Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Kirjallinen asiantuntijalausunto

Eduskunta
Ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemisestä ja korvaamisesta (HE 154/2021 vp)

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry kiittää mahdollisuudesta tulla asiassa kuulluksi ja toteaa asiasta seuraavaa:

Yleiset kommentit:

MTK pitää ehdotettua lakia erittäin tarpeellisena. Nykyiseen sääntelyyn liittyy perustuslaillisia ongelmia, minkä lisäksi tällä hetkellä käytössä oleva korvausjärjestelmä on koettu monelta osin epätyydyttäväksi: korvauksia on pidetty riittämättöminä ja epäoikeudenmukaisina sekä menettelyjä epäselvinä ja liian pitkäkestoisina. MTK pitää välttämättömänä, että uudella lailla poistetaan nykyiseen sääntelyyn liittyviä epäkohtia. MTK pitää valitettavana sitä, että ehdotettu sääntely ei eräiltä osin ole vahingonkärsijöiden kannalta tyydyttävä eikä johda nykytilannetta parempaan lopputulokseen.

MTK korostaa, että avustus- ja korvausjärjestelmä on erittäin keskeinen osa rauhoitettujen eläinten maataloudelle aiheuttamien ongelmien helpottamiseksi tarvittavaa kokonaisuutta yhdessä sujuvien poikkeuslupamenettelyjen ja tehokkaiden ennaltaehkäisytoimien kanssa. Maataloudelle aiheutuneet lintuvahingot ovat lisääntyneet, ja arvioiden mukaan ne tulevat yhä edelleen kasvamaan. Toimiva ja hyväksyttäväksi koettu avustus- ja korvausjärjestelmä on siis monesta näkökulmasta katsottuna välttämätön.

MTK huomauttaa, että avustus- ja korvausjärjestelmää koskeva lainsäädäntö ei riitä tyydyttävän tilanteen saavuttamiseen, mikäli sen täytäntöönpanoon ei ole riittävästi resursseja. MTK painottaa tarvetta varmistaa riittävät taloudelliset resurssit ja henkilöresurssit korvausten täysimääräiseksi maksamiseksi sekä sujuvien ja viivytyksettömien hallinnollisten menettelyjen mahdollistamiseksi.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettuihin säännöksiin liittyvät perusoikeudet ovat yhdenvertaisuus (PL 6 §), omaisuuden suoja (PL 15 §), elinkeinovapaus (18 §) ja vastuu ympäristöstä (PL 20 §, ns. ympäristöperusoikeus). Perusteluissa on keskitytty erityisesti omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden väliseen suhteeseen. MTK pitää tärkeänä, että omaisuuden suojan ja ympäristöperusoikeuden välisen tasapainon tarve tunnistetaan ja että sääntelyratkaisuilla pyritään tasapainon vahvistamiseen.

Perusoikeuksiin liittyen hallituksen esityksessä todetaan, että luonnonvaraisten eläinten vahinkojen korvaaminen ei ole suoraan perustuslaista johdettava oikeus, vaan valittu keino, jolla julkinen valta voi tasapainottaa PL 15 §:n ja 20 §:n välisestä jännitteestä aiheutuvia haittoja ja näin tukea luonnonvaraisten eläinten suojeluun tähtäävää politiikkaa. MTK korostaa, että luonnonsuojelulainsäädäntöön sisältyvät rauhoitussäännökset rajoittavat merkittävällä tavalla mahdollisuuksia suojata omaisuutta ja elinkeinotoimintaa rauhoitettujen eläinten aiheuttamilta vahingoilta. Näin ollen yhteiskunnan on osallistuttava suojelusta aiheutuvan taakan jakamiseen mm. tukemalla vahinkojen ennaltaehkäisyyn pyrkiviä toimia ja korvaamalla aiheu-

tuneita vahinkoja. Vahingonkärsijöille maksettavat oikeudenmukaiset korvaukset turvaavat omaisuuden suojan toteutumista ja ilmentävät samalla sitä, että ympäristöasioihin liittyvän vastuun on PL 20 §:n mukaisesti jakauduttava yhteiskunnassa kaikille. Vastuun jakautumista kaikille voidaan toteuttaa maksamalla vahingonkärsijöille avustuksia ja korvauksia valtion varoista.

Hallituksen esityksen mukaan korvauskynnyksen ylittävät vahingot ehdotetaan korvattavaksi vahingonkärsijälle täysimääräisesti. MTK toteaa, että täysimääräisyys on oikea ja vahingonkärsijöiden näkökulmasta ainoa hyväksyttävä lähtökohta. Ehdotetun lain säännökset eivät kuitenkaan kaikilta osin mahdollista täysimääräisyyden toteutumista, mikäli korvaus ei käytettävien korvausperusteiden vuoksi määrältään käytännössä vastaa vahingon todellista arvoa. MTK pitää tätä ongelmallisena.

MTK pitää tarpeellisena, että säädettävän lain täytäntöönpanoa ja vaikutuksia seurataan lain voimaantulosta alkaen. Erityisen tärkeää on kiinnittää huomiota täytäntöönpanoon vaadittavien resurssien riittävyyteen, lain nojalla määrittyvän korvaustason ja vahinkojen todellisen määrän väliseen suhteeseen sekä siihen, miten hyväksyttäväksi ja toimivaksi vahingonkärsijät sääntelyn käytännössä kokevat. Seuranta on välttämätöntä mahdollisten muutostarpeiden havaitsemiseksi. MTK huomauttaa, että muutostarpeita voi aiheutua myös säädettävän lain oikeusperustana olevan EU:n valtiontukea koskevan sääntelyn uudistumisesta.

MTK pitää tarpeellisena myös sitä, että asiasta vastaavat viranomaiset tiedottavat uuteen sääntelyyn perustuvista menettelyistä ja muista seikoista laajasti ja selkeästi. Tiedon on saavutettava vahingonkärsijät, jotta esim. määräaikoihin liittyvä epätietoisuus ei johda korvausten saamisen estymiseen.

Säännöskohtaiset kommentit:

10 § Avustuksen tarkoitus

MTK kannattaa sitä, että vahinkojen ennaltaehkäisemiseen voitaisiin jatkossa myöntää avustusta. MTK korostaa kuitenkin tarvetta varmistaa, että aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen käytettävissä olevista resursseista ei jouduta ennaltaehkäisyyn panostettaessa tinkimään.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan avustus olisi tarkoitettu myös ennaltaehkäisemisestä aiheutuviin työkustannuksiin. MTK kiinnittää huomiota siihen, että pykälän sanamuodossa ei kuitenkaan nimenomaisesti mainita työkustannuksia. MTK ehdottaa, että sanamuotoa täydennetään. On oltava selvää, että avustusta voidaan myöntää esim. maatalousyrittäjän itse suorittamiin ennaltaehkäisytoimenpiteisiin liittyviin työkustannuksiin.

11 § Avustuksen hakijat

MTK katsoo, että rakennuksille aiheutuvien vahinkojen ennaltaehkäisemiseen tarkoitettua avustusta on voitava myöntää maatalouden alkutuotannossa toimiville yrityksille. MTK ei pidä oikeudenmukaisena sellaista sääntelyratkaisua, jossa kaikki yritykset rajataan mainittujen avustusten soveltamisalan ulkopuolelle samalla, kun avustusta kuitenkin voitaisiin myöntää eräille muille yhteisöille.

14 § Korvauksen myöntämisen yleiset edellytykset

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan korvausta maksettaisiin vahinkotapahtuman suorana seurauksena aiheutuneista vahingoista. Poikkeuksena vain suorien vahinkojen korvattavuuden pääsäännöstä olisivat kuitenkin tietyt EU:n valtiontukia koskevaan sääntelyyn perustuvat välilliset vahingot. MTK huomauttaa rauhoitettujen eläinten aiheuttavan maatalouselinkeinolle taloudellisia menetyksiä myös esim. silloin, kun viljeltävä kasvi joudutaan valitsemaan vahinkoriskin perusteella tai kun vahinkoa kärsineestä tuotantoeläimestä saatava tuotto menetetään tai kun tuotto alenee. Tällaiset menetykset jäävät korvauksissa

huomioimatta, mikä korostaa tarvetta pyrkiä mahdollisimman lähelle täysimääräisyyttä siltä osin, kun korvauksia voidaan myöntää.

15 § Korvattavat vahingot ja korvauksen saaja

MTK kiinnittää huomiota siihen, että rakennus- ja irtaimistovahinkoja ei korvattaisi. MTK pitää tarpeellisena, että mikäli rakennus- ja irtaimistovahingot jäävät nyt korvausjärjestelmän ulkopuolelle, mutta niiden määrä alkaa lisääntyä ja tulla siten vahingonkärsijöiden näkökulmasta nykyistä merkityksellisemmäksi, asiaa harkitaan uudelleen.

17 § Viljelysvahinkojen korvausperusteet

Viljelysvahinkojen korvausperusteisiin liittyen MTK korostaa yleisesti, että korvauksen on vastattava mahdollisimman hyvin aiheutunutta vahinkoa. Lopputuloksessa on toteuduttava tasapaino menettelyjen yksinkertaisuuden ja korvauksen määrän oikeudenmukaisuuden välillä.

