Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet
Ministry of Agriculture and Forestry

Maa- ja metsätalousvaliokunta

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN VASTINE ASIAAN KAA 3/2020 vp

Kansalaisaloitteessa esitetään, että maa-ja metsätalousministeriö valmistelee tarvittavat lakimuutokset, jotta valkoposkihanhen rajoitettu metsästys voidaan ottaa osaksi hanhien viljelyksille ja viheralueille aiheuttamien haittojen torjuntaa. Asiaan on liitetty myös lakialoite LA32/2020vp, valkoposkihanhen lisäämisestä metsästyslain 5§:n riistalajiksi suojametsästyksen mahdollistamiseksi sekä toimenpidealoite TPA 74/2020 valkoposkihanhen siirtämiseksi metsästyslain piiriin.

Maa- ja metsätalousministeriö on perehtynyt valiokunnalle toimitettuihin lausuntoihin ja ministeriön asiantuntija on osallistunut kaikkiin valiokunnan kuulemisiin.

Yleisellä tasolla ministeriö toteaa, että kuulemisessa ja lausunnoissa ei tullut esille mitään sellaista, joka olisi antanut ministeriölle syytä muuttaa 22.2.2022 päivätyssä asiantuntijalausunnossa esille tuotuja linjauksia. Ministeriö lisää, että sinänsä useat kuullut tahot toivat esille juuri niitä perusteluita, minkä johdosta lajia ei tule siirtää riistalajiksi. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että Varsinais-Suomen ELY –keskuksen (VARELY) poikkeuslupapolitiikka muuttui 2020 kevään yli 3 M€ vahinkojen johdosta. Tätä ennen VARELY oli myöntänyt ainoastaan yhden tappoluvan. Sen jälkeen on ollut mahdollisuus tappoluvilla ampua useita tuhansia valkoposkihanhia syksyisin, esimerkiksi 2021 syksyllä yhteensä 15 765 valkoposkihanhea. Tässä mielessä kansalaisaloitteessa esitetty on jo toteutunut. Valkoposkihanhen rajoitettu metsästys on otettu osaksi hanhien viljelyksille aiheuttamien haittojen torjuntaa toistaiseksi ainakin syksyn vahinkojen osalta. Kevään osalta asia ratkeaa ehkä hanhipeltohankkeen tutkimustulosten seurauksena.

Seuraavassa maa- ja metsätalousministeriö kommentoi kansalaisaloitetta tarkemmin.

1. Valkoposkihanhen metsästys edellyttää lintudirektiivin liitteen I muutosta

Valkoposkihanhi on lueteltu lintudirektiivin liitteessä I (erityisesti suojeltavat lajit). Sitä ei ole lueteltu liitteessä II (metsästettävät lajit). Näin ollen sen metsästys ei ole mahdollista 7 artiklan nojalla, vaan kyse voi olla ainoastaan 9 artiklan mukaisesta suojelusta poikkeamisesta. Lajin siirtäminen kansallisesti riistalajiksi ei muuta tilannetta vaan metsästyksen aloittaminen edellyttäisi muutosta ensin Bernin sopimuksen liitteeseen II ja lintudirektiivin liitteeseen I. Lintudirektiivi ei siten salli valkoposkihanhen metsästystä ja kannan säätelyä, koska laji ei ole direktiivin liitteessä II (metsästettävät lajit). Siksi ampuminen vahinkojen estämiseksi voi tapahtua vain poikkeusluvalla, eikä lajin siirtäminen kansallisesti riistalajiksi auta tätä mitenkään vaan pikemminkin vaikeuttaa.

Keväisiin ampumispoikkeuslupiin pitää saada lupa ELY –keskukselta pesimälinnuston häirintään ja Natura2000 -alueiden, kansallisesti merkittävien lintualueiden (FINIBA-alueet) ja MAALI –alueiden osalta on saatava myös metsästyksen salliva lausunto. Tähän asti myönnettyjen lupien valossa se ei tule onnistumaan. Itä-Suomen hallinto-oikeus on antamassaan päätöksessä (02448/20/5402, antopäivä 31.8.2021) hylännyt valkoposkihanhien karkottamis- ja ampumisluvasta tehdyn valituksen, joka koski luvassa annettuja kevät- ja aluerajoituksia, ja ratkaissut asian samoin perustein kuin Varsinais-Suomen ELY-keskus. Haulikolla ilmaan ohi ampuminen oli hallinto-oikeuden arvion mukaan valkoposkihanhiin kohdistuvan tahallisen häiritsemisen lisäksi myös muihin lintuihin kohdistuvaa luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua tahallista häiritsemistä toiminnasta aiheutuvan tosiasiallisen seurauksen vuoksi.

Tuoreessa YM:n tilaamassa raportissa Luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettujen lajien poikkeuslupien käsittely elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa (2022) todetaan, että lupahakemuksissa noudatettava ns. yhden luukun taktiikka tulisi säilyttää ja, että edes teoreettinen yhteistyö useiden viranomaistahojen kanssa voisi hankaloittaa tämän toteutumista. Helmikuun (22.2.2022) valiokuntakuulemisessa Varsinais-Suomen ELY –keskuksen edustaja totesi, ettei kahden luukun systeemiä tulisi, sillä jos valkoposkihanhen poikkeusluvitusta hoitaisi Suomen riistakeskus, se joutuisi ottamaan suoraan huomioon luonnonsuojelulain säännökset kevään ampumisluvien myöntämisessä. Mikäli näin ei tapahtuisi, joutuisi VARELY puuttumaan asiaan koska luonnonsuojelulakia rikottaisiin muiden lajien pesimisrauhan osalta. Näin ollen Suomen riistakeskus ei siis voisi myöntää ampumislupia keväälle. Eli mitään hyötyä lajin siirrosta riistalajiksi ei siten ole, syksyisiä lupiahan myönnetään jo tuhansille valkoposkihanhille. Suomen riistakeskus ei voi tehdä poikkeuslupia luonnonsuojelulain rauhoitusmääräyksiin, vaan ainoastaan VARELY voi poiketa niistä. VARELYn edustaja on kuitenkin

