SUOMEN RIISTAKESKUS
FINLANDS VILTCENTRAL

LAUSUNTO

20.3.2018

Asianro 54/04.02.00/2016

Euroopan unionin tuomioistuin
Kirjaamo
L-2925 Luxemburg
ecj.registry@curia.europa.eu

Viite: Ennakkoratkaisuasia C-674/17

Asia: Kirjallinen lausunto viitekohdassa tarkoitetussa asiassa

Suomen riistakeskus toteaa asianosaisena korkeimman hallinto-oikeuden Euroopan unionin tuomioistuimelle esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavaa:

Ennakkoratkaisukysymys: *Voidaanko niin sanottua kannanhoidollista metsästystä tarkoittavia yksittäisten metsästäjien hakemuksiin perustuvia aluekohtaisia poikkeuslupia myöntää luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan nojalla alakohdan sanamuoto huomioon ottaen?*

- *Onko asian arvioinnissa merkitystä sillä, että poikkeuslupaharkinta perustuu valtakunnalliseen hoitosuunnitelmaan ja asetuksella säädettyyn saaliiksi saatujen eläinyksilöiden enimmäismäärään, jonka rajoissa poikkeuslupia jäsenvaltion alueelle voidaan vuosittain myöntää?*

Suomen riistakeskus katsoo, että valtakunnallinen susikannan hoitosuunnitelma on avainasemassa poikkeuslupaharkinnassa, mikä ilmenee myös komission tulkintaohjeesta (http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf), jossa nimenomaisesti nostetaan esille suotuisan suojelutason saavuttamiseen tähtäävä hoitosuunnitelma 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisessa soveltamisessa (ks. tulkintaohjeen sivu 57 kohta 29:

> ”*Obviously, if it can be clearly demonstrated that such derogations will be beneficial to the conservation status of the species or population concerned, there is no obstacle to granting them. However, the Commission services consider that an* ***appropriate plan for the conservation of the species****, aiming at restoring favourable conservation status, should be the recommended way of demonstrating compliance with this criterion*.).”

Asiakaspalvelu p. 029 431 2001 asiakaspalvelu@riista.fi
Verkkosivut www.riista.fi **Sähköinen asiointi** oma.riista.fi
Kirjaamo Sompiontie 1, 00730 Helsinki kirjaamo@riista.fi
Lupahallinto Sompiontie 1, 00730 Helsinki lupahallinto.kirjaamo@riista.fi
Y-tunnus 0201724-4 **Verkkolaskut** 003702017244 laskut@riista.fi

Tässä yhteydessä erityiseksi esimerkiksi on nostettu Latvian ilveksen hoitosuunnitelma (ks. tulkintaohjeen sivu 57 laatikkoteksti:

> "*The plan forms the basis for a long-term strategy for the conservation and management of the lynx in Latvia, including strictly limited harvesting of the population by hunting. It takes a long-term view, where the lynx in Latvia currently has its best distribution status within the last 150 years and is considered to have a favourable conservation status.* ***Limited and strictly controlled taking by hunters is considered to have a positive impact on the population as well as on public perception. The practice thus fully complies with Article 16(1)(e) of the Habitats Directive.***")

Suomen riistakeskus toteaa, että komission tulkintaohjeessa pidetään tärkeänä, että määritellään suurin sallittu saalismäärä, joka voidaan myöntää (ks. tulkintaohjeen sivu 56 kohta 27:

> *"Therefore it is essential to determine a threshold or quantity below which the derogation can be granted. This threshold/quantity must be fixed taking into account the conservation objectives of the Directive and the need to ensure a system of strict protection for the species concerned."*)

Suomessa toimitaan juuri näin, sillä maa- ja metsätalousministeriö asettaa asetuksellaan suurimman sallitun saalismäärän tulkintaohjeen periaatteita noudattaen. Suomen riistakeskus huomauttaa lisäksi, että maa- ja metsätalousministeriön asetuksen mukainen suurin sallittu saalismäärä itsessään ei johda yhdenkään suden tappamiseen, vaan on eräänlainen ylimääräinen turva, että vaikka suurin sallittu saalismäärä täyttyisi, ei suotuisaa suojelutasoa vaaranneta. Suomen korkein hallinto-oikeus on tämän todennut päätöksessään (10.9.2006, taltionro 1499) seuraavasti:

> "*poikkeusluvasta päättävä taho [Suomen riistakeskus] on velvollinen varmistamaan, että kukin päätös on luontodirektiivin ja kansallisten säädösten mukainen, niin että kulloinkin kysymyksessä oleva metsästys ei vaaranna suotuisaa suojelutasoa ja että muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole. Ministeriön kiintiö turvaa omalta osaltaan sääntelyn mukaista harkintaa."*

Lisäksi Suomen riistakeskus viittaa Euroopan unionin tuomioistuimen antamaan tuomioon C-342/05: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=60998&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=351597), jossa todetaan (kohta 45), että:

> "*Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan vastaisena ei voida pitää sitä, että suden pyyntilupien myöntämistä koskevia päätöksiä rajoittaa myös alueellinen niiden yksilöiden yläraja, jotka voidaan tappaa kullakin riistanhoitoalueella. Tämä raja, joka vahvistetaan sen yksilöiden määrän perusteella, joka voidaan biologisesti poistaa kyseistä lajia vaarantamatta, muodostaa, kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 33 kohdassa, vain kehyksen, jonka puitteissa riistanhoitopiirit voivat myöntää pyyntilupia, kun luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaiset edellytykset lisäksi täyttyvät."*

- *Voidaanko arvioinnissa ottaa huomioon muita seikkoja, kuten tarkoitus estää koiravahinkoja ja lisätä yleistä turvallisuudentunnetta?*

Suomen riistakeskus toteaa, että komission tulkintaohjeen mukaan (ks. tulkintaohjeen sivu 54 kohta 14):

> "*Derogations are granted because there is a specific problem or situation which needs to be tackled. Derogations must be based on at least one of the reasons listed in Article 16(1)(a), (b), (c), (d) and (e).*"

Toisin sanoen poikkeuksen pitää perustua ainakin yhteen artiklan 16(1)(a), (b), (c), (d) and (e) perusteeseen eli tulkintaohjeen mukaan tehtävä poikkeuslupapäätös voi olla kombinaatio useista eri perusteista. Tosiasiassa silloin poikkeamisella pyritään ratkaisemaan samalla kertaa useita ongelmia. Lisäksi Suomen riistakeskus huomauttaa, että päätöksenteossa on järkevää ottaa huomioon laajasti su-

sista aiheutuvat vaikutukset. Lisäksi 16(1) e alakohdan käytössä on perusteensa myös sen vuoksi, että siinä pyynnin kohdetta ei ole tarve yksilöidä samalla tarkkuudella kuin esimerkiksi 16(1) b tai c alakohdan mukaisissa päätöksissä. Suomen riistakeskus korostaa, että tämä tuo osaltaan tarkoituksenmukaista joustavuutta luontodirektiivin tulkintaan ja 16(1) e alakohdan käyttöön suurpetokantojen hoidossa.

Ennakkoratkaisukysymys: *Voidaanko poikkeuslupien myöntämistä ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitettuun kannanhoidolliseen metsästykseen perustella sillä, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua muuta tyydyttävää ratkaisua salametsästyksen estämiseksi ei ole olemassa?*

Suomen riistakeskus toteaa, että EU:n komissio on todennut parlamenttikysymykseen (E-3942/08) antamassaan vastauksessa:

> *"EU:n harjoittaman suurten petoeläinten suojelupolitiikan menestys riippuu olennaisesti paikallisten asukkaiden asenteista. Suurten petoeläinten vuoksi paikalliset asukkaat ovat oikeutetusti huolissaan omasta turvallisuudestaan sekä karjan, kotieläinten ja riistan menetyksistä. Nämä on otettava huomioon pyrittäessä saavuttamaan tasapaino direktiiveissä säädettyjen suojelutavoitteiden kanssa."*

Kansallisen suurpetopolitiikan kehittämisarvioinnissa (2014, https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/228377/Raportteja114.pdf?sequence=1) on todettu, että suurpetopolitiikan koetinkivenä on sosiaalisen sietokyvyn ylittyminen etenkin suden kohdalla, mikä puolestaan vaarantaa ekologisen strategisen tavoitteen varaan rakennetun suunnitelmallisen kannanhoidon. Lisäksi raportissa todetaan osiossa suurpetopolitiikan osallistavuus, että susien salakaadot tunnistetaan itäisellä kannanhoitoalueella molempina tarkasteluaikoina, mutta läntisellä kannanhoitoalueella vasta vuonna 2012. Ylhäältä alaspäin asetetut kannanhoidon tavoitteet ja paikallisten asukkaiden kuulematta jättäminen tunnistetaan ongelmana. Suoritetussa riskianalyysissä nousi vahvasti esille, että suurpetoviha kulminoituu salakaatoihin.

Suomen susikannan hoitosuunnitelmassa todetaan, että susikannan hoito ei onnistu, jos reviireillä asuvien ja toimivien ihmisten tarpeita ei oteta huomioon. Suomen riistakeskus toteaa, että maa- ja metsätalousministeriön asetus mahdollisti 16 (1) e alakohdan mukaisten kannanhoidollisten poikkeuslupien käytön susikannan hoidossa. Kannanhoidollisten poikkeuslupien tarkoituksena oli vastata reviireiltä esitettyihin näkökantoihin ja luoda laillinen kannanhoidollinen toimintamalli puuttua haittaa tuottaviin yksilöihin ja näin ehkäistä osaltaan laittomia susien tappamisia. Luonnonvarakeskuksen suurpetoasiantuntijan antaman lausunnon mukaan näin todellisuudessa myös tapahtui (https://www.savonsanomat.fi/kotimaa/Suden-kannanhoidollinen-mets%C3%A4stys-tepsii-salamets%C3%A4stykseen/913156).

Susien salametsästykseen liittyviä asioita on käsitelty myös tuoreessa väitöskirjassa (http://www.utu.fi/fi/Ajankohtaista/mediatiedotteet/vaitostiedotteet/Sivut/psykologinen-omistajuus-voisi-ratkaista-susikonfliktin.aspx). Sen mukaan suurpetojen salakaatajat toimivat yhteisönsä puolesta ja saavat tukensa toimilleen yhteisöltään. Sosiopoliittinen rikos ei siten ole ainoastaan salakaatajien, vaan sen sijaan yhteisön yhteinen. Salakaatajat ja paikallisyhteisö pyrkivät häivyttämään yhteiskunnassa viranomaisten ja sidosryhmien taholta toimintaan liittämää stigmaa ja siten oikeuttamaan tekonsa vallitsevissa olosuhteissa. Arvoristiriitoihin perustuvat konfliktit ovat haasteellisia hallita ja lähtökohtana on oltava ymmärrys siitä, että etenkin suteen liittyvät jännitteet ja ristiriidat ihmisten välisissä suhteissa ovat väistämättömiä.

Lisäksi edellä viitatussa väitöskirjassa todetaan, että kannanhoidon sosiaalisen kestävyyden vaje hankaloittaa kyseessä olevan lajin systemaattista kannanhoitoa ja pahimmillaan jopa estää sen. Täten lajin kannanhoidon sosiaalisen kestävyyden tavoittelu nousee kannanhoidon tavoiteasettelun ja toimenpidevalikoiman tärkeysjärjestyksessä ensimmäiseksi.

Suomen riistakeskus toteaa lisäksi, että Itä-Suomesta saatavilla olevien kokemusten mukaan pelkkä valistaminen ja asennekasvatus ei riitä. Jos paikallisten kokemiin ongelmiin ei suhtauduta vakavasti, paikalliset asukkaat kokevat epäoikeudenmukaisuutta ja antavat hyväksyntää susien salametsästykselle. Tämän vuoksi suomalaista susipolitiikkaa on pyritty muokkaamaan yhdessä susireviirillä asuvien paikallisten ihmisten kanssa sellaiseksi, että siellä asuvat voisivat sen paremmin hyväksyä. Tätä on osaltaan toteutettu susikannan hoitosuunnitelman mukaisesti sallitulla kannanhoidollisella metsästyksellä ja tehdyillä poikkeuslupapäätöksillä.

