Maa- ja metsätalousvaliokunta

Viite HE 154/2021 vp

Kirjalliset vastaukset 26.10.2021 maa- ja metsätalousvaliokunnan kuulemisessa esitettyihin kysymyksiin

Yleistä

Ympäristöministeriö toteaa ensin yleisesti, että nykyistä korvausmenettelyä ei tässä uudistuksessa ole ollut tarkoitus laajentaa vahinkoa aiheuttavien lajien tai korvauksensaajaa koskevien edellytysten osalta. Ehdotetun lain mukainen tukijärjestelmä on kokonaisratkaisu, joka on tehty Euroopan unionin valtiontukisääntöjen, valtion talousarvion ja ELY-keskusten henkilöresurssien asettamissa rajoissa. Lain soveltamisalaan kuuluisivat merkittävät omaisuusvahingot. Vähäiset ja tavanomaiset vahingot ja haitat ehdotetaan rajattavaksi sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

Esitys parantaisi nykyiseen verrattuna elinkeinoharjoittajien asemaa kohdistamalla valtion talousarviossa osoitettua määrärahaa taloudellisesti merkittävimpiin vahinkoihin.

Lakiehdotuksen valmistelu on toteutettu 16.12.2020 asetetussa laajapohjaisessa projektiryhmässä, jonka työn pohjana on toiminut erillinen rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn lainsäädäntöä valmisteleva hanke. Ehdotus selkeyttäisi oikeustilaa säätämällä nykyisen kahden asetustasoisen säädöksen sijaan yhdessä laissa viranomaisten tehtävistä sekä korvausten hakemiseen ja maksamiseen liittyvistä menettelyistä sekä varmistaisi yhteensopivuuden EU-valtiontukisääntelyn kanssa.

Ympäristöministeriö vastaa 26.10.2021 maa- ja metsätalousvaliokunnan kuulemisessa esitettyihin kysymyksiin seuraavasti.

Satovahinkojen korvaustasot ja perusteet valiontukisääntelyn näkökulmasta

Valtiontuesta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT). Sääntely on tärkeä osa Euroopan laajuisten yhteismarkkinoiden toimintaa ja sen tarkoituksena on varmistaa, etteivät jäsenvaltioiden viranomaiset myönnä sellaisia tukia, jotka eivät sovi yhteismarkkinoille ja vääristäisivät kilpailua. Pääsääntöisesti viranomaiset voivat myöntää vain sellaisia yritystukia,

jotka komissio on hyväksynyt sisämarkkinoille soveltuviksi. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai taloudellisen voiton tavoitteesta.

Luonnonsuojelulailla rauhoitettujen eläinten aiheuttamista vahingoista yrityksille (ml. kaikki yritysmuodot) maksettavat korvaukset katsotaan lähtökohtaisesti valtion tueksi ja ne kuuluvat EU:n valtiontukisääntelyn piiriin. EU-valtiontukisääntelyyn liittyy kiinteästi myös ns. ylikompensaatiokielto.

Tietyissä tapauksissa valtiontukia voidaan kuitenkin sallia. Viljelysvahinkojen korvaamisen osalta sovellettavaksi tulevat valtiontukea koskevista säädöksistä Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 (2014/C 204/01, jäljempänä maatalouden valtiontuen suuntaviivat).

Maatalouden valtiontuen suuntaviivojen mukaan suojeltujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen tarkoitettua tukea voidaan maatalouden harjoittamisen yhteydessä myöntää SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti sisämarkkinoille soveltuvaksi, jos se täyttää suuntaviivoissa vahvistetut yhteiset arviointiperiaatteet ja suuntaviivojen kohdassa 1.2.1.5 luetellut edellytykset.

Maatalouden valtiontuen suuntaviivojen mukaan tukikelpoisia kustannuksia ovat vahinkotapahtuman suorana seurauksena aiheutuneiden vahinkojen kustannukset, jotka joko viranomainen, tuen myöntävän viranomaisen hyväksymä riippumaton asiantuntija tai vakuutusyhtiö on arvioinut. Korvausta voidaan maksaa enintään 100 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista. Määrästä kuitenkin vähennetään ylikompensaation estämiseksi kustannukset, jotka eivät ole aiheutuneet suoraan vahinkotapahtumasta ja jotka olisivat muutoinkin aiheutuneet tuensaajalle (maatalouden suuntaviivat, kohta 396).

Edellä esitetystä seuraa suoraan, että kansallisella tukijärjestelmällä on mahdollista korvata ainoastaan sellaiset vahingot, jotka on arvioitu. Tämän vuoksi ehdotettua kiinteää luomuvahingoista maksettavan lisäkorvauksen ei voida katsoa täyttävän maatalouden suuntaviivojen kohtaa 396, koska korvauksia ei voida maksaa yksilöimättömään tietoon perustuen.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SCL ja Suomen Metsästäjäliitto ovat ehdottaneet ympäristövaliokunnan pyytämissä asiantuntijalausunnoissa Ruokaviraston määräysten rinnalle sovellettavaksi tapauskohtaista vahingon arviointia.

Tapauskohtaisen vahinkojen arviointia rajoittavat viranomaisten resurssit ja vahingonkärsijöiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimukset. Tapauskohtainen vahinkojen arviointi toisi alueelle epätietoisuutta siitä, kenelle korvataan ja millä korvaustasoilla. Tapauskohtainen vahinkojen arviointi olisi myös hallinnollisesti raskas sekä poikkeaisi menettelynä yleisestä maataloustukijärjestelmästä. Tämän vuoksi ympäristöministeriö katsoo, että tarkoituksenmukaisinta ja julkisten resurssien tehokkaan käytön näkökulmasta on perustaa korvausjärjestelmä Ruokaviraston määräyksiin.[1]

Ympäristöministeriö on tietoinen eräistä Ruokaviraston määräysten puutteista ja kannattaa niiden kehittämistä palvelemaan paremmin riistavahinkojen ohella myös rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamista. Tätä kautta muutokset välittyisivät ehdotetun lain mukaisiin korvauksiin ilman erillistä lakimuutosta. Yhteiskunnan kannalta on perusteltua hyödyntää julkisin varoin tuotettua tietoa myös muihin kuin yhden hallinnonalan tarpeisiin.

Myös EU-valtiontukisääntely asettaa tukijärjestelmälle tiukat raamit, minkä johdosta korvausperusteiden tulee perustua arvioituun tietoon vahingoista, eikä korvauksia voida maksaa esimerkiksi yksilöimättömän tiedon nojalla. Maatalouden suuntaviivojen mukaan lähtökohtaisesti vain suorat viljelyvahingot on mahdollista korvata. Kuitenkin tästä lähtökohdasta on ehdotetussa laissa poikettu siltä osin, että on mahdollistettu tietyissä poikkeuksellisen vakavissa ja kohtuuttomissa vahinkotilanteissa myös välillisiä vahinkojen korvaaminen. Tukijärjestelmän hyväksyttävyys tältä osin edellyttää komission hyväksyntää.

Merimetson kaupalliselle kalastukselle aiheuttamien vahinkojen rajaaminen tukijärjestelmän ulkopuolelle

Esityksen mukaan tukijärjestelmä kattaisi todennetut viljelys- ja eläinvahingot sekä maakotkan ja sääksen pesintään perustuvat laskennalliset tuet. Vahinkojen korvaamisen edellytyksenä olisi siis joko konkreettisten vahinkojen toteaminen tai eläinten pesinnän toteaminen, joiden perusteella rahoitusta voidaan maksaa.

Harkinnanvarainen rahoitus kohdistuisi järjestelmässä yksityiselle omaisuudelle aiheutuviin merkittävinä pidettäviin vahinkoihin. Vesistöjen kalat eivät ole kenenkään yksinomaista ”omaisuutta”. Järjestelmän laajentaminen tällaisiin tukiin merkitsisi periaatteellisesti erittäin merkittävää muutosta koko ympäristöoikeudelliseen systematiikkaan ja edellyttäisi tukijärjestelmän arviointia kokonaisuutena uudestaan. Arvioitavaksi voisi tulla myös tällaisen uuden lainsäädännön ympäristöperusoikeudellinen ulottuvuus. Koska kaupalliselle kalastukselle aiheutuneita vahinkoja ei ole mahdollista yksilöidä ja arvioida, kyse olisi kalastuselinkeinon tukemisista, joka ei ole kyseessä olevan järjestelmän

[1] Ks. ympäristövaliokunnan pyytämissä Pohjois-Karjalan, Etelä-Savon ja Varsinais-Suomen ELY-keskusten asiantuntijalausunnoissa ELY-keskusten resurssikysymykset nousevat vahvasti esiin.

tarkoitus. Kalastuselinkeinon kehittäminen ja tukeminen kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle ja tämän vuoksi voimassa olevaa Euroopan meri- ja kalatalousrahaston nojalla maksettavaa tukea tulee jatkaa myös tulevalla ohjelmakaudella.

