



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/4226/2021-VNK-2

3.3.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta

Esitysluonnoksessa on havainnollinen kuvaus rauhoitettujen eläinten aiheuttamista vahingoista, vahinkoa aiheuttavista eläimistä ja vahingoista maksettavista korvauksista. Asiaan liittyvä kuuleminen on toteutettu monipuolisesti. Luonnoksessa on käsitelty vaihtoehtoja säädöksen tekniseksi toteuttamiseksi sekä luotu tiivis katsaus Pohjoismaiden ja Viron sääntelymalleihin eläinten aiheuttamien vahinkojen hallitsemiseksi.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Vaikutusarvioissa on melko paljon esityksen yksityiskohtien ja nykytilan esittelyä. Nämä osiot tulisi siirtää muualle esitykseen. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida suuntaa antavasti esityksen vaikutuksia asiaan liittyvät epävarmuudet huomioon ottaen.
- ii) Esityksen tavoitteena on ensisijaisesti ennaltaehkäistä rauhoitettujen eläinten aiheuttamia vahinkoja, mutta vaikutuksia niihin potentiaalsiin toimijoihin, jotka saavat avustusta ennaltaehkäiseviin toimiin, on käsitelty vähän. Nämä toimijat ovat kuitenkin olennaisessa roolissa ennaltaehkäisevässä työssä. Esityksessä tulisi kuvata tarkemmin kannusteita ennaltaehkäistä vahinkoja ja arvioida näihin toimiin liittyvien avustusten mittaluokkaa.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta. Ehdotus toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaa, jonka yhtenä tavoitteena on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa. Esityksessä ehdotetaan, että luonnonsuojelulla ja sen nojalla rauhoitettujen eläinten aiheuttamista vahingoista sekä maankäytön porotaloudelle aiheuttamista vahingoista maksettavista korvauksista säädettäisiin jatkossa yhdessä laissa nykyisen kahden asetustasoisen säädöksen sijaan.

Esityksen tavoitteena on ensisijaisesti rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ehkäiseminen ennalta ja toissijaisesti aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen valtion talousarviovaroilla tilanteissa, joissa vahingosta aiheutuvien kustannusten sietäminen olisi yksityishenkilölle tai yritykselle kohtuutonta. Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännökset valtion varoista myönnettävästä vahinkojen ennal-

taehkäisemiseen tarkoitetusta avustuksesta. Harkinnanvaraista korvausta voitaisiin myöntää rauhoitettujen eläinten aiheuttamista viljelys- ja eläinvahingoista sekä laskennallista tukea maakotkan aiheuttamista porotalousvahingoista ja sääksen aiheuttamista kalatalousvahingoista. Ehdotukseen sisältyvät säännökset muun muassa EU:n valtion tukeen sovellettavien säädösten noudattamisesta, toimivaltaisista viranomaisista ja viranomaisten tehtävistä, avustuksen, korvauksen ja tuen hakemisesta, myöntämisen edellytyksistä ja päätöksistä. Lisäksi ehdotukseen sisältyvät avustuksen, korvauksen ja tuen palauttamista ja takaisinperintää sekä oikeusturvakeinoja koskevat säännökset.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen perusteella saa kokonaisuudessaan hyvän käsityksen asian taustasta ja tarve asian saattamisesta lain tasolle on selostettu. Rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen suuruusluokka, alueellinen jakautuminen ja vahinkoja aiheuttavien eläinten kirjo on kuvattu havainnollisesti kuvioiden avulla. Esitysluonnoksen mukaan valtaosa korvauksista maksetaan viljelysvahingoista. Lisäksi on tuotu esiin korvaussummien kasvu viime vuosina ja syyt tämän kehityksen takana.

Esitysluonnoksen ensisijaisena tavoitteena on rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ehkäiseminen ennalta ja toissijaisesti aiheutuneiden vahinkojen korvaaminen. ELY-keskus myöntäisi harkinnanvaraisia avustuksia rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseen ja korvauksia rauhoitettujen eläinten aiheuttamista vahingoista. Korvausten myöntämisen edellytyksenä olisi, että hakija olisi tehnyt ilmoituksen vahingosta. Lisäksi vahingon on arvioinut joko viranomainen tai korvauksen myöntävän viranomaisen hyväksymä riippumaton asiantuntija.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen perusteella saa käsityksen tavoitteista ja keskeisistä esityksistä.

