

Luonnonsuojelulailla
rauhoitettujen lajien
aiheuttamien vahinkojen
korvausmenettelyn ja
ennaltaehkäisyn lainsäädäntöä
valmistelevan hankkeen
loppuraportti

22.3.2019

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö asetti helmikuussa 2018 luonnonsuojelulaille rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn lainsäädäntöä valmistelevan hankkeen, jonka pääasiallisena tavoitteena oli kehittää ja selkeyttää rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamista koskevaa sääntelyä ottaen huomioon perustuslain ja muun lainsäädännön asettamat vaatimukset. Lisäksi tavoitteena oli kehittää korvauksen myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan liittyviä viranomaismenettelyitä ja muita menettelyitä.

Ohjausryhmän tehtävänä oli valmistella esitys luonnonsuojelulaille rauhoitettujen lajien aiheuttamia vahinkoja koskevista perusteista ja menettelyistä sekä lainsäädännöllisistä linjauksista ja toteuttamisvaihtoehdoista. Työssä tuli ottaa tarvittavilta osin huomioon mahdollisuus estää vahinkoja ennalta. Ohjausryhmän tuli sisällyttää esitykseen vaikutusten arviointi eri kehittämismenettelyistä.

Ohjausryhmän puheenjohtajaksi nimettiin ylijohtaja Ari Niiranen ympäristöministeriöstä. Sihteereinä toimivat erikoisasiantuntija Hanne Lohilahti ja lainsäädäntöneuvos Johanna Korpi ympäristöministeriöstä. Ohjausryhmän jäsenet ja varajäsenet (esitetty suluissa) olivat: erityisasiantuntija Jussi Laanikari ja neuvotteleva virkamies Sini Wallenius, maa- ja metsätalousministeriöstä, neuvotteleva virkamies Armi Liinamaa valtiovarainministeriöstä, luonnonsuojeluasiantuntija Mika Pirinen Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta (ylitarkastaja Taina Kojola Lapin ELY-keskuksesta), ylijohtaja Petri Knaapinen Uudenmaan ELY-keskuksesta (yksikön päällikkö Jyrki Pitkänen Kaakkois-Suomen ELY-keskuksesta), lakimies Minna Mättö (ympäristöpäällikkö Miira Riipinen) Kuntaliitosta, vanhempi tutkija Markku Mikkola-Roos (tutkija Pekka Rusanen) Suomen ympäristökeskuksesta, lakimies Anna-Rosa Asikainen (lakimies Simo Takalammi) Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta, juristi Mikaela Strömberg-Schalin (Johanna Nyman) från Svenska lantbruksproducenternas centralförbund, järjestöpäällikkö Teemu Simenius Suomen metsästäjäliitosta, hallituksen puheenjohtaja Irja Skytén-Suominen (liiton koordinaattori Mari Virtanen) Suomen Kalankasvattajaliitosta, toiminnanjohtaja Anne Ollila (toimistopäällikkö Matti Särkelä) Paliskuntain yhdistyksestä, ympäristöjuristi Pasi Kallio (erityisasiantuntija Tapani Veistola) Suomen luonnonsuojeluliitosta, verksamhetsledare Bernt Nordman (miljövårdschef Anne Antman) från Natur och Miljö, suojelu- ja tutkimusjohtaja Teemu Lehtiniemi (suojeluasiantuntija Tero Toivanen) Bird Life Suomesta ja oikeudellinen neuvonantaja Raija-Leena Ojanen (ohjelmapäällikkö Petteri Tolvanen) WWF Suomesta.

Ohjausryhmä kokoontui kymmenen kertaa ja kuuli toimeksiannon mukaisesti työnsä aikana useita toiminnanharjoittajia ja asiantuntijoita. Kuultavina olivat lainsäädäntöneuvos Heikki Korpelainen ympäristöministeriöstä, neuvotteleva virkamies Vesa Kahilampi maa- ja metsätalousministeriöstä, maatalousyrittäjä Heikki Raerinne Tohmajärveltä, Harri Kontkanen Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, toimitusjohtaja Yrjö Lankinen Savon Taimen Oy:stä, Jani Virtanen ja Marko Jäntti Jyväskylän yliopistosta, tutkijat Camilla Ekblad Turun yliopistosta ja Toni Laaksonen Luonnonvarakeskuksesta, Antti Äärelä Paliskuntain yhdistyksestä, Veikko Feodoroff Saamelaiskäräjiltä ja saamelaispaliskunnat ry:stä, ylitarkastaja Tuomo Ollila Metsähallituksesta, maaseutusihteerit Maija Sairanen ja Hanna Parikka Parikkalan kunnasta sekä luonnonsuojelubiologi Tuula Tanska Kaakkois-Suomen ELY-keskuksesta. Korvausjärjestelmän vaikutusten arviointiin liittyvä työpaja järjestettiin 26.2.2019 ohjausryhmän kokouksen yhteydessä. Työpajan fasilitaattoreina toimivat Jorma Jantunen, Aili Jukarainen ja Markku Mikkola-Roos Suomen ympäristökeskuksesta.

Saamelaiskäräjälain 9 §:n mukainen viranomaisneuvottelu hankkeen porotalousvaikutuksista pidettiin 13.2.2019. Neuvotteluun osallistuivat Saamelaiskäräjien edustajina Tiina Sanila-Aikio, Heikki Paltto ja Sarita Kämäräinen sekä ympäristöministeriöstä puheenjohtaja Ari Niiranen sekä sihteerit Johanna Korpi ja Hanne Lohilahti. Neuvottelumuistio on loppuraportin liitteenä.

Tehtäväksiannon mukaisesti ohjausryhmä valmisteli esityksen vahinkojen korvaamista koskevista perusteista ja menettelyistä sekä lainsäädännöllisistä linjauksista ja toteuttamisvaihtoehdoista. Ohjausryhmän jäsenten ja

heidän edustamiensa organisaatioiden työlle asettamia tärkeimpiä tavoitteita ja odotuksia olivat nykyisen korvausmenettelyn selkeyttäminen ja sen oikeudenmukaisuuden kehittäminen. Myös vahinkojen ennaltaehkäisykeinojen kehittäminen sekä hankkeessa käsiteltävien kysymysten yhteys maatalouspolitiikkaan nähtiin tärkeänä.

Ohjausryhmä teki tehtäväksiannon puitteissa esityksen, joka sisälsi vaihtoehtoisia ehdotuksia korvausmenettelyn kehittämiseksi.

Voimassa oleva korvausjärjestelmä perustuu ympäristöministeriön päätökseen (1626/1991), joka on toteutettu ministeriön asetuksella. Ohjausryhmä esittää, että **luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta säädetään lailla tulevalla hallituskaudella**. Laissa tulee säätää myös niistä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin kuuluvista asioista, joita ei voimassa olevassa ympäristöministeriön päätöksessä käsitellä.

Korvausten myöntämisen edellytyksenä on käytettävissä olevien kohtuullisten ennalta ehkäisevien toimenpiteiden käyttäminen vahingon syntymisen tai sen laajenemisen estämiseksi nykyistä käytäntöä vastaavalla tavalla. Ennaltaehkäisyä ei kuitenkaan nähdä ehdottomana korvauksen saannin edellytyksenä, koska jotkut vahingot ovat ennalta arvaamattomia.

Esityksellä pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistävään lainsäädäntöratkaisuun. Ohjausryhmä esittää säädöksen yleiseksi **tavoitteeksi lajisuojelun ja luonnonsuojelun hyväksyttävyyden edistämisen korvausjärjestelmän kautta**.

Luonnonsuojelulain tarkoittama poikkeamislupa lintujen häirintään ja tappamiseen ei ole edellytyksenä korvauksen saamiselle, eikä mahdollisilla poikkeusluvilla tulisi olla vaikutusta korvausten määrään. Nykytilaa ei ole tältä osin tarkoitus muuttaa.

Mahdollisuus maksaa erillistä avustusta ennalta ehkäisevien toimenpiteiden suorittamisesta tulee selvittää jatkotyönä. Suomessa ennaltaehkäisykeinoja haittojen estämiseksi tai lintujen esiintymisen ohjaamiseksi tunnetaan suhteellisen huonosti. Ilmastonmuutos sekä muutokset eläinten käyttäytymisessä ja kannoissa tulee lisäämään vahinkoja erityisesti kevätesiintymisen osalta, minkä takia maatalousvahinkojen hallintaan tulisi panostaa jatkossa nykyistä enemmän. Vahinkojen vähentämisen tulisi perustua tietoon ja tutkimukseen eläinten käyttäytymisestä sekä ajallisesta ja alueellisesta levinneisyydestä.

Yleisten lähtökohtien lisäksi ohjausryhmän loppuraportti sisältää esityksen seuraavista korvausmenettelyn perusteista ja menettelyistä sekä lainsäädännöllisistä linjauksista toteuttamisvaihtoehtoineen ja perusteluineen: korvattavat vahingot, korvaukseen oikeuttavat vahinkoa aiheuttavat lajit, korvauksen saajaa koskevat edellytykset, korvauksen myöntämisen edellytykset, korvauksen määrä, korvauksen hakemiseen ja maksamiseen liittyvä menettely, porotalousvahingot, neuvonta ja muu viestintä sekä muut kehittämis ehdotukset.

Raportin luvussa 9 käsitellään luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien aiheuttamia vahinkoja koskevien lainsäädännöllisten linjausten ja toteuttamisvaihtoehtojen vaikutusten arviointi, joka ei ole ohjausryhmän näkemys, vaan erillisen Suomen ympäristökeskuksen selvityksen tulos.

Ohjausryhmä hyväksyi loppuraportin yksimielisesti 19.3.2019.

SISÄLLYS

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE	1
1. Johdanto	5
2. Ohjausryhmän toimeksianto	6
3. Lainsäädäntö.....	6
3.1. Lintudirektiivi.....	6
3.2. Luontodirektiivi.....	7
3.3. Luonnonsuojelulaki.....	8
3.4. Perustuslaista johtuvat vaatimukset.....	8
3.5. Riistavahinkolaki	9
3.6. Euroopan unionin valtioneuvoston päätös.....	9
3.6.1 Perusteet.....	9
3.6.2 Rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista maksettavat avustukset maatalousalalla.....	10
3.6.3 Avustukset ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin maatalousalalla	12
3.6.4 Kalastus- ja vesiviljelyala	13
3.6.5 Muut vahingot.....	13
4 Vahinkojen ja sitä koskevan korvausmenettelyn nykytila	15
4.1 Ympäristöministeriön päätöksen mukainen korvausmenettely	15
4.1.1 Yleiset periaatteet.....	15
4.1.2 Korvauksen hakemiseen ja maksamiseen liittyvä menettely	15
4.1.3 Maatalousvahingot	15
4.1.4 Kalatalousvahingot.....	16
4.1.5 Porotalousvahingot.....	16
4.2 Rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista maksetut korvaukset 2000 -luvulla.....	17
4.3 Rauhoitettujen lajien aiheuttamat vahingot lajeittain.....	19
4.4 Korvaukset maakotkan porotaloudelle aiheuttamista vahingoista	20
4.5 Sopimus kurki-, hanhi- ja joutsenpeltojen hoidosta	21
5 Maatalousvahinkoja aiheuttavien lintukantojen muutokset ja keskeiset syyt vahinkoihin	21
6 Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseen ja vahinkojen korvaamiseen tarkoitettujen avustusten oikeudellinen sääntely Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Virossa.....	24
7 Ohjausryhmän toiminta	27
8 Esitettävät vaihtoehdot ja niiden perustelut	29
8.1 Yleiset lähtökohdat.....	29
8.2 Korvattavat vahingot	31
8.3 Korvaukseen oikeuttavat vahinkoa aiheuttavat lajit	31
8.4 Korvauksen saajaa koskevat edellytykset	32
8.5 Korvauksen myöntämisen edellytykset	32
8.6 Korvauksen määrä.....	33

8.7	<i>Korvauksen hakemiseen ja maksamiseen liittyvä menettely</i>	34
8.8	<i>Porotalousvahingot</i>	35
8.9	<i>Neuvonta ja muu viestintä</i>	37
8.10	<i>Muut kehittämissuhteet</i>	37
9	Vaikutusten arviointi	39

1. Johdanto

Luonnonsuojelulla rauhoitettujen lajien, erityisesti lintujen, aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen on tullut ajankohtaiseksi erityisesti 2010-luvulla lisääntyneiden vahinkojen määrän kasvun takia. Suomessa todettujen lintuvahinkojen kasvun taustalla on arvioitu olevan tiettyjen lintulajien merkittävä kantojen vahvistuminen, mutta myös lintujen muuttoreittien ja muuttokäyttäytymisen muutokset.

Valtio on maksanut korvauksia rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi 1990-luvun alkupuolelta lähtien. Maksettavat avustukset perustuvat ympäristöministeriön päätökseen rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista (1626/1991, muutettu 838/2010).

Koska rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisy lajin kantojen kokoa sääntelemällä tai niitä häiritsemällä on lainsäädännöllä rajoitettua, korvausten maksamisella pyritään parantamaan luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä sekä edistämään lajiensuojelun ja tiettyjen elinkeinojen harjoittamisen yhteensovittamista. Taustalla on lisäksi tavoite jakaa luonnon monimuotoisuuden turvaamisen aiheuttamat kustannukset sosiaalisesti kestävästi.

On arvioitu, että rauhoitettujen lajien aiheuttamat vahingot tulevat kasvamaan edelleen lintukantojen kasvaessa. Ilmaston lämpeneminen tulee edelleen muuttamaan maatalousympäristön pesimälintulajistoa, mutta erityisesti esiintymistä pesimäkauden ulkopuolella. Suomessa syys- ja kevätmuuton aikaisten erityisesti hanhien levähtäjämäärien kasvu on osin seurausta Suomessa ja lähialueilla maatalousympäristössä tapahtuneista muutoksista, mutta ilmiön taustalla on myös ilmaston lämpeneminen. Useiden hanhilajien talvehtimisalueet ovat siirtyneet viime vuosikymmeninä kohti pohjoista, ja ilmiö on voimistunut viime vuosina. Lisäksi lintulajien kevätmuutto on yleisesti aikaistunut. Leutoina talvina linnut viiptyvät Suomessa syksyllä pitkään ja saapuvat keväällä aikaisin.

Tässä raportissa vahinkojen korvaamisesta käytetään nimitystä korvaus. Määritelmää on tarpeen kuitenkin täsmentää siten, että rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista maksettavat korvaukset eivät ole yksityisoikeudellisia vahingonkorvauksia, joihin oikeutetulla on oikeus saada korvauksensa täysimääräisesti. Ympäristöministeriön päätöksessä rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavissa avustuksissa (1626/1991, muutettu 838/2010) on kyse valtion talousarvioon otetun määrärahan puitteissa myönnettävästä harkinnanvaraisesta avustuksesta, jonka saamiseen vahingonkäräjällä ei ole ns. subjektiivista oikeutta. Harkinnanvaraisten avustusten arvo on mahdollista määrittää tiettyjen ennalta sovittujen standardihintojen mukaan yksittäistapauksellisen käyvän arvon vahvistamisen sijaan.

Ohjausryhmän esitys luonnonsuojelulla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausjärjestelmän kehittämiseksi ja lainsäädännöllisiksi linjauksiksi ei koske Ahvenanmaata.

2. Ohjausryhmän toimeksianto

Ympäristöministeriö asetti helmikuussa 2018 luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn lainsäädäntöä valmistelevan hankkeen, jonka pääasiallisena tavoitteena oli kehittää ja selkeyttää rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamista koskevaa sääntelyä ottaen huomioon perustuslain ja muun lainsäädännön asettamat vaatimukset. Lisäksi tavoitteena oli kehittää korvauksen myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan liittyviä viranomaismenettelyitä ja muita menettelyitä.

Ohjausryhmän tehtävänä oli valmistella raportti luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien aiheuttamia vahinkoja koskevista perusteista ja menettelyistä sekä lainsäädännöllisistä linjauksista ja toteuttamisvaihtoehdoista. Työssä tuli ottaa tarvittavilta osin huomioon mahdollisuus estää vahinkoja ennalta. Ohjausryhmän tuli sisällyttää raporttiin/esitykseen vaikutusten arviointi eri kehittämissivaihtoehdoista. Ohjausryhmän työssä ja raportin valmistelussa tulee hyödyntää aiheesta tehtyjä selvityksiä.

3. Lainsäädäntö Lintudirektiivi

Lintudirektiivi koskee 1 artikla 1 kohdan mukaisesti kaikkien luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelua jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvalla alueella. Direktiivin tavoitteena on näiden lajien suojelu, hoitaminen ja sääntely ja direktiivi antaa säännökset niiden hyödyntämisestä. Direktiivin 1 artikla 2 kohdan mukaan sitä 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 ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen samalla huomioon taloudelliset ja virkistyselliset 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.

Direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava, kuitenkin rajoittamatta 7 artiklan ja 9 artiklan 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 (metsästettävät lajit) tai 9 artiklan (poikkeamisedellytykset) nojalla.

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.

Direktiivin 9 artiklan 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.

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

3.2. 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 luontotyyppisiä 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.

Luontodirektiivin artikla 12 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.

Liitteen IV a lajien osalta keskeinen kohta on b-kohdan häiritsemiskielto, joka esimerkiksi estää lepakoiden häiritsemisen niiden talvehtimisen tai lisääntymisen aikana. Lintudirektiivin 9 artikla 1) kohdassa ja luontodirektiivin 16 artiklan 1) kohdassa säädetään poikkeamisedellytyksistä. Poikkeuksen myöntäminen edellyttää artiklassa mainittujen perusteiden täyttymistä sekä hankkeen vaihtoehdottomuutta. Luontodirektiivin poikkeamisedellytyksenä on lisäksi, ettei poikkeus saa haitata suotuisan suojelutason säilyttämistä lajin luontaisella levinneisyysalueella.

Lintudirektiivin 9 artiklan 1) kohdan mukaan poikkeamisen perusteena on jokin seuraavista syistä:

- 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

Luontodirektiivin 16 (1) mukaan poikkeamisen perusteena on jokin seuraavista syistä:

- a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojeleminen ja luontotyyppin säilyttäminen;
- b) erityisen merkittävien vahinkojen ehkäiseminen, joka koskee viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta;
- c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskeva tai muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle;
- d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoitukset ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavat lisääntymistoimenpiteet, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen;
- e) tarkoin valvotuissa oloissa tapahtuva valikoitu ja rajoitettu kyseisten lajien yksilöiden ottaminen ja hallussapito kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa.

3.3. Luonnonsuojelulaki

Luonnonsuojelulain tavoitteena on: 1) luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen; 2) luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen; 3) luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen; 4) luonnontuntemuksen ja yleisen luonnonharrastuksen lisääminen; sekä 5) luonnontutkimuksen edistäminen.

Luonnonsuojelulailla on pantu 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.

Luonnonsuojelulain 37 ja 38 §:n nojalla luonnonvaraisina esiintyvät linnut ja nisäkkäät ovat rauhoitettuja lukuun ottamatta metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuja riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä. Luonnonsuojelulain 39 §:n mukaan on kiellettyä rauhoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden tahallinen tappaminen ja pyydystäminen, pesien sekä munien ja yksilöiden muiden kehitysasteiden ottaminen haltuun, siirtäminen toiseen paikkaan tai muu tahallinen vahingoittaminen, ja tahallinen häiritseminen erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänkierron kannalta tärkeillä paikoilla.

Luonnonsuojelulain 48 ja 49 §:ssä säädetään poikkeuksista rauhoitussäännöksiin. Kiellettyihin toimenpiteisiin on mahdollista hakea poikkeuslupaa. Lintuja koskeva poikkeuslupahakemusten käsittely on keskitetty Varsinais-Suomen ELY-keskukseen.

3.4. Perustuslaista johtuvat vaatimukset

Suomen perustuslain (731/1999) 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Säännöksessä on kyse lainsäädäntövallan delegoinnin sääntelystä ja siitä tuleeko jostakin asiasta säätää lain tasolla, mistä asioista ja millä edellytyksillä jostakin asiasta voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella tai ministeriön asetuksella sekä millä edellytyksillä muu viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään edellytyksistä, joilla hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle.

Ympäristöministeriön päätös (1626/1991) on säädetty ennen nykyisen perustuslain voimaan tuloa. Ottaen huomioon voimassa olevan sääntelyn säädöstason, vahinkojen korvausmenettelyä koskevan sääntelyn ei voida kaikilta osin katsoa vastaavan perustuslain edellytyksiä.

3.5. Riistavahinkolaki

Riistavahinkolaissa säädetään valtion varojen myöntämisestä valtion talousarvioon otetuista määrärahoista metsästyslain 5.1 §:ssä tarkoitettujen riistaeläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen sekä riistaeläinten aiheuttamien vahinkojen estämiseen ennalta. Riistavahinkolaki ja metsästyslaki muodostavat eräänlaisen vastinparin luonnonsuojelulain ja tulevan lain kanssa. Tämän takia riistavahinkolaki ja sen mukaiset menettelyt ovat tarpeen yleisellä tasolla kuvata tässä yhteydessä, vaikka luonnonsuojelulla rauhoitetut lajit eivät kuulu kyseisen säädöksen soveltamisalaan. Valitut linjaukset ja ratkaisut rauhoitettujen lajien vahingoista säänneltäessä eivät voi merkittävästi poiketa lainsäädännön koherenttiuden ja haitankärsijöiden yhdenvertaisen kohtelun takia riistavahinkolain sääntelystä.

Riistavahinkolaissa on erikseen määritelty hirvieläinvahingot (3 §), suurpetovahingot (4 §) ja muiden riistaeläinten kuin hirvieläinten ja suurpetojen aiheuttamat vahingot (5 §). Korvattavat vahingot on määritelty edelleen vahinkoluokkiin, joita ovat henkilö-, viljely-, eläin-, irtaimisto- ja porovahingot. Tarkempia säännöksiä hirvieläinten aiheuttamien metsävahinkojen ja suurpetojen aiheuttamien porotalousvahinkojen korvaamisesta on annettu valtioneuvoston asetuksella (309/2013).

Riistavahinkolain (6 §) mukaan suurpedon aiheuttamia henkilö-, viljelys-, eläin- ja irtaimistovahinkoja voidaan korvata jokaiselle vahingonkärsijälle tai hänen oikeudenomistajalleen. Suurpedon aiheuttama porovahinko voidaan korvata poronomistajalle ja paliskunnalle. Hirvieläimen aiheuttamia viljelys-, eläin- ja metsävahinkoja on rajattu koskemaan yksityisiä viljelijöitä tai yksityisiä maanomistajia; kuolinpesiä tai kuolinpesän osakkaiden muodostamia yhtymiä; yhteismetsän osakaskuntia tai yksityisten viljelijöiden tai yksityisten maanomistajien perustamia yhtiöitä tai yhtymiä.

Riistavahinkolain (7 §) mukaan vahinkojen ennaltaehkäisemiseen on mahdollista hakea avustusta materiaalien hankintaan, tutkimukseen ja kehitystyöhön.

Riistaeläimen aiheuttamasta vahingosta, tulee vahingon havaittajan tehdä viipymättä vahinkoilmoitus vahingon toteamista ja arviointia varten. Henkilövahingoista ilmoitus tehdään paikkakunnan poliisille, metsävahingoista vahinkopaikkakunnan toimivaltaiselle metsäkeskukselle ja viljelys-, eläin-, irtaimisto- ja porovahingoista vahinkopaikkakunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselle.

Riistavahinkolain muutoksen (318/2019) mukaan poikkeuksellisen suuresta porovahingosta maksettavaa erityistä korvausta koskeva sääntely kumotaan. Lisäksi ehdotetaan, että suurpetojen aiheuttamat viljelys-, eläin- ja irtaimistovahingot, mukaan lukien koiravahingot, korvattaisiin täysimääräisenä kuten henkilövahingot. Porovahinkojen todennettavuutta parannettaisiin säätämällä velvollisuudesta valokuvata ja merkitä vahinkopaikka maastoon sekä ilmoittaa vahinkopaikan koordinaatit.

3.6. Euroopan unionin valtioneuvoston sääntely

3.6.1 Perusteet

EU:n perussopimuksen SEUT 107 1 artikla kieltää valtioneuot, jotka vääristävät kilpailua sisämarkkinoilla. Valtioneuolla tarkoitetaan mitä tahansa julkisen vallan toimea, jolla tiettyjen yritysten toimintaedellytyksiä parannetaan kilpailua vääristävällä tavalla. Jotta tuki katsotaan valtioneuoksi, on kaikkien neljän seuraavan tunnusmerkin täytyttävä: 1. tuki on jäsenvaltion myöntämä tai valtion varoista myönnetty; 2. se suosii jotakin yritystä tai tuotannonalaa, 3. se vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja 4. se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Luonnonsuojelulla rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista yrityksille (ml. kaikki yritysmuodot) maksettavat korvaukset katsotaan lähtökohtaisesti valtion tueksi ja kuuluvan EU:n valtioneuvoston sääntelyn piiriin.

Tietyissä tapauksissa valtioneuot voidaan kuitenkin sallia. SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa luetellaan sellaiset tukitoimet, jotka voidaan erityisistä syistä ja tiettyjen edellytysten täytyessä katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi. Nämä poikkeukset edellyttävät pääsääntöisesti ennakoilmoitusmenettelyä komissiolle (SEUT

108 3 artikla). Sisämarkkinoille soveltuvia tukia ovat ennakkoilmoitusmenettelyn piiriin kuuluva komissiolle *notifioitu tuki* sekä *ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen tuki* ja *vähämerkityksinen tuki* (*”De minimis”*), jotka eivät edellytä notifiointia.

Arvioitaessa yleisesti tukien soveltuvuutta rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi, harkinnassa tulee ottaa huomioon seuraavat tekijät:

- Tuen tarve: ongelma ei ratkea markkinalähtöisesti
- Tuen muoto: mahdollisimman vähän markkinoita häiritsevä
- Tuen määrä: minimi tavoitteiden toteuttamiseksi
- Insentiivivaikutus: tuensaajan tulee tehdä jotain, mitä ei ilman tukea tekisi
- Negatiivisten vaikutusten minimointi

Ennakkoilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvien eli notifioitujen tukien edellytyksenä on, ettei ehdotettua toimenpidettä saa toteuttaa ennen kuin menettelyssä on tehty lopullinen päätös. Tämän lisäksi niiden tulee täyttää komission antamien suuntaviivojen yleiset ja erityiset periaatteet.¹

Ryhmäpoikkeukset mahdollistavat valtion tuen myöntämistä ilman komissiolle tehtävää ennakkoilmoitusta ja komission hyväksyntää, mutta niistä tulee ilmoittaa komissiolle 10 vrk ennen toimeenpanoa. Jotta tuki kuuluu ryhmäpoikkeuksen soveltamisalaan, sen tulee täyttää tarkoin ryhmäpoikkeusasetuksen edellytykset. Ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesta tuesta säädetään neuvoston asetuksen (EU) 1588/2015 1 artiklassa ja luetellaan ne tukimuodot, jotka soveltuvat sisämarkkinoille.

Vähämerkityksellinen tuki eli De minimis -tuki on hallinnollisesti kevein tapa huomioida Euroopan unionin valtiontukisäännöt. De minimis –tuella tarkoitetaan yhdelle yritykselle tietyn ajanjakson aikana myönnettyä tukea, joka ei ylitä tiettyä määrää. Tuen ei näin ollen katsota täyttävän kaikkia perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan perusteita, minkä vuoksi siihen ei sovelleta ilmoitusmenettelyä.

Komissio on antanut vähämerkityksellistä tukea koskevia asetuksia eli de minimis –asetuksia kolme: (EU) N:o 1407/2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen; komission asetus (EU) 2019/316, 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.

Tämän lisäksi tulee ottaa huomioon, että edellä mainituilla aloilla voi olla muita avustusmuotoja, jotka ovat de minimis -tukia, ja joiden mahdollinen kasautuminen samalle hakijalle tulee ottaa huomioon. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että avustuksen myöntäjän tulisi aina ennen jokaisen avustuspäätöksen tekemistä tarkistaa, etteivät asetuksissa tuensaajalle säädetyt tukien ylärajat ylity. Lisäksi hakijalle tulisi säätää velvollisuus ilmoittaa kaikki saamansa de minimis –tuet kuluvalta ja kahdelta edelliseltä verovuodelta.

3.6.2 Rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista maksettavat avustukset maatalousalalla

Maatalousalaa koskevia sektorikohtaisia sääntöjä ovat Euroopan unionin suuntaviivat maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden valtiontuesta vuosina 2014–2020 (2014/C 204/01), Maa- ja metsätalouden ryhmäpoikkeusasetus (702/2014) sekä Maatalouden de minimis –asetus (EU) 2019/316.

Maatalouden suuntaviivoissa säädetään edellytyksistä ja perusteista, joiden täytyessä maa- ja metsätalouden tuen katsotaan soveltuvan sisämarkkinoille, ja vahvistetaan perusteista niiden alueiden määrittämiseksi, joiden perusteella tukitoimet soveltuvat sisämarkkinoille.

¹ SEUT 108 artiklan yksityiskohtaista soveltamista koskevat säännöt ovat Neuvoston asetuksessa (EU) 2015/1589 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä.

Maatalousalaa koskeva vakiintunut käytäntö on, että komissio hyväksyy ainoastaan sellaiset tukijärjestelmät, joiden kesto on rajoitettu enintään 7 vuoteen. Jos valtion tukitoimenpiteet voivat saada myös maaseuturahaston osarahoitusta, tukijärjestelmän kesto on rajoitettava ohjelmakauteen (2014-2020). Vaikka määräaikausedellytys koskee ainoastaan maatalousalaa, mahdollisen tulevan lainsäädännön selkeyden kannalta tulisi koko säädös säätää määräaikaisena.

Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahingoista maksetut avustukset perustuvat maaseudun kehittämistoimenpiteisiin (1.1) ja näistä tuista maksettaviin riskin- ja kriisinhallintaan (1.2). Suojeltujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen tarkoitettu tuki (1.2.1.5) on yksi riskin- ja kriisinhallintaan maksettavista tuista.

Suojeltujen eläinten laitteille, infrastruktuurille, eläimille ja kasveille aiheuttamat vahingot ovat kasvava ongelma. Osittain unionin suojelupolitiikan onnistuminen riippuu suojeltujen eläinten ja viljelijöiden välisten konfliktien tehokkaasta hoidosta. Tämän seurauksena ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen komissio katsoo suojeltujen eläinten aiheuttamiin vahinkoihin tarkoitettua tuen perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti sisämarkkinoille soveltuvaksi, jos se täyttää maatalousalan suuntaviivoissa vahvistetut yhteiset arviointiperiaatteet ja seuraavat edellytykset (kohta 1.2.1.5).

Komissio kannustaa vahinkojen ehkäisemiseen riskien minimoinnin kautta. Tuensaajilta edellytetään vähimmäisosuutta, jolla tarkoitetaan kohtuullisia ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä, jotka ovat oikeassa suhteessa suojeltujen eläinten kyseisellä alueella aiheuttamien vahinkojen riskiin. Jos kohtuullisia ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä ei ole mahdollista toteuttaa, asianomaisen jäsenvaltion olisi osoitettava tämä, jotta tuki voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi. Tuen edellytyksenä on, että ensisijaisesti vahinkoja tulee pyrkiä ehkäisemään kohtuullisin toimenpitein. Vain silloin, jos ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä ei ole olemassa tai niitä ei voida toteuttaa, tukijärjestelmässä voidaan säätää, ettei tuensaajalta edellytetä ennalta ehkäisevien toimenpiteiden suorittamista. Lisäksi edellytyksenä on, että kärsittyjen vahinkojen ja suojeltujen eläinten käyttäytymisen välillä on oltava suora syy-seuraussuhde.

Tukikelpoisia kustannuksia ovat vahinkotapahtuman suorana seurauksena aiheutuneiden vahinkojen kustannukset, jotka joko viranomaisen, tuen myöntävän viranomaisen hyväksymä riippumaton asiantuntija tai vakuutusyhtiö on arvioinut. Välillisiä tukikelpoisia kustannuksia ovat esim. loukkaantuneiden eläinten hoidosta aiheutuneet eläinlääkintäkustannukset sekä kadonneiden eläinten etsintään liittyvät työvoimakustannukset. Tukikelpoisia aineellisia kustannuksia ovat mm.: maatalon laitteet, koneet, rakennukset ja varastot. Aineellisten vahinkojen laskennan on perustuttava korjauskustannuksiin tai kyseisen omaisuusarvon arvoon ennen vahinkotapahtumaa. Vahingon arvo ei saa ylittää korjauskustannuksia tai vahinkotapahtuman aiheuttamaa markkina-arvon laskua.

Korvausta voidaan myöntää enintään 100 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista. Välillisistä kustannuksista maksettavan korvauksen on oltava oikeassa suhteessa suoriin kustannuksiin, eikä korvaus saa ylittää 80:tä prosenttia välillisten tukikelpoisten kustannusten kokonaismäärästä.

Ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisala on rajoitettu pk-tukiin, jotka on tarkoitettu luonnonmullistusten, niihin rinnastettavissa olevien epäsuotuisten sääolojen, eläintautien tai kasvintuhoojien vahingoittamien tuotantomahdollisuuksien palauttamiseen tai vahinkojen ennalta ehkäisemiseen. Ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan käsitteiden määrittämisen perusteella ryhmäpoikkeusasetus ei näytä soveltuvan rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen.

Ryhmäpoikkeusasetuksella ei ole säädetty sellaista tukimuotoa, joka aiheutuisi rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista (vaikka asetuksessa suojellut eläimet onkin määritelty). Sen sijaan pk-yritysten yhtenä tukimuotona on tuki vakuutusmaksujen suorittamiseen silloin, kun vakuutus on tarkoitettu kattamaan muun ohella suojelluista eläimistä aiheutuneet menetykset (28 artikla 3 kohta). Tällä kohdalla on merkitystä

ainoastaan silloin, jos viljelysvahinkojen osalta siirryttäisiin osittain tai kokonaan valtion suorasta avustus- ja korvausjärjestelmästä vakuutusperustaiseen järjestelmään.

Maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan maatalouden alkutuotantoon liittyviin, aineelliseen tai aineettomaan omaisuuteen tehtäviin investointeihin tarkoitetulla tuella (14 artikla) on pyrittävä muun ohella maatalouden ympäristö- ja ilmastotavoitteiden toteuttamiseen, mukaan lukien lajien ja luontotyyppien monimuotoisuuden suojelun taso sekä Natura 2000 -alueen tai jäsenvaltioiden kansallisissa tai alueellisissa maaseudun kehittämissuunnitelmissa määriteltävien muiden luonnonarvoltaan merkittävien alueiden yleishyödyllisen arvon parantaminen, kunhan investoinnit ovat ei-tuotannollisia. Ei-tuotannollisella investoinnilla tarkoitetaan 2 artiklan 32 kohdan mukaan investointeja, jotka eivät lisää merkittävästi tilan arvoa tai tuottavuutta.

Mahdollisuutta myöntää kansallisia korvauksia tämän tukimuodon kautta esimerkiksi muuttolintujen ruokailu- ja levähdyspaikkojen turvaamiseksi perustetuille lintupelloille tulee selvittää mahdollisen jatkotyön yhteydessä. Tukimuodon soveltuvuus erityisesti Natura 2000 -alueen rauhoitettujen lintujen aiheuttamien vahinkojen vähentämiseksi vaikuttaa tarkemman selvittämisen arvoiselta. Natura-alueita, joilla esiintyy merkittäviä muuonaisia vahinkoja vuosittain, ovat Pohjois-Karjalan Värtsilän laakso ja Värtsilän laakson luontokokonaisuus FI0700004 (SCI ja SPA) ja FI0700025 (SPA) sekä Etelä-Pohjanmaalla Södra Stadsfjärden-Söderfjärden-Öjen FI0800057.

Maatalousalan ryhmäpoikkeusasetuksen pk-yrityksillä tarkoitetun tuen enimmäisintensiteetti ei-tuotannollisiin investointeihin maatalouden ympäristö- ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi, mukaan lukien lajien suojelun taso ja Natura 2000 -alueet, voi olla 100 %.

Maatalousalan de minimis -asetuksessa yhdelle yritykselle myönnetyn de minimis -tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 20 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana (3 artikla 2 kohta). Lisäksi maataloustuotteiden alkutuotannossa toimiville yrityksille (3 artikla 3 kohta) myöntämien vähämerkityksisten tukien kokonaismäärälle on säädetty kansalliset ylärajat. Merkittävimmillä vahinkoalueilla 20 000 euron raja ylittyy useimmissa tapauksissa, mikä rajoittaa maatalousalan de minimis -tuen soveltuvuutta rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen.

3.6.3 Avustukset ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin maatalousalalla

Maatalouden suuntaviivat 2014 tuntevat rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyyn käytettävän tukimuodon, mutta maatalousalan ryhmäpoikkeusasetus ei sitä tunnista. Investointeihin, jotka liittyvät suojeltujen eläinten aiheuttamia vahinkoja ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin, voidaan maksaa tukea maatilojen investointitukena (maatalouden suuntaviivat kohta 1.1.1.1). Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyyn tarkoitettujen investointien tarkoituksena voi olla: d) maatalouden ympäristö- ja ilmastotavoitteiden toteuttaminen, mukaan lukien lajien ja luontotyyppien monimuotoisuuden suojelun taso sekä Natura 2000 -alueen tai muiden luonnonarvoltaan merkittävien alueiden yleishyödyllisen arvon parantaminen, kunhan investoinnit ovat ei-tuotannollisia ja/tai e) luonnonmullistusten, poikkeuksellisten tapahtumien, luonnonmullistukseen rinnastettavissa olevien epäsuotuisien sääolojen, eläintautien tai kasvintuhoojien tai suojeltujen eläinten vahingoittamien maatalouden tuotantomahdollisuuksien palauttaminen sekä edellä mainittujen tapahtumien ja tekijöiden aiheuttamien vahinkojen ehkäiseminen ja niihin liittyvien riskien lieventäminen.

Investointituki, jonka tarkoituksena on suojeltujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisyyn tähtäävät investoinnit, tukikelpoiset kustannukset voivat sisältää kustannukset toimista, joiden tarkoituksena on vähentää tällaisten todennäköisten tapahtumien seurauksia. Tällaisia kustannuksia voivat olla erilaiset karkotuslaitteet ja välineet sekä lintupeltojen perustamiseen tarvittavat materiaalit ja töistä aiheutuvat kustannukset edellyttäen, että kasvit ovat monivuotisia.

Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemiseen tarkoitettujen investointien tukintensiteetti saa olla enintään 80 %, jolloin omavastuuosuudeksi katsotaan 20 % tukikelpoisista kustannuksista. Se voidaan kuitenkin korottaa 100 %:in, jos kyse on useamman kuin yhden tuensaajan yhdessä toteuttama investointi.

3.6.4 Kalastus- ja vesiviljelyala

Kalastus- ja vesiviljelyalan suuntaviivoissa vahvistetaan periaatteet, joita komissio soveltaa arvioidessaan, voidaanko kalastus- ja vesiviljelyalalle myönnettyä valtiontukea pitää sisämarkkinoille soveltuvana SEUT 107 artiklan 2 tai 3 kohdan nojalla. Näitä periaatteita sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin kalastus- ja vesiviljelyalan tukiin, sekä tukijärjestelmiin että yksittäisiin tukiin ja jäsenvaltioiden on ilmoitettava kaikista suunnitelmistaan myöntää uutta tukea. Tähän pääsääntöön on kaksi poikkeusta. Ilmoitusmenettelyn piiriin ei kuulu tuet, jotka täyttävät kalastus- ja vesiviljelyalaa koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) 1388/2014 vaatimukset. Toinen poikkeus on tuet, jotka täyttävät kalastus- ja vesiviljelyalaa koskevan komission asetuksen 717/2014 vaatimukset.

Kalastus- ja vesiviljelyalan suuntaviivoissa määritellään tukimuodot, jotka soveltuvat sisämarkkinoille, jos ne noudattavat 3 jaksossa esitettyjä periaatteita ja täyttävät tässä jaksossa säädetyt erityisedellytykset (kohta 4). Komissio on hyväksynyt luonnonmullistukseksi tai poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttamaksi vahinkojen korvaamiseen tarkoitetuksi tueksi epätavallisen voimakkaat myrskyt ja tulvat. Lisäksi asetuksen (EU) N:o 1388/2014 mukaan ryhmäpoikkeusta voidaan soveltaa myös seuraavan tyyppisiin luonnonmullistuksiin: maanjäristykset, lumivyöryt, maanvyöryt, pyörremyrskyt, hurrikaanit, tulivuorenpurkaukset sekä luonnollisesti syttyneet metsä- ja maastopalot. Kalastus- ja vesiviljelyalan ulkopuolisissa tapauksissa komissio on hyväksynyt poikkeukselliseksi tapahtumiksi muun muassa sodat, sisäiset levottomuudet, lakot sekä tietyin varauksin ja tapahtuman laajuudesta riippuen myös vakavat teollisuus- ja ydinonnettomuudet sekä tulipalot, jotka aiheuttavat laajoja vahinkoja. Lisäksi kalastus- ja vesiviljelyalaa koskeneissa erityistapauksissa on hyväksytty poikkeukselliseksi tapahtumaksi erittäin laajalle levinneen uuden eläintaudin taudinpurkauksen.

Kalastus- ja vesiviljelyalan suuntaviivoissa ei ole otettu yksilöidysti ja nimenomaisesti huomioon rauhoitettujen lajien aiheuttamia vahinkoja ja mahdollista tukea niiden korvaamiseen tai ennalta ehkäisyyn toisin kuin Maatalousalan suuntaviivoissa on tehty. Kun otetaan huomioon, että komissio tulkitsee luonnonmullistusten ja poikkeuksellisten tapahtumien käsitteet suppeasti, kalasääsken jokavuotista ravintosaalistusta kalanviljelylaitoksella ei voitane pitää tällaisena luonnonmullistuksen tai poikkeuksellisen tapahtumana, joka perustelisi vahinkojen korvaamiseen tarkoitettun tuen myöntämistä kalatalouden ja vesiviljelyalan suuntaviivoissa (kohta 5) tai kalastus- ja vesiviljelyalan ryhmäpoikkeusasetuksessa määriteltynä erikseen tuet, jotka voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi. Näissäkään tukimuodoissa ei ole rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista maksettaviin avustuksiin soveltuvaa perustetta.

Toisin sanoa kalankasvatustiloksille maksettavia avustuksia rauhoitettujen lajien aiheuttamiin vahinkoihin tai vahinkojen ennaltaehkäisemiseen liittyvät tukimuodot olisivat toteutettavissa kalastus- ja vesiviljelyalan de minimis –tukena, jonka mukaan yhdelle yritykselle kolmen vuoden aikana myönnettävän vähämerkityksisen tuen enimmäismäärä on 30 000 euroa (3 artikla 2 kohta).

3.6.5 Muut vahingot

Ympäristöministeriön päätöksen (1626/1991) nojalla myönnettyt avustukset rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi on myönnetty maataloustalousvahinkoihin sekä kalankasvatukselle aiheutuneisiin vahinkoihin. Avustuksia ei ole myönnetty muille taloudellista toimintaa harjoittaville toimialoille. Rakennusvahingot sekä yksittäiset merimetsojen aiheuttamat puustovahingot ovat aiheutuneet muille kuin taloudellista toimintaa harjoittaville tahoille. Yksityishenkilöille maksetut avustukset eivät kuulu EU:n valtiontukisääntelyn piiriin.

Ns. yleinen ryhmäpoikkeusasetus (EU) 651/2014 koskee muita toimialoja kuin maatalousalaa sekä kalastus- ja vesiviljelyalaa. Jos avustusmenettelyä halutaan laajentaa muille kuin maatalous- tai kalastus- ja vesiviljelyaloille, ns. yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen sääntely on otettava huomioon.

Neuvoston asetuksen (EU 2015/1588) nojalla komissio on antanut ns. yleisen de minimis –asetuksen, (EU) 1408/2013, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen, jota sovelletaan yrityksille myönnettävään tukeen kaikilla aloilla paitsi maatalousalalla sekä kalastus- ja vesiviljelyalalla. Jos tukitoimenpiteet täyttävät asetuksessa säädetyt edellytykset, niihin ei sovelleta SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua ilmoitusvelvollisuutta. Yleisen de minimis –asetuksen mukaan jäsenvaltion yhdelle yritykselle myöntämän vähämerkityksisen tuen yhteismäärä ei saa ylittää 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana (3 artikla 2 kohta). Lisäksi de minimistukien enimmäismäärille on säädetty kansalliset ylärajat.

4 Vahinkojen ja sitä koskevan korvausmenettelyn nykytila

4.1 Ympäristöministeriön päätöksen mukainen korvausmenettely

4.1.1 Yleiset periaatteet

Alueelliset elinkeino-, liikenne- ja ympäristö -keskukset (jatkossa ELY-keskukset) myöntävät toimialueillaan korvauksia rauhoitettujen lajien aiheuttamien haittojen korvaamiseksi haitan kärsijöille. Maksettavat korvaukset perustuvat ympäristöministeriön päätökseen rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista (1626/1991, muutettu 838/2010).

Ympäristöministeriön päätöksen 1 §:n mukaan korvaukset myönnetään vuosittaisen valtion tulo- ja menoarviossa osoitetusta määrärahan puitteissa maa-, metsä- ja kalataloudelle sekä rakennuksille aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi. Avustusta maksetaan minkä tahansa rauhoitetun harvinaisen eläinlajin aiheuttamista vahingoista. Avustuksen saajaa koskevia edellytyksiä ei ole rajattu.

Ympäristöministeriön päätöksen (2 §) mukaan avustusta ei myönnetä, jos vahingon kärsijä on kieltäytynyt osallistumasta vahinkojen estämiseen tai ollut omalta osaltaan syyllinen vahingon syntymiseen. Määrärahojen myöntöpäätösten mukaan avustukset tulisi käyttää mahdollisuuksien mukaan vahinkojen syntymistä ehkäisevien laitteiden ja rakenteiden kehittämiseen. Lisäksi päätöksen mukaan hakemukseen tulee liittää poliisilaitoksen lausunto.

4.1.2 Korvauksen hakemiseen ja maksamiseen liittyvä menettely

Alueelliset ELY-keskukset myöntävät korvaukset vahingon kärsijöiden hakemuksesta. Ympäristöministeriö vahvistaa korvauskiintiöt ELY-keskusten toimialueittain sen jälkeen, kun ELY-keskukset ovat toimittaneet ministeriölle yhteenvedot hakemuksista. Korvaukset rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi maksetaan ympäristöministeriön talousarvion momentilta. Voimassa olevan ympäristöministeriön päätöksen mukaan korvaukset maksetaan kunkin vuoden loppuun mennessä.

Korvausmenettelyn lähtökohtana on ollut, että korvauksia myönnetään ympäristöministeriölle vuosittain valtion tulo- ja menoarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Määrärahan niukkuuden takia vain maatalousvahingot on pyritty korvaamaan täysimääräisesti. Muiden kuin maatalousvahinkojen osalta vahingonkärsijöiltä on edellytetty omavastuuosuutta ja korvaukset on korvattu alennetusti (44 %).

Ympäristöministeriön päätöksessä ei säädetä vahinkojen ilmoittamisesta, tunnistamisesta ja arvioimisesta, eikä edellytetä vahinkoilmoituksen tekemistä. Nykyisessä soveltamiskäytännössä maatalousvahinkojen tunnistaminen ja arvioiminen on katsottu kuuluvan kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiselle.

Soveltamiskäytännön mukaan korvauksia maksetaan vain suorista sadolle aiheutuneista vahingoista, eikä työkaluista aiheutuneita kustannuksia tällä hetkellä huomioida.

ELY-keskusten korvauspäätöksistä saa vaatia valtionavustuslain (688/2001) mukaista oikaisua elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta. Oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölaisissa (586/1996) säädetyllä tavalla. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

4.1.3 Maatalousvahingot

Korvaushakemukseen on edellytetty liitteeksi kunnallisen maaseutuelinkeinoviranomaisen. Arvion on edellytetty perustuvan oikea-aikaiseen ja paikan päällä tehtyyn vahingon todentamiseen. Rauhoitettujen lajien maataloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaukset perustuvat Ruokaviraston määräyksiin yksikköhinnosta (€/kg) ja normisadoista (kg/ha). Määräykset annetaan vuosittain kyseistä satovuotta seuraavan vuoden maaliskuun lopussa.

Riistavahinkolain (105/2009) 10.3 §:n mukaan yksikköhinnan ja normisadon määrittämiseen sovelletaan mitä satovahinkolain (1214/2000) 6 ja 7 §:ssä säädetään.

Vaikka satovahinkolaki on kumottu, Ruokavirasto määrittää viljelyvahinkojen korvaamisessa käytettävät normisadot ja yksikköhinnat kumotun satovahinkolain 6 § ja 7 §:ien ja periaatteiden mukaisesti ja riistavahinkolain nojalla.² Näin yksikköhinnat määrätään vastaamaan kyseisen satovuoden aikana saatuja keskimääräisiä myyntihintoja (6 §), ja normisato on vahinkovuotta edeltäneiden viiden vuoden satomäärien aritmeettinen keskiarvo, jota laskettaessa ei oteta huomioon suurinta eikä pienintä satomäärää. Jos tietoa viiden vuoden satomäärästä ei ole käytettävissä, normisato lasketaan vahinkovuotta edeltäneiden kolmen vuoden satomäärien aritmeettisena keskiarvona (7 §).

Vuotuisina yksikköhintoina ja keskisatoina Ruokavirasto käyttää aina ensisijaisesti Luken tilastoja. Luken tilastot eivät kata kuitenkaan kaikkia tietoja, etenkin yksikköhintoja, minkä takia yksikköhintojen määrittämisessä hyödynnetään teollisuudesta ja alan asiantuntijoilta (Kasvistieto Oy, ProAgria) saatuja keskihintoja. Koska yksikköhintojen on edustettava kyseistä satovuotta, määräys on voitu antaa aina vasta seuraavana keväänä koko vuoden tilastojen valmistuttua.³

4.1.4 Kalatalousvahingot

Kalanviljelylle aiheutuneet vahingot arvioidaan Luken kalan tuottajahintojen (e/kg, nimellishinta ilman arvonlisäveroa) mukaan. Kalasääskiparin ja sen poikasten pesimäkautena kuluttaman kalaravinnon laskennallinen kulutus on 1,5 kg/vrk ja pesimäkauden pituus n. 150 vrk. Arvio pitää sisällään myös arvion kalasääsken vahingoittamista kaloista. Laskennallinen korvaus lasketaan kaavalla: parimäärä X pesimäkauden pituus X 1,5 kg/vrk x €/kg. Hakemukseen liitetään luonnontieteellisen keskusmuseon tai vaihtoehtoisesti alueella toimivien rengastajien arvio vahinkoa aiheuttavien lintujen määrästä.

4.1.5 Porotalousvahingot

Erityistapaus rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisessa on maakotkan porotaloudelle aiheuttamia vahinkoja koskeva korvausjärjestelmä, jossa korvaus maksetaan paliskunnalle asuttujen kotkanpesien lukumäärän ja sen mukaan, miten maakotkan pesintä paliskunnan alueella onnistuu. Korvaus perustuu valtioneuvoston asetukseen⁴ maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta (8/2002). Järjestelmässä pesintäreviirit tarkastetaan vuosittain ja selvitetään, pesitäänkö reviirillä (yksinkertainen korvaus) ja onnistuuko pesintä, eli syntyykö pesään poikasia (kolminkertainen korvaus). Tunturi-Lapin alueella korvaukset ovat korotettuja, koska siellä maakotka käyttää tutkimusten mukaisesti poroja ravinnokseen suhteellisesti enemmän kuin metsäpaliskunnissa. Järjestelmällä pyritään välillisesti kannustamaan lajin suojeluun ja poikastuoton mahdollistamiseen.

Lapin ELY-keskus päättää koko poronhoitoalueella korvauksista ympäristöministeriön tarkoitukseen osoittamista varoista ja suorittaa korvaukset paliskunnille. Metsähallitus selvittää vuosittain reviirikohtaisten kertomien laskemista varten maakotkien pesintätilanteen ja poikastuoton sekä selvittää ja arvioi toisen valtion alueella Suomen rajan läheisyydessä olevien reviireiden lukumäärän.

Vuosittain annettavalla asetuksella vahvistetaan korvauksen laskennallisen vahingon arvon kerroin, joka oli esimerkiksi vuonna 2018 1 009 euroa (25.10.2018/832). Laskennallinen arvo lasketaan kaavalla:

- Kolmen edellisen poronhoitovuoden poronlihan kilohinnan keskiarvo (€/kg) x kerroin, joka on laskettu tutkimuksiin perustuvaan maakotkan kuluttamaan poronlihan määrästä (kg).

ELY-keskuksen tekemistä päätöksistä haetaan muutosta hallinto-oikeudesta hallintolainkäyttölain mukaisesti ja edelleen valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

² Laki riistavahinkolain muuttamisesta (318/2019).

³ Tiedot perustuvat Ruokaviraston ylitarkastaja Katriina Mattilalta saatuihin tietoihin.

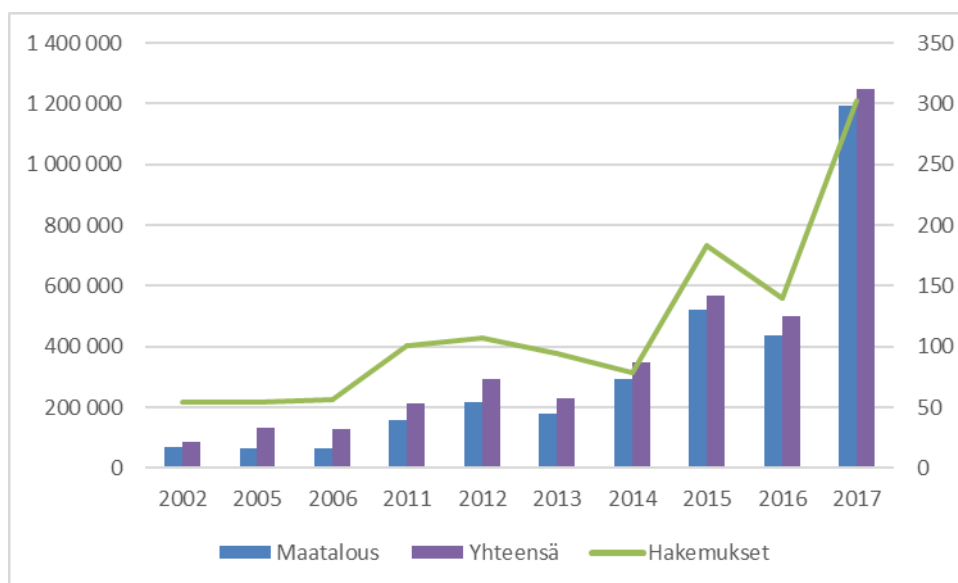
⁴ Säädetään valtion talousarviosta 13 päivänä toukokuuta 1988 annetun lain (423/1988) 7 c §:n 1 momentin nojalla, sellaisena kuin se on laissa 689/2001.

4.2 Rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista maksetut korvaukset 2000 -luvulla

Luonnonsuojelulla rauhoitettujen lajien, erityisesti lintujen, aiheuttamat vahingot ja niistä maksetut korvaukset ovat lisääntyneet 2010-luvulla tasaisesti (taulukko 1 ja kuva 1). Eniten korvauksia on maksettu lintujen aiheuttamista viljelyvahingoista ja seuraavaksi eniten lintujen aiheuttamista kalatalousvahingoista. Vuonna 2017 korvauksia haettiin ja myönnettiin enemmän kuin koskaan koko korvausmenettelyn voimassa oloaikana. Syynä tähän olivat poikkeukselliset sääolosuhteet. Sekä keväällä että syksyllä viileä ja sateinen sää heikensivät lintujen ravinnon saantia luonnosta. Linnut pysähtyivät ruokailemaan Suomeen tavallista pidemmäksi ajaksi. Syksyllä viljat puitiin myöhään, jolloin linnut pääsivät ruokailemaan puimattomille pelloille, mikä aiheutti paikoin poikkeuksellisen suuria vahinkoja. Vastaaviin tilanteisiin jouduttaneen varautumaan tulevaisuudessakin, kun sään ääri-ilmiöiden todennäköisyys lisääntyy ilmastonmuutoksen myötä.

Taulukko 1. Vuosittain myönnettyjen korvausten kokonaismäärät vuosina 2011–2017.

	Maatalous	Muut	Korvauspäätöksiä lkm	Yhteensä
2011	158 236	56 470	101	214 706
2012	217 428	75 767	107	293 195
2013	180 638	49 414	94	230 052
2014	294 871	52 159	79	347 030
2015	519 763	46 700	183	566 463
2016	436 301	63 702	140	500003
2017	1191713	56163	303	1 247 877



Kuva 1. Rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista maksetut korvaukset 2000-luvulla.

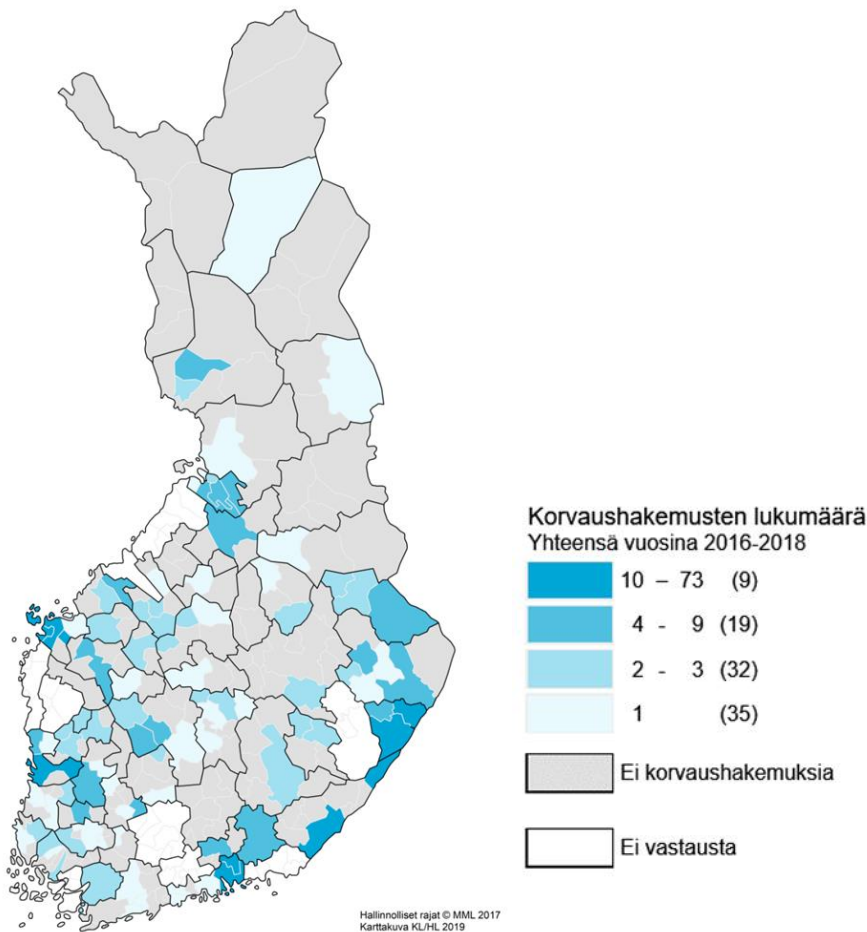
Rauhoitettujen lajien luontaisesta esiintymisestä, elintavoista ja elinkierrosta sekä muun ohella eri viljelykasvien erilaisista viljelyalueista johtuen lajien aiheuttamat vahingot eivät jakaudu tasaisesti eri puolille Suomea. Lukumääräisesti ja euromääräisesti selvästi eniten korvauspäätöksiä tehdään Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella. Seuraavaksi eniten korvauksia maksetaan Kaakkois-Suomen, Pohjois-Karjalan ja Varsinais-Suomen ELY-keskusten toimialueilla. Kalatalousvahingot painottuvat erityisesti Keski-Suomen, Pohjois-Savon ja Etelä-Savon alueille. Taulukossa 2 on esitetty maksettujen korvausten jakautuminen ELY-keskuksittain vuosien 2013 – 2016 välillä.

Taulukko 2. Yhteenveto rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista maksetuista korvauksista ELY-keskuksittain vuosina 2013-2017

Saaja	2013	2014	2015	2016	2017
Uudenmaan ELY-keskus	8 349	12 182	13 529	12 086	17 845
Varsinais-Suomen ELY-keskus	12 603	5 737	24 906	99 360	58 104
Hämeen ELY-keskus	13 553	119	69 662	9 419	25 365
Pirkanmaan ELY-keskus	8 457	28 569	68 516	12 766	43 947
Kaakkois-Suomen ELY-keskus	6 229	21 389	93 581	55 290	320 300
Etelä-Savon ELY-keskus	3 906	2 863	1 776	6 575	5 143
Pohjois-Karjalan ELY-keskus	20 242	19 387	74 703	74 819	484 796
Pohjois-Savon ELY-keskus	5 992	14 075	16 092	11 376	15 850
Keski-Suomen ELY-keskus	27 421	27 972	28 858	31 601	31 315
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus	96 397	113 487	115 279	156 502	143 303
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus	10 449	8 140	19 566	16 798	70 964
Kainuun ELY-keskus	5 380	1 109	1 109	2 864	2 092
Lapin ELY-keskus	12 200	16 677	39 484	15 625	28 855
Yhteensä	222 721	271 706	567 061	505 081	1 247 879

Taulukko 3. Yhteenveto rauhoitettujen lajien aiheuttamista kalatalousvahingoista maksetuista korvauksista vuosina 2013-2017

ELY-keskus	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hämeen ELY-keskus	0	733	0	0	1158	599
Pirkanmaan ELY-keskus	623	0	0	0	0	0
Varsinais-Suomen ELY-keskus	0	2 552	0	0	7 522	3716
Kaakkois-Suomen ELY-keskus	0	0	0	1776	1 164	2182
Etelä-Savon ELY-keskus	2838	2 082	7 538		2 614	3396
Pohjois-Savon ELY-keskus	6 637	5 992	1 276	6 468	7157	9 797
Keski-Suomen ELY-keskus	17 103	24 691	28 086	24 785	26 421	24 968
Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus	5 952	5 987	0	0	1 778	2643
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus	0	0	0	0	0	0
Kainuun ELY-keskus	776	1 078	1 909	2730	2 730	1257
Lapin ELY-keskus	4 115	4 122	4 687	5 496	5 776	4957
	38 044	47 237	43 496	41255	56 320	53 515



Kuva 2. Kysely ”Rauhoitettujen lajien aiheuttamat vahingot ja kuntien maaseututoimen työmäärä” (ei julkaistu), Suomen Kuntaliitto, 2019

4.3 Rauhoitettujen lajien aiheuttamat vahingot lajeittain

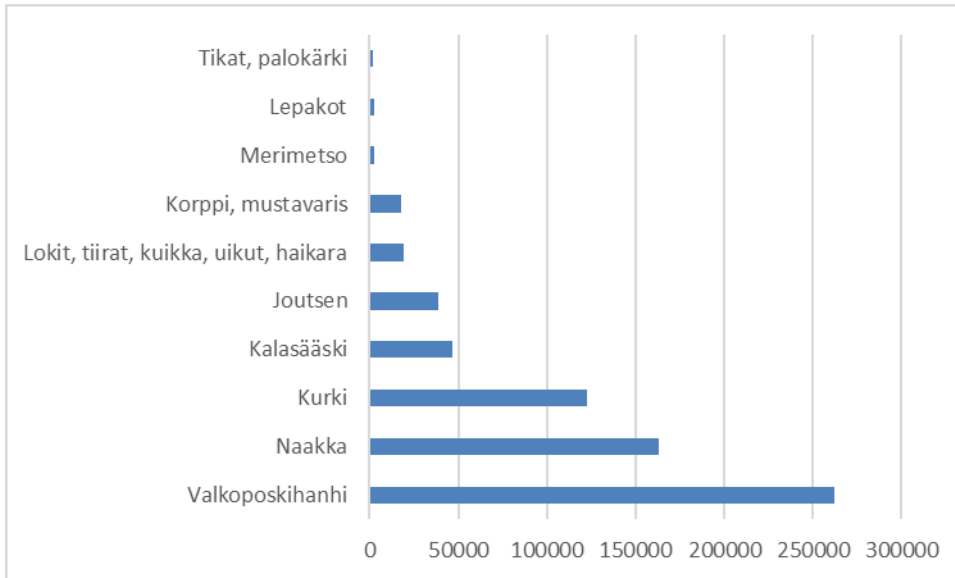
Eniten korvauksia on maksettu vuosina 2014-2017 valkuposkivanhanien, naakan, kurjen ja joutsenen vahingoista. Edelleen vahingot jakautuivat alueittain niin, että naakka- ja kurkivahingot painoutuivat Länsi-Suomeen ja valkuposkivanhivahingot Itä- ja Kaakkois-Suomeen.

Metsästyslain muutoksella (555/2018) naakka lisättiin metsästyslain rauhoittamattomien lintujen luetteloon. Tämän vuoksi naakka ei ole kuulunut elokuun 2018 jälkeen rauhoitettujen lajien vahingoista maksettavien vahinkojen korvausmenettelyn piiriin.

Eniten kalatalousvahinkoja aiheuttavat kalanviljelylaitoksilla kalasäasket ja luonnonravintolammikoilla mm. kuikka, härkälintu, mustakurkku-uikku, harmaahaikara, lokit ja tiirat.

