

Luonnonsuojelulailla (1096/1996) rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen

Selvitystyön tulokset ja kehittämissuositukset

Selvitysraportti
ympäristöministeriölle

Itä-Suomen yliopisto ja Linnunmaa Oy

Tero Laakso, Eija Miettinen, Niina Kosunen, Outi Ratamäki ja Tapio Määttä
30.9.2017

Esipuhe

Ympäristöministeriö pyysi tarjouksia joulukuussa 2016 selvityksen tekemiseksi luonnonsuojelulalla (1096/1996) rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittämiseksi. Käsillä oleva julkaisu on Itä-Suomen yliopiston ympäristöoikeuden tutkimusryhmän ja Linnunmaa Oy:n muodostaman konsortion loppuraportti tuosta hankkeesta. Tähän sähköisenä ja paperisena julkaistuun selvitysraporttiin liittyy kuusi taustaraporttia, jotka ovat saatavissa vain sähköisessä muodossa. Ne sisältävät yksityiskohtaisempaa tietoa kuin mitä tähän loppuraporttiin on voitu sisällyttää.

Tutkimusryhmän työnjako on ollut seuraava: Eija Miettinen keräsi ELY-keskusten päätösaineiston ja kokosi Tanskaa, Norjaa, Ruotsia ja Viroa koskevan aineiston sekä keskittyi hallinnon sisäisen menettelyn kehittämiseen, Niina Kosunen selvitti vakuuttamiseen liittyviä kysymyksiä, Outi Ratamáki teki sidosryhmähaastattelut ja Tero Laakso teki ELY-keskusten päätösaineiston analyysin, selvitti Euroopan unionin valtioneuvoston sääntelyn sekä edellä mainittujen valtioiden rahoitussääntelyn pääpiirteet. Hän myös luonnosteli kehittämissuhteita edellä mainittujen selvitysten pohjalta, mutta esitettävät suositukset ovat koko ryhmämme yhteisiä.

Hankkeen ohjausryhmän muodostivat erityisasiantuntija Hanne Lohilahti ja ylitarkastaja Suvi Borgström ympäristöministeriöstä, ylitarkastaja Hannu Mahla Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksesta, ylitarkastaja Taina Kojola Lapin ELY-keskuksesta, suojeluasiantuntija Mika Pirinen Pohjois-Karjalan ELY-keskuksesta ja ylitarkastaja Olli Mattila Varsinais-Suomen ELY-keskuksesta. Ohjausryhmä on kokoontunut hankkeen kuluessa kaksi kertaa. Kiitämme ohjausryhmän jäseniä mielenkiintoisista keskusteluista sekä arvokkaista käytännön kokemuksista ja näkökulmista, jotka ovat vieneet työtämme eteenpäin.

Yllä mainittujen henkilöiden lisäksi kiitämme Aulis Jämsää Keski-Suomen ELY-keskuksesta ja Tupuna Kovasta Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksesta.

Hankkeen kuluessa suoritettiin myös sidosryhmähaastatteluita. Haastateltavina olivat Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry., Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf, BirdLife Suomi ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Paliskuntain yhdistys ja Keski-Karjalan maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alueen maaseutuasiamies. Lisäksi on haastateltu kahta

itäsuomalaista maatalousyrittäjää, joilla on pitkäaikainen kokemus aihepiiristä. Haluamme kiittää kaikkia haastateltuja yhteistyöstä.

Olemme myös kartoittaneet kokemuksia riistavahinkolain soveltamisesta ja tulkinnasta maa- ja metsätalousministeriöstä ja Maaseutuvirastosta. Tältä osin kiitokset kuuluvat ministeriöön ylitarkastaja Jussi Laanikarille sekä Maaseutuvirastoon ylitarkastaja Katriina Mattilalle ja ylitarkastaja Juha Riipille.

Vakuuttamiseen ja vakuutuksiin liittyen kiitämme korvausjohtaja Brita Palmua If Vahinkovakuutus Oy:stä, vakuutuspäällikkö Teppo Rainikkoa ja vahinkovakuutusten liiketoiminnasta vastaavaa johtaja Olli Lehtilää OP Vakuutus Oy:stä, kehityspäällikkö Jaana Sohlmania, Timo Ekholmia ja Sami Myyrää sekä korvauspäällikkö Jussi Korpelaista LähiTapiolasta, kuluttajariitalautakunnan jaoston puheenjohtaja Jaana Norio-Timosta sekä Finanssiala ry:n edustajaa saamistamme tiedoista ja näkemyksistä.

Hankkeen kuluessa lähetimme kyselyn ja aineistopyynnön Tanskan, Norjan, Ruotsin ja Viron ministeriölle kyseisten valtioiden rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisen ja ennaltaehkäisemisen sääntelyyn liittyen. Tältä osin haluamme vielä tässäkin yhteydessä lausua kiitoksemme meille vastanneille ministeriöille ja luonnonsuojelun keskusvirastoille saamistamme vastauksista ja säädösmateriaalista. *Tack så mycket, palju tänu!*

Hankkeen loppupuolella järjestettiin alustavista tuloksista yhteinen keskustelu, johon osallistuivat selvityksen tekijät sekä ympäristöministeriön ympäristöneuvos Esko Hyvärinen, lainsäädäntöneuvos Heikki Korpelainen, ympäristöneuvos Mikko Kuusinen, ylimetsänhoitaja Pirkko Isoviita ja erityisasiantuntija Hanne Lohilahti. Kiitämme heitä käydyistä keskusteluista, näkökulmista ja kommenteista. Tilaisuus oli kannaltamme hyödyllinen ja toivoaksemme paransi edelleen tämän loppuraportin laatua.

Lopuksi haluamme kiittää tilaajan puolelta erityisasiantuntija Hanne Lohilahtea. Hänen kanssaan työskentely on ollut välitöntä, ja hän on auttanut meitä hankkeen toteuttamisessa monella tavalla. Hän on edistänyt niin selvityksessä tarvittavan materiaalin hankintaa koti- ja ulkomailta kuin ihmettelyillään, kysymyksillään ja kommentillaan kehittänyt selvitystä työn kuluessa.

Hattulassa, Helsingissä, Joensuussa ja Tampereella 30.9.2017

Tekijät

Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ	6
1 Ympäristöministeriön tarjouspyyntö ja toteuttamissuunnitelma	7
1.1 Tarjouspyyntö	7
1.2 Toteuttamissuunnitelma.....	7
1.3 Esityksen rakenne	8
2 Rauhoitettuja lajeja koskevan luonnonsuojelusäätelyn pääpiirteet	10
2.1 Lintudirektiivi	10
2.2 Luontodirektiivi	12
2.3 Luonnonsuojelulaki	13
3 Toteutetut toimenpiteet ja tulokset pääpiirteittäin	16
3.1 ELY-keskusten tekemien avustuspäätösten analyysi	16
3.1.1 Aineiston kokoaminen ja käsittely	16
3.1.2 Avustuspäätösten perustietoja ja jakaumia	17
3.1.3 Avustuspäätösten jakautuminen ELY-keskuksittain	20
3.1.4 Avustukset vahinkotyypeittäin	23
3.1.5 Vahinkojen aiheuttajat	24
3.1.6 Avustukset maakotkien porotaloudelle aiheuttamiin vahinkoihin	25
3.2 Euroopan unionin valtiontukisäätely	26
3.3 Tanskan, Norjan, Ruotsin ja Viron rahoituslainsäädäntö.....	32
3.4 Vakuutusjärjestelmän mahdollisuudet ja haasteet lajivahinkojen näkökulmasta	36
3.4.1 Nykyinen vakuutustarjonta eläinten ja lintujen aiheuttamien vahinkojen varalle	36
3.4.2 Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen vakuutuskelpoisuuden arviointia	36
3.4.3 Vakuutusjärjestelmän haasteet	37
3.4.4 Toimivan vakuutusjärjestelmän edellytykset ja mahdollisuudet	38
3.5 Riistavahinkolaista saadut kokemukset sekä Suomen perustuslain edellytykset.....	39
3.6 Hallinnollisen menettelyn kehittäminen ottaen huomioon aluehallintouudistus.....	39
3.7 Sidosryhmähaastattelut ja niiden tulokset	43
3.7.1 Johdanto ja ongelman kuvaus	43
3.7.2 Keinovalikoima.....	44
3.7.3 Korvausjärjestelmä	45
3.7.4 Pelisäännöt ja roolijako.....	46
3.7.5 Tulevaisuuden kehittämistarpeet.....	46

4 Kehittämissuositukset	49
4.1 Suomen perustuslain säännökset otettava huomioon	49
4.2 Euroopan unionin valtiontukea koskeva sääntely otettava huomioon	51
4.3 Oma rahoitusmomentti valtion budjettiin.....	52
4.4 Valtion tulo- ja menoarvion rajoissa myönnettävä harkinnanvarainen valtion avustus	53
4.5 Korvauksen ja avustuksen saajaa koskevat edellytykset	54
4.6 Vahinkojen ennalta ehkäisemisen tavoite ja sen konkretisoiminen.....	54
4.7 Vahinkojen aiheuttajien ja vahinkojen kohteiden rajaaminen	58
4.8 Vahingon, vahingon arvon (tukekelpoisten kustannusten) ja korvauksen osuuden (enimmäistuki-intensiteetti) määrittely.....	61
4.9 Vahingon tunnistaminen ja arvioiminen.....	62
4.10 Vahinkojen tunnistamisen ja arvioimisen suorittaja.....	63
4.11 Hallinnollinen rakenne ja vahinkojen korvaamiseen liittyvä menettely.....	65
4.12 Rahoitustyytit	66
4.13 Yksityiskohtaiset säännökset asiakirjojen sisällöstä ja menettelyn määräajoista	70
4.14 Muita korvausmenettelyn kehittämiseen liittyviä kysymyksiä.....	70
LYHENTEET	72
KUVAT JA TAULUKOT	72
LÄHTEET	73

TIIVISTELMÄ

Tämä julkaisu on Itä-Suomen yliopiston ympäristöoikeuden tutkimusryhmän ja Linnunmaa Oy:n muodostaman konsortion loppuraportti ympäristöministeriön tilaamaan selvitykseen, jonka tavoitteena on luonnonsuojelulailla (1096/1996) rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen.

Selvityksessä analysoitiin rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista annetun ympäristöministeriön päätöksen (1626/1991) nojalla ELY-keskusten tekemät avustuspäätökset vuosilta 2012–2016. Samoin perehdyttiin rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyä ja korvaamista koskevaan sääntelyyn Tanskassa, Norjassa, Ruotsissa ja Virossa. Lisäksi kartoitettiin Euroopan unionin valtiontukea koskevaa sääntelyä.

Hankkeessa myös arvioitiin, voitaisiinko joidenkin lajien tai vahinkotyyppien osalta korvaukset siirtää vakuutusten piiriin. Tämän lisäksi hankkeeseen sisältyi keskeisten sidosryhmien haastattelu.

Selvitysryhmä laati kaikkiaan 14-kohtaisen listan suosituksista sääntelyn kehittämiseksi. Suositukset koskevat muun ohella Suomen perustuslain vaatimusten huomioon ottamista, Euroopan unionin valtiontukisääntelyä, vahinkojen korvaamista ja ennaltaehkäisyä sekä rahoituksen myöntämiseen liittyvää menettelyä.

Julkaistuun loppuraporttiin liittyy kuusi syventävää taustaselvitystä.

Liite 1

Kosunen, Niina: Vakuutusjärjestelmän mahdollisuudet ja haasteet lajivahinkojen näkökulmasta.

Liite 2

Laakso, Tero: Euroopan unionin valtiontukisäännöt sekä kansalliset avustukset rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi ja korvaamiseksi. Oikeudellinen tarkastelu.

Liite 3

Laakso, Tero: Rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista annetun ympäristöministeriön päätöksen (1626/1991) nojalla ELY-keskusten tekemien rahoituspäätösten empiirinen analyysi.

Liite 4

Laakso, Tero: Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseen ja vahinkojen korvaamiseen tarkoitettujen avustusten oikeudellinen sääntely Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Virossa.

Liite 5

Miettinen, Eija: Luonnonsuojelulailla (1096/1996) rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen. Hallinnon sisäinen menettely.

Liite 6

Ratamäki, Outi: Sidosryhmähaastattelujen tulokset. Luonnonsuojelulailla (1096/1996) rauhoitetut lajit ja niiden aiheuttamat vahingot -hanke.

1 Ympäristöministeriön tarjouspyyntö ja toteuttamissuunnitelma

1.1 Tarjouspyyntö

Ympäristöministeriö teki 16.12.2016 tarjouspyynnön selvityksen laatimiseksi luonnonsuojelulailta rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittämiseksi (YM52/5512/2016). Selvityksen yleisenä tavoitteena oli selvittää, miten rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyä voidaan kehittää. Selvityksen tehtävät jakautuisivat kolmeen osakysymykseen:

- 1) suojeltujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn lainsäädännöllinen perusta,
- 2) korvausjärjestelmän kehittäminen, sekä
- 3) hallinnollisen menettelyn selkeyttäminen.

Tarkempi kuvaus tehtävissä oli tarjouspyynnön liitteessä 1. Sen mukaan selvityksen keskeisimmät tehtävät olisivat:

1. Suojeltujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn lainsäädännöllinen perusta. Onko muissa Pohjoismaissa ja Virossa käytössä suojeltujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausjärjestelmiä sekä miten ja millä tasolla korvausjärjestelmistä on näissä maissa säädetty? Esitetään kansallisen korvausjärjestelmän säädösperusta mahdollisine vaihtoehtoineen.

2. Korvausjärjestelmän kehittäminen.

Kartoitetaan korvausavustuspäätöksistä eri lajien aiheuttamat vahinkotyytit.

Onko avustuksen hakijalle määriteltävissä omavastuu vahinkojen ehkäisemisessä/sietämisessä?

Voidaanko joidenkin lajien ja vahinkotyyppien osalta korvaukset siirtää vakuutusten piiriin?

Kuvataan korvaustarpeet lajeittain ja vahinkotyypeittäin.

3. Hallinnollisen menettelyn selkeyttäminen

Miten korvausjärjestelmän hallinnollista menettelyä ympäristöministeriön ja ELY-keskusten välillä voidaan kehittää ja selkeyttää?

Esitetään korvausjärjestelmän hallinnollinen menettely huomioiden aluehallintouudistus.

Edelleen tarjouspyynnön liitteen 1 mukaan selvitystä varten tulisi kuulla soveltuvin osin esimerkiksi ELY-keskusten, maa- ja metsätalousministeriön, Maaseutuviraston ja Riistakeskuksen korvausasioista vastaavia viranomaisia ja asiantuntijoita, sekä vakuutusten osalta esim. Finanssialan keskusliittoa.

1.2 Toteuttamissuunnitelma

Itä-Suomen yliopiston ja Linnunmaa Oy:n muodostaman konsortion toteuttamissuunnitelma (30.1.2017) kattoi ympäristöministeriön tarjouspyynnön mukaisen selvityksen tekemisen.

Toteuttamissuunnitelman mukaan tehtävässä selvityksessä kerätään ja tuotetaan tietoa

- a) mahdollisista valtion korvausjärjestelmistä Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa ja Virossa,
- b) oikeudellisen sääntelyn hierarkiatasoista ottaen edellä mainitun kansainvälisen vertailun lisäksi huomioon muun ohella ympäristöministeriön päätöksen (1626/1991) jälkeen säädetty Suomen perustuslaki (731/1999), sekä
- c) eri eläinlajien aiheuttamista vahingoista, kuitenkin kunkin lajin aiheuttamista vahinkotyypeistä, vahinkojen suuruudesta ja korvausmäärästä.

Toteuttamissuunnitelman mukaan selvityksessä myös arvioidaan, voidaanko vahinkoja kärsineelle säätää velvollisuus kohtuullisten toimenpiteiden suorittamiseen vahinkojen ennalta ehkäisemiseksi,

ja voidaanko vahinkojen korvauksen määrälle säätää omavastuuosuus. Samoin arvioidaan, tulisiko voimassa olevaa sääntelyä päivittää ottaen huomioon muun ohella Suomen perustuslaista johtuvat muutostarpeet ja lainsäädännön koherenttiuden vaatimus. Riistavahinkolain sääntely voinee myös muodostaa eräänlaisen mallin sääntelyn päivittämiselle. Selvityksessä laaditaan myös ehdotus korvausjärjestelmän hallinnonsisäisen menettelyn kehittämiseksi ottaen huomioon muun ohella aluehallintouudistus. Lisäksi arvioidaan, voidaanko joidenkin lajien tai vahinkotyyppien osalta siirtää vapaaehtoiseen vakuutusperustaiseen korvausjärjestelmään.

Suunnitelman mukaan selvityksen laatimiseksi ja aineiston keräämiseksi lähetetään aineistopyyntö ja kysely Ruotsin, Tanskan, Norjan ja Viron luonnonsuojeluviranomaisille. Kyselyssä pyritään kartoittamaan mahdollista valtion korvaus/avustusjärjestelmää, sen sisältöä ja säädöstasoa. Lisäksi aineistoksi pyydetään mahdolliset ajantasaiset alkuperäiset säädökset, Virosta lisäksi englanninkielinen käännös.

Toiseksi suunnitelman mukaan ELY-keskuksilta pyydetään rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi myönnettyjä valtion avustuksia koskevat hallintopäätökset vuosilta 2011–2015. Jos päätöksestä on valitettu, pyydetään ELY-keskuksilta myös hallintotuomioistuimen päätökset näihin valituksiin. Puhelimitse haastatellaan ELY-keskusten korvausasioista vastaavia virkamiehiä.

Kerätyn aineiston pohjalta analysoidaan vertailumaiden korvausjärjestelmän sisältö ja säädöstaso. Hallintopäätöksistä analysoidaan muun ohella vahinkotyytit eläinlajeittain, avustusten keskimääräinen suuruus vahinkoa tai hakemusta kohti ja avustusten jakauma, avustuksen osuus aiheutuneista vahingoista, mahdollisen vakuutuskorvauksen vähentäminen, hakemusten, vahinkojen ja avustusten vuosittainen vaihtelu sekä vahinkojen mahdollinen keskittyminen tietyille alueille.

Riistavahinkolain (105/2009) soveltamisesta saatujen kokemusten hankkimiseksi lähetetään sähköpostitse kysely maa- ja metsätalousministeriölle ja Maaseutuvirastolle, Riistakeskukselle ja Suomen metsäkeskukselle. Tarvittaessa hankitaan lisätietoja puhelimitse. Finanssialan keskusliittoon ollaan yhteydessä koskien vakuutusmuotoja tai -tuotteita, jotka liittyvät siirtymiseen satovahinkojen ja tulvavahinkojen korvaamisessa valtion rahoittamasta järjestelmästä vapaaehtoiseen vakuutusperustaiseen järjestelmään. Samassa yhteydessä kartoitetaan mahdollisuutta kehittää vakuutusperustainen järjestelmä ja tuotteita rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen sekä tällaisten tuotteiden olemassa oloa markkinoilla jo tällä hetkellä.

1.3 Esityksen rakenne

Selvityksen taustaksi tarkastellaan ensinnä Suomessa rauhoitettuja lajeja koskevan sääntelyn pääpiirteitä (luku 2). Tämän jälkeen kuvataan tehdyssä selvityshankkeessa tehdyt toimenpiteet ja esitetään selvityksen keskeiset tulokset. Selvitettäviä kohteita olivat ELY-keskusten tekemät avustuspäätökset ja niiden empiirinen analyysi (luku 3.1), Euroopan unionin valtioneuvoston koskeva sääntely (3.2), Tanskan, Norjan, Ruotsin ja Viron rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamista ja ennaltaehkäisyä koskeva sääntely (3.3), vakuutusjärjestelmän mahdollisuudet ja haasteet (3.4), riistavahinkolaista saadut kokemukset ja Suomen perustuslain edellytykset (3.5) ja hallinnon sisäinen menettely ottaen huomioon aluehallintouudistus (3.6). Lisäksi suoritettiin sidosryhmähaastattelu, jonka keskeiset tulokset on tiivistetty (3.7).

Edellä mainittujen pohjalta on laadittu kehittämissuosituksia. Ne sisältävät kaikkiaan 14 asiakokonaisuutta, jotka kohdistuvat ehdotettavaan uuteen lakiin ja sen sisältöön. Selvitystehtävän

luonteen mukaisesti esille on tuotu erilaisia vaihtoehtoja ja niihin liittyviä perusteluja. Toimeksianto ei sisältänyt säädösluonnosten tuottamista.

2 Rauhoitettuja lajeja koskevan luonnonsuojelusäätelyn pääpiirteet

2.1 Lintudirektiivi

Tehtävän selvityksen kannalta keskeisiä ovat Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, 21.5.1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (ns. luontodirektiivi), sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, 30.11.2009 luonnonvaraisten lintujen suojelusta (ns. lintudirektiivi).¹

Lintudirektiivi koskee sen 1 artikla 1 kohdan mukaisesti kaikkien luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelua jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvalla alueella. Direktiivin tavoitteena on näiden lajien suojelu, hoitaminen ja sääntely (*protection, management and control*), ja direktiivi antaa säännökset niiden hyödyntämisestä. 1 artikla 2 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan lintuihin, niiden muniin, pesiin ja elinympäristöihin.

Direktiivin 2 artiklassa säädetään lintulajien kantojen tasoista sekä tarvittavista toimenpiteistä *kaikkien* edellä 1 artiklassa mainittujen luonnonvaraisten lintulajien osalta. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien kantojen (populaatioiden) ylläpitämiseksi sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologiaa, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen samalla huomioon taloudelliset ja virkistykselliset vaatimukset, taikka näiden lajien kantojen mukauttamiseksi tähän tasoon.

Direktiivin *liitteessä I lueteltujen lintulajien* osalta direktiivin 4 artiklassa säädetään näiden lajien elinympäristöistä sekä erityisten suojelutoimien alueista. Vastaavat toimenpiteet on toteutettava säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien osalta.

Nyt tehtävän selvityksen kannalta keskeinen on direktiivin 5 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava, *kuitenkin rajoittamatta* 7 artiklan (TL: metsästettävät lajit) ja 9 artiklan (TL: poikkeamisedellytykset) soveltamista, *kaikkien* 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien *yleisen suojelujärjestelmän* luomiseksi tarvittavat toimenpiteet, joilla kielletään erityisesti

- a) kyseisten lintujen tahallinen tappaminen tai pyydystäminen käytetystä menetelmästä riippumatta,
- b) kyseisten lintujen pesien ja munien tahallinen tuhoaminen tai vahingoittaminen ja pesien siirtäminen,
- c) kyseisten lintujen munien ottaminen luonnosta ja munien hallussa pitäminen tyhjinäkin,
- d) lintujen tahallinen häirintä erityisesti lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana, jos häirintä vaikuttaisi merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin, sekä
- e) sellaisten lintulajien hallussa pitäminen, joiden metsästäminen ja pyydystäminen ei ole sallittua.

Nämä kaikkia luonnonvaraisia lintulajeja koskevat luetellut 5 artiklan rajoitukset ovat siten pääsääntö, joista voidaan poiketa direktiivin 7 artiklan tai 9 artiklan nojalla.

Nyt selvityksen kohteena oleviin lintulajeihin ja niiden aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyyn liittyy erityisesti d-kohdan tahallisen häiritsemisen kieltö, b-kohdan pesien ja munien tahallisen tuhoamisen tai vahingoittamisen kieltö, c-kohdan munien ottamiskielto sekä a-kohdan lintujen tahallisen tappamisen ja pyydystämisen kieltö. Direktiivissä lintujen tahallista häiritsemistä koskeva kieltö näyttäisi antavan jonkin verran liikkumavaraa, koska häirintä on kiellettyä silloin, jos se

¹ Aikaisemmin oli voimassa lintudirektiivi 1979/409/ETY. Kummankin direktiivin osalta on tässä selvityksessä käytetty konsolidoitua (kodifioitua) toisintoa. Nämä direktiivit kuten muutkin Euroopan unionin säädökset on saatavissa osoitteesta eur-lex.europa.eu.

vaikuttaisi *merkittävästi* direktiivin tavoitteisiin eli muun ohella 2 artiklassa tarkoitettuun lajin kannan tasoon.

Direktiivin 7 artiklan nojalla direktiivin liitteessä II A luetellaan ne lajit, joiden metsästäminen voidaan sallia kaikissa jäsenvaltioissa, ja liitteessä II B ne lajit, joiden metsästäminen voidaan sallia siinä säädetyissä jäsenvaltioissa.

Nyt tehtävän selvityksen kannalta on myös keskeinen direktiivin 9 artikla, jonka 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat, *jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole*, poiketa 5–8 artiklasta (eli muun ohella kaikkien lintujen suojelujärjestelmää koskevasta 5 artiklasta) seuraavin perustein:

- a) -kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi,
 - lentoturvallisuuden turvaamiseksi,
 - viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi,
 - kasviston ja eläimistön suojelemiseksi;
- b) tutkimus- ja opetustarkoituksessa, kannan lisäämis- ja uudelleenistutustarkoituksessa sekä tehdäkseen mahdolliseksi näitä varten tapahtuvan kasvatuksen;
- c) salliakseen tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämisen, hallussa pitämisen tai muuten asiallisen hyötykäytön.

Saman 9 artiklan 2 kohdassa säädetään niistä täsmennyksistä, jotka jäsenvaltioiden tulee ottaa osaksi poikkeuksia koskevaa järjestelmäänsä. Säännöksen mukaan poikkeuksissa on mainittava:

- a) lajit, joita poikkeukset koskevat;
- b) pyydystämistä ja tappamista varten hyväksytyt välineet, laitteet ja menetelmät;
- c) vaaratekijät sekä ne ajalliset ja paikalliset olot, joissa näitä poikkeuksia voidaan myöntää;
- d) viranomaisen, joka on valtuutettu ilmoittamaan, että vaaditut edellytykset täytetään, ja joka päättää, missä laajuudessa ja kuka saa käyttää mitään välineitä, laitteita ja menetelmiä;
- e) suoritettavat tarkastukset.

Lintudirektiivin 9 artikla 1 kohta mahdollistaa siten jäsenvaltioiden myöntävän poikkeuksia lintudirektiivin 5 artiklan nojalla säädetyistä kansallisesta kaikkia luonnonvaraisia lintulajeja koskevasta suojelujärjestelmästä 9 artiklan 1 kohdassa säädetyin perustein. Esimerkiksi perusteena suojelusta poikkeamiselle on viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estäminen edellyttäen, *ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole*.

Lintudirektiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa tiukempia suojelutoimenpiteitä kuin tässä direktiivissä säädetyt. Lisäksi 13 artiklan mukaan tämän direktiivin mukaisesti toteutetut toimenpiteet eivät saa johtaa lintulajien nykyisen suojelutilanteen huononemiseen.

Rauhoitettujen lajien aiheuttamiin vahinkoihin maksettujen avustusten kannalta keskeisten lintulajien status lintudirektiivissä on seuraava.

Lintudirektiivin liitteen I lajeja ovat:

laulujoutsen (*Cygnus cygnus*),
 valkopoikihanhi (*Branta leucopsis*),
 kurki (*Grus grus*),
 (kala)sääksi (*Pandion haliaetus*),
 merikotka (*Haliaeetus albicilla*), ja
 maakotka (*Aquila chrysaetos*), on lintudirektiivin liitteen I laji.

Lintudirektiivin tekstissä liitteen I status liitetään näiden lajien elinympäristöihin ja erityisten suojelutoimien alueisiin 4 artiklassa. Esimerkiksi rauhoitussäännöksistä tehtäviä poikkeuksia

koskevassa 9 artiklassa ei tätä statusta mainita tai siihen suoraan viitata. Välillisesti status saattaa vaikuttaa tulkinnan kautta.²

Naakka (*Corvus monedula*) on lintudirektiivin liitteen II B laji, ja direktiivin nojalla on mahdollista sallia lajin metsästys Suomessa.

Kyhmyjoutsen (*Cygnus olor*) on lintudirektiivin liitteen II B laji, mutta ei Suomessa. Sen metsästämistä ei voida sallia Suomessa.

Merimetsoja (*Phalacrocorax sinensis*, *P. carbo*), ei ole mainittu lintudirektiivin liitteissä.

Kaikki edellä mainitut lintulajit ovat Suomessa luonnonvaraisia lintulajeja, ja niitä koskevat direktiivin 5 artiklan rajoituksia ja 9 artiklan poikkeuksia koskevat direktiivin säännökset.

2.2 Luontodirektiivi

Neuvoston direktiivin 92/43/ETY, 21.5.1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta, eli ns. luontodirektiivin tavoitteena on sen 2 artiklan mukaan edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa. Direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeinä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelutason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen. Direktiivin kannalta keskeiset käsitteet määritellään sen 1 artiklassa. Esimerkiksi yhteisön tärkeinä pitämät lajit määritellään 1 artiklan g kohdassa ja luetellaan liitteessä II ja/tai liitteessä IV tai V.

Nyt tehtävään selvitykseen liittyy luontodirektiivin artikla 12, jonka perusteella jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöön ottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä:

- a) kaikkien näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa;
- b) näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläisenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana;
- c) tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta;
- d) lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen tai hävittäminen.

Lisäksi jäsenvaltioiden on kiellettävä muun ohella näiden lajien luonnosta otettujen yksilöiden hallussapito, kuljetus ja kaupanpitäminen. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön myös näiden eläinlajien tahatonta pyydystämistä ja tappamista koskeva tarkkailujärjestelmä sen varmistamiseksi, ettei niillä ole merkittävää kielteistä vaikutusta kyseisiin lajeihin.

Liitteen IV a lajien osalta keskeinen on esimerkiksi b-kohdan häiritsemiskielto, joka esimerkiksi estää lepakoiden häiritsemisen niiden talvehtimisen tai lisääntymisen aikana.

Luontodirektiivin 16 artiklassa säädetään kuitenkin poikkeusmahdollisuudesta. Sen 1 kohdan mukaan, *jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole* ja jollei poikkeus *haittaa* kyseisen lajin kantojen *suotuisan suojelutason* säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, jäsenvaltiot voivat poiketa muun ohella 12 artiklan säännöksistä:

- a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi;

² Kansallisesti lintudirektiivin liitteen I mukaisella statuksella on merkitystä esimerkiksi sitä kautta, että tällaisiin lajeihin tai niiden luonnonsuojelulain (1096/1996) 47 §:n mukaisiin tärkeisiin esiintymispaikkoihin kohdistuva vahinko on luonnonsuojelulain 5a §:n mukaisen luontovahingon yksi määrittelyperuste.

- b) erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta;
- c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle.

Näiden lisäksi poikkeamisen perusteena voivat olla d-kohdassa mainitut tutkimus-, koulutus- ja uudelleensijoittamissyöt tai e-kohdassa tarkoitetut kansallisen viranomaisen määrittelemät rajoitetut tapaukset.

Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan b alakohta saattaisi soveltua esimerkiksi tilanteeseen, jossa lepakoiden häiritseminen asuinrakennuksessa olisi tarpeen asuinrakennusta kohtaavien erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi. Edellytyksenä on lisäksi, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole, eikä poikkeus haittaa kyseisen lajin suotuisan suojelutason säilymistä.

Nyt tehtävän selvityksen ja rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisen kannalta keskeinen lajiryhmä ovat lepakot. Lepakot (*Chiroptera*) on tavallisesti jaettu pienlepakoihin (*Microchiroptera*) ja suurlepakoihin (*Megachiroptera*). Suomessa esiintyvät lepakot eli siipat (*Vespertilionidae*) on luokiteltu pienlepakoihin. Luontodirektiivin liitteessä IV a pienlepakoihin kuuluvat kaikki lajit on mainittu yhteisön tärkeinä pitäminä lajeina, jotka edellyttävät tiukkaa suojelua.³ Niitä koskevat siten luontodirektiivin 12 ja 16 artikla.

2.3 Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulailla pannaan täytäntöön neuvoston direktiivi 1992/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta, sekä neuvoston direktiivi 1979/409/ETY, sittemmin 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta, muiden kuin metsästyslain (615/1993) 5 §:ssä mainittujen riistaeläinten ja rauhoittamattomien eläinten osalta.

Metsästyslain 5.1 §:n mukaan riistaeläimiä ovat:

- 1) villikani, metsäjänis, rusakko, orava, euroopanmajava, kanadanmajava, piisami, rämemajava, susi, tarhattu naali, kettu, supikoira, karhu, pesukarhu, mäyrä, kärppä, hilleri, saukko, näätä, minkki, ahma, ilves, itämerennorppa, kirjohylje, halli, villisika, kuusipeura, saksanhirvi, japaninpeura, metsäkauris, hirvi, valkohäntäpeura, metsäpeura ja mufloni, sekä
- 2) kanadanhanhi, merihanhi, metsähanhi, heinäSORSA, tavi, haapana, jouhisorsa, heinätavi, lapasorsa, punasotka, tukkasotka, haahka, alli, telkkä, tukkakoskelo, isokoskelo, riekko, kiiruna, pyy, teeri, metso, peltopyy, fasaani, nokikana, lehtokurppa ja sepelkyyhky.

Edelleen metsästyslain 5.2 §:n mukaan rauhoittamattomia eläimiä ovat:

- 1) metsämyyrä, vesimyyrä, kenttämyyrä, peltomyyrä, lapinmyyrä, isometsähiiri, isorotta ja kotihiiri, sekä
- 2) korppi (poronhoitoalueella), varis, harakka, harmaalokki, merilokki, kesykyyhky ja räkättirastas.

³ Lepakoihin (*Chiroptera*) kuuluvista siipoista (*Vespertilionidae*) luontodirektiivin liitteessä II luetellaan kahdeksan lajia, joiden suojelemiseksi on osoitettava erityisten suojelutoimien alueita. Näistä ainoastaan yhtä eli lampisiippaa (*Myotis dasycneme*) on tavattu satunnaisesti Suomessa (näin fi.wikipedia.org, käyty 18.8.2017). Muut direktiivin liitteen II lajit ovat *Barbastella barbastellus*, *Miniopterus schreibersii*, *Myotis bechsteinii*, *Myotis bluthii*, *Myotis capaccinii*, *Myotis emarginatus* ja *Myotis myotis*.

Rauhoittamattomat lintulajit eivät kuitenkaan ole kokonaan rauhoittamattomia, koska metsästyslain 50.2 §:n valtuussäännöksen nojalla metsästysasetuksen (666/1993) 25 a §:ssä, sellaisena kuin se on asetuksessa 170/2011, säädetään rauhoittamattomien lintujen rauhoitusajoista. Riistaeläinten rauhoittamisesta säädetään metsästyslain 37 §:ssä ja metsästyksen rajoittamisesta lain 38 §:ssä (504/2017). Metsästyslain 41–41e §:ssä säädetään poikkeusluvista lain 37, 38 ja 50.2 §:n rauhoituksista, kielloista tai rajoituksista.

Riistavahinkolaissa (105/2009) säädetään valtion varojen myöntämisestä valtion talousarvioon otetuista määrärahoista metsästyslain 5.1 §:ssä tarkoitettujen riistaeläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen sekä riistaeläinten aiheuttamien vahinkojen estämiseen ennalta.

Luonnonsuojelulain 37.1 ja 38.1 §:n nojalla luonnonvaraisina esiintyvät linnut ja nisäkkäät ovat rauhoitettuja lukuun ottamatta metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuja riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä.

Luonnonsuojelulain 39.1 §:n mukaan on kiellettyä rauhoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden

1. tahallinen tappaminen ja pyydystäminen,
2. pesien sekä munien ja yksilöiden muiden kehitystapojen ottaminen haltuun, siirtäminen toiseen paikkaan tai muu tahallinen vahingoittaminen, ja
3. tahallinen häiritseminen erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänsyklinän kannalta tärkeillä paikoilla.

Luonnonsuojelulain 48 §:ssä säädetään poikkeuksista rauhoitussäännöksiin. Sen 48.1 §:n mukaan mitä 39 §:ssä ja 42.2. §:ssä (kasvilajien rauhoittaminen) säädetään, ei estä alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan eikä rakennuksen tai laitteen tarkoituksenmukaista käyttämistä. Tällöin on kuitenkin vältettävä vahingoittamista tai häiritsemistä rauhoitettuja eläimiä ja kasveja, jos se on mahdollista ilman merkittäviä lisäkustannuksia.

Edelleen luonnonsuojelulain 48.2 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) voi myöntää luvan poiketa muun ohella luonnonsuojelulain 39 §:n mukaisesta kiellosta, jos lajin suojelutaso säilyy suotuisana.⁴ Jos hakemus koskee koko maata, poikkeuksen myöntää ympäristöministeriö. Poikkeusta koskevaan päätökseen voidaan liittää tarpeellisia ehtoja. Mikäli kyse on kuitenkin luontodirektiivin liitteessä IV (a) mainituista eläinlajeista, ELY-keskus voi luonnonsuojelulain 49.3 §:n nojalla myöntää luvan yksittäistapauksessa poiketa luonnonsuojelulain 38.1 §:n mukaisesta kiellosta luontodirektiivin 16 (1) artiklassa mainituilla perusteilla, tai jos kyse on lintudirektiivin 1 artiklassa tarkoitetuista linnuista, mainitun direktiivin 9 artiklassa mainituilla perusteilla.

Koska lintudirektiivi koskee kaikkia luonnonvaraisia lintulajeja, poikkeusedellytyksistä säädetään lintujen osalta direktiivin 9 artiklassa. Suomessa esiintyvät lepakkolajit ovat kaikki luontodirektiivin liitteessä IV (a) mainittuja lajeja, joten poikkeusedellytyksistä säädetään luontodirektiivin 16 artiklassa.

Nyt tehtävän selvityksen kannalta luonnonsuojelulain lajien rauhoittamista ja siitä myönnettäviä poikkeuksia koskevat säännökset vaikuttavat muun ohella siihen, millaisia toimenpiteitä voidaan käyttää näiden lajien aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemiseen. Esimerkiksi muuttavien kurkien, hanhien ja joutsenten häiritseminen niiden ruokailu- ja levähdysalueilla on kiellettyä

⁴ Suotuisa suojelutaso määritellään luonnonsuojelulain 5 §:ssä.

suoraan luonnonsuojelulain 39.1 §:n nojalla. Tästä poikkeaminen edellyttäisi hakemusta ja lintudirektiivin 9 artiklan edellytysten täyttymistä.

Koska luonnonsuojelulakiin sekä edelleen lintu- ja luontodirektiiviin perustuen rauhoitettujen lajien, erityisesti lintu- ja nisäkäslajien aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisy esimerkiksi lajin kantojen kokoa sääntelemällä tai niitä häiritsemällä on rajoitettua, valtio on maksanut avustuksia rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi. Avustusten myöntämisestä rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen säädetään ministeriön asetuksen tasoissa ympäristöministeriön päätöksessä rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista (1626/1991), jota on muutettu ympäristöministeriön asetuksella 838/2010. Avustusta myönnetään valtion vuosittaisen tulo- ja menoarvion rajoissa eläinten aiheuttamiin maanviljelys-, kalanviljely- ja eläinvahinkoihin, rakennus- ja puustovahinkoihin. Vastaavasti metsästyslain 5.1 §:ssä tarkoitettujen riistaeläinten osalta vahinkojen korvaamisesta ja avustusten myöntämisestä vahinkojen ennaltaehkäisyyn säädetään riistavahinkolaissa. Metsästyslain 5.2 §:ssä tarkoitettujen rauhoittamattomien lajien aiheuttamia vahinkoja ei korvata riistavahinkolain nojalla, eikä niiden aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyyn voida myöntää avustuksia kyseisen lain nojalla.

Euroopan unionin tasolla esimerkiksi Euroopan komissio on tiedonannossa Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 (2014/C 204/01) todennut, että suojeltujen eläinten laitteille, infrastruktuurille, eläimille ja kasveille aiheuttamat vahingot ovat kasvava ongelma. Sen mukaan osittain unionin suojelupolitiikan onnistuminen riippuu suojeltujen eläinten ja viljelijöiden välisen konfliktin tehokkaasta hoidosta.⁵

⁵ Maatalousalan suuntaviivat 2014, kohta 390.

3 Toteutetut toimenpiteet ja tulokset pääpiirteittäin

3.1 ELY-keskusten tekemien avustuspäätösten analyysi

3.1.1 Aineiston kokoaminen ja käsittely

Kaikista ELY-keskuksista pyydettiin sähköpostitse kaikki rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi myönnettyjä valtionavustuksia koskevat hallintopäätökset vuosilta 2011–2016. Jos ELY-keskuksen tekemään avustuspäätökseen oli haettu muutosta, pyydettiin hallintopäätöksen lisäksi oikaisuvaatimuksen johdosta annettu päätös. Jos tästä oli haettu edelleen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen, pyydettiin hallinto-oikeuden päätös ja mahdollinen korkeimman hallinto-oikeuden päätös.

Saaduista ELY-keskusten päätöksistä otettiin jatkokäsittelyyn tuorein viiden vuoden jakso eli ELY-keskusten tekemät päätökset vuosilta 2012–2016.

Jos päätökseen oli haettu muutosta, päätös analysoitiin sisällöltään sellaisena kuin se tuli lainvoimaiseksi. Asia kuitenkin tilastoitiin alkuperäisen ELY-keskuksen päätöksentekopäivämäärän mukaiselle kalenterivuodelle. Lainvoimaa vailla olevia päätöksiä ei otettu analyysiin mukaan.

ELY-keskusten päätöksistä oli tarkoitus poimia muun ohella ilmoitettu vahingon aiheuttaja ja haettu korvaussumma, tieto maaseutuviranomaisen tai muun viranomaisen antamasta lausunnosta, viljelysvahingoissa vahingon kohteena ollut kasvilaji (tai korjattu sato), viranomaisen vahvistama vahingon suuruus hehtaareina ja arvo euroina, vahingon tunnistamis- ja arviointiperusteet, maksettavan avustuksen suuruus euroina ja sen määräytymisperusteet. Tarkoituksena oli pyrkiä erottamaan hakijan ilmoittama vahingon arvo, viranomaisen vahvistama vahingon arvo sekä myönnetyn avustuksen suuruus. Samoin oli tarkoitus pyrkiä tutkimaan hehtaareittain ja euroina kunkin rauhoitetun lajin aiheuttamat vahingot ja niihin myönnetyt avustukset.

ELY-keskusten päätöksissä oli sisällöllistä vaihtelua ELY-keskusten välillä ja eri vuosien kesken. Päätösten sisällöstä johtuen kaikkia alun perin analysoitavaksi tarkoitettuja kokonaisuuksia ei voitu toteuttaa. Päätösten vaihtelevuudesta johtuen esimerkiksi kaikista päätöksistä ei ollut löydettävissä tietoa vahinkotyyppistä tai vahingon kohteena olleesta kasvilajista. Jos yhdellä päätöksellä oli myönnetty avustusta useaan eri kasvilajiin kohdistuneesta vahingosta, avustus ei välttämättä ollut jaettavissa ja kohdistettavissa näihin eri kasvilajeihin. Lisäksi päätöksistä ei pääsääntöisesti ollut erotettavissa arvioitu vahingon suuruus ja siihen myönnetty avustus. Tästä johtuen esimerkiksi päätöksistä poimittujen tietojen perusteella laadituissa taulukoissa kunkin kasvilajin osalta on ilmoitettu siihen liittyvän avustuksen suuruus, ei vahingon suuruutta. Tästä käytetystä aineistosta eli lähtodatasta johtuvasta syystä jatkossa on kyse *tiettyyn vahinkoon myönnetystä avustuksesta, ei vahingon suuruudesta*. Tästä johtuen selvityksessä ei myöskään voitu tuottaa tietoa aiheutuneiden vahinkojen tai vahinkotyyppien suuruudesta.⁶ Tämä on keskeinen ero toteuttamissuunnitelman ja tehdyn selvityksen välillä.

⁶ Tämän lisäksi tulee muistaa, että tässä kyseessä ovat vain ne vahingot, joista vahingonkärsijä on hakenut avustusta valtiolta. Kaikista syntyneistä vahingoista ei välttämättä ole haettu avustusta. Lisäksi esimerkiksi rakennusvahinkojen osalta korvausta on saatettu hakea vakuutusyhtiöltä, mutta näistä vahingoista ei ole saatavissa tietoja. Tämän vuoksi on perustellumpaa puhua maksetuista avustuksista kuin vahinkojen suuruudesta.

ELY-keskusten tekemien avustuspäätösten analyysistä on laadittu erillinen selvitys (Tero Laakso: Rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista annetun ympäristöministeriön päätöksen (1626/1991) nojalla ELY-keskusten tekemien rahoituspäätösten empiirinen analyysi, 2.10.2017).

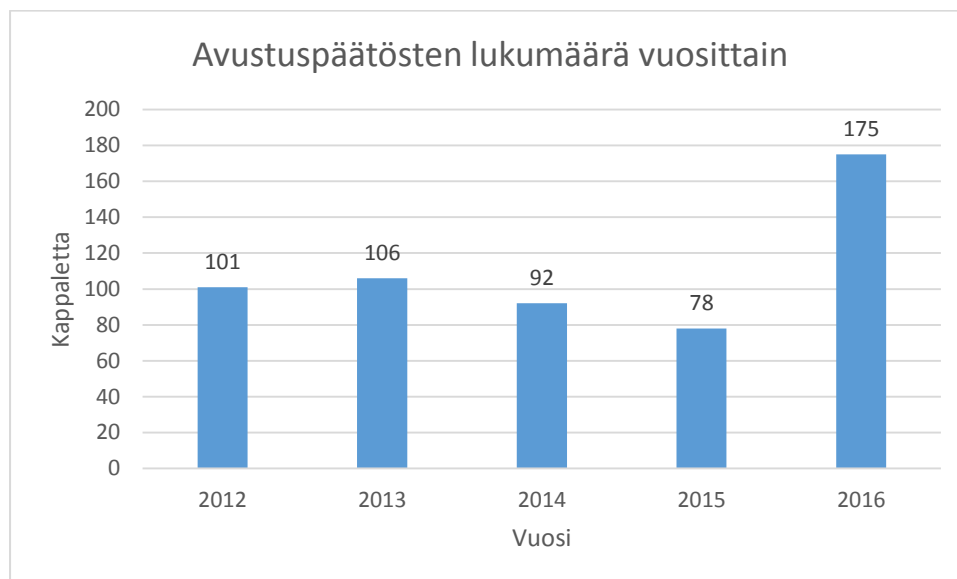
Yksi keskeinen laadullinen havainto ja kehittämisehdotus liittyy ELY-keskusten tekemien rahoituspäätösten sisältöön. Jo tällä hetkellä päätöksentekoa varten kerätään selvitystä esimerkiksi viljelyvahinkojen osalta vahingon aiheuttajasta, vahingon pinta-alasta, vahingon osuudesta, vahingoittuneen kasvilajin normisadosta ja yksikköhinnasta kyseisen ELY-keskuksen alueella tai vahingon muusta arvosta. Tällä hetkellä nämä tiedot monissa tapauksissa ikään kuin ”putoavat matkalle”, eivätkä päädy päätöksen tekstiin asti. Nämä seikat ovat kuitenkin keskeisiä päätöksen perustelujen kannalta, ja ne tulisi ottaa osaksi tehtävää päätöstä. Samoin esimerkiksi myönnetyn avustuksen osuus todetusta vahingosta ja perustelut avustusosuudelle tulisi ilmaista selkeästi päätöksessä. Näin siitä huolimatta, että kyseessä on harkinnanvarainen etuus eikä muita asianosaisia kuin hakija yleensä ole. Perustelut lisäävät luottamusta rahoitusjärjestelmään ja viranomaisten toimintaan. Toiseksi henkilöiden yhdenvertaisuuden kannalta olisi tärkeää, että päätösten sisältö, eli päätöksiin otettavat tiedot, olisivat yhtenäisiä koko maassa.

Tehdyn analyysin empiirisiä tuloksia käydään alla yksityiskohtaisesti läpi kokonaiskuvan saamiseksi.

3.1.2 Avustuspäätösten perustietoja ja jakaumia

ELY-keskukset tekivät analysoidun aineiston perusteella vuosina 2012–2016 yhteensä 552 kappaletta ympäristöministeriön päätöksen (1623/1991) mukaista avustuspäätöstä. Näiden päätösten perusteella avustuksia myönnettiin yhteensä 1 628 010 euroa vuosina 2012–2016. Näin ollen vuodessa myönnettiin avustuksia keskimäärin 325 600 euroa.

Avustuspäätösten lukumäärissä esiintyy vuosittaista vaihtelua, mikä tulee esiin hyvin kuvassa 1. Vuosittaista vaihtelua tarkastellaan myöhemmin erikseen tarkemmin.



Kuva 1. Avustuspäätösten lukumäärät vuosittain 2012–2016 koko maa.

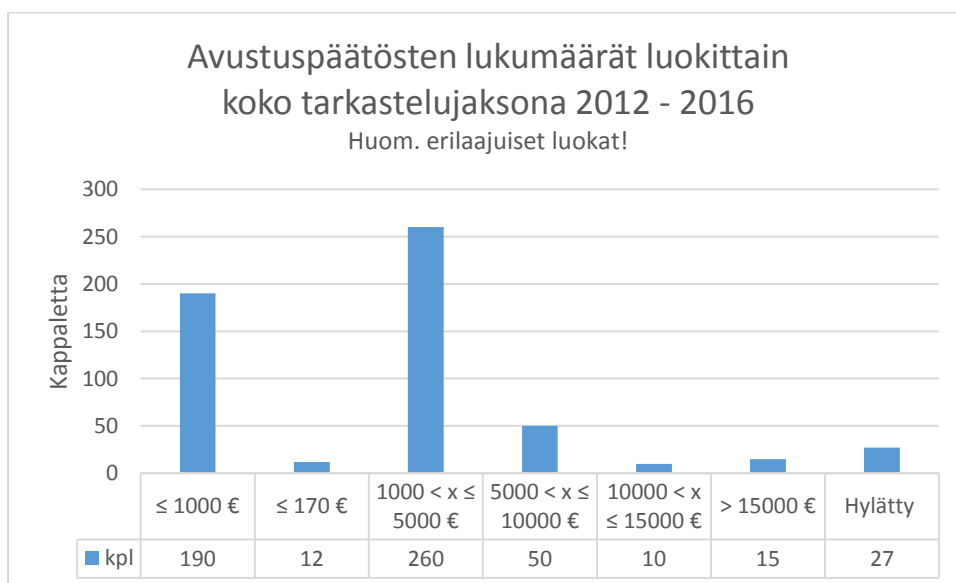
Kuvasta ilmenee selkeästi päätösten lukumäärän voimakas lisääntyminen vuonna 2016.

Hylkääviä päätöksiä oli aineistossa yhteensä 26 kappaletta. Nämä ovat mukana analyysin kohteena olevassa aineistossa. Niiden vaikutusta analyysin lopputuloksiin voitaneen merimetsoa lukuun ottamatta pitää vähäisenä. Merimetso mainittiin vahingonaiheuttajana 9 päätöksessä, ja näistä päätöksistä 6 oli hylkääviä.

Maksettujen avustusten keskiarvo oli 2944 euro ja mediaani 1408 euroa päätöstä kohti.

Pienin myönnetty avustus oli 23 euroa ja suurin 47 614 euroa.

Avustuspäätökset jakautuvat myönnetyn avustussumman perusteella kuvasta 2 ilmenevällä tavalla. Käytetystä luokittelusta on syytä huomata, että luokat eivät ole yhtä laajoja luokittelun alapäässä.



Kuva 2. Avustuspäätösten jakautuminen eri luokkiin myönnetyn avustuksen suuruuden perusteella. Huom. erilajuiset luokat.

Riistavahinkolain 9.3 §:n mukaan riistaeläimen aiheuttama vahinko korvataan vain, jos hakijalle aiheutuneiden riistavahinkolaissa tarkoitettujen vahinkojen yhteenlaskettu määrä kalenterivuotta kohti on enemmän kuin 170 euroa. Rajoitus ei kuitenkaan koske suurpetojen aiheuttamia vahinkoja.

Tässä selvityksessä ei yhdistetty saman hakijan eri avustuspäätöksissä olevia tietoja. Saadut tulokset koskevat siten yhden avustuspäätöksen sisältöä. Asiantuntija-arvio kuitenkin on, että käytännössä yksi hakija tekee yhden hakemuksen ja saa yhden päätöksen kalenterivuodessa.

Lainsäädännön koherenttiuden kannalta olisi perusteltua, että jos mahdolliseen uuteen rauhoitettuja lajeja koskevaan avustuslakiin otetaan vastaaventyypinen minimiraja, tämä raja olisi sama kuin metsästettäviä ja rauhoittamattomia lajeja koskeva riistavahinkolain 170 euron raja. Tämän vuoksi tässä analyysissä on käytetty yhtenä luokkana alle 170 euron avustuksia.

Tällaisia 170 euron tai alle olevia myönteisiä avustuspäätöksiä tehtiin yhteensä 12 kappaletta. Näistä 5 kappaletta oli rakennusvahinkoja (käytännössä esim. palokärjen tai tikan hakkaamia räystääs- tai

ulkovuorilautoja), 1 irtaimistovahinko (tikan rikkoma pihavalojen liiketunnistin), eläinvahinkoja 2 kappaletta (hoitokuluja) ja 3 viljelysvahinkoja (rehupaaleja 2 tapauksessa ja ohrapeltoa 1 tapauksessa). Jos tarkastellaan tämän suuruisten päätösten lukumäärää, niin kokonaisuudessa niiden määrä on suhteellisen vähäinen. Toiseksi jos tarkastellaan tällaisten päätösten perusteena ollutta vahinkoa, niin puolessa tapauksista kyse on ollut rakennukseen tai asumiseen kohdistuvasta vahingosta. Niiden korjaamisen voi myös ajatella kuuluvan rakennuksen tavalliseen kunnossapitovelvollisuuteen tai kertovan esimerkiksi laudoituksen uusimistarpeesta.

Myönteisistä avustuspäätöksistä 190 kappaletta (mukaan lukien em. 12 kappaletta alle 170 euron päätöstä) eli noin kolmasosa oli 1000 euroa tai sen alle. Tämä kertoo yhdessä mediaanin kanssa siitä, että avustuspäätökset painottuvat suuruudeltaan asteikon pienempään päähän.

Kun tarkastellaan 1000–5000 euron avustuspäätöksiä, niin niitä oli 260 kappaletta. Kaiken kaikkiaan myönteisiä 5000 euron tai alle olevia avustuspäätöksiä oli yhteensä 450 kappaletta, mikä tekee reilut 80 prosenttia kaikista päätöksistä.

Vielä 5000–10000 euron päätöksiä oli suhteellisen runsaasti eli 50 kappaletta, mikä tekee hieman alle 10 prosenttia kaikista päätöksistä. Kun ne kohdistuivat rakennusvahinkoihin 1 tapauksessa, irtaimistovahinkoihin 1 tapauksessa ja eläinvahinkoihin 8 tapauksessa (aiheuttajana kalasääksi), niin pääasiassa tämän suuruusluokan vahingoissa oli kyse viljelysvahingoista.

Maatalousalan de minimis -asetuksessa yhtenä rajana on samalle hakijalle myönnettyjen de minimis -tukien yhteenlaskettu 15 000 euron määrä 3 verovuoden (kuluva ja kaksi edellistä verovuotta) aikana.

Tässä selvityksessä ei tarkasteltu sitä, onko samalle hakijalle myönnetty avustuksia rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen vuoksi useana vuonna tarkastelujakson aikana.

Analyysin kohteena olleiden päätösten perusteella yli 15 000 euron avustuksia myönnettiin tarkastelujaksona 15 kappaletta. Näistä rakennusvahinkoja oli 2 kaksi kappaletta, eikä eläin-, irtaimisto- tai puustovahinkoja esiintynyt tässä avustuspäätösluokassa. Pääasiassa kyse oli siten viljelysvahingoista. Niissä vahingon kohteena olivat esimerkiksi kaalit, mansikka, porkkana, mutta myös ohra.

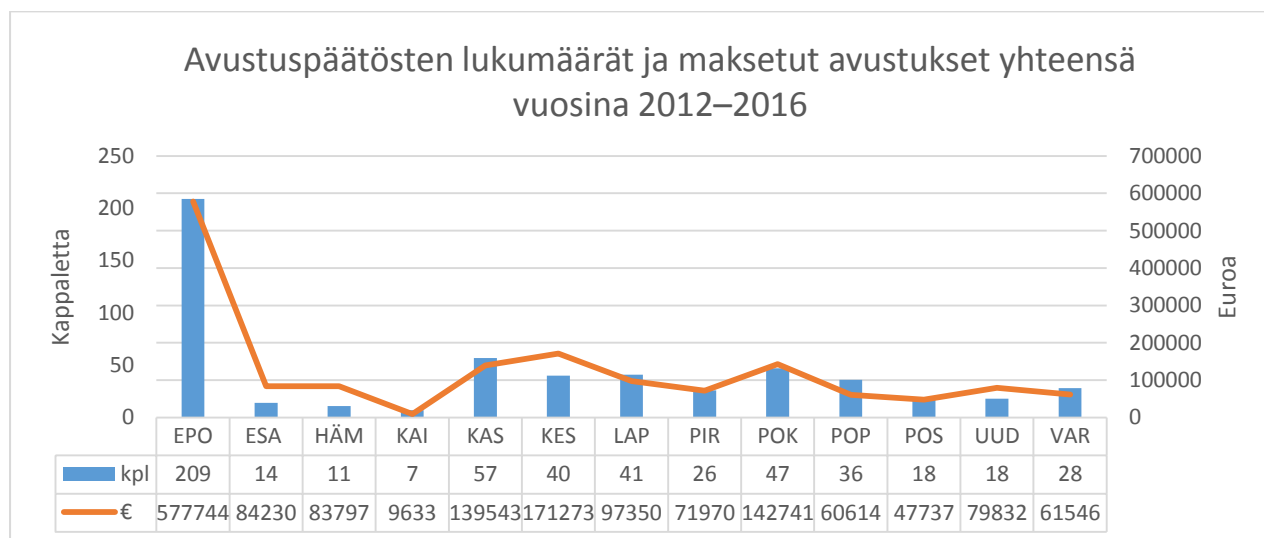
Jo näiden yksittäisten yli 15 000 euron avustuspäätösten lukumäärän perusteella voidaan tehdä se johtopäätös, ettei ole perusteltua ryhtyä valmistelemaan mahdollista uutta lakia perustumaan de minimis -tuille, koska kyseinen 15 000 euron raja voi mennä jo yhden vuoden vahinkoihin myönnettävästä avustuksesta rikki. Myönnetyt avustukset ovat perustuneet myös sellaisiin kasvilajeihin, joiden osalta jo suhteellisen pienelläkin alalla (hehtaareissa ajateltuna) voi syntyä taloudellisesti suuret vahingot, ja vastaavasti yksittäinen avustussumma voi nousta suureksi. Oma kysymyksensä sitten tietysti on, onko olemassa tällaisten suhteellisten arvokkaiden, mutta alueellisesti keskittyneiden kasvilajien suojaamiseksi vahinkojen torjuntakeinoja, ja ollaanko mahdollisessa uudessa laissa säätämässä niille sopivaa valtionavustusmuotoa.

De minimis -vaihtoehdon hylkäämistä tukee myös se, että yli 5 000 euron viljelysvahinkoja koskevia avustuspäätöksiä oli tarkastelujaksolla suhteellisen runsaasti (vajaa 50 kappaletta), ja on mahdollista, että samalle hakijalle myönnettiin avustusta useana vuonna.

Lisäksi valmistelussa tulee ottaa huomioon, että maatalousalalla voi olla muita avustusmuotoja, jotka ovat de minimis -tukia, ja joiden mahdollinen kasautuminen samalle hakijalle tulisi ottaa huomioon.

3.1.3 Avustuspäätösten jakautuminen ELY-keskuksittain

Rauhoitettujen lajien luontaisesta esiintymisestä, elintavoista ja elinkierrosta sekä muun ohella eri viljelykasvien erilaisista viljelyalueista johtuen lajien aiheuttamat vahingot eivät jakaudu tasaisesti eri puolille Suomea. Vastaavasti näihin vahinkoihin myönnettyjen avustuspäätösten lukumäärät ja myönnettyt avustukset eivät jakaudu tasaisesti eri ELY-keskusten alueille. Vuosien 2012–2016 avustuspäätösten lukumäärän ja myönnettyjen avustusten yhteismäärän jakautumista eri ELY-keskusten alueelle on havainnollistettu kuvassa 3.



Kuva 3. Avustuspäätösten lukumäärät sekä myönnettyjen avustusten kokonaismäärät yhteensä vuosina 2012–2016 eri ELY-keskusten alueilla. Käytettyjen lyhenteiden merkitys ilmenee lyhenneluettelosta.

Kuvasta voidaan havaita, että lukumääräisesti ja euromääräisesti selvästi eniten avustuspäätöksiä tehdään Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella. Siellä avustuspäätöksiä on tehty viiden vuoden aikana yli 200 kappaletta eli keskimäärin yli 40 kappaletta vuodessa. Maksettujen avustusten kokonaismäärä tarkastelujaksolla on ollut reilut 570 000 euroa eli vuosittainen myönnetty avustussumma on ollut keskimäärin reilut 115 000 euroa. Ero muihin ELY-keskuksiin on selkeä.

Toiseksi kuvasta ja siihen liittyvästä taulukosta on nostettavissa esiin Kaakkois-Suomen ja Pohjois-Karjalan ELY-keskukset. Niissä avustuspäätöksiä on tehty noin 50–60 kappaletta tarkastelujaksolla.

Avustuspäätösten lukumäärissä esiintyy vuosittaista vaihtelua. Tämä käy ilmi hyvin taulukosta 1.

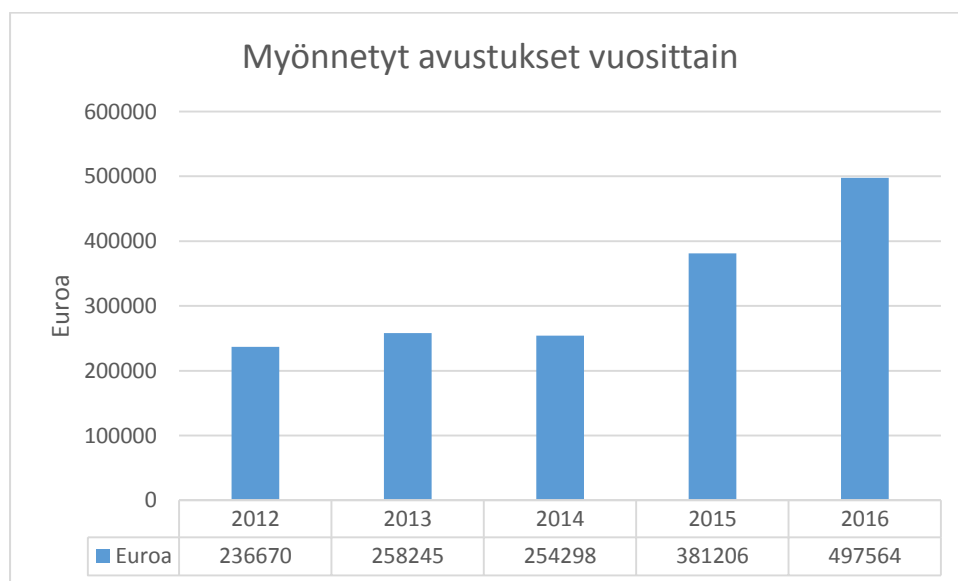
ELY	2012	2013	2014	2015	2016	Yhteensä
EPO	46	54	33	26	50	209
ESA	3	3	3	4	1	14
HAM	2	1	4	0	4	11
KAI	1	2	2	1	1	7
KAS	9	8	4	6	30	57
KES	8	11	5	8	8	40
LAP	8	8	3	8	14	41
PIR	5	2	8	3	8	26
POK	4	4	4	7	28	47
POP	6	4	11	5	10	36
POS	4	3	2	3	6	18
UUD	3	2	3	3	7	18
VAR	2	4	10	4	8	28
Yhteensä	101	106	92	78	175	552

Taulukko 1. Avustuspäätösten lukumäärät ELY-keskuksittain ja vuosittain.

Avustuspäätösten lukumäärä kasvoi selvästi vuonna 2016. Tuolloin avustuspäätöksiä tehtiin lähes kaksinkertainen määrä edellisiin vuosiin verrattuna.

Taulukosta 1 on syytä myös huomata, että avustuspäätösten lukumäärä kasvoi vuonna 2016 selvästi erityisesti Kaakkois-Suomen ja Pohjois-Karjalan ELY-keskusten alueella. Avustuspäätösten määrä säilyi edelleen selkeästi korkeimpana Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella kyseisenä vuonna.

Myös myönnettyjen avustusten kokonaismäärissä esiintyy vuosittaista vaihtelua. Kokonaiskuvan avustusmäärien kehityksestä viimeiseltä viideltä vuodelta saa kuvasta 4.



Kuva 4. Myönnettyjen avustusten kokonaismäärä vuosina 2012–2016 koko maa.

Kuvasta 4 ilmenee hyvin, kuinka rauhoitettujen lajien aiheuttamiin vahinkoihin myönnettyjen avustusten kokonaismäärä on suunnilleen kaksinkertaistunut parin viimeisen vuoden aikana.

Myönnettyjen avustusten kokonaismääriä ja niiden kehitystä voidaan tarkastella myös ELY-keskuksittain. Tätä varten tarpeelliset tiedot ilmenevät taulukosta 2.

ELY	2012	2013	2014	2015	2016	Yhteensä
EPO	106955	66821,15	132168,85	182288	89510,69	577743,69
ESA	24935	7445	3906	45850	2094	84230
HAM	2442,5	2576	9116	0	69662	83796,5
KAI	776	1259	5380	1109	1109	9633
KAS	6635	14585	6229	21389	90705,1	139543,1
KES	27907	55616,25	25136	30257	32357	171273,25
LAP	13005	18114	8078	16669,73	41484	97350,73
PIR	17640	4858	8457	28569	12445,9	71969,9
POK	5906	19286	20242	21581	75726,37	142741,37
POP	8844	14050	10014	8140	19566,09	60614,09
POS	9723	6857	5992	7434,1	17730,58	47736,68
UUD	7741	33281	6360	12182,32	20267,73	79832,05
VAR	4187	13497	13219	5737,25	24905,71	61545,96
Yhteensä	236696,5	258245,4	254297,85	381206,4	497564,17	1628010,32

Taulukko 2. Myönnettyjen avustusten kokonaismäärät ELY-keskuksittain ja vuosittain 2012–2016.

Taulukosta 2 ilmenee, että erityisesti Kaakkois-Suomen ja Pohjois-Karjalan ELY-keskusten alueella myönnetty avustusmäärät ovat kasvaneet voimakkaasti erityisesti vuonna 2016.

Vuoden 2016 osalta avustusmäärien voimakas kasvu on havaittavissa myös joidenkin muiden ELY-keskusten, kuten Hämeen, Lapin, Pohjois-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan osalta. Niissä kuitenkin hakemus- ja päätösmäärät ovat suhteellisen pieniä, joten muutaman hakemuksen lisääntyminen saa aikaan suhteessa voimakkaan kasvun. Tämän vuoksi niiden osalta ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Kokonaisuutta tarkastellen Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella on myönnetty eniten avustuksia, ja kuten edellä on todettu, myös avustuspäätöksiä on siellä tehty ELY-keskuksista eniten. Vuosittainen avustusmäärä laski kuitenkin vuonna 2006 siellä huomattavasti edellisvuosiin verrattuna. Tässä ei kuitenkaan ole mahdollisuutta pohtia sille syitä enempää.

Yhteistä näille kolmelle ELY-keskusalueelle, joilla rauhoitettujen lajien aiheuttamiin vahinkoihin myönnetään avustuksia eniten, on, että niillä syntyy muun ohella lintujen kevät- ja syysmuuton aikana viljelyvahinkoja sekä muutoin lintujen, kuten naakkojen aiheuttamia ns. paalivahinkoja.