Esitysluonnoksessa on kuvattu kuulemisprosessia ja tuotu esiin kuulemisen eri muotoja. Esityksessä on käsitelty eri vaihtoehtoja sääntelyn tekniseksi toteuttamiseksi sekä mainittu erillinen selvitys merimetsojen aiheuttamista vahingoista kalanviljelylaitoksille. Lisäksi on luotu tiivis katsaus Suomen kannalta olennaisten maiden sääntelymalleihin eläinten vahinkojen hallitsemiseksi.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että kuuleminen on ollut monipuolista, joskin lausuntopalaute on käsitelty melko suppeasti esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että vaihtoehtojen käsittely keskittyy lähinnä lain tekniseen toteuttamiseen. Esitysluonnoksen perusteella vahinkojen korvaussummat ovat nousseet muutaman viime vuoden aikana moninkertaisiksi osin siksi, että joidenkin eläinten kannat ovat kasvaneet rajusti. Esitysluonnoksessa sivutaan metsästystä, mutta ei varsinaisesti tarkastella sitä vaihtoehtoa, että lajin runsauteen ja alueelliseen esiintyvyyteen voisi puuttua metsästyksellä. Tähän liittyen jää epäselväksi, milloin kanta arvioidaan niin vahvaksi tai vahingot niin merkittäviksi, että metsästys olisi mahdollista.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan vaikutusarvioinnissa on melko paljon esityksen yksityiskoh-tien ja nykytilan esittelyä, joka olisi syytä siirtää muualle esitykseen.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan välittömät vaikutuksia julkiseen talouteen eivät ole merkittäviä, mutta il-mastonmuutoksen vuoksi vahinkojen arvioidaan lisääntyvän nykyisestä. Vuonna 2019 korvaukset

olivat yhteensä 2,6 miljoonaa euroa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi 170 euron kalenteri-vuotta koskeva minimikorvaus, jonka alle jääviä korvauksia ei ole korvata. Yleisimmät korvaussummat vahinkoa kohden ovat olleet 1 000–5 000 euroa, mutta suurimmat yksittäiset vahingoista maksetut korvaukset ovat olleet kymmeniä tuhansia euroja.

Ennaltaehkäisyn tukemiseksi ja siihen kannustamiseksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi avustuksesta, jonka tarkoituksena olisi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisy. Aiemmin nämä toimet ovat jääneet vahingonkäräjien kustannuksiksi, ja tältä osin esitys parantaa vahingonkäräjien taloudellista asemaa.

Arviointineuvosto katsoo, että vahinkojen korvauskulut ovat noin viisinkertaistuneet viimeisen viiden vuoden aikana, joten arvio vahinkosumman kehityksestä olisi olennainen tieto. Korvauksia maksetaan talousarviossa osoitettujen määrärahojen puitteissa. Jos korvausta ei voida suorittaa täysimääräisesti, korvauksen määrää vähennetään kaikilta samassa suhteessa. Kokonaisuutena jää epäselväksi vahinkokulujen arvioitu suuruusluokka ja missä määrin kuluja on mahdollista korvata korvauksen hakijoille. Asiasta tulisi esittää karkea arvio vaihteluvälillä asiaan liittyvät epävarmuudet huomioon ottaen. Yksittäiselle korvauksen saajalle voi olla hyvin merkityksellistä, maksetaanko korvaus täysimääräisesti vai vain osittain.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että säännöskohtaisissa perusteluissa on käsitelty avustuksia vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi, mutta vaikutusarvioissa käsitellään hyvin vähän vaikutuksia avustusten hakijoille. Potentiaaliset avustusten hakijat ovat kuitenkin olennaisessa roolissa, koska lain pääpaino on vahinkojen ennaltaehkäisyssä. Esityksessä tulisi tarkentaa kuvausta kannusteista ennaltaehkäistä vahinkoja ja arvioida näiden avustusten mittaluokkaa.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esityksellä selkeytetään ja kevennetään korvauksen hakemiseen, myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan liittyviä viranomaismenettelyitä ja muita menettelyitä. ELY-keskuksen rooli on jatkossa keskeinen. Vahinkoilmoituksen voi tehdä sähköpostitse tai puhelimitse ELY-keskukselle, joka kirjaa asian ELY-keskuksen asianhallintajärjestelmään.