Muiden rauhoitettujen lajien kuin lintujen aiheuttamista vahingoista yleisimpiä ovat lepakoiden rakennuksille aiheuttamat vahingot. Lepakkovahingoista on haettu yksittäisiä korvauksia. Korvauksia on maksettu lähinnä materiaalikustannuksiin ja rakennusten siivouksiin.

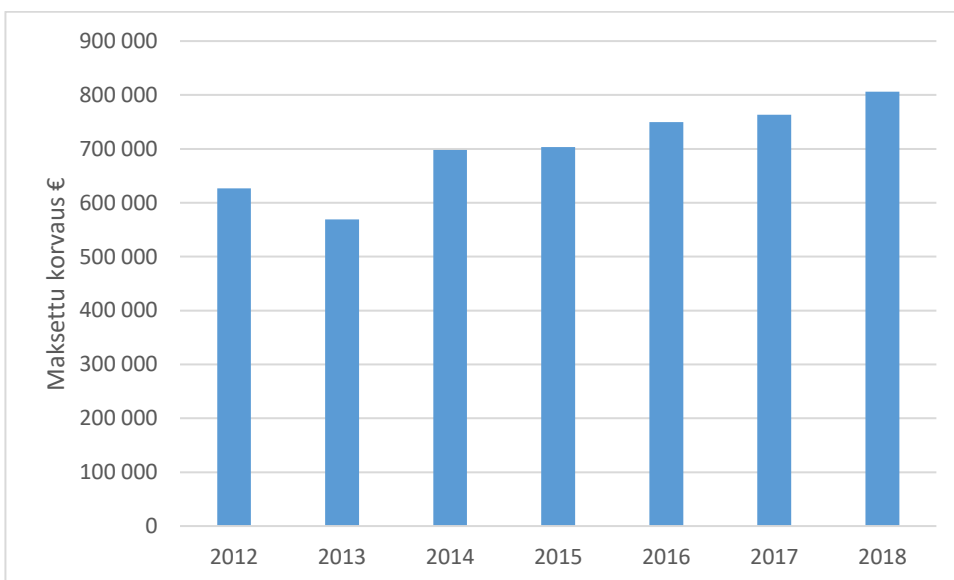
Myös rauhoittamattomat lintulajit, jotka kuuluvat metsästyslain (615/1993) soveltamisalan piiriin, erityisesti varikset ja räkättirastaat, aiheuttavat joillakin tiloilla merkittäviä taloudellisia menetyksiä. Niiden aiheuttamia taloudellisia menetyksiä ei kuitenkaan korvata.



Kuva 3. Rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista maksettujen korvausten neljän vuoden keskiarvot (2014-2017) lajeittain (euroa/laji/vuosi).

4.4 Korvaukset maakotkan porotaloudelle aiheuttamista vahingoista

Maakotkan porotaloudelle aiheuttamista vahingoista maksetaan korvaus paliskunnalle sen mukaan, miten maakotkan pesintä paliskunnan alueella onnistuu. Korvaus perustuu valtioneuvoston asetukseen maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta 8/2002. Järjestelmässä pesintäreviirit tarkastetaan vuosittain ja selvitetään, pesitäänkö reviirillä (yksinkertainen korvaus) ja onnistuuko pesintä, eli syntyykö pesään poikasia (kolminkertainen korvaus). Tunturi-Lapin alueella korvaukset ovat korotettuja, koska siellä maakotka käyttää tutkimusten mukaisesti poroja ravinnokeeseen suhteellisesti enemmän kuin metsäpaliskunnissa. Järjestelmällä pyritään välillisesti kannustamaan lajin suojeluun ja poikastuoton mahdollistamiseen.



Kuva 4. Korvaukset (€/vuosi) maakotkan porotaloudelle aiheuttamista vahingoista 2012 - 2016

4.5 Sopimus kurki-, hanhi- ja joutsenpeltojen hoidosta

Manner-Suomen maaseudun kehittämishjelman 2014-2020 ympäristökorvauksiin sisältyy tukimuoto, jossa viljelijän ja valtion kesken tehdään viisivuotinen ympäristösopimus kurki-, hanhi- ja joutsenpeltojen hoidosta. Sopimuksia on tehty peltoalueille, joissa suuret lintuparvet säännöllisesti ruokailevat tai levähtävät muuttomatkoilla. Sopimuskohteessa on tullut esiintyä merkittäviä kurkien, hanhien tai joutsenten massaesiintymiä tai lintujen aiheuttamia satovahinkoja.

Ns. lintupeltosopimuksen vähimmäisala on viisi hehtaaria. Sopimusosalalla tulee olla nurmikaistoja sekä ohra- ja kaurakasvustoa kaistoina tai lohkoina. Kasvusto on niitettävä tai puitava lintujen ruokailun helpottamiseksi. Peltoja voidaan lannoittaa ja ne voidaan korjata normaaliin tapaan. Ohraa puitaessa osa viljasta johdetaan peltoon.

Sopimuksia on tehty yhteensä 51 kappaletta noin 850 peltohehtaarin alalle eri puolilla Suomea. Sopimuksista maksetaan korvausta yhteensä noin 0,5 milj. euroa vuodessa.

Lintupeltosopimusten ehdot perustuvat ympäristöministeriön Etelä-Pohjanmaalla rahoittamaan kurkipeltokokeiluun eivätkä siksi ole ehdoiltaan olleet sopivia hanhille ja joutsenille. Jos lintupeltosopimuksia halutaan toteuttaa myös rahoituskaudella 2021-2027, niiden sopimusehdot tulee määritellä uudelleen.

5 Maatalousvahinkoja aiheuttavien lintukantojen muutokset ja keskeiset syyt vahinkoihin

Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittämisen ajankohtaisuuteen vaikuttaa erityisesti tiettyjen lintulajien populaatioiden kasvu.

Suomessa syys- ja kevätmuuton aikaisten hanhien levähtäjämäärien kasvu on osin seurausta Suomessa ja lähialueilla maatalousympäristössä tapahtuneista muutoksista, mutta ilmiön taustalla on myös lintukantojen kasvu sekä ilmaston lämpeneminen. Ilmaston lämpeneminen tulee edelleen muuttamaan maatalousympäristön pesimälintulajistoa, mutta erityisesti hanhien oleskelua Suomessa pesimäkauden ulkopuolella. Useiden hanhilajien talvehtimisalueet ovat siirtyneet viime vuosikymmeninä kohti pohjoista, ja ilmiö on voimistunut viime vuosina. Lisäksi lintulajien kevätmuutto on yleisesti aikaistunut.

Naakkakanta (*Corvus monedula*) on kasvanut viime vuosikymmeninä. Erityisen voimakkaan kasvun kausia ovat olleet 1990-luvun jälkipuolisko ja 2010-luku. Pesimäkannan on arvioitu kaksinkertaistuneen yli 200 000 pariin edellisen kymmenen vuoden aikana. 1980-luvun alusta lähtien naakan pesimäkanta on noin kymmenkertaistunut ja samalla lajin levinneisyys laajentunut voimakkaasti pohjoiseen. Laji on levinneisyydeltään eteläinen ja hyötynyt ilmaston lämpenemisestä. Naakka on osittaismuuttaja. Osa kannasta talvehtii Etelä-Suomen asutuskeskusten tuntumassa, mutta suuri osa erityisesti nuorista naakoista muuttaa loka- (–marras-)kuussa talvehtimaan Etelä-Ruotsiin ja Tanskaan. Naakka on kaikkiruokainen ja joustava ravinnonkäytössään, ja löytää kekseliäästi uusia ravintokohteita. Naakan esiintyminen keskittyy kulttuuriympäristöihin - taajamiin ja viljelysmaille. Naakat viihtyvät yleisesti muutamien kymmenien lintujen parvissa tilakeskusten tuntumassa. Taloudellista haittaa on aiheutunut eniten rehupaaleille, paikoin myös rehuaumoille sekä herne-, ohra-, kaali- ja mansikkaviljelmille. Kotieläintiloilla on todettu myös ympärivuotisia ulosteiden aiheuttamia hygieniahaittoja ja rakenteiden rikkoutumisia. Kotitarveviljelyssä naakat ovat aiheuttaneet haittaa esimerkiksi herneille ja puutarhamarjoille. Lisäksi naakka hakeutuu kolopesijänä mieluusti pesimään suojaamattomiin savupiippuihin ja ilmanvaihtohormeihin. Pesä voi olla hyvin vaikea poistaa ja vaatii jopa muurausten purkamista. Lähde: LUOMUS

Valkoposkihanhi (*Branta leucopsis*) alkoi pesiä Itämerellä 1970-luvulla. Suomessa pesimäkannan kasvu voimistui 1990-luvun puolivälissä. Nykylevinneisyys kattaa lähes koko Suomen rannikkoseudun ja muutamia alueita sisämaassa. Suomen syyskanta, joka sisältää myös samana vuonna syntyneet poikaset, on noin 30 000

yksilön suuruinen. Valkoposkihanhi pesi pitkään vain arktisella tundralla, missä kanta keskittyi Barentsinmeren ympäristöön. Myös arktisen alueen populaatio on ollut voimakkaassa kasvussa ja lajin maailmankannaksi arvioidaan jo yli 1,3 miljoonaa yksilöä. Venäjän tundralla pesivä populaatio on kasvanut vuodesta 1980 lähtien 30-kertaiseksi ja merkittävä osa tästä kannasta muuttaa Suomen kautta sekä keväällä että syksyllä. Säännölliseksi muuttunut muutonaikainen levähdysilmiö on syntynyt vasta 2000-luvulla. Aiemmin arktiset valkoposkihanhet pysähtyivät Suomeen vain satunnaisesti. Muuttomatallaan ruokailevissa parvissa tavataan syksyisin tuhansia tai jopa kymmeniä tuhansia yksilöitä Itä- ja Kaakkois-Suomen sekä Uudenmaan peltoaukeilla. Myös keväisin määrät ovat suuria erityisesti Etelä- ja Pohjois-Karjalassa. Kannan runsastumisen myötä valkoposkihanhi on alkanut pesiä sekä Itämeren että Pohjanmeren ympäristössä.⁵

Valtaosa hanhista talvehtii Alankomaissa ja Saksassa. Suomessa pesivät valkoposkihanhet palaavat keväällä pääosin huhtikuussa. Nämä linnut ruokailevat yleisesti muun muassa rannikkokaupunkien nurmialueilla, joilla ulosteet aiheuttavat paikallisesti hygieniahaittoja. Arktisten valkoposkihanhien parvet ruokailevat viljelyalueilla syksyisin pisimmillään kuukauden päivät ja keväisin epäsäännöllisemmin pari viikkoa. Valkoposkihanhet ovat aiheuttaneet taloudellista haittaa keväisin ja syksyisin kerätessään vararavintoa pesinnän aloitusta tai muuttomatkan jatkamista varten. Keväällä satotappioita on aiheutunut toukokuussa etupäässä rehunurmelle ja sekä syysrukiin että -vehnän oraille. Myös hanhien ulosteet ovat heikentäneet rehunurmisatoa rehupaaleihin kulkeutuessaan. Syksyllä satotappioita on aiheutunut ainakin syysrukiille ja jonkin verran ohralle ja rehunurmelle. Valkoposkihanhen aiheuttamat maatalousvahingot ovat hyvin samanlaisia kuin riistahanhien, metsähanhen, merihanhen ja kanadanhanhen aiheuttamat vahingot. Valkoposkihanhet välttävät pitkää kasvillisuutta, eivätkä sen vuoksi laskeudu puimattomaan peltoon suurehkoja lakoontuneita peltoalueita lukuun ottamatta.

Kurjen (*Grus grus*) levinneisyys kattaa pohjoisinta Lappia lukuun ottamatta lähes koko Suomen. Levinneisyysalue on laajentunut viime vuosikymmeninä. Kurkikanta on ollut voimakkaassa kasvussa 1990-luvulta lähtien. Pesimäkannan kooksi arvioidaan (v. 2018) noin 42 000 paria. Lähde: LUOMUS

Viljapellot ovat kurjelle tärkeitä ravintokohteita muuttomatalle valmistautuessa. Parvet viiptyvät sopivilla ruokailualueilla yleensä useita viikkoja. Syysesintyminen on huomattavan keskittynyttä. Merkittävimmät neljä syysaikaista kerääntymisaluetta, joilla voi ruokailla enimmillään tuhansia kurkia, sijaitsevat peltoaukeilla Etelä-Pohjanmaalla Vaasan seudun Söderfjärdenillä, Pohjois-Pohjanmaalla Muhoksella, Pohjois-Karjalassa Tohmajärven seudulla sekä Satakunnassa Puurijärvi-Isosuon kansallispuiston alueella. Alkusyöksyllä puimattomilla vilja- ja rypseloilla ruokaileessaan kurjet ovat aiheuttaneet taloudellista haittaa erityisesti ohraviljelmillä. Haittaa on aiheutunut myös viljan talleentumisesta ja paikoin lintujen ulosteet ovat heikentäneet esimerkiksi ohra- tai rehunurmisadon laatua. Pohjanmaan rannikkoalueella merihanhet (riistalaji) ruokailevat usein samoilla viljelyksillä kuin kurjet, jolloin haittojen aiheuttajan erottaminen voi olla vaikeaa. Pesimättömät luppokurjet ovat keväällä tai kesällä aiheuttaneet satotappioita siemenperunoille sekä talleamalla sokerijuurikas-, tuorerehu- tai viljakasvustoja.

Laulujoutsen (*Cygnus cygnus*) kanta on kasvanut voimakkaasti 1980-luvulta lähtien. Nykykanta on noin 15-kertainen verrattuna 1980-luvun lopun tilanteeseen. Vuoden 2014 selvityksessä Suomen laulujoutsenkanta arvioitiin 8 400–11 500 parin suuriseksi. Syyskanta on arvioitu loppusyksyn laskentojen mukaan noin 70 000 yksilöksi. Laulujoutsenet ovat aiheuttaneet taloudellista haittaa alkukevällä, kun joutsenet varastoivat ravintoa pesinnän aloitusta varten. Haittaa on aiheutunut parvien ruokaileessa rehunurmella tai esimerkiksi syysvehnällä, -ohralla ja -rypsi- tai -rapsiviljelmillä. Lintujen ulosteet ja talleaminen ovat paikoin heikentäneet esimerkiksi rehunurmisadon laatua. Loppukevällä ja alkukesällä taloudellista haittaa aiheuttavat erityisesti pesimättömien loppojoutsenten parvet, jotka voivat ruokailla tietyllä pellolla useita viikkoja. Ne poistuvat

⁵ Lähde: BirdLife Suomi, LUOMUS

sulkasatoalueille yleensä juhannukseen mennessä. Syysmuuton aikana levähtävät joutsenet saapuvat pelloille vasta loppusyksyllä sadonkorjuun jälkeen. Laulujoutsenen aiheuttamat haitat ovat melko paikallisia.⁶

Merikotkan (*Haliaeetus albicilla*) kanta on kymmenkertaistunut 1980-luvulta lähtien. Vuonna 2018 Suomessa pesi 510 merikotkaparia, joista 95 pesi poronhoitoalueella. Merikotka syö kalaa, lintuja ja nisäkkäitä. Se käyttää aktiivisesti muiden petoeläimien tappamia ja ihmisen tuottamia haaskoja. Merikotkakanta on kasvanut poronhoitoalueella ja esiin on kannan kasvun myötä noussut huoli siitä, syövätkö merikotkat poronvasoja. Tutkimusten mukaan merikotkan pääasiallinen ravinto Lapissa on hauki, mutta ne voivat käyttää ravintonaan myös poronvasoja. Eteläisellä poronhoitoalueella tämä määrä on erittäin pieni, pohjoisessa hieman suurempi. Saalistapaukset ovat kuitenkin harvinaisia. Siihen, onko kyse saalistuksesta vai raadonsyönnistä, ei ole vielä saatu selvyyttä.⁷

⁶ Lähde: BirdLife Suomi, LUOMUS & LUKE.

⁷ Ekblad, C., Tikkanen, H. ja Laaksonen, T. 2018: Merikotkan merkitys porotalousvahinkojen aiheuttajana. Selvitys merikotkien pesimäaikaisesta ravinnosta ja esiaikuisten merikotkien liikkeistä poronhoitoalueella.

6 Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseen ja vahinkojen korvaamiseen tarkoitettujen avustusten oikeudellinen sääntely Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Virossa

Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen avustusmenettelyä kehitettäessä on tarpeen tarkastella muiden maiden vahinkojen korvaamista ja vahinkojen ennaltaehkäisemistä koskevaa oikeudellista sääntelyä. Tässä yhteydessä kuvataan Ruotsin, Norja, Tanskan ja Viron rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausjärjestelmiä yleisellä tasolla. Erillisselvityksessä⁸ on kuvattu näiden maiden sääntelyä yksityiskohtaisemmin.

Ruotsissa luonnonvaraisten eläinten aiheuttamia vahinkoja koskeva sääntely perustuu viltskedeförordning – säädökseen (2001:724). Säädös koskee sekä metsästettäviä että rauhoitettuja lajeja ja tästä johtuen määritelmällä riistavahinko, *viltskada* tarkoitetaan sekä riistan omaisuudelle aiheuttamia vahinkoja sekä rauhoitettujen eläinten aiheuttamia vahinkoja.

Ruotsin lainsäädännön mukaan avustukset ja korvaukset ovat harkinnanvaraisia ja järjestelmän ensisijaisena tavoitteena on luonnonvaraisten eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisy. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tulee ensi sijassa käyttää suojametsästystä, johon lupia myöntävät lääninhallitukset. Jos suojametsästys ei ole mahdollista (esim. rauhoitettujen lajien kohdalla) tai se ei tuota toivottua tulosta, vasta tässä vaiheessa voidaan myöntää korvauksia tapahtuneista vahingoista. Suojametsästys on säädetty mahdolliseksi vain metsästysasetuksen (1987:905) liitteessä 4 mainittujen lajien osalta. Näin ollen määrärahat vahinkojen ennaltaehkäisyyn ja korvaamiseen on pääosin tarkoitettu rauhoitettujen lajien aiheuttamiin vahinkoihin.

Ruotsin sääntelyssä painotetaan omistajan omaa vastuuta vahinkojen ennaltaehkäisystä, eikä tietyille riskialttiille toimialoille myönnetä avustuksia lainkaan. Tällaiseksi toimialaksi on katsottu kalankasvatus, puutarhaviljely, äyriäisten viljely ja energiapuuviljelmät. Omistajan omavastuun konkretisoimiseksi riistavahinkoasetuksessa on säädetty vahingonkäräjän omavastuuosuudeksi vähintään 20 prosenttia ennaltaehkäisevien toimenpiteiden suorittamisen kustannuksista.

Ruotsin järjestelmässä eri lajit on asetettu erilaiseen asemaan, eikä esimerkiksi merimetson aiheuttamista vahingoista myönnetä avustuksia lainkaan. Ruotsissa avustuksia myönnetään ainoastaan elinkeinotoiminnassa käytettävän omaisuuden suojaamiseksi.

Luonnonsuojeluvirasto on antanut tarkempia säännöksiä avustuksista vahinkojen ennaltaehkäisyyn ja korvauksista aiheutuneisiin vahinkoihin. Niiden mukaan lääninhallitus määrittää avustuksen myöntämisen kriteerit yhteisneuvottelussa elinkeinoalan kanssa. Toisin sanoen avustus- ja korvaustasoista ei ole säädelty lain tasolla. Viranomaiselle on jätetty tapauskohtaista harkinnanvaraa arvioida rahoituksen myöntämisedellytyksistä.

Porovahingoista maksetaan riistavahinkoasetuksen mukaan suden, karhun, ahman, ilveksen tai maakotkan aiheuttamista vahingoista. Korvaus maksetaan ilman hakemusta saamelaiskylälle (sameby), paitsi niissä tapauksissa, joissa vahinkoa on aiheutunut suurelle määrälle poroja saman lajin yksilön tai yksilöiden aiheuttamina, rajoitetulla alueella ja ajanjaksona. Tällöin Saamelaiskäräjät maksaa korvauksen suoraan omistajille hakemuksen perusteella. Kuolleiden porojen korvauksen suuruus lasketaan porojen teurasarvon ja lisäksi naarasporojen tuottoarvon perusteella.

⁸ Laakso, Tero 2017. Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseen ja vahinkojen korvaamiseen tarkoitettujen avustusten oikeudellinen sääntely Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Virossa. Moniste. 44 s.

Norjassa korvauksia rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista on mahdollista myöntää suurpetojen (ilves, ahma, karhu, susi ja maakotka) aiheuttamiin ja asetuksessa⁹ mainittujen kotieläimille (lammas, vuohi, nauta, hevonen ja koira) ja poroille aiheutuneisiin vahinkoihin. Myös merikotkan aiheuttamia vahinkoja asetuksessa mainituille kotieläimille tai erityisissä tilanteissa myös muiden lajien kotieläimille aiheuttamista vahingoista voidaan myöntää avustuksia. Lähtökohtana on, että ainoastaan elinkeinotoimintaan käytettävään omaisuuteen kohdistuvat vahingot korvataan (poikkeuksena hevoseen ja koiraan kohdistuvat vahingot). Norjassa ei siis korvata rauhoitettujen lintujen maataloudelle tai kalankasvatukselle aiheutuvia vahinkoja, eikä myöskään rakennusvahinkoja. Vaikka näitä vahinkoja ei korvata, vahinkojen ennaltaehkäisy joko suojametsästyksen tai poikkeusluvan nojalla on mahdollista.

Myös Norjassa ennaltaehkäiseminen ja vahinkojen rajoittaminen on asetettu ensisijaiseksi. Varsinaista omavastuusuutta ei ole asetettu.

Norjassa myönnetään erillistä avustusta suurpetojen laiduntaville tuotantoeläimille aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäiseviin sekä konflikteja vähentäviin toimenpiteisiin paikallisyhteisöille ja muille ryhmille.

Niille alueille, joilla valkuposkihanhien ja lyhytnokkahanhien laiduntaminen aiheuttaa painetta, myönnetään muutonaikaisten laidunten ylläpitämiseen erityistä avustusta. Taustalla on luonnon monimuotoisuutta koskevat tavoitteet ja niiden saavuttaminen. Tätä avustusta maksetaan maatalouden tuotantotukeen oikeutetuille tiloille, joilla kyseessä olevat lajit aiheuttavat säännöllisesti vahinkoja. Avustus perustuu ennakkollisesti tehtävään sopimukseen

Tanskassa tukia ei myönnetä luonnonvaraisten lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen sutta ja saksanhirveä lukuun ottamatta, eikä valtio myönnä avustuksia vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi sutta lukuun ottamatta (vain osassa Tanskaa). Valtion avustuksia vahinkojen korvaamisen ja ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin voidaan myöntää ainoastaan suden karjalle aiheuttamiin vahinkoihin. Korvaus myönnetään täysimääräisenä, eikä omavastuusuutta ole. Tämän takia suojametsästyks on tärkein keino vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi. Suojametsästyksen edellytyksenä on kuitenkin se, ettei käytettävänä ole muuta tyydyttävää ratkaisua. Suojametsästyks on mahdollista esimerkiksi sadolle, kotieläimille, kalankasvatukselle ja kalastukselle aiheutuvan laajan vahingon torjumiseksi. Niistä lajeista, joihin suojametsästyks voidaan soveltaa, ja metsästyksen edellytyksistä säädetään erikseen.

Viron luonnonsuojelulaissa (Looduskaitseesadus, 21.4.2004) säädetään luonnonvaraisten lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta sekä avustuksista niiden aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseen. Lain mukaan harmaahylkeen, norpan, ruskeakarhun, suden, ilveksen, vesikon, merikotkan, kalasääsken ja muuttavien kurkien, joutsenten ja hanhien aiheuttamia vahinkoja sekä toimenpiteitä niiden aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi korvataan osittain. Vahinkojen korvaamista on rajattu vahinkoa aiheuttavien lajien lisäksi myös vahinkojen kohteen perusteella vain tiettyihin vahinkotyyppisiin. Rakennus-, irtaimisto- (pl. kalastusvälineet) tai puustovahingot sekä merimetson, hirvieläinten ja lepakoiden aiheuttamat vahingot on rajattu avustusten soveltamisalan ulkopuolelle. Korvaukset voivat perustua joko laskennalliseen arvioon (esim. kalasääsken kalankasvatukselle aiheuttamat vahingot) tai tosiasiallisiin kustannuksiin. Korvauksen osuus aiheutuneista vahingoista vaihtelee vahinkotyyppin mukaan.

Avustusta myönnetään lisäksi tiettyjen laissa mainittujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisytoimenpiteisiin, joita voidaan maksaa 50 % tukikelpoisista kustannuksista ja enimmillään 3 200 euroa yhtä henkilöä kohti/vuosi.

Vahinkojen korvaustasoista säädetään erikseen luonnonsuojelulaissa vahinkotyypeittäin. Esimerkiksi muuttavien kurkien, joutsenten, hanhien ja valkuposkihanhien aiheuttamat vahingot korvataan enintään 3

⁹ Forskrift om erstatning når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt, 30.5.2014, nr. 677.

2000 euroon asti yhtä henkilöä kohti satokaudessa. Karhun, suden ja ilveksen aiheuttamista vahingoista korvataan 100 % sen jälkeen, kun omistajan omavastuuosuus (64-128 euroa) on vähennetty.

Luonnonsuojelulla säädetään myös vahinkoilmoituksesta, vahingon arvioinnista ja muusta avustusmenettelystä. Merikotkien ja kalasääsken kalankasvatukselle aiheuttamat vahingot korvataan alueella ruokailevien lintujen asiantuntija-arvioon perustuvan pesimämenestyksen perusteella.

7 Ohjausryhmän toiminta

Luonnonsuojelulla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn lainsäädäntöä valmistelevan hankkeen pääasiallisena tavoitteena oli kehittää ja selkeyttää rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamista koskevaa sääntelyä. Lisäksi tavoitteena on kehittää korvauksen myöntämiseen, maksamiseen ja valvontaan liittyviä viranomais- ja muita menettelyitä. Ohjausryhmän tehtäväksiannon mukaan tulee valmistella esitys vahinkoja koskevista perusteista ja menettelyistä sekä lainsäädännöllisistä linjauksista ja toteuttamisvaihtoehdoista. Työssä tulee ottaa tarvittavilta osin huomioon mahdollisuus estää vahinkoja ennalta.

Ohjausryhmän jäsenten ja heidän edustamiensa organisaatioiden työlle asettamia tärkeimpiä tavoitteita ja odotuksia olivat nykyisen korvausmenettelyn selkeyttäminen ja sen oikeudenmukaisuuden kehittäminen. Myös vahinkojen ennaltaehkäisykeinojen kehittäminen sekä hankkeessa käsiteltävien kysymysten yhteys maatalouspolitiikkaan nähtiin tärkeänä.

Ohjausryhmä asetti työnsä lähtökohdaksi, että vahinkoavustukset, vahinkojen ennaltaehkäiseminen ja mahdolliset muut keinot pidetään avoimesti keskustelussa mukana ilman ennalta asetettua valintaa tai priorisointia. Ohjausryhmä teki tehtäväksiannon puitteissa esityksen, joka sisälsi vaihtoehtoisia ehdotuksia korvausmenettelyn kehittämiseksi. Vaihtoehtoja ei ole priorisoitu.

Ohjausryhmä kokoontui yhteensä kymmenen kertaa maaliskuun 2018 ja maaliskuun 2019 välillä ensimmäiseen kokoukseen laaditun toimintaohjelman mukaisesti.

Maalis–kesäkuun kokouksissa tutustuttiin rauhoitettuja lajeja ja valtion tukia koskevaan Euroopan unionin sääntelyyn sekä käytiin läpi kaikkien vahinkoluokkien nykykäytäntöjen mukaisten korvausmenettelyiden perusteet. Elokuun kokouksessa käsiteltiin vahinkojen ennaltaehkäisyä. Syyskuun kokous pidettiin Parikkalassa, jossa ohjausryhmä pääsi tutustumaan käytännössä maatalousvahinkoihin, maatalousvahinkojen ennaltaehkäisyyn ja vahinkojen todentamiseen. Tutustumiskäynnin tarkoituksena oli lisäksi käydä keskustelua maatalousyrittäjien, kunnan viranhaltijoiden sekä ELY-keskuksen vahinkokorvauksia käsittelevien virkamiesten kanssa. Ohjausryhmän kokouksen aiheena oli vahinkojen ilmoittaminen, tunnistaminen ja arvioiminen sekä korvauksen hakemiseen ja maksamiseen liittyvä menettely. Näistä aiheista kuultiin alustukset ja kehittämisehdotukset kunnan maataloussihteeriltä.

Kalatalousvahinkoja ja kalatalousvahinkojen ennaltaehkäisyä käsiteltiin ohjausryhmän lokakuun kokouksessa. Joulukuussa perehdyttiin porotalousvahinkoihin ja erityisesti merikotkan merkitykseen porotalousvahinkojen aiheuttajana.

Ohjausryhmä on työnsä aikana kuullut toimeksiannon mukaisesti seuraavia asiantuntijoita: lainsäädäntöneuvos Heikki Korpelainen ympäristöministeriöstä, neuvotteleva virkamies Vesa Kahilampi maa- ja metsätalousministeriöstä, maatalousyrittäjä Heikki Raerinne Tohmajärveltä, Harri Kontkanen Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta. Porotalousvahingoista ja erityisesti merikotkan merkitykseen porotalousvahinkojen aiheuttajana asiantuntijoina kuultiin Turun yliopiston tutkijaa Camilla Ekbladia, Luonnonvarakeskuksen Toni Laaksosta, Paliskuntain yhdistyksen edustajaa Antti Äärelää, Saamelaiskäräjien edustajaa, saamelaispaliskunnat ry:n edustajaa Veikko Feodoroffia sekä Metsähallituksen ylitarkastaja Tuomo Ollilaa. Kalatalousvahingoista kuultiin Jani Virtasta ja Marko Jänttiä Jyväskylän yliopistosta sekä Savon Taimen Oy:n toimitusjohtajaa Yrjö Lankista.

Korvausten maksamiseen sekä vahinkojen tunnistamiseen ja arvioimiseen liittyvistä menettelyistä ja menettelyjen kehittämisestä kuultiin Parikkalan kunnan maaseutusihteereitä Maija Sairasta ja Hanna Parikkaa, sekä luonnonsuojelubiologi Tuula Tanskaa Kaakkois-Suomen ELY-keskuksesta.

Korvausjärjestelmän vaikutusten arviointiin liittyvä työpaja järjestettiin 26.2.2019 ohjausryhmän kokouksen yhteydessä. Työpajan fasilitaattoreina toimivat Jorma Jantunen, Aili Jukarainen ja Markku Mikkola-Roos Suomen ympäristökeskuksesta.

8 Esitettävät vaihtoehdot ja niiden perustelut

8.1 Yleiset lähtökohdat

Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta on tarpeen säätää erillisellä lailla.

Voimassa oleva korvausjärjestelmä perustuu ympäristöministeriön päätökseen (1626/1991), joka on toteutettu ministeriön antaman asetuksen tasolla. Ohjausryhmä esittää, että luonnonsuojelulla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta säädetään lailla tulevalla hallituskaudella. Laissa tulee säätää myös niistä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin kuuluvista asioista, joita ei voimassa olevassa ympäristöministeriön päätöksessä käsitellä.

Tulevan sääntelyn toteuttamisvaihtoehdoiksi on taustaselvityksessä¹⁰ esitetty kolme vaihtoehtoa, jotka ovat: oma erillinen laki, sääntelyn integrointi osaksi luonnonsuojelulakia omaksi luvukseksi tai sääntelyn integrointi osaksi riistavahinkolakia. Sääntelyn integrointia osaksi riistavahinkolakia tai luonnonsuojelulakia ei katsota mahdolliseksi mm. säädösten erilaisten tavoitteiden ja systematiikan takia. Tämän lisäksi valtioneuvoston koskevan sääntelyn edellyttämän määräaikaisen tukijärjestelmän ei katsota soveltuvan luonnonsuojelulain järjestelmään.

Korvausjärjestelmän kehittämisessä tulisi tavoitella hallinnollisesti yksinkertaista ja vahingonkäräjien/vahinkoluokkien/toimialojen suhteen oikeudenmukaista menettelyä. Järjestelmän tulisi olla myös tarpeeksi joustava tulevien vahinkojen hankalan ennakoitavuuden vuoksi.

Korvausten myöntämisen edellytyksenä on käytettävissä olevien kohtuullisten ennalta ehkäisevien toimenpiteiden käyttäminen.

Korvausten myöntämisen edellytyksenä on, että vahingonkäräjä on pyrkinyt käytettävissään olevin kohtuullisin toimenpitein estämään vahingon syntymisen tai sen laajenemisen nykyistä käytäntöä vastaavalla tavalla. Ennaltaehkäisy ei kuitenkaan nähdä ehdottomana korvauksen saannin edellytyksenä, koska jotkut vahingot ovat ennalta arvaamattomia. Korvausten edellytyksenä tulisi myös olla syntyvien vahinkojen laajenemisen estäminen käytettävissä olevin kohtuullisin toimenpitein.

Säädöksen yleisenä tavoitteena on korvausjärjestelmän kautta edistää lajiensuojelua ja luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä.

Ympäristöperusoikeuden mukaan (perustuslaki 20 §) vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Koska rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisy lajin kantojen kokoa sääntelemällä tai niitä häiritsemällä on lainsäädännöllä rajoitettua, on tärkeää, että lajiensuojelusta aiheutuvat kustannukset eivät muodostu kohtuuttomiksi yksittäisille haitankäräjöille. Korvausten maksamisella pyritään parantamaan luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä ja edistämään lajiensuojelua sekä tiettyjen elinkeinojen harjoittamisen ja luonnonsuojelun yhteensovittamista.

Korvausjärjestelmää kehitettäessä on tarkasteltava omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välistä suhdetta. Perustuslain soveltamiskäytännön mukaan (esim. PeVL 69/2018 vp, PeVL 55/2018 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 6/2010 vp) maaomistajalle voidaan asettaa vahinkojen sietämisvelvoite. Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen osalta sietämisvelvoite tarkoittaisi kohtuullisena pidettävien häiriö- ja vahinkotilanteiden sietämistä. Korvausjärjestelmän yhtenä lähtökohtana on, että valtio maksaa

¹⁰ Laakso, T., Miettinen, E., Kosunen, N., Ratamäki, O ja Määttä, T. 2017, s. 62-65.

edellytysten täyttyessä maanomistajalle tai vahingonkärsijälle korvausta merkittävistä rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista. Esimerkiksi tavanomaiset luonnonvaraisten lajien aiheuttamat vahingot talousmetsissä eivät kuulu korvausjärjestelmän piiriin.

Korvauksen saamisen edellytyksenä ei ole luonnonsuojelulain tarkoittaman poikkeamisluvan hakeminen.

Luonnonsuojelulain tarkoittama poikkeamislupa lintujen häirintään ja tappamiseen ei ole edellytyksenä korvauksen saamiselle, eikä mahdollisilla poikkeusluvilla tulisi olla vaikutusta korvausten määrään. Nykytilaa ei ole tältä osin tarkoitus muuttaa. Ruotsissa avustuksen saamisen edellytyksenä on luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvun mahdollistamien keinojen käyttäminen sekä avustuksen hakeminen ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin. Ruotsin mallin ei kuitenkaan katsota soveltuvan luonnonsuojelulain poikkeusluvun edellytysuhteen osalta Suomen luonnonsuojelulain systematiikkaan.

Mahdollisuus maksaa erillistä avustusta ennalta ehkäisevien toimenpiteiden suorittamisesta tulee selvittää jatkotyönä.

Suomessa ennaltaehkäisykeinoja haittojen estämiseksi tai lintujen esiintymisen ohjaamiseksi tunnetaan suhteellisen huonosti. Ilmastonmuutos tulee lisäämään vahinkoja erityisesti kevätesiintymisen osalta, minkä takia maatalousvahinkojen hallintaan tulisi panostaa jatkossa nykyistä enemmän. Vahinkojen vähentämisen tulisi perustua tietoon ja tutkimukseen eläinten käyttäytymisestä sekä ajallisesta ja alueellisesta levinneisyydestä.

Uuden ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin tarkoitetun avustusmuodon mahdollisuus tulisi selvittää lainsäädännön valmistelun yhteydessä. Avustus olisi tarkoitettu sellaisten toimenpiteiden suorittamiseen, jotka ylittävät velvollisuuden kohtuullisten käytettävissä olevien ennaltaehkäisevien keinojen käyttämiseen. Suojeltavan kohteen ja vahinkojen ennaltaehkäisykeinojen olisi oltava oikeassa suhteessa vahinkojen riskiin nähden niin, että ennaltaehkäisy on kustannustehokasta. Vastaavan tyyppinen avustus sisältyy riistavahinkolain 7 §:ään, jonka nojalla maa- ja metsätalousministeriö voi myöntää avustusta hirvieläinvahinkoihin, suurpetovahinkoihin ja muiden riistaeläinten kuin hirvi- ja suurpetovahinkojen ehkäisemiseen talousarviossa osoitettujen määrärahojen rajoissa. Avustusta voidaan myöntää materiaalien hankintaan, tutkimukseen ja kehitystyöhön.

Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi on tunnistettu mahdollisuus siirtää korvausmenettely joidenkin lajien ja/tai vahinkoluokkien osalta vakuutusten piiriin. Tässä raportissa ei kuitenkaan ehdoteta vakuutusmenettelyn käyttöönottoa osana tulevaa korvausjärjestelmää. Itä-Suomen yliopiston selvityksessä¹¹ tätä vaihtoehtoa on selvitetty kattavasti ja selvityksen yhteenvedona todettu vakuutus pohjaiseen järjestelmään siirtymisessä olevan useita haasteita. Vakuutus tuotteita ei ole olemassa ja kannattavan ja toimivan järjestelmän kehittäminen vie aikaa. Vakuutusyhtiöllä ei myöskään ole tarvittavaa osaamista tai kovin suurta kiinnostusta järjestelmän kehittämiseen. Vakuutus pohjaiseen järjestelmään siirtymistä ja valtion korvausten maksamisen lopettamista ei myöskään koeta tarkoituksenmukaiseksi, koska tällöin rauhoitettujen lajien suojelusta aiheutuvat kustannukset ja vahinkoriskit siirretään valtiolta vahingonkärsijöille ja vakuutusyhtiöille. Vaikka vakuutusmenettelyä ei ehdoteta sisällytettävän osaksi lailla säädettävää korvausjärjestelmää, esityksen lähtökohtana on, että vakuutus kaikkien vahinkoluokkien osalta ensisijainen korvauslähde.

¹¹ Niina Kosunen, Linnunmaa Oy 2017: Vakuutusjärjestelmän mahdollisuudet ja haasteet lajivahinkojen näkökulmasta. Luonnonsuojelulailla (1096/1996) rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen – hanke. Moniste.

8.2 Korvattavat vahingot

Vaihtoehdot korvattaviksi vahinkoluokiksi:

- 1) Viljelysvahingot, eläinvahingot, porovahingot, kalankasvatusvahingot, irtaimistovahingot, rakennusvahingot ja puustovahingot. Nämä vahinkoluokat tulisi määrittää tulevassa laissa yksityiskohtaisesti.
- 2) Viljelysvahingot, eläinvahingot, porovahingot, kalankasvatusvahingot, irtaimistovahingot ja puustovahingot (rakennusvahingot rajattu korvausjärjestelmän ulkopuolelle).
- 3) Viljelysvahingot, eläinvahingot, porovahingot, kalankasvatuslaitoksilla tapahtuneet vahingot, irtaimistovahingot ja puustovahingot (rakennusvahingot ja luonnonravintolammikoille tapahtuvat vahingot rajattu korvausjärjestelmän ulkopuolelle).

Vaihtoehdossa 1) ehdotetaan, että korvauksia maksettaisiin kaikissa vahinkoluokissa eli korvattavia vahinkoja voisivat olla: viljelysvahingot, eläinvahingot, porovahingot, kalankasvatusvahingot, irtaimistovahingot, rakennusvahingot ja puustovahingot. Nykyisen järjestelmän mukaan korvauksia maksetaan maa-, metsä- ja kalataloudelle sekä rakennuksille aiheutuneista vahingoista.

Vaihtoehdossa 2) ehdotetaan, että korvauksia ei maksettaisi rakennusvahingoista. Rakennusvahinkoja tapahtuu vain harvoin ja näille vahingoille on olemassa vakuutus tuotteita. Eniten rakennusvahinkoja on haettu naakkojen savupiippuun tekemien pesien ja lepakoiden rakennuksille tekemistä vahingoista. Näistä ensiksi mainituista vahingoista ei elokuun 2018 jälkeen makseta korvauksia, koska laji ei enää ole rauhoitettu.

Vaihtoehdossa 3) ehdotetaan, että luonnonravintolammikoille tapahtuvista vahingoista ei maksettaisi korvauksia. Luonnonravintolammikossa kasvatettavien kalojen hävikkiin vaikuttavat monet tekijät, eikä sitä voida katsoa yksinomaan lintujen aiheuttamaksi. Luonnonravintolammikoiden suojaaminen ja vahinkojen todentaminen on myös hyvin hankalaa. Tämän takia korvauksia maksetaan nykyisessäkin järjestelmässä vain kolmasosa haetusta korvauksesta.

Porovahingot käsitellään omana kokonaisuutena raportissa myöhemmin.

8.3 Korvaukseen oikeuttavat vahinkoa aiheuttavat lajit

Korvausta maksetaan kaikkien rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista.

Luonnonsuojelulailla rauhoitettuja lajeja on rauhoittamattomiin ja riistalajeihin nähden huomattavasti enemmän, minkä takia vahinkoa aiheuttavien lajien rajaamista ei nähdä mahdollisena tulevien vahinkojen ennakoinnin vaikeuden takia.

8.4 Korvauksen saajaa koskevat edellytykset

Vaihtoehdot korvauksen saajaa koskeviksi edellytyksiksi:

- 1) Korvauksia voidaan maksaa luonnollisille henkilöille, elinkeinoharjoittajille ja julkisyhteisöille (kunnat, kuntien yhteenliittymät).
- 2) Korvauksia voidaan maksaa luonnollisille henkilöille ja elinkeinoharjoittajille (kunnat ja kuntien yhteenliittymät rajataan korvausjärjestelmän ulkopuolelle).
- 3) Korvauksia voidaan maksaa elinkeinotoiminnan harjoittamisen yhteydessä aiheutuneisiin vahinkoihin. Lisäksi myös luonnollisilla henkilöillä olisi oikeus hakea korvauksia eläinvahingoista, rakennusvahingoista ja puustovahingoista.

Vaihtoehto 1) vastaa nykyisen korvausjärjestelmän tilannetta korvauksen saajaa koskevien edellytysten osalta.

Julkisyhteisölle voidaan katsoa kuuluvan korostetusti vastuu luonnon suojelemisesta, minkä takia vaihtoehdossa 2) ehdotetaan, ettei valtiolla, kunnilla, kuntien yhteenliittymillä olisi oikeutta hakea valtiolta korvausta rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista.¹²

Vaihtoehdossa 3) korvauksen saajaa koskevia edellytyksiä on rajattu edelleen. Elinkeinoiminnan lisäksi korvauksia maksettaisiin luonnollisille henkilöille siten, että vahinkoluokat rajataan tiettyihin vahinkoluokkiin, joita olisivat eläinvahingot, rakennusvahingot ja puustovahingot. Nykyisin luonnollisille henkilöille korvauksia on myönnetty lähinnä rakennusvahingoista, eläinvahingoista sekä yksittäisistä muista vahingoista (esim. merimetson aiheuttamat puustovahingot).

8.5 Korvauksen myöntämisen edellytykset

Korvaukset ovat harkinnanvaraisia ja niitä voidaan korvata valtion talousarvioon vuosittain otetun määrärahan rajoissa.

Rauhoitettujen lajien aiheuttamia vahinkoja koskevassa korvausjärjestelmässä on kyse valtion talousarvioon otetun määrärahan puitteissa myönnettävästä harkinnanvaraisesta korvauksesta. Korvaukset eivät ole yksityisoikeudellisia vahingonkorvauksia, joihin oikeutetulla olisi subjektiivinen oikeus saada korvauksensa täysimääräisesti.

Korvausjärjestelmän lähtökohta on, että vain välittömät (suorat) vahingot korvataan.

Korvauksen saamisen yleisenä edellytyksenä on, että vahingon aiheuttaja aikaansaa vahingon kohteessa tietyn seurauksen, ja kärsittyjen vahinkojen ja rauhoitettujen lajien käyttäytymisen välillä on suora syy-seuraussuhde. Tämä edellytys vastaa myös maatalouden suuntaviivoja, joiden mukaan (kohta 396) tukikelpoisia kustannuksia ovat lähtökohtaisesti vahinkotapahtuman suorana seurauksena aiheutuneiden vahinkojen kustannukset.

¹² Ks, Suvantola 2004, s. 468: Luonnonsuojelulain 53.4 §:n mukaisen valtion korvausvelvollisuuden ulkopuolelle on rajattu haitankärsijöistä valtio, kunnat ja kuntayhtymät.

Korvausjärjestelmän rajaaminen suoriin vahinkoihin on myös hallinnollisen järjestelmän selkeyden takia tärkeää. Välillisten vahinkojen arviointi on erittäin haastavaa, eikä vahinkojen suuruuden arviointi luotettavasti ole aina edes mahdollista.

8.6 Korvauksen määrä

Kaikista vahinkoluokista maksettaviin korvauksiin sisältyy vuosikohtainen korvauskynnys.

Muut tuet tai avustukset tulee vähentää maksettavasta korvauksesta.

Korvauksen määrä ei saa ylittää vahingon arvoa.

Korvausjärjestelmän lähtökohtana on, että korvauksen hakijalle maksetaan kaikista vahinkoluokista korvauksia, jos korvauksen hakijalle aiheutuneiden vahinkojen yhteenlaskettu määrä kalenterivuotta kohti ylittää tietyn kynnsarvon. Koska korvausasian käsittely aiheuttaa hallinnollisia kustannuksia, tämän minimisumman alle jääviä korvauksia ei ole valtionaloudellisesti järkevää korvata. Korvausten korvauskynnystä määriteltäessä lainsäädännön koherenttiuden takia vertailupohjana voidaan käyttää muiden järjestelmien omavastuuosuuksia. Riistavahinkolaissa kynnsarvoksi on (9 §) säädetty 170 euroa.

Muut tuet tai korvaukset tulee vähentää maksettavasta korvauksesta, eikä korvauksen määrä saa ylittää vahingon arvoa (ylikompensaation kielto). Muina tukina tai korvauksina otetaan huomioon muun lainsäädännön, sopimuksen tai vakuutuksen perusteella vahinkotapahtumasta saatava korvaus.

Koska erityyppisille vahingoille ja vahinkoluokille ei voida määrittää yhtenäisiä korvauksen määrän arviointiperusteita, lainsäädännön valmistelun yhteydessä tulee määrittää tarkemmin se mihin tietoon tai arvioon korvauksen määrä kunkin vahinkoluokan osalta perustuu.

Vahinkojen arviointi voi perustua esimerkiksi normien mukaisiin standardiarvoihin (esim. Ruokaviraston määrittelemät normisadot ja yksikköhinnat) ja tiettyjen vahinkoluokkien osalta myös tapauskohtaiseen vahinkojen arviointiin.

Jatkotyössä tulisi selvittää mahdollisuutta ennakon maksamiseen korvausten myöntämisen yhteydessä. Asian selvittäminen olisi tarpeen, sillä ennakon maksaminen voisi vähentää aiheutuneen vahingon tapahtumisajankohdan ja lopullisen korvauksen maksamisajankohdan välisenä aikana vahingonkärsijällä olevia rahoitushaasteita.

1) Työkuluista aiheutuvat kustannukset eivät ole tukikelpoisia.

2) Työkuluista aiheutuneet kustannukset ovat tukikelpoisia.

Vaihtoehdossa 1) työkuluista aiheutuvia kustannuksia ei ehdoteta korvattavaksi. Tämä vastaa nykyistä käytäntöä.

Koska tietyissä vahinkoluokissa työkulut muodostavat suurimman kustannuserän, vaihtoehdossa 2) esitetään, että myös työkuluista aiheutuvat kustannukset voisivat olla tukikelpoisia. Työkulujen tukikelpoisuudesta tulisi

kuitenkin säätää tarkemmin esimerkiksi vahinkoluokittain. Arviointiperusteiden tulisi olla mahdollisimman yksinkertaisia ja vakioituja. Työkulujen arvioinnissa voitaisiin hyödyntää esimerkiksi Työtehoseuran tilastoja.

Vahinkoluokkien välillä korvausten enimmäistuki-intensiteetti on sama.

Korvauksia tulisi maksaa samassa suhteessa kaikista vahinkoluokista toimialojen yhdenvertaisuuden vuoksi. Lisäksi tuki-intensiteetin pitäisi vastata mahdollisimman hyvin aiheutunutta vahinkoa. Määrärahan niukkuuden takia nykyjärjestelmässä vain maatalousvahingot on pyritty korvaamaan täysimääräisesti. Muiden kuin maatalousvahinkojen osalta vahingonkäräjiltä on edellytetty omavastuuosuutta ja vahingot on korvattu alennettuina.

8.7 Korvauksen hakemiseen ja maksamiseen liittyvä menettely

Laissa säädetään viranomaisista ja niiden tehtävistä.

Korvausten hakemiseen ja maksamiseen liittyvästä menettelystä säädetään laissa.

Laissa tulisi menettelyn osalta säätää yksityiskohtaisesti vahinkoluokittain mm. seuraavista vaiheista: vahinkoilmoitus, arviokirjan laatiminen, korvaushakemusten käsittely, korvauspäätösten antaminen, maksatus sekä mahdolliset oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku.

Ympäristöministeriö valvoisi uuden lain toimeenpanoa ja osoittaisi ELY-keskusten esitysten mukaisen määrärahan korvausten maksamiseen.

Porovahinkojen osalta laissa säädettäisiin, että Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus päättää maakotkien porotaloudelle aiheuttamista vahingoista maksettavista korvauksista ja suorittaa korvaukset paliskunnille ympäristöministeriön tarkoitukseen osoittamista varoista. Metsähallitus selvittäisi vuosittain maakotkien pesintätilanteen ja poikastuoton 3 §:n 1 momentissa tarkoitettujen reviirikohtaisten kertoimien laskemista varten sekä selvittää ja tarvittaessa arvioi toisen valtion alueella Suomen rajan läheisyydessä olevien reviireiden lukumäärän. Jos jatkossa päätetään ottaa nykyjärjestelmän rinnalle merikotkalle oma laskennalliseen todennettuun pesintään perustuva korvausjärjestelmä, Metsähallitus selvittäisi samalla menettelyllä myös merikotkien pesintätilanteen ja poikastuoton sekä Suomen alueella että Suomen rajan läheisyydessä. Merikotkien pesien tarkastus tapahtuisi maakotkan pesien tarkastuksen yhteydessä.

Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettely perustuu sähköiseen asiointiin.

Korvausmenettelyn kehittämisen kannalta on tärkeää, että vahinkoilmoitus ja korvaushakemus on mahdollista tehdä sähköisesti. Sähköisen järjestelmän kautta olisi mahdollista tallentaa esimerkiksi kartat ja tiedot viljelypinta-aloista sekä tallentaa valokuvat vahingoista. Sähköinen järjestelmä säästää viranomaisten resursseja sekä nopeuttaa korvausten hakua ja maksamista.

Korvauksen saamisen edellytyksenä on vahinkoilmoituksen tekeminen.

Vahinkojen tunnistaminen ja arviointi tulee säätää viranomaisen tai muun viranomaisen hyväksymän tahon tehtäväksi.

Vahinkoilmoituksen tekeminen ehdotetaan korvauksen saannin edellytykseksi. Vastaavanlainen menettely sisältyy riistavahinkolakiin (23 §) sekä Viron, Norjan ja Ruotsin luonnonvaraisen eläimen aiheuttamien vahinkojen korvausjärjestelmään.

Vahinkojen todentaminen ja arviointi tulisi olla korvauksen myöntämisen edellytyksenä, eikä tukea voida myöntää ainoastaan hakijan ilmoituksen perusteella.

Vahinkojen todentaminen ja kustannusten arvioiminen olisi pääsääntöisesti korvauksen maksavan viranomaisen tehtävä tai se voidaan antaa viranomaisen hyväksymän asiantuntijan, konsultin tai vakuutusyhtiön tehtäväksi. Edellytyksenä on vahinkoarvioijan riittävä osaaminen, ei tietty ammatti- tai virkanimike. Myös maatalouden suuntaviivoissa (kohta 396) edellytetään, että viranomaisen, tuen myöntävän viranomaisen hyväksymä asiantuntija tai vakuutusyhtiö on arvioinut vahingon.

Vahinkojen todentaminen ja arviointi esitetään kuuluvan ensisijaisesti virkatehtäviin ilman eri maksua tuensaajalle. Jos vahinkojen todentamisesta ja arvioinnista syntyy hakijalle kustannuksia, kustannukset ovat tukikelpoisia ja ne korvattaisiin vahingonkäräjälle korvauspäätöksen yhteydessä.

Maatalousvahinkojen todentamisessa läheisyys ja asiantuntemus puoltavat sitä, että vahinkojen todentamisen ja arvioimisen tekee kunnan maatalousviranomaisen. Kuvassa 2. esitetään Kuntaliiton kyselyn tulokset siitä, kuinka suureksi kunnalliset maaseutuelinkeinoviranomaiset arvioivat rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen todentamisen ja arvioinnin työmäärän.

Muiden kuin maatalousvahinkojen todentamis- ja arviointitaho vaihtelisi vahinkoluokittain. Eläinvahingoista voidaan esittää selvityksenä eläinlääkärin lausunto ja aiheutuneen vahingon hoidosta aiheutuneet kustannukset esimerkiksi eläinlääkäriltä saatuna kuluerittelynä. Rakennusvahinkojen osalta vahinkojen todentamisen on käytännössä tehnyt kunnan rakennustarkastaja tai muu rakentamisen asiantuntija. Vahinkojen arviointi ei ole kuitenkaan luonteeltaan verrattavissa rakennusvalvonnan lakisääteisiin tehtäviin.

Rahoitusperiaatteen mukaisesti tästä työstä aiheutuvat kustannukset kaikissa vahinkolajeissa tulee korvata kunnille.

8.8 Porotalousvahingot

Maakotkan porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (8/2002) sääntely ehdotetaan otettavaksi osaksi uutta säädettävää lakia. Nykyistä menettelyä ja laskentaperusteita on sinänsä pidetty toimivana, eikä niihin esitetä muutoksia.

Maakotkan porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (8/2002) sääntely ehdotetaan tarkasteltavaksi osana uutta lakia.

Vaihtoehdot kotkien (maa- ja merikotka) aiheuttamien porovahinkojen korvaamiseksi:

- 1) Maakotkan aiheuttamien vahinkojen reviirokohtainen laskennallinen korvaus säilytetään. Merikotkien aiheuttamien vahinkojen korvaaminen todentamisen perusteella kuten muitten luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien aiheuttamat vahingot.
- 2) Maakotkan aiheuttamien vahinkojen reviirokohtainen laskennallinen korvaus säilytetään. Ja lisäksi myös merikotkan aiheuttamat vahingot korvataan laskennallisesti, todetun pesinnän onnistumisen mukaan.
- 3) Maakotkien ja merikotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaaminen vahinkojen todentamisen perusteella, kuten muiden luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien aiheuttamat vahingot.

Vaihtoehdossa 1) maakotkan porotaloudelle aiheuttamat vahingot perustuisivat jatkossakin reviirokohtaiseen laskennalliseen korvaukseen. Lisäksi todennetut merikotkavahingot voitaisiin korvata samoin perustein kuin muutkin rauhoitettujen lajien aiheuttamat vahingot.

Tutkimusten mukaan merikotkan merkitys porovahinkojen aiheuttajana on tällä hetkellä vähäinen.¹³ Esitetystä vaihtoehdosta 1) reviirittömien kotkien (maakotka sekä vähäisessä määrin merikotkien) aiheuttamat vahingot katsotaan sisältyvän reviiiperusteiseen laskennalliseen korvaukseen.

Vaihtoehdossa 1) korvausjärjestelmä perustuu maakotkan osalta reviirokohtaiseen laskennalliseen korvausjärjestelmään ja merikotkan osalta vahinkojen todentamiseen. Tässä vaihtoehdossa vaarana on, että kahteen eri perusteisiin nojautuvasta järjestelmästä voisi syntyä epäily vahinkojen kaksinkertaisesta korvaamisesta.

Vaihtoehdossa 2) nykyjärjestelmän rinnalle ehdotetaan merikotkalle omaa korvausjärjestelmää, joka perustuisi laskennalliseen todennettuun pesintään. Korvaus määräytyisi merikotkien pesintätilanteen perusteella lasketun reviirokohtaisen kertoimen mukaisesti vastaavalla tavalla kuin maakotkakorvaukset. Myös tässä vaihtoehdossa reviirittömien kotkien (sekä maa- että merikotkat) vahingot sisältyisivät reviiiperusteiseen laskennalliseen korvaukseen.

Vaihtoehdossa 3) maa- ja merikotkan aiheuttamista vahingoista maksettaisiin korvausta todennettujen vahinkojen perustella. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi riistavahinkolain muuttamisesta esitetään, että porovahinkojen todennettavuutta parannettaisiin säätämällä velvollisuudesta valokuvata ja merkitä vahinkopaikka maastoon sekä ilmoittaa vahinkopaikan koordinaatit. Vaihtoehto 3) olisi yhdenmukainen riistavahinkolain muutoksen kanssa. Merikotkienkin aiheuttamat vahingot voidaan periaatteessa korvata jo nykyjärjestelmänkin puitteissa, mutta vahingot pitää pystyä todentamaan merikotkan aiheuttamiksi. Korvauksia merikotkavahingoista ei ole tähän mennessä haettu.

Vaihtoehdossa 3) erityisesti nuorten reviirittömien merikotkien aiheuttamien vahinkojen toteaminen paikan päällä voisi kuitenkin osoittautua käytännössä varsin haastavaksi, jopa mahdottomaksi. Merikotkan saalistamista poronvasoista ei useinkaan jää lainkaan jälkiä, jolloin vahinkoa ei voida todentaa merikotkan aiheuttamaksi.

On tuotu esiin myös mahdollisuus sisällyttää merikotkan aiheuttamien porovahinkojen korvaukset osaksi riistavahinkolain 14 §:n vasahäykkikorvausjärjestelmää. Kyseinen järjestelmä koskee suurpetojen aiheuttamia

¹³ Ekblad, Tikkanen ja Laaksonen 2018: Merikotkan merkitys porotalousvahinkojen aiheuttajana. Selvitys merikotkien pesimäaikaisesta ravinnosta ja esi aikuisten merikotkien liikkeistä poronhoitoalueella.

porovahinkoja. Järjestelmän ei kuitenkaan katsota soveltuvan rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen.

8.9 Neuvonta ja muu viestintä

Edistetään rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyyn liittyvän tiedon saatavuutta kehittämällä sähköisiä neuvonta- ja tukipalveluja.

Tuetaan vahinkojen ennaltaehkäisykeinojen käyttöä neuvonnan ja viestinnän keinoin yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Itä-Suomen yliopiston toteuttamassa sidosryhmähaastattelussa ¹⁴ tärkeimmäksi ja kiireisimmäksi kehittämiskohteeksi tunnistettiin vahingonkärsijöille ja sidosryhmille suunnatun ohjeistusten ja opastuksen kehittäminen. Haastatteluissa nostettiin esille tarve saada tietoa lajirauhoitusten perusteista, keinoista, joilla lintuja voi ja saa häiritä sekä viljelyn sopeuttamiskeinoista, joilla vahinkoja voidaan vähentää sekä luonnonsuojelulain poikkeamisluvista. Neuvonnan ja viestinnän lisäksi sidosryhmähaastattelussa korostettiin vuorovaikutuksen vahvistamista eri toimijoiden kesken. Yhteistyötä ja vuorovaikutusta tarvitaan eri viranomaisten välillä yli sektorirajojen (maatalous-, riista- ja ympäristöhallinto) sekä viranomaisten ja haitankärsijöiden välillä. Alueellisista lintuyhteistyöryhmistä on hyviä kokemuksia Keski-Karjalan ja Etelä-Pohjanmaan alueilta.

Rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista on laadittu omat verkkosivut: https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Rauhoitetut_lajit/Rauhoitettujen_lajien_aiheuttamat_vahingot. Tämän lisäksi uuden lain säätämisen yhteydessä on tärkeä laatia tarkemmat ohjeet korvausmenettelystä sekä sähköinen korvausten hakulomake.

8.10 Muut kehittämisehdotukset

Vaikutetaan aktiivisesti tulevan CAP-suunnitelman valmisteluun kehittämällä ympäristökorvausjärjestelmän kurki-, hanhi- ja joutsenpelto -toimenpiteen toimivuutta tulevalla ohjelmakaudella.

Ohjausryhmän mukaan Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman ympäristökorvauksiin sisältyvä tukimuoto kurki-, hanhi- ja joutsenpeltojen hoidosta tulisi säilyttää ja sopimustyyppiä kehittää seuraavalle CAP-rahastokaudelle. Lintuvahinkojen yhtenä tärkeimmistä hallintakeinoista tulevaisuudessa olisivat riittävän laajat lintupellot. Lintupellot toimivat alueina, joille linnut voivat siirtyä ruokailemaan rauhassa pois niiltä pelloilta, joilta ne pelottimien ym. häirinnän avulla halutaan pois. Jotta lintupeltojen tukimuoto saataisiin houkuttelevaksi, tarvitaan joustavat sopimusehdot ja kannustava tukitaso. Viljelytapojen vaikutuksesta lintuvahinkoihin ja niiden välttämiseen olisi saatava lisää tietoa. Tietyissä tilanteissa pahimmilla ongelma-alueilla vahinkoihin on mahdollista vaikuttaa myöhäisen kynnön, syysviljan viljelyn keskittämisen tai siitä luopumisen kautta. Aktiivisia vahinkojen vähentämiskeinoja ovat erilaiset näköesteet ja pelottimien käyttö.

Hankkeen aikana on noussut esiin muun muassa seuraavia kehittämis- ja tutkimusaiheita:

- Hanhille, kurjille ja laulujoutsenille sopivien ruokailualueiden perustamista ja toimivuutta sekä niiden ylläpidon rahoitusta tulisi selvittää.

¹⁴ Ratamäki, Outi: Sidosryhmähaastattelujen tulokset. Luonnonsuojelulailla (1096/1996) rauhoitetut lajit ja niiden aiheuttamat vahingot -hanke. Selvitysraportti ympäristöministeriölle. Itä-Suomen yliopisto. 1.8.2017

- Lisätietoa tarvitaan esimerkiksi siitä, kuinka suuri merkitys poronvasoilla on merikotkan ravinnossa ja mikä merkitys merikotkalla on porotalousvahinkojen aiheuttajana.
- Kalatalousvahinkojen osalta tarvitaan kokeiluja ”houkutusaltaiden” käytöstä. Tällä tarkoitetaan viljelyaltaiden lähistölle perustettavista altaista, josta sääket ja haikarat voisivat käydä saalistamassa esimerkiksi taloudellisesti vähempiarvoisia kalalajeja.
- Lintupelto (Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus) ja Vaihtoehtoja kurkipelto-toimenpiteen kehittämiseksi (Suomen ympäristökeskus) –hankkeiden tavoitteena on analysoida tunnistettuja epäkohtia kurkipelto-toimenpiteen toimivuudessa ja kehittää ehdotuksia näiden puutteiden korjaamiseksi seuraavalle ohjelmakaudelle. Hankkeet valmistuvat syksyyn 2019 mennessä.
- Bird Lifen ”Kansainvälinen selvitys rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisykeinoista” – hankkeessa selvitetään muiden maiden kokemuksia keinoista, joilla voidaan estää ja vähentää rauhoitettujen lintulajien aiheuttamia taloudellisia vahinkoja.
- LUKE:n ”Valkoposkikihanhien aiheuttamien maatalousvahinkojen ennaltaehkäisy” -hankkeessa (VAME-hanke) selvitetään ja kehitetään valkoposkikihanhien aiheuttamien maatalousvahinkojen ennaltaehkäisykeinoja.

9 Vaikutusten arviointi

Lähteet

Ekblad, C., Tikkanen, H. ja Laaksonen, T. 2018: Merikotkan merkitys porotalousvahinkojen aiheuttajana. Selvitys merikotkien pesimäaikaisesta ravinnosta ja esiainkuisten merikotkien liikkeistä poronhoitoalueella. Moniste, 51 s.

Kosunen, N. 2017: Vakuutusjärjestelmän mahdollisuudet ja haasteet lajivahinkojen näkökulmasta. Selvitysraportti ympäristöministeriölle. Moniste. 15 s.

Laakso, T. 2017. Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseen ja vahinkojen korvaamiseen tarkoitettujen avustusten oikeudellinen sääntely Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa ja Virossa. Selvitysraportti ympäristöministeriölle. Moniste. 44 s.

Laakso, T. 2017. Euroopan unionin valtioneuvoston säännöt sekä kansalliset avustukset rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisemiseksi ja korvaamiseksi. Oikeudellinen tarkastelu. Selvitysraportti ympäristöministeriölle. Moniste, 29 s.

Laakso, T., Miettinen, E., Kosunen, N., Ratamäki, O. ja Määttä, T. 2017. Luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn kehittäminen. Ympäristöministeriön raportteja 24/2017.

Ratamäki, O. 2017. Sidosryhmähaastattelujen tulokset. Luonnonsuojelulailla ympäristöministeriölle. Itä-Suomen yliopisto. Selvitysraportti ympäristöministeriölle. Moniste, 12 s.

Suvantola, L. 2004. Vaaran vyöhykkeellä – Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön konkurrenssista. Oikeustiede-Jurisprudentia 2004:XXXVII s. 433.