Ympäristövaliokunta

Ympäristöministeriön vastine ympäristövaliokunnan saamiin maa- ja metsätalousvaliokunnan ja asiantuntijalausuntoihin liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta (HE 154/2021 vp)

Ympäristövaliokunta on saanut hallituksen esityksestä (HE 154/2021 vp) asiantuntijalausunnot seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, valtiovarainministeriö, Etelä-Savon, Lapin, Pohjois-Karjalan ja Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (jäljempänä ELY-keskus), Metsähallitus, prosessori Olli Mäenpää professori Janne Salminen, Kuntaliitto, Luonnonvarakeskus, Kalatalouden keskusliitto, Metsästäjäliitto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund, Paliskuntien yhdistys, Saamelaiskäräjät, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Ammattikalastajaliitto, BirdLife Suomi ry, WWF Suomi, Natur och Miljö rf, Keski-Pohjanmaan liitto ja Lapin liitto.

Maa- ja metsätalousvaliokunta on antanut lausuntonsa esityksestä 12.11.2021.

Ympäristöministeriö antaa kirjallisen vastineensa valiokunnalle maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnossa ja asiantuntijalausunnoissa esitettyihin kannanottoihin hallituksen esityksestä. Vastine on valmisteltu yhdessä oikeusministeriön edustajan kanssa oikeusministeriön lausunnossaan mainitsemien asioiden osalta.

1. Lausunnonantajien kannanotot

Maa- ja metsätalousvaliokunta on nostanut esille lausunnossaan *(MmVL 25/2021 vp)* hallituksen esityksestä rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta erityisesti kolme kysymystä, jotka ovat: 1) eräiden rauhoitettujen lajien kaupalliselle kalastukselle aiheuttamat vahingot, 2) korvauksen määrä sekä 3) korvaushakemusten viivytyksetön käsittely.

Valiokunta katsoo, että jos merimetson kaupalliselle kalastukselle aiheuttaman vahingon määrää ei voida riittävällä tarkkuudella arvioida merimetson pyydyksiin jääneille kaloille aiheuttamien vahinkojen perusteella, ympäristöministeriön tulisi selvittää merimetson pesiin perustuvaa laskennallista korvausta niille kaupallisille kalastajille, joilla on oikeus kalastaa pesien vaikutusalueella.

Valiokunta pitää korvausten määrän osalta tilannetta epätyydyttävänä ja katsoo, että korvausten täysimääräisyys ja maksun viivytyksettömyys tulee turvata joko korottamalla momentin määrärahatasoa riittävän rahoituksen turvaamiseksi tai varaamalla momentin sisällä riittävä vuotuinen määräraha rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen. Lisäksi valiokunta katsoo, että laskenta- ja tilastointimalleja tulee nopeasti kehittää poikkeuksellisen satotason tai erikoislaadun hintatason huomioimiseksi käyvän arvon määrittelyssä taikka ottaa käyttöön poikkeustilanteisiin soveltuva arviointimenetelmä, joka pohjautuu riippumattoman asiantuntijan suorittamaan tapauskohtaiseen vahinkoarvioon.

Valiokunta katsoo, että hakumenettelyä koskevaa sääntelyä tulee kehittää siten, että korvaushakemusten käsittely voidaan toteuttaa ilman aiheetonta viivästystä joko jatkuvana tai kahtena vuotuisena hakuna.

Oikeusministeriö (jäljempänä OM) tuo esille, että 3 § asetuksenantovaltuuden ja luonnostellun asetuksen valossa jää edelleen hieman epäselväksi, mistä laissa ja EU-säädöksissä säädetyistä seikoista asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä, ja onko oikeastaan kyse laissa säädetyistä seikoista annettavista tarkemmista säännöksistä. Lisäksi kiinnitetään huomiota, että 3 §:n 3 momentin sanamuodon mukaan asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä vain tuen saajan velvollisuuksista, ei korvauksen tai avustuksen saajan.

OM katsoo, että ehdotettua 20 §:ää on täsmennettävä riippumattomien asiantuntijoiden osalta, jotta sääntely täyttäisi PL 124 §:n asettamat reunaehdot. Kyse olisi virkavastuusääntelyn ulottamista julkista hallintotehtävää hoitaviin tahoihin sekä viittaus hallinnon yleislakien soveltumisesta tai oikeusturvasta.

Edelleen korvaus- ja tukipäätöstä koskevista säännöksistä (34 ja 35 §) olisi hyvä käydä ilmi, että kyse on hallintolain päätöksen sisältöä koskevia säännöksiä täydentävistä säännöksistä.

Maa- ja metsätalousministeriö (jäljempänä MMM) pitää kannatettavana, että nykyisen tukijärjestelmän säädösperusta saatetaan vastaamaan perustuslain edellytyksiä. Ministeriö korostaa neuvonnan ja viestinnän lisäämisen tarvetta lain toimeenpanon tukemiseksi. MMM pitää parannuksena mahdollisuutta myöntää avustusta myös kalanviljelylaitosten vahinkojen ennalta ehkäisemiseen. MMM kannattaa myös hallituksen esityksessä esitettyjä useita selvitystarpeita merimetson ja harmaahaikaran aiheuttamista vahingoista. MMM:n näkemyksen mukaan esityksen puutteena on rakennusvahinkojen rajaaminen ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Valtiovarainministeriö (jäljempänä VM) toteaa lausunnossaan, että esitys liittyy vuoden 2022 talousarvioesitykseen, koska sillä olisi vaikutusta talousarviomomentin 35.10.63 päätösosan käyttötarkoituksen kohtaan 9, johon asianmukainen lakiviittaus on tarpeen tehdä. Esityksellä ei sinänsä olisi välittömiä budjettivaikutuksia.

Esityksessä mainitut avustukset ja korvaukset maksettaisiin edellä mainitun talousarviomomentin määrärahan puitteissa. Samalta momentilta rahoitetaan myös mm. luonnonsuojelualueiden hankintoja. Isompi momentti tuo tarvittavaa joustoa vuosien välille korvausten määrän vaihdellessa. VM korostaa tehokkaimpien, vaikuttavimpien ja kustannustehokkaimpien ennaltaehkäisevien keinojen löytämistä, uusien keinojen kehittämistä tutkimusten kautta sekä ennaltaehkäisevien keinojen arviointia ja seurantaa. Valtiovarainministeriö katsoo, että kunnan tehtävästä perittävän maksun perusteet on esitetty 20 §:ssä selkeästi. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota tukijärjestelmän suurehkoon hallinnolliseen taakkaan, minkä takia VM pitää esitykseen sisältyvää omavastuuta (170 euroa) perusteltuna.

*Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (*jäljempänä ELY-keskus*)* näkee tärkeänä, että tukijärjestelmän säädösperusta saadaan lakitasolle. ELY-keskus kannattaa myös mahdollisuutta maksaa avustusta vahinkojen ennaltaehkäisemiseen, sekä maakotkan ja sääksen pesintään perustuvien tukien koskevien hakemusten keskittämistä Lapin ja Keski-Suomen ELY-keskuksiin. Koska lakiesityksen tehtävistä muodostuu laaja kokonaisuus, ELY-keskus tuo esille huolen resurssien riittävyydestä ja esittää tarpeen järjestää sekä valtion että kuntien viranomaisille koulutusta.

Etelä-Savon ELY-keskus katsoo, ettei rakennusvahinkojen poistaminen ehdotetun lain soveltamisalan piiristä ole täysin ongelmatonta. ELY-keskus perustelee näkemystään sillä, että vahinkojen ennaltaehkäisy ilman poikkeuslupaa on mahdollista lähinnä siinä tilanteessa, että lepakoita ei vielä rakennuksessa ole. Mikäli rakennuksessa jo on lepakoiden lisääntymis- ja levähdyspaikka, lepakoiden rakennukseen pääsyn estämiseen (esim. verkotus) tarvittaisiin ELY-keskuksen myöntämä lupa poiketa luonnonsuojelulain 49 §:n rauhoitusmääräyksistä, joka on myönnettävissä vain luontodirektiivin 16 artiklassa mainituilla edellytyksillä. Tällöin luvan myöntäminen perustuu yleensä jo aiheutuneeseen haittaan.

Lapin ELY-keskus kuvaa tarkemmin nykyisiä korvausperusteita, joilla maakotkan porotaloudelle aiheuttamia vahinkoja on korvattu vuodesta 1998 lähtien.

Pohjois-Karjalan ELY-keskus katsoo, että esitys toisi merkittäviä parannuksia vahinkojen ennaltaehkäisyyn, työkustannusten korvaamiseen ja vahingonkärsijöiden tasapuoliseen kohteluun. Pohjois-Karjalan ELY-keskus esittää myös huolen resurssien riittävyydestä ja tarpeen rakentaa sähköinen tietojärjestelmä tukemaan viranomaisten työtä. Pohjois-Karjalan ELY-keskus pitää kerran vuodessa tapahtuvaa maksatusta viljelijöiden näkökulmasta kohtuuttomana.

Varsinais-Suomen ELY-keskus pitää hyvänä, että esityksessä on huomioitu tilanne, jossa vahingonkärsijä on tietoisesti jättänyt tekemättä vahinkoa estäviä toimenpiteitä. Ilman hyväksyttävää perustetta harkinnanvarainen korvaus voidaan evätä. Myös Varsinais-Suomen ELY-keskus tuo esille huolen resursseista. Ennaltaehkäisevän toiminnan kehittäminen vaatii ELY-keskuksen mukaan järjestelmällistä otetta ja perehtymistä, johon ei ELY-keskusten nykyresursseilla ole mahdollisuuksia.

Metsähallitus pitää tärkeänä, että tukijärjestelmän säädösperusta saadaan lakitasolle. Metsähallitus pitää hyvänä myös vahinkojen ennalta ehkäisyn nostamista ensisijaiseksi tavoitteeksi lakiehdotuksessa. Koska maakotkan suojelun kannalta reviirikohtainen korvausjärjestelmä on toimiva ja se on mahdollistanut maakotkakannan kasvun sekä suojelumyönteisyyden lisääntymisen, Metsähallitus kannattaa järjestelmän jatkamista nykyisenkaltaisena. Lisäksi nostetaan esille kysymys siitä, aiheuttaako esitys tarvetta tarkentaa Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien (momentti 35.01.52) sisältöä ja kuvausta valtion talousarvioesityksessä. Metsähallitus pitää hyvänä käynnistettyä lisäselvitystyötä merikotkan vahinkojen osalta ja mahdollisten jatkotoimien valmistelua selvityksen perusteella.

Prosessori Olli Mäenpää arvioi 3 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuutta. Hänen mukaansa asetuksenantovaltuus on muotoiltu siinä määrin yleisesti, että sen perusteella voitaisiin määritellä yksityisen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, joista kyseisen perustuslain säännöksen mukaan on säädettävä lailla. Lisäksi hän katsoo, että asetuksenantovaltuudessa ei täsmennetä, mihin valtiontukea ja yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevaan EU-lainsäädäntöön asetuksenantovaltuus kohdistuisi.

Professori Janne Salminen pitää asianmukaisena ja oikeastaan välttämättömänä säädösperustan muuttamista asetustasolta laintasolle. Hänen mukaansa myös avustusten, korvausten ja tukien harkinnanvaraisuus perustuslain näkökulmasta on asianmukainen lähtökohta. Myös Euroopan unionin valtiontukisääntelyn huomioonottaminen on asianmukaista. Omaisuuden käyttörajoituksen mahdollinen korvaaminen vaikuttaa yhtenä tekijänä perusoikeuksien toteutumisen kokonaisarviointiin. Perustuslain 15.1 §:n säännöksestä ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta, eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Salminen pitää täysin mahdollisena rajata tukijärjestelmän soveltamisalaa (esim. rakennusvahinkojen osalta) sekä säätää rahoitukselle tietty korvauskynnys. Salminen ei näe, että perustuslakivaliokunnan kannanotto ehdotuksesta olisi tarpeen. Salmisen mukaan ehdotuksen perusteella vaatimus säätää lailla hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle täyttyy.

Kuntaliitto pitää lakimuutosta tärkeänä. Kuntaliitto pitää kannatettavana, että 11 §:n mukaan kunnat voivat olla vahingon ennaltaehkäisemiseen tarkoitetun avustuksen saajana. Tärkeänä nähdään myös se, että ehdotetussa 20 §:ssä säädetään kunnan viranomaisen mahdollisuudesta periä maksu suorittamistaan tehtävistä rahoitusperiaatteen mukaisesti. Kuntaliitto osoittaa huolensa valtion määrärahan riittävyydestä kaikkiin korvauksiin ja mainitsee useita ehdotuksia sujuvan lain toimeenpanon tukemiseksi (mm. sähköisen tukijärjestelmän käyttöönotto, koulutus sekä kuntien ja ELY-keskusten yhteistyöstä ja tiedonkulku).

Luonnonvarakeskus (jäljempänä Luke) kannattaa ehdotettua lakia kokonaisuudessaan ja ehdotettua avustusta. Luke suosittelee tarkemman tilasto- ja laskentamallin kehittämistä ja käyttöönottoa, jossa otetaan paremmin huomioon maakunnan sisäinen vaihtelu satotasoissa suhteessa lintujen aiheuttamista satovahingoista eniten kärsimiin

peltoalueisiin. Lisäksi Luke pyytää harkitsemaan, että tutkimukseen ja kehitystyöhön olisi mahdollista hakea avustusta myös valtion tutkimuslaitoksilla, koska niihin keskittyy lain soveltamisalaan liittyvää tutkimusosaaminen.

Luke on tehnyt selvityksen Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen pyynnöstä, jossa on selvitetty nurmien satotason määrittelyä hanhivahinkojen korvaamisessa. Luken tutkijat selvittivät Luken satotilastoa tuotantosuunnittain vuosilta 2015–2020 ja johtopäätöksenä todetaan, että on olemassa perusteet korkeampaan korvaussatotasoon, etenkin tavanomaiseen lypsykarja- ja naudanlihantuotantoon erikoistuneilla tiloilla, jotka tavoittelevat hyvää satotasoa.

Suomen Ammattikalastajaliitto tuo esille 1.11.2020 päivätyn lausunnon, jossa todetaan ” Liitto totesi, että hallituksen esitystä on täydennettävä kaupallisen kalastuksen kärsimien vahinkojen osalta. Mahdollinen korvausmalli voisi löytyä porotalouden reviirikohtaisesta tuesta. Merimetsokolonian lähialueella toimiville kalastajille suoritettaisiin korvaus kolonian koon perusteella (merimetsoparien määrä)” Merimetson kaupalliselle kalastukselle aiheuttamat vahingot tulee selvittää ja luoda asianmukainen korvausjärjestelmä. Vahingot olisi liiton mukaan korvattava joko niin kuin tällä hetkellä eli EMKVR:n kautta tai ko. ehdotetun lain kautta.

Kalatalouden keskusliitto huomauttaa ehdotuksesta puuttuvan kaupalliselle kalastukselle, erityisesti merimetson, aiheuttamat vahingot. Liitto ehdottaa, että merimetsojen aiheuttamia kalastusvahinkoja käsiteltäisiin ehdotetussa laissa samalla tavalla kuin ehdotettavassa laissa on käsitelty kalasääsken kalaviljelylaitoksille aiheuttamia vahinkoja, tai maakotkaa suhteessa porotalouteen. Nykyistä sääntelyä hylje- ja merimetsovahingoista ei pidetä tyydyttävänä, koska korvausjärjestelmä ei ole yhteydessä hakijalle aiheutuneeseen tosiasialliseen vahinkoon. Liitto ehdottaa lisättäväksi merimetson 2 §:n 4) kohtaan, 5 luvun otsikkoon sekä ehdottaa uuden pykälän (27 §) merimetsojen kalastukselle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta sekä lisäyksen 28 §:n 4 momenttiin.

Suomen Metsästäjäliitto pitää erittäin tarpeellisena esitystä, jonka tarkoituksena on selkeyttää rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamista ja parantaa luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä. Liitto esittää useita täydennys ja korjausehdotuksia. Korvaukset tulisi Metsästäjäliiton mukaan olla täysimääräisiä, tukijärjestelmää ei pitäisi rajata vahinkotapahtuman tai vahingon aiheuttaman lajin perusteella (1 § perustelut), eikä vahinkojen korvaamisen edellytykseksi pitäisi asettaa kohtuullisten ennaltaehkäisevien toimenpiteiden toteuttamista. Ehdotetun 2 § kohtaan 3) tulisi maakotkan lisäksi lisätä vastaavasti merikotka sekä kalasääsken lisäksi lisätä vastaavasti merimetso- ja harmaahaikara. Kunnan viranomaisen tehtäviin (9 §) tulisi lisätä myös neuvonta- ja ohjaustehtävä. Lisäksi Metsästäjäliitto katsoo, että myös välillisiä vahinkoja (14 §) ja irtaimistovahinkoja (15 §) tulisi voida korvata. Liiton mukaan vaatimus vahingonkärsijän velvollisuudesta pyrkiä estämään vahinko tai sen laajeneminen on kohtuuton ja toivoo viljelys- ja eläinvahinkojen korvausperusteisiin mahdollisuutta tapauskohtaiselle harkinnalle (17 § ja 18 §).

Liitto esittää, että myös merikotkavahingot sekä merimetso ja harmaahaikara vahinkogot kuuluisivat ehdotetun lain korvausjärjestelmän piiriin. Metsästäjäliitto pitää maksatusta kerran vuodessa kohtuuttomana ja toivoo tarkennusta avustusten, korvausten ja tukien käsittelyaikoihin.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry pitää ehdotettua lakia erittäin tarpeellisena. MTK esittää seuraavat pykäläkohtaiset huomiot:

10 § Pykälän sanamuodossa ei nimenomaisesti mainita työkustannuksia.
11 § Rakennuksille aiheutuvien vahinkojen ennaltaehkäisemiseen tarkoitettua avustusta on voitava myöntää maatalouden alkutuotannossa toimiville yrityksille.
14 § Korvaukset eivät huomioi tilanteita, joissa viljeltävä kasvi joudutaan valitsemaan vahinkoriskin perusteella tai kun vahinkoa kärsineestä tuotantoeläimestä saatava tuotto menetetään tai kun tuotto alenee.
15 § Mikäli rakennus- ja irtaimistovahingot jäävät nyt korvausjärjestelmän ulkopuolelle, mutta niiden määrä alkaa lisääntyä ja tulla siten vahingonkärsijöiden näkökulmasta nykyistä merkityksellisemmäksi, asiaa harkitaan uudelleen.
17 § Ruokaviraston taulukoiden perusteella ei johda kaikissa tilanteissa määrältään riittävään ja oikeudenmukaisena pidettävään korvaukseen. Lähtökohtana tulisi olla malli, joka mahdollistaisi tietyissä tilanteissa poikkeamisen Ruokaviraston taulukoista. Toissijaisesti Ruokaviraston taulukoiden toimivuutta tulee selvittää ja tarvittaessa kehittää niin, että korvaustasot olisivat hyväksyttävämpiä kuin tällä hetkellä. Lisäksi 17 §:ää koskevien säännöskohtaisten katsotaan olevan vaikeaselkoisia ja niitä toivotaan selvennettävän ja tarkennettavan.
18 § Tapetun taikka vahingon takia lopetetun eläimen arvon määrittäminen maa- ja metsätalousministeriön asetuksen perusteella ei johda kaikissa tilanteissa määrältään riittävään ja oikeudenmukaisena pidettävään korvaukseen.
30 § Aiheutunut vahinko on korvattava viivytyksettä eli mahdollisimman pian. Ehdotettu sääntelyratkaisu johtaa joidenkin vahingonkärsijöiden tapauksessa ajalliselta kestoltaan kohtuuttoman pitkäkestoisiin korvausmenettelyihin. MTK ehdottaa joko jatkuvaa hakua ja maksatusta tai sitä, että vuodessa olisi 2 haku- ja maksatuskertaa.
31 § On erittäin tärkeää, että vasta seuraavalla kasvukaudella todettaviin vahinkoihin liittyvä tilanne on otettu menettelyissä huomioon ja että siltä osin tavoitteena on viivytyksettömyys.

Svenska lantbruksproducenternas centralförbund tuo esille seuraavat pykäläkohtaiset huomiot:

1 § ennaltaehkäiseviä toimia ei tule asettaa ehdottomaksi edellytykseksi saada korvausta.
5-6 § ympäristöministeriön tulee osoittaa tehtävän hoitamiseen riittävät määräraha- ja henkilöresurssit.
9 § kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselle tulisi säätää neuvontavelvoite
10-14 § vahingot tulisi korvata täysimääräisesti ja vaatimus ennaltaehkäistä vahinkoja ei voisi olla ehdoton.

15 § perusteluissa mainittu ”kasvavalle sadolle” –käsite pitäisi nostaa pykälätasolle.
16 § hakijoille tulee korvata vahingon laajuuden selvittämisestä aiheutuneet kustannukset täysimääräisesti.
17 § satovahingon arvon määrittäminen normisatojen ja yksikköhintojen lisäksi tulisi olla mahdollista perustaa myös tapauskohtaiseen vahingon arvon määrittämiseen. Kokonaiskustannuksista vähennettävistä kustannuksista (ylikompensaation estämiseksi) tarvitaan ohjeita ja selventämistä.
20 § Ilmoitusvelvollisuudesta tulee viestiä ja tiedottaa tehokkaasti viljelijöitä. Viljelijöiden olisi voitava ilmoittaa lintuhavainnoista vipu-palvelun kautta.
21 § SLC ehdottaa, että vahinkoarviosta tulee tehdä kirjallinen asiakirja.
31 § SLC ehdottaa jatkuvaa hakuaikaa neljällä päätös- ja maksatuskerroilla vuodessa. Toinen hyväksyttävä vaihtoehto olisi perustaa neljä haku- ja maksukierrosta vuodessa. Lisäksi viranomaisille tulee säätää määräaika (ehdotetaan 2 kk), jolloin hakemukset on oltava käsitelty ja maksatukset hoidettu. Päätöksen jälkeen maksu on suoritettava viipymättä.
32 § On tärkeää, että menettelystä ja uuden lain voimaantulosta tiedotetaan tehokkaasti vahingonkärsijöitä.

Paliskuntien yhdistys katsoo, että hyväksi todettu korvausjärjestelmä ollaan esityksen mukaan säilyttämässä. Yhdistys toivoo, että jatkovalmistelussa tulisi huolehtia siitä, että merikotkan aiheuttamille vahingoille valmistellaan hyväksyttävä korvausjärjestelmä viipymättä käynnissä olevan selvityksen valmistuttua. Toisena vaihtoehtona esitetään suojametsästyssäädöksiä, joiden nojalla olisi mahdollisuus poistaa kotkia.

Saamelaiskäräjät pitää tärkeänä määrärahan turvaamista rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi ja sitä, että määrärahan riittävyydessä kohdellaan kaikkia vahinkoluokkia yhdenvertaisesti. Saamelaiskäräjät ei kannata, että korvauksille säädettäisiin 170 euron minimikorvausraja. Lisäksi Saamelaiskäräjät pitää tärkeänä käynnistettyä selvitystä merikotkan aiheuttamista vahingoista korostaen, että saamelaisten perinteinen tieto ja poronhoitajien poronhoitotyössä karttunut tieto otetaan huomioon selvitystä tehtäessä.

Suomen luonnonsuojeluliitto ry pitää esitystä hyvänä ja tarpeellisena. Toimeenpanon kannalta on tärkeää turvata ympäristöhallinnolle riittävät voimavarat. Tarvitaan myös vahinkojen ennaltaehkäisyn kehittämistä, tutkimusta ja seurantaa. Jatkotyössä tulee selvittää mahdollisuutta vakuutusten käytön laajentamiseksi.

BirdLife Suomi ry pitää esitystä kokonaisuudessaan hyvänä ja kannatettavana. Erityisesti avustuksen myöntäminen vahinkojen ennalta ehkäisemiseen nähdään tärkeänä. Lisäksi BirdLife tuo esille tarpeen kehittää metsästyslainsäädäntöä niin, että myös riista- ja rauhoittamattomien lintujen aiheuttamista merkittävistä vahingoista voidaan maksaa korvauksia.

WWF Suomi pitää esitystä tarpeellisena ja välttämättömänä. Myös vahinkojen ennaltaehkäisemistä ensisijaisena keinona suhteessa maksettaviin korvauksiin

pidetään hyvänä. Myös jatkovalmistelua merikotkan aiheuttamien porotalousvahinkojen tukijärjestelmän selvittämiseksi pidetään kannatettavana. WWF näkee tärkeänä, että jatkossa myös riistalajeihin kuuluvien hanhilajien aiheuttamien merkittävien vahinkojen korvaamista kehitettäisiin.

Natur och Miljö rf toivoo, että selvitys merimetsojen kalastukselle ja kalakannoille aiheuttamista vahingoista toteutettaisiin mahdollisimman pian ja sen johdosta esitettäisiin tukijärjestelmä. Näistä vahingoista maksettavat tuet voisivat vähentää merimetsokantojen rajoittamisvaatimuksia ja edistää kaupallisten kalastajien ja merimetsojen rinnakkaiseloa. Lisäksi yhdistys ehdottaa selvityksen käynnistämisestä saukkojen vaikutuksesta sekä rannikkokalastukseen että saariston lintulajeihin sekä ns. Saksan käytännön soveltamista Suomessa susien metsästyskoirille aiheuttamien vahinkojen varalta.

Keski-Pohjanmaan liitto on antanut lausunnon valmistelun yhteydessä eikä liitolla ei ole enää huomautettavaa hallituksen esityksestä.

Lapin liitto pitää lakiesitystä erittäin tarpeellisena, ajankohtaisena ja yleisiltä tavoitteiltaan kannatettavana. Lapin liitto kannattaa nykyistä maakotkien pesintään perustuvaa korvausjärjestelmää sekä näkee tärkeänä selvityksiä, joissa selvitetään pohjoisen poronhoitoalueen nuorten merikotkien aiheuttamia vahinkoja sekä merimetsojen ja harmaahaikaroiden kaupalliselle kalastukselle aiheuttamia vahinkoja. Liitto pitää myös tärkeänä, että kunnille aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisinä.

2. Ympäristöministeriön vastineet asiantuntijalausuntoihin

Ympäristöministeriö toteaa aluksi, että rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen merkittävä lisääntyminen viimeisen viiden vuoden aikana on synnyttänyt tarpeen kehittää nykyistä kansallista tukijärjestelmää. Järjestelmää on valmisteltu laajapohjaisessa työryhmätyössä 2019-2021. Rauhoitettujen eläinten aiheuttamista vahingoista sekä maakotkan porotaloudelle aiheuttamista vahingoista maksettavista korvauksista säädettäisiin ehdotuksen myötä jatkossa yhdessä laissa nykyisen kahden asetustasoisen säädöksen sijaan. Lisäksi ehdotetun lain yhtenä merkittävimpänä parannuksena nykyiseen oikeustilaan nähden ehdotettu on mahdollisuus myöntää avustusta vahinkojen ennaltaehkäisemiseen valtion varoista. Lisäksi ehdotettu laki parantaisi vahingonkärsijöiden oikeusturvaa sekä saattaisi sääntelyn vastaamaan Euroopan unionin valtiontukisääntelyä.

Ehdotetun lain soveltamisala

Suomen metsästäjäliitto ja Kalatalouden keskusliitto katsovat, että tukijärjestelmän soveltamisalaa ei toisaalta pitäisi rajata vahinkotapahtuman tai vahingon aiheuttaman lajin perusteella lainkaan ja toisaalta tukijärjestelmän soveltamisalaa tulisi laajentaa

irtaimistovahinkojen sekä merikotkan, merimetso- ja harmaahaikaran aiheuttamien vahinkojen osalta.

Maa- ja metsätalousvaliokunta, maa- ja metsätalousministeriö, Lapin liitto, Suomen Ammattikalastajaliitto, Kalatalouden keskusliitto ja *Suomen Metsästäjäliitto* ehdottavat lausunnoissaan, että ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluisivat merimetson kaupalliselle kalastukselle aiheuttamien vahinkojen korvaaminen.

Ympäristöministeriö korostaa vastineenaan, että nykyistä korvausmenettelyä ei ole ollut tarkoitus laajentaa vahinkoa aiheuttavien lajien tai korvauksensaajaa koskevien edellytysten osalta. Ehdotetun lain mukainen tukijärjestelmä on kokonaisratkaisu, joka on tehty erityisesti 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.

Ehdotetun lain soveltamisala 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 ehdotetussa järjestelmässä nykyisen käytännön mukaisesti yksityiselle omaisuudelle aiheutuviin merkittävinä pidettäviin vahinkoihin. Luonnonvaraiset eläimet eivät ole kenenkään yksinomaista omaisuutta, eikä niihin kohdistuvista, muiden luonnonvaraisten lajien aiheuttamista vahingoista ole valtiolla isännänvastuuta. Valtiolla ei myöskään ole vahingonkorvausoikeudellista velvollisuutta korvata tällaisia vahinkoja, koska luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat vahingot eivät ole aiheutuneet viranomaisen tekemän virheen tai laiminlyönnin vuoksi. Tämä lähtökohta koskee myös riistaeläimiä: elävät riistaeläimet eivät ole kenenkään omaisuutta eli ne eivät kuulu esimerkiksi sille maanomistajalle, jonka omistamalla kiinteistöllä eläin kulloinkin sijaitsee. Jos maanomistaja on luovuttanut metsästysoikeuden eli oikeuden metsästää riistaeläimiä toiselle, riistaeläimet eivät myöskään ole tämän henkilön omaisuutta. Maanomistaja tai metsästysoikeuden haltija ei siten esimerkiksi ole vastuussa riistaeläinten aiheuttamasta vahingosta.[1] Tilannetta on arvioitava kalastusoikeuden osalta vastaavasti kuin metsästysoikeuden kohdalla. Edellä todettu ei ole ristiriidassa sen seikan kanssa, että vesialueen omistamisen kautta kalakantaan muodostuva kalastus*oikeus* on varallisuusoikeudellinen omaisuudenlaji (mm. PeVL 8/1996 vp, 13/1989 vp ja PeVL 8/2012 vp). Tämä kalastus- tai metsästysoikeuden omistajuus on kuitenkin eri asia, kuin oikeuden kohteena olevien luonnonvaraisten eläinten

[1] Outi Ratamäki, Tero Laakso, Eija Miettinen. Rauhoitettujen luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat vahingot ja valtion tukikorvausvelvollisuus, vastuunjako ja legimiteetti. Ympäristöpolitiikka ja -oikeus XII 2019 s. 43–124. Referee-artikkeli

omistaminen. Saalislajien ja niitä ravinnokseen käyttävien luonnonvaraisten eläinten luontainen kannan vaihtelu on osa ekosysteemien dynamiikkaa, joka kuuluu myös siihen perustuvien elinkeinojen harjoittamisen riskin piiriin. Nyt ehdotettavan korvausjärjestelmän laajentaminen tällaisiin tukiin merkitsisi periaatteellisesti merkittävää muutosta ympäristöoikeudelliseen systematiikkaan ja edellyttäisi tukijärjestelmän arviointia kokonaisuutena uudestaan. Arvioitavaksi voisi tulla myös tällaisen lainsäädännön ympäristöperusoikeudellinen ulottuvuus. Koska kaupalliselle kalastukselle luonnonvaraisten lajien aiheuttamia saalistappioita ei ole mahdollista yksilöidä ja arvioida, kyse olisi kalastuselinkeinon yleisestä elinkeinopoliittisesta tukemisesta, joka ei ole kyseessä olevan järjestelmän tarkoitus. Kalastuselinkeinon kehittäminen ja tukeminen kuuluvat siitä vastaavan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle[2], jolla on myös käytettävissä parhaat resurssit ja ajantasaisin tutkimustieto Luonnonvarakeskuksen kautta. Tämän vuoksi ympäristöministeriö pitää erittäin tärkeänä, että Euroopan meri- ja kalatalousrahaston nojalla maksettavaa tukea kaupalliselle kalastukselle jatketaan myös tulevalla ohjelmakaudella.

Ympäristöministeriö on sitoutunut selvittämään erikseen merimetson pyydyksiin jääneiden kalojen vahingoittamisen aiheuttamia vahinkoja kaupalliselle kalastukselle. Selvitys on tarpeen sen vuoksi, ettei käytettävissä ole riittäviä tietoja merimetson pyydyksiin jääneiden kalojen aiheuttamista vahingoista. Pyydyksiin jääneet kalat ovat kalastajan omistusoikeuden piirissä ja voitaisiin siten katsoa kuuluvan ehdotetun tukijärjestelmän piiriin, vaikkakin vahinkoja ei kyseisessä tilanteessa olekaan mahdollista lähtökohtaisesti perustaa niiden todentamiseen. Jos selvityksen perusteella todetaan, että merkittäviä vahinkoja aiheutuu, ympäristöministeriö valmistelee erillisen tukijärjestelmästä annettavan hallituksen esityksen. Ympäristöministeriö esittää toteutettavan selvityksen ja valmistelun etenemisestä selvityksen maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuman johdosta vuoden 2022 loppuun mennessä, mikäli hallituksen esitystä ei ole annettu eduskunnalle ensi vuoden loppuun mennessä.

Tämän lisäksi ympäristöministeriö selvittää tarkemmin merimetsojen ja harmaahaikaroiden kalanviljelylaitoksille aiheuttamien vahinkojen suuruutta, mahdollisuuksia ehkäistä vahinkoja sekä erilaisia mahdollisuuksia omaisuusvahinkojen tukijärjestelmän luomiseksi.

Etelä-Savon ELY-keskus ja *maa- ja metsätalousministeriö* ovat esittäneet lausunnoissaan, että ehdotetussa laissa tulisi säätää rakennusvahingot lain soveltamisalan piiriin.

Ympäristöministeriö tuo esille, että soveltamisalan rajaamisen taustalla on kehityssuunta, jonka mukaisesti valtion korvausvastuuta luonnontuhojen varalta on 2010-luvulla rajattu merkittävästi. Poikkeuksellisten tulvien aiheuttamia rakennus- ja irtaimistovahinkoja on korvattu vuoden 2014 alusta alkaen vain kotivakuutuksiin

2 Valtioneuvoston asetus maa- ja metsätalousministeriöstä (1267/2014) 1 §

kuuluvasta tulvaturvasta. Vastaavasti MMM:n hallinnonalalla on luovuttu satovahinkojen korvaamisesta ja on siirrytty valtion rahoittamasta korvausjärjestelmästä vakuutuspohjaiseen vuoden 2016 alusta lähtien.

Ehdotetun lain kaltaisella tavalla myös riistavahinkojen soveltamisalaa ja vahinkojen korvaamisesta on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla rajattu monin tavoin. Käytännössä riistavahinkolain (105/2009) 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 riistavahinkolain mukaisesti 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.[3]

Itä-Suomen yliopiston selvityksen[4] mukaan valtiontukiin 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 olevalle irtaimistolle. Myös tiettyjen yhtiöiden laaja kotivakuutus on korvannut lepakkovahinkoja.

Rakennusvahinkoja on korvattu valtion varoista asetuksen 1626/1991 nojalla 0-3 hakemusta/vuosi vuosina 2015-2020. Yksittäiset korvaukset ovat vaihdelleet 88 eurosta 3170 euroon. Korvattuja vahinkoja ovat aiheuttaneet lepakko, käpytikka, palokärki ja naakka. Ympäristöministeriö toteaa, että kaikki nämä vahingot olisi ollut mahdollista ennaltaehkäistä suhteellisen vähäisin toimin suojaamalla rakennukset asianmukaisesti.

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

---

[3] Tero Laakso, Eija Miettinen, Niina Kosunen, Outi Ratamäki ja Tapio Määttä. Luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 24/2017, s. 74.
[4] 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.

Euroopan unionin valtiontukilainsäädännön soveltaminen

Professori Mäenpää ja OM ovat tuoneet esille tarpeen täsmentää ehdotettua 3 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuutta. Lausuntojen mukaan asetuksenantovaltuus on muotoiltu niin yleisesti, ettei sen perusteella voitaisiin määritellä yksityisen oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita, joista kyseisen perustuslain säännöksen mukaan on säädettävä lailla. Lisäksi on katsottu, että asetuksenantovaltuudessa ei täsmennetä, mihin valtiontukea koskevaan EU-lainsäädäntöön asetuksenantovaltuus kohdistuisi.

Ympäristöministeriö toteaa, että 3 §:n 2 momenttiin voitaisiin lisätä täsmälliset viittaukset EU:n valtiontukisääntöihin (luonnos liitteenä). Lisäksi 3 §:n asetuksenantovaltuutta voitaisiin täsmentää OM:n kanssa käydyn keskustelun mukaisesti. Avustus ja korvaus myönnettäisiin Euroopan unionin maatalousalan suuntaviivoissa (2014/C 204/01) tarkoitettuna, jaksojen 1.1.1.1. tai 1.2.1.5. mukaisena valtiontukena. Asetuksenantovaltuus täsmentyisi koskemaan suoraan Euroopan unionin valtiontukisääntelyyn kiinnittyviä seikkoja. Näitä seikkoja olisivat korvauksen ja tuen (poislukien maakotkan pesintään perustuva porotaloustuki) myöntöperusteena niin kutsuttu Deggendorf-ehto (Komission tiedonanto sääntöjenvastaisen ja yhteismarkkinoille soveltumattoman valtiontuen takaisinperintää edellyttävien komission päätösten tehokkaasta täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa 2007/C 272/05), joka on kirjattu maatalousalan suuntaviivojen kohtaan (26). Sen mukaan korvausta ja sääksen pesintään perustuvaa tukea ei saa myöntää, jos käynnissä on komission aloitteesta tehty takaisinperintäpäätös. Lisäksi asetuksella on tarpeen säätää tarkemmin avoimuusvelvoitteesta, jolla varmistetaan, että eräiden valtion tukea koskevien Euroopan yhteisöjen säännösten soveltamisesta annetun lain (300/2001) mukaisesti ministeriö saa tarvittavat tiedot notifiointia ja vuosiraportointia varten (2 §) sekä tukiviranomainen vastaa komission päätöksessä asetetun julkaisuvelvoitteen toteutumisesta (2 a §) ja tietojen kirjanpito- ja säilytysvelvollisuudesta (suuntaviivojen kohta (730)).

Tässä yhteydessä on tarpeen korostaa, etteivät maatalouden valtiontuen suuntaviivat sovellu maakotkan pesintään perustuvan tuen valtiontuen oikeusperustaksi. Tämän vuoksi maakotkan aiheuttamiin porotalousvahinkoihin esitetään komissiolle sovellettavaksi yhteisen maatalouspolitiikan yhteisen markkinajärjestelyasetuksen (1308/2013) 213 artiklaa (Poroalan kansalliset tuet Suomessa ja Ruotsissa). Vaikka artiklan mukaiset tuet ovat vapautettuja valtiontukimenettelyistä, menettely edellyttäisi kuitenkin neuvottelua komission kanssa ja komission nimenomaista päätöstä. Tämän vuoksi asetusluonnoksen 7 § säädetään ehdotetun lain 21 §:n nojalla; ei siis 3 §:n nojalla. Neuvottelut komission maatalouspääosaston kanssa pyritään käynnistämään mahdollisimman pian.

Sen lisäksi mitä 3 §:ssä on säädetty asetuksenantovaltuudessa tarkemmista EU:n valtiontukisääntelyyn kiinnittyvistä seikoista, ehdotetun lain muissa säännöksissä säädetään asetuksenantovaltuuksista seuraavasti: 12 §:n nojalla vahinkojen ennaltaehkäisemiseen tarkoitetun avustuksen myöntämisen edellytyksistä ja

avustuksen saajan velvollisuuksista, 17 §:n nojalla viljelysvahinkojen ja 18 §:n nojalla eläinvahinkojen korvausperusteista, 19 §:n nojalla vahinkoilmoituksen sisällöstä, 21 §:n nojalla maakotkan reviirillään ravinnoksi käyttämien porojen laskennallisesta arvosta sekä 27 §:n nojalla kalataloustuen laskentaperusteista. Nämä asetuksenantovaltuudet ovat tarpeen, koska EU:n valtiontukisääntely koskee ainoastaan niitä edellytyksiä ja perusteita, joiden täyttyessä kyseessä olevan avustuksen, korvauksen ja tuen katsotaan soveltuvan sisämarkkinoille, ja vahvistaa perusteet, jotka täyttävät perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan mukaiset edellytykset.

Edellä esitetyn perusteella ympäristöministeriö toteaa, että liitteessä 3 §:ään luonnosteltu tarkennus selventäisi, että ko. pykälän asetuksenantovaltuus on kytketty EU-säädöksiin.

Viljelysvahinkojen korvausperusteet ja korvaustasot

Maa- ja metsätalousvaliokunta, Suomen Metsästäjäliitto ja *MTK ry* katsovat, että Ruokaviraston taulukoiden perusteella korvaustasot eivät ole kaikissa tilanteissa määrältään riittäviä ja oikeudenmukaisia ja esittävät, että Ruokaviraston määräysten ja eläinten käyvistä arvoista annetun MMM:n asetuksen lisäksi myös tapauskohtainen harkinta olisi mahdollista. Lisäksi *Pohjois-Karjalan ELY-keskus, MTK* ja Luke korostavat, että Ruokavirastojen määräyksiä olisi tarpeen kehittää niin, että ne huomioisivat nykyistä paremmin erikoislajit ja luomuviljelyn.

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.

Maa- ja metsätalousvaliokunta pitää korvausten määrän osalta tilannetta epätyydyttävänä ja katsoo, että korvausten täysimääräisyys tulee turvata joko korottamalla momentin määrärahatasoa riittävän rahoituksen turvaamiseksi tai varaamalla momentin sisällä riittävä vuotuinen määräraha rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen.

Ympäristöministeriö toteaa, että 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 on kuitenkin vähennettävä 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. Ehdotetun kiinteää luomuvahingoista maksettavan lisäkorvauksen ei voida katsoa täyttävän maatalouden suuntaviivojen kohtaa 396, koska korvauksia ei voida maksaa yksilöimättömään tietoon perustuen.

Tapauskohtaista vahinkojen arviointia rajoittavat merkittävällä tavalla viranomaisten resurssit sekä vahingonkärsijöiden yhdenvertaisen kohtelun vaatimukset. Tapauskohtainen vahinkojen arviointi toisi alueille epätietoisuutta siitä, kenelle vahinkoja korvataan ja millä korvaustasoilla. Tapauskohtainen vahinkojen arviointi olisi myös hallinnollisesti raskas sekä poikkeaisi menettelynä yleisestä maataloustukijärjestelmästä. Lisäksi hakijoiden yhdenvertainen kohtelu voidaan parhaiten turvata sitomalla korvausperusteet viranomaisten tuottamaan ja tilastoihin perustuvaan tietoon. Edellä esitetyn perusteella ympäristöministeriö katsoo, että ainoa mahdollinen toteuttamiskelpoinen vaihtoehto on perustaa korvausjärjestelmä Ruokaviraston määräyksiin.

Ympäristöministeriö on tietoinen Ruokaviraston määräysten eräistä puutteista ja kannattaa niiden kehittämistä vastaamaan paremmin paitsi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen myös riistavahinkojen korvaamista. Ruokaviraston määräyksiä tulisi kehittää niin, että ne palvelisivat mahdollisimman hyvin riistavahinkojen ja rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen johdosta maksettavia korvauksia. Ympäristöministeriö katsoo, että Ruokaviraston määräyksissä käytettävissä tilastotiedoissa tulisi jatkossa huomioida ainoastaan ne tuotantosuunnat, joiden tarkoituksena on ruuan tai rehun tuottamiseen tarkoitettu sato. Kun Ruokaviraston määräysten perusteita korjattaisiin, muutokset välittyisivät ehdotetun lain mukaisiin korvauksiin ilman erillistä lakimuutosta. Yhteiskunnan kannalta on perusteltua hyödyntää julkisin varoin tuotettua tietoa myös muihin kuin yhden hallinnonalan tarpeisiin.

Ympäristöministeriö toteaa, että rauhoitettujen eläinten aiheuttamat vahingot korvataan valtion talousarvion luonnonsuojelumenoista, talousarviotililtä 35.10.63 (luonnonsuojelualueiden hankinnasta ja korvauksesta aiheutuvat menot). Kyseisen momentin selvitysosaan on kirjattu ehdotetun lain mukaiseen rahoitukseen yhteensä 3 miljoonaa euroa. Selvitysosa ei kuitenkaan ole sitova ja tarvittaessa rahoitusta on mahdollista maksaa enemmän. Lähtökohtana on, että rahoitus maksetaan täysmääräisenä.

Välillisten vahinkojen korvaaminen

Metsästäjäliitto katsoo, että vain suoran vahingon korvaaminen saattaa joissain tapauksissa olla kohtuutonta, mikäli välillinen vahinko olisi suoraa vahinkoa

suurempi tai erittäin merkittävä osa vahinkoa. *MTK*:n mukaan korvaukset eivät huomioi tilanteita, joissa viljeltävä kasvi joudutaan valitsemaan vahinkoriskin perusteella tai kun vahinkoa kärsineestä tuotantoeläimestä saatava tuotto menetetään tai kun tuotto alenee.

Ympäristöministeriö korostaa, että em. maatalouden suuntaviivojen mukaan lähtökohtaisesti vain suorat viljelyvahingot on mahdollista korvata. Kuitenkin tästä lähtökohdasta on ehdotetussa laissa poikettu siltä osin, että ehdotetaan mahdollistettavaksi tietyissä poikkeuksellisen vakavissa ja kohtuuttomissa vahinkotilanteissa myös välillisiä vahinkojen korvaaminen. Tukijärjestelmän hyväksyttävyys tältä osin edellyttää kuitenkin komission hyväksyntää. Vahinkoriskin vuoksi tehty viljeltävän kasvin valinta voidaan katsoa välilliseksi vahingoksi, jonka arviointi perustuisi mitä suurimmassa määrin tapauskohtaiseen vahingon arviointiin. Tältä osin ympäristöministeriö viittaa edellä esitettyihin perusteluihin.

Ympäristöministeriö ehdottaa muutoksia 17 ja 18 §:iin siten, että välillisten vahinkojen korvaustaso korjattaisiin 80 %:sta 100 %:iin. Maatalouden suuntaviivoihin on tehty muutos joulukuussa 2018, 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. Pykäliin 17 ja 18 §:iin ehdotettujen muutosten johdosta kaikki vahingot korvattaisiin 100 %:n tuki-intensiteetillä.

Korvauskynnys

Saamelaiskäräjät ei kannata, että korvauksille säädettäisiin 170 euron minimikorvausrajaa. **Ympäristöministeriö** toteaa, että raja on kuitenkin tukijärjestelmän hallinnollisen taakan vuoksi perusteltu. Korvauskynnys on lisäksi ehdotettu vastaavan riistavahinkolaissasäädettyä kynnystä, mikä on säädösten soveltamisen yhtenäisyyden kannalta perusteltua.

Vahingonkärsijän velvollisuus pyrkiä estämään vahinko tai sen laajeneminen

Suomen Metsästäjäliitto ja Svenska lantbruksproducenternas katsovat, että ennaltaehkäiseviä toimia ei tule asettaa ehdottomaksi edellytykseksi saada korvausta ja että tällainen vaatimus olisi vahingonkärsijän kannalta kohtuuton.

Ympäristöministeriö toteaa, että velvollisuudesta toteuttaa kohtuullisia ennaltaehkäiseviä toimia vahinkojen minimoimiseksi säädetään maatalouden valtiontuen suuntaviivoissa (kohta 1.2.1.5). Koska tukijärjestelmän tulee kohdella eri toimialoja yhdenvertaisesti, samaa lähtökohtaa sovelletaan myös eläinvahingoista myönnettäviin korvauksiin. Ympäristöministeriö korjaa lausunnonantajien virheellisen käsityksen ja toteaa, että vahingonkärsijältä ei ole tarkoitus edellyttää kohtuuttomia toimenpiteitä korvauksen saamiseksi. Toimenpiteiden kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan esimerkiksi huomioon eläinten määrä, vahinkojen laajuus ja

säännöllisyys. Esimerkiksi vuosittain toistuvia, laajoja lintuvahinkoja ei ole missään tilanteessa mahdollista ennaltaehkäistä, eikä korvausta voida vahingonkärsijöiltä evätä sen vuoksi. Korvauksen epääminen voisi tulla kyseeseen tilanteessa, jossa vahingonkärsijä on tietoisesti jättänyt tekemättä vahinkoa estäviä toimenpiteitä tai kieltäytynyt tekemästä ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä.

Korvauksen ja tuen hakeminen

Maa- ja metsätalousvaliokunta, Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton MTK ry ja *Svenska lantbruksproducenternas'n* lausunnoissa nähdään kerran vuodessa tapahtuva maksatus viljelijöiden näkökulmasta kohtuuttomana ja toivotaan, että aiheutunut vahinko korvattaisiin viivytyksettä eli mahdollisimman pian. MTK ehdottaa vaihtoehtoina joko jatkuvaa hakuaikaa tai neljää haku- ja maksukierrosta vuodessa. Lisäksi viranomaisille tulisi säätää määräaika (ehdotetaan 2 kk), jolloin hakemukset olisi oltava käsitelty ja maksatukset hoidettu. Päätöksen jälkeen maksu olisi suoritettava viipymättä.

Ympäristöministeriö korostaa, että kerran vuodessa tapahtuvan maksatuksen tarkoituksena on varmistaa, että kaikille hakijoille ja toimialoille voidaan maksaa ko. rahoitusta yhdenvertaisesti. Ennen kuin avustus-, korvaus- ja tukipäätökset voidaan tehdä, tarvitaan tieto siitä, kuinka paljon ko. rahoitusta kyseisenä vuonna haetaan, ja jos määrärahaa ei ole riittävästi, rahoitusta voidaan vähentää tarvittaessa samassa suhteessa kaikilta hakijoilta. Tukijärjestelmää ei voi säätää lähtökohtaisesti sen varaan, että loppuvuodesta haettaisiin lisätalousarvion kautta aina lisärahoitusta, jos hakijoita olisi paljon. Kyseessä on kokonaisvolyymiltaan suhteellisen pieni tukijärjestelmä, joka jakaantuu euromääräisesti pieniin yksittäisiin avustuksiin. Tämän takia hallinnollisen taakan rajoittamiseksi on tarkoituksenmukaisinta maksaa avustukset, korvaukset ja tuet kerran vuodessa. Myös valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota lausunnossaan hallinnollisen taakan hillitsemiseen. Ympäristöministeriö on liitteessä luonnostellut tarkennuksen 30 §:n 2 momenttiin siltä osin, että hakemukset käsitellään heti hakuajan päätyttyä.

Lisäksi on otettava huomioon, että maatalousalan suuntaviivojen mukaan, jos korvaus tai tuki maksettaisiin useissa erissä, tukikelpoiset kustannukset on diskontattava tuen myöntämishetken arvoon. Diskonttauksessa käytettävä korko on lisäksi rahoituksen myöntämispäivänä sovellettava diskonttokorko. Ehdotetussa laissa ei ole diskonttaussäännöksiä.

Tässä yhteydessä ympäristöministeriö nostaa jo aiemmin esille nousseen muutostarpeen riistavahinkolain 10 §:ään, jonka johdosta Ruokaviraston määräyksien antamista voitaisiin aikaistaa maalis-huhtikuusta vuodenvaihteeseen. MMM on nyt käsillä olevan lain valmistelun yhteydessä todennut (projektiryhmän kokousmuistion 27.5.2020) valmistelevansa muutoksen, jolla ilmaisu ”kyseisen satovuoden aikana” muutettaisiin ”kolmen/viiden viimeisen satovuoden aikana”.

Hallintotehtävän antaminen yksityiselle

Varsinais-Suomen ELY-keskus on todennut asiantuntijalausunnossaan, ettei esityksestä käy ilmi, mikä taho pyytää riippumatonta asiantuntija arvioimaan vahinkoa.

Ympäristöministeriö toteaa, että lähtökohtana tulee olla, että korvauksen hakijan vastuulla on tehdä vahinkoilmoitus viivytyksettömästi vahingon tapahduttua ja esittää hakemuksessaan riittävät tiedot, joiden perusteella ELY-keskus voi ratkaista asian. Vaikka ELY-keskus hyväksyy asiantuntijan, jolla on parhaat edellytykset eläinvahingon arviointiin, viranomaisen vastuulla ei ole huolehtia, että arviointi tulee tehtyä.

Ympäristöministeriö esittää liitteessä luonnoksen 20 §:n tarkennukseksi OM:n lausunnon johdosta. Muutosehdotus on valmisteltu yhdessä OM:n kanssa.

Viranomaisten resurssit

Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Varsinais-Suomen ELY-keskukset tuovat esille ELY-keskusten työmäärän lisääntymisen ja resurssien riittävyyden uuden ehdotetun lain mukaisiin tehtäviin. Aiempaan nähden uusina tehtävinä ELY-keskuksille tulisi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyn edistäminen, johon liittyy avustushakemusten käsittelyn lisäksi neuvonta, ohjaus ja tiedottaminen. Tämän lisäksi Etelä-Savon ELY-keskus katsoo, että hakijan ilmoitus vahinkotapahtumasta olisi uusi työvaihe korvaushakemusten käsittelyyn.

Ympäristöministeriö on tietoinen, että ELY-keskusten voimavarat Y–vastuualueella ovat vähentyneet yli 250 henkilötyövuotta 10 vuoden aikana (noin 30% vähennys). Tämän takia useiden ELY-keskusten huoli tehtävien lisääntymisestä ilman, että niihin olisi osoitettu lisäresurssia, on ymmärrettävä. Jotta tehtävästä ei aiheutuisi ELY-keskuksille nykyiseen tilanteeseen nähden lisäkuormitusta, tehtävän hoitamiseksi on käynnistetty KEHA-keskuksen kanssa sähköisten asiointipalvelujen valmistelu. Työ pitäisi sisällään sekä sähköisen asiointilomakkeen että myös sähköisen raportoinnin. Lisäksi Pohjois-Karjalan ELY-keskus on pilotoinut sähköistä vahinkoilmoituksen tekemistä ja tämä työkalu voidaan ottaa käyttöön kaikissa ELY-keskuksissa. Myös viestintää ja tiedostusta on mahdollista kehittää valtakunnallisesti ilman, että alueellisten ELY-keskusten tehtävät lisääntyisivät merkittävästi. Näiden palveluiden avulla, ehdotetun lain mukaisista tehtävistä ei aiheutuisi ELY-keskuksille lisäresurssitarpeita.

Koulutus ja ohjeet

Etelä-Savon ELY-keskus ja *Kuntaliitto* korostavat, että erityisesti viljelysvahinkojen korvaushakemusten käsittely sekä valtiontukisääntely edellyttävät sekä kunnan että ELY-keskusten viranomaisten koulutusta.

Ympäristöministeriö pitää välttämättömänä ja tarpeellisena, että uuden lain toimeenpanon tueksi järjestetään koulutusta sekä kunnille että ELY-keskuksille ja valmistellaan lain toimeenpanon tueksi tarvittavat ohjeet.

Muut huomiot

Metsähallitus tuo esille, että mikäli lakimuutos hyväksytään, on syytä arvioida, aiheuttaako se tarvetta tarkentaa Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien (momentti 35.01.52) sisältöä ja kuvausta valtion talousarvioesityksessä.

Ympäristöministeriö toteaa, että ehdotuksen välittömät vaikutukset Metsähallituksen luontopalveluihin aiheutuvat vuosittaisesta maakotkien reviiriselvityksestä. Se on tarkoitus toteuttaa Metsähallituksen toimintamenojen puitteissa ilman lisärahoitusta. Talousarviomomentin 35.10.52 päätösosa mahdollistaa jo nykymuodossaan em. toiminnan. Siksi ei ole katsottu tarpeelliseksi täydentää talousarviomomentin päätösosaa. Asiasta on keskusteltu VM:n kanssa.

Suomen metsästäjäliiton ehdotuksesta lisätä kunnan viranomaisen tehtäviin (9 §) neuvonta- ja ohjaustehtävä on keskusteltu valmistelun yhteydessä. Erityisesti *Kuntaliitto* on korostanut, että kuntien viranomaisille kuuluu neuvonta- ja ohjaus ainoastaan siltä osin, kuin tehtäviä tässä laissa kunnille on osoitettu. Yleisempi neuvonta ja ohjaus on osoitettu ELY-keskuksille.

Luonnonvarakeskuksen ehdotukseen säätää tutkimuslaitoksille mahdollisuus hakea avustusta tutkimukseen ja kehitystyöhön **ympäristöministeriö** toteaa, että avustuksen yhtenä tarkoituksena vahvistaa kansalaisten omaehtoista toimintaa. Vahinkojen ennaltaehkäisevien toimien kehittäminen lisäisi paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä loisi myös uusia työllistymismahdollisuuksia. Lisäksi tutkimus- ja kehitystyöhön on olemassa muita rahoitusmahdollisuuksia ja tämän vuoksi tutkimuslaitoksille ei ole säädetty mahdollisuutta hakea avustusta vahinkojen ennaltaehkäisemiseen.

Hanne Lohilahti
Erityisasiantuntija