Ympäristöministeriö on sitoutunut selvittämään merimetson pyydyksiin jääneiden kalojen vahingoittamisen aiheuttamia vahinkoja kaupalliselle kalastukselle. Pyydyksiin jääneet kalat ovat kalastajan omistusoikeuden piirissä ja voitaisiin siten katsoa kuuluvan ehdotetun tukijärjestelmän piiriin. Jos selvityksen perusteella todetaan, että merkittäviä vahinkoja aiheutuu, ympäristöministeriö valmistelee erillisen tukijärjestelmästä annettavan hallituksen esityksen.

Maa- ja metsätalousvaliokunnassa esitettiin lisäksi kysymys, voiko järjestelmä kattaa merimetson aiheuttaman kiinteistön arvon alenemisen. Tukijärjestelmä ei korvaisi kiinteistön arvon alenemista sen vuoksi, etteivät ehdotetun järjestelmän soveltamisalaan kuulu rakennusvahingot, eikä tukijärjestelmän nojalla lähtökohtaisesti voida korvata välillisiä vahinkoja. Tämä periaate on maatalouden suuntaviivojen edellyttämä, mutta yhdenvertaisuuden vuoksi koko tukijärjestelmä perustuu suorien vahinkojen korvaamisen periaatteelle. Kiinteälle omaisuudelle aiheutuneita vahinkoja on mahdollista ehkäistä ennalta, minkä voidaan katsoa kuuluvan kiinteistönomistajan normaalin huolellisuusvelvoitteen piiriin. Ehdotetun lain nojalla voidaan lisäksi myöntää avustusta ennalta ehkäiseviin toimiin sekä luonnonsuojelulain nojalla myönnettävin poikkeusluvin häätää linnut pois.

Korvausten täysimääräisyys

Voimassa olevan tukijärjestelmän soveltamiskäytännön mukaan vain viljelys- ja maakotkan porotaloudelle aiheuttamat vahingot on tähän asti korvattu täysimääräisesti Ruokaviraston määräysten normisato- ja yksikköhintojen mukaan. Muut vahingot on korvattu 44 %:sti. Ehdotetun lain yhtenä tarkoituksena on ollut vahingonkärsijöiden ja toimialojen yhdenvertainen kohtelu ja jatkossa kaikki vahingot korvattaisiin täysimääräisinä ilman omavastuuosuutta valtion talousarvion rajoissa. Ruokaviraston määräysten käyttö korvausperusteena on tarkoituksenmukaisin tapa, jolla hakijoiden yhdenvertainen kohtelu toteutuu. Ympäristöministeriö kannattaa kuitenkin Ruokaviraston määräysten kehittämistä niin, että ne vastaisivat paremmin todellisia vahinkoja.

Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että kyse on harkinnanvaraisesta rahoituksesta. Vahingonkärsijällä ei ole subjektiivista oikeutta täysimääräiseen rahoitukseen aiheutuneesta vahingosta, koska kyse ei ole vahingonkorvausoikeudellisesta korvauksesta, vaan muusta rahoituksesta, joka on samalla myös valtiontukea.[2]

[2] Ks. lisää korvausten ja avustusten harkinnanvaraisuudesta: Outi Ratamäki, Tero Laakso, Eija Miettinen. Rauhoitettujen luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat vahingot ja valtion tuki – Korvausvelvollisuus, vastuunjako ja legitimiteetti.

Ympäristöministeriö tulee toteamaan ympäristövaliokunnalle valmisteltavassa vastineessaan, että välillisten vahinkojen korvaustaso 80 % tullaan korjaamaan 100 %:iin. Maatalouden suuntaviivoihin on tehty muutos joulukuussa 2018[3], jonka mukaan välillisten vahinkojen tuki-intensiteetti on nostettu 100 %:iin, koska on katsottu, että sillä voi olla luonnonvaraisten eläinten aiheuttamiin konflikteihin lievittävää vaikutusta. Tämä muutos ei ole tullut esille aiemmin lausunnoissa tai muissa valmistelun vaiheissa. Suuntaviivojen muutoksen johdosta kaikki vahingot korvattaisiin 100 %:sti.

Rakennusvahinkojen rajaaminen ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle

Valtion korvausvastuuta luonnontuhojen varalta on 2010-luvulla rajattu merkittävästi. Poikkeuksellisten tulvien aiheuttamia rakennus- ja irtaimistovahinkoja on korvattu vuoden 2014 alusta alkaen vain kotivakuutuksiin kuuluvasta tulvaturvasta. Samoin satovahinkojen korvaamisessa on siirrytty valtion rahoittamasta korvausjärjestelmästä vakuutuspohjaiseen järjestelmään vuoden 2016 alusta lähtien.

Vastaavasti maa- ja metsätalousministeriön toimialaan kuuluvan riistavahinkolain soveltamisalaa on rajattu monin tavoin. Käytännössä riistavahinkolain nojalla vain tiettyjen riistalajien aiheuttamia vahinkoja korvataan ja suuren osan ei lainkaan. Myös rauhoittamattomien lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisy esimerkiksi puutarhataloudelle jää riistavahinkolain järjestelmässä omistajan omalla kustannuksella huolehdittavaksi. Vastaavasti rauhoittamattomien eläinten aiheuttamat vahingot omistajan tulee varautua kattamaan omalla kustannuksellaan tai pyrkimään hankkimaan markkinoilta mahdollisen vakuutuksen. Merkittävän riistaeläinryhmän eli hirvieläinten aiheuttamat liikennevahingot, niin kuolemaan tai loukkaantumisiin johtavat henkilövahingot kuin esinevahingotkin, on jätetty kokonaan riistavahinkolain korvausjärjestelmän ulkopuolelle.[4]

Itä-Suomen yliopiston selvityksen[5] mukaan valtion avustuksiin perustuvan korvausjärjestelmän edes osittainen, tiettyihin tai tietyn vakavuusasteen ylittäviin vahinkoihin soveltaminen vaikuttaa haitallisesti vakuutusten kehittämiseen ja kysyntään. Selvityksen mukaan tiettyjen yhtiöiden maatilavakuutusturvaan sisältyy ehto, jonka mukaan vakuutuksesta korvataan vahinko, jonka rakennukseen tunkeutunut villieläin on aiheuttanut rakennukselle tai siellä

[3] 2018/C 403/06
[4] Tero Laakso, Eija Miettinen, Niina Kosunen, Outi Ratamäki ja Tapio Määttä. Luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 24/2017, s. 74.
[5] Kosunen Niina, Linnunmaa Oy. Vakuutusjärjestelmän mahdollisuudet ja haasteet lajivahinkojen näkökulmasta. Luonnonsuojelulailla (1096/1996) rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen –hanke. Taustaraportti ympäristöministeriölle. 19.9.2017.

olevalle irtaimistolle. Myös tiettyjen yhtiöiden laaja kotivakuutus on korvannut lepakkovahinkoja.

Rakennusvahinkoja on korvattu vuosina 2015-2020 0-3 hakemusta/vuosi. Yksittäiset korvaukset ovat vaihdelleet 88 eurosta 3170 euroon. Korvattuja vahinkoja ovat aiheuttaneet lepakko, käpytikka, palokärki ja naakka. Kaikki vahingot olisi ollut mahdollista ennaltaehkäistä suhteellisen vähäisin toimin suojaamalla rakennukset asianmukaisesti.

Edellä esitetyn perusteella käsillä olevan ehdotuksen valmistelussa on rajattu ehdotetun lain mukaisessa tukijärjestelmässä rakennusvahingot lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tällä pystytään varmistamaan, että vakavimmat ja merkityksellisimmät vahingot tulevat korvatuksi valtion varoin. Korvausten sijaan ehdotetussa laissa on säädetty mahdollisuudesta hakea avustusta rakennusvahinkojen ennaltaehkäisemiseen. Perusteluna on, että valtion varoin rahoitettavaa tukijärjestelmää tehokkaampi keino on vaikuttaa rakennusvahinkojen määrään kehittämällä ennaltaehkäiseviä keinoja sekä tehostaa tiedottamista ja viestintää.

Hanne Lohilahti
Erityisasiantuntija