selvästi ilmoittanut, etteivät he aio tehdä sellaisia poikkeuslupia. ELY:n puuttumisesta riistakeskuksen luvittamiseen voidaan mainita esimerkiksi ahman vahinkoperusteiset poikkeusluvat Käsivarren Natura 2000 –alueilla vuonna 2022, joissa valittajana on ollut Lapin ELY-keskus. Vaikka lupa ampumiseen keväällä saataisiin, viimeistään tuomioistuinten välipäätösratkaisut keväisiin ampumislupiin estävät sen täytäntöönpanokielloin.

2. Riistalajiksi siirto vaarantaisi viljelijöiden korvaukset valkoposkihanhien vahingoista sekä vahinkojen ehkäisemistuet

Ympäristöministeriö on toteuttanut luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien korvausjärjestelmän (Raulako) notifiointia komissiolle yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Komission kilpailupääosasto on 28.3.2022 hyväksynyt notifioinnin. Toisin sanoen luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausjärjestelmä ja vahinkojen ennaltaehkäisyn rahoitus ovat nyt vihdoin perustuslain mukaisia ja niillä on EU –tason kansallisen tuen oikeusperusta. Tukijärjestelmä on voimassa marraskuuhun 2026 saakka ja sen kokonaistalousarvio on 25 000 000 euroa. Riistalajiksi siirtämisellä vaarannettaisiin viljelijöiden vahingonkorvaukset, sillä kyseessä on paljon laajempi prosessi kuin vain lajin lisääminen metsästyslain 5§:n riistalajistoon. Riistavahinkolakiin ja asetukseen sekä talousarvioon tehtävät muutokset edellyttäisivät mittavaa lainsäädäntövalmistelua. Niiden tultua hyväksytyksi kansallisesti edellyttäisi oikeusperustan muuttuminen uutta notifiointia, jotta korvaaminen ylipäätään voisi jatkua riistavahinkolain puolella. Ottaen huomioon, että notifiointiprosessi kesti komission lisätietopyyntöineen komissiossa 4,5 kuukautta, voidaan odottaa hyvin pitkää prosessia. Pelkkä riistalajiksi säätäminen lopettaisi korvaukset, kuten kävi naakan siirrossa metsästyslain puolelle rauhoittamattomaksi lajiksi vuonna 2018. Korvauksien maksaminen saattaisi loppua pitkäksi aikaa, sillä valtiontukisääntöjen notifioinnin yleisperiaatteena edellytetään, ettei korvauksia saa maksaa sinä aikana, kun korvausjärjestelmän muutos on tutkinnan alla (stand still). Samaan aikaan ei voitaisi myöskään rahoittaa esimerkiksi hanhipaimentoimintaa ja vahingonestomateriaalien tai –laitteiden (mm. käsilaserit, dronet) hankintaa. Viivytykset korvauksissa voisivat johtaa konkursseihin tai nautatilojen lopettamisiin, mikäli uudelleenviljelyyn tai korvaavan rehun ostamiseen ei ole varaa. Todettakoon vielä, että MMM:n ja YM:n yhteinen valkoposkihanhityöryhmä oli raportissaan yksimielinen, että laji tulee viljelijöiden korvausten varmistamiseksi pitää luonnonsuojelulaissa, kunnes lintudirektiivin liite muuttuu.

3. Lintudirektiivin liitteen I muuttaminen

Kansalaisaloitteessa esitetään, että Bernin sopimuksen muuttaminen ei ole välttämättä edellytys sille, että lintudirektiivin liitettä ei voisi muuttaa.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että valkoposkihanhi on Bernin sopimuksessa tiukasti suojeltu laji. EU:n lintudirektiivi perustuu Bernin sopimukseen ja EU:n lintudirektiivissä laji on liitteessä I, tiukka suojelu. Lintudirektiivin liitettä ei voida muuttaa ennen kuin Bernin sopimusta on muutettu siten, että laji poistetaan suojeltavien lajien liitteestä II. Bernin sopimuksen muuttaminen edellyttää EU-maiden yhteistä tahtotilaa. Norja on jo kahdesti esittänyt Bernin sopimuksen muutosta, mutta määräenemmistöä ei ole saatu (myöskään EU:ssa). Komissio on todennut (**(P-003193/2020)**): ”Lajien sisällyttäminen direktiivin liitteeseen II liittyy virkistysmetsästykseen. Hanhien aiheuttamien vahinkojen ja muiden etujen välisiin ristiriitoihin voidaan puuttua parhaiten käyttämällä direktiivin poikkeusjärjestelmää.” Komissiolla on asiassa aloitevalta ja komission virkamiehet ovat useaan otteeseen ilmaisseet myös virallisissa dokumenteissa, etteivät aio muuttaa lintudirektiivin liitteitä yhden lajin takia. Kuten YM toteaa lausunnossaan (22.2.2022) käymistään keskusteluista, että komissio on myös todennut, että ensimmäinen askel mahdollisen keskustelun avaamiselle direktiivin muuttamiseksi valkoposkihanhen osalta olisi hanhen poistaminen suojeltavien lajien piiristä Bernin sopimuksen alla. Edelleen komissio on todennut, että mikäli direktiivi avattaisiin, tultaisiin samassa yhteydessä tarkastelemaan myös mm. useiden muiden lajien poistamista liitteestä II. Maa- ja metsätalousministeriön mielestä tämäkään ei ole ongelmallista vaan näin liitteiden