- *Voidaanko tällöin ottaa huomioon käytännön vaikeudet laittoman salametsästyksen valvonnan järjestämiseksi?*

Suomen riistakeskus toteaa, että salametsästyksessä on kyse piilorikollisuudesta, jonka laajuutta on vaikea selvittää. Vaikka Suomen rikoslakiin säädettiin vuonna 2011 säännös törkeästä metsästysrikoksesta, se ei ole tuonut juurikaan lisää ilmoituksia salametsästyksestä. Sanottu lakimuutos on kylläkin antanut valvontaviranomaisille (poliisille, Rajavartiolaitokselle ja Metsähallituksen erätarkastajille) uusia vaikuttavampia työkaluja tutkia epäiltyjä salametsästystapauksia (esim. televalvonta), mutta huomattavaa ennalta ehkäisevää vaikutusta korotetuilla rangaistuksilla ei kuitenkaan ole ollut, sillä yksittäisiä tapauksia susien salametsästyksestä on tullut edelleen ilmi. Toisin sanoen kovat rangaistusseuraamukset tuomioistuimeen saakka edenneistä tapauksista eivät ole lopettaneet kokonaan salametsästystoimintaa. Lisäksi susien levittäytyminen uusille ja etenkin asutuille alueille on myös lisännyt valvonnallista haastetta. Tämän vuoksi poikkeuslupaharkinnassa on voitava ottaa huomioon myös nämä tekijät.

- *Onko muun tyydyttävän ratkaisun arvioinnin suhteen mahdollisesti merkitystä myös tarkoituksella estää koiravahinkoja ja lisätä yleistä turvallisuudentunnetta?*

Suomen riistakeskus toteaa, että kansallisten tuomioistuinten asia on arvioida valituksenalaisten poikkeuslupapäätösten muiden tyydyttävien ratkaisujen olemassa oloa. Suomen riistakeskus huomauttaa, että koiravahinkojen vähentämiseen ei ole pystytty tuomaan realistisia ehkäisykeinoja etenkään tilanteissa, joissa koira liikkuu vapaana. Lisäksi yleisen turvallisuuden tunteen lisääntyminen on varsin subjektiivinen käsite, jota on vaikea mitata. Toisaalta Suomen valtioneuvoston oikeuskansleri on vastauksessaan 1277/1/03 todennut, että turvallisuuden ylläpitäminen on julkisen vallan ensisijainen tavoite. Julkisen vallan on varauduttava toimiin ja käytettävä niitä siten, että turvattomuutta aiheuttavat eläimet saadaan torjutuiksi ja vakavimmissa tapauksissa hävitetyiksi. Silloin, kun petoeläin tavataan paikassa, jossa on ilmeinen vaara, että ihmisen turvallisuus on uhattuna, on selvää, että uhka torjutaan. Äärimmäisenä keinona on pedon lopettaminen. Asiaa on käsitelty myös oikeuskanslerin vastauksessa 355/1/06. Edellä olevan perusteella on ilmeistä, että Suomen perustuslaissa turvattu ihmisten oikeus koskemattomuuteen ja turvallisuuteen velvoittaa viranomaisia (käytännössä Suomen riistakeskusta tai poliisia) torjumaan aktiivisesti (positiivinen toimintavelvollisuus) petoeläinten aiheuttamia pelkotiloja ja tarvittaessa viime kädessä tekemään päätöksiä, joilla voidaan pyytää suurpetoja.

Lisäksi 16 (1) e alakohdan käytössä on perusteensa myös sen vuoksi, että siinä pyynnin kohdetta ei ole tarve yksilöidä samalla tarkkuudella kuin esimerkiksi 16(1) b tai c alakohdan mukaisissa päätöksissä. Suomen riistakeskus korostaa, että tämä tuo osaltaan tarkoituksenmukaista joustavuutta luontodirektiivin tulkintaan ja 16(1) e alakohdan käyttöön suurpetokantojen hoidossa.

Ennakkoratkaisukysymys: *Miten luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua edellytystä, joka liittyy lajien kantojen suojelun tasoon, on aluekohtaisia poikkeuslupia myönnettäessä arvioitava?*

- *Onko lajin kannan suojelun tasoa arvioitava sekä aluekohtaisesti että koko jäsenvaltion alueella tai sitäkin laajemmalla lajin levinnäisyysalueella?*

Suomen riistakeskus toteaa, että komission tulkintaohjeen mukaan (ks. tulkintaohjeen sivu 61 kohta 46):

> ”However, an appropriate **assessment of the impact** of a specific derogation will in many cases, if not most, have to be at a lower level than the biogeographic region in order be meaningful in ecological terms. A useful level in this regard could be the (local) population. The wording of Article 16, which points to *“populations of the species concerned”*, confirms this interpretation. The approach of course needs to be adapted to the species in question: **the killing of individuals of a wide-ranging large carnivore will need to be evaluated at population level (transboundary where applicable[114])**, while the impact of the destruction of a breeding site in a rather fragmented amphibian habitat may be better evaluated on site or at meta-population level115. It should be kept in mind that, according to established case law, derogations must be applied appropriately in order to deal with precise requirements and specific situations[116]. **It follows that assessments at lower levels are normally essential, since the derogations have to deal with specific problems and provide suitable solutions. Such an assessment at a lower level would then have to be seen in relation to the situation on a larger scale (e.g. biogeographic or national), for a complete picture of the situation.**”

Suomen riistakeskus toteaa, että näin Suomessa on toimittukin.

- *Onko mahdollista, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan edellytykset poikkeusluvan myöntämiseen täyttyvät siitä huolimatta, että lajin kannan suojelun tasoa ei asianmukaisen arvioinnin jälkeen voitaisi pitää direktiivissä tarkoitetulla tavalla suotuisana?*

Suomen riistakeskus toteaa, että Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-342/05 (komissio v. Suomi) 14.6.2007 antaman tuomion 29 kohdassa todetaan seuraavaa: Näin ollen tällaisia poikkeuksia voidaan myöntää poikkeuksellisesti silloin, kun on asianmukaisesti osoitettu, että niillä ei entisestään huononneta kyseisten kantojen epäsuotuisaa suojelun tasoa tai estetä kyseisten kantojen suotuisan suojelun tason ennalleen saattamista. Samaan tapaan kuin komissio on todennut luontodirektiivissä tarkoitetusta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta antamissaan ohjeissa (Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the Habitats Directive 92/43/EEC, lopullinen versio, helmikuu 2007), ja etenkin näiden ohjeiden III osaston 47-51 kohdassa tekemissään päätelmissä, voidaan todeta, että ei ole suljettu pois, että vähäisen yksilömäärän tappaminen ei vaikuta luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun tavoitteeseen, joka on susikantojen suotuisan suojelun tason säilyttäminen niiden luontaisella levinneisyysalueella. Tuomion mukaan tällainen vähäinen poikkeus on asianomaisen lajin kannalta neutraali.

Näin ollen Suomen riistakeskus katsoo, että yksittäisiä poikkeuslupia voidaan myöntää, vaikka laji ei olisi suotuisalla suojelun tasolla, kunhan sillä ei vain vaaranneta suunnitelmallista hoitosuunnitelmaan perustuvaa lajin kantojen suotuisan suojelun tason ennalleen saattamista.

- *Jos vastaus edelliseen kysymykseen on myöntävä, minkälaisessa tilanteessa tämä voisi tulla kysymykseen?*

Suomen riistakeskus katsoo, että tällainen tilanne on käsillä Suomen susikannan hoitosuunnitelman mukaisessa toimintatavassa ja Suomen susikannan tila huomioon ottaen.

SUOMEN RIISTAKESKUS



Sauli Härkönen
julkisten hallintotehtävien päällikkö