MTK huomauttaa, että satovahingon arvon määrittäminen Ruokaviraston taulukoiden perusteella ei johda kaikissa tilanteissa määrältään riittävään ja oikeudenmukaisena pidettävään korvaukseen. Epätyydyttäviä lopputuloksia aiheutuu erityisesti silloin, jos normisadot ja yksikköhinnat eivät vastaa vahingonkärsijän todellista tilannetta. Taulukoiden ominaispiirteenä oleva keskiarvoisuus voi aiheuttaa esim. satotasoaan määrätietoisesti parantaneelle vahingonkärsijälle tilanteen, jossa korvaus on huomattavassa epäsuhdassa todelliseen vahinkoon verrattuna.

MTK toteaa pitäneensä työryhmävalmistelun aikana ja hallituksen esityksen luonnoksen lausuntokierroksella esillä ”*lähtökohtana taulukko, mutta mahdollisuus selvityksen perusteella poiketa*” -mallia. Se voisi mahdollistaa perustilanteessa taulukoiden ansiosta nopeuden ja helppouden, mutta toisaalta sallia joissain tilanteissa joustoa korvauksen määrän riittävyyden ja oikeudenmukaisuuden varmistamiseksi. MTK:n ehdottamassa sääntelyratkaisussa satovahingon arvo voitaisiin joissain tilanteissa määrittää taulukoiden sijaan tapauskohtaisen selvityksen perusteella. Tällainen menettely voisi olla perusteltu esim. silloin, kun normisatojen ja yksikköhintojen perusteella määräytyvä korvaus on (merkittävästi) alempi kuin vahingon todellinen arvo.

Mikäli edellä kuvatun kaltaista poikkeamismahdollisuuden sisältävää sääntelyratkaisua ei ole jostain syystä mahdollista valita, MTK pitää välttämättömänä, että Ruokaviraston taulukoiden toimivuutta selvitetään ja että niitä tarvittaessa kehitetään. MTK alustavan näkemyksen mukaan taulukoita voisi mahdollisesti olla tarvetta uudistaa esim. taulukoissa lueteltujen kasvilajien ja käyttötarkoitusten kattavuuden sekä aluejaottelujen osalta.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan korvausta satovahingosta voitaisiin maksaa myös silloin, jos sadolle on rauhoitettujen eläinten aiheuttamana tapahtunut sellainen vahinko, ettei sato heikentyneen laatunsa vuoksi kelpaa sille aiottuun käyttötarkoitukseen. MTK pitää erittäin tärkeänä, että määrällisen vahingon lisäksi myös laatutappiot huomioidaan. On kuitenkin epäselvää, miten heikentynyt laatu otetaan säädettävän lain myötä käytännössä korvauksissa huomioon. Ruokaviraston taulukoissa ei ole huomioitu kaikkia eri käyttötarkoituksia, joihin laatu osaltaan vaikuttaa.

Lain yhdenvertainen soveltaminen ja käytännön korvausmenettelyjen sujuvuus edellyttävät, että sääntely on selkeää sen suhteen, millaisesta vahingosta voisi saada minkäkinlaisen korvauksen. MTK kiinnittää kriittistä huomiota 17 §:ää koskevien säännöskohtaisten perustelujen vaikeaselkoisuuteen. Ensinnäkin MTK pitää osin epäselvänä vähennyksiin liittyviä seikkoja: minkälaisesta korvauksesta vähennetään mitäkin, jos vahingonkärsijälle ylipäätään jotain säästöä todellisuudessa aiheutuu? Toisekseen MTK toteaa perusteluissa olevan varsin hankalasti selostettu, mitkä viljelysvahinkojen vuoksi maksettavat korvaukset ovat keskenään

vaihtoehtoisia. Edellä mainittuja seikkoja on selvennettävä ja tarkennettava, jotta epäselvyydestä ei aiheudu menettelyihin tai korvausratkaisuihin liittyviä ongelmia viranomaisten tai vahingonkärsijöiden kannalta.

18 § Eläinvahinkojen korvausperusteet

MTK huomauttaa, että tapetun taikka vahingon takia lopetetun eläimen arvon määrittäminen maa- ja metsätalousministeriön asetuksen perusteella ei johda kaikissa tilanteissa määrältään riittävään ja oikeudenmukaisena pidettävään korvaukseen. Epätyydyttäviä lopputuloksia aiheutuu erityisesti silloin, jos vahingon kohteena ollut eläin on ollut asetuksessa määriteltyä (merkittävästi) arvokkaampi. Tämän vuoksi MTK toteaa pitäneensä myös eläinvahinkojen osalta esillä ”*lähtökohtana taulukko, mutta mahdollisuus selvityksen perusteella poiketa*” -mallia.

30 § Korvauksen ja tuen hakeminen

Menettelyihin liittyen MTK korostaa yleisesti, että aiheutunut vahinko on korvattava viivytyksettä eli mahdollisimman pian. Maatalouden ja yksittäisten tilojen jo ennestään hankalaa kannattavuus- ja maksuvalmiustilannetta ei tule heikentää valitsemalla sellaista sääntelyratkaisua, joka johtaisi kohtuuttoman pitkiin viiveisiin vahinkojen tapahtumisen ja korvauksen saamisen välillä.

Hallituksen esityksen mukaan korvausta haettaisiin sen vuoden joulukuun loppuun mennessä, jona vahinko on tapahtunut. MTK ei pidä ehdotettua sääntelyratkaisua tyydyttävänä, sillä ehdotettu sääntelyratkaisu johtaa joidenkin vahingonkärsijöiden tapauksessa ajalliselta kestoltaan kohtuuttoman pitkäkestoisiin korvausmenettelyihin. Vain yksi vuoden loppuun sijoittuva määräpäivä olisi erityisen ongelmallinen keväällä tapahtuvista valkoposkihanhivahingoista kärsiville viljelijöille, mikäli korvaushakemuksia alettaisiin käsitellä vasta hakuajan päättymisen jälkeen. MTK huomauttaa kevätvahinkojen olevan tyypillisesti syysvahinkoja merkittävämpiä ja aiheuttavan todellisia taloudellisia vaikeuksia vahingonkärsijöille.

MTK korostaa, että vahingon aiheutumisen ja korvauksen maksamisen välille jäävä viive on minimoitava. MTK ei pidä toimivien ja hyväksyttävien menettelyjen riittävänä takeena sitä perusteluissa mainittua mahdollisuutta, että tietyissä poikkeustilanteissa ELY-keskus voisi käsitellä saapuneita hakemuksia ennen laissa säädettyä määräaikaa. MTK kiinnittää huolestuneena huomiota siihen, että perustelujen mukaan nopeutetussa käsittelyssä voitaisiin myöntää enintään osa haetusta rahoituksesta.

MTK toteaa pitäneensä työryhmävalmistelun aikana ja hallituksen esityksen luonnoksen lausuntokierroksella vahingonkärsijöiden kannalta sopivana joko jatkuvaa hakua ja maksatusta tai sitä, että vuodessa olisi kaksi haku- ja maksatuskertaa. MTK huomauttaa, että useamman haku- ja maksatuskerran menettelyä on jo käytännössä sovellettu vahinkoja korvattaessa nykyisin voimassa olevan sääntelyn voimassaollessa. Useampi haku- ja maksatuskerta myös oletettavasti tasaisi viranomaisten henkilöresurssitarpeita.

MTK kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksestä ei ilmene perusteluita ehdotetulle sääntelyratkaisulle. Työryhmävalmistelun aikana käytyihin keskusteluihin viitaten MTK toteaa, että korvauksiin käytettävissä olevien varojen loppumisriski ja siitä mahdollisesti aiheutuva eri hakukerroilla korvauksia hakevien vahingonkärsijöiden epäyhdenvertainen asema ei ole riittävä peruste päätyä vain yhteen hakukertaan. Vahingonkärsijöiden yhdenvertainen kohtelu on varmistettava, mutta uutta korvausjärjestelmää ei voida rakentaa olettaen, että varat loppuvat kesken. MTK korostaa, että toimiva korvausjärjestelmä, joka osaltaan tähtää perustuslain turvaaman omaisuuden suojan ja luonnonsuojelun aiheuttamien haittojen tasapainottamiseen, edellyttää joka tapauksessa riittävää rahoitusta.

31 § Korvaushakemus

Hallituksen esityksen mukaan, mikäli vahingon määrä voitaisiin todeta vasta seuraavalla kasvukaudella, hakemusta olisi täydennettävä vahingon määrän todentavalla lisäselvityksellä. Lisäselvitys olisi toimitettava

ELY-keskukselle vahinkoa seuraavan vuoden toukokuun loppuun mennessä. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että keväällä lopullisen selvityksen jälkeen korvaus maksettaisiin viivytyksettä. MTK pitää erittäin tärkeänä, että vasta seuraavalla kasvukaudella todettaviin vahinkoihin liittyvä tilanne on otettu menettelyissä huomioon ja että siltä osin tavoitteena on viivytyksettömyys. Vaikka menettely onkin tältä osin hyväksyttävä, MTK toteaa edellä 30 §:n yhteydessä lausumaansa viitaten, että haku- ja maksatusaikoja koskeva sääntelyratkaisu on mietittävä kokonaisuutena.

Helsingissä 18.10.2021

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry



Anna-Rosa Asikainen
lakimies