Tietyn ELY-keskuksen alueella syntyneet vahingot, kuten viljelysvahingot, eivät jakaudu alueellisesti tasaisesti johtuen muun ohella muuttolintujen muuttoreiteistä ja niihin liittyen ruokailu- ja levähdysalueista. Tässä selvityksessä ei hankittu paikkaan sidottua tietoa syntyneistä vahingoista. Läpikäytyjen päätösten perusteella ja asiantuntijatietoon nojautuen voidaan kuitenkin erottaa

ruotsinkielisen Pohjanmaan alue sekä Keski-Karjalan alue (Salpausselkään liittyvä maakannas Laatokan sekä Saimaan-Puruveden välissä), joille vahingot keskittyvät.

Siltä osin kuin eläinvahingoissa on kysymys kalankasvatustiluksille myönnettyistä avustuksista kalasääksen aiheuttamiin vahinkoihin liittyen, ymmärrettävästi nuo vahingot keskittyvät kyseisille tiluksille. Vesiviljely on luonteeltaan pistemäistä.

3.1.4 Avustukset vahinkotyypeittäin

Avustuspäätöksiä analysoitaessa on tärkeää myös selvittää, minkä tyyppisiin vahinkoihin avustusta myönnetään, kuinka paljon päätöksiä niiden osalta tehdään sekä kuinka paljon avustuksia eri vahinkotyypeihin myönnetään. Tätä on havainnollistettu taulukossa 3. On syytä huomata, että tässä yhteydessä tehtyjen avustuspäätösten lukumäärä ja myönnettyjen avustuspäätösten lukumäärä poikkeavat edellä esitetystä. Tämä johtuu siitä, että kaikista avustuspäätöksistä ei ilmene, minkä tyyppisen vahingon johdosta avustus on myönnetty, eikä avustusta voida tämän vuoksi kohdentaa tiettyyn vahinkotyyppiin. Tämän vuoksi taulukossa esitetyt tiedot ovat suuntaa-antavia. Ne kuitenkin osoittavat päätösten suuruusluokan ja eri vahinkotyyppien väliset suhteet tämän selvityksen kannalta riittävällä tarkkuudella.

Avustus	kpl	€
viljelysvahinkoon	392	1176665
eläinvahinkoon	88	215767
rakennusvahinkoon	24	93351
puustovahinkoon	2	2100
irtaimistovahinkoon	3	6730
Yhteensä	509	1494613

Taulukko 3. Avustukset eri vahinkotyypeihin yhteensä vuosina 2012–2016 koko maa.

Huom. Avustuspäätösten yhteismäärä ja maksettujen avustusten kokonaismäärä poikkeavat aikaisemmin esitetystä (-43 kpl, - n. 133400 €), koska kaikista avustuspäätöksistä ei ilmene, minkä vahingon perusteella avustus on myönnetty.

Päätösten lukumäärän perusteella (392 kpl) ja myös maksettujen avustusten kokonaismäärän (n. 1 176 000 €) perusteella suurin osa avustuspäätöksistä koskee viljelysvahinkoja. Tällaisia päätöksiä on selkeästi eniten, noin 77 prosenttia päätösten lukumäärästä ja noin 79 prosenttia myönnettyjen avustusten kokonaismäärästä.

Eläinvahinkoja on toiseksi eniten. Eläinvahinkoihin liittyvä avustuspäätöksiä tehtiin 88 kappaletta, mikä tekee noin 17 prosenttia päätöksistä. Avustuksia myönnettiin yhteensä noin 215 000 euroa, mikä tekee noin 14 prosenttia myönnettyistä avustuksista.

Rakennusvahinkoihin liittyviä päätöksiä tehtiin 24 kappaletta, vajaa 5 prosenttia avustuspäätöksistä. Avustuksia niihin myönnettiin noin 93 000 euroa eli reilut 6 prosenttia avustuksista.

Puusto- ja irtaimistovahinkoja ei esiintynyt runsaasti. Puustovahingot aiheutti merimetso ja kyse oli asunnon välittömästä lähiympäristöstä. Irtaimistovahingoissa oli kysymys muun ohella viljelyksessä käytettävän harson tuhoutumisesta.

Jatkossa on syytä pohtia, voitaisiinko tällaiset maanviljelyyn läheisesti liittyvät irtaimistovahingot yhdistää osaksi viljelysvahinkoja myönnettäviä avustuksia. Samoin asumiseen liittyvät puustovahingot voitaisiin määritelmällisesti yhdistää rakennus- tai asumisvahinkoihin.

3.1.5 Vahinkojen aiheuttajat

Vahinkoihin myönnettyjä avustuksia tulee myös tarkastella niiden aiheuttajan mukaan. Avustuspäätöksissä oli voitu mainita tietylle vahingolle yksi aiheuttaja, jolloin vahinkoa aiheuttaneen lajin yksilöinti on helppo. Päätöksissä on voitu myös luetella useampi rauhoitettu laji vahingon aiheuttajaksi. Tällöin tätä selvitystä varten aiheuttajaksi merkittiin kaikki kyseiset lajit. Seuraavassa taulukossa (taulukko 4) on eroteltu ne vahingot, jotka kyseisen lajin on ilmoitettu aiheuttaneen yksin, sekä ne vahingot, jotka kyseinen laji on aiheuttanut yksin tai yhdessä toisen lajin kanssa (osallinen). Taulukko on laadittu koko aineiston pohjalta ottaen huomioon kaikki vahinkotyyppit.

Laji	Laji yksin			Laji yksin tai toisen lajin kanssa		
	Kpl	Yhteensä (€)	keskiarvo (€)	Kpl	Yhteensä (€)	Keskiarvo (€)
naakka	97	412302	4251	111	476603	4294
kurki	170	391037	2300	190	448911	2363
vapohanhi	85	230173	2708	101	288609	2858
kalasääksi	45	169753	3772	49	179581	3665
lepakot *	10	86033	8603	10	86033	8603
joutsenet	32	81606	2550	46	121402	2639
korppi	9	25524	2836	10	34444	3444
varpunen *	1	24045	24045	1	24045	24045
kotkat *	16	12677	792	16	12677	792
naurulokki	2	10802	5401	6	16493	2749
palokärki *	8	4946	618	8	4946	618
mustavaris	5	6741	1348	9	13380	1487
kuikka	3	3556	1185	5	11019	2204
merimetso	8(2)	2100	263	11(5)	13685	1244
kanahaukka *	2(1)	1938	969	2(1)	1938	969
kalalokki *	1	1800	1800	1	1800	1800
huuhkaja *	2	1320	660	2	1320	660
harmaahaikara	1	623	623	2	3175	1588
tikka *	4	544	136	4	544	136
käpytikka *	1	156	156	1	156	156
tiira				9	15519	1940
ym. lajeja						

Taulukko 4. Maksetut avustukset vahingon aiheuttaneen lajin mukaan yhteensä vuosina 2012–2016. Merimetson ja kanahaukan osalta suluissa hyväksytyjen hakemusten lukumäärä.

Eri lajien aiheuttamien vahinkojen osalta on hyödyllistä kiinnittää huomiota suuruusluokkiin tarkkojen kappale- tai euromäärien sijasta. Myös sellaisten lajien osalta, joiden on ilmoitettu

aiheuttaneen muutaman vahingon, ei tule tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä kyseisen lajin vahingollisuudesta. Pienissä havaintomäärissä sattuma pääsee vaikuttamaan lopputuloksiin.

Taulukon tiedoista voidaan päätellä, että naakan ja kurjen aiheuttamiin vahinkoihin maksettiin selkeästi eniten avustuksia ja niitä koskevia avustuspäätöksiä oli kappalemäärissä runsaimmin. Myös valkoposkihanhen aiheuttamiin vahinkoihin maksettiin runsaasti avustuksia. Kaikki kyseiset lajit aiheuttavat viljelysvahinkoja kasvavalle sadolle, naakka lisäksi ns. paalivahinkoja.

Avustuksia kalasääksen aiheuttamiin vahinkoihin maksettiin neljänneksi eniten. Kalasääksi aiheuttaa vahinkoja vesiviljelylle eli kalankasvatukselle.

Lepakoiden aiheuttamiin vahinkoihin myönnettiin avustuksia reilut 80 000 euroa tarkastelujaksolla. Lepakoiden aiheuttamiin vahinkoihin maksetut avustukset ovat keskimääräistä selkeästi korkeampia. Syynä tähän on se, että lepakko aiheuttaa rakennusvahinkoja, ja jos vahingot ovat päässeet niin pahoiksi, ettei niistä selvitä siivoamalla rakennus, vahinkojen arvo ja vastaavasti myönnettävä avustus ovat suuria.

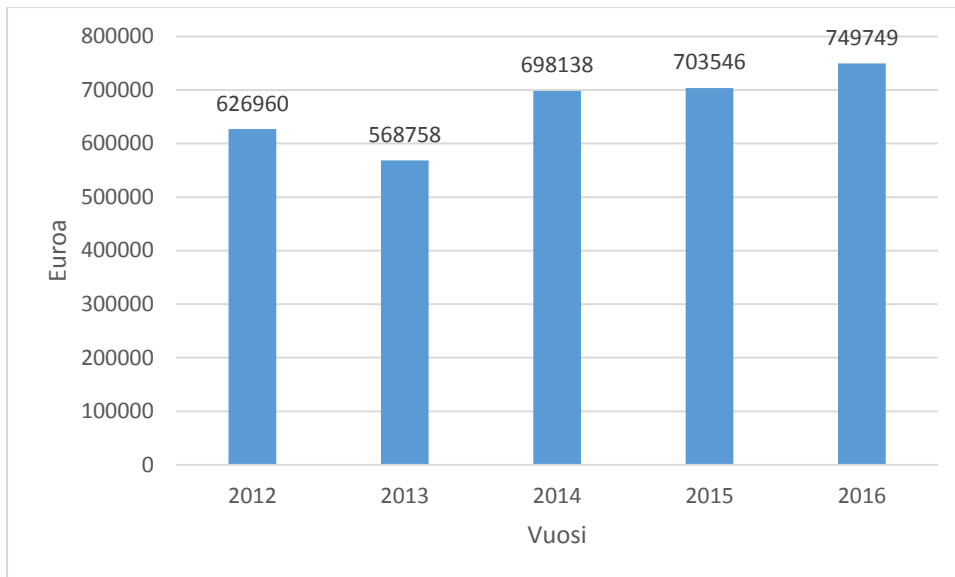
Viidentenä merkittävän lintulajina on taulukosta nostettava esiin joutsen. Sen aiheuttamiin vahinkoihin on myönnetty avustusta suunnilleen saman verran kuin lepakoiden aiheuttamiin vahinkoihin, mutta avustuspäätösten lukumäärä on suurempi.

Mielenkiintoista on, että merimetson aiheuttamiin vahinkoihin perustuvia avustuspäätöksiä oli noin kymmenen tarkastelujaksona. Myönteisiä avustuspäätöksiä oli kaksi lajin yksin aiheuttamissa vahingoissa, jolloin keskimääräiseksi avustussummaksi saadaan 1050 euroa. Useimmissa tapauksissa hylkäämisen syynä oli muun ohella, että avustusta oli haettu vanhojen vahinkojen perusteella. Kun tarkastelussa otetaan lisäksi huomioon vahingot, jotka merimetso oli aiheuttanut yhdessä toisen lajin kanssa (näissä oli kyse kalankasvatusvahingoista), hyväksytyjen hakemusten osuus nousi lähes puoleen (5/11 kappaletta). Tällöin keskimääräinen avustus hyväksytyä hakemusta kohti oli 2737 euroa. Tapausten vähäisen määrän vuoksi tuloksia on syytä tulkita varovasti.

Taulukosta voidaan myös päätellä (tähdellä merkityt lajit), että lepakot, suuret petolinnut sekä palokärki ja tikat aiheuttavat vahingot yksinään. Myös viiden eniten vahinkoja aiheuttaneen lintulajin osalta voitaneen sarakkeiden lukuja keskenään vertaamalla varovasti päätellä, että ne aiheuttavat vahingot tyypillisesti yksinään. Tästä ei kuitenkaan tule tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä, koska yhdenkin rauhoitetun lajin ilmoittaminen riittää avustuksen myöntämiseen, ja tämä on voinut ohjata lajien ilmoittamista hakemuksissa. Toisaalta vaikka laji olisi mainittu yhtenä vahingon aiheuttajana, päätelmiä lajin vahingollisuudesta tulee tehdä varovasti, koska kyseisen lajin osuus aiheutuneista vahingoista voi vaihdella paljon, eikä sitä ole ilmoitettu päätöksissä.

3.1.6 Avustukset maakotkien porotaloudelle aiheuttamiin vahinkoihin

Valtio on maksanut maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (8/2002) mukaisia avustuksia (korvauksia) vuosina 2012–2016 yhteensä 3 347 151 euroa. Keskimääräinen vuosittainen avustusmäärä tarkastelujaksolla on ollut noin 669 430 euroa. Avustusten vuosittainen vaihtelu ja vuosittaiset avustusmäärät ilmenevät kuvasta 5.



Kuva 5. Avustukset maakotkien porotaloudelle aiheuttamiin vahinkoihin vuosina 2012–2016.

Kuvasta käy ilmi, avustusten kokonaismäärä on ollut kasvussa viimeiset 4 vuotta.

Jos verrataan tarkastelujaksolta saatavia keskiarvoja, niin rauhoitettuja lajeja koskevan asetuksen nojalla maksettiin avustuksia vuosittain keskimäärin 325 600 euroa, kun maakotkan porotaloudelle aiheuttamiin vahinkoihin avustusta myönnettiin vuosittain keskimäärin 669 430 eli noin kaksinkertainen määrä. Jos verrataan vuonna 2016 tehtyjä päätöksiä, niin rauhoitettujen lajien aiheuttamiin vahinkoihin avustuksia myönnettiin 497 564 euroa, ja maakotkan porotaloudelle aiheuttamiin vahinkoihin noin 749 750 euroa.

3.2 Euroopan unionin valtiontukisääntely

Avustukset luonnonsuojelulaille rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyyn ja korvaamiseen ovat valtion elinkeinonharjoittajille ja yksityisille henkilöille myöntämiä ja maksamia tukia. Euroopan unionin valtiontukisääntely koskee tilanteita, joissa julkinen sektori, kuten valtio, myöntää yritykselle tai toimialalle suoraa tukea tai muuta taloudellista etuutta. Tämän selvityksen kohteena olevat avustukset ja korvaukset ovat siten lähtökohtaisesti Euroopan unionin valtiontukisäännöksissä tarkoitettuja valtiontukia.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (seur. SEUT) 107 artiklan 1 kohdassa määritellään ne valtion tuen muodot, jotka ovat sisämarkkinoille soveltumattomia ja siten kiellettyjä. Säännöksen mukaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä tai valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Euroopan unionin valtiontukisäännökset liittyvät kilpailuun ja sisämarkkinoihin. Siltä osin kuin tarkasteltavia avustuksia myönnettäisiin muille kuin säännöksessä tarkoitetuille yrityksille tai toimialoille, ja kyse olisi muusta kuin kilpailun toimimisesta sisämarkkinoilla, unionin valtiontukisäännökset eivät tule sovellettaviksi. Esimerkiksi myönnettäessä korvausta yksityiselle

henkilölle lepakoiden aiheuttaman rakennusvahingon siivous- ja korjauskustannuksiin perustuen, kyse ei ole unionin valtiontukisäännöksissä tarkoitettusta valtiontuesta. Eli tarkastelussa on ensimmäisessä vaiheessa erotettava unionin valtiontukisääntelyn piiriin kuuluvat tuet ja muut tuet.

Toiseksi valtiontukisääntelyssä on erotettava toimialan perusteella kolme ryhmää tai eräänlaista pilaria: a) maataloustuotteiden alkutuotannon ala, b) kalastuksen ja vesiviljelyn ala sekä c) muut toimialat. Tämä jaottelu johtuu siitä, että näitä jokaista toimialaa tai ryhmää koskevat osin omat valtiontukea koskevat säädöksensä. Vesiviljelyllä tarkoitetaan muun muassa puhekielessä tarkoitettua kalankasvatusta.

Kolmanneksi Euroopan unionin valtiontukisääntelyn perusteella voidaan erottaa kolmen tyyppisiä valtiontukia: 1) ennakoilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat tuet (notifioitavat tuet), 2) ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kuuluvat tuet (jälkikäteinen ilmoitus) ja 3) de minimis -tuot.

Neljänneksi valtiontukisääntelyn yhteydessä on tarpeen joissakin yhteyksissä erottaa vahinkojen korvaamiseen tarkoitettut tuet sekä vahinkojen ennaltaehkäisyyn tarkoitettut tuet. Tämä jaottelu on merkityksellinen esimerkiksi ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvien maataloustuotannon tukien osalta. Niiden yhteydessä vahinkojen korvaamiseen liittyviä tukia arvioidaan eri perusteiden kuin vahinkojen ennaltaehkäisyyn liittyviä tukia, jotka kuuluvat investointitukiin.

Euroopan unionin valtiontukisääntelystä on laadittu rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamien vahinkojen näkökulmasta laajempi erillinen selvitys, joka on tämän raportin liitteenä (Tero Laakso: Euroopan unionin valtiontukisäännöt sekä kansalliset avustukset rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi ja korvaamiseksi. Oikeudellinen tarkastelu. 2.10.2017.).

Valtiontuen määritelmä huomioon ottaen Euroopan unionin valtiontukea koskeva sääntely tulee sovellettavaksi valmisteltaessa mahdollista uutta tukijärjestelmää rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja avustuksista näiden vahinkojen ennaltaehkäisemiseen. Tätä sääntelyä on suhteellisen runsaasti ja paikoin se on yksityiskohtaista. Valtiontukisääntely vaikuttaa muun ohella siihen, missä unionin sääntelemässä menettelyssä tukijärjestelmä voidaan ottaa käyttöön, mihin tarkoituksiin tukea voidaan myöntää, mitkä kustannukset ovat tukikelpoisia, mikä on valtiontuen enimmäisintensiteetti (tuen osuus tukikelpoisista kustannuksista), miten tukien mahdollinen kumuloituminen otetaan huomioon, onko tuen myöntämiselle säädetty enimmäismäärää, tuleeko ja kenen toimesta mahdollinen vahinko tulee tunnistaa ja arvioida, onko vahingonkärsijällä velvollisuutta ja missä määrin ehkäistä vahinkoja ennakolta tai mitä tietoja tuen hakijan tulee ilmoittaa tukea myöntävälle viranomaiselle. Valtiontukisäännökset mahdollistavat kuitenkin erilaisia toteutusvaihtoehtoja ja mahdollisessa tulevassa lainvalmistelussa joudutaan tekemään viime kädessä poliittisia päätöksiä siitä, minkä sisältöinen tukijärjestelmä näiden säännösten puitteissa Suomeen säädettäisiin. Kansallisesti samassakin laissa voi olla erilaisia tukia, jotka perustuvat unionin eri tukimuotoihin (notifioitava, ryhmäpoikkeusasetus tai de minimis -tuki) ja edelleen niitä koskeviin eri säädöksiin. Tästä ja eri vaihtoehtojen lukuisuudesta johtuen tässä selvityksessä voidaan tuoda esiin vain joitakin pääpiirteitä.

Ennakkoon ilmoitettavien tukijärjestelmien osalta Euroopan unionin komissio on antanut tiedonantoina Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalouseläinlajien ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 (2014/C 204/01) sekä Kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukien tarkastelemista koskevat suuntaviivat (2015/C 217/01). Komissio soveltaa näitä suuntaviivoja, kun se arvioi, voidaanko kansallista tukijärjestelmää pitää sisämarkkinoille soveltavana. Jos näistä suuntaviivoista on löydettävissä tukimuotoja, joiden alle suunniteltu tuki olisi mahdollista sijoittaa,

tämän voi arvioida edesauttavan sitä, että komissio pitää kyseistä tukea sisämarkkinoille soveltuvana. Tiettyä tukea koskevien tukiehtojen lisäksi myös suuntaviivoissa mainittujen yleisten arviointiperiaatteiden tulee täyttyä. Näitä yleisiä arviointiperiaatteita sovelletaan aina ja myös silloin, jos komission hyväksyttäväksi ilmoitetaan sellainen tuki, joka ei ole sijoitettavissa suuntaviivojen tietyn tukimuodon alle.

Maatalousalan suuntaviivat (2014) tunnistavat investointituen yhtenä muotona tuen suojeltujen eläinten vahingoittamien tuotantomahdollisuuksien palauttamiseen sekä vahinkojen ehkäisemiseen. Enimmäistuki-intensiteetti on 80 prosenttia, mutta jos kyse on useamman kuin yhden tuensaajan toteuttamasta investoinnista, enimmäistuki-intensiteetti voidaan korottaa 100 prosenttiin.⁷

Maatalousalan suuntaviivat (2014) myös tunnistavat tuen suojeltujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen. Komission mukaan suojeltujen eläinten aiheuttamat vahingot ovat kasvava ongelma. Osittain unionin suojelupolitiikan onnistuminen riippuu suojeltujen eläinten ja viljelijöiden välisen konfliktin tehokkaasta hoidosta. Tämän vuoksi komissio katsoo suojeltujen eläinten aiheuttamiin vahinkoihin tarkoitettun tuen sisämarkkinoille soveltuvaksi, jos se täyttää yhteiset arviointiperiaatteet ja erityiset edellytykset.⁸

Suuntaviivojen mukaan, jotta vältettäisiin kilpailun vääristymisen riski ja kannustettaisiin riskien minimointiin, tuensaajilta edellytettäisiin vähimmäisosuutta. Tällä tarkoitetaan kohtuullisia ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä (kuten turva-aidat), jotka ovat oikeassa suhteessa suojeltujen eläinten kyseisellä alueella aiheuttamien vahinkojen riskiin. Jos kohtuullisia ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ei ole mahdollista toteuttaa, asianomaisen jäsenvaltion olisi osoitettava tämä, jotta tuki voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi.⁹

Mahdollisen uuden lain valmistelun kannalta on myönteistä, että komissio lähtökohtaisesti katsoo tuen rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen sisämarkkinoille soveltuvaksi. Komission suuntaviivoista myös ilmenee, että tuensaamisen edellytykseksi tulee säätää velvollisuus kohtuullisten käytettävissä olevien ennalta ehkäisevien toimenpiteiden suorittamiseen. Suuntaviivat myös osoittavat, että vahinkojen ennaltaehkäisy on tältä osin ensisijainen tavoite vahinkojen korvaamiseen nähden.

Maatalousalan suuntaviivoista myös selviää, että jäsenvaltion on osoitettava suora syy-seuraus-suhde kärsittyjen vahinkojen ja suojeltujen eläinten käyttäytymisen välillä.¹⁰ Tästä seuraa, että vastaava edellytys on otettava myös tuen myöntämisen edellytykseksi. Suuntaviivoissa myös määritellään tukikelpoiset välittömät ja välilliset kustannukset. Suuntaviivoissa myös edellytetään, että viranomainen, tuen myöntävän viranomaisen hyväksymä asiantuntija tai vakuutusyhtiö on ne arvioinut.¹¹ Tästä edellytyksestä seuraa, että vahinkojen tunnistaminen ja arviointi tulee säätää viranomaisen tai muun säännöksessä mainitun tahon tehtäväksi, eikä tukea voida myöntää ainoastaan hakijan ilmoituksen perusteella. Suuntaviivoissa määritellään myös enimmäistuki-intensiteetti, joka voi olla välittömissä kustannuksissa 100 prosenttia ja välillisissä 80 prosenttia. Suuntaviivojen edellytyksistä myös seuraa, että vahinkotapahtuman johdosta saadut muut tuet tai vakuutuskorvaukset tulee vähentää tukikelpoisista kustannuksista. Komissio hyväksyy myös ainoastaan määräaikaiset tukijärjestelmät ja enimmäiskesto on seitsemän vuotta.¹²

⁷ Maatalousalan suuntaviivat 2014, kohdat 143–145.

⁸ Maatalousalan suuntaviivat 2014, kohta 390.

⁹ Maatalousalan suuntaviivat 2014, kohta 392.

¹⁰ Maatalousalan suuntaviivat 2014, kohta 393.

¹¹ Maatalousalan suuntaviivat 2014, kohta 396.

¹² Maatalousalan suuntaviivat 2014, kohdat 401, 402 ja 719.

Kalastus- ja vesiviljelyalan suuntaviivoissa (2015) määritellään kaikille tuille yhteiset arviointiperiaatteet, joita sovelletaan kyseissä suuntaviivoissa määriteltyihin tukimuotoihin sekä niihin jäsenvaltioiden ilmoittamiin muihin tukimuotoihin, jotka eivät vastaa mitään suuntaviivoissa määriteltyä erityistä tukityyppiä.¹³ Tehdyn analyysin perusteella Kalastus- ja vesiviljelyalan suuntaviivoissa ei ole nimenomaisesti otettuhuomioon rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamia vahinkoja, niiden ennaltaehkäisemistä tai korvaamista. Jos jatkossa harkittaisiin tarkoituksenmukaiseksi myöntää tukea esimerkiksi kalasääksen kalankasvatukselle aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemiseen ja korvaamiseen, yksi vaihtoehto¹⁴ on tällöin pyrkiä rakentamaan tämä tukimuoto ennalta ilmoitettavaksi tueksi, jonka soveltuvuuden sisämarkkinoille komissio sitten arvioisi muun ohella yleisiin arviointiperiaatteisiin nojautuen. Tällöin ei kuitenkaan ole olemassa komission suuntaviivojen nimenomaisia edellytyksiä valmistelun tukena ja eräällä tavalla varmistamassa sitä, että suunniteltu tukijärjestelmä on sisämarkkinoille soveltuva. Vesiviljelyä koskevan tukijärjestelmän mahdollisessa rakentamisessa voitaisiin kuitenkin hakea analogista tukea Maatalousalan suuntaviivoista ja sen rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyä ja korvaamista koskevista edellytyksistä.

Kuten Maatalousalan suuntaviivoissakin, myös Kalastus- ja vesiviljelyalan suuntaviivojen mukaan viranomaisen, viranomaisen hyväksymän asiantuntijan tai vakuutusyhtiön on arvioitava vahingot. Mahdolliset muut tuet ja vakuutuskorvaukset tulee vähentää tukikelpoisista kustannuksista. Edelleen tukijärjestelmien tulee olla määräaikaisia eikä niiden soveltamiskausi saa ylittää seitsemää vuotta.¹⁵

Ryhmäpoikkeusasetuksiin perustuvia tukia sääntelee neuvoston asetus (EU) 1588/2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tietyihin valtion monialaisen tuen muotoihin. Tässä asetuksessa neuvosto määrittelee ne tukimuodot, eli ryhmäpoikkeukset ja vähämerkityksisen tuen, jotka vapautetaan SEUT 108 artiklan ilmoitusvelvollisuudesta, ja joiden osalta komissio voi antaa asetuksia SEUT 108 artikla 4 kohdan nojalla. Maatalousalan osalta komissio on antanut asetuksen (EU) 702/2014 tiettyjen maa- ja metsätalousalan ja maaseutualueiden tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (seur. maatalousalan ryhmäpoikkeusasetus). Samoin kalastus- ja vesiviljelyalaa koskien komissio on antanut asetuksen (EU) 1388/2014 tiettyjen kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuottamisen, jalostamisen ja kaupan pitämisen alalla toimiville yrityksille myönnettävien tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (seur. kalastus- ja vesiviljelyalan ryhmäpoikkeusasetus). Ns. yleinen ryhmäpoikkeusasetus, eli komission asetus 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, koskee muita toimialoja kuin maatalousalaa sekä kalastus- ja vesiviljelyalaa.

Tehdyssä selvityksessä maatalousalan taikka kalastus- ja vesiviljelyalan ryhmäpoikkeusasetuksista ei löytynyt sellaisia tukimuotoja, jotka soveltuisivat rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemiseen ja korvaamiseen vahingonkärsijän koosta riippumatta. Maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksessa mainitaan kyllä rauhoitetut eläimet (2 artikla 49 kohta), mutta niiden määrittely näyttää liittyvän siihen pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevaan tukimuotoon, jossa tukea myönnettäisiin vakuutusmaksujen suorittamiseen silloin, kun vakuutus on tarkoitettu kattamaan luonnonmullistuksista, niihin rinnastettavissa olevista epäsuotuisista sääoloista, eläintaudeista tai kasvintuhoojista taikka suojelluista eläimistä aiheutuneet menetykset (28 artikla). Tuen

¹³ Kalastus- ja vesiviljelyalan suuntaviivat 2015, kohdat 24 sekä 115 ja 116.

¹⁴ Toinen vaihtoehto on myöhemmin tarkasteltava kalastus- ja vesiviljelyalan de minimis -tuki.

¹⁵ Kalastus- ja vesiviljelyalan suuntaviivat 2015, kohdat 81, 82, 85 ja 117.

enimmäisintensiteetti voisi tuolloin olla 65 prosenttia vakuutusmaksuista. Kyse olisi tällöin eräänlaisesta sekajärjestelmästä, jossa rauhoitettujen lajien aiheuttamiin vahinkoihin varauduttaisiin vapaaehtoisilla vakuutuksilla, mutta valtio korvaisi vakuutusmaksuista osan. Kuten tehdystä selvityksestä ja siinä yhteydessä esitetyistä perusteluista ilmenee, selvityksen tekijät eivät esitä siirtymistä maatalousvahinkojen osalta valtion korvauksista vapaaehtoiisiin vakuutuksiin.

Toinen rahoitettuihin lajeihin välillisesti liittyvä tukimuoto on pieniä- ja keskisuuria yrityksiä koskeva 14 artiklan mukainen investointituki, jonka yhtenä tavoitteena on pyrkiä maatalouden ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseen, mukaan lukien lajien ja luontotyyppien monimuotoisuuden suojelun taso sekä Natura 2000 -alueiden tai jäsenvaltioiden kansallisissa tai alueellisissa maaseudun kehittämissuunnitelmissa määriteltävien muiden luonnonarvoltaan merkittävien alueiden yleishyödyllisen arvon parantaminen edellyttäen, että investoinnit ovat ei-tuotannollisia. Enimmäistuki-intensiteetti on 100 prosenttia. Olisiko tämän tukimuodon kautta mahdollista rahoittaa esimerkiksi muuttavien lintulajien kannalta tärkeitä levähdys- ja ruokailualueita, jää tässä yhteydessä auki. Joka tapauksessa, kun säännöksen tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden edistäminen, sen kautta ei ole mahdollista korvata aiheutuneita vahinkoja.

Kalastus- ja vesiviljelyalan ryhmäpoikkeusasetuksessa mainituista tukimuodoista mikään tukimuoto ei näyttäisi soveltuvan rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen tai ennaltaehkäisemiseen. Koska avustuspäätösten sisältöön kohdistuneen analyysin perusteella rahoitettujen lajien aiheuttamia vahinkoja ei ole kohdistunut yritysten osalta maatalousalan ja vesiviljelyn ulkopuolelle, ns. yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen sääntelyä ei ollut tarpeen tarkastella yksityiskohtaisemmin.

Kolmannen valtioneuvoston päätöksen muodostavat *vähämerkityksiset eli de minimis -tuet*. Ne perustuvat neuvoston asetukseen (EU) 1588/2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin, sekä edelleen komission sen nojalla antamiin asetuksiin. Näitä ovat komission asetus (EU) 1407/2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen, komission asetus (EU) 1408/2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maatalousalalla sekä komission asetus (EU) 717/2014, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen kalastus- ja vesiviljelyalalla.

Kaikkien kolmen asetuksen sääntelyidea on samanlainen. Jos tukitoimenpiteet täyttävät kussakin asetuksessa säädetyt edellytykset, niiden ei katsota täyttävän SEUT 107 artiklan 1 kohdan perusteita eikä niihin sen vuoksi sovelleta SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua ilmoitusvelvollisuutta.

Yleisen de minimis -asetuksen mukaan jäsenvaltion yhdelle yritykselle myöntämän vähämerkityksisen tuen yhteismäärä ei saa olla yli 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana (3 artikla 2 kohta). Maatalousalan asetuksessa rajana on 15 000 euroa (3 artikla 2 kohta) sekä kalastus- ja vesiviljelyasetuksessa 30 000 euroa (3 artikla 2 kohta). Tukea myönnettäessä huomioon otetaan kuluva verovuosi sekä kaksi edellistä verovuotta. Näiden tukien myöntämistä on rajoitettu lisäksi siten, että niiden enimmäismäärille on säädetty kansalliset ylärajat eli eräänlaiset kiintiöt. Maatalousalan asetuksen mukaisena rajana kolmen vuoden mukaiselle jaksolle on Suomessa 46 330 000 euroa (3 artikla 3 kohta) sekä kalastus- ja vesiviljelyalalla 7 450 000 euroa (3 artikla 3 kohta). Jos kiintiötä ei ole käytettävissä eikä tukea voida siten myöntää, tuki tulee ilmoittaa komissiolle, tai soveltaa ryhmäpoikkeusasetusta, jos se soveltuu. Näitä rajoja sovelletaan riippumatta tuen muodosta tai tarkoituksesta sekä siitä, rahoitetaanko jäsenvaltion myöntämä tuki kokonaan tai osittain unionin varoista (em. asetukset 3 artikla 5 kohta).

Asetuksissa on myös säännökset muun ohella tuen kasautumisesta. Sillä tarkoitetaan tilannetta, jossa esimerkiksi maatalousalalla toimiva yritys toimii myös yleisen de minimis -asetuksen mukaisella toimialalla. Tällöin maatalousalalla myönnettävä tuki saa kasautua yhdessä myönnettävän yleisen tuen kanssa yleisen de minimis -asetuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaiseen enimmäismäärään eli 200 000 euroon asti (maatalousalan de minimis -asetus 5 artikla 1 kohta). Jos maatalousalalla toimiva yritys toimii kalastus- ja vesiviljelyalalla, tuki saa kasautua jälkimmäisen alan 30 000 euroon asti (maatalousalan de minimis -asetus 5 artikla 2 kohta). Edellytyksenä on, että jäsenvaltio varmistaa tarkoituksenmukaisin keinoin, ettei maatalousalan alkutuotanto hyödy yleisen de minimis -asetuksen taikka kalastus- ja vesiviljelyalan de minimis -asetuksen mukaisesti myönnettävästä tuesta. Vastaava säännös on kalastus- ja vesiviljelyalan osalta sitä koskevan asetuksen 5 artikla 1 ja 2 kohdissa.

Jäsenvaltio saa myöntää yritykselle uuden vähämerkityksisen tuen vasta varmistuttuaan siitä, ettei tuen myöntäminen nosta kyseiselle yritykselle myönnetyn vähämerkityksisen tuen kokonaismäärää edellä säädetyn yrityskohtaisen enimmäismäärän ja kansallisen kiintiön yli, ja että kaikkia asetuksessa säädettyjä edellytyksiä noudatetaan (em. asetukset 6 artikla 3 kohta). Tuen myöntävän viranomaisen tuli tämän vuoksi pystyä tarkistamaan, ettei hakijakohtainen enimmäismäärä ylity. Tämä puolestaan edellyttäisi, että hakijalle tulisi säätää velvollisuus ilmoittaa kaikki viimeisen kolmen vuoden aikana saamansa de minimis -tuet tuen myöntävälle viranomaiselle, tai viranomaisella tulisi olla mahdollisuus hankkia tarvittavat tiedot eri viranomaisten järjestelmistä.

Tehtävässä selvityksessä on analysoitu ELY-keskusten tekemiä avustuspäätöksiä rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi vuosilta 2012–2016. Kun esimerkiksi viljelysvahinkoihin myönnettyjen avustusten osalta otetaan huomioon myönnettyjen yksittäisten avustusten suuruus ja niiden jakauma, sekä otetaan huomioon mahdollisuus, että vahingot kohdistuvat samoille laajemmille alueille ja mahdollisesti samoille vahingonkäräjille vuodesta toiseen, niin maatalousalan de minimis -tukia koskeva 15 000 euron raja kolmelle vuodelle saattaisi muodostua esteeksi avustusten myöntämiseksi täysimääräisesti joissakin tapauksissa. Tämän vuoksi mahdollisen uuden tukijärjestelmän perustamista de minimis -tuelle ei voida pitää perusteltuna. Lisäksi nykyisin ei voida myöntää avustuksia vahinkojen ennalta ehkäisemiseen, joten tehty empiirinen analyysi ei ole voinut ottaa niitä huomioon. Maatalousalan 15 000 euron raja voi siten muodostua esteeksi sille, että kolmen vuoden jakson aikana myönnettäisiin korvausta aiheutuneista vahingoista ja lisäksi myönnettäisiin avusta uusien vahinkojen ennalta ehkäisemiseen.

Yllä mainittujen syiden vuoksi olisi perustellumpaa, että maatalousalan osalta mahdollinen uusi laki ja sen sisältämä tukijärjestelmä valmisteltaisiin tavanomaisena komissiolle ennalta ilmoitettavana tukijärjestelmänä. Kyseisen tukijärjestelmän piiriin tulisivat viljelysvahingot mukaan lukien ns. paalivahingot, eläinvahingot sekä maatalousalan irtaimistoon ja rakennuksiin kohdistuvat vahingot.

Vesiviljelyä eli kalankasvatusta koskevan tukijärjestelmän luonnostelu vaikuttaa sen sijaan haasteellisemmalta. Kalastus- ja vesiviljelyalan suuntaviivoista (2015) ei oikein ole löydettävissä suoraan kohtaa, jonka alle rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamat vahingot, niiden korvaaminen ja ennaltaehkäiseminen, olisivat sijoitettavissa. Tällä perusteella kalankasvatusta koskevat vahinkojen ennalta ehkäisemiseen ja vahinkojen korvaamiseen liittyvät tukimuodot olisivat lähinnä toteutettavissa kalastus- ja vesiviljelyalan de minimis -tukena. Tämän alan osalta tuensaajaa koskeva enimmäisraja on korkeampi (30 000 euroa 3 verovuoden aikana) kuin maatalousalalla (15 000 euroa). Tämä raja mahdollistaisi todennäköisesti ainakin jonkinasteiset avustukset esimerkiksi lintujen aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemiseen esimerkiksi kalanviljelyaltaat kattamalla.

Toinen vaihtoehto on valmistella vesiviljelyä koskeva kansallinen tukijärjestelmä tavanomaiseksi ennalta ilmoitettavaksi tukijärjestelmäksi ilman Kalastus- ja vesiviljelyalan suuntaviivoista (2015) saatavaa nimenomaista tukea rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiselle ja ennaltaehkäisemiselle. Kyseisissä suuntaviivoissa asetetut yleiset edellytykset tukijärjestelmälle tulee kuitenkin tällöinkin täyttää. Tukijärjestelmän yksityiskohtien (tuen tarkoitus, tukikelpoiset kustannukset, enimmäistuki-intensiteetti, tukien kasautuminen, tukijärjestelmän määräaikaisuus jne.) osalta analogista tukea ja perusteluja voitaisiin saada kyseisissä suuntaviivoissa määritellyistä muista tukimuodoista sekä myös Maatalousalan suuntaviivoista (2015).

Tehdyn empiirisen analyysin perusteella muilla toimialoilla ei esiintynyt rauhoitettujen eläinten aiheuttamia vahinkoja, joten niiden osalta ei ole arvioitu mahdollisen tukijärjestelmän toteuttamista. Myönnettäessä valtion tukea ns. tavallisille ihmisille eli muille kuin Euroopan unionin valtiontukisääntelyssä tarkoitetuille yrityksille Euroopan unionin valtiontukisäännökset eivät tule sovellettaviksi.

3.3 Tanskan, Norjan, Ruotsin ja Viron rahoituslainsäädäntö

Hankkeen yhtenä tehtävänä oli selvittää rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamista koskevaa oikeudellista sääntelyä Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Virossa. Tätä tarkoitusta varten näiden maiden ministeriöille lähetettiin sähköpostitse kysely, jonka tarkoituksena oli saada yhtenäinen kokonaiskuva sääntelystä kussakin maassa. Lisäksi ministeriöitä pyydettiin lähettämään keskeinen rahoituslainsäädäntö alkuperäiskielellä, Virossa mahdollisuuksien mukaan englanninkielinen käännös. Tarkoituksena oli saada jokaisesta maasta relevantti lainsäädäntö kyseisen maan viranomaisen osoittamana.

Jokaisen maan ministeriöstä ja/tai luonnonsuojeluun liittyvästä keskusvirastosta saatiin vastaus. Saatujen vastausten lisäksi tutustuttiin säädöksiin ja joiltakin osin hankittiin lisätietoa kyseisen maan säädöstietopankista ja viranomaisten nettisivuilta. Tehty analyysi perustuu kunkin maan säädöksiin sekä ministeriöiltä tai keskusvirastoilta saatuihin vastauksiin.

Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Viron lainsäädännöstä on laadittu erillinen selvitys (Tero Laakso: Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseen ja vahinkojen korvaamiseen tarkoitettujen avustusten oikeudellinen sääntely Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Virossa, 2.10.2017).

Tehdyn analyysin perusteella voidaan tiivistää sen keskeisiä tuloksia. Merkille pantavaa on, että tarkasteltujen maiden oikeudellisessa sääntelyssä on sekä eroja että yhtäläisyyksiä

Tanska eroaa muista tarkastelluista maista siinä, että siellä valtion avustuksia vahinkojen korvaamisen ja ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin voidaan myöntää ainoastaan suden aiheuttamiin vahinkoihin, ja niidenkin osalta ainoastaan vain osassa Tanskaa. Oikeudellinen sääntelytaso on tältä osin myös matala, koska rahoitus perustuu ministeriössä hyväksytyyn suden kannanhoitosuunnitelmaan. Muilta osin vahinkojen ennaltaehkäisy perustuu Tanskassa suojametsästyksen.

Muiden kolmen maan osalta voidaan todeta, että kaikissa niissä valtion rahoitusta myönnetään suurpetojen aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen sekä niiden aiheuttamien eläinvahinkojen ennaltaehkäisemiseen. Vahingon kohteena voivat olla tuotantoeläimet (elinkeinotoiminnassa käytettävät eläimet), mutta Virossa myös lemmikkieläimet, Norjassa hevoset, vartiointi- ja metsästyskoirat sekä Ruotsissa poikkeustapauksissa hevoset, koirat, maatiaissiat ja pohjoismaiset

mehiläiset silloinkin, kun ne eivät ole elinkeinotoimintaan kuuluvaa omaisuutta. Ruotsissa ja Norjassa suurpetojen aiheuttama vahinko voi kohdistua myös poroihin. Ruotsissa ja Virossa korvataan myös hylkeiden kalastusvälineille aiheuttamat vahingot. Virossa korvataan lisäksi muuttavien kurkien, hanhien ja joutsenten aiheuttamat viljelysvahingot. Ruotsin sääntelystä voi päätellä, että näiden lintulajien samoin kuin muidenkin eläinlajien aiheuttamia viljelysvahinkoja korvataan, mutta sääntely ei ole tältä osin yhtä informatiivinen kuin Virossa. Ruotsi ja Viro eroavat toisistaan selkeästi kalankasvatukselle aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseen. Ruotsissa kalankasvatusta pidetään niin alueellisesti keskittyneenä ja vahinkoalttiina toimialana, ettei siihen myönnetä avustuksia laisinkaan. Sen sijaan Virossa myönnetään korvauksia kalasääksen ja merikotkan laskennallisten vahinkojen perusteella edellyttäen, että omistaja on itse tehnyt ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä. Virossa voidaan myöntää myös avustuksia ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin merikotkan ja kalasääksen aiheuttamien kalankasvatusvahinkojen torjumiseksi.

Yleisempi piirre Ruotsissa ja Norjassa on, että ainoastaan elinkeinotoiminnassa käytettävään omaisuuteen kohdistuvat vahingot korvataan. Poikkeuksena tästä ovat kuitenkin esimerkiksi hevosiin tai koiriin kohdistuvat suurpetovahingot Norjassa. Virossa tällaista nimenomaista rajausta ei ole tehty ja myös esimerkiksi lemmikkieläimiin tai mehiläispesiin kohdistuvat suurpetovahingot korvataan. Ruotsissa voidaan poiketa elinkeinotoimintaan kuulumisen vaatimuksesta, ja korvata esimerkiksi hevosiin, koiriin ja mehiläisiin kohdistuvat vahingot laajemmin. Ruotsissa hylkeiden aiheuttamat vahingot kalastusvälineille ja pyydyksissä olleille kaloille korvataan ainoastaan lisensoidulle ammattikalastajalle.

Selvityksessä mukana olevien maiden oikeudellista sääntelyä on hyödyllistä verrata myös sen suhteen, miten näiden maiden säädöksistä ilmenee yleisempi tavoite estää vahinkoja ennakolta esimerkiksi suojametsästyksellä, sekä toisaalta valtion rahoituksen käyttäminen joko vahinkojen ennaltaehkäisemiseen tai vahinkojen korvaamiseen.

Käytetyn aineiston perusteella Tanskassa vahinkojen ennaltaehkäisy suojametsästyksellä näyttäisi olevan yleisemmin selkeä ensisijainen tavoite, koska valtion rahoitusta on saatavissa vain suden aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen ja ennaltaehkäisemiseen. Ruotsissa vahinkojen ennaltaehkäiseminen on yleisemmin ensisijainen tavoite. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että ohjeiden mukaan ensisijaisesti vahinkoja tulee estää myöntämällä lupia suojametsästykseseen. Jos tämä ei ole mahdollista (esim. rauhoitettu laji) tai suojametsästyksessä ei tuota toivottua tulosta, voidaan myöntää avustuksia ja korvauksia. Säännöksen mukaan korvauksia voidaan maksaa vain silloin, kun käytännössä ei ollut mahdollista ennustaa vahinkoja ja estää niitä. Ennaltaehkäisyn tavoitteeseen liittyy myös omistajan vastuu tehdä kohtuullisiksi katsottavat toimenpiteet vahinkojen estämiseksi. Norjassa suojametsästyksessä on mahdollinen, mutta ensisijaisesti on käytettävä muita käytettävissä olevia ennalta ehkäiseviä keinoja. Omistajalla on velvollisuus toimia huolellisesti ja tehdä kohtuullisiksi katsottavat toimenpiteet. Sen sijaan rahoituksen myöntämisen osalta säädöksistä ei suoraan ilmene vastaavanlaista etusijajärjestystä ennalta ehkäisevien toimenpiteiden ja vahinkojen korvaamisen kesken kuin Ruotsissa. Viron osalta mahdolliseen suojametsästykseseen liittyviä säädöksiä ei ollut käytettävissä selvitystä tehtäessä. Viron osalta säädöksistä ei myöskään ilmennyt suoraan vastaavanlaista etusijajärjestystä rahoituksen myöntämisessä ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin ja korvauksiin kuin Ruotsissa. Kun kuitenkin vahinkojen korvaamisessa otetaan huomioon omistajan tekemät toimenpiteet omaisuuden suojaamiseksi ja kalankasvatuksessa esimerkiksi kala-aldaiden kattamismahdollisuus, niin tämä voisi käytännössä merkitä sitä, että valtion rahoitusta voitaisiin myöntää tällaiseen kattamiseen, mutta ei välttämättä vahinkojen vuosittaiseen korvaamiseen. Tarkempaa tietoa säännösten keskinäisestä soveltamisesta ei kuitenkaan ole.

Ennaltaehkäisevien toimenpiteiden rahoituksen osalta maiden välillä on myös eroja. Virossa avustuksia voidaan myöntää lainsäädännössä määriteltyjen vahinkojen ennaltaehkäisemiseen.

Tällaisten konkreettisten toimenpiteiden lisäksi Norjassa avustuksia voidaan myöntää tietopohjan vahvistamiseen ja konflikteja vähentäviin toimenpiteisiin. Ruotsissa avustusta voidaan myöntää sellaisten ennaltaehkäisemistoimenpiteiden kehittämiseen, joilla rauhoitettujen lajien aiheuttamia vahinkoja voitaisiin ehkäistä. Samoin voidaan rahoittaa koulutusta ja tiedotusta sekä ennalta ehkäisevien toimenpiteiden vaikutusten arviointia. Norjassa mielenkiintoinen sääntely liittyy siihen, että ennen laidunkauden alkua maanomistajalle voidaan myöntää rahoitusta siihen, että hän tarjoaa laidunalueita muuttaville valkuposkihahille tai lyhytnokkahahille niiden perinteisillä ja tärkeillä levähdys- ja ruokailualueilla. Näillä alueilla avustuksen suuruus voidaan eriyttää sen merkityksen perusteella, joka niillä on kyseisille lintulajeille. Avustuksen suuruutta ei ole siten sidottu esimerkiksi potentiaalisen vahingon käypään arvoon, vaan perustuu laiturien ”monimuotoisuusarvoon” kyseisille lintulajeille.

Ruotsissa, Norjassa ja Virossa painotetaan kaikissa omistajan omaa vastuuta ja toimintaa vahinkojen ennaltaehkäisyssä. Tämä lähtökohta voi näkyä esimerkiksi korvausten myöntämisedellytyksissä, vaikka sanamuodot eri maissa hieman vaihtelevatkin. Virossa omien toimenpiteiden suorittaminen on selkeä rahoituksen myöntämisedellytys, ja esimerkiksi kalankasvatusvahinkojen osalta otetaan huomioon alaiden kattamismahdollisuus. Norjassa omistajan tulee toimia huolellisesti ja tehdä se, mitä kohtuudella voidaan odottaa tehtäväksi menetyksen estämiseksi tai vähentämiseksi ottaen huomioon omaisuuden arvo ja vahinkojen todennäköisyys. Ruotsissa korvausta voidaan myöntää omaisuusvahinkoihin edellyttäen, että käytännössä ei ollut mahdollista ehkäistä ennakoita tai ennustaa vahinkoa. Lisäksi Ruotsissa arvioidaan, missä tapauksissa on kohtuullista edellyttää, että ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä on tehty. Omistajalla katsotaan siten olevan aina oma vastuunsa vahinkojen ennaltaehkäisemisessä, ja tämän vastuun määrittelyssä otetaan huomioon käytännön mahdollisuus ehkäistä vahinkoa sekä se, mitä on kussakin tilanteessa kohtuullista edellyttää omistajalta ottaen huomioon esimerkiksi vahinkoriski ja omaisuuden arvo.

Kun kaikissa kolmessa maassa omistajalle määritellään oma vastuu vahinkojen ennaltaehkäisyssä ja toisaalta kaikissa niissä voidaan myöntää avustusta vahinkojen ennaltaehkäisemiseen, syntyy niiden välille luonnollisesti oma rajanveto-ongelmansa. Sitä ei voida kuitenkaan tässä syvällisemmin analysoida.

Maiden välillä on havaittavissa myös eroja rahoituksen myöntämiseen sekä muun ohella vahinkojen todentamiseen ja arvioimiseen liittyvässä hallinnoinnissa. Ruotsin lainsäädännössä vahingot on eroteltu kohteen perusteella kolmeen ryhmään eli poroihin, kaloihin ja kalastukseen sekä muihin kohteisiin kohdistuneisiin vahinkoihin. Tämä kolmijako näkyy valtionhallinnossa vastaavina sektoreina. Lisäksi kun Ruotsi jakautuu alueellisesti lääneihin, lääninhallitusten myöntämän rahoituksen osalta syntyy näihin lääneihin perustuva alueellinen jaottelu. Norjassa on myös vastaava lääneihin (*fylke*) perustuva alueellinen jaottelu. Sen sijaan Virossa on yksikertainen ja selkeä järjestelmä, kun maan keskusvirasto päättää kaikkien korvausten ja avustusten myöntämisestä. Tanskassa rahoituksesta susivahinkojen estämiseen tai korvaamiseen päättää Ympäristöhallitus, eli myös keskusvirasto.

Maiden välillä on myös eroja siinä, kuka suorittaa esimerkiksi vahinkojen tunnistamisen ja arvioinnin. Virossa sen suorittaa erityinen keskusviraston nimeämä asiantuntija, Ruotsissa lääninhallitusten nimeämät vahinkotarkastajat (tarkastusmiehet). Norjassa tehtävä kuuluu valtion viranomaiselle.

Vahinkojen määrittelyssä on käytetty kahdenlaista tapaa tarkastelluissa maissa. Esimerkiksi Virossa kalasäksen ja merikotkan kalankasvatukselle aiheuttamat vahingot määritellään laskennallisesti näiden lajien pesimätuloksen perusteella kalankasvatuslaitoksen ympäristöstä tietyllä säteellä. Samoin Norjassa eräissä tapauksissa suurpetojen aiheuttamat vahingot laiduntaville kotieläimille voidaan määrittellä laskennallisesti ns. normaalivahingot ylittävinä vahinkoina. Toisena tapana on

konkreettiseen vahingoittuneeseen kohteeseen perustuva arviointi. Sen osalta voidaan käyttää standardiarvoja, kuten Norjassa esimerkiksi porojen osalta, tai vahingon suuruus määritellään tapauskohtaisesti.

Tapahtuneen vahingon perusteella myönnettävän korvauksen (ja myös vahinkojen ennaltaehkäisyyn liittyvien toimenpiteiden rahoituksen) osalta sääntelyn sisällössä on paljon erilaisia piirteitä eri valtioissa. Sääntelyssä on voitu esimerkiksi määritellä prosenttiosuuksina, kuinka suuri osuus vahingosta korvataan. Näin esimerkiksi Virossa ja osin Ruotsissa. Maksettavalle korvaukselle on voitu myös määritellä vuosittainen euromääräinen katto, kuten Virossa. Ainoa säädöksistä nimenomaisesti ilmenevä omavastuuosuus liittyy Virossa suurpetojen aiheuttamien eläinvahinkojen korvaamiseen (64–128 euroa). Välillisesti omavastuuta syntyy sitä kautta, kaikissa maissa omistajalla katsotaan olevan tietynasteinen velvollisuus vahinkoja ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin. Ruotsissa vahinkojen korvaaminen näyttäisi olevan väljimminkin määritelty, kun lääninhallitus päättää korvauksen suuruudesta ja korvauksen tulee perustua omaisuuden arvoon vahinkohetkellä, jolle erityistä syytä ole. Vastaavasti Ruotsissa lääninhallitus päättää ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin myönnettävästä avustuksesta ja sen suuruudesta.

Yleisellä tasolla tarkasteltuna maiden välillä on eroja myös sen suhteen, mille säädösten sääntely painottuu. Ruotsissa sääntely perustuu asetustasoon, mutta sääntelyn painopiste esimerkiksi muihin kuin poroihin ja kaloihin ja kalastukseen kohdistuvien vahinkojen osalta on sääntelyn konkretisoitumisen ja alan perusteella keskusviraston määräystasolla. Myös Virossa sääntely saa pitkälti konkreettisen sisältönsä keskusviraston määräyksessä, mutta selkeänä erona Ruotsiin Virossa on jo lain tasolla luonnonsuojelulaissa säädetty sisällöllisesti monista keskeisistä vahinkojen korvaamiseen tai ennaltaehkäisemiseen liittyvistä kysymyksistä, kuten vahinkoa aiheuttavista lajeista, vahingon kohteista, korvattavista osuuksista, omavastuuosuudesta ja maksimikorvauksen suuruudesta. Norjan sääntely perustuu ennen muuta asetustasoon. Ruotsille ja Norjalle on yhteistä, että Norjassa asetuksiin ja Ruotsissa keskusviraston määräyksiin voi liittyä säädöksen mukana tulevia tulkintaohjeita. Tanska poikkeaa muista maista siinä, että siellä susiin liittyvä rahoitus perustuu ministeriössä hyväksytyyn suden kannanhoitosuunnitelmaan. Muista tarkastelluista asioista poiketen säädösten sääntelyyn liittyvät kysymykset on säädetty Suomen perustuslaissa eikä tarkasteltujen maiden sääntelymalleja voida tältä osin hyödyntää mahdollisena esikuvana Suomen sääntelyä kehitettäessä.

Kohdemaiden ministeriöille lähetetyssä kyselyssä tiedusteltiin myös mahdollisten vapaaehtoisten vakuutusten käyttöä rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisen keinona kyseisissä maissa. Ministeriöistä ja keskusvirastoista saadut vastaukset olivat tältä osin varovaisia. Esimerkiksi Virossa on saadun vastauksen mukaan olemassa markkinoilla vakuutuksia maatalouden tuotantoeläinten vakuuttamiseksi, mutta vastaaja piti todennäköisenä, että ne eivät ole sovellettavissa käytännössä tällaisiin tilanteisiin (rauhoidettujen lajien aiheuttamat vahingot). Tanskasta saadun vastauksen mukaan yhdellä vakuutusyhtiöllä olisi tarjolla vakuutusjärjestelmä susien aiheuttamien vahinkojen varalta, mutta tarkempaa tietoa muista vaihtoehtoisista vakuutusjärjestelmistä ei ole. Norjasta saadut vastaukset poikkesivat hieman toisistaan. Norjan ympäristövirastosta saadun vahinkojen korvaamista koskevan yksityiskohtaisemman vastauksen mukaan Norjassa ei heidän tietojensa mukaan ole tarjolla vapaaehtoisia vakuutusjärjestelmiä rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen. Pelkistetyimmässä ministeriön vastauksessa viitattiin siihen, että yksityisiä vakuutuksia on tarjolla karjaa ja metsäsektoria varten, mutta niiden tarkempaa sisältöä ei avattu enempää. Ruotsista kysymykseen ei saatu vastausta.

Vaikuttaa siltä, että vapaaehtoisia vakuutuksia juuri rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen ei olisi markkinoilla Tanskaa lukuun ottamatta, vaikka muutoin esimerkiksi karjatalouden turvaksi voidaan ottaa vapaaehtoisia vakuutuksia. Tanskassa vapaaehtoisen

vakuutuksen olemassaolo saattaa liittyä siihen, että siellä valtion maksamat korvaukset susien aiheuttamista vahingoista on otettu käyttöön vasta vuoden 2016 syksyn jälkeen tapahtuneiden susivahinkojen jälkeen. Kyselyn tulokset ovat kuitenkin tältä osin luonteeltaan varsin epävarmoja.

Sen sijaan tarkastellun rahoituslainsäädännön perusteella voidaan tehdä havainto, ettei kyseisen lainsäädännön nojalla ole tukimuotoa, jossa valtion rahoitusta myönnettäisiin yksityisten vakuutusten vakuutusmaksujen osittaiseksi korvaukseksi. Tämä viittaisi siihen, ettei tarkastelluissa valtioissa ole käytössä ns. sekajärjestelmiä, jossa rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaaminen olisi järjestetty kokonaan tai osittain vakuutuksin, ja valtio myöntäisi avustusta vakuutuksenottajalle vakuutusmaksujen osittaiseen maksamiseen.

3.4 Vakuutusjärjestelmän mahdollisuudet ja haasteet lajivahinkojen näkökulmasta

3.4.1 Nykyinen vakuutustarjonta eläinten ja lintujen aiheuttamien vahinkojen varalle

Tällä hetkellä vakuutusyhtiöt eivät tarjoa kattavaa turvaa rauhoitettujen eläinten ja lintujen aiheuttamien vahinkojen varalle. Joidenkin vakuutusyhtiöiden ehtojen mukaan kotivakuutuksesta korvataan vahinko, jonka rakennukseen tunkeutunut villieläin on aiheuttanut rakennukselle tai siellä olevalle irtaimistolle. Vakuutusehdoista on toisaalta asetettu myös rajoitteita, joiden mukaan kotivakuutuksesta ei kuitenkaan korvata vahinkoa, jonka mikrobit, hyönteiset, tuhoeläimet, linnut, lepakot, jäniseläimet tai jyräjät ovat aiheuttaneet. Yleisenä vakuutusyhtiöiden vakuutusehtoihin soveltuvana lähtökohdana on, että vahinko korvataan, mikäli tapahtuma on ollut äkillinen ja ennalta arvaamaton ja jos turva, jonka perusteella vahinko on korvattavissa, on ollut voimassa vakuutustapahtuman sattuessa. Ennalta arvaamattomuutta arvioidaan objektiivisesti ja vahingon syyn, ei seurauksen perusteella.

3.4.2 Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen vakuutuskelpoisuuden arviointia

Ihanteellisiksi olosuhteiksi vakuutettavissa oleville riskeille on määritelty muun muassa mahdollisten vakuutettavien kohteiden suuri määrä, jolloin haitallisen valikoitumisen ongelmaa ei pääse syntymään. Moraalikadon ongelman poistamisen näkökulmasta ihanteellinen vahinko on tapaturmaisesti tai tahattomasti aiheutunut vahinko. Myös riskin ei-systeeminen luonne on ihanteellinen ominaisuus vakuutettavuuden kannalta. Lisäksi vahingon todennäköisyyden laskettavissa oleminen, taloudellisesti järkevä ja maksettavissa oleva vakuutusmaksu sekä määritettävissä ja mitattavissa olevat vahingot ovat määriteltävissä ihanteellisiksi olosuhteiksi vakuutettavissa olevalle riskille.¹⁶

Vakuutettavissa olevien riskien ihanteellisten olosuhteiden osalta lajivahingot ovat tietyssä määrin haasteellisia esimerkiksi haitalliseen valikoitumiseen ja moraalikatoon liittyvien ongelmien kannalta. Haitallinen valikoituminen voi johtaa esimerkiksi luonnonsuojelulla rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamisen kohdalla siihen, että vakuutuksia ottavat vain itsensä riskialttiiksi kokevat ryhmät, jolloin vakuutusmaksut kallistuvat kohtuuttomiksi eivätkä kannusta pieniriskisiksi itsensä katsovia toimijoita hankkimaan vakuutusta. Toisaalta rauhoitettujen lajien aiheuttamat vahingot ovat määritettävissä ja mitattavissa ja myös vahingon todennäköisyys on laskettavissa, mikäli käytettävissä on riittävä määrä tietoa aiemmasta alue- ja kohdekohtaisesta vahinkohistoriasta. Joissain vakuutusyhtiöissä esimerkiksi muuttolintujen aiheuttamat vahingot

¹⁶ Skees – Barnett 1999.

toisaalta nähtiin jopa liiankin ennalta-arvattavina, jos muuttolintujen levähdyspaikat sijoittuvat vuodesta toiseen samoille alueille.¹⁷

Vakuutusehtoihin sisältyy yleensä suojeluohjeet, joissa vakuutuksenottaja veloitetaan noudattamaan suojeluohjeessa annettuja määräyksiä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että vakuutuksenottaja varautuu vahinkoihin sekä pyrkii torjumaan ja ennaltaehkäisemään vahinkoja. Vakuutusyhtiöiden näkemysten mukaan rauhoitettujen eläinten osalta ennalta ehkäisy voi olla hankalaa, koska niitä ei voi torjua eliminoimalla kuten esimerkiksi hiiriä tai rottia. Eläinten pelottelun tai häätämisen, esimerkiksi jonkun karkotteen avulla, vaikutus jää usein lyhytaikaiseksi ja vahingot toistuvat samassa kohteessa usein. On myös otettava huomioon, että vakuuttaminen ei saa vähentää yleistä vahinkojen ennalta ehkäisyä ja varautumista rauhoitettujen eläinten aiheuttamiin vahinkoihin.¹⁸

3.4.3 Vakuutusjärjestelmän haasteet

Satovahinkovakuutusten osalta tehdyissä tutkimuksissa on tuotu esille kolme haastetta, jotka tulevat kyseeseen myös luonnonsuojelulla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen vakuutusjärjestelmään siirtämisen osalta:

- 1) Markkinatiedon puute vakuutusten markkinapotentiaalin ja kysyntää herättävien vakuutustuotteiden osalta.
- 2) Maatalouden riskien heikko vakuutettavuus ja finanssialan yritysten puuttuva tieto mm. maatalousalan pelisääntöjen epäselvyyden vuoksi.
- 3) Voimassa oleva vahinkojen (valtiorahoitteinen) korvausjärjestelmä.¹⁹

Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen vakuuttamisen osalta ja vakuutustuotteiden syntymisen osalta merkittävimpana esteenä on se, että tähän saakka yhteiskunta on kantanut vastuun lajivahingoista, eivätkä yksityiset toimijat ole tottuneet ottamaan vakuutuksia kyseisiä vahinkoja varten. Vakuutusyhtiöiden näkökulmasta lajivahinkojen vakuuttamiseen liittyy haasteita lisäksi muun muassa vahinkojen tarkastamisen ja arvioimisen osalta. Työtä ja kustannuksia on tuloihin nähden liikaa eikä lajivahinkovakuutusten kannattavuudesta ja kysynnästä ole riittävästi varmuutta.²⁰

Kaiken kaikkiaan vakuutusyhtiöissä suhtaudutaan varauksellisesti rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisjärjestelmän siirtämiseen pois valtiolta osaksi vakuutusmarkkinoita. Vakuutusmaksuveron poistaminen nähtiin tärkeänä niin satovahinkovakuutusten kuin myös rauhoitettujen lajien vahinkojen varalle suunniteltavien vakuutusten osalta. Vakuutusmaksuveron poistaminen vain tietyiltä vahinkovakuutuksilta asettaa vakuutuksen ottajat kuitenkin epätasa-arvoiseen asemaan. Myös periaatteellisen vastustuksen mahdollisuus tuotiin esille, mikäli lajivahingot siirretään vakuutusjärjestelmän piiriin. Pakollinen, esimerkiksi kaikkiin maatilavakuutuksiin sisällytettävä vakuutus nähtiin vakuutusyhtiöiden liiketoiminnan kannattavuuden kannalta ainoana vaihtoehtona, mutta pakollisen vakuutuksen uskottiin kohtaavan vaikeuksia saada yhteiskunnallista hyväksyntää.²¹

¹⁷ OP Pohjola, 17.5.2017.

¹⁸ LähiTapiola, 1.9.2017.

¹⁹ Myyrä – Liesivaara – Väre 2014, s. 3.

²⁰ OP Pohjola 17.5.2017.

²¹ OP Pohjola 17.5.2017, IF 15.8.2017, LähiTapiola 1.9.2017.

3.4.4 Toimivan vakuutusjärjestelmän edellytykset ja mahdollisuudet

Vakuutusjärjestelmään siirtymisen etuna voidaan pitää potentiaalisten vahingonkäräjien osallistamista vahinkojen ennaltaehkäisemiseen ja vahingoista aiheutuneisiin kustannuksiin. Potentiaalisten vahingonkäräjien osallistuminen voi perustua esimerkiksi pakollisiin tai vapaaehtoisin vakuutusjärjestelmiin. Ollakseen uskottava ja hyväksyttävä, on vakuutusjärjestelmän – olipa kyseessä pakollinen tai vapaaehtoinen vakuutus – oltava oikeudenmukaiseksi koettu niin vakuutusmaksujen, -korvausten kuin myös korvausehtojen määrittämisen osalta. Esimerkiksi kaikille vakuutuksenottajille yhtäläinen, riskialttiudesta riippumaton vakuutusmaksu tai liian väljiltä tuntuvat korvauserusteet voivat johtaa siihen, että halukkuus osallistua vakuutuksen kustannuksiin heikkenee.²²

Jotta vakuutusjärjestelmästä saadaan toimiva, edellyttää se riittävän laajan vakuutuspoolin kasaamista. Mikäli kyse ei ole lakisäätisestä vakuutuksesta, jonka ottamiseen tietynlaisen toiminnan harjoittaminen on velvoitettu, ei vakuutuspoolin riittävästä laajuudesta ole varmuutta. Jotta vakuutuspoolista saadaan riittävän laaja eli mahdollisimman moni riskialtis toimija saadaan vakuutuksen piiriin, edellyttäne se joukon ehdoiltaan erilaisia vakuutussopimusehtoja, joista kukin toimija voi valita itselleen parhaiten sopivan. Vakuutuksen tuoma lisäarvo ja mahdollisuus valita toimijalle parhaiten sopiva vaihtoehto toimivat kannustimina osallistua vakuutusjärjestelmään. Mikäli vakuutuksenantaja tarjoaa erilaisille toimijoille vakuutusta keskimääräisen toimijan ehdoilla, aiheutuu tästä mitä todennäköisimmin haitallista valikoitumista ja vaarana on, että vakuutushinnat nousevat ja yhä pienempi joukko toimijoita on kiinnostunut vakuutuksesta. Jotta toimija saadaan vakuutusjärjestelmän piiriin, on vakuutuksesta saatavan hyödyn oltava vähintäänkin yhtä suuri kuin ilman vakuutuksen ottamista.²³

Järjestelmän – olipa se vakuutuksiin, valtion avustuksiin tai molempiin perustuva – on oltava reilu ja oikeisiin riskikohteisiin kohdistuva. Lisäksi sen on korreloitava toiminnan aiheuttaman riskin kanssa tasaisen ja riittävän tulovirran takaamiseksi. Järjestelmän on myös oltava riittävän yksinkertainen ja läpinäkyvä, jotta kaikki osapuolet ymmärtäisivät ja hyväksyisivät sen toiminnan. Vakuutus on kustannus, mutta niin on riskikin. Esimerkiksi elinkeinonaan maanviljelystä harjoittavien toimijoiden kilpailukyvyyn kannalta on tärkeää, että kustannukset pysyvät kohtuullisina ja että toiminnasta aiheutuvat kustannukset ovat mahdollisimman hyvin ennakoitavissa.²⁴

Valtion tuki- ja korvausjärjestelmän olemassaolo on yksi merkittävästi vaikuttava tekijä vakuutuksiin kohdistuvan kysynnän kehittymisen osalta. Valtion avustuksiin perustuvan korvausjärjestelmän edes osittainen, tiettyihin tai tietyn vakavuusasteen ylittäviin vahinkoihin soveltaminen vaikuttaa haitallisesti vakuutusten kysyntään. Niin kauan, kun valtio osallistuu korvauskustannuksiin, ei toimijoilla ole välttämätöntä tarvetta itse varautua riskeihin. Näin ollen myös vahinkojen ennaltaehkäiseminen ja niihin varautuminen voi jäädä puutteelliseksi. Myös satovahinkovakuutuksia käsittelevissä tutkimuksissa on tuotu esille, että valtion osallistuminen satovahinkojen korvaamiseen esimerkiksi katastrofaalisissa satomenetyksissä on omiaan pienentämään vakuutushalukkuutta.²⁵

Mikäli valtion avustus- ja korvausjärjestelmä päätetään jossain vaiheessa luopua (kokonaan tai osittain) ja siirtyä vakuutusjärjestelmän piiriin, on sekä korvausjärjestelmän piirissä olleille toimijoille että vakuutuslalle varattava riittävän pitkä siirtymäaika. Toisaalta on otettava huomioon myös se mahdollisuus, että vakuutusyhtiöt eivät lähde tarjoamaan minkäänlaisia vakuutus tuotteita suojeltujen lajien aiheuttamien vahinkojen varalle. Esimerkiksi kasvintuhoojien varalle ei ole

²² *Ahteensivu* 2007, 386–387.

²³ *Heikkilä – Niemi* 2008, s. 48.

²⁴ *Heikkilä – Niemi* 2008, s. 46.

²⁵ *Liesivaara* 2017, s. 7.

ainakaan toistaiseksi saatavilla vakuutusturvaa, vaikka valtion korvausvastuuta rajattiin merkittävästi jo vuonna 2014 voimaan tulleella kasvinterveyslain muutoksella (948/2012).

Vakuuttamiseen liittyviä kysymyksiä on selvitetty syvällisemmin erillisessä taustaraportissa (Kosunen, Niina: Vakuutusjärjestelmän mahdollisuudet ja haasteet lajivahinkojen näkökulmasta. Luonnonsuojelulailla (1096/1996) rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen -hanke. Taustaraportti ympäristöministeriölle. Linnunmaa Oy. 19.9.2017).

3.5 Riistavahinkolaista saadut kokemukset sekä Suomen perustuslain edellytykset

Metsästettäviä riistaeläimiä sekä rauhoittamattomia eläimiä koskee metsästyslaki. Riistavahinkolaki puolestaan sääntelee näiden lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamista, eli avustusten myöntämistä valtion tulo- ja menoarvion puitteissa niiden aiheuttamiin vahinkoihin. Riistavahinkolaki muodostaa siten eräänlaisen vastinparin nyt selvityksen kohteena olevalle sääntelylle riistalajien ja rauhoittamattomien lajien osalta.

Riistavahinkolain tulkinnasta ja soveltamisesta syntyneiden kokemusten keräämiseksi maa- ja metsätalousministeriölle sekä Maaseutuvirastolle lähetettiin kysely. Valintansa mukaan heidän oli mahdollista vastata kirjallisesti tai vaihtoehtoisesti haastattelisimme heitä. Tarkoituksena oli kerätä taustatietoa nyt tehtävää selvitystä varten, ei varsinaisesti tutkia riistavahinkolain soveltamista yksityiskohtaisesti. Maaseutuvirasto vastasi kirjallisesti. Maa- ja metsätalousministeriön edustajaa kävimme haastattelemassa paikan päällä. Riistavahinkolain osalta ei ole laadittu erillistä selvitysraporttia.

Suomen perustuslaki (731/1999) on säädetty nyt selvityksen kohteena olevan ympäristöministeriön päätöksen (1626/1991) jälkeen. Perustuslaissa on säännöksiä muun ohella säädöstasosta, eli siitä, tuleeko jostakin asiasta säätää eduskuntalain tasolla, mistä asioista ja millä edellytyksillä jostakin asiasta voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella tai ministeriön asetuksella sekä millä edellytyksillä muu viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä. Perustuslaissa säädetään myös niitä edellytyksistä, joiden täytyessä julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Ottaen huomioon voimassa olevan sääntelyn säädöstason on ilmeistä, ettei voimassa oleva ministeriön päätökseen perustuva sääntely vastaa uudessa perustuslaissa säädettyjä vaatimuksia.

Voimassa olevan sääntelyn ja Suomen perustuslain suhteesta ei ole laadittu erillistä selvitysraporttia. Sen sijaan myöhemmin esitettävissä kehittämisehdotuksissa Suomen perustuslaki on otettu huomioon muun ohella säädöstason osalta.

3.6 Hallinnonsisäisen menettelyn kehittäminen ottaen huomioon aluehallintouudistus

Tarkoituksena oli selvittää avustusjärjestelmän hallinnonsisäisen menettelyn kehittämiseen liittyvät mahdollisuudet ottaen huomioon muun ohella myös aluehallintouudistus.

Työn aluksi perehdyttiin lainsäädännön nykytilaan niin rauhoitettujen ja harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista annetun ympäristöministeriön päätöksen (1626/1991, myöhemmin YM:n päätös) kuin maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (8/2002, myöhemmin maakotkavahinkoasetus) ja riistavahinkolain (105/2009) osalta. Maakotkavahinkoasetuksen ja

riistavahinkoasetuksen osalta pyrittiin tunnistamaan niitä seikkoja menettelyissä, jotka eriyvät YM:n päätöksen mukaisesta menettelystä. Koska riistavahinkolaki on tullut voimaan vuonna 2009, sen säätämisestä saatavien kokemusten katsottiin mahdollisesti olevan hyödyllisiä tämän selvitystyön tarkoituksen vuoksi.

Koska YM:n päätökseen sisällytetty sääntely hallinnon sisäisen menettelyn osalta on niukkaa, hallinnon sisäisen menettelyn prosessikuvaus luotiin pääasiassa haastattelujen perusteella. Lisäksi luotiin riistavahinkolain mukaisten käytäntöjen prosessikuvaus, jonka avulla oli tarkoitus tunnistaa ne mahdolliset, hallinnon sisäistä menettelyä koskevat seikat, jotka tulisi ottaa huomioon myös YM:n päätöstä koskevalla tehtävälalla. Riistavahinkolain prosessikuvausta tehtäessä lainsäädäntöön ja esitöihin perehtymisen lisäksi haastateltiin Jussi Laanikaria maa- ja metsätalousministeriöstä. Lisäksi prosessikuvauksen laadinnassa käytettiin maaseutuvirastolle lähetetyn kyselyn vastauksia. Riistavahinkolain mukaisen hallinnon sisäisen menettelyn osalta ei ollut havaittavissa suuria eroja. Merkittävimmät erot liittyivät siihen, että riistavahinkolain mukaiset avustukset maksetaan suoraan valtion talousarvion momentilta, kun avustukset rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi maksetaan ympäristöministeriön talousarvioin momentilta.

Työssä perehdyttiin Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Viron osalta rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavia avustuksia koskevaan lainsäädäntöön nimenomaan hallinnon sisäisen menettelyn näkökulmasta. Tätä työtä tuki myös osaltaan kyseisten valtioiden ympäristöministeriöiltä saadut vastaukset heille lähetettyyn kyselyyn. Muista maista pyrittiin tunnistamaan seikkoja, jotka olisi hyvä huomioida myös Suomessa, mikäli aiheen tiimoilta aloitetaan lainsäädäntötyö. Huomionarvoisia seikkoja muiden maiden osalta on muun muassa sähköinen hakujärjestelmä ja käsittelyajat. Koska tehtävälalla sijoittuu osaksi suurempaa kokonaisuutta, on suositusten tekeminen muiden valtioiden lainsäädäntöön pohjautuen hieman harhaanjohtavaa, minkä vuoksi tämän osalta on tyydytty lähinnä lainsäädännöllisen nykytilan kuvaukseen mahdollisen lainsäädäntötyön tueksi.

Selvitystyötä varten haastateltiin kuutta ELY-keskuksen virkamiestä sekä yhtä ympäristöministeriön virkamiestä. Haastattelulla katettiin noin puolet tehtävälalaa hoitavista virkamiehistä. Tehtävälalaa hoidetaan 13 ELY-keskuksessa, eli kaikissa muissa paitsi Satakunnan ELY-keskuksessa, jonka osalta tästä tehtävälalasta vastaa Varsinais-Suomen ELY-keskus. Haastateltaviksi haluttiin sisällyttää ne ELY-keskukset, joiden osalta vuosittainen hakemusten määrä on suuri. Lisäksi huomiota kiinnitettiin alueelliseen edustavuuteen ja siihen, että myös hakemuskäärältään pienemmät ELY-keskukset tulevat edustetuksi.

Haastattelujen avulla perehdyttiin tarkemmin hallinnon sisäisten menettelyjen käytäntöihin, sen mahdollisiin kehittämiskohteisiin sekä tehtävälalaa hoitavien virkamiesten näkemykseen kehittämisen toteuttamisesta. Haastatteluissa kartoitettiin lisäksi aluehallintouudistuksen mahdollisia vaikutuksia ja sitä, kuinka ne tulisi huomioida tämän tehtävälalteen osalta sekä keskusteltiin kahden esimerkin pohjalta Ruotsissa ja Norjassa käytössä olevista käytänteistä ja niiden mahdollisesta sovellettavuudesta Suomessa. Haastattelujen merkittävin anti kohdistui aluehallintouudistukseen liittyvään tehtävälalan sijoittamiskysymykseen.

Aluehallintouudistuksen osalta tämän selvitystyön aikana ei ole ollut varmuutta siitä, sijoitettaisiinko tämä tehtävälala 1) kokonaisuudessaan maakuntien vastuulle, 2) kokonaisuudessaan uuden lupa- ja valvontaviranomaisen (LUOVA) vastuulle vai 3) jaettaisiinko tehtävälala näiden välillä. Näin ollen tehdyssä taustaraportissa (Eija Miettinen: Luonnonsuojelulalla (1096/1996) rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen, Hallinnon sisäinen menettely, Taustaraportti ympäristöministeriölle, 15.9.2017) on myös käsitelty eri sijoittamisvaihtoehtojen toteuttamisen positiivisia ja negatiivisia puolia sekä sitä, kuinka negatiiviset puolet mahdollisesti

tulisi huomioida. Tehtäväälaa hoitavien virkamiesten näkemyksille annettiin tässä vertailussa merkittävä painoarvo. Täytyy huomioida, että käytännössä kolmesta sijoittamisvaihtoehdosta yksi (tehtäväälan jakaminen, vaihtoehto 3) sai selkeästi enemmän vastustusta kuin muut vaihtoehdot. Muiden vaihtoehtojen osalta positiivisten ja negatiivisten puolien vertailu on huomattavasti haastavampaa. Tässä selvityksessä on pyritty tuomaan esille eri vaihtoehtoihin liittyviä erilaisia näkökulmia. Osa näistä on haastatteluissa esille tulleita, osa perustuu omaan arvioon. Näitä erilaisia näkökulmia on esitetty tiivistetysti taulukossa 5.

MAAKUNTA		LUOVA	
Puoltavat argumentit	Vastustavat argumentit	Puoltavat argumentit	Vastustavat argumentit
<p><u>Synergiaetu ja paikallisasiantuntemuksen siirtyminen maakuntiin:</u> maakuntien tehtäväälaan sisältyisivät muun muassa viljelijätuet, hanke- ja yritystuet, maatalouden rakenne-tuet ja maaseudun kehittämisohjelmien hallinnointi</p>	<p><u>Resurssit ja tehtäväälan yleinen asiantuntemus:</u> riittääkö 18 maakuntaan, kun ei olla lisäämässä resursseja? (Tällä hetkellä 13 ELY-keskusta) → Tarve maakuntien yhteistoiminta-alueisiin?</p>	<p><u>Keskittämisetu:</u> 1) mahdollisuus toiminnan tehostamiseen (tehtävä sisältää rutiinomaista ratkaisua), 2) tehtävän hoitamisen joustavuus, 3) kyseessä verrattain pieni luonnonsuojelutehtävä → henkilöstöresurssien riittävyys, asiantuntemus ja osaaminen</p>	<p><u>1) Neuvonnan erottaminen tehtävästä ei järkevää,</u> sen osalta maakunnissa synergiaetu huomattava, 2) nykyisin käytetään <u>paikallisasiantuntemusta,</u> mitkä resurssit tulevat siirtymään maakuntiin</p>
		<p><u>Pitkälti oikeusharkintaista päätöksentekoa,</u> joka ei luonteensa vuoksi sovi muun, kuin valtakunnallisen viraston hoidettavaksi?</p>	
<p>Kyky ja asiantuntemus <u>ennaltaehkäisevien toimien koordinointiin?</u> → Resurssisäästö korvaushakemusten mahdollisesti pienemmän määrän vuoksi?</p>		<p>Keskittämisedun vuoksi olisi mahdollisuus panostaa nykyistä enemmän <u>ennaltaehkäiseviin toimiin?</u></p>	
<p><u>Vahinkojen todentaminen ja arviointi:</u> edellyttää usein käyntejä vahinkopaikalla → helpommin toteutettavissa synergiaedun vuoksi? (RVL:n mukaiset tarkastukset todennäköisesti maakuntiin)</p>		<p>Huom. <u>Vahinkojen todentaminen</u> tällä hetkellä käytännössä muiden viranomaisten toteuttamisvastuulla, kuin päätöksenteossa toimivaltaisen viranomaisen → <u>Ei siten eroaisi merkittävästi nykytilasta</u></p>	<p><u>Vahinkojen todentaminen:</u> voidaanko toteuttaa yhtä tehokkaasti "vahinkotarkastajajärjestelmän" avulla?</p>

	<p>Maakuntien ollessa luonteeltaan itsenäisiä, voivat niiden väliset käytännöt olla toisistaan eriäviä, ja siten eri maakuntien alueilla avustusten hakijat voivat tosiasiallisesti olla keskenään eri asemassa. → Voidaanko tätä riittävästi kontrolloida lainsäädännöllä ja sitomattomilla ohjeistuksilla?</p>	<p><u>1) Korvausten hakijoiden yhdenvertaisuus, 2) päätösten yhdenmukaisuus, 3) valtakunnallisten linjausten teon helpottuminen</u></p>	
	<p><u>Määrärahojen taloudellinen ohjautuvuus</u> turvattava (toteutettavissa, mutta vaatii toimenpiteitä)</p>	<p>Määrärahat käytettävissä suoraan valtion budjetin perusteella, käyttö joustavasti koko maan alueelle → päätöksenteon nopeutuminen (?)</p>	

Taulukko 5. Argumentit – tehtävälän sijoittuminen aluehallintouudistuksen myötä.

Valinta rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamien vahinkojen korvaamista ja ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin myönnettävien avustusten myöntämisestä koskevan tehtävän antamisesta maakunnille tai valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle on pitkälti painotuskysymys. Jos painotetaan paikallistuntemusta, synergiaetua maakuntiin todennäköisesti siirrettävien muiden tehtävien kanssa ja viljelyvahinkojen merkittävää osuutta nykyisin yhdessä sen kanssa, että näiden vahinkojen tunnistamisesta ja arvioimisesta huolehtisivat maakunnassa olevat maatalousviranomaiset, tehtävä olisi luontevaa antaa maakuntien tehtäväksi. Jos sen sijaan painotetaan päätöksentekoon liittyvää asiantuntemusta ja sen keskittämistä yhdelle viranomaiselle, päätöksenteon yhdenmukaisuutta koko maassa, valtion budjetissa osoitetun rahoituksen käyttöä joustavasti koko maan alueelle ja mahdollista päätöksenteon nopeutumista, tehtävä olisi luontevampaa antaa LUOVA:lle.

Kun virallista päätöstä tehtävän osoittamisesta tai jakamisesta maakunnille tai LUOVA:lle ei ole tehty, selvityshankkeen lähestyessä loppuaan painotettiin päätöksenteon keskittämiseen liittyvää asiantuntemusta, hakijoiden yhdenvertaista kohtelua sekä valtion myöntämien resurssien tehokasta ja joustavaa käyttöä koko maan alueella ilman erillistä alueellista kiintiöintiä. Näiden pohjalta on esitetty näkemys, jonka mukaan tehtäväala tulisi kokonaisuudessaan sijoittaa uuteen lupa- ja valvontaviranomaiseen (LUOVA).

3.7 Sidosryhmähaastattelut ja niiden tulokset

3.7.1 Johdanto ja ongelman kuvaus

Rauhoitettujen lajien aiheuttamat vahingot ja niiden korvausmenettely ovat ristiriitaisia aiheita eri sidosryhmien näkökulmasta. Näiden ristiriitojen selvittämiseksi ja ongelmien ratkaisukeinojen kehittämiseksi on tehty haastatteluja (8 kpl). Etujärjestöjen edustajia on haastateltu kuudesta eri organisaatiosta: Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry, Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf, BirdLife Suomi ry, Suomen luonnonsuojeluliitto ry, Paliskuntain yhdistys ja Keski-Karjalan maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alue. Lisäksi on haastateltu kahta itäsuomalaista maatalousyrittäjää, joilla on pitkäaikainen kokemus aihepiiristä.

Sidosryhmähaastatteluista ja niiden tuloksista on laadittu erillinen taustaraportti, jossa on yksityiskohtaisempaa tietoa (Ratamáki, Outi: Sidosryhmähaastattelujen tulokset. Luonnonsuojelulailla (1096/1996) rauhoitetut lajit ja niiden aiheuttamat vahingot -hanke. Selvitysraportti ympäristöministeriölle. Itä-Suomen yliopisto. 1.8.2017).

Luonnonsuojelulailla rauhoitetuista lajeista poronhoitoalueen ulkopuolella erityisesti naakka, kurki ja valkuposkihanhi aiheuttavat vahinkoja elinkeinoille. Itäisessä Suomessa valkuposkihanhi aiheuttamat vahingot ovat kasvaneet nopeasti viimeisen viiden vuoden aikana. Satovahingot ovat suurin taloudellinen ongelma, mutta myös muut haitat, kuten likaantuminen, pyrkimykset ehkäistä vahinkoja ennalta ja korvausmenettelyyn liittyvä byrokratia aiheuttavat maatalousyrittäjille lisätyötä. Lintujen aiheuttamat sähkökatkokset ovat riski esimerkiksi maitotiloilla. Poronhoitoalueella uutena haasteena on merikotka. Sen saalikäyttäytymistä ja merkitystä porovahingoille ei tunneta riittävästi, eikä tämä laji kuulu korvausjärjestelmän piiriin.

Paikallisella tasolla syntyy herkästi mielikuva siitä, että eri lintulajit, erityisesti hanhet, ovat runsastuneet. Kuitenkaan kyse ei tosiasiallisesti ole kannan runsastumisesta, vaan lintujen muuttoreittien ja laskeutumispaikkojen muutoksesta. Lintuja esiintyy Suomessa nyt enemmän kuin aiemmin. Taustalla saattaa vaikuttaa ilmastonmuutos, mutta täyttä selvyyttä kaikista muutoksen taustalla vaikuttavista syistä ei ole.

Haastattelujen perusteella voi yleisesti todeta, että näkökulmat eri sidosryhmillä ovat suurelta osin yhteneväiset. Ymmärrys ongelman luonteesta on kaikilla samankaltainen. Erityisenä haasteena on yhteisten pelisääntöjen puute ja lainsäädännön tulkintaan liittyvät ongelmat.

3.7.2 Keinovalikoima

Ongelman lieventämiseksi sidosryhmät tunnistavat kolme erilaista keinovalikoimaa: häirintä, lintumäärän vähentäminen, alueellinen suunnittelu lintujen esiintymisen ohjaamiseksi. Näistä keinovalikoimista häirintä on eniten kokeiltu.

Häirintä

Koska linnut ovat rauhoitettuja lajeja, niiden häirintä ei ole sallittua ilman lupaa. Paikallistasolla ei kuitenkaan aina tätä tiedetä. Monelle tulee yllätyksenä, että omaa omaisuuttaan ei saa suojella hätistämällä lintuja pois. Informaatio-ohjaukselle olisi tässä tarvetta. Toisaalta ongelmaksi syntyy myös lain tulkinta. Sidosryhmillä ei ole selkeää käsitystä siitä, mitä pidetään häirintänä, mitä maatalouden harjoittaja saa tehdä ja mitä ei. Maataloudessa pelloilla kulkeminen (esim. traktorilla) on luontainen osa toiminnanharjoittamista, ja siinä ohessa linnut tulevat häirityiksi. Lintujen tappamista haluttaisiin kokeilla häirintäkeinona. Tällöin toimella ei suuresti vaikutettaisi eläinkantaan, vaan sitä käytettäisiin vain pelottelukeinona ja lisäämään lintujen arkuutta.

Lintujen häätämiseksi pelloilta on kokeiltu erilaisia linnunpelättimiä. Tällaisia ovat muun muassa heliumilmapallot, sireenit, kaasutykit, perinteiset ja liikkuvat ihmishahmoiset linnunpelättimet.

Linnunpelättiminä on käytetty myös ihmisiä, jotka ovat hätistelleet lintuja. Lintujen häirintään pelottimilla liittyy kaksi ongelmaa. Ensinnäkin linnut tottuvat nopeasti pelättimiin ja ne saattavat toimia vain vuoden verran. Investointi esimerkiksi kaasutykkiin voi olla tällöin melko turhaa. Toiseksi häirintä ei ratkaise asiaa kokonaistilannetta ajatellen, koska lintujen on kuitenkin ruokailtava jossain. Vaikka ne saataisiin hätisteltä yhdeltä pellolta pois, ne siirtyvät jonnekin muualle. Tästä syystä ensisijaisen tärkeää näyttäisi olevan tarjota linnuille jokin rauhallinen ruokailualue ja järjestää häirintää vain alueille, joille niitä ei haluta.

Lintujen määrän vähentäminen

Monilla haastateltavilla oli toive, että lintujen määrää voitaisiin vähentää tappamalla lintuja niin paljon, että sillä olisi merkitystä vahinkojen määrälle (metsästyksestä ei voi puhua, kun kyse ei ole riistalajeista). Tässä ei siis ole kyse enää pelkästään häirintämielessä tehdystä lintujen ampumisesta, vaan suurimittaisemmasta kannan pienentämisestä. Paine tällaiseen eläinmäärän pienentämiseen vaihteli haastateltujen vahingonkäräjien kesken. Kaikille viljelijöille se ei ole ensimmäinen mahdollinen mieleen tuleva keino. On kuitenkin epävarmaa, kuinka hyvin tämä edesauttaisi vahinkojen vähenemistä, kun lintumäärät ovat kymmeniä tuhansia.

Kaikille haastateltaville ei ollut selvää, että nykyinen sääntely ei salli näiden lajien yksilöiden mittavaa poistoa ja tappaminen edellyttää poikkeuslupaa. Poikkeusluvan myöntämisen edellytyksistä ei eri sidosryhmillä ole millään tapaa selkää käsitystä, joten lainsäädännön tulkinta-apu olisi hyvin tarpeellista.

Poikkeuslupien hakeminen on koettu myös hankalaksi. Poikkeuslupaa ei esimerkiksi myönnetä yhteislupaksi tietyille alueille, vaan jokaisen vahingonkäräjän tulee hakea sitä erikseen. Tällöin alueellinen yhteistyö esimerkiksi maataloudenharjoittajien ja metsästyseurojen tai riistanhoitoyhdistysten kanssa ei onnistu.

Alueellinen suunnittelu

Aluesuunnittelukeinoilla tarkoitetaan tässä erilaisia keinoja koettaa ohjata lintuja tietyille alueille ja pitämään ne poissa toisilta alueilta. Populaatioiden hallinnan sijaan kyse on populaatioiden esiintymisen hallinnasta. Tällaista suunnittelua voi tehdä eri tasoilla. Yksittäisillä tiloilla, mutta myös laajemmin.

Yksittäisten tilojen kohdalla kurkivahinkoja onkin koetettu kohdentaa tietyille peltolohkoille perustamalla kurkipeltoja (Maaseudun kehittämissuunnitelman ympäristökorvauksen ympäristösopimus). Näkemykset siitä, kuinka tehokkaasti lintuja pystytään ohjaamaan eri peltolohkoille, vaihtelivat paljon. Joidenkin kokemusten mukaan keino ei ole toimiva, toisaalta on tiedossa, että muualla Euroopassa on saatu hyviä tuloksia. Tätä käytäntöä pitäisi selvittää ja kehittää edelleen.

3.7.3 Korvausjärjestelmä

Poronhoitoalueella reviiiperustainen tukijärjestelmä on ollut kauan aikaa toimiva ja paras tiedossa oleva järjestelmä maakotkien aiheuttamien vahinkojen kompensoimiseksi. Merikotkien aiheuttamista vahingoista ei voi hakea korvausta ja asiaa pitäisikin tutkia.

Poronhoitoalueen ulkopuolella elinkeinonharjoittajien ja heidän etujärjestönsä voimakkain viesti korvausjärjestelmään liittyen on, että korvaukset täytyisi maksaa täysmääräisinä ja summan tulisi vastata todellisia menetyksiä. Normisatoon tai muuhun keskivertaiseen laskennalliseen arvioon perustuva korvausjärjestelmä ei huomioi oikeudenmukaisella tavalla kasvien laatueroja tai luomua.

Toisaalta kiinteiden ennalta sovittujen korvaussummien hyvänä puolena pidettiin sitä, että se toisi ennakoitavuutta ja selkeyttä pelisääntöihin. Samanlaista ennakoitavuutta kuitenkin saataisiin myös järjestelmällä, jossa korvaus perustuisi todellisiin taloudellisiin menetyksiin. Voimakkaasti kritisoitiin sitä, että korvausjärjestelmä on ennakoimaton ja epävarma. Vielä kun korvausten maksatus kestää vähintään vuoden, systeemi heikentää toiminannharjoittajan mahdollisuuksia tehdä tulevaisuuden suunnitelmia (mm. päättää yksikköhinnoista) ja investointeja.

Korvausjärjestelmän olemassaoloa pidettiin erittäin tärkeänä. Maatalouden harjoittajat sanovat ymmärtävänsä, että kaikessa toiminnanharjoittamisessa on riskinsä ja riskiä kannetaankin monelta osin. Vertauskohtana esitettiin esimerkiksi sääolosuhteet, jotka ovat yksi luonnon olosuhde, johon ei voi paljon vaikuttaa ja josta kukaan ei ole vastuussa. Myös pienemmät lintumäärät on nähty ilmiöksi, josta ei synny kenellekään korvausveloitetta. Kun kyseessä ovat lajit, jotka on aktiivisilla luonnonsuojelutoimilla ja lainsäädännöllä rauhoitettu, syntyy ajatus siitä, että riskiä ei voi enää kokonaisuudessaan jättää toiminannharjoittajan kannettavaksi. Koetaan, että maanviljelijät kantavat nyt yksityisellä omaisuudellaan vastuuta yleisestä edusta. Vastuunkannoksi ja vastikkeeksi koetaan myös se työ ja aika, mikä käytetään ongelmien ennaltaehkäisyyn. Näistä ei voi hakea korvausta. Tilannetta pahentaa se, että riskit ja vastuunkanto näiden lajien suojelusta eivät jakaudu tasaisesti viljelijöiden kesken vaan vahingot tyypillisesti keskittyvät joillekin tietyille tiloille.

Korvaus, avustus, tuki vai vakuutus

”Korvaus” ja ”avustus” -termien epälooginen ja perustelematon käyttö aiheuttaa sekaannusta.

Kaikkien haastateltavien mielestä on järkevää käyttää termiä ”korvaus” silloin kun rahallinen vastine määräytyy menetetyt sadon mukaan. Korvaus-termin käytön puolesta puhuu myös edellä mainittu tulkinta yksityisen vastuunkannon ja yleisen edun välisestä jännitteestä.

Avustus-sana soveltuu haastateltavien mielestä käytettäväksi silloin kun esimerkiksi avustetaan ennaltaehkäisevien toimien kehittämistä. Haastateltavat ovat yksimielisiä siitä, että ”avustus” ja ”korvaus” -termien käyttöä ei pitäisi sekoittaa. Korvausjärjestelmä on vahinkojen korvaukseen perustuva järjestelmä ja avustusjärjestelmä jonkin aktiivisen toiminnan tai investoinnin avustamista. Järjestelmä, jossa käytännössä korvataan mutta puhutaan avustamisesta ja koetetaan kohdistaa maksettua avustusta/korvausta johonkin muuhun kuin taloudellisten tappioiden kattamiseen aiheuttaa sekaannusta.

Järjestelmää, jossa vain avustettaisiin ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä eikä korvauksia maksettaisi lainkaan ei ole haastateltavien mielestä oikeudenmukainen. Erilaiset yhdistelmät avustus- ja korvausjärjestelmästä kuitenkin voisivat olla.

Haastattelujen aikana puhuttiin myös mahdollisuudesta muuttaa järjestelmä kokonaan korvaustyyppisestä järjestelmästä tukijärjestelmäksi. Tässä mallissa ei maksettaisi lainkaan korvauksia elinkeinonharjoittajalle, vaan maksettaisiin tukea lintujen ruokinnasta. Haastattelujen perusteella osa viljelijöistä olisi valmis tällaiseen ”viljele luonnolle” tyyppiseen toimintaan, jos siitä saatava korvaus tai tuki riittää kattamaan menetetyt tulot.

Elinkeinonharjoittajien kokemus on, että markkinoilta ei ole saatavissa sellaista vakuutusta, jonka ehdot olisivat elinkeinonharjoittajalle kohtuulliset. Tarjotut vakuutukset ovat olleet liian kalliita ja korvaukset riittämättömät. Vakuutusjärjestelmän kehittäminen ei voikaan tapahtua yksittäisen toiminannharjoittajan tasolla. Sen sijaan voitaisiin pohtia mahdollisuutta luoda toimialakohtainen vakuutusjärjestelmä, jossa neuvottelevana osapuolena olisi esimerkiksi MTK.

Verovähennyskelpoisuus tulisi myös pohdittavaksi.

3.7.4 Pelisäännöt ja roolijako

Kyseessä oleva ongelma kytkee maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön vastuualueilla olevat asiat yhteen. Vahingot kohdistuvat maataloihin, mutta vahinkoa aiheuttavat linnut kuuluvat luonnonsuojelulain piiriin. Koska hallinnon väliset raja-alueet realisoituvat myös alue- ja paikallishallinnon tasolla, on eri toimijoille epäselvää, kenen vastuualueelle minkäkin asian hoitaminen kuuluu. Maaseutuasiamiehet ovat se taho, joka vahingonkäräjälle tulee herkästi mieleen, kun tulee tarve kysyä neuvoa ja apua. Kunnan maaseutuasiamiehet tekevätkin paljon neuvontatyötä ja uudelleenohjausta. He saattavat osallistua myös aktiivisesti korvausjärjestelmäprosessiin tekemällä tarkastuksia, kirjoittamalla lausuntoja ja hoitamalla neuvontaa ja viestintää. Koska he näin aktiivisesti osallistuvat asian hoitamiseen, heillä on myös tarve saada tietoa kaikista muutoksista ja käytännöistä, mutta tiedonkulussa on parantamisen varaa.

3.7.5 Tulevaisuuden kehittämistarpeet

Digitalisaatio

Toivottiin sähköistä järjestelmää, johon on tallennettavissa tilakohtaiset kartat ja tiedot viljellyistä pinta-aloista ja kasveista. Järjestelmään voisi tallentaa myös valokuvia satovahingoista. Tällaisen sähköisen järjestelmän kautta vahinkoilmoituksen ja korvaushakemuksen tekeminen helpottuisi. Se lisäisi myös hallinnon sisäistä ja ulkoista läpinäkyvyyttä, kun samasta järjestelmästä eri viranomaiset voisivat nähdä hakemuksen eri vaiheissa ja lopullisen päätöksen perusteluineen. Myös lausuntojen tekeminen ja liittäminen hakemuksiin helpottuisi ja vähentäisi eri viranomaisten välisten toimien koordinointitarvetta prosessin eri vaiheissa.

Korvausjärjestelmän kehittäminen

Koska korvausta ei makseta täysimääräisenä suhteessa toteutuneisiin vahinkoihin, on sietokyky alhaalla ja motivaatio lintujen ja ihmisen yhteiselon kehittämiseen alentunut. Motivaatio ennaltaehkäisevien keinojen suurimittaiseen suunnittelutyöhön ei synny, jos samaan aikaan ei ole varmuutta, että korvauksen saa, jos vahinkoja kuitenkin tapahtuu. Toisaalta jos korvaukset maksettaisiin täysimääräisenä, voi sekin alentaa motivaatiota tehdä enää mitään muuta. Tästä syystä näiden kahden eri järjestelmän yhdistäminen ja kytkeminen toisiinsa näyttäisi olevan järkevin toimintalinjaus.

Korvausten maksamisen prosessi kestää nykyisin liian kauan. Samaan aikaan, kun korvauspäätöstä odotetaan, täytyy toiminnanharjoittajan koko ajan pystyä jatkamaan tilan toimintaa normaalisti ja tekemään tulevaisuuden suunnittelua ja investointipäätöksiä. Korvauksen haku tulisi kehittää helpommaksi. Samalla voitaisiin luoda kevyt ilmoitusmenettely, jotta vahinkojen suuruusluokat saataisiin tietoon paremmin kuin nykyisin.

Neuvonta ja tukipalvelut

Kaikkein tärkeimmäksi ja kiireisemmäksi kehittämiskohteeksi voi tunnistaa ohjeistusten ja opastuksen. Vahingonkäräjät ja myös eri sidosryhmät, joihin vahingonkäräjät ovat yhteydessä tarvitsevat selkeitä ohjeistuksia ja oppaita. Ohjeistuksessa pitäisi ottaa selkeästi kantaa ainakin näihin asioihin:

- Perustelut miksi lajit on rauhoitettu
- Mitä keinoja on käytettävissä vahinkojen ennaltaehkäisyyn, kuka näissä voi opastaa tai auttaa. Voiko näihin hakea avustusta tai tukea.
- Mikä tulkitaan häirinnäksi ja mikä ei
- Milloin tarvitaan häirintälupa ja miten/mistä sitä haetaan

- Saako eläimiä tappaa, milloin ja mistä haetaan lupa? Miksi ei saa.
- Mihin voi hakea korvausta ja miten/mistä sitä haetaan. Yksityiskohtaiset ohjeet esimerkiksi tarvittavista lausunnoista ja muista liitteistä, jotta puutteellisia hakemuksia ei lähtisi
- Kuka on se taho, johon voin olla yhteydessä, kun on kysyttävää

Pahimpaan ruuhka-aikaan toivottiin riittävää henkilötyövoimaresurssointia hallintoon poikkeuslupahakemusten käsittelyä ja hakemusneuvontaa varten. Toivottiin myös keskitettyä puhelinneuvontapalvelua.

Kirjallisten ohjeistusten ohella todettiin hyväksi myös sosiaalisen vuorovaikutuksen vahvistaminen eri toimijoiden kesken. Se luo luottamusta ja yhteistyökykyä. Luottamusta lisäisi myös päätösten huolellinen perustelu.

Kannustaminen yhteiseen suunnitteluun ja aluetason ratkaisuihin

Tulevaisuudessa pitäisi pystyä etenemään kohti maisematason suunnittelua, jossa ohjattaisiin lintujen esiintymistä alueellisesti tarjoamalla rauhallisia ruokailupaikkoja ja järjestämällä häirintää toisaalla. Tämä edellyttäisi maatalojen ja eri sidosryhmien välistä yhteistyötä. Samaa aikaan tulisi kuitenkin säilyttää mahdollisuus korvauksen hakemiseen, jos vahinkoja syntyisi ennakoimattomasti ja/tai alueilla joilla häirintää tehdään eikä tukea makseta. Toisaalta pitää muistaa myös yksityisten henkilöiden mahdollisuus vahingonkorvaukseen.

Sosiaalisesti ja ehkä myös taloudellisesti ja ekologisesti kestävin toimintatapa on erilaisten ohjauskeinojen yhdistelmä. Vahva pyrkimys vahinkojen suunnitelmalliseen kohdentamiseen ja lintujen ja ihmisen yhteiselon mahdollistavaan toimintaan tukien muodossa yhdistettynä riittävään ja helppoon korvausjärjestelmään.

4 Kehittämisehdotukset

4.1 Suomen perustuslain säännökset otettava huomioon

Uusi Suomen perustuslaki tuli voimaan 1.3.2000. Tämän selvityksen kannalta sen keskeisiä säännöksiä ovat ensinnäkin sen 80 §, jossa säädetään, millä säädösten minkäkin luonteisista asioista tulee säätää, sekä kuka voidaan valtuuttaa antamaan alemman asteisia säännöksiä. Toiseksi perustuslain 124 §:ssä säädetään, missä tapauksissa julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle.

Yhtenä keskeisenä syynä riistavahinkolain (105/2009) säätämiseksi mainittiin tarve saattaa tuolloin voimassa ollut sääntely vastaamaan perustuslain vaatimuksia.²⁶

Perustuslain 80 § kuuluu seuraavasti:

Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta annetaan lailla.

Säännöskokonaisuuden keskeisenä sisältönä on, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää eduskuntalain tasolla. Toiseksi laissa tulee olla selkeä ja täsmällinen valtuussäännös, jos tarkoituksena on valtuuttaa valtioneuvosto tai ministeriö antamaan tarkempia säännöksiä jostakin asiasta. Laissa tulee kuitenkin olla perussäännös, johon laissa oleva valtuutus riittävästi sidotaan. Kolmanneksi alemman asteiset säännökset antaa pääsääntöisesti valtioneuvosto. Ministeriö voi antaa tarkempia säännöksiä lähinnä vähämerkityksisistä asioista ja teknisistä yksityiskohdista. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan runsaassa lausuntokäytännössä on täsmennetty tämän säännöskokonaisuuden sisältöä.

Myös muu viranomainen kuin valtioneuvosto tai ministeriö voidaan valtuuttaa perustuslain 80.2 §:n nojalla antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Esimerkiksi riistavahinkolain 10.3 §:ssä Maaseutuvirasto valtuutetaan antamaan tarvittaessa määräykset säännöksessä mainittujen kasvien normisadoista ja yksikköhinnoista. Mainittua lakia koskevasta hallituksen esityksestä ei kuitenkaan lakia säädettäessä hankittu eduskunnan

²⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle riistavahinkolaiksi ja metsästyslain 87 §:n muuttamisesta, HE 90/2008 vp., s. 8–10.

perustuslakivaliokunnan lausuntoa, joten riistavahinkolain säännöksen perustuslainmukaisuudesta ei ole olemassa perustuslakivaliokunnan kantaa.

Perustuslain 124 § kuuluu seuraavasti:

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Suomen perustuslaki edellyttää siten yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säätämistä eduskuntalain tasolla. Voimassa oleva sääntely eli ympäristöministeriön päätös rauhoitettujen harvinaisten lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista (1626/1991) on toteutettu ministeriön antaman asetuksen tasolla. Perustuslaki edellyttää siinä säädettyjen keskeisten asioiden nostamista eduskuntalain tasolle. Lisäksi monista yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin kluuvista asioista ei ole säädetty kyseisessä päätöksessä lainkaan.

Tästä seuraa, että voimassa oleva ministeriön asetustasolla toteutettu sääntely tulee nostaa lain tasolle. Tällöin toteuttamisvaihtoehtoja on kolme:

- 1) asiasta säädetään oma lakinsa,
- 2) sääntely integroidaan osaksi luonnonsuojelulakia omaksi luvukseen, ja
- 3) sääntely integroidaan osaksi riistavahinkolakia.

Sääntelyn integrointi osaksi riistavahinkolakia ei ole realistinen vaihtoehto ottaen huomioon esimerkiksi luonnonsuojelulain ja metsästyslain erilaiset tavoitteet sekä ympäristöministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalojen perinteet. Riistavahinkolaki liittyy kiinteästi metsästyslakiin, jota sovelletaan riistaeläinten metsästyksen ja rauhoittamattomien eläinten pyydystämiseen ja tappamiseen, riistanhoitoon, riistan aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen sekä koiran pitämiseen. Uusi säädettävä laki taas liittyy luonnonsuojelulakiin, jonka tavoitteena on muun ohella luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen, ja jota sovelletaan luonnon suojeluun ja hoitoon.

Sääntelyn integrointia osaksi luonnonsuojelulakia puoltaisi sen asiallinen yhteys muun ohella siinä säädettyyn lajisuojeluun ja mahdolliseen siitä poikkeamiseen. Rauhoitettujen lajien aiheuttamia vahinkoja koskevan sääntelyn voi kuitenkin olettaa muodostavan varsin laajan sääntelykokonaisuuden ottaen huomioon esimerkiksi riistavahinkolain laajuuden. Tämän vuoksi lajivahinkoihin liittyvä sääntely mahdollisine omine alalukuineen saattaisi muodostaa vaikeasti hahmotettavan kokonaisuuden osana luonnonsuojelulakia. Lisäksi jos valtioneuvoston päätös koskeva sääntely toteutetaan osittain komissiolle ennakolta ilmoitettavana tukijärjestelmänä, esimerkiksi komission hyväksymän maatalousalan suuntaviivojen mukaan tukijärjestelmät on perustettava määräaikaikaisina. Tällainen määräaikaikainen lakikokonaisuus, joka lisäksi todennäköisesti säädettäisiin tulevan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana sen jälkeen, kun komissio on sen hyväksynyt, on perustellumpaa toteuttaa omana lakinaan.

Ympäristöministeriön asetuksen (1626/1991) lisäksi maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (8/2002) sääntely ehdotetaan perustuslain säännöksistä johtuen nostettavaksi eduskuntalain tasolle ja otettavaksi osaksi uutta säädettävää lakia. Voimassa olevan asetuksen sääntelyyn ei ehdoteta tehtäväksi asiallisia muutoksia.

Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden lisäksi perustuslaki edellyttää, että näiden perussäännösten lisäksi lakiin otetaan riittävän täsmälliset ja tarkkarajaiset valtuussäännökset.

Alemman asteiset säännökset annetaan pääsääntöisesti valtioneuvoston asetuksella. Ministeriön asetuksella voidaan säätää lähinnä teknisistä yksityiskohdista.

Jos mahdollisessa jatkovalmistelussa päädyttäisiin siihen, että Maaseutuvirasto kokoaisi tiedot normisadoista ja yksikköhinnoista (mahdollisesti maakunnittain) taikka tuotantoeläinten käyvistä hinnoista tietyin aikaväleihin, ja näitä tietoja päätettäisiin käyttää osana rahoituspäätöksen tekemistä annettavan asetuksen kautta, niin tällöin joudutaan pohtimaan sitä, kenelle alemman asteisten säännösten antamisvalta voidaan tällaisessa tapauksessa antaa. Riistavahinkolaissa tehtyä ratkaisua, jossa norminantovaltaa on annettu Maaseutuvirastolle, ei voida suoralta kädeltä käyttää vertailukohtana, koska riistavahinkolaista ei hankittu sitä säädettäessä perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Normisadot, yksikköhinnat ja eläinten käyvät arvot ovat korvaushakemuksia ratkaistaessa keskeisessä asemassa, koska maksettavan korvauksen suuruus määräytyy niiden nojalla hyvin pitkälle. Niiden asiallinen merkitys on siten suuri. Toisaalta nämä tiedot ja arvot kootaan tilastojen pohjalta, joten niiden määrittelyyn ei liity samalla tavalla poliittista harkintaa kuin moneen muuhun asiaan. Tämä seikka puoltaisi sitä, että norminantovaltaa voitaisiin antaa Maaseutuvirastolle. Lainsäädännön koherenttiuden kannalta olisi myönteistä, että vahinkoa aiheuttaneesta lajista riippumatta rahoituksen myöntämisessä käytettävät normisadot, yksikköhinnat ja käyvät arvot olisivat yhteneväiset ja määriteltäisiin samalla säädöstasolla.

Jos lainvalmistelussa harkitaan jatkossa esimerkiksi tapahtuneen vahingon tunnistamisen ja arvioimisen siirtämistä muulle kuin viranomaiselle, eli esimerkiksi viranomaisen ulkopuoliselle asiantuntijalle (vahinkotarkastajalle), tällöin tällaisen tehtävän antamista tulee harkita perustuslain 124 §:n valossa. Säännöstä on sovellettu esimerkiksi annettaessa julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä metsäkeskukselle.

4.2 Euroopan unionin valtiontukea koskeva sääntely otettava huomioon

Suunniteltaessa valtion myöntämää rahoitusta rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen ja ennaltaehkäisemiseen tai maakotkan porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen on Euroopan unionin valtiontukea koskeva sääntely otettava huomioon.

Tehdyn erillisen selvityksen perusteella viljelysvahinkojen ja maatalouteen kuuluvien eläinvahinkojen osalta mahdollisen tukijärjestelmän toteuttaminen ennalta ilmoitettavana tukijärjestelmänä vaikuttaa perustelluimmalta. Tehdyn avustuspäätösten analyysin perusteella maatalousalan de minimis -tuen 15 000 eron raja kolmen verovuoden aikana ylittyisi monissa tapauksissa jo yhden avustuspäätöksen perusteella. Lisäksi voimassa oleva rahoitusjärjestelmä ei tunne avustusten myöntämistä vahinkoja ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin, vaan pelkää niiden korvaamiseen.

Omaa harkintaansa vaatii, mihin järjestelmään perustuen mahdolliset kalankasvatuslaitoksiin kohdistuneet vahingot voidaan korvata tai myöntää niille avustusta ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin. Kalastusta ja vesiviljelyä koskevissa komission suuntaviivoissa ei näyttäisi olevan kohtaa, jonka alle rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaaminen ja niiden ennaltaehkäiseminen voitaisiin sijoittaa. Riistavahinkolain puolella päädyttiin tällaisessa tilanteessa (hirvieläinten aiheuttamat maatalousvahingot) toteuttamaan tukijärjestelmä tältä osin de minimis -tukena. Kalastus- ja vesiviljelyalan osalta tuensaajakohtainen raja on 30 000 euroa kolmen verovuoden aikana, mikä saattaa mahdollistaa tukijärjestelmän toteuttamisen tätä kautta, jos vahinkojen korvaamisen osalta tuen myöntämisen edellytykset ja tuki-intensiteetti säilyisivät

suunnilleen nykyisellä tasolla. Jos kalankasvatukselle suunnitellaan myönnettäväksi rahoitusta ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin, 30 000 euron rajan voi ajatella mahdollistavan kohtuulliset investoinnit esimerkiksi altaiden kattamiseen ottaen huomioon myös hakijan oman mahdollisen rahoitusosuuden.

Yleinen de minimis -tuen raja on 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Sitä sovelletaan muihin kuin maatalousalalla tai kalastus- ja vesiviljelyalalla toimiviin yrityksiin.

Siltä osin kuin kyse ei ole vahinkojen korvaamisesta tai niiden ennalta ehkäisemisestä Euroopan unionin valtiontukisäännöksissä tarkoitettussa toiminnassa, valtion tukea koskevat säännökset eivät tule sovellettaviksi. Esimerkiksi rahoituksen myöntäminen harrastus- tai lemmikkieläimiin taikka vakituiseen tai vapaa-ajan asuntoon kohdistuvien vahinkojen korvaamiseen ja ennaltaehkäisemiseen ei kuulu Euroopan unionin valtiontukisäännösten piiriin.

Valittava valtiontukijärjestelmän muoto vaikuttaa mahdollisen hakijakohtaisen tukikaton lisäksi moneen muuhunkin rahoituspäätöksiin liittyvään asiaan, kuten rahoituskelpoisiksi katsottaviin kustannuksiin, tuki-intensiteettiin, tuen kasautumiseen muiden tukien kanssa, vahinkojen ja tehtyjen toimenpiteiden tarkastuksiin ja hakemuksessa ilmoitettaviin tietoihin. Kun mahdollisen tulevan lainvalmistelun yhteydessä on päätetty sovellettavasta tukijärjestelmästä, nämä edellytykset voidaan ottaa yksilöidysti huomioon rahoitusehtojen muotoilussa.

Yllä mainittujen säännösten lisäksi valtiontukia koskevat säännökset voivat edellyttää, että tukijärjestelmä täyttää tietyt yleiset tukijärjestelmälle asetetut edellytykset. Myös niiden täyttymisen arviointi on tarpeen suorittaa jatkovalmistelussa.

4.3 Oma rahoitusmomentti valtion budjettiin

Mahdollisen uuden lain säätäminen rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja avustusten myöntämisestä niiden ennalta ehkäisemiseen muodostaa oman oikeudellisen kokonaisuutensa. Kyse on myös Euroopan unionin valtiontukijärjestelmästä, josta ainakin osa toteutetaan mahdollisesti komissiolle ennalta ilmoitettavana tukijärjestelmänä maatalousalan suuntaviivojen mukaan. Tukijärjestelmä tullaan myös todennäköisesti säätämään määräaikaisena.

Riistavahinkolain mukaisiin korvauksiin on valtion tulo- ja menoarviossa omat momenttinsa siltä osin kuin korvaukset rahoitetaan valtion varoista verovaroin (30.40.42) tai pyyntilupamaksuina (30.40.41). Määräaikaisen kestävä metsätalouden rahoituslain (34/2015) osalta tulo- ja menoarviossa on myös omat momenttinsa (30.40.44 tuki puuntuotannon kestävyden turvaamiseen ja 30.40.45 metsäluonnon hoidon edistäminen).

Nykyisin rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen myönnettävät avustukset maksetaan ympäristöministeriön menomomentilta 35.10.63 (luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmenot), josta ministeriö omalla päätöksellään ohjaa tietyn osan vahinkojen korvaamiseen myönnettäviksi avustuksiksi. Maakotkan porotaloudelle aiheuttamat vahingot korvataan samalta momentilta.

Valtion tulo- ja menoarvioon ehdotetaan otettavaksi oma menomomenttinsa rauhoitettujen lajien (maakotka mukaan lukien) aiheuttamien vahinkojen korvauksiin ja niiden ennaltaehkäisemiseen myönnettäviin avustuksiin. Järjestely korostaisi säädettävän korvaus- ja avustusjärjestelmän (valtiontukijärjestelmän) itsenäisyyttä, ja järjestely olisi samansuuntainen riistavahinkolakiin liittyvän järjestelmän kanssa. Uuden menomomentin määrärahat olisivat käytettävissä vain tähän

eduskunnan osoittamaan tarkoitukseen. Järjestely toteuttaisi myös nykyistä paremmin sitä laissa säädettävää tarkoitusta, että korvaukset ja avustukset myönnettäisiin valtion tulo- ja menoarvioissa osoitetun määrärahan puitteissa. Nykyisin menomomentin tekstiosassa osoitetaan ne käyttötarkoitukset, joihin määrärahaa saadaan käyttää, mutta ei pääsääntöisesti osoiteta sitä määrää, joka varataan juuri tiettyyn käyttötarkoitukseen.

Uuden momentin perustaminen ei lisäisi valtion menoja, kun momenttia perustettaessa sille osoitettava määräraha vähennettäisiin vastaavasti nykyisin käytössä olevalta momentilta.

4.4 Valtion tulo- ja menoarvion rajoissa myönnettävä harkinnanvarainen valtion avustus

Kuten voimassa olevassa sääntelyssä eli rauhoitettuja lajeja koskevassa ympäristöministeriön päätöksessä, maakotkan porotaloudelle aiheuttamia vahinkoja koskevassa valtioneuvoston asetuksessa sekä riistavahinkolaissa, uudessa laissa valtion rahoitus ehdotettaisiin myönnettäväksi vuosittain valtion tulo- ja menoarviossa myönnetyn määrärahan puitteissa. Henkilöllä ei olisi ns. subjektiivista oikeutta avustukseen, vaan kyseessä olisi harkinnanvarainen etuus.

Kuten voimassa olevassa rauhoitettuja lajeja koskevassa sääntelyssä ja riistavahinkolaissa, kyse olisi valtion myöntämästä avustuksesta. Avustusta voitaisiin myöntää rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen sekä vahinkojen ennalta ehkäisyyn.

Tässä raportissa vahinkojen korvaamiseen tarkoitettu avustuksesta käytetään nimitystä korvaus, mutta samalla tulee muistaa, että kyseessä on valtion talousarvioon otetun määrärahan puitteissa myönnettävä harkinnanvarainen avustus, jonka saamiseen vahingon kohteeksi joutuneella henkilöllä ei ole ns. subjektiivista oikeutta. Kyse ei ole yksityisoikeudellisesta vahingonkorvauksesta. Avustuksen myöntämistä koskevasta päätöksestä voidaan hakea muutosta tekemällä ensivaiheessa oikaisuvaatimus ja valittamalla tämän jälkeen hallinto-oikeuteen. Sen sijaan yksityisoikeudellista vahingonkorvausta koskevan kanteen käsittelee ensivaiheessa kärjäoikeus. Yksityisoikeudelliseen vahingonkorvaukseen oikeutetulla on oikeus saada korvauksensa täysimääräisesti, riistavahinkolain ja säädettävän lain mukainen korvaus (avustus) on riippuvainen valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta, ja avustuksen osuus vahingon arvosta voi vaihdella tästä riippuen. Koska kyse on harkinnanvaraisesta avustuksesta, sekä riistavahinkolaissa että säädettävässä laissa vahingon arvo on mahdollista määritellä perustuvaksi normisatoihin ja yksikköhintoihin yksittäistapauksellisen käyvän arvon vahvistamisen sijasta. Vahinkojen ennaltaehkäisemiseen tarkoitettu tuesta sekä tuesta tutkimus- ja selvitystoimintaan käytetään tässä selvityksessä nimitystä avustus. Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksissä käytetään käsitettä tuki, ja se kattaa tässä selvityksessä tarkoitettut korvaukset ja avustukset.

Mikäli avustusta vahinkojen korvaamiseen ei voitaisi suorittaa talousarvioon otetun määrärahan puitteissa täysimääräisesti, vähennettäisiin jokaiselta kyseiseen korvaukseen oikeutetulta (eri vahinkoryhmät on mahdollista käsitellä eri tavalla) korvauksen määrää samassa suhteessa. Jatkovalmistelussa tulisi miettiä, onko korvaustyyppisiä, joissa korvaus tulisi aina maksaa täysimääräisesti (vrt. esim. riistavahinkolaissa säädetyt suurpetojen aiheuttamat henkilövahingot) lakiin otettavan säännöksen nojalla. Samoin tulisi harkita, tulisiko esimerkiksi maakotkan porotaloudelle aiheuttamat vahingot käsitellä omana ryhmänään ja muut rauhoitettujen lajien aiheuttamat vahingot vastaavasti omana ryhmänään.

4.5 Korvauksen ja avustuksen saajaa koskevat edellytykset

Korvausta rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista voitaisiin lähtökohtaisesti maksaa luonnollisille henkilöille. Korvaus voitaisiin myöntää lisäksi luonnollisten henkilöiden muodostamalle kuolinpesälle tai kuolinpesän muodostamalle yhtymälle. Samoin korvaus voitaisiin myöntää sellaisille luonnollisten henkilöiden muodostamille yhtymille ja yhtiöille, joiden pääasiallisena tarkoituksena on maatalouden tai kalankasvatuksen harjoittaminen.

Tämän rajauksen tarkoituksena olisi, että esimerkiksi kunnille, kuntayhtymille, maakunnille tai valtiolle ei maksettaisi korvauksia. Esimerkiksi valkuposkivanhanien aiheuttamat vahingot kaupunkien omistamille puistoille jäisivät tämän edellytyksen vuoksi korvausjärjestelmän ulkopuolelle.

Korvauksensaajat olisi syytä määritellä tarkemmin sen jälkeen, kun tiedossa on, minkä lajin ja minkä tyyppiin vahinkoihin korvausta on tarkoitus myöntää ja minkä tyyppisenä valtiontukijärjestelmänä tukijärjestelmä tai osa siitä on tarkoitus säätää.

Avustusta rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseen tulisi lähtökohtaisesti voida myöntää samoille henkilötahoille, joille voidaan maksaa korvauksia näiden lajien aiheuttamista vahingoista.

Sen sijaan vapaaehtoisen vahinkojen ennaltaehkäisyn paikallisen yhteistoimintaverkon osalta avustusta tulisi voida myöntää edellä mainittua laajemmin. Esimerkiksi aatteellisten yhdistysten tulisi olla avustuskelpoisia, jotta niille voitaisiin myöntää avustusta esimerkiksi kohtuullisista suunnittelukustannuksista tai avustusta aktiivista karkotustyötä tekevän henkilön palkkaamiseen. Samoin tulisi harkita avustuskelpoiksi myös esimerkiksi sellaisia yhtiöitä, joiden omistuksessa on aikaisemmin turvetuotannossa olleita suoalueita, ja jotka voitaisiin muuttaa esimerkiksi lintupelloiksi.

Kokeilu- ja selvitystoimintaa koskevien avustusten saajiksi tulisi hyväksyä laajalti erilaisia tahoja.

Maakotkien porotaloudelle aiheuttamat vahingot korvattaisiin paliskunnalle kuten voimassa olevan sääntelyn (VNA 6 §) mukaankin. Poronhoitolain (848/1990) 6 §:ssä tarkoitettu paliskunta olisi siten korvausavustukseen oikeutettu henkilö maakotkan porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen osalta. Voimassa olevan sääntelyn mukaan (VNA 7 §) paliskunta maksaa korvamerkityn poron omistajalle tämän vaatimuksesta korvauksen maakotkan tappaman tai sen aiheuttaman vahingon takia lopetetusta porosta. Poron omistajalle ei asetuksessa siten säädetä lisäedellytyksiä. Tätä lähtökohtaa ei ole tarkoitus muuttaa. Tämän vuoksi tällainen korvaus voitaisiin maksaa kaikille poron omistajille omistajan luonteesta tai ominaisuuksista riippumatta. Esimerkiksi jos kaupunki tai aatteellinen yhdistys omistaisi poron, korvaus voitaisiin maksaa myös sille.

4.6 Vahinkojen ennalta ehkäisemisen tavoite ja sen konkretisoiminen

Maatalousalan suuntaviivojen (2014) kohdan 392 mukaan, jotta vältettäisiin kilpailun vääristymisen riski ja kannustettaisiin riskien minimointiin, tuensaajilta edellytetään vähimmäisosuutta. Tällä tarkoitetaan komission mukaan *kohtuullisia ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä* (kuten turva-aidat), jotka ovat *oikeassa suhteessa suojeltujen eläinten kyseisellä alueella aiheuttamien vahinkojen riskiin*. Jos kohtuullisia ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ei ole mahdollista toteuttaa, asianomaisen jäsenvaltion olisi osoitettava tämä, jotta tuki voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi.

Maatalousalan suuntaviivoista voidaan ensinäkkin päätellä, että vahingon kärsijälle tulee säätää edellytys kohtuullisten ennalta ehkäisevien toimenpiteiden suorittamiseen, jotta korvausta syntyneestä vahingosta voitaisiin myöntää. Kohtuullisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon muun muassa suojellun lajin aiheuttama vahinkoriski. Toiseksi tällainen velvollisuus voidaan säätää luonnollisesti vain silloin, jos ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä ylipäättään on mahdollista suorittaa. Tällainen raja on otettava osaksi säädettävää velvollisuutta. Esimerkiksi 30 hehtaarin ohrapellon suojaaminen ennakolta muuttavien lintujen aiheuttamalta vahingolta on erityyppinen tilanne kuin yhdessä kohdassa sijaitsevan 30 tuorehupaalin suojaaminen tiheäsilmaisella verkolla naakkojen aiheuttamilta vahingoilta.

Toiseksi kyseinen suuntaviivojen kohta osoittaa, että riskien minimointi ja vahinkojen ennalta ehkäiseminen on tiettyyn rajaan asti ensisijainen tavoite vahinkojen korvaamisen nähden. Jos vahinkojen ennalta ehkäiseminen käytettävissä olevin kohtuullisin toimenpitein on mahdollista, tällaiset toimenpiteet tulee tehdä. Maatalousalan suuntaviivojen edellytys on mahdollista ymmärtää niin, että jos vahingon kärsijä ei ole tehnyt käytettävissä olevia kohtuullisia toimenpiteitä vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi, korvausta ei tule myöntää.

Toisaalla Maatalousalan suuntaviivoissa on säännökset investointituesta rahoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin. Yhdessä yllä olevan kohdan kanssa luettuna ne ovat käytettävissä silloin, kun tehtävät toimenpiteet ylittäisivät kohtuulliseksi katsottavan rajan. Suuntaviivoissa ei kuitenkaan edellytetä, että ensisijaisesti tulisi hakea avustusta ennalta ehkäisevien toimenpiteiden suorittamiseen suhteessa korvauksen saamiseen.

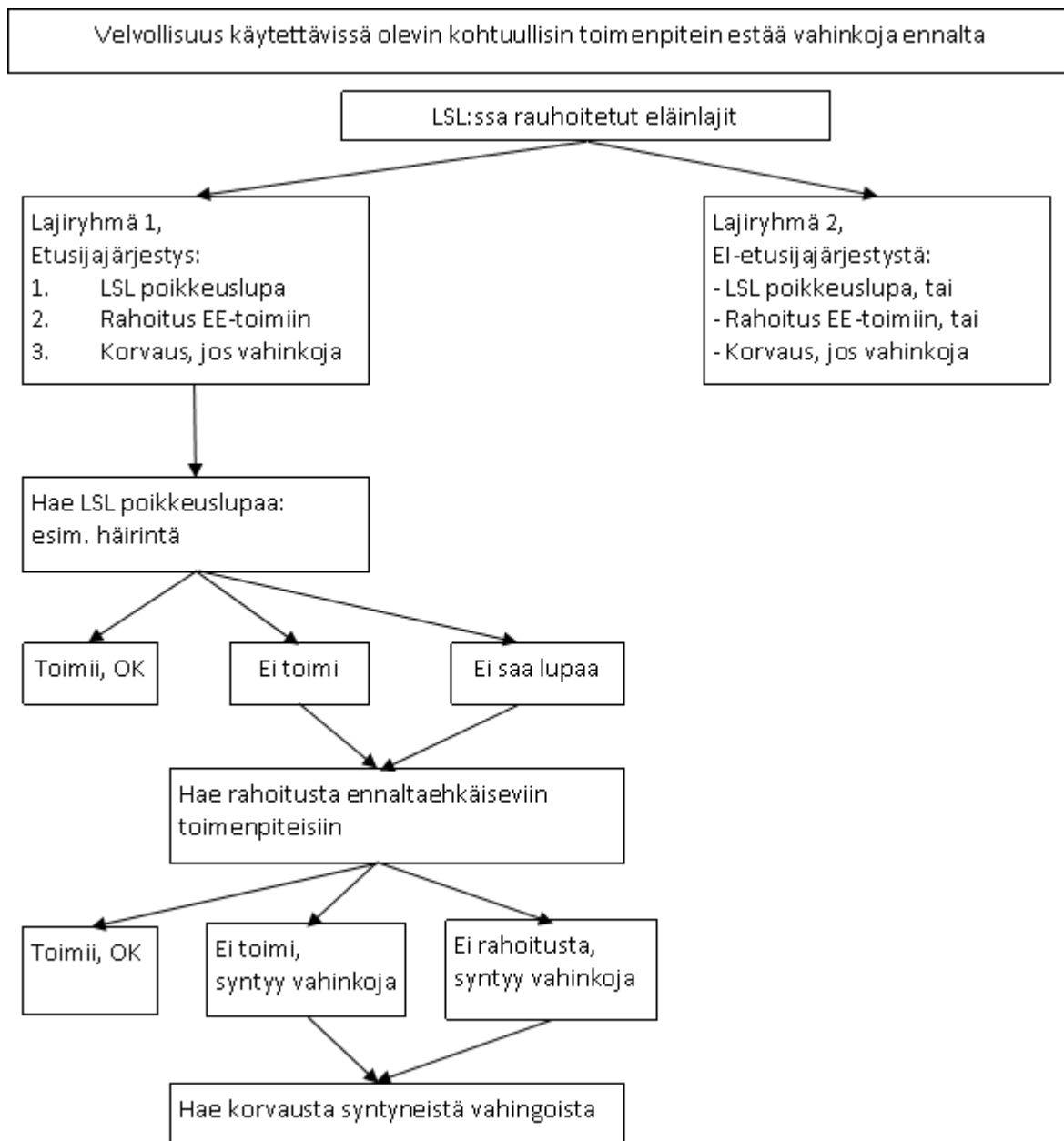
Edellä lausutun perusteella mahdolliseen uuteen lakiin tulisi ottaa säännös, joka velvoittaa jokaisen käytettävissä olevien kohtuullisten ennalta ehkäisevien toimenpiteiden suorittamiseen edellytyksenä korvauksen myöntämiseksi rauhoitetun lajin aiheuttamasta vahingosta. Vaikka mainitut suuntaviivat koskevat vain maatalousalaa, yhdenvertaisuuden näkökulmasta se on perusteltua saattaa koskemaan muitakin vahinkoja. Vastaavasti avustusta ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin voitaisiin myöntää siltä osin kuin ne ylittävät jokaisen velvollisuudeksi säädetyt kohtuulliset toimenpiteet ottaen lisäksi huomioon tuen myöntämiseksi Euroopan unionin säädöksissä säädetyt muut edellytykset. Tässä velvollisuudessa olisi kyse edellytyksestä korvauksen saamiselle, eikä se koskisi esimerkiksi tilanteita, joissa henkilön ei ole tarkoituksaan hakea korvauksia. Lisäksi sitä rajaisivat käytettävissä olevat toimenpiteet ja niiden kohtuullisuus. Esimerkiksi paalivahinkojen estämiseksi on olemassa keinoja (peittäminen), mutta 30 hehtaarin ohrapellon suojaamiseksi lintuvahingoilta keinot voivat olla vähissä. Samoin jos toimenpiteet ylittäisivät kohtuullisuuden rajan esimerkiksi niiden kustannusten vuoksi, velvollisuus rajautuisi vain kohtuulliseen määrään. Lisäksi jos tietyn eläinlajin aiheuttama vahinko olisi ennalta arvaamaton, siihen ei olisi ollut mahdollista varautua, mainittu velvollisuus ei aktualisoituisi, ja korvaus voitaisiin myöntää.

