

Jord- och skogsbruksutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om förebyggande och ersättning av skador orsakade av fridlysta djur

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om förebyggande och ersättning av skador orsakade av fridlysta djur (RP 154/2021 rd): Ärendet har remitterats till jord- och skogsbruksutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Jussi Laanikari, jord- och skogsbruksministeriet
- specialsakkunnig Hanne Lohilahti, miljöministeriet
- forskarprofessor Jukka Forsman, Naturresursinstitutet
- ledande expert Tuula Kurikka, Forststyrelsen
- överdirektör Ari Niiranen, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Norra Karelen
- rennäringsrådgivare Anna-Leena Jänkälä, Renbeteslagsföreningen
- fiskeribiolog Malin Lönnroth, Centralförbundet för Fiskerihushållning
- natur- och viltvårdschef Ere Grenfors, Finlands Jägarförbund
- jurist Anna-Rosa Asikainen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- verkställande direktör Kim Jordas, Finlands Yrkesfiskarförbund FYFF rf
- ordförande Irja Skyten-Suominen, Finlands Fiskodlarförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- Livsmedelsverket
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Södra Savolax
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Sydöstra Finland
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland
- Lapplands förbund
- Österbottens förbund
- Finlands Kommunförbund
- BirdLife Finland rf

Utlåtande JsUU 25/2021 rd

- Selkämeren Ammattikalastajat r.y.
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Syftet med propositionen är att främja skyddet av fridlysta arter genom att förebygga skador orsakade av fridlysta djur och ersätta de skador som arterna orsakar näringar och egendom. Syftet med revideringen av bestämmelserna om ersättningssystemet är att i enlighet med kraven i 80 § 1 mom. i grundlagen på lagnivå införa grundläggande bestämmelser om ersättning av skador orsakade av fridlysta arter. Samtidigt föreslås det att lagen får bestämmelser om behöriga myndigheter. Ett centralt syfte med propositionen är dessutom att säkerställa att stödordningen enligt den föreslagna lagen är förenlig med bestämmelserna i artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till den del de enligt artikel 42 i det fördraget ska tillämpas på stöd eller ersättning som avses i lagförslaget. Utskottet anser att målen med propositionen är värda att stödja och lämpliga.

Att öka acceptansen för skyddet av fridlysta arter genom att ersätta skador är en åtgärd som får brett understöd och som bland annat har gett goda resultat i fråga om kungsörnen. Det nya bidrag för förebyggande av skador som ingår i propositionen är en mycket välkommen åtgärd som visar att tyngdpunkten i lagstiftningen flyttas från ersättande av skador till förebyggande av skador. Trots att den utgångspunkten i sig är förståelig och motiverad med tanke på de ökade ersättningsbeloppen, är det fortfarande nödvändigt att ersätta skador orsakade av fridlysta djurarter för att främja skyddet av arterna. Situationen är delvis en annan än när det gäller ersättande av skador orsakade av viltarter, eftersom det för viltarternas del är möjligt att i förebyggande syfte påverka antalet skador genom att reglera stammarna genom jakt. Utskottet betonar att samhället utöver att sörja för efterlevnaden av fridlysningsbestämmelserna i naturvårdslagstiftningen och förebygga skador bör garantera ett heltäckande ersättningssystem som till grunden är rättvist och som fungerar effektivt. Heltäckande och snabba ersättningar stärker egendomsskyddet och näringsfriheten, vilka tryggas i grundlagen, och visar att samhället bär sin del av ansvaret för miljön. I de sakkunnigyttranden som utskottet fått har det framförts motiverad kritik till denna del. Kritiken gäller särskilt det att en hel näring utesluts från systemet i fråga om vissa fridlysta arter och det kommersiella fisket, samt ersättningsbeloppet och en snabb behandling av ansökningarna om ersättning. Till denna del kommer utskottet längre fram att återkomma till detaljerna i stödordningen.

Bidraget för ersättning av skador orsakade av fridlysta djurarter beviljas på samma sätt som i det gällande systemet efter prövning och inom ramen för de anslag som avsatts i budgeten. Under samma budgetmoment finansieras bland annat förvärv av naturskyddsområden. Anslagsnivån under momentet är relativt hög, och det har ansetts medföra flexibilitet då anslagsbehovet för ersättningarna varierar från år till år. I budgetpropositionen för 2022 reserveras tre miljoner euro för ersättning av skador orsakade av fridlysta arter. Det betyder att det inte föreslås något tilläggsanslag för ersättningarna jämfört med tidigare år. Däremot föreslås det i den föreslagna lagen att möjligheterna att ansöka om ersättning begränsas till en enda ansökan som ska göras inom december, för att man i praktiken ska kunna säkerställa att anslaget räcker. Det verkar som om det anslag som står till förfogande för ersättningar de facto inte varierar flexibelt enligt skadorna, utan att ersättningsbeloppet sänks för alla sökande utifrån hur stort det skadebelopp är som ersättning-

