttävää, että yritykset asetetaan eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, mitä EU:n valtiontukisääntöjä toimintaan sovelletaan.

Kaiken kaikkiaan yleisenä kehittämiskohteena valiokunta haluaa nostaa esiin yritysten johdonmukaisen ja tasapuolisen kohtelun EU:n valtiontukisäännöissä. Lähtökohtaisesti tukitasojen ja tuen enimmäismäärien tulisi olla samanlaiset riippumatta tuensaajan toimialasta tai sijoittumispaikasta. Erityisesti de minimis -tuen osalta tämä asia tulee korjata. Valtiontuen maksatuksen tulee olla joustavaa ja sujuvaa. Hallinnollista taakkaa tulee pyrkiä vähentämään tukijärjestelmien toimeenpanossa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Maa- ja metsätalousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 6.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Ritva Elomaa ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Anders Norrback r
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Peter Östman kd
varajäsen Jenni Pitko vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Susanna Paakkola