Kuntien viranomaiset arvioivat lähes kaikki viljelysvahingot. Kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiset ovat käyttäneet vahinkojen toteamiseen ja arviointiin vuosina 2016-17 noin 50 700 euroa henkilösi-vukulu- ja yleiskustannuskertoimineen. Esityksen mukaan vahinkojen arviointikustannukset korvataisiin kunnille.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksen perusteella ELY-keskuksella on tärkeä rooli lain toimeenpanossa, koska avustusten ja korvauksen toimeenpano, neuvonta, ohjaus ja tiedotus ovat niiden vastuulla. Jotta tavoite ehkäistä rauhoitettujen eläinten aiheuttamia vahinkoja voitaisiin saavuttaa, tulee painottaa ELY-keskusten informaatiota potentiaalisille avustusten käyttäjille.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on kuvattu konkreettisia muutoksia viranomaistyöhön. Viranomaismenettelyjen keventämisen voisi ajatella vähentävän tarvetta henkilöresursseille, mutta esityksessä on kommentoitu vain vähän muutoksia esimerkiksi henkilötyövuosiin. Esitystä tulisi tarkentaa tämän osalta.

2.4 Ympäristö- ja ilmastovaikutukset

Esityksen positiiviset ympäristövaikutukset liittyvät lajiensuojelun edistämiseen. Hanhien, kurjen ja laulujoutsenien rauhallinen ruokailu muutonaikaisilla levähdyspaikoilla vaikuttaa yksilöiden selviytymiseen ja pesintämenestykseen. Nykyinen suojelualueverkosto ei turvaa näille lajeille riittäviä levähdysaikaisia ruokailualueita. Laajassa mittakaavassa vaikutukset ulottuvat populaatiotasolle. Ilman

avustusten, korvausten ja tukien maksamista eläinten häirintä, poikkeusluvilla ja ilman lupaa, olisi huomattavasti yleisempää. Ennalta ehkäisevien keinojen käyttö, kuten esimerkiksi lintupellot, lisäävät todennäköisesti luonnon monimuotoisuutta ja edistäisivät lajiensuojelua.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on käsitelty asiaa lähinnä lajien säilymiseen liittyviä seikkoja. Esityksessä voisi käsitellä tarkemmin esityksen merkitystä luonnon monimuotoisuuden kannalta, koska monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttäminen on esityksen olennainen vaikutin.

2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Säätelytason nostamisella laintasolle parannettaisiin vahingonkärsijöiden oikeusasemaa sekä eri toimialojen ja eri alueiden välistä yhdenvertaista kohtelua. Kaikista vahingoista maksettaisiin harkinnanvaraista rahoitusta valtion talousarvion rajoissa. Tällä parannetaan vahingonkärsijöiden, eri toimialojen ja alueiden välistä yhdenvertaisuutta.

Esitysluonnoksen mukaan korvaushakemukseen on liitettävä tositteet aiheutuneista materiaali- ja työkustannuksista. Toisaalta vahinkoa voi syntyä esimerkiksi siitä, jos kiinteistön arvo olennaisesti alenee rauhoitettujen eläinten vallatessa alueen.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on käsitelty ymmärrettävästi yhdenvertaisuusvaikutuksia, mutta esityksessä tulisi arvioida vaikutuksia yhdenvertaisuuteen myös silloin, kun kyseessä on esimerkiksi kiinteistön arvon alentuminen, jolloin materiaali- ja työkustannuksia ei ole.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemistä ja korvaamista koskevasta esitysluonnoksesta, jonka ympäristöministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 17.2.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 3. maaliskuuta 2021

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri