

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta

Ympäristövaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta (HE 154/2021 vp): Asia on saapunut maa- ja metsätalousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Jussi Laanikari, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Hanne Lohilahti, ympäristöministeriö
- tutkimusprofessori Jukka Forsman, Luonnonvarakeskus
- johtava asiantuntija Tuula Kurikka, Metsähallitus
- ylijohtaja Ari Niiranen, Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- porotalousneuvoja Anna-Leena Jänkälä, Paliskuntain yhdistys
- kalastusbiologi Malin Lönnroth, Kalatalouden Keskusliitto
- luonnon- ja riistanhoitopäällikkö Ere Grenfors, Suomen Metsästäjäliitto
- lakimies Anna-Rosa Asikainen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- toimitusjohtaja Kim Jordas, Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry
- puheenjohtaja Irja Skyten-Suominen, Suomen Kalankasvattajaliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- Ruokavirasto
- Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Lapin liitto
- Pohjanmaan liitto
- Suomen Kuntaliitto
- BirdLife Suomi ry

Valiokunnan lausunto MmVL 25/2021 vp

- Selkämeren ammattikalastajat ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen tavoitteena on edistää rauhoitettujen lajien suojelua ehkäisemällä rauhoitettujen eläinten aiheuttamia vahinkoja ja korvaamalla lajien aiheuttamia vahinkoja elinkeinolle ja omaisuudelle. Korvausjärjestelmää koskevien säädösten uudistamisen tavoitteena on perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimusten mukaisesti saattaa lain tasolle perussäännökset rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta. Samalla lakiin ehdotetaan otettaviksi säännökset toimivaltaisista viranomaisista. Lisäksi esityksen keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että ehdotetun lain mukainen tukijärjestelmä on yhteensopiva Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan määräysten kanssa siltä osin kuin ne mainitun sopimuksen 42 artiklan mukaan tulevat sovellettaviksi lakiehdotuksessa tarkoitettuun tukeen tai korvaukseen. Valiokunta pitää esityksen tavoitteita erittäin kannatettavina ja tarkoituksenmukaisina.

Rauhoitettujen lajien suojelun hyväksyttävyyden lisääminen vahinkoja korvaamalla on laajasti kannatettu toimenpide, josta on saatu muun muassa maakotkan osalta hyviä tuloksia. Esitykseen sisältyvä uusi vahinkojen ennaltaehkäisyyn myönnettävä avustus on erittäin tervetullut toimenpide, joka osoittaa lainsäädännön painopisteen siirtyvän vahinkojen korvaamisesta vahinkojen ennalta ehkäisemiseen. Vaikka tämä lähtökohta on sinänsä ymmärrettävä ja korvausmäärien kasvun kannalta perusteltu, rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamien vahinkojen korvaaminen on edelleen lajien suojelun edistämiseksi välttämätön toimenpide. Kysymys on riistalajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen nähden erilaisesta tilanteesta, sillä riistalajien osalta metsästyksen perustuvalla kannansäätelyllä voidaan ennalta ehkäisevästi vaikuttaa vahinkomääriin. Valiokunta painottaa, että luonnonsuojelulainsäädäntöön sisältyvien rauhoitussäännösten noudattamisen ja vahinkojen ennaltaehkäisyyn rinnalla yhteiskunnan tulee taata kattava korvausjärjestelmä, joka on perusteiltaan oikeudenmukainen ja toiminnallisesti tehokas. Kattava ja viivytyksetön korvausjärjestelmä edistää perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan ja elinkeinonvapauden toteutumista, ja se osoittaa yhteiskunnan osallistuvan ympäristövastuun kantamiseen. Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on tältä osin esitetty perusteltua kritiikkiä, joka koskee erityisesti eräiden rauhoitettujen lajien ja kaupallisen kalastuksen osalta koko elinkeinon sulkemista järjestelmän ulkopuolelle, korvauksen määrää sekä korvaushakemusten viivytyksetöntä käsittelyä. Tältä osin valiokunta palaa tukijärjestelmän yksityiskohtiin jäljempänä.

Rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen tarkoitettu avustus on voimassa olevaa järjestelmää vastaavasti harkinnanvaraista avustusta, jota myönnetään talousarvioon otettujen määrärahojen puitteissa. Samalta talousarviomomentilta rahoitetaan muun muassa luonnonsuojelualueiden hankintoja. Momentin määrärahataso on verrattain korkea, ja tämän on katsottu tuovan joustoa korvausten määrärahatarpeen vaihdellessa vuosittain. Vuoden 2022 talousarvioesityksessä rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen varaudutaan kolmella miljoonalla eurolla, joten korvauksiin ei ehdoteta kohdennettavaksi lisämäärärahaa aikaisempiin vuosiin nähden. Sen sijaan ehdotetussa laissa esitetään korvauksen hakumahdollisuuksien rajaamista yhteen, joulukuussa päättyvään hakuun, jotta voidaan käytännössä varmistaa määrärahan riittävyys. Vaikuttaa siltä, ettei korvausten myöntämiseen käytettävissä oleva määrä-

Valiokunnan lausunto MmVL 25/2021 vp

raha tosiasiallisesti joutaa vahinkojen mukaan, vaan korvausten määrää leikataan kaikilta hakijoilta sen mukaan kuin euromääräisesti merkittäviä vahinkoja vuoden mittaan haetaan korvattaviksi. Vastaavaa hakuajan rajoittamista ei ehdoteta toiselta momentilta rahoitettavaan ennalta ehkäiseviin toimiin myönnettävään avustukseen, jonka haku voi esityksen mukaan olla jatkuvaa. Valiokunta pitää korvausten osalta tilannetta epätyytyttävänä ja katsoo, että korvausten täysimääräisyys ja maksun viivytyksettömyys tulee turvata joko korottamalla momentin määrärahasoa riittävän rahoituksen turvaamiseksi tai varaamalla momentin sisällä riittävä vuotuinen määräraha rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen.

Valiokunta pitää erittäin tervetulleena ehdotusta, jonka mukaan jatkossa voidaan myöntää avustusta myös viljelys- ja eläinvahinkojen ennalta ehkäisemiseen. Hiljattain saadut kokemukset osoittavat, että on erittäin tärkeää edistää paitsi valkopoiskihanhien karkottamistoimia myös niin sanottujen hanhipeitojen perustamista, jotteivät karkotustoimet johda hanhien siirtymiseen viljelykseltä toiselle. Lakiehdotuksen mukaan avustusta voitaisiin myöntää myös rakennusvahinkojen ehkäisemiseen, mitä valiokunta pitää kannatettavana ehdotuksena. On tärkeää, että avustusta voidaan myöntää yhteisöjen lisäksi myös elinkeinonharjoittajana toimivalle luonnolliselle henkilölle. Lisäksi valiokunta katsoo, että rauhoitettujen lajien aiheuttamat omaisuusvahingot on korvattava täysimääräisesti. Sama koskee riistaeläinten, kuten suden ja ahman, aiheuttamia omaisuusvahinkoja.

Ehdotetun lain 17 §:n mukaan viljelysvahinkoina korvattaisiin menetetty sato ja vahingoittuneet puutarha- ja taimitarhakasvit enintään käypää arvoa vastaavasti. Lisäksi korvausta voitaisiin myöntää välttämättömästä täydennys- ja uudelleenviljelystä aiheutuviin materiaali- ja työkulutuksiin sekä viime kädessä vastaavan sadon hankintakustannuksiin. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan viljelysvahinkona korvattavaksi tulee sekä sadon määrällinen väheneminen että sille aiheutunut laadullinen vahinko, joka johtaa siihen, ettei satoa voida käyttää aiottuun tarkoitukseen. Vahinkojen arvioinnissa käytetään Ruokaviraston vuosittain määräämiä normisatoja ja yksikköhintoja, jotka vahvistetaan sellaisille viljelykasveille, joille on aiheutunut vahinkoa. Normisato on vahinkovuotta edeltäneiden viiden vuoden satomäärien aritmeettinen keskiarvo poislukien suurin ja pienin sato. Yksikköhintoina käytetään kyseisen satovuoden aikana saatuja keskimääräisiä myyntihintoja. Lakiehdotuksen 18 §:ssä tarkoitettuna eläinvahinkona korvataan enintään tapetun tai lopetetun tuotanto- tai kotieläimen käypä arvo. Lisäksi voidaan korvata vahingoittuneen eläimen hoitamisesta aiheutuneita eläinlääkintäkustannuksia enintään eläimen käypää arvoa vastaavasti. Käyvän arvon määrittelyssä käytetään apuna maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädettyä eläinvahinkojen korvaamisessa käytettävää käypää arvoa. Eläinvahinkojen osalta on huomattava, että kuollut tai vahingoittunut eläin saattaa olla merkittävästi arvokkaampi kuin kaavamaisesti määritelty käypä arvo. Esimerkiksi työ- tai kilpakäyttöön jalostettu ja koulutettu eläin saattaa olla selvästi tavanomaista arvokkaampi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan viljelys- ja eläinvahinkojen korvaamisessa ongelmaksi muodostuu käyvän arvon määrittelyssä käytettyihin viitearvoihin liittyvä kaavamaisuus. Valkopoiskihanhien viljelyksille aiheuttamat vahingot ovat viime vuosina nousseet merkittäväksi vahinkotyyppiksi, mikä osoittaa ehdotetun järjestelmän kehittämistarpeet. Satovahingot kohdistuvat usein laadultaan parhaimpiin peltoihin, joilla tosiasiallisesti satotasot voivat olla huomattavasti laskentaperusteena olevaa normisatoa korkeammat. Käyvän arvon määrittelyssä ei myöskään oteta huomioon tuotteiden erikoislaatua, kuten siementuotantoa tai luomusadon korkeampaa hintata-

Valiokunnan lausunto MmVL 25/2021 vp

soa. 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. Lakiehdotuksen mukaan viranomaisen on ylikompensaation varmistamiseksi hankittava selvitys vahingon tosiasiallisesta arvosta. Vastaavaa menettelyä tulee valiokunnan käsityksen mukaan soveltaa alikompensaation torjumiseksi siten, että luotettava selvitys aiheutuneista kustannuksista taikka riippumaton arvio menetetyn sadon tai eläimen arvosta hyväksytään korvauksen perusteeksi.

Esityksessä ehdotetaan jatkettavaksi maakotkan porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamista. Lakiehdotukseen sisältyvä mahdollisuus myöntää avustusta maakotkan aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyyn on erittäin tervetullut uudistus. Maakotkan pesintään perustuva korvausjärjestelmä on koettu toimivaksi. Korvaus perustuu reviirikohtaiseen kertoimeen, joka lasketaan Metsähallituksen toteuttamien vuosittaisen maakotkan pesimätilanteen ja poikastuoton selvitysten perusteella. Korvaus maksetaan paliskuntien kautta omistajille aiheutuneista porovahingoista. Jos reviiriä ei ole paliskunnan alueella tai reviiriperusteinen korvaus ei kata aiheutunutta vahinkoa, vahinko voidaan korvata käyvän arvon mukaan eläinvahinkona. Oikeudenmukaiseksi koettu korvausjärjestelmä on mahdollistanut maakotkakannan kasvun sekä suojelumyönteisyyden lisääntymisen. Vastaavan korvausjärjestelmän luomista merikotkan aiheuttamille vahingoille on selvitetty. Eläinvahinkona voidaan lakiehdotuksen 18 §:n mukaan korvata myös muun rauhoitetun eläimen porotaloudelle aiheuttama vahinko. Merikotkan osalta ongelmalliseksi muodostuu merikotkan tappamien raatojen löytäminen ja vahingon aiheuttajan toteaminen. Valiokunta pitää tärkeänä, että selvityksen valmistuttua ryhdytään viipymättä tarpeellisiin toimenpiteisiin myös merikotkan suojelun edistämiseksi korvaamalla sen aiheuttamat vahingot.

Ottaen huomioon maakotkan porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen luotu toimiva järjestelmä ja sen ilmeiset hyödyt maakotkan suojelulle on perusteltua kysyä, miksei merimetson kaupalliselle kalastukselle sekä harmaahaikaran ja merimetson kalanviljelylaitoksille aiheuttamia vahinkoja ehdoteta korvattaviksi vastaavien periaatteiden mukaisesti pesintään perustuvana laskennallisena korvauksena. Kalasääksen osalta kalaviljelylaitoksille on mahdollista myöntää pesintään perustuvaa laskennallista korvausta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ympäristöministeriö on käynnistämässä selvityksen muiden lajien kuin sääksen aiheuttamista vahingoista kalanviljelylaitoksille sekä selvityksen merimetson pyydyksiin jääneille kaloille aiheuttamista vahingoista. Jos selvityksessä todetaan merimetson aiheuttavan merkittäviä vahinkoja kalasaaliille, ympäristöministeriö lupaa valiokunnalle toimittamassaan lisäselvityksessä valmistella tukijärjestelmää koskevan hallituksen esityksen. Merimetsojen vaikutuksista kalasaaliiseen on olemassa tutkimuksia, ja pesivien merimetsojen suuri määrä tärkeällä ahventen kalastus- ja lisääntymisalueella voi pienentää ahvenkantoja ja -saaliita pesintöjen vaikutusalueella. Jos merimetson kaupalliselle kalastukselle aiheuttaman vahingon määrää ei voida riittävällä tarkkuudella arvioida merimetson pyydyksiin jääneille kaloille aiheuttamien vahinkojen perusteella, valiokunta katsoo, että tulisi selvittää merimetson pesiin perustuvaa laskennallista korvausta niille kaupallisille kalastajille, joilla on oikeus kalastaa pesien vaikutusalueella. Laskennallinen korvaus voisi alueella pesivien merimetsojen lukumäärän ohella perustua satovahinkojen arvioinnin tapaan viranomaisen laatimiin viitesaaliisiin ja yksikköhintoihin.

Valiokunnan lausunto MmVL 25/2021 vp

Valiokunta huomauttaa, että vaikka kalat ovat kalanviljelylaitosten ulkopuolella vesistöissä luonnonvaraisia eläimiä, jolloin niitä ei välittömästi pidetä kenenkään omaisuutena, kalavarojen hyödyntämistä on vakiintuneesti käsitelty kalastusoikeuden osalta omaisuudensuojaan liittyvänä kysymyksenä ja ammattikalastuksen osalta elinkeinon harjoittamisen vapautteen liittyvänä kysymyksenä. Perustusvaliokunta on arvioidessaan vesialueen omistajan kalastusoikeuden rajoittamista muun muassa yleiskalastusoikeuksilla todennut, että vesistöissä vapaasti liikkuva kalakanta on valtiosäännön kannalta jatkuvasti uusiutuva varallisuusarvoinen objekti ja että vesialueen omistamisen kautta kalakantaan muodostuva kalastusoikeus on sangen erikoislaatuinen omaisuudenlaji (PeVL 8/2012 vp ja PeVL 54/2014 vp). Toimijakohtaiseen kalastuskiintiöön tai lupaan perustuvaa kaupallista kalastusta suojataan elinkeinon harjoittamisen vapautta koskevin perustuslain säännöksin. Kun voidaan osoittaa, että kaupalliselle kalastajalle aiheutuu vahinkoa lakisääteisistä rauhoitustoimista, kaupallisen kalastuksen jättämistä korvausjärjestelmän ulkopuolelle ei voida perustella sillä, että vahinko kohdistuu luonnonvaraiseen lajiin, jota ei voida pitää kenenkään omaisuutena, vaan asiaa on syytä tarkastella huolellisesti myös edellä esitetyt näkökohdat huomioiden.

Merimetson kaupalliselle kalastukselle aiheuttamia vahinkoja korvataan kuluvalle ohjelmakaudella Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan korvausjärjestelmään liittyy nykyisessä muodossa puutteita. Merimetsojen aiheuttamat vahingot ovat niin moninaisia, ettei pelkästään saalisvahinkoja mittaamalla arvioitu vahinko vastaa todellisuutta. Suurimmat vahingot tulevat kalojen käyttäytymisen muutoksen, pyydysten rikkoutumisen sekä saaliin menetyksen kautta. Nykyisin korvauksen enimmäismäärä on sekä hylkeiden että merimetsojen aiheuttamien vahinkojen osalta enintään 7 000 euroa vuodessa. Lisäksi mahdollisuus hakea korvausta koskee vain sellaisia kalastajia, joiden liikevaihto on kolmelta edelliseltä tilikaudelta yli 10 000 euroa. Laskennallinen korvaus 15 %, joka lasketaan kalastajan koko vuosittaisen rannikkokalastuksen saaliin arvosta, koostuu hyljekorvauksesta (13 %) ja merimetsokorvauksesta (2 %). Varsinkin merkittävien vahinkojen tapauksessa nykyisen järjestelmän mahdollistama korvausmäärä jää marginaaliseksi. Toisaalta kaikkein pienituloisimmat kaupalliset kalastajat jäävät korvauksen ulkopuolelle. Valiokunta painottaa, että merimetson aiheuttamat vahingot tulee korvata myös tulevaisuudessa ja korvausjärjestelmä on valittava siten, että se tuottaa kaupallisen kalastuksen kannalta oikeudenmukaisimman lopputuloksen. (*Valiokunnan lausumaesitys*)

Lopuksi valiokunta kiinnittää huomiota rauhoitettujen lajien aiheuttamien korvausten hakumenettelyyn ja viranomaisten käytössä oleviin resursseihin. Esityksessä ehdotetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille uusia tehtäviä, kuten vahinkojen ennaltaehkäisyn edistäminen. Valiokunta korostaa, että myös korvausten toimeenpanotehtäviin tulee osoittaa riittävät resurssit. Ehdotetun lain 30 §:n mukaan korvausta voisi hakea kerran vuodessa sen vuoden loppuun mennessä, jona vahinko on syntynyt. Tällöin esimerkiksi keväällä syntynyt valkoposkianhien aiheuttama satovahinko korvattaisiin seuraavan vuoden keväällä, sillä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset käsittelevät hakemukset hakuajan päätyttyä. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan poikkeuksellisesti hakemuksia voitaisiin käsitellä ennen hakuajan päättymistä. Tällaisia tilanteita voivat olla poikkeuksellisen vakavat alueelliset vahingot. Perusteluissa tuodaan kuitenkin esille, että hakemusten käsittelyssä tulee varmistaa tasapuolinen kohtelu ja näin ollen korvauksia voitaisiin myöntää ennen hakuajan päättymistä enintään esimerkiksi 50 % haetusta rahoituksesta ja maksaa määrärahan salliessa hakemuksista loput 50 % normaalin määrärajan puitteissa. Valiokunta katsoo, ettei korvausten käsittelyaikojen rajaaminen yhteen kertaan vuotuisen

Valiokunnan lausunto MmVL 25/2021 vp

määrärahan riittävyyden perusteella ja toisaalta harkinnanvarainen poikkeaminen pääsäännöstä ilman lain tukea ole hyväksyttävää eikä tarkoituksenmukaista korvausjärjestelmällä edistettävien tavoitteiden kannalta. Myös harkinnanvaraisten korvausten käsittelyssä tulee huolehtia hakijoiden oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta. *Valiokunta katsoo, että hakumenettelyä koskevaa sääntelyä tulee kehittää siten, että korvaushakemusten käsittely voidaan toteuttaa ilman aiheutonta viivästystä joko jatkuvana tai kahtena vuotuisena hakuna.* Korvauksen myöntämiseen käytettävän määrärahan mitoituksen osalta valiokunta viittaa edellä lausunnossa esitettyyn.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Maa- ja metsätalousvaliokunta esittää,

että ympäristövaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

*että ympäristövaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman (**Valiokunnan lausumaesitys**).*

Valiokunnan lausumaesitys

Eduskunta edellyttää, että ympäristöministeriö aloittaa merimetson aiheuttamien vahinkojen korvaamista koskevan lainsäädännön valmistelun välittömästi. Valmistelun etenemisestä on esitettävä selvitys vuoden 2022 loppuun mennessä, mikäli hallituksen esitystä ei ole annettu eduskunnalle.

Helsingissä 12.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne Kalmari kesk
varapuheenjohtaja Ritva Elomaa ps
jäsen Markku Eestilä kok
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Satu Hassi vihr
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Anders Norrback r
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Peter Östman kd

Valiokunnan lausunto MmVL 25/2021 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Susanna Paakkola