Edellä lausutusta tulee selkeästi erottaa pohdinnat siitä, tulisiko tämän lisäksi säätää velvollisuus hakea ensisijaisesti avustusta ennalta ehkäisevien toimenpiteiden suorittamiseen edellytyksenä korvauksen saamiselle, tai tulisiko säätää velvollisuus ensisijaisesti käyttää luonnonsuojelulain 48 ja 49.3 §:n mukaisia keinoja. Tätä on havainnollistettu kuvassa 6. Tällainen velvollisuus voisi koskea myös vain joitakin nimettyjä lajeja (kuvassa 6 lajiryhmä 1) tai vahinkotyyppejä, muiden lajien jäädessä velvollisuuden ulkopuolelle (lajiryhmä 2). Kuvassa käytettävissä olevilla kohtuullisilla toimenpiteillä tarkoitettaisiin jokaisen velvollisuutta tällaisten toimenpiteiden suorittamiseen. Niihin eivät kuulu kuvattu velvollisuus hakea luonnonsuojelulain mukaisia poikkeuslupia eikä velvollisuus hakea avustusta ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin.

Erityistä harkintaa kyllä vaatii, tulisiko vahinkojen ennalta ehkäisyn tavoite ymmärtää tällä tavoin ja nostaa se korostetusti lain ensisijaiseksi tavoitteeksi. Valtion varojen tarkoituksenmukaisen käytön näkökulmasta ja myös yrittäjän kannalta voisi olla esimerkiksi perusteltua myöntää avustusta kerralla kalanviljelyltään kattamiseen, kuin maksaa korvauksia syödyistä tai vahingoittuneista kaloista vuosi toisensa perään ja kattaa näin myyntitulojen menetystä. Avustuksen myöntämisen ja kalanviljelyltään kattamisen jälkeen yrittäjä voisi keskittyä normaaliin elinkeinotoimintaansa, ja valtion näkökulmasta säästyneet korvausrahat olisivat käytettävissä muihin kohteisiin.

Tämä ennalta ehkäisyn tavoitteen ensisijaisuus voisi merkitä sitä, että ensisijaisesti tulisi hakea avustusta ennalta ehkäisevien toimenpiteiden suorittamiseen. Vasta sitten, jos ennalta ehkäisevät toimenpiteet osoittautuvat tuloksettomiksi tai jos niitä ei ole mahdollista käyttää, voitaisiin myöntää korvausta aiheutuneista vahingoista.

Kolmanneksi vahinkojen ennalta ehkäisyn tavoitteen ensisijaisuuteen liittyy kysymys siitä, tulisiko korvauksen saamisen edellytykseksi asettaa, että vahingonkärsijä on ensin pyrkinyt estämään vahinkoja ennalta käyttämällä luonnonsuojelulain 48 tai 49.3 §:n mukaisen poikkeusluvan mukaisia keinoja (esimerkiksi häiritsemistä). Vasta sen jälkeen, jos nämä keinot eivät ole tuottaneet tulosta tai niitä ei ole mahdollista käyttää, vahingonkärsijälle voitaisiin myöntää korvausta aiheutuneesta vahingosta.



Kuva 6. Ruotsin mallin mukaelma. Korvauksen saamisen edellytyksenä olisi luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan mahdollistamien keinojen käyttäminen sekä avustuksen hakeminen ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin kuvitellun lajiryhmän 1 lajien osalta.

Ennalta ehkäisyn tavoitteen vahvistaminen tällä tavoin ja siirtyminen Ruotsin mallin mukaiseen järjestelmään ei ole perusteltua useasta syystä. Ensinäkin järjestelmä muodostuisi potentiaalisen vahingonkäräjän kannalta hyvin monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi. Lakiin otettavat edellytykset tekisivät järjestelmästä myös jäykän. Esimerkiksi jos vahingon riski on alun perin arvioitu pieneksi, ensimmäisen vahingon jälkeen vahingonkäräjä ei saisi korvauksia, vaikka vahingon arvo olisi huomattavakin. Toiseksi säädettävien edellytysten täyttyminen olisi tulkinnanvaraista tilanteissa, joissa esimerkiksi ennalta ehkäisevät toimenpiteet toimivat osittain, tai jos saman tilan alueella toimenpiteet toimivat yhdessä paikassa, mutta eivät toisaalla.

Tämän vuoksi lakiin ei esitetä otettavaksi säännöksiä siitä, että korvauksen myöntämisen edellytyksenä olisi, että vahingon kärsijä olisi ensisijaisesti käyttänyt luonnonsuojelulain 48 ja 49.3 §:n mukaisia keinoja, tai että korvauksen myöntämisen edellytyksenä olisi, että hakija on hakenut avustusta vahinkojen ennaltaehkäisemiseen, mutta nämä keinot ovat osoittautuneet tuloksettomiksi.

Näin ollen yllä lausutuilla perusteilla lakiin ehdotetaan otettavaksi vain säännös, jonka mukaan korvauksen myöntämisen edellytyksenä on käytettävissä olevien kohtuullisten ennalta ehkäisevien toimenpiteiden suorittaminen. Siltä osin kuin ennaltaehkäisevät toimenpiteet ylittäisivät kohtuullisuuden rajan, potentiaalisella vahingonkärsijällä olisi harkintavalta sen suhteen, hakeeko hän avustusta ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin, vai mahdollista korvausta sen jälkeen, jos vahinkoja on syntynyt. Samoin hänellä säilyisi harkintavalta sen suhteen, hakeeko hän luonnonsuojelulain 48 ja 49.3 §:n mahdollistamia poikkeuslupia.

Huolelliseen menettelyyn voi katsoa kuuluvan vahinkojen ennalta ehkäisemiseen liittyvien toimenpiteiden lisäksi myös syntyvien vahinkojen laajenemisen estäminen käytettävissä olevin kohtuullisin toimenpitein. Tätä koskeva säännös on myös riistavahinkolaissa (riistavahinkolaki 8.2 §). Jos vahinkojen syntyminen havaitaan, on sekä omistajan että valtion edun mukaista, että syntyvät vahingot pyritään rajaamaan mahdollisimman pieniksi. Tätä velvollisuutta rajaisivat edellä mainitut käytettävissä olevat keinot sekä niiden kohtuullisuutta koskevat edellytykset.

Selvää myös on, että jos vahingonkärsijä päinvastoin on myötävaikuttanut vahingon syntymiseen, korvausta ei tulisi myöntää.

4.7 Vahinkojen aiheuttajien ja vahinkojen kohteiden rajaaminen

Voimassa olevassa rauhoitettuja eläinlajeja koskevassa sääntelyssä rahoituskelpoisia ovat minkä tahansa rauhoitetun harvinaisen eläinlajin aiheuttamat vahingot maa-, metsä- ja kalataloudelle sekä rakennuksille.

Riistavahinkolain puolella kaikkien metsästettävien lajien, kuten jänisten, aiheuttamia vahinkoja ei käytännössä korvata riistavahinkolain 5.1 §:ssä säädetyistä edellytyksistä johtuen, eikä metsästyslaissa määriteltyjen rauhoittamattomien lajien, kuten räkättirastaiden aiheuttamia vahinkoja korvata valtion varoista lainkaan niitä koskevan säännöksen puuttuessa. Myös rauhoittamattomien lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisy esimerkiksi puutarhataloudelle jää riistavahinkolain järjestelmässä omistajan omalla kustannuksella huolehdittavaksi. Vastaavasti rauhoittamattomien eläinten aiheuttamat vahingot omistajan tulee varautua kattamaan omalla kustannuksellaan tai pyrkimään hankkimaan markkinoilta mahdollisen vakuutuksen. Merkittävän riistaeläinryhmän eli hirvieläinten aiheuttamat liikennevahingot, niin kuolemaan tai loukkaantumisiin johtavat henkilövahingot kuin esinevahingotkin, on jätetty kokonaan riistavahinkolain korvausjärjestelmän ulkopuolelle.²⁷ Niiden aiheuttamiin vahinkoihin ajoneuvojen omistajien/haltijoiden ja matkustajien tulee varautua esimerkiksi vakuutuksin tai kantaa näiden vahinkojen kustannukset muutoin omalla vastuullaan. Joka tapauksessa vastuu vahingoista on niiden osalta viime kädessä kohdistettu vahingon kohteelle, ei valtiolle tai metsästys oikeuden haltijoille.²⁸

²⁷ Liikenneviraston mukaan (Hirvieläinonnettomuudet vuonna 2015, Liikenneviraston tilastoja 8/2016, Helsinki 2016, s. 17) Suomen teillä tilastoitiin vuonna 2015 kaikkiaan 5 467 hirvieläinonnettomuutta, joissa kuoli kolme ihmistä ja 166 loukkaantui.

²⁸ Aikaisemmin hirvieläinvahinkojen korvaamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (1162/2000) 2.1 sekä 6–9 §:n nojalla valtion varoista korvattiin hirvieläimen ja ajoneuvon yhteentörmäyksessä aiheutunut vahinko

Tulevan säädettävän rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamia vahinkoja koskevan lain valmistelun kannalta voidaan teoreettisesti hahmotella kaksi erilaista lähestymistapaa: a) varovainen ja b) uudistava.

Varovaisessa lähestymistavassa voimassa olevan sääntelyn tapaan ei lähtökohtaisesti rajata mitään rauhoitettua nisäkä- tai lintulajia tai lajikokonaisuutta²⁹ lain rahoitusjärjestelmän ulkopuolelle. Vastaavasti vahingon kohde määritellään yleisellä tasolla esimerkiksi vahinkotyyppien käsitteen kautta. Syntyvää vahinkoa ei myöskään rajata esimerkiksi vahingon alueellisen laajuuden, määrän tai ajallisen toistuvuuden perusteella (esim. merkittävä vahinko).

Uudistavassa lähestymistavassa sääntelyn mallia otettaisiin riistavahinkolaista ja sen taustalla olevasta metsästyslaista. Tässä lähestymistavassa laissa määriteltäisiin tarkasti, minkä lajien ja mille aiheuttamat vahingot korvattaisiin, ja vastaavasti minkä lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyyn voitaisiin myöntää avustusta. Osassa näin määritellystä laji-vahinko -yhdistelmissä sääntelyä ei rajattaisi vahingon laajuuden, määrän tai toistuvuuden perusteella, mutta osalle vahinkoja määriteltäisiin korotetut edellytykset (esimerkiksi vain merkittävä vahinko korvattaisiin). Osa lajeista jätettäisiin sääntelyn ulkopuolelle sillä perusteella, ettei niiden arvioida aiheuttavan vahinkoa. Samoin harkittaisiin esimerkiksi Ruotsin mallin mukaisesti, tulisiko osa potentiaalisista vahingon kohteista jättää kokonaan valtion korvausjärjestelmän ulkopuolelle esimerkiksi niiden pistemäisen keskittymisen ja kyseiseen elinkeinotoimintaan luontaisesti liittyvän riskialttiuden vuoksi (esimerkiksi kalankasvatus). Myös hirvieläimien aiheuttamia liikennevahinkoja koskeva Suomen sääntelyesimerkki osoittaa, että huolimatta siitä, että valtio sääntelee hirvieläinten kantojen kokoa, hirvieläinten metsästystä harjoitetaan pääsääntöisesti harrastuksena ja hirvieläinten aiheuttamia liikennevahinkoja syntyy runsaasti, vahingon kohteet kantavat viimekädessä vastuun tapahtuneiden vahinkojen aiheuttamista kustannuksista.

Rauhoitettujen *eläinlajien* osalta tulisi miettiä:

- Mitkä lajit ovat suojelustatukseltaan ovat sellaisia, että niiden aiheuttamat vahingot tulisi korvata ja niiden aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemiseen tulisi myöntää avustusta?
- Onko olemassa sellaisia lajeja, jotka suojelustatuksensa perusteella voitaisiin jättää korvausjärjestelmän tai avustusjärjestelmän ulkopuolelle? Perustelevatko kuitenkin jotkin muut syyt kuin suojelustatus sen, että kyseisen lajin aiheuttamat vahingot tulisi tästä huolimatta korvata ja niiden ennaltaehkäisemiseen myöntää avustusta?
- Mitkä eläinlajit aiheuttavat käytännössä tällä hetkellä sellaisia merkittäviä vahinkoja esimerkiksi maataloudelle (viljelysvahinko, eläinvahingot), poronhoidolle, kotieläimille, kalankasvatukselle, puustolle taikka rakennuksille, että tämän perusteella näiden lajien aiheuttamat vahingot tulisi korvata?
- Onko olemassa sellaisia lajeja, joiden voidaan ennakoita tulevaisuudessa aiheuttavan merkittäviä vahinkoja, ja tämän vuoksi nämä lajit tulisi ottaa korvaus- ja avustussääntelyn piiriin?
- Miten tulee suhtautua tulevaisuuden epävarmuuteen? Olisiko kuitenkin perustellumpaa, että säädettävän lain soveltamisalaa ei rajattaisi vahinkoa aiheuttavien rauhoitettujen eläinlajien osalta, koska lakia säädettäessä ei voida varmuudella tietää, mitkä lajit tai lajikokonaisuudet tulevat tulevaisuudessa aiheuttamaan vahinkoja?

moottorikäyttöiselle rekisteröidylle ajoneuvolle tai hinattavalle laitteelle. Riistavahinkolain (105/2009) säätämiseen liittyneellä metsästyslain muutoksella (106/2009) kyseinen asetus kumottiin.

²⁹ Lajikokonaisuudella ei tarkoiteta tässä samaa kuin biologisesti määritellyllä lajiryhmällä (esim. lepakot), vaan muilla perusteilla määriteltyä eri lajien muodostamaa joukkoa.

Vahingon *kohteiden* osalta tulee miettiä:

- Määritelläänkö laissa yleisellä tasolla vahingon kohteet tai vahinkotyyppit kuten tähänkin asti, vai määritelläänkö laissa ne vahingonaiheuttaja-vahingonkohde-yhdistelmät, joihin lakia sovellettaisiin?
- Tulisiko lain soveltamisala rajata ainoastaan elinkeinotoiminnassa käytettävään omaisuuteen vai tulisiko kaikkeen omaisuuteen (esim. metsästyskoirat, hevoset) kohdistuvat vahingot säätää lain soveltamisalan piiriin?

Aiheutuneen vahingon korvaamiseen ja vahinkojen ennaltaehkäisyyn liittyy myös kysymys:

- Onko olemassa sellaisia lajeja, joiden aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemiseen tulisi voida myöntää avustusta, mutta niiden aiheuttamia vahinkoja ei korvattaisi valtion varoista?
- Aikaisemmin on jo hylätty ajatus siitä, vahinkojen ennalta ehkäiseminen esimerkiksi luonnonsuojelulain poikkeusluvan turvin ja avustuksen hakeminen ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin olisivat edellytyksenä korvauksen saamiselle joidenkin lajien osalta. Nyt esitetty kysymys liittyy mahdolliseen tilanteeseen, jossa kyseisen lajin aiheuttamat vahingot on ajateltu korvattaviksi mahdollisesta vakuutuksesta, mutta tämän lisäksi olisi tarjolla valtion rahoitusta kyseisen lajin aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyä koskeviin toimenpiteisiin.

Harkinnan jälkeen korvaus- ja avustusjärjestelmä esitetään säädettäväksi lähtien voimassa olevan sääntelyn lähtökohdasta eli siitä, ettei mitään rauhoitettua nisäkäs- tai lintulajia aseteta sääntelyn ulkopuolelle. Lakia säädettäessä ei voida esimerkiksi varmuudella tietää, mitkä lajit voivat aiheuttaa tulevaisuudessa vahinkoja. Lisäksi vaikka esimerkiksi ELY-keskusten päätösten perusteella voitaisiin haarukoida tyyppillisiä vahinkotilanteita, myös muukin laji voi yksittäistapauksessa aiheuttaa merkittäviä vahinkoja (esimerkiksi kasvihuoneessa).

Vahingon kohteiden osalta esitetään, ettei sääntelyä rajata koskemaan vain elinkeinotoiminnassa käytettävää omaisuutta, vaan sitä sovellettaisiin kaikkeen omaisuuteen, kuten lemmikkikoiriin ja -hevosiin.

Sen sijaan vahingon kohteiden määrittely ehdotetaan tehtäväksi vahinkotyypeittäin erottamalla viljelysvahingot, eläinvahingot, porovahingot, kalankasvatusvahingot, irtaimistovahingot, rakennusvahingot ja puustovahingot.

Vahinkotyyppit tulee määrittellä tarkemmin lainvalmistelun yhteydessä.

Viljelysvahinkoina korvattaisiin kasvaville viljelyksille tai kootulle sadolle aiheutuneet vahingot.

Eläinvahinkoina korvattaisiin tuotantoeläimille tai lemmikkieläimille aiheutuneet vahingot.

Erikseen säädettäisiin poroille aiheutuneista vahingoista, koska nykyinen sääntelyjärjestelmä esitetään sisällöltään säilytettäväksi. Samassa yhteydessä tulisi kuitenkin selvittää, aiheuttaako merikotka porotaloudelle vahinkoja, ja tulisiko merikotkan porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen sääntely mahdollisesti yhdistää nykyiseen sääntelyyn.

Kalankasvatusvahingoista esitetään säädettäväksi omana vahinkotyyppinä muun ohella EU-sääntelystä johtuen.

Rakennusvahingot esitetään rajattavaksi siten, että korvattavaksi tulisivat esimerkiksi lepakoiden rakennuksille aiheuttamat vahingot. Sen sijaan tulisi harkita, tulisiko esimerkiksi tikan hakkaamat

räystäslaudat tai naakkojen piippuihin tekemät pesät rajata sääntelyn ulkopuolelle. Tämänkaltaisiin vahinkoihin varautuminen ja syntyneiden vahinkojen korjaaminen on mahdollista katsoa myös normaaliin rakennuksen kunnossapitoon kuuluvaksi. Jos lain lähtökohtana on kuitenkin laaja vahinkokäsitys, eli ettei mitään lajia tai vahinkotyyppiä rajata sääntelyn ulkopuolelle, tätä koskevista poikkeussäännöksistä voi kuitenkin syntyä rajanveto-ongelmia, ja poikkeussäännösten tarpeellisuus lain tavoitteiden kannalta tulisi pystyä perustelevaan.

Puustovahinkoina korvattaisiin esimerkiksi merimetsojen kasvavalle puustolle aiheuttamat merkittävät vahingot vakituisen tai vapaa-ajanasuntojen välittömässä läheisyydessä. Toisaalta esimerkiksi tikkojen pesäkoloja hakkaamalla puustolle aiheuttamia vahinkoja ei ole mielekästä ottaa rahoitusjärjestelmän piiriin, vaan kyse olisi tavanomaisista luontoon kuuluvista ilmiöistä.

Viljelysvahinkoihin puolestaan voitaisiin lukea omana ryhmänään myös viljelyksessä käytettävälle irtaimistolle, kuten hallaharsoille, tai rakennuksille, kuten kasvihuoneille, aiheutuneet vahingot. Rajaus voisi olla perusteltu sen vuoksi, että EU:n Maatalousalan suuntaviivoissa (2014) kyseiset vahingot luetaan maatalousalaan kuuluviksi. Tällaiset irtaimistovahingot on myös mahdollista määrittellä omaksi ryhmäkseen. Muiden irtaimistovahinkojen osalta tulisi harkita, onko niitä käytännössä tarvetta säätää korvattaviksi.

4.8 Vahingon, vahingon arvon (tukikelpoisten kustannusten) ja korvauksen osuuden (enimmäistuki-intensiteetin) määrittely

Laissa tulisi määrittellä edellä mainittujen vahinkotyyppien lisäksi vahinkojen korvaamiseen liittyvät yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta keskeiset käsitteet. Tällaisia ovat esimerkiksi vahinko, vahingon arvo (tukikelpoiset kustannukset) ja enimmäistuki-intensiteetti (korvauksen osuus vahingon arvosta).

Peruslähtökohta vahingon määrittelyssä olisi, että korvauksen saamisen yleisenä edellytyksenä on, että vahingon aiheuttaja aikaansaa vahingon kohteessa tietyn seurauksen, ja tämän vahingon aiheuttajan käyttäytymisen ja syntyneen seurauksen välillä on suora syy-seuraussuhde.

Ainoastaan välittömät (suorat) vahingot esitetään korvattaviksi.

EU:n valtioneuvoston päätöksissä käytetään välillisten kustannusten käsitettä, jolla tarkoitetaan esimerkiksi loukkaantuneen eläimen hoidosta aiheutuneita eläinlääkintäkustannuksia.³⁰ Rauhoitetun eläimen, kuten kotkan vahingoittaessa koiraa kynsillään saalistaessaan, kotka aikaansaa välittömän vahingon. Tällainen vahinko korvattaisiin, koska on syntynyt välitön vahinko, koiran loukkaantuminen, joka on suoraan seurausta kotkan käyttäytymisestä. Vahingon suuruus eli tukikelpoiset kustannukset voitaisiin tällaisessa tapauksessa määrittellä esimerkiksi loukkaantuneen koiran eläinlääkintäkulujen perusteella, joita kuitenkin Maatalousalan suuntaviivoissa (2014, kohta 397) nimitetään välillisiksi kustannuksiksi. Lainsäädännössä käytettävä terminologia ei siten ole tässä suhteessa johdonmukaista, mistä johtuen säädettävässä laissa keskeiset käsitteet tulisi määrittellä huolellisesti.

EU:n valtioneuvoston päätökset vaikuttavat säädettävän tukijärjestelmän sisältöön monessa suhteessa. Ne vaikuttavat ensinäkin siihen, minkä tyyppisenä tukena (ennakolta ilmoitettava, ryhmäpoikkeusasetuksiin perustuva tai de minimis -tuki) tukijärjestelmä on mahdollista säätää.

³⁰ Näin esimerkiksi Maatalousalan suuntaviivat 2014, kohta 397.

Tämä lisäksi valtioneukisäännökset vaikuttavat esimerkiksi tukikelpoisten kustannusten määrittelyyn ja enimmäistuki-intensiteettiin. Lainvalmistelun kuluessa joudutaan myös määrittelemään tarkemmin korvattavat vahinkotyyppit. Tämän vuoksi erilaisia sääntelyvaihtoehtoja ja variaatioita on hyvin runsaasti eikä tässä yhteydessä ole mahdollista mennä yksityiskohtiin esimerkiksi vahingon, vahingon arvon tai enimmäistuki-intensiteetin (korvauksen osuus syntyneistä vahingoista) osalta.

Vahingon arvon määrittelyssä lähtökohtana voisi ensinäkkin olla laskennallinen (kaavamainen) vahingon arvon määrittely, joka perustuisi esimerkiksi viljelysvahinkojen osalta maakunnittain määriteltäviin normisatoihin ja yksikköhintoihin taikka maakotkan aiheuttamien porovahinkojen osalta maakotkan asuttujen reviirien lukumäärään ja pesimätulokseen. Toinen vaihtoehto on vahingon arvon määrittely konkreettisten tapauskohtaisten arvojen perusteella. Tämä tarkoittaisi viljelysvahinkojen osalta esim. kasvuston tilan tapauskohtaista arviointia tai eläinvahinkojen osalta konkreettista tietoa syntyneistä hoitokuluista.

Lainsäädännössä jouduttaneen soveltamaan kumpaakin lähtökohtaa. Esimerkiksi viljelysvahinkojen osalta vahingon arvon määrittely voisi lähtökohtaisesti perustua maakunnittaisiin normisatoihin ja yksikköhintoihin. Jos kuitenkin odotettavissa olevan sadon määrä poikkeaisi merkittävästi (tietty prosenttiosuus) normisadosta esimerkiksi maan poikkeuksellisen hyvän viljavuuden vuoksi tai toisaalta kasvukauden heikkojen kasvuolosuhteiden vuoksi, odotettavissa olevan sadon määrää voitaisiin tarkistaa tämän mukaisesti. Vastaava koskisi sadon laadun heikkenemistä (esim. leipävilja -rehuvilja) ja sen vaikutusta yksikköhintaan. Myös luomuviljelyn vaikutus sadon määriin ja yksikköhintoihin voitaisiin ottaa vastaavalla tavalla kaavamaisesti huomioon.

Eläinvahinkojen osalta maakotkan aiheuttamien porovahinkojen tai kalasääksen aiheuttamien kalankasvatusvahinkojen jokaisen vahinkotapahtuman yksilöinti on käytännössä mahdottomuus, mistä johtuen vahingon arvo joudutaan arvioimaan. Sen sijaan kotieläimen vahingoittuessa vahingon suuruus voitaisiin määritellä konkreettisten hoitokulujen perusteella. Vahingon arvoa käsitellään myös jaksossa 4.12.

Laissa tulisi myös säätää, ettei korvauksen määrä saa ylittää vahingon arvoa, ja että vahinkotapahtuman seurauksena saadut muut tuet tai korvaukset, kuten vakuutuskorvaus, tulee vähentää maksettavasta korvauksesta (ylikompensaation kieltö).

4.9 Vahingon tunnistaminen ja arvioiminen

Maatalousalan suuntaviivojen (2014) kohdan 396 mukaan tukikelpoisia kustannuksia ovat ne vahinkotapahtuman suorana seurauksena aiheutuneiden vahinkojen kustannukset, jotka viranomaisen, tuen myöntävän viranomaisen hyväksymä riippumaton asiantuntija tai vakuutusyhtiö on arvioinut.

Tästä edellytyksestä seuraa, että jos tukijärjestelmä päätetään maatalousalalla rakentaa tavanomaiseksi ennalta komissiolle hyväksyttäväksi ilmoitettavaksi tukijärjestelmäksi, tapahtuneen vahingon tunnistaminen ja sen arvioimisen tulee tapahtua suuntaviivoissa mainitun toimijan toimesta. Vaikka maatalousalan suuntaviivoja sovelletaan vain kyseisellä alalla, kansallisesti on perusteltua yhdenvertaisuuden näkökulmasta edellyttää samaa lähtökohtaa sovellettavaksi kaikkien korvattavaksi säädettyjen vahinkojen osalta.

Maatalousalan suuntaviivat eivät edellytä, että tuen myöntävän viranomaisen tulisi itse arvioida nämä kustannukset. Näiden kustannusten arvioiminen voidaan antaa toisen viranomaisen, viranomaisen hyväksymän asiantuntijan tai vakuutusyhtiön edustajan tehtäväksi. Maatalousalan

suuntaviivat eivät siten aseta estettä sille, että maatalousalan vahingon tunnistaminen ja arvioiminen annettaisiin esimerkiksi maakunnalle (maakuntatason maatalousalan viranomaiselle) tilanteessa, jossa korvauksen myöntävänä viranomaisena olisi valtion lupa- ja valvontaviranomainen LUOVA). Vahinkojen tunnistaminen ja arvioiminen olisi myös mahdollista antaa myös esimerkiksi viranomaisen, kuten LUOVA:n hyväksymän ulkopuolisen asiantuntijan (vahinkotarkastajan) tehtäväksi.

Vahingon tunnistaminen ja arvioiminen voi tarkoittaa vahinkotyyppistä riippuen eri asioita. Esimerkiksi viljelysvahingon osalta vahingon tunnistaminen ja arvioiminen tarkoittaisi, että suuntaviivoissa tarkoitettu taho toteaa vahingon esimerkiksi syönnösjälkien perusteella kurjen tekemäksi ja arvioi sitten vahingon suuruuden. Sen sijaan esimerkiksi porovahingon osalta vahingon tunnistaminen tai arvioiminen voisi merkitä sitä, että viranomaisen tai tämän hyväksymä vahinkotarkastaja toteaa asuttujen reviirien ja onnistuneiden pesintöjen määrän pesätarkastuksella. Vastaavasti jos kalasääksen aiheuttamien kalankasvatusvahinkojen osalta korvaus määräytyisi laskennallisesti tietyllä säteellä laitokselta pesivien parien lukumäärän ja pesimätuloksen perusteella, tulisi pesintä tarkastaa sekä se, että kalasääkset käyvät kalankasvatuslaitoksella ruokailemassa.

4.10 Vahinkojen tunnistamisen ja arvioimisen suorittaja

Edellä on jo käynyt ilmi, että Maatalousalan suuntaviivat (2014) mahdollistavat vahinkojen tunnistamisen ja arvioimisen rahoituksesta päättävän viranomaisen omana työnä, muun viranomaisen toimesta, viranomaisen hyväksymän vahinkotarkastajan toimesta tai vakuutusyhtiön edustajan toimesta.

ELY-keskuksien tekemien rahoituspäätösten perusteella maatalousvahingot eli maatalouteen liittyvät viljelysvahingot sekä eläinvahingot ovat selkeästi suurin ryhmä, johon myönnetään valtion rahoitusta.

Maatalouteen liittyvien vahinkojen osalta nykyisten kuntien maataloushallinnon edustajien (maataloussihteerien) käyttämistä myös jatkossa maatalousvahinkojen tunnistamisen ja arvioimisessa lausunnon antajina eli arviokirjan laatijoina puoltavat useat perusteet. Maataloudessa on olemassa lukuisia erilaisia tukimuotoja, joiden rahoituslähde myös vaihtelee. Tuki rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen on yksi tukimuoto muiden joukossa. Maatalousyrittäjien näkökulmasta he ovat tottuneita asioimaan kunnan maataloushallinnon kanssa ja esimerkiksi saamaan tietoa eri tukimuodoista. Heillä on myös asiantuntemusta arvioida maatalouteen liittyviä vahinkoja ja he soveltavat samantyyppistä normistoa esimerkiksi hirvieläinten aiheuttamien maatalousvahinkojen tunnistamisessa ja arvioimisessa. Vahingon kärsijän kannalta olisi tärkeää, ettei hänen tarvitsisi ennakolta tietää, onko kyseessä luonnonsuojelulaissa tai metsästyslaissa tarkoitettu laji vai molemmat, joiden aiheuttamasta vahingosta hän haluaisi hakea korvausta. Samoin on mahdollista, että samalla tilakäynnillä voitaisiin tunnistaa eri vahingonaiheuttajien aiheuttamat vahingot.

Erilaisten ympäristön käyttöön liittyvien lupien osalta ollaan menettelyjä sujuvoittamassa tulevaisuudessa siten, että luvanhakija voisi hakea eri lakien mukaisia lupia ns. yhdeltä luukulta, eli jättämällä yhden hakemuksen. Tätä samaa sujuvoittamisen tavoitetta palvelisi myös se, että maatalousyrittäjä saisi asiansa eteenpäin saman viranomaisen kanssa asioimalla eläinlajista riippumatta. Lisäksi maataloushallinnon asiakkaana eli palvelun kohteena on kyseinen maatalousyrittäjä, joka tekee ilmoituksen vahingosta saadakseen sen tunnistetuksi ja arvioiduksi, ja saadakseen tästä lausunnon (arviokirjan). Tällainen tunnistaminen ja arvioiminen tarvitaan, jotta

maatalousyrittäjä saisi valtiolta hänelle kuuluvat rahat. Maataloushallinnon asiakkaana ei siten ole esimerkiksi ELY-keskus, vaikka se tällä hetkellä toimiikin rahoituksen myöntäjänä.

Analysoitujen avustuspäätösten perusteella vahingot keskittyvät erityisesti ns. ruotsinkieliselle Pohjanmaalle. Kielellisten oikeuksien toteutuminen myös edellyttää, että syntyneen vahingon tunnistaisi ja arvioisi henkilö, jolla on asiantuntemusta itse substanssiasiassa, mutta joka myös pystyy palvelemaan heitä ruotsin kielellä. Tämä puoltaisi sitä, että nykyisin lausuntoja kirjoittavat henkilöt voisivat jatkossa toimia vahinkojen tunnistajina ja arvioijina (arviokirjan laatijoina eli lausunnon antajina).

Kuntien maataloushallinto siirtynee jatkossa maakuntiin, mutta niillä voi olla paikallisia toimipisteitä. Lienee todennäköistä, että kuntien nykyiset työntekijät pääsääntöisesti siirtyvät uusien maakuntien palvelukseen. Tällä perusteella sama osaava henkilökunta olisi todennäköisesti myös jatkossa käytettävissä maatalouteen liittyvien vahinkojen tunnistamisessa ja arvioimisessa.

Muut vahinkotyytit muodostavat monimuotoisemman joukon. Niiden osalta ei ole osoitettavissa yhtä tahoja, joka voisi suorittaa vahinkojen tunnistamisen ja arvioimisen. Tässä yhteydessä on mahdollista esittää ainoastaan erilaisia näkökulmia.

Esimerkiksi Maatalousalan suuntaviivojen (2014) tai Kalastus- ja vesiviljelyalan suuntaviivojen (2015) mukaan on mahdollista, että rahoituksesta päättävä viranomaisen tunnistaa ja arvioi itse vahingon. Tällöin esimerkiksi eläinvahinkojen osalta hakija voisi esittää selvityksenä eläinlääkärin lausunnon ja aiheutuneen vahingon hoidosta aiheutuneet kustannukset esimerkiksi eläinlääkäriltä saatuna kuluerittelyinä. Jos tapettua eläintä ei löydy, tilanne muodostuu toisenlaiseksi.

Poroihin kohdistuvien vahinkojen osalta maakotkien pesintätilanteen tulisi tarkastaa esimerkiksi Metsähallituksessa viranomaistehtäviä hoitava henkilö, ja säädettävässä laissa tulisi olla Suomen perustuslain 124 §:n edellytykset täyttävät säännökset siitä, että tehtävä olisi mahdollista antaa viranomaisen hyväksymän ulkopuolisen vahinkotarkastajan tehtäväksi. Sama koskee kalasääksen asuttujen reviirien määrän tarkastamista. Kalanviljelylaitoksella tapahtuvien tarkastusten osalta tulisi harkita tehtävän antamista joko maataloushallinnolle, sille viranomaiselle, joka myöntää kyseiselle elinkeinolle muutenkin tukia tai erilliselle vahinkotarkastajalle.

Rakennusvahinkojen osalta esimerkiksi lepakkovahinkojen yhteydessä rakennustarkastajan tai terveystarkastajan lausunto olisi riittävä. Jos vakuutuksesta korvataan osa vahingoista, tällöin vakuutustarkastajan lausunto vahingon suuruudesta olisi käytettävissä. Lainvalmistelussa on lisäksi linjattava, miten vahinkojen suuruus määritetään, jos rakennus joudutaan esimerkiksi purkamaan tai korjaamaan sitä merkittävästi.

