

Asia: VN/13888/2020

## **Hallituksen esitysluonnos rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1 Luku Yleiset säännökset**

Ympäristöministeriö on pyytänyt Pirkanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta (jäljempänä ELY-keskus) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta. Määräpäivä lausunnon antamiselle on 4.11.2020.

Lausunto on jaoteltu Lausuntopalvelu-portaalin edellyttämiin osioihin lausunnon jättämisen sujuvoittamiseksi. Pirkanmaan ELY-keskus esittää lausuntonaan seuraavaa:

#### 1 luku Yleiset säännökset

Lakiehdotuksen 1 luvussa säädettäisiin lain tavoitteista, soveltamisalasta, Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen mukaisesti soveltamisesta ja määrittämisestä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan esityksen ensisijaisena tavoitteena on parantaa lajien suojelua ja lisätä luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä. Avustusjärjestelmä pyritään luomaan sellaiseksi, että ennaltaehkäisevien toimien toteuttamista ja kehittämistä voidaan kannustaa ja tukea. Pirkanmaan ELY-keskus pitää lakiehdotuksen 1 §:n mukaisia tavoitteita kannatettavina. Samalla lakiehdotuksella pystyttäisiin vastaamaan nykyistä yksityiskohtaisemman sääntelyn tarpeeseen tilanteessa, jossa rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen määrä on merkittävästi lisääntynyt viimeisen viiden vuoden aikana.

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaisesti myönnettäessä avustusta, korvausta tai tukea taloudellista toimintaa harjoittavalle yritykselle tai muulle yhteisölle sovellettaisiin Euroopan unionin valtiontukea koskevia säädöksiä. Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaan tällöin sovellettavaksi voivat tulla useat sektorikohtaiset EU:n valtiontukisäädökset. Lakiehdotuksen sisällön kannalta keskeistä on varmistaa, että ehdotettu laki on sopusoinnussa Euroopan unionin valtiontukilainsäädännön kanssa.

Lakiehdotuksessa ja annettaessa tulevaisuudessa sen nojalla tarkempia asetuksia tulisi erityisesti kiinnittää huomiota siihen, että EU-tason sääntely, jota kulloinkin sovellettaisiin yritystoimintaan myönnettävään avustukseen, korvaukseen tai tukeen, saattaa vaikuttaa hyvinkin paljon siihen, minkälaisena etuus voidaan myöntää, mikä voi olla tuki-intensiteetti tai voidaanko etuutta myöntää lainkaan. Lain soveltamisen ohjaaminen on tästä syystä välttämätöntä. Avustuksen, korvauksen tai tuen myöntävällä viranomaisella täytyy olla riittävä ohjeistus ja asiantuntemus EU:n valtiontukilainsäädännön asettamien vaatimusten huomioon ottamisesta kulloinkin.

Pirkanmaan ELY-keskus pitää lakiehdotuksen 4 §:n mukaisia määritelmiä selkeinä. Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen selkeyden vuoksi tulisi kiinnittää huomiota siihen, että avustuksen, korvauksen ja tuen käsitteitä käytetään johdonmukaisesti.

## **2 luku Viranomaiset ja niiden tehtävät**

Lakiehdotuksen 2 luvussa säädettäisiin eri viranomaisten tehtävistä lain täytäntöönpanossa. Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan ELY-keskuksen tehtävänä olisi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyn edistäminen ja vahinkoilmoitusten, korvaus-, tuki- ja avustushakemusten sekä niitä koskevien oikaisuvaatimusten käsitteleminen ja ratkaiseminen. Lisäksi ELY-keskuksen tehtäväksi säädettäisiin lain täytäntöönpanon ja soveltamisen ohjaaminen ja edistäminen neuvonnalla. Tähän liittyisivät velvoitteet ohjata, valvoa ja edistää avustusten, korvausten ja tuen toimeenpanoa ja soveltamista sekä edistää rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyä. Hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa todetaan lisäksi, että lain toimeenpanon tukitehtävä kattaisi maksettujen avustusten, korvausten ja tukien seurantaveloitteen. Lakiehdotuksen tehtävistä muodostuu laaja kokonaisuus, mistä aiheutuu ELY-keskuksille lisätyötä nykyiseen nähden. Sen vuoksi ELY-keskuksille on turvattava riittävät resurssit tehtävien hoitamiseen.

Maksettuja avustuksia, korvauksia ja tukia koskevan seurantaveloitteen sisältö ja käytännön toteuttaminen jäävät lakiehdotuksessa epäselväksi. Erityisesti korvauksissa, joissa on kyse jo aiheutuneen vahingon kompensatiosta, on tulkinnanvaraista, mitä selvitystä seurantaveloitteen täyttäminen edellyttää hankkimaan. Tältä osin on tunnistettavissa asetustasoisien yksityiskohtaisemman sääntelyn tai ohjeistuksen tarve.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (jäljempänä KEHA-keskus) tehtäviin

lakiehdotuksen 7 §:n mukaan kuuluisivat avustuksen maksamista ja takaisinperintää koskevat valtionavustuslain (688/2001) 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät. KEHA-keskus hoitaisi

toimivaltaisen ELY- keskuksen ohella myös valtionavustuslain mukaiset valtionapuviranomaisen valvontatehtävät. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan tehtävät on tässä selkeästi määritelty. Valvonnan osalta tarkempaa vastuunjakoa tulisi harkita selkeytettäväksi ottaen huomioon ELY-keskuksille ehdotettu seurantavelvoite. Seurantavelvoitteen sisältö suhteessa KEHA-keskuksen valvontaan jää jossain määrin epäselväksi.

### **3 luku Avustus vahinkojen ennaltaehkäisemiseen**

Lakiehdotuksen 3 luvussa ehdotetaan säädettäväksi avustuksen tarkoituksesta, avustuksen hakijoista, avustuksen myöntämisen edellytyksistä ja avustuksen määrästä.

Pirkanmaan ELY-keskus tuo esiin, että hakijakelpoisuudesta avustuksia haettaessa säädettäisiin lakiehdotuksessa sekä 10 §:n 2 momentissa että 11 §:ssä, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Mainitut säännökset ovat myös julkisen yhteisön osalta ristiriitaiset 11 §:n sulkiessa valtion pois.

Lakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotetut avustuksen myöntämisen edellytykset on niihin liittyvän kokonaisharkinnan osalta avattu riittävästi hallituksen esitysluonnoksessa. Avustuksen myöntämistä harkittaessa tulisi muun ohella varmistaa avustuksen yhteensopivuus EU:n valtioneuvoston päätöksen kanssa. Tämän johdosta tarvitaan selkeää ohjeistusta yhteensopivuuden varmistamiseksi.

Lakiehdotuksen 13 §:n osalta Pirkanmaan ELY-keskus pitää kannatettavana, että avustuksen määrää arvioitaisiin myös palvelun ja työkustannusten arvonlisäverollisten kustannusten perusteella.

### **4 luku Korvaukset aiheutuneista vahingoista**

Lakiehdotuksen 14 §:ssä säädettäisiin korvauksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Säännöksen 3 momentin mukaan vahingonkärsijän olisi käytettävissään olevin kohtuullisin keinoin pyrittävä estämään vahingon syntyminen tai sen laajeneminen. 3 luvun mukainen avustus ei poistaisi korvauksen saajan velvollisuutta pyrkiä estämään vahingon syntyminen tai sen laajeneminen. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan mainitut kirjaukset noudattavat yleisiä vahingonkorvausoikeudellisia periaatteita vahingonkärsijän velvollisuuksista estää ja rajoittaa vahinkoa ja ovat siten kannatettavia. Lakiehdotuksen mukaan tämä koskisi vain korvauksia. Kuitenkin ehdotuksen 33 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan myös kalatalousvahingosta tehtävän tukihakemuksen tulisi sisältää selvitys toimista, joilla vahinkoa tai sen laajentumista on pyritty estämään. Pirkanmaan ELY-keskus jättää harkittavaksi, olisiko 14 §:ää tarpeen selventää ja säätää siinä, että velvollisuus estää ja rajoittaa vahinkoa koskee myös kalataloustuen hakijaa. Ehdotuksen 33 §:n perusteella tämä vaikuttaisi olevan lain tarkoitus.

Hallituksen esitysluonnoksesta ilmenevästi tavoitteet vahinkojen ennalta ehkäisemiseksi ja vahinkojen korvaamiseksi eivät ole toisiaan poissulkevia. Perusteluissa todetaan, että ennaltaehkäisy ei olisi ehdoton edellytys vahinkojen korvaamiselle, sillä jotkin vahingot voivat olla ennakoimattomia, jolloin niiden ehkäiseminen ennalta ei ole mahdollista. Kirjaus on asianmukainen. Pirkanmaan ELY-keskus toteaa myös, että esimerkiksi lepakoiden rakennukselle aiheuttamissa vahingoissa kyse ei välttämättä ole ennakoimattomista vahingoista. Näitä vahinkoja on kuitenkin

vaikeaa ennaltaehkäistä, koska lepakoiden häätäminen vaatisi ELY-keskukselta poikkeuslupaa rauhoitussäännösten vuoksi, jos rakennuksessa on lepakoiden lisääntymis- ja levähdyspaikka. Perusteluissa voisi olla tarkoituksenmukaista huomioida tämänkaltainen mahdollisuus.

Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaan eläinten aiheuttamia rakennusvahinkoja on mahdollista estää asianmukaisella rakennuksen kunnossapidolla. Rakennuksen omistajan tai haltijan normaaliin ja kohtuulliseen kunnossapitovelvollisuuteen voidaan katsoa kuuluvan toimet, joilla eläinten pääsy rakennukseen voidaan estää. Tällaisina toimina voidaan pitää mm. yläpohjaan asennettavia verkkoja, joilla estetään esimerkiksi lepakoiden pääsy rakenteisiin. Pirkanmaan ELY-keskus pitää kyseistä kirjausta osittain ongelmallisena. Eläinten rakennukseen pääsyn estäminen kuuluu sinänsä maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 166 §:n mukaiseen rakennuksen kunnossapitoon. Jos rakennuksessa kuitenkin on lepakoiden lisääntymis- ja levähdyspaikka, lepakoiden rakennukseen pääsyn estäminen vaatisi luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momenttiin nojalla myönnettävää poikkeuslupaa, jonka ehtojen tulee täyttyä. Poikkeusluvallakin lepakoiden rakennukseen pääsyn estäminen on erittäin haastavaa, sillä ne pääsevät kulkemaan pienestäkin raosta.

Ehdotuksen 14 §:n 4 momentin mukaan korvaus voitaisiin evätä tai sitä voitaisiin alentaa, jos vahingonkärsijä olisi ilman hyväksyttävää perustetta kieltänyt sellaisen toimenpiteen suorittamisen, jolla olisi voitu estää vahingon syntyminen tai sen laajentuminen tai muuten myötävaikuttanut korvaushakemuksessa tarkoitettun vahingon syntymiseen tai sen laajenemiseen. Koska säännös jättää toimivaltaiselle viranomaiselle harkintavaltaa, voisi harkintakriteerejä olla tarpeen avata hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa yhtenäisen soveltamiskäytännön turvaamiseksi. Myös hyväksyttävä peruste on tulkinnanvarainen käsite.

Ehdotuksen 15 §:ssä säädettäisiin korvattavista vahingoista, joita ovat viljelys-, eläin- ja rakennusvahingot, sekä korvauksen saajista. Pykälän 3 momentin mukaan rakennusvahingosta voitaisiin korvata rauhoitettujen eläinten rakennuksille aiheuttama vahinko. Korvauksia rakennusvahingoista voitaisiin maksaa luonnollisille henkilöille ja maatalouden alkutuotannossa toimivalle elinkeinonharjoittajalle. Säännös poissulkee tällöin muun ohella yritykset ja kunnat korvauksen saajista, koska kyse ei ole maatalouden alkutuotannosta. Rakennusvahinko on mahdollinen esimerkiksi yrityksen tai asunto-osakeyhtiön omistamassa rakennuksessa. Lain tavoitteiden näkökulmasta saattaisi olla tarpeellista mahdollistaa korvauksen hakeminen myös tällaisissa tilanteissa.

Lakiehdotuksen 4 luvun säännösten osalta Pirkanmaan ELY-keskus pitää yleisesti hyvänä asiana sitä, että korvausten määrissä on pyritty kattavasti huomioimaan ylikompensaatiokiello.

Lakiehdotuksen 17 §:ssä määriteltäisiin viljelysvahinkojen korvaamisen perusteet. Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaan pykälän 1 momentin nojalla viljelysvahingosta voitaisiin korvata enintään viljelyskasvien menetetyn sadon (satovahinko) käypää arvoa vastaava määrä.

Satovahingolla tarkoitettaisiin sadolle aiheutunutta määrällistä vahinkoa. Korvausta satovahingosta voitaisiin maksaa myös, jos sadolle on rauhoitettujen eläinten aiheuttamana tapahtunut sellainen vahinko, ettei sato heikentyneen laatunsa vuoksi kelpaa sadolle aiottuun käyttötarkoitukseen. Laadullisen tappion määrittely saattaa olla haastavaa. Epäselväksi jää, millaisin keinoin se arvioidaan (silmämääräisyys, analyysi). Lisäksi esimerkiksi tarkasteltaessa lintujen jätösten aiheuttamaa laadunalenemaa rehulle, voi olla tulkinnanvaraista, onko kyse laadullisesta tappiosta, jos rehu kuitenkin kerätään ja syötetään tilan muille eläimille tai varastoidaan samassa aumassa muun rehun kanssa.

Ehdotetun 17 §:n 3 momentin mukaan vahinkoalan välttämättömästä täydennys- ja uudelleenviljelystä voitaisiin korvata enintään viljelystä aiheutuneet tarpeelliset materiaali- ja työkustannukset. Mikäli täydennys- tai uudelleenviljely ei olisi mahdollista, voitaisiin korvata enintään vastaavan sadon hankintakustannukset, josta vähennettäisiin säästyneet täydennys- tai uudelleenviljelykulut. Säästyneiden täydennys- tai uudelleenviljelykulujen määrittely ja arviointi vaatisivat kuitenkin tarkempaa ohjeistusta säännöksen yhdenmukaisen ja ennakoitavan soveltamisen turvaamiseksi.

Rakennusvahingosta voitaisiin ehdotetun 19 §:n 1 momentin mukaan korvata materiaalikustannuksista ja työkustannuksista aiheutuneet tarpeelliset kustannukset. Aiempi tulkintakäytäntö työkustannusten korvattavuudesta on ollut vaihtelevaa. Erityisesti hankalasti ennakoitavien vahinkojen korvaamisen näkökulmasta on tarkoituksenmukaista, että korvausta voidaan saada myös työkustannuksiin. Edellä esittämäänsä viitaten Pirkanmaan ELY-keskus pitää nykyistä selkeämpää sääntelyä kannatettavana.

Lakiehdotuksen 21 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vahingon toteamista ja arviointia koskevasta menettelystä. Vahingon toteaisi ja arvioisi joko kunnan viranomainen tai ELY-keskuksen hyväksymä riippumaton asiantuntija. Säännöksen yhdenmukaisen soveltamisen ja korvauksen hakijoiden oikeusturvan toteuttamiseksi olisi tärkeää ottaa hallituksen esityksessä kantaa siihen, miten asiantuntija määrittellään ja millaisin kriteerein asiantuntijan henkilö tai riippumattomuutta arvioidaan. Epäselvää on myös, onko riippumattoman asiantuntijan hankkiminen ELY-keskuksen vai hakijan vastuulla. Pirkanmaan ELY-keskus katsoo, että viljelysvahingon arviointiin ensisijaisesti parhaat edellytykset on kunnan maaseutuviranomaisella ja toissijaisesti voidaan käyttää muuta riippumatonta asiantuntijaa.

Ehdotuksen 21 §:n mukaan arviointi olisi tehtävä viipymättä sen jälkeen, kun ELY-keskus on vastaanottanut vahinkoilmoituksen ja arvioinnin suorittava taho on saanut tiedon vahingosta. Pirkanmaan ELY-keskus pitää sääntelyä tältä osin hyvänä. Vahingon nopea arviointi on pääsääntöisesti välttämätöntä, jotta se voidaan luotettavasti havainnoida ja saada riittävä selvitys vahingon korvaamisen edellytyksistä. Toisaalta voi esiintyä tilanteita, joissa vahingon lopullinen määrä on arvioitavissa vasta myöhemmin kasvukaudella tai sadonkorjuun jälkeen.

## **5 luku Maakotkan ja kalasääsken pesintään perustuvat tuet**

Lakiehdotuksen 5 luvussa säädettäisiin maakotkan ja kalasääsken pesintään perustuvista tuista. Pirkanmaan ELY-keskuksella ei ole erityistä lausuttavaa tästä.

## **6 luku Hakemisen ja myöntämiseen liittyvät menettelyt**

Lakiehdotuksen 6 luvussa säädettäisiin avustuksen, korvauksen ja tuen hakemiseen liittyvistä menettelyistä. Luvun osalta tulisi kokonaisuudessaan varmistaa, että viranomaisten tehtävistä on säädetty yhdenmukaisesti lakiehdotuksen luvun 2 kanssa.

Ehdotuksen 36 §:ssä, jossa säädettäisiin avustuksen, korvauksen ja tuen maksamisen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä, esitetään ELY-keskuksen velvollisuudeksi päätöksellään määrätä korvauksen ja tuen maksaminen lopetettavaksi sekä jo maksettu korvaus ja tuki takaisin perittäväksi tietyin edellytyksin. Säännöksen 1 momentin mukaan avustuksen maksamisen keskeytyksestä säädetään valtiovastuslain 19 §:ssä ja takaisinperinnästä ko. lain 5 luvussa. Kuitenkin lakiehdotuksen 7 §:n mukaan avustusten maksamista ja takaisinperintää koskevat valtiovastuslain 12, 19, 21 ja 22 §:ien mukaiset tehtävät hoitaa KEHA-keskus eikä ELY-keskus. ELY-keskuksen tehtävissä 6 §:ssä ei viitata maksamisen keskeyttämiseen ja takaisinperintään. Pirkanmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan 36 § on ehdotetussa muodossaan ristiriidassa 6 ja 7 §:ien sisällön kanssa, mikä tulee korjata.

Lakiteknisenä huomiona Pirkanmaan ELY-keskus nostaa esiin, että korvaushakemusta koskevan ehdotetun 32 §:n 1 momentin 3 kohta on puutteellinen muodossa ”selvitys ja vahingon kohteen arvosta”. Oletettavasti kyse on vahinkoa koskevasta selvityksestä kuten 33 §:n 2 momentin 2 kohdassa. Muutoin avustus-, korvaus- ja tukihakemusten sisältövaatimukset ovat riittävästi määritellyjä. Niiden soveltaminen edellyttäisi mahdollisesti kuitenkin asetustasoista sääntelyä tai yksityiskohtaista ohjeistusta yhtenäisten käytäntöjen varmistamiseksi ELY-keskuksen täydyttäessä esimerkiksi hakemiseen liittyvää neuvontavelvollisuuttaan.

## **7 luku Erinäiset säännökset**

Lakiehdotuksen 7 luvussa säädettäisiin muutoksenhausta ELY-keskuksen ja KEHA-keskuksen päätökseen. Ottaen huomioon edellä 36 §:n osalta esitetyt epäselvyydet viranomaisten tehtävistä lakiehdotuksessa ei ole säädetty KEHA-keskuksen tekemästä päätöksestä. Mikäli em. ristiriita kuitenkin korjataan, ei säännöksen sanamuotoon ja sisältöön ole huomautettavaa.

Muilta osin Pirkanmaan ELY-keskuksella ei ole lausuttavaa lakiehdotuksesta tai sen perusteluista.

Asian käsittely

Asia on käsitelty Pirkanmaan ELY-keskuksen ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen yhdyskunnat ja luonto -yksikössä sekä elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualueen maaseutuyksikössä.

Lausunnon on esitellyt lakimies Maria Hakala ja ratkaissut yhdyskunnat ja luonto -yksikön päällikkö Samuli Alppi. Asiakirja on hyväksytty sähköisesti ja merkintä hyväksynnästä on asiakirjan lopussa.

Hakala Maria  
Pirkanmaan ELY