

Asia: VN/13888/2020

Hallituksen esitysluonnos rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1 Luku Yleiset säännökset

Laki on tarpeellinen ja esitetty avustus-, korvaus- ja tukijärjestelmä nykytilaa selkeyttävä ja toimijoiden oikeusturvaa parantava. Ely-keskus tuo kuitenkin huolenaan esiin, että laki sisältää ely-keskukselle tehtäviä, joihin nykyiset henkilöresurssit eivät riitä. Lisäksi alla esitetään eräitä pykäläkohtaisia huomioita hallituksen esityksen sisällöstä.

Yleiset huomiot:

Sekä lakitekstissä että perusteluissa jonkin verran kielellistä korjattavaa.

Lain keskeisenä ajatuksena on: avustus käytetään sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ylittävät velvollisuuden käyttää kohtuullisia käytettävissä olevia ennaltaehkäiseviä keinoja. Kohtuullista keinoista tulisi saada suuntaviivat ainakin ohjetasoisesti. Ennaltaehkäisy velvoitteena tulisi jatkossa saada selkeämmin rakennusten ja esim. kalanviljelylaitosten rakentamista koskevaan lainsäädäntöön, lupiin ja ohjeistukseen.

1 §: HE:n perusteluissa esitetään, että ennaltaehkäisy olisi ensisijainen keino, tätä ei kuitenkaan selkeästi mainita lakitekstissä; tästä ja esityksen perusteluissa mainitusta ennaltaehkäisevien toimien kohtuullisuudesta voisi olla oma 2 momenttinsa. Miten vahinkojen ennaltaehkäisyn ensisijaisuus tulisi näkyä viranomaisen päätöksessä, jää perusteluissa epäselväksi ja tulee ainakin ohjeistuksella täsmentää.

2 § soveltamisala: HE:ssä on päällekkäistä perustelua 1 §:n kanssa, tavoitetta koskevat perustelut voisi siirtää 1 §:n perusteluihin. Perusteluista puuttuvat kotieläinvahingot ja rakennusvahinkojen

osalta viitataan omistajan normaaliin kunnossapitovastuuseen. Kunnossapitovastuun tulkinta suhteessa äkilliseen eläinvahinkoon kaipaa täsmentämistä ainakin ohjeistuksella. Korvausten eläinvahingoissa tulisi ulottua myös harrastustoimintaan (esim. metsästys- ja palveluskoirat)

Soveltamisalan osalta HE:n perusteluissa viittaukset lakipykäliin väärin: pykälään 13 => 15 §, 21§ =>22 § ja 25 => 27 §.

Kalatalousvahinkojen osalta korvaus on nyt rajoitettu sääksivahinkoihin; onko mahdollista, että muut rauhoitetut linnut voisivat aiheuttaa niin kohtuuttomiksi katsottavia menetyksiä, että olisi syytä harkita 4 luvun mukaista korvausmenettelyä laajennettavaksi yllättäviin suuriin lintuvahinkoihin?

Perusteluissa on mainittu, ettei säännöksiä ei ole ei ole tarkoitettu sovellettavan laajentavasti muihin eläinlajeihin? Onko tässä tarkoitus sanoa ”sovellettavaksi muihin vahinkotyyppeihin”?

Ely-keskus toteaa HE:n perustelujen olevan viranomaiselle merkittävä tuki säädösten tulkinnessa, joten niiden täsmällisyyteen ja riittävyteen tulee kiinnittää huomiota.

Pienenä huomiona: esityksessä on käytetty sääksestä vanhentunutta nimeä kalasääski, minkä voisi korjata.

3 §: EU:n valtioneuvoston säädännön soveltaminen;

Valtioneuvoston säätelystä on syytä antaa selkeä valtioneuvoston asetus ja ohjeet.

HE:n perusteluissa maatalouden osalta viitataan kauden 2014-2020 tukisäätelyyn ja laki tulee voimaan vasta 2022. Olisiko tässä mahdollista olla yleisempi viittaus kulloinkin voimassa olevaan säätelyyn?

4 §: Pykälässä esitetty jako on selkeä.

2 luku Viranomaiset ja niiden tehtävät

6 §: ELYN tehtävät:

Työnjako (6 – 9 §) eri organisaatioiden (ely-keskus - KEHA-keskus (=> Palkeet?) -- kunnat – Metsähallitus) on selkeästi määritelty, mikä on positiivista; eräitä yksityiskohtia tulee kuitenkin vielä tarkentaa.

Tehtävien keskittäminen: lain mukaiset menettelyt tulevat todennäköisesti lisäämään ely-keskusten työmäärää, mikä on ainakin Pohjois-Pohjanmaan ely-keskuksen osalta nykyisessä ympäristövastuualueen kriittisessä henkilöstöresurssitilanteessa suuri haaste. Tulisikin harkita, olisiko tehtävien suurempi keskittäminen yhteen tai muutamaaan elyyn järkevää. Pohjois-Pohjanmaan alueella on ollut vuosittain vain 5-9 maatalousvahinkoa ja 1 kalatalousvahinko. Esimerkiksi laissa on viitattu useissa kohdin (mm. 14 §) valtioneuvoston (EU-)säätelyyn, jonka hallinta vaatii erityistä perehtymistä, eikä ole niukkojen henkilöresurssien käytön kannalta perusteltua, että kaikissa elyissä olisi asiaan syvällisesti perehtynyt asiantuntija.

Olisiko vähimmillään tarkoituksenmukaista, että LAPELY ja KESELY vastaisivat myös muista poro- ja kalatalousvahinkoihin liittyvistä tehtävistä kuin vain hakemuksista ja päätöksistä?

Määrärahan haku YM:stä: Esitysehdotuksen mukaan hallinnollista menettelyä kevennettäisiin siltä osin, että yhteenvedon tekemisen sijaan ELY-keskukset esittäisivät ainoastaan määrärahatarpeen, jonka perusteella ministeriö voisi myöntää määrärahan valtion talousarvion rajoissa ja tarvittaessa vähentää myönnettävää määrärahaa samassa suhteessa kaikilta ELY-keskuksilta ja hakijoilta. Ely-keskus huomauttaa, että (sinänsä hyväksyttävä) menettely ei kevennä elyjen työtä, koska koontityö määrärahaesityksen tekemiseksi on tehtävä joka tapauksessa. YM:n osalta kevennys on merkittävä.

6 §:n 3-kohdan sanamuoto ” tämän lain täytäntöönpanon ja soveltamisen ohjaaminen ja edistäminen neuvonnalla” on epäselvä: Myös HE:n perusteluissa asia on epäselvästi ilmaistu, ”neuvonnan ohjaaminen neuvonnalla”. Momentin 3 kohdan mukaan ELY-keskuksen neuvonta- ja lain täytäntöönpanon tukitehtävänä olisi ohjata, valvoa ja edistää avustusten, korvausten ja tuen toimeenpanoa ja soveltamista neuvonnalla ja ohjauksella sekä edistää rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyä.”

Voisiko asian ilmaista yksinkertaisemmin: elyn tehtävä on korvausten, avustusten ja tuen toimeenpanotehtävät ja niihin liittyvä neuvonta, ohjaus, tiedotus ja valvonta sekä ennaltaehkäisyn edistäminen tmv.

Elyn tehtävät on määritelty 1 momentin kohdissa 1 ja 2. Elyn tehtäviin kuuluu HE:n mukaan tuen hakemiseen liittyvä neuvonta ja tiedotus sekä myönnettyjen tukien valvonta. Valvontaa ei ole mainittu laissa, se tulisi tehtävän merkittävyyden ja oikeusturvavaikutusten vuoksi selvästi mainita. HE:n perusteluissa kuvattu elyn toimeenpanotukitehtävä kattaisi myös tukien seurantavelvoitteen; seurantavelvoitteen sisältö jää tässä epäselväksi.

Elyn tehtäviin kuuluisi myös muu vahinkojen ennaltaehkäisyyn liittyvä neuvonta, mutta tähän resurssit ovat rajalliset. Varsinainen täytäntöönpanon ja soveltamisen ohjaaminen kuulunee enemmän YM:n tehtäviin.

7 §:

Kehan ja elyn tehtävät tulee selkeästi erottaa toisistaan ja määritellä perusteluissa (tai asetuksessa), miltä osin em. organisaatiot vastaavat valtionavustuslain 15 §:n mukaisesta valvontatehtävästä. Onko KEHA-keskuksella myös tarkastusoikeus?

Valtionavustuslain 26 §:n mukaista kohtuullistamista ei ole määritelty kummankaan organisaation tehtäväksi.

8 §: Metsähallituksen osalta ilmaus muiden tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitaminen jää epäselväksi. Tehtävistä esimerkiksi sääksenpesien seuranta 10 km säteellä laitoksista voitaisiin määrätä Metsähallituksen tehtäväksi, siltä osin kuin Luomuksen sääksirekisteri ei tarjoa kattavia tietoja.

9 §: Kunnan tehtävät on määritelty elyn näkökulmasta selkeästi: kunnat voisivat lisäksi vastaanottaa ensivaiheessa vahinkoilmoitukset viljelys ja tuotantoeläinvahingoista sekä rakennusvahingoista, jolloin vahingon toteaminen nopeutuisi. Tosiasiallisesti jo nyt viljelijät ovat ensin yhteydessä maaseutuviranomaiseen, joka laatii arvion vahingoista.

Esityksessä säädettäisiin vahinkoilmoituksen tekeminen korvausten myöntämisen edellytykseksi. Vahinkoilmoituksen tekemisellä voidaan välttää vanhentuneiden vahinkojen käsittely ja varmistaa, että ELY-keskuksella olisi ajantasainen tieto vahinkotilanteesta ja mahdollisuus ohjeistaa ja neuvoa vahingonkärtsijöitä. Hallinnollisesti menettelyn olisi tarkoitus olla mahdollisimman kevyt, minkä vuoksi ilmoituksen voi tehdä sähköpostitse tai puhelimitse. Ilmoitus edellyttää kuitenkin kirjaamista ELY-keskuksen asianhallintajärjestelmään

Mikäli vahinkoilmoitus kuitenkin jätetään ensivaiheessa elyyn tehtäväksi, tulee ilmoitus tehdä sähköisellä lomakkeella suoraan ely-keskuksen kirjaamoon, mikä on hallinnollisesti asianmukainen ja nopein tapa saada asia elyssä käsittelyyn.

Puhelin- tai henkilökohtaista sähköpostiasiointia ei tule käyttää: ely-keskuksissa on pyritty asiantuntijoiden työn tukemiseksi vähentämään puhelinasiointia, esim. asiantuntijoiden puhelinnumerot eivät ole julkisesti saatavilla. Ely-keskuksissa on myös pyritty toiminnan tehostamiseen keskittämällä neuvontapalvelua aspaan. Neuvontapalvelujen keskittäminen olisi kustannustehokasta.

Petovahinkojen osalta tulisi määritellä riittävän pätevyyden omaavat tahot, jotka voivat todentaa vahingon (esim. perehtyneet eläinlääkärit, koulutetut petoyhdyshenkilöt). Vahingonaiheuttajan toteaminen on usein varsin vaativaa asiantuntijatyötä, joten pätevyyteen tulee kiinnittää huomiota.

3 luku Avustus vahinkojen ennaltaehkäisemiseen

10 ja 11 §: päällekkäisiä avustusten hakijoiden osalta. Tulisiko muina yhteisöinä perusteluissa mainita myös tutkimuslaitokset ja yliopistot, jotka tekevät merkittävää tutkimusta?

13 §: Aiemmin myönnettyjen avustusten määrän selvittäminen ja seuranta olisi uusi tehtävä, josta ainakaan elyn luonnonsuojelulla ei ole osaamista.

4 luku Korvaukset aiheutuneista vahingoista

14 §: Lähtökohtana kalatalous- ja osin viljelysvahingoissa on ennaltaehkäisy, joten korvaus tulisi evätä viimeistään sen jälkeen, kun hakijalle on kerran korvattu aiheutunut vahinko eikä hakija ole ryhtynyt toimiin tulevien vastaavien vahinkojen estämiseksi ilman painavaa syytä (esim. altaiden tai paalien suojaus). Tätä puoltaa se, että on saatavissa jopa 100 % avustus ennaltaehkäisyyn. Miten varmistetaan, että hakija ei ole saanut korvausta vakuutuksesta (ohjeistus, VNA?)?

14 §: n 4 mom. mukaan korvausta voidaan alentaa, jos kärtsijä on kieltänyt lieventävän toimenpiteen suorittamisen, po. kieltäytynyt suorittamasta?

15 §: Eläinvahinkoja on esitetty korvattavaksi vain luonnollisille henkilöille ja maatalouden alkutuotannossa toimiville elinkeinonharjoittajille. Rajaako määritelmä epätarkoituksenmukaisesti ulos yrittäjiä, joiden toiminta on riippuvaista eläimistä, esim. esim. huskyfarmeja, kotieläinpihoja,

talleja, villisikatarhoja ym. joita ei luettane maatalouden alkutuotantoon? Vahingot ovat harvinaisia, joten kustannusvaikutus olisi pieni.

HE:ssä todetaan, ettei korvauksia maksettaisi, jos sato olisi muutoinkin jäänyt korjaamatta sääolosuhteiden vuoksi? Minkä tahon vastuulla on varmistaa, että sato olisi ollut korjattavissa?

16 §: Korvauksen omavastuu 170 euroa kuulostaa kohtuullisen vähäiseltä omavastuulta suhteessa selvittämisen- ja tukibyrokraatian kustannuksiin. HE:n perusteluissa viitataan kunnan perimään korvaukseen, tähän voisi lisätä myös mahdollisille muille asiantuntijoille maksettavat arviointikorvaukset.

18 §: Eläinvahingoista todetaan, että korvaus olisi korkeintaan eläimen käypä arvo. Kohtuullista voisi olla korvata myös edes pieni osa vuotuisen tuotannon menetyksestä (esim. lypsylehmät). Nyt esitetty menettely asettaa maataloustuottajat jossain määrin eriarvoiseen asemaan tuotantosunnasta riippuen.

21 §: Vahingon toteaminen ja arviointi: viljelys- ja tuotantoeläinvahingoissa sekä rakennusvahingoissa vahinkoilmoitus voitaisiin tehdä ensivaiheessa myös suoraan kuntaan mikä nopeuttaisi prosessia. Kunta siirtäisi asian käsittelyn vahinkoarvion jälkeen ely-keskukseen. Käytäntö vastaisi nykyistä toimivaa käytäntöä. Tarvittaessa suurempien vahinkojen alueilla ely saa tarvitsemansa seurantatiedon kunnista. Tosiasiallisesti tällä hetkellä ainakaan Pohjois-Pohjanmaan ely-keskuksella ei edes ole resursseja vahinkojen nopeaan alkukäsittelyyn.

Mikäli vahingon kärsijä haluaa eläin- ja rakennusvahinkojen arvioinnissa käyttää ulkopuolista asiantuntijaa, tulisiko hänen hyväksyttäväksi tämä ely-keskuksella tai pitäisikö ely-keskuksella pitäisi olla mahdollisuus kieltää käyttämästä epäpäteväksi katsomaansa asiantuntijaa? Tuleeko elyn tehdä asiassa päätös, tällöin vahingon toteaminen ja arviointi viivästyisivät selvästi? Asiantuntijan arvio tulisi säätää tehtäväksi virkavastuulla riippumattomuuden turvaamiseksi. Selkeintä olisi, jos kunnan viranomaisen/muu viranomaisen ainakin todentaisi rakennus-/eläinvahingon, vaikka lopullisen arvion laatisi joku muu taho.

5 luku Maakotkan ja kalasääsken pesintään perustuvat tuet

24 §: Poronhoitoalueen eteläpuolelle ulottuvista maakotkan reviireistä maksetaan puolet, tästä voitaisiin kuitenkin perustelujen mukaan poiketa: poikkeaminen tulisi mainita lainkin puolella. Asiassa Metsähallituksen tulisi tehdä paliskuntaneuvottelun jälkeen päätös (josta voi valittaa), jos neuvottelu ei johda yhteisymmärrykseen. Lakiin ei tule jättää tulkinnanvaraista neuvottelumenettelyä viimeiseksi ratkaisukeinoksi.

25 § Tässäkin viitataan paliskuntien keskenään sopimaan korvauksen jakoon: jos sopua ei löydy, tuki tulisi jakaa tasan.

28 §: Sääksikorvaus: Kalataloustuen laskennassa käytetty tieto kalanviljelylaitoksella vierailevien lintulajien pesimätiedoista perustuu Luonnontieteellisen keskusmuseon tuottamaan Suomen linnuston seurantatietoihin. Menetelmä on lähtökohtaisesti hyvä ja tasapuolinen, mutta jos korvaus perustuu reviireihin, niin reviirien tunnetut pesät tulisi tarkastaa vuosittain. Tämä voidaan määrätä myös Metsähallituksen tehtäväksi, siltä osin kuin luotettavia tietoja ei saada LKTM:stä. Etelä-Suomessa harrastajat tarkastavat ilmeisesti pesät melko kattavasti, mutta Pohjois-Pohjanmaan alueella on runsaasti tuntemattomia pesiä ja kaikkia tunnettujakaan ei tarkasteta säännöllisesti.

Menettely ei siten ole käytännössä tasa-arvoinen. Toisena vaihtoehtona on maksaa korotetulla kertomella korvaus alueilta, joissa lkm:n tietojen, elyn hyväksymän asiantuntija- arvion (tai viljelijän antaman luotettavan todistusaineiston) perusteella on selvästi enemmän sääksireviirejä kuin on tarkastettu. Elyn hyväksymällä taholla tulisi olla tarkastusoikeus (sääksien seuranta) laitoksella.

Esitys ei ota kantaa siihen, että yksi sääksireviiri voi hyödyntää useampaa kalanviljelylaitosta, tulisiko tämä näkyä tuen määrässä?

6 luku Hakemisen ja myöntämiseen liittyvät menettelyt

30 ja 31 § Pienenä yksityiskohtana: avustushakemuksiin tulee liittää tilinumero, sähköpostiosoite ja puhelin. Teksti tulee korjata sanamuodoiltaan loogiseksi. Tulisiko hakijan osoittaa, ettei hän saa korvausta vakuutuksesta vakuutusyhtiön antamalla todistuksella, vai miten tämä on tarkoitus todentaa?

34 §: Porokorvaukset: pitäisikö päätöksen tiedoissa olla myös poronhoitoalueen eteläpuolella olevat korvauksessa huomioon otetut pesät?

7 luku Erinäiset säännökset

Siirtymäsäännöksiä ei ole: korvataanko vuoden 2021 vahingot (osa viljelysvahingoista voidaan todeta vasta 2022 keväällä) vanhan käytännön mukaisesti?

Kovanen Tupuna
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus - luonto- ja alueidenkäyttöyksikkö,
luonnonsuojeluryhmä (maaseutu ja energiayksikkö ilmoittanut, ettei sillä
ole lisättävää)