Irtaimistovahinkojen osalta maatalouteen liittyvät irtaimistovahingot voitaisiin todetta ja arvioida osana maatalousvahinkoja (esim. hallaharsot) kunnan tai maakunnan maataloussihteerin toimesta.

Jos ja kun vahinkojen tunnistamisesta ja arvioimisesta syntyy kustannuksia, nämä voitaisiin periä esimerkiksi kunnallisen taksan mukaisesti vahingon arvioimisen hakijalta. Vastaavasti laissa tulisi säätää, että jos vahinkohakemuksen tekijälle maksetaan korvausta tapahtuneen vahingon johdosta, korvataan myös sen selvittämisestä ja arvioimisesta syntyneet kustannukset vahingonkäräjälle. Tämä järjestely parantaisi myös kustannusten läpinäkyvyyttä.

Jos vahinkojen ennaltaehkäisyyn myönnetään avustusta yhdelle hakijalle, tai vapaaehtoiselle paikalliselle vahinkojen ennaltaehkäisyn yhteistoimintaverkostolle, tulisi tapauksesta riippuen tehdyt toimenpiteet käydä tarkastamassa tai laatia tehdyistä toimenpiteistä toteutusselvitys.

4.11 Hallinnollinen rakenne ja vahinkojen korvaamiseen liittyvä menettely

Aluehallintouudistuksessa nykyisin ELY-keskuksella olevia tehtäviä ollaan siirtämässä maakuntiin ja/tai valtion lupa- ja valvontaviranomaiselle (LUOVA:lle). Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamista ja avustusten myöntämistä ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin (mukaan lukien maakotkan porotaloudelle aiheuttamat vahingot) koskevan tehtävän sijoittamisesta päätettäessä voidaan painottaa erilaisia näkökulmia. Kyse on erilaisten seikkojen painotuksesta ja punninnasta. Selvityksessä ei tullut esiin seikkoja, jotka yksiselitteisesti puoltaisivat tehtävien osoittamista joko maakunnille tai LUOVA:lle. Sen sijaan tehtävän jakamiseen maakuntien ja LUOVA:n kesken suhtauduttiin haastatteluissa kielteisesti. Viimekädessä tehtävän osoittamisesta tietyille taholle on kysymys myös poliittisesta ratkaisusta, jonka sisältöä ei tätä kirjoitettaessa ole lyöty lukkoon. Tällä ratkaisulla on vaikutusta muun ohella siihen, päättääkö rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja avustusten myöntämisestä niiden ennaltaehkäisyyn maakunnissa oleva viranomainen vai edellä mainittu LUOVA. Lisäksi aluehallintouudistus vaikuttaa muiden luonnonsuojeluun ja maatalouteen liittyvien tehtävien hoidon järjestämiseen.

Jos muun ohella painotetaan tehtävän hoitamiseen tarvittavaa asiantuntemusta, hakijoiden yhdenvertaista kohtelua, yhden luukun periaatteen toteutumista esimerkiksi haettaessa samanaikaisesti luonnonsuojelulain mukaista poikkeuslupaa ja/tai maankäyttö- ja rakennuslain mukaista rakennus- tai toimenpidelupaa, valtion myöntämien resurssien joustavaa käyttöä koko maan alueella sekä mahdollista menettelyn nopeutumista, olisi perusteltua antaa korvauksista ja avustuksista päättäminen antaa LUOVA:n tehtäväksi. Sen sijaan jos painotetaan esimerkiksi paikallistuntemusta ja synergiaa maakuntiin siirrettävän maataloushallinnon tehtävien kanssa, lopputulos olisi toinen.

Edelliseen nähden huomattavasti yksinkertaisempaa on hahmotella rahoituksen myöntämiseen liittyvän prosessin pääpiirteet. Siihen tulevat kuitenkin välillisesti vaikuttamaan myös aluehallinnon uudistamista koskevat ratkaisut.

Virossa, Norjassa ja Ruotsissa on kaikissa karkeasti hahmotettavissa sama asian etenemistapa luonnonvaraisen eläimen aiheutettua eläin- tai viljelysvahinkoa: vahingosta tehdään ilmoitus viranomaiselle (Virossa keskusvirasto, Norjassa ja Ruotsissa lääninhallinto), joka määrää tunnistamisen ja arvioinnin suoritettavaksi, ja tämän suorittavat Virossa ja Ruotsissa vahinkotarkastajat (tarkastusmiehet), Norjassa valtion viranomainen. He tunnistavat ja arvioivat vahingon ja laativat siitä arviokirjan. Vahingon kärsijä tekee hakemuksen ja liittyy siihen arviokirjan, ja niihin perustuen rahoituksesta päättävä viranomainen tekee päätöksensä. Suomessa riistavahinkolaissa on vastaavanlainen menettely.

Vastaavanlainen perusrakenne tulisi ottaa käyttöön myös Suomessa rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen osalta. Nykyisin voimassa olevassa asetuksessa tämä on jo osin olemassa, mutta säännöksissä ei mainita nimenomaisesti vahinkoilmoituksen tekemistä ja arviokirjan sijasta puhutaan lausunnosta.

Harkittaessa sitä, kenelle vahinkoilmoitus tulisi tehdä, tulisi ottaa huomioon se, kenen puoleen vahinkoa kärsinyt henkilö luontaisesti kääntyy kyseisen tyyppisissä tilanteissa. Maatalouteen kohdistuvien vahinkojen osalta tämä lienee tällä hetkellä kunnan maatalousviranomainen ja jatkossa maakunnan maatalousviranomainen. Tämä puoltaisi sitä, että näiden vahinkojen osalta ilmoitus voitaisiin tehdä suoraan sille. Toinen vaihtoehto on, että ilmoitus tulisi tehdä rahoituksesta

päättävälle viranomaiselle eli LUOVA:lle tai maakunnalle, joka sitten ohjaisi asian tapahtuman sijaintipaikan mukaan määräytyvälle toimivaltaiselle maakunnan maatalousviranomaiselle. Tästä seuraisi kuitenkin ylimääräinen mutka asian käsittelyssä. Jos jatkossa maatalouteen liittyvien vahinkojen tunnistaminen ja arvioiminen annetaan erityisen viranomaisen hyväksymän asiantuntijan tehtäväksi, vahinkoilmoitus tulisi tehdä LUOVA:lle tai maakunnalle, joka sitten osoittaa asian vahinkotarkastajalle.

Muiden vahinkotyyppien osalta ei ehkä ole ajateltavissa vastaavalla tavalla yhtä selkeää tahoja, jonka puoleen ihmiset luontaisesti kääntyisivät. Tähän asti esiintyneet vahinkotilanteet ovat olleet myös hyvin erilaisia.

Tällä perusteella vahinkoilmoitus ehdotetaan tehtäväksi maatalousvahingoissa kunnan/maakunnan maatalousviranomaiselle ja muissa tapauksissa rahoituksesta päättävälle viranomaiselle eli LUOVA:lle tai maakunnalle. Jos tämän kahtiajaon koetaan lisäävän lainsäädännön epäselvyyttä, vahinkoilmoitukset tulisi tehdä kaikissa tapauksissa LUOVA:lle tai maakunnalle.

Niissä tapauksissa, joissa LUOVA tai maakunta antaisi vahingon tunnistamisen ja arvioimisen toisen viranomaisen tai erityisen vahinkotarkastajan tehtäväksi, vahingon tunnistamisesta ja tarkastamisesta aiheutuvat kustannukset tulisi suoraan ohjata rahoituksesta päättävän viranomaisen eli LUOVA:n tai maakunnan maksettavaksi.

Vahingon tunnistamisen ja arvioinnin suorittajan tulisi laatia asiasta arviokirja, ja antaa se vahingon kärsijälle.

Vahingon kärsijä puolestaan tekisi edelleen tämän perusteella korvausvahinkohakemuksen ja osoittaisi sen LUOVA:lle tai maakunnalle. Siihen perustuen LUOVA tai maakunta tekisi päätöksen asiassa.

Jos menettely päätetään toteuttaa myös sähköisenä, jo vahinkoilmoituksen tekemisvaiheesta lähtien tiedot tulisi voida tallentaa saman asian osalta sähköiseen järjestelmään. Tämän tulisi koskea kaikkia menettelyvaiheita (vahinkoilmoitus, arviokirja, korvaushakemus, päätös). Aina tulisi kuitenkin säilyttää mahdollisuus kirjalliseen menettelyyn. Tältä osin sähköisesti tulisi kuitenkin olla saatavissa valmiita lomakkeita eri vahinkotyyppijä ja menettelyvaiheita varten.

4.12 Rahoitustyypit

Rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen ja ennalta ehkäisemiseen ehdotetaan neljänlaisia rahoitusmuotoja:

- A. Tapahtuneen vahingon korvaaminen.
- B. Avustus ennalta ehkäisevien toimenpiteiden suorittamiseen (jotka ylittävät jokaisen velvollisuuden kohtuullisten käytettävissä olevien ennaltaehkäisevien keinojen käyttämiseen).
- C. Avustus vapaaehtoiselle ja määräaikaiselle vahinkojen ennaltaehkäisyn paikalliselle yhteistoimintaverkostolle.
- D. Tutkimus- ja kehittämisavustus.

A. Syntyneiden vahinkojen korvaaminen

Vahinkojen korvaamista koskevien säännösten valmistelussa tulee ottaa huomioon seuraavankaltaisia seikkoja:

- Valtiontukisäännökset voivat vaikuttaa siihen, mitkä kustannukset voidaan katsoa tukikelpoisiksi.
- Vahinkojen tunnistamisessa ja arvioimisessa tulisi lähteä siitä, että vahingon arvo määritellään ennen vahinkohetkeä olleeseen käypään arvoon; valtiontukisäännökset voivat kuitenkin vaikuttaa vahingon arvon määrittelyyn tukikelpoisia kustannuksia koskevien edellytysten kautta. Vahinkotyypit ovat kuitenkin luonteeltaan erilaisia, mistä johtuen tarvitaan erityissäännöksiä.

- Laissa tulisi vahinkotyypeittäin määritellä, mihin vahingon arvo perustuu.

- Käytännössä vahinkotilanteet ja vahinkotyypit poikkeavat toisistaan.

a) Esimerkiksi osassa vahingoista vahingon määrän ja arvon määrittely voi perustua löydettyyn tai muutoin todennettavissa olevaan vahinkoon (esim. viljapelto, loukkaantunut eläin). Toisaalta osa vahingonkohteista voi olla hankalasti löydettävissä tai muutoin käytännössä mahdottomia todentaa tarkasti (esim. kalanviljelyaltaasta syötyjen kalojen määrä, tapetut poronvasat).

b) Vahingon arvo voi perustua lähtökohtaisesti etukäteen määriteltyihin standardiarvoihin (normisato, yksikköhinta, tuotantoeläimen käypä arvo) tai vastaaviin (esim. arvioitu syötyjen kalojen määrä pesivien parien lukumäärän perusteella).

c) Samassakin vahinkotyyppissä voi olla perusteltua käyttää eri lähtökohtia vahingon arvon määrittelyssä hieman eri tilanteissa. Esimerkiksi tapetun tuotantoeläimen osalta voisi olla perusteltua käyttää standardiarvoja, mutta vahingoittuneen eläimen osalta syntyneitä todellisia eläinlääkärikustannuksia.

- Vahinkojen tunnistamisen ja arvioimisen menetelmät tulee tehdä selkeiksi, riittävän yksikertaisiksi ja sujuviksi. Esimerkiksi riistavahinkolain tapaan ehdotetaan käytettävän viljelyvahinkojen suuruuden määrittelyssä normisatoa ja yksikköhintaa. Oikeudenmukaisuussyyt voivat perustella sen, että kun kysymys on luomuviljelystä, tai jos odotettavissa oleva sato poikkeaisi merkittävästi vähintään tietyn prosenttiosuuden normaalisadosta, näitä arvoja voitaisiin korottaa tai laskea kaavamaisesti tietyn prosenttiosuuden mukaisesti. Tätä kysymystä olisi syytä selvittää jatkovalmistelussa (esim. satomäärien ja tuottajahintojen erot luomun ja tavallisten tuotteiden välillä). Normisatojen, yksikköhintojen sekä mahdollisten korotusten ja vähennysten tulisi olla kaavamaisia menettelyn ajallisen sujuvuuden takaamiseksi.

- Lakiin tulisi ottaa selkeät perussäännökset vahinkojen suuruuden arvioinnista sekä valtuussäännökset muun ohella normisatojen ja yksikköhintojen määrittelyksi esimerkiksi ministeriön asetuksella määrätyin väliajoin Maaseutuvirastolta saataviin tietoihin pohjautuen. Nykyisin nämä määritellään ELY-keskuksittain, mutta jatkossa lienee perustellumpaa käyttää maakuntajakoa. Standardiarvot tulisi määritellä myös esimerkiksi paaleille, erilaisille eläimille sekä viljellyille, eri-ikäisille kalalajeille, jos kalasääksen kalanviljelylaitoksille aiheuttamat vahingot lasketaan tietyllä säteellä kalanviljelylaitoksesta sijaitsevien asuttujen pesien ja pesimätuloksen perusteella oletetun kalankulutuksen perusteella.

- Vahingon arvo tulee pitää erillään maksettavan korvauksen määrästä. Valtiontukisäännöksissä on voitu esimerkiksi määritellä, että tuki-intensiteetti eli tuen osuus tukikelpoisista kustannuksista voi olla korkeintaan tietyn osuuden suuruinen, esim. enintään 80 prosenttia.

- Tuki-intensiteetti voi olla eri vahinkotyypeissä erisuuruinen.

- Maksettava korvaus on rahallinen korvaus aiheutuneesta vahingosta, eräissä tapauksissa siihen sisältyy korvaus vastaisesta tulonmenetyksestä. Tästä on erotettava avustus, jota voidaan hakea vahinkoja ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin. Samoin jos tarkoituksena olisi, että avustus olisi tarkoitettu ja kohdennettu tapahtuneen vahingon jälkeiseen vahingon *korjaamiseen* tietyillä

hakemuksessa kuvatuilla toimenpiteillä, tästä tulisi säätää omassa säännöksessään. Jälkimmäisen kaltaista säännöstä ei ehdoteta otettavaksi lakiin (korvaaminen ≠ korjaaminen).

- Korvaukselle ei ehdoteta määriteltäväksi vahinkotapahtumakohtaista euromääräistä omavastuusuosuutta. Mahdollisessa uudessa laissa ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi jokaiselle velvollisuus käytettävissä olevien kohtuullisten ennaltaehkäisevien toimenpiteiden suorittamiseen. Tätä edellyttää muun ohella Maatalousalan suuntaviivat (2014).
- Lisäksi riistavahinkolain tapaan ehdotetaan säädettäväksi, että säädettävän lain nojalla samalle hakijalle samana vuonna maksettavien korvausten ja avustusten tulee yhteenlaskettuna ylittää tietty summaa, jotta ne maksetaan. Riistavahinkolaissa tämä määrä on tällä hetkellä 170 euroa vuodessa ja lainsäädännön koherenttiuden näkökulmasta summan tulisi olla sama. Koska korvausasian käsittely aiheuttaa hallinnollisia kustannuksia, on valtiontaloudellisesti järkevää, että maksettavalle määrälle säädetään tietty selkeä minimimäärä. Kun tämä summa on tiedossa, tämä auttaa vahingonkärsijää arvioimaan itse sitä, onko taloudellisesti mielekästä tehdä vahingosta vahinkoilmoitusta.
- Jos tietynä vuonna rauhoitettujen eläinten aiheuttamia vahinkoja ei voida korvata täysimääräisesti, vähennetään jokaisen korvauksensaajan osuutta samassa suhteessa. Eri vahinkotyyppejä on mahdollista käsitellä eri tavalla eli omina ryhminään, mutta samanlaisia tapauksia on aina käsiteltävä samalla tavalla.
- Vahinkojen tunnistamisesta ja arvioimisesta vahingonkärsijälle aiheutuneet ja tämän maksamat kustannukset korvattaisiin hakijalle täysimääräisesti, jos hänelle myönnetään korvausta kyseisestä vahingosta.

Maakotkan porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen ei esitetä muutoksia.

B. Avustus ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin

Euroopan unionin maatalousalan suuntaviivat (2014) edellyttävät, että jokaiselle säädetään velvollisuus kohtuullisten käytettävissä olevien keinojen käyttämiseen vahinkojen ennalta ehkäisemiseksi. Tämä olisi tarkoitus ottaa säädettävän lain lähtökohdaksi.

Vahinkojen ennalta ehkäisyä koskevan avustuksen myöntämisen edellytyksenä olisi, että potentiaalinen vahingonkärsijä tekee tai sitoutuu tekemään edellä tarkoitettuja käytettävissään olevia kohtuullisia toimenpiteitä vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi. Nämä toimenpiteet voivat olla suoraan toteutettavia tai poikkeuslupaa edellyttäviä.

Nämä kohtuulliset toimenpiteet ylittävälle toimenpiteille ehdotetaan mahdollisuutta hakea avustusta. Mikäli nämä toimenpiteet olisivat luonteeltaan samoja, kuin jotka hän katsoo kuuluvaksi omiin velvollisuuksiinsa, tulisi arvioida näiden kohtuullisten toimenpiteiden osuus kaikista tehtävistä toimenpiteistä, ja myöntää avustusta tämän oman osuuden ylittävä määrä. Jos esimerkiksi potentiaalinen vahingonkärsijä hakee avustusta tuorehupaalien suojaamiseen tiheäsilmäisin metalliverkoin naakkojen aiheuttamilta vahingoilta, voitaisiin arvioida hänen omien kohtuullisten toimenpiteiden osuudekseen esimerkiksi XX prosenttia verkkojen hankintakustannuksista, jolloin ennaltaehkäisyavusta myönnettäisiin loppuosalle eli 100-XX prosenttia vastaavalle euromäärälle. Euroopan unionin valtioneuvoston säännöksissä voidaan lisäksi määritellä enimmäisosuuksia myönnettäville avustuksille ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin (enimmäistuki-intensiteetti).

C. Vahinkojen ennaltaehkäisyn vapaaehtoinen, paikallinen ja määräaikainen yhteistoimintaverkosto

Yksittäisten toimijoiden tekemät ennalta ehkäisevät toimenpiteet eivät aina ole jokaisessa tapauksessa tavoitteiden saavuttamisen kannalta tehokkaimpia. Parempia tuloksia voidaan saavuttaa joissakin tapauksissa yhteistoiminnalla.

Osallistuminen vahinkojen ennaltaehkäisyyn paikalliseen yhteistoimintaverkoston olisi vapaaehtoista. Kyse olisi myös määräaikaisesta toiminnasta, jonka ajallisen pituuden määrittelisivät verkoston osallistuvat toimijat.

Yhteistoimintaverkoston tavoitteena ja ajatuksena on, että ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä voitaisiin suorittaa alueellisesti myös muualla kuin potentiaalisen vahingonkäräjän omistamalla kiinteistöllä, ja että toimenpiteet olisivat alueellisesti koordinoituja. Kyse on esimerkiksi siitä, että lintujen aiheuttamien viljelyvahinkojen estämiseksi tai vähentämiseksi kyseisen lintulajin yksilöille tarjotaan vaihtoehtoinen rauhallinen laskeutumispaikka ja ravintoa siellä, kun taas varsinaisilta viljelyksiltä linnut hätisteltäisiin aktiivisesti poikkeusluvan turvin pois. Tällöin rauhallisen ruokailupaikan perustajalle ja kyseisen paikan omistajalle tulisi voida myöntää avustusta ilman, että kyse on häneen kohdistuvien vahinkojen ennaltaehkäisystä. Samoin avustusta tulisi voida myöntää myös esimerkiksi yhdistykselle, joka huolehtisi kyseisen lintupellon perustamisesta taikka palkkaisi henkilön huolehtimaan lintujen aktiivisesta hätistelystä. Jos taas potentiaaliset vahingonkäräjät osallistuvat omalla kustannuksellaan ja työpanoksellaan tällaisten ennalta ehkäisevien toimenpiteiden suorittamiseen muualla kuin omistamallaan mailla, tulisi tämä panos pystyä ottamaan huomioon esimerkiksi siinä tapauksessa, että vahinkoja kuitenkin heille aiheutuisi.

Myös sellaisten kiinteistön omistajien, joilla on tarjota esimerkiksi lintupelloiksi soveltuvia alueita (esim. entisiä turvetuotantoalueita), mutta joille itselleen rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen syntyminen ei olisi todennäköistä esimerkiksi sen vuoksi, etteivät he harjoita viljelyä tulisi voida osallistua paikalliseen yhteistoimintaverkoston. Tällaisessa tapauksessa viljelyyn käyttävän maan määrä ei vähenisi sen vuoksi, että sitä käytettäisiin lintupelloksi.

Lakiin olisi otettava tarkemmat säännökset paikallisesta yhteistoimintaverkoston ja muun ohella sen tavoitteista sekä vähimmäis- ja enimmäiskestosta. Laissa säädettyjen edellytysten täytyessä rahoitusta voitaisiin myöntää hankkeelle.

Jos luonnonsuojelulain mukaisia poikkeuslupia haettaisiin osana yhteistoimintaverkoston toimintaa laajemmalle yhtenäiselle alueelle (esimerkiksi lintujen aktiivinen hätistely muualla vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi), tulisi harkita sitä, katsottaisiinko tällaisen hätistelytoiminnan kieltäminen ilman hyväksyttävää syytä vahingonkäräjän mailla sellaiseksi seikaksi, joka estäisi korvauksen myöntämisen tälle henkilölle tai alentaisi sitä.

Yhteistoimintaverkosto olisi sopimusperustainen hanke (yhteishanke).

D. Tutkimus- ja kehittämisavustus

Tarkoituksena olisi, että avustusta voitaisiin myöntää esimerkiksi vahinkojen ennaltaehkäisyyn liittyvän kokeilu- ja selvitystoimintaan. Kyse olisi esimerkiksi konkreettisten vahinkoja estävien laitteiden tai rakenteiden kehittämisestä esimerkiksi viljelys-, paali- tai kalanviljelyvahinkojen estämiseksi.

4.13 Yksityiskohtaiset säännökset asiakirjojen sisällöstä ja menettelyn määräajoista

Lakiin tulisi ottaa yksityiskohtaiset säännökset siitä, mitä tietoja säädettävän lain kannalta keskeisten asiakirjojen tulisi sisältää. Tämä helpottaisi asian vireillepanoa, varmistaisi osaltaan riittävien tietojen sisällyttämisen ja nopeuttaisi menettelyä. Keskeisistä asiakirjoista olisi oltava saatavissa valmiit paperiset lomakepohjat riistavahinkolain tapaan. Lisäksi lomakkeet tulisi olla saatavissa myös sähköisesti täytettäviksi. Mahdollisuuksien mukaan tulisi siirtyä sähköiseen järjestelmään, jossa lomakkeet olisivat täytettävissä ja lähetettävissä kokonaan sähköisesti esimerkiksi nettiselaimen kautta.

Yksityiskohtaisia säännöksiä tulisi olla ainakin seuraavista asiakirjoista:

- vahinkoilmoitus,
- arviokirja,
- korvaushakemus,
- avustushakemus, avustushakemus paikallisen yhteistoimintaverkoston yhteydessä, tutkimus- ja kehittämistoimintaa koskeva avustushakemus sekä
- rahoituksen myöntämispäätökset.

Mahdollisen lainvalmistelun yhteydessä valittava Euroopan unionin valtiotukisääntöjen mukainen valtiontukuomato vaikuttaa osaltaan siihen, mitä tietoja tiettyyn asiakirjaan tulee sisällyttää. Tämän vuoksi asiakirjojen sisältämät tiedot voidaan yksilöidä myöhemmin tarkemmin.

Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta on myös keskeistä, että laissa säädettäisiin niistä määräajoista, joiden kuluessa esimerkiksi aiheutuneesta vahingosta tulee tehdä vahinkoilmoitus korvauksen saamiseksi. Nämä määräajat voivat olla eripituisia riippuen vahinkotyypistä ja myös niiden alkamisajankohta voi vaihdella. Esimerkiksi viljelysvahinkojen tunnistaminen ja tarkastaminen tulisi voida suorittaa mahdollisimman pian vahingon tapahduttua. Eläinvahinkojen osalta vahingoittuneen eläimen hoitamiseen liittyviä kuluja voi syntyä pidemmältä ajalta, jolloin määräajan tulisi olla pidempi. Jos rahoitusmenettely päätetään säilyttää pääpiirteissään nykyisellään, eli tiettyä kalenterivuotta koskevista korvaushakemuksista tulisi laatia tiivistelmät maakunnittain ympäristöministeriölle varojen suuntaamispäätöksen tekemistä varten, laissa tulisi säätää tietty määräpäivä, johon mennessä korvaushakemukset tulisi olla jätettynä. Jotta taas korvaushakemuksen tekeminen olisi mahdollista sujuvasti ja hakija pystyisi noudattamaan laissa säädettäviä hakemusmääräaikoja, arviokirjan laatimiselle tulisi säätää omat määräaikansa, jotka voisivat alkaa esimerkiksi vahingon tunnistamisen ja arvioimisen loppuunsaattamisesta. Tämänkaltaisen tilanteen voi tulla ajankohtaiseksi esimerkiksi syksyllä muuttavien lintujen aiheuttamien viljelysvahinkojen osalta. Korvauksen hakijan kannalta olisi myös keskeistä, että laissa olisi määräpäivä, johon mennessä tiettyinä määräaikana haetut korvaukset tulisi olla maksettu.

4.14 Muita korvausmenettelyn kehittämiseen liittyviä kysymyksiä

Hallinnollisen menettelyn kehittäminen edellyttää aikaisemmin lausutun lisäksi, että

1. Rauhoitettujen lajien aiheuttamia vahinkoja varten on olemassa selkeät nettisivut, jossa on tietoa esimerkiksi eri lajien aiheuttamien vahinkojen tunnistamista ja arviointia varten ja sekä vahingonkärsijälle että viranomaiselle.
2. Korvauksia ja avustuksia koskevasta sääntelystä tiedotetaan muutoinkin riittävästi.
3. Eri käyttötarkoituksia varten laaditaan vähintään lomakkeet, jotka ovat ladattavissa netistä ja ovat myös sähköisesti täytettävissä. Mahdollisuuksien mukaan tämän rinnalla siirryttäisiin sähköiseen järjestelmään.

LYHENTEET

EPO	Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus
ESA	Etelä-Savon ELY-keskus
HAM	Hämeen ELY-keskus
KAI	Kainuun ELY-keskus
KAS	Kaakkois-Suomen ELY-keskus
KES	Keski-Suomen ELY-keskus
LAP	Lapin ELY-keskus
PIR	Pirkanmaan ELY-keskus
POK	Pohjois-Karjalan ELY-keskus
POP	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
POS	Pohjois-Savon ELY-keskus
UUD	Uudenmaan ELY-keskus
VAR	Varinais-Suomen ELY-keskus

KUVAT JA TAULUKOT

Kuvat

Kuva 1. Avustuspäätösten lukumäärät vuosittain 2012–2016 koko maa. sivu 17.

Kuva 2. Avustuspäätösten jakautuminen eri luokkiin myönnetyn avustuksen suuruuden perusteella. sivu 18.

Kuva 3. Avustuspäätösten lukumäärät sekä myönnettyjen avustusten kokonaismäärät yhteensä vuosina 2012–2016 eri ELY-keskusten alueilla. sivu 20.

Kuva 4. Myönnettyjen avustusten kokonaismäärä vuosina 2012 – 2016 koko maa. sivu 21.

Kuva 5. Avustukset maakotkien porotaloudelle aiheuttamiin vahinkoihin vuosina 2012–2016. sivu 26.

Kuva 6. Ruotsin mallin mukaelma. sivu 57.

Taulukot

Taulukko 1. Avustuspäätösten lukumäärät ELY-keskuksittain ja vuosittain. sivu 21.

Taulukko 2. Myönnettyjen avustusten kokonaismäärät ELY-keskuksittain ja vuosittain 2012–2016. sivu 22.

Taulukko 3. Avustukset eri vahinkotyyppisiin yhteensä vuosina 2012–2016 koko maa. sivu 23.

Taulukko 4. Maksetut avustukset vahingon aiheuttaneen lajin mukaan yhteensä vuosina 2012–2016. sivu 24.

Taulukko 5. Argumentit – tehtävälän sijoittuminen aluehallintouudistuksen myötä. sivu 42.

LÄHTEET

Laaditut taustaselvitykset

Kosunen, Niina: Vakuutusjärjestelmän mahdollisuudet ja haasteet lajivahinkojen näkökulmasta. Luonnonsuojelulailla (1096/1996) rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen -hanke. Taustaraportti ympäristöministeriölle. Linnunmaa Oy. 19.9.2017.

Laakso, Tero: Euroopan unionin valtioneuvoston päätökset sekä kansalliset avustukset rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi ja korvaamiseksi. Oikeudellinen tarkastelu. Selvitysraportti ympäristöministeriölle. Itä-Suomen yliopisto. 2.10.2017.

Laakso, Tero: Rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista annetun ympäristöministeriön päätöksen (1626/1991) nojalla ELY-keskusten tekemien rahoituspäätösten empiirinen analyysi. Selvitysraportti ympäristöministeriölle. Itä-Suomen yliopisto. 2.10.2017.

Laakso, Tero: Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseen ja vahinkojen korvaamiseen tarkoitettujen avustusten oikeudellinen sääntely Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Virossa. Selvitysraportti ympäristöministeriölle. Itä-Suomen yliopisto. 2.10.2017.

Miettinen, Eija: Luonnonsuojelulailla (1096/1996) rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen. Hallinnon sisäinen menettely. Taustaraportti ympäristöministeriölle. Linnunmaa Oy. 15.9.2017.

Ratamäki, Outi: Sidosryhmähaastattelujen tulokset. Luonnonsuojelulailla (1096/1996) rauhoitetut lajit ja niiden aiheuttamat vahingot -hanke. Selvitysraportti ympäristöministeriölle. Itä-Suomen yliopisto. 1.8.2017.

Euroopan unionin oikeus

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT), EYVL C 202 (2016).

Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, 21.5.1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (ns. luontodirektiivi).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, 30.11.2009 luonnonvaraisten lintujen suojelusta (ns. lintudirektiivi).

Neuvoston asetus (EU) 1588/2015 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin.

Komission asetus (EU) 1407/2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

Komission asetus (EU) 1408/2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maatalousalalla.

Komission asetus (EU) 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteutamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti.

Komission asetus (EU) 702/2014 tiettyjen maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (ns. maatalouden ryhmäpoikkeusasetus).

Komission asetus (EU) 717/2014, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen kalastus- ja vesiviljelyalalla.

Komission asetus (EU) 1388/2014 tiettyjen kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuottamisen, jalostamisen ja kaupan pitämisen alalla toimiville yrityksille myönnettävien tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (ns. kalastus- ja vesiviljelyalan ryhmäpoikkeusasetus).

Euroopan komission tiedonanto Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014-2020 (2014/C 204/01).

Euroopan unionin komission tiedonanto Kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukien tarkastelemista koskevat suuntaviivat (2015/C 217/01).

Kansallinen lainsäädäntö

Luonnonsuojelulaki (1096/1996).

Metsästysasetus (666/1993).

Metsästyslaki (615/1993).

Poronhoitolaki (848/1990).

Riistavahinkolaki (105/2009).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Valtioneuvoston asetus maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta (8/2002).

Ympäristöministeriön päätös rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista (1626/1991).

Muut lähteet tiivistelmässä

Kirjallisuus:

Ahteensivu, Aarne: Myötävaikutus vakuutusjärjestelmien ominaisuutena. Teoksessa: Kultalahti, Jukka – Penttilä, Seppo: Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos 2006, s. 381–408.

Barnett, Barry J. – Black, Roy J. – Hu, Yingyao – Skees, Jerry R.: Is Area Field Insurance Competitive with Farm Yield Insurance? Journal of Agricultural and Resource Economics 30. 2005, s. 285–301.

Heikkilä, Jaakko – Niemi, Jarkko K.: Eläntautivahinkojen rahoitusvaihtoehdot: käytännöt, kannustimet ja kustannukset. MTT:n selvityksiä 168. MTT Taloustutkimus 2008.

Hirvieläinonnettomuudet vuonna 2015. Liikenneviraston tilastoja 8/2016, Helsinki 2016.

Liesivaara, Petri: Catastrophic yield risks and the demand for crop insurance in Finland. Doctoral Dissertation 9/2017. Natural Resources Institute Finland (LUKE), Helsinki 2017.

Myyrä, Sami – Liesivaara, Petri – Väre, Minna: Satovahinkovakuutusten hintataso ja viljelijöiden maksuhalukkuus. 2014.

Vakuutusehdot:

- If: Kodin omaisuusvakuutusehdot 1.1.2017.
- If: Kotivakuutusopas 1.1.2017.
- If: Metsävakuutusehdot 1.1.2016.
- LähiTapiola: Kotitalouden vakuutusehdot 1.1.2017.
- LähiTapiola: Maatilavakuutuksen vakuutusehdot 1.1.2017.
- LähiTapiola: Metsävakuutuksen vakuutusehdot 1.1.2017.
- LähiTapiola: Satovakuutus. Tuoteseloste ja vakuutusehdot 1.1.2017.
- OP Pohjola: Koti- ja tavaravakuutus. Vakuutusehdot 1.1.2016.
- OP Pohjola: Maatilatuotannon vakuutus. Vakuutusehdot 1.1.2016.
- OP Pohjola: Metsävakuutus. Tuoteseloste ja vakuutusehdot 1.1.2016.

Haastattelut, sähköpostitiedoksiannot:

- If. Brita Palmu, korvausjohtaja (yritysten omaisuusvakuutukset): Sähköpostitiedoksianto, 15.8.2017.
- LähiTapiola, Jaana Sohlman (kehityspäällikkö): 1.9.2017.
- OP Vahinkovakuutus. Teppo Raininko, vakuutuspäällikkö (maatilatuotannon vakuutukset), 17.5.2017.