Utlåtande JsUU 25/2021 rd

är sökt för under året. Någon motsvarande begränsning av ansökningstiden föreslås inte för det bidrag för förebyggande åtgärder som finansieras under ett annat moment. För det bidragets del kan ansökan enligt propositionen göras kontinuerligt. Utskottet anser att ersättningsläget är otillfredsställande. Möjligheten att få ersättningar till fullt belopp och en snabb utbetalning bör säkerställas, antingen genom att höja anslagsnivån under momentet för att trygga en tillräcklig finansiering eller genom att inom momentet reservera ett tillräckligt stort årligt anslag för ersättning av skador orsakade av fridlysta djur.

Utskottet välkomnar förslaget om att man även i fortsättningen ska kunna bevilja bidrag för förebyggande av skador på odlingar och djur. Nyligen gjorda erfarenheter visar att det är mycket viktigt att inte bara öka möjligheterna att driva bort vitkindade gäss utan att också inrätta så kallade gåsåkrar, så att gässen inte bara förflyttar sig från en odling till en annan. Enligt lagförslaget kan bidrag också beviljas för att förebygga skador på byggnader. Utskottet välkomnar det förslaget. Det är viktigt att bidrag kan beviljas förutom sammanslutningar också fysiska personer som är näringsidkare. Dessutom anser utskottet att egendomsskador orsakade av fridlysta arter bör ersättas fullt ut. Detsamma gäller egendomsskador orsakade av vilt, såsom varg och järv.

Enligt 17 § i den föreslagna lagen ersätts som skada på odling högst ett belopp som motsvarar värdet av den förlorade skörden samt det verkliga värdet av de skadade trädgårds- och plantskoleväxterna. Dessutom kan ersättning beviljas för material- och arbetskostnader för nödvändig kompletterings- och nyodling samt i sista hand för kostnaderna för anskaffning av motsvarande skörd. Enligt specialmotiveringen ersätts som skada på odling både en kvantitativ minskning av skörden och en sådan skada att skörden på grund av sin försämrade kvalitet inte kan användas för det tilltänkta användningsändamålet. Vid bedömningen av skadorna används de normskördar och priser per enhet som årligen fastställs av Livsmedelsverket för sådana grödor som har skadats. Normskörden är det aritmetiska medelvärdet av skördemängderna under de fem år som föregår skadeåret, fransett den största och den minsta skörden. Som priser per enhet används de genomsnittliga försäljningspriserna under skördeåret i fråga. Som sådan skada på djur som avses i 18 § i lagförslaget ersätts högst det verkliga värdet av ett produktionsdjur eller husdjur som dödats eller avlivats. Dessutom kan veterinärkostnader för vård av skadade djur ersättas till högst ett belopp som motsvarar djurets verkliga värde. Vid fastställandet av det verkliga värdet använder man sig av det värde som bestäms genom en förordning av jord- och skogsbruksministeriet om de verkliga värden som tillämpas vid ersättning av skador på djur. När det gäller skador på djur bör det noteras att ett dött eller skadat djur kan vara betydligt värdefullare än det schablonmässigt beräknade verkliga värdet. Till exempel ett djur som har framavlats och skolats för arbets- eller tävlingsbruk kan vara klart värdefullare än normalt.

Enligt den utredning som utskottet fått är de schablonmässiga referensvärden som används för att fastställa det verkliga värdet ett problem vid ersättningen av skördeskador och skador på djur. Under de senaste åren har de skador som vitkindade gäss orsakar odlingar blivit en betydande skadeform som visar att det föreslagna systemet behöver utvecklas. Skördeskadorna drabbar ofta de åkrar som är av bäst kvalitet, där skördenivåerna de facto kan vara betydligt högre än den normskörd som ligger till grund för beräkningen. Vid fastställandet av det verkliga värdet beaktas inte heller produkternas särskilda art, såsom utsädesproduktion eller den högre prisnivån på ekologisk produktion. Utskottet anser att beräknings- och statistikmodellerna snabbt bör utvecklas för att beakta prisnivån för exceptionella skördar eller specialkvalitet vid fastställandet av det verk-

Utlåtande JsUU 25/2021 rd

liga värdet. Alternativt kunde man införa en bedömningsmetod som lämpar sig för exceptionella situationer och som baserar sig på en skadebedömning som görs från fall till fall av en oberoende expert. Enligt lagförslaget ska myndigheten för att säkerställa att det inte uppstår överkompensation skaffa en utredning om skadans faktiska värde. Ett motsvarande förfarande ska enligt utskottets uppfattning tillämpas för att undvika underkompensation, så att en tillförlitlig utredning om de kostnader som uppstått eller en oberoende uppskattning av värdet av den förlorade skörden eller det förlorade djuret ska godkännas som grund för ersättningen.

I propositionen föreslås det att ersättning fortfarande ska betalas för skador som kungsörnen orsakar renhushållningen. Den möjlighet att bevilja bidrag för att förebygga skador orsakade av kungsörn som ingår i lagförslaget är en mycket välkommen reform. Det ersättningssystem som baserar sig på kungsörnens häckning har upplevts vara fungerande. Ersättningen grundar sig på en revirspecifik koefficient som beräknas utifrån Forststyrelsens årliga utredningar om kungsörnens häckningssituation och ungproduktion. Ersättning betalas via renbeteslagen för renskador som orsakats ägarna. Om det inte finns något revir inom renbeteslagets område eller om den revirbaserade ersättningen inte täcker den skada som orsakats, kan skadan ersättas som en skada på djur enligt det verkliga värdet. Ersättningssystemet upplevs som rättvist, vilket har möjliggjort en ökning av kungsörnsstammen och bidragit till en positivare inställning till skyddet. Man har utrett möjligheten att skapa ett motsvarande ersättningssystem för skador orsakade av havsörn. Som skada på djur kan enligt 18 § i lagförslaget ersättas också skador som andra fridlysta djur orsakat renhushållningen. När det gäller havsörnen är det ett problem att hitta kadavren av de djur som dödats och fastställa vad som har orsakat skadan. Utskottet anser det vara viktigt att man efter att utredningen blivit klar snarast möjligt också vidtar de åtgärder som behövs för att främja skyddet av havsörnen genom att ersätta de skador som den orsakar.

Det har varit möjligt att skapa ett fungerande system för ersättning av skador som kungsörnen orsakat renhushållningen med uppenbara fördelar för skyddet av kungsörnen. Med beaktande av detta är det motiverat att fråga sig varför det inte föreslås att de skador som storskarvar orsakar det kommersiella fisket samt de skador som storskarvar och gråhägrar orsakar fiskodlingar ska ersättas enligt motsvarande principer, det vill säga som en kalkylerad ersättning som grundar sig på häckningen. För fiskgjusens del är det möjligt att bevilja fiskodlingar en kalkylerad ersättning som baserar sig på häckningen. Enligt uppgift till utskottet håller miljöministeriet på att inleda en utredning om de skador som andra arter än fiskgjuse orsakar fiskodlingarna och en utredning om de skador som storskarven orsakar fiskar i fångstredskap. Om det i utredningen konstateras att storskarven orsakar betydande skador på fiskfångsterna, lovar miljöministeriet i den kompletterande utredning det gett till utskottet att bereda en proposition om stödordningen. Det finns undersökningar som visar hur storskarven påverkar fiskfångsterna. När ett stort antalet skarvar häckar i ett viktigt fiske- och fortplantningsområde för abborre, kan bestånden och fångsterna av abborre minska inom häckningens influensområde. Om beloppet av den skada som storskarvar orsakat det kommersiella fisket inte med tillräcklig noggrannhet kan uppskattas utifrån de skador som storskarvarna orsakat fiskar i fångstredskap, anser utskottet att man utifrån storskarvarnas bon bör utreda en kalkylerad ersättning till de kommersiella fiskare som har rätt att fiska inom bonas influensområde. Utöver det antal storskarvar som häckar i området kunde den kalkylerade ersättningen på samma sätt som vid bedömningen av skördeskador basera sig på referensfångster och priser per enhet som myndigheten har fastställt.

Utlåtande JsUU 25/2021 rd

Utskottet påpekar att trots att fiskarna i vattendragen utanför fiskodlingarna är vilda djur och således inte direkt betraktas som någons egendom, har utnyttjandet av fiskresurserna av hävd för fiskerättens del behandlats som en fråga som gäller egendomsskyddet och för yrkesfiskets del som en fråga som gäller näringsfriheten. I sin bedömning av begränsningar av fiskerätten för ägaren av ett vattenområde bland annat genom allmän fiskerätt konstaterade utskottet att de fiskbestånd som rör sig fritt i vattendragen i konstitutionellt hänseende är objekt som har ett förmögensvärde och kontinuerligt förnyas och att den rätt att fiska inom ett vattenområde som uppstår på grund av ägandet är en synnerligen egenartad form av ägande (GrUU 8/2012 rd och GrUU 54/2014 rd). Kommersiellt fiske som baserar sig på en aktörsspecifik fiskekvot eller ett tillstånd skyddas genom grundlagens bestämmelser om näringsfrihet. Om det kan visas att en kommersiell fiskare lider skada av lagstadgade fredningsåtgärder, kan det faktum att ersättningssystemet utesluter det kommersiella fisket inte motiveras med att skadan drabbar en vild art som inte kan betraktas som någons egendom, utan frågan bör granskas noggrant med beaktande även av de aspekter som nämns ovan.

Sådana skador för kommersiellt fiske som orsakas av storskarv ersätts under den pågående programperioden av Europeiska havs- och fiskerifonden. Enligt den utredning som utskottet fått finns det brister i ersättningssystemet i dess nuvarande form. Storskarvarna orsakar så varierande skador att en uppskattning av skadan enbart genom att mäta fångstskador inte motsvarar verkligheten. De största skadorna uppstår genom att fiskarnas beteende förändras, redskapen går sönder och fångsten går förlorad. För närvarande är ersättningens maximibelopp högst 7 000 euro per år för skador orsakade av sälar och storskarvar. Dessutom gäller möjligheten att ansöka om ersättning endast sådana fiskare vars omsättning under de tre föregående räkenskapsperioderna överstigit 10 000 euro. Den kalkylerade ersättningen på 15 procent, som beräknas utifrån värdet av fiskarens totala årliga fångst vid kustfiske, består av sälarsättning (13 %) och skarversättning (2 %). Särskilt när det gäller betydande skador är det ersättningsbelopp som möjliggörs av det nuvarande systemet marginellt. Å andra sidan omfattar systemet inte de kommersiella fiskare som har de allra lägsta inkomsterna. Utskottet betonar att skador orsakade av storskarv bör ersättas även i framtiden och att ersättningssystemet bör väljas så att det leder till det mest rättvisa resultatet med tanke på det kommersiella fisket. (*Utskottets förslag till uttalande*)

Slutligen fäster utskottet uppmärksamhet vid förfarandet för ansökan om ersättning för skador orsakade av fridlysta arter samt vid myndigheternas resurser. I propositionen föreslås nya uppgifter för närings-, trafik- och miljöcentralerna, bland annat att främja förebyggandet av skador. Utskottet betonar att tillräckliga resurser också bör anvisas för att verkställa ersättningarna. Enligt 30 § i den föreslagna lagen kan ersättning sökas en gång per år, före utgången av det år då skadan inträffat. Till exempel skörde-skador som orsakas av vitkindade gäss på våren ersätts då följande år, eftersom närings-, trafik- och miljöcentralerna behandlar ansökningarna efter ansökningstidens utgång. Enligt specialmotiveringen kan ansökningarna undantagsvis behandlas innan ansökningstiden går ut. Det kan då vara fråga om till exempel exceptionellt allvarliga regionala skador. I motiveringen sägs det dock att man ska säkerställa jämlikheten vid behandlingen av ansökningar. Det är således möjligt att bevilja ersättningar före ansökningstidens utgång till ett belopp som motsvarar till exempel högst 50 procent av den finansiering som söks och, om anslaget medger det, betala återstående 50 procent av ersättningarna inom den normala tidsfristen. Utskottet anser att det inte med tanke på de mål som ersättningssystemet ska främja är vare sig godtagbart eller ändamålsenligt att begränsa behandlingstiderna för ersättningar till en gång utifrån om det årliga

Utlåtande JsUU 25/2021 rd

anslaget räcker, eller å andra sidan att utan stöd i lagen avvika från huvudregeln efter prövning. Också vid behandlingen av ersättningar som betalas ut efter prövning ska man sörja för sökandenas rättsskydd och en god förvaltning. *Utskottet anser att bestämmelserna om ansökningsförfarandet bör utvecklas så att ansökningar om ersättning kan behandlas utan obefogat dröjsmål, antingen kontinuerligt eller två gånger per år.* När det gäller dimensioneringen av anslaget för ersättningar hänvisar utskottet till det som sägs ovan i utlåtandet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Jord- och skogsbruksutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan och

att miljöutskottet föreslår att riksdagen godkänner uttalandet nedan. (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att miljöministeriet omedelbart börjar bereda lagstiftning om ersättning för skador orsakade av storskarv. En rapport om hur beredningen framskrider ska ges före utgången av 2022, om ingen regeringsproposition har lämnats till riksdagen.

Helsingfors 12.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Anne Kalmari cent
vice ordförande Ritva Elomaa saf
medlem Markku Eestilä saml
medlem Seppo Eskelinen sd
medlem Satu Hassi gröna
medlem Mikko Lundén saf
medlem Anders Norrback sv
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Arto Satonen saml
medlem Mikko Savola cent
medlem Jenna Simula saf
medlem Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Susanna Paakkola.