



Ympäristöministeriö

Lausuntopyyntö 30.9.2020 dnro VN/13888/2020

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö

Ympäristöministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että luonnonsuojelulaille ja sen nojalla rauhoitettujen eläinten aiheuttamista vahingoista sekä maakotkan porotaloudelle aiheuttamista vahingoista maksettavista korvauksista säädettäisiin jatkossa yhdessä laissa nykyisen kahden asetustasoisen säädöksen sijaan.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemisestä ja korvaamisesta sekä avustusjärjestelmästä ennaltaehkäisevien toimien tukemiseksi. Tämän lisäksi lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset myönnettävien avustusten, korvausten ja tukien hakemiseen, myöntämiseen, maksamiseen ja takaisinperintään liittyvistä perusteista, edellytyksistä ja menettelyistä sekä säännökset toimivaltaisista viranomaisista ja niiden tehtävistä.

Keski-Suomen ELY-keskuksen lausunto

1 luku Yleiset säännökset

Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) pitää ehdotusta rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta koskevan sääntelyn uudistamisesta erittäin tarpeellisena ja hyvin perusteltuna.

Lausunnolla olevan hallituksen esitysluonnoksen yleisperusteluissa on käsitelty lyhyesti valmistelun yhteydessä tehtyä esitystä kalataloustuen maksamista myös merimetson ja harmaahaikaran kalanviljelylaitoksille aiheuttamien vahinkojen johdosta. ELY-keskus toteaa, että mikäli ehdotetun lain soveltamisalaan myöhemmin liitetään merimetson ja harmaahaikaran aiheuttamat vahingot, tuen maksamisen perusteena ei niiden osalta voi olla pesivien parien määrä, vaan syntyneiden vahinkojen suuruus on pystyttävä arvioimaan muilla keinoin.

2 luku Viranomaiset ja niiden tehtävät

Ehdotetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan ELY-keskuksen tehtävänä on:

- 1) rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyn edistäminen;*
- 2) vahinkoilmoitusten, korvaus-, tuki- ja avustushakemusten sekä niitä koskevien oikaisuvaatimusten käsitteleminen ja ratkaiseminen;*
- 3) tämän lain täytäntöönpanon ja soveltamisen ohjaaminen ja edistäminen neuvonnalla.*

Pykälän 2 momentin mukaan toimivaltainen valtion viranomainen on se ELY-keskus, jonka toimialueella vahinko tapahtuu. Lapin ELY-keskus käsittelee ja ratkaisee hakemukset maakotkan pesintään perustuvasta tuesta ja Keski-Suomen ELY-keskus käsittelee ja ratkaisee hakemukset kalasääsken pesintään perustuvasta tuesta.

Koska ELY-keskusten rooli tulevassa järjestelmässä on keskeinen, edellyttää järjestelmän toimivuus sitä, että ELY-keskuksille turvataan riittävät henkilöresurssit avustusten, korvausten ja tukien koordinointiin. Lisäksi tukimennettelyä koskevan valtakunnallisen ohjauksen sekä käytännönläheisen koulutuksen järjestämisen tarve on ilmeinen, jotta voidaan varmistaa tukiviranomaisen riittävä osaaminen EU:n valtioneuvoston päätöksen soveltamisessa niissä tapauksissa, jotka kuuluvat valtioneuvoston päätöksen soveltamisalan piiriin. Valtakunnallisella ohjauksella edistetään myös lainsäädännön soveltamisen yhdenmukaisuutta kaikissa ELY-keskuksissa, mikä on tärkeää tuen hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

ELY-keskus pitää lausunnolla olevan hallituksen esitysluonnoksen ilmeisenä puutteena sitä, että viranomaisvaikutusten osalta ei ole tarkasteltu ELY-keskusten tämänhetkistä työmäärää asian hoitamisessa tai arvioitu ehdotetusta sääntelystä aiheutuvaa lisäresurssitarvetta. Nykyiseen menettelyyn verrattuna työtehtävien määrä ja siten niiden hoitamiseen tarvittavien resurssien määrä kasvaa, kun voimassa olevan lainsäädännön mukaisen yhden etuusmuodon sijasta ehdotetaan säädettäväksi vahinkojen ennaltaehkäisemiseen tarkoitettua avustuksesta, harkinnanvaraisesta korvauksesta viljelys-, eläin- ja rakennusvahingoista sekä laskennallisesta tuesta maakotkan porotalous- ja kalasääsken kalatalousvahingoista, joista korvauksiin liittyy myös vahinkoilmoitusten käsittely. Myönnettäessä avustusta, korvausta tai tukea taloudellista toimintaa harjoittavalle yritykselle, asiassa on sovellettava myös EU:n valtioneuvoston päätöksen soveltamisalaan. Lisäksi edistäminen, ohjaaminen, neuvonta ja valvonta vaativat oman panoksensa.

Keski-Suomen ELY-keskus pitää kannatettavana uuden avustujajärjestelmän luomista ennaltaehkäisevien toimien tukemiseksi ja kehittämiseksi, kunhan tiedostetaan ja varaudutaan sen aiheuttamaan työmäärän ja resurssitarpeen kasvuun ELY-keskuksissa. Rauhoitettujen eläinten aiheuttamia vahinkoja koskevien avustushakemusten ja myönnettyjen avustusten määrä on viime vuosina muutoinkin kasvanut, ja hakemusten määrän voidaan odottaa edelleen kasvavan rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen lisääntymisen sekä tukijärjestelmää koskevan sääntelyn selkeyttämisen ja laajempaan tietoisuuteen tulemisen johdosta. Runsastuvien

4.11.2020

muuttolintuparvien mukana mm. lintuinfluenssan ja salmonellan leviämisaara lisääntyy ja linnut levittävät myös hukkakauraa mukanaan. Näiden vahinkojen ennaltaehkäiseminen on erittäin tärkeää, ja aiheutuvan vahingon määrä saattaa johtaa hyvinkin suuriin korvaushakemuksiin.

Keski-Suomen ELY-keskukselle ehdotetaan valtakunnallista tehtävää kalasääsken pesintään perustuvien kalataloustukien käsittelyn ja ratkaisemisen osalta. On huomattava, että keskittäminen ei tarkoita pelkästään hakemusten käsittelyyn liittyviä seikkoja, vaan edistämisen, ohjaamisen ja neuvontavastuu koskisi kalasääskivahinkojen osalta koko Suomea. Mikäli kalasääsken pesintään perustuvan kalataloustuen käsittely esityksen mukaisesti keskitetään Keski-Suomen ELY-keskukseen, olisi syytä lisäksi harkita, olisiko tarkoituksenmukaista vastaavalla tavalla keskittää kalasääsken aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemistä koskevien avustusten käsittely ja ratkaiseminen.

Kalatalousvahinkojen osalta on mahdollista, että kalasääsken lisäksi lain piiriin tulisivat myös merimetsojen ja harmaahaikaroiden aiheuttamat vahingot, joita aiheutuu lähinnä rannikkoalueen kassikasvatuslaitoksilla. Niiden keskittäminen Keski-Suomeen ei enää vaikuta asian hoitamisen kannalta tarkoituksenmukaiselta. Keski-Suomen ELY-keskus esittää, että tehtävän keskittämisen hyötyjä ja haittoja edelleen punnittaisiin ja keskittämisasia ratkaistaisiin vasta, kun kesken oleva merimetsojen ja harmaahaikaroiden aiheuttamien vahinkojen mahdollinen korvaaminen ja vahinkojen arvioimisen perusteet on ratkaistu. Harkintaan vaikuttaa myös se, että samalla laitoksella vahingon aiheuttajana voi kalasääsken lisäksi olla ainakin harmaahaikara, jolloin asioiden eriyttäminen eri viranomaiselle ei ole tarkoituksenmukaista. Mikäli toimivallan keskittämiseen päädytään, sitä koskeva säännös tulee lisätä myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen ennen ehdotetun lain voimaantuloa.

Keski-Suomen ELY-keskuksen käsityksen mukaan rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseen tarkoitettua uuden avustuksen menettelyn hoitaminen ja kalasääsken pesintään perustuvan kalataloustuen myöntämistä koskevan valtakunnallisen tehtävän hoitaminen edellyttää sen henkilöresurssien lisäämistä ennalta arvioiden yhteensä vähintään 0,5 henkilötyövuoden verran.

Pykäläkohtaisena huomautuksena ELY-keskus toteaa, että ehdotetun lain 6 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ELY-keskuksen lain toimeenpanon tukitehtävä kattaisi myös maksettujen avustusten, korvausten ja tukien seurantavelvoitteen. ELY-keskuksen käsityksen mukaan kyseisestä avustusten, korvausten ja tukien valvontaan liittyvästä tehtävästä tulisi nimenomaisesti säätää 6 §:n 1 momentissa. Samoin valvontatehtävän sisältöä olisi perusteltua kuvata yksityiskohtaisissa perusteluissa hieman laajemmin.

ELY-keskus huomauttaa vielä, että ehdotetun lain 6 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa vaikuttaisi olevan epä johdonmukaisuutta siltä osin, että Lapin ELY-keskukselle keskitetyn porotaloustukien käsittelyn

viranomaistehtävän osalta toimivallan todetaan olevan rinnakkaista. Tämä ei liene tarkoituksenmukaista.

Ehdotetun lain 7 §:n mukaan KEHA-keskus hoitaa avustusten maksamista ja takaisinperintää koskevat valtiovastuulain 12, 19, 21 ja 22 §:n mukaiset tehtävät sekä toimivaltaisen ELY-keskuksen ohella myös mainitun lain 15 §:n mukaisia valvontatehtäviä.

Lausunnolla olevan hallituksen esitysluonnoksen yleisperusteluissa esitetty käsitys siitä, että maksatus, takaisinperintä ja hallinnon valvonta hoituisi KEHA-keskuksessa ilman muutoksia henkilöresursseihin vaikuttaa ylioptimistiselta. Kokemukset ELY-keskusten maksatuksista, takaisinperinnöistä ja hallinnollisesta valvonnasta ovat osoittaneet, että asia tulee hoitaa riittäväillä resursseilla, erityisesti kun kyseessä ovat avustukset ja korvaukset ovat huomattavan tärkeitä kyseessä olevalle kohderyhmälle.

Ehdotetun lain 8 §:n mukaan Metsähallituksen tehtävänä on:

- 1) maakotkien pesintätilanteen ja poikastuoton selvittäminen vuosittain 24 §:ssä tarkoitettujen maakotkien reviirikohtaisten kertoimien laskemista varten;*
- 2) tarvittaessa toisen valtion alueella Suomen rajan läheisyydessä olevien maakotkien reviireiden lukumäärän selvittäminen;*
- 3) muiden tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitaminen.*

ELY-keskus huomauttaa, että lausunnolla olevasta hallituksen esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mitä tehtäviä 8 §:n 3 kohdassa tarkoitetaan. Kyseistä lainkohtaa tulee täsmentää siten, että Metsähallitukselle säädettävät muut tehtävät on yksiselitteisesti määriteltävä.

3 luku Avustus vahinkojen ennaltaehkäisemiseen

ELY-keskus huomauttaa, että avustuksen hakijoista säädetään sekä ehdotetun lain 10 §:n 2 momentissa että 11 §:ssä ja kyseiset säännökset ovat sisällöltään osin eriäviä. Tarkoitus lienee säätää avustuksen hakijoista 11 §:n mukaisesti. Käsitteiden käyttöä 11 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi kuitenkin täsmentää sääntelyä vastaavaksi. Yksityiskohtaisissa perusteluissa mahdollisina avustuksen hakijoina ei ole mainittu julkisyhteisöjä pois lukien valtio, ja käsitteen ”muut yhteisöt” alle on luettu sekä yhdistykset että julkisyhteisöistä vain kunnat.

Ehdotetun lain 10 §:n osalta ELY-keskus toteaa, että vahinkojen ennaltaehkäisyyden liittyä hyvin usein merkittävä elinkeinonharjoittajien (mm. viljelijöiden) oma työpanos. Korvattavien toimenpiteiden kustannusarviossa olisi paikallaan huomioida tukikelpoisena eränä myös toimenpiteestä aiheutuva elinkeinonharjoittajan oman työpanoksen laskennallinen arvo.

Ehdotetun lain 12 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä tuoda esille myös se, että vahinkojen ennaltaehkäisemistä koskevat toimenpiteet saattavat edellyttää poikkeamista rauhoitetun lajin yksilön rauhoitussäännöksistä, jolloin poikkeamisasian tulee olla lainvoimaisesti ratkaistu ennen avustuksen myöntämisestä päättämistä.

4 luku Korvaukset aiheutuneista vahingoista

Ehdotetun lain 15 §:ssä säädetään korvattavista vahingoista ja korvauksensaajista. ELY-keskus toteaa, että oikeakielisempi ilmaisutapa lienee esim. 15 §:n 1 momentin osalta ”Viljelysvahinkona voidaan korvata - - ” kuin ”Viljelysvahingosta voidaan korvata - - ”. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi myös hyvä täsmentää, tarkoitetaanko 15 §:n 2 momentissa kotieläimellä myös seura- tai harrastuseläimiä (esim. kirjekyyhkyt, joihin kohdistuvia petolintuvahinkoja ei ole viime vuosina korvattu).

Lausunnolla olevan lakiesityksen valmistelussa irtaimistovahingot on rajattu korvattavien vahinkojen ulkopuolelle. Rajausta perusteellaan sillä, että ehdotus parantaisi ja turvaisi elinkeinoharjoittajien asemaa kohdistamalla valtion talousarviossa osoitettua määrärahaa taloudellisesti merkittävimpiin vahinkoihin ja niihin vahinkoihin, joilla on todellista merkitystä vahingon kärsijän taloudelle. Tämä on esityksessä kuitenkin varmistettu jo korvaussumman 170 euron alarajalla, joten mahdollisten irtaimistovahinkojen poistaminen ei ole tarkoituksenmukaista. Koska kyseisellä esityksellä pyritään joustavoittamaan aiheutuneiden vahinkojen korvaamista, puoltaa sekin irtaimiston mukaan ottamista korvattaviin kohteisiin. Joustavilla säännöksillä voitaisiin ennakoita sellaisia korvaustilanteita, joita nykyviljelytekniikan kehittyessä todennäköisesti syntyy jo muutaman vuoden aikajännteellä (esim. Samco-tekniikka, jossa siemenet kylvetään ekologisen muovikalvon alle; muovikalvo on irtainta omaisuutta kuten viljelysharsotkin).

Korvauksensaajiksi on lausunnolla olevassa hallituksen esitysluonnoksessa määritelty laajasti maatalouden alkutuotannossa toimivat elinkeinoharjoittajat. Onko lainsäätäjän tarkoituksena, että myös kunnat, kuntayhtymät ym. julkisyhteisöt (esim. maatalousoppilaitokset) ovat oikeutettuja korvauksiin, jos ne harjoittavat maatalouden alkutuotantoa tuenhakijoina? Toisaalta osa julkisyhteisöistä tekee arvokasta tutkimus- ja kehitystyötä, jonka tavoitteita ei välttämättä saada saavutettua esimerkiksi hanhien aiheuttaminen vahinkojen vuoksi.

Ehdotetun lain 17 §:ssä säädettävistä viljelysvahinkojen korvausperusteista tulisi karsia ylikompensaatiota. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että korvausta satovahingosta voitaisiin maksaa myös, jos sadolle on rauhoitettujen eläinten aiheuttamana tapahtunut sellainen vahinko, ettei sato heikentyneen laatunsa vuoksi kelpaa sadolle aiottuun käyttötarkoitukseen. Tämä mahdollistaneen sen, että tiettyjen korkeiden tukitasojen kasveille sallittaisiin hakea vielä tätäkin kautta korvausta, jolloin syntyy ylikompensaatiotilanne. Ympäristökorvauksen ehtojen mukaisesti monivuotisilta ympäristönurmilta on sato korjattava sekä samojen säädösten mukaan suojavyöhykkeiltä on sato niitettävä ja vietävä pois. Usein näiden korkean tukitason kasvilajien sato aiotaan antaa kotieläimille muodossa tai toisessa, koska asiakas on kuitenkin säädösten mukaan joutunut poistamaan jo lohkoilta sadon esim. paaleina tai kuivikkeina. Suojavyöhykenurmet ovat olleet ongelmana jo nykyisessä korvausjärjestelmässä.

Ehdotetun lain 19 §:ssä tulisi säätää rakennusvahingon johdosta myönnettävän korvauksen enimmäismäärästä. Pykälän yksityiskohtaisissa

perusteluissa on tältä osin todettu, että rakennusvahingosta voitaisiin korvata enintään rakennuksen saattamiseksi sellaiseen kuntoon kuin se oli ennen vahingon sattumista. Kyseinen virke tulisi lisätä 19 §:ään.

ELY-keskus esittää harkittavaksi, voitaisiinko ehdotetun lain 20 §:ssä edellyttää vahingonkäräjältä vahinkoilmoituksen tekemistä toimivaltaisen ELY-keskuksen lisäksi myös kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselle viljelys- ja eläinvahinkoja koskevissa asioissa. Suoraan vahingonkäräjältä tuleva ilmoitus nopeuttaisi maaseutuelinkeinoviranomaisen tiedonsaantia vahingosta.

Ehdotetun lain 9 §:n ja 21 §:n perusteella muun kuin viljelysvahingon tai 15 §:n 2 momentissa tarkoitettun eläinvahingon osalta vahingon toteaa ja arvioi ELY-keskuksen hyväksymä riippumaton asiantuntija. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä avata menettelyä käytännössä, eli onko tarkoitus, että vahingonkäräjä esittää valitsemaansa riippumatonta asiantuntijaa ELY-keskuksen hyväksyttäväksi. Tämä lienee käytännöllisin toteutustapa ottaen huomioon vaatimuksen arvioinnin viivytyksettömydestä ja vahingonkäräjälle arviointikustannuksista aiheutuvan kuluriskin.

5 luku Maakotkan ja kalasääsken pesintään perustuvat tuet

Ehdotetun lain 28 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kalasääsken pesimäkauden pituudeksi määritellään 150 vrk, joka on reilu yliarvio. Asia voitaisiin haluttaessa laskea tarkemminkin. Toukokuu haudonta-aikaa (kerroin $\frac{1}{2}$), kesä- ja heinäkuu poikaspesäaikaa (kerroin 1), elokuu lentopoikasai- kaa (kerroin 1). Näin ollen 1×150 korvautuisi tarkemmalla arvioilla $\frac{1}{2} \times 30 + 1 \times 90$. Korvausten arviointiin voitaisiin ottaa myös 10 km:n säteellä pesin- nässään epäonnistuneet parit seuraavasti: $\frac{1}{2} \times 120$ vrk. Keski-Suomen ELY-keskus onkin näin tehnyt ennen lakia tehdyissä vahinkoarvioinneissa (tosin vahinkoaika oli aina 150 vrk). 10–20 km:n säteellä pesivät parien kerroin olisi ehdotuksen mukaisesti $\frac{1}{2}$. Näin kaukana epäonnistuneita pe- sintöjä ei enää noteerattaisi.

Luonnonvarakeskuksen ilmoittamia kalan tuottajahintoja on nyt käytetty vahinkojen laskemiseen kahtena tai kolmena vuonna. Vuosittaiset tiedot eivät ole aina olleet suoraan sovellettavissa, eli kalalajikohtaisia perkaa- mattoman kalan kilohintoja ei ole aina saatavissa. Laskennassa voitaisiin yhtä hyvin käyttää tiettyä sovittua kilohintaa, koska joka tapauksessa tuki perustuu melko karkeaan laskennalliseen arvioon vahingon suuruudesta.

Lausunnolla olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ei oteta kantaa sii- hen, miten tuki jaetaan sellaisissa tilanteissa, joissa samojen kalasääskire- viirien alueella on useampia kalanviljelylaitoksia eri omistajilla. Kaavan pe- rusteella tukea hakeva saa koko laskennallisen tuen, vaikka toinenkin lai- tos, joka ei ole hakenut tukea, voi olla siihen oikeutettu. Jos molemmat lai- tokset hakevat tukea, tulee Luonnontieteellisen keskusmuseon olla molem- mista hakemuksista tietoinen, kun se antaa lausuntoaan tukiasiassa. Muu- toin samojen pesien eri laitoksilla tapahtuvaa saalistusta ei voida ottaa ar- vioinnissa huomioon. ELY-keskus esittää harkittavaksi, olisiko paras tapa ottaa kaikki ammattimaiset kalankasvattajat aina mukaan arviointiin, haki- vatpa he tukea tai eivät. Toisaalta mahdolliset altaiden suojaukset ja siten

osittainen tai kokonaan estynyt kalasääskien saalistus tulisi myös olla tiedossa.

6 luku Hakemiseen ja myöntämiseen liittyvät menettelyt

Ehdotetun lain 30 §:ään olisi syytä lisätä avustushakemukseen sisällytettävänä tietona taloudellista toimintaa harjoittavan yrityksen osalta myös kahden edellisen verovuoden aikana saatu vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä, joka on mainittu pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotetun lain 32 §:n 2 momentissa tulisi edellyttää liitettäväksi korvaushakemukseen myös tositteet aiheutuneista työkustannuksista.

Ehdotetun lain 33 §:n 2 momentin 5 kohdassa tulisi ennemminkin edellyttää tukihakemuksen liitteeksi selvitystä kalasääsken pesintätiedoista kuin yksittäisiä pesintätietoja.

Ehdotetun lain 34 §:stä puuttuu kokonaan säännös siitä, mitä päätöksestä kalasääsken pesinnän perusteella myönnettävästä kalataloudesta tulee käydä ilmi.

Lisäksi 6 luvun osalta on vielä syytä kiinnittää huomiota tekstin virheettömyyteen (luvun otsikko, 30 §, 32 § 1 mom. 3 kohta ja 35 §).

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt ympäristölakimies Tarja Kangasmaa ja ratkaissut yksikön päällikkö Risto Kujala.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet Keski-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue sekä Elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualue.

Jakelu

Ympäristöministeriö

Tämä asiakirja KEHA/8058/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/8058/2020 har godkänts elektroniskt

Hyväksyjä Kujala Risto 04.11.2020 17:52

Esittelijä Kangasmaa Tarja 04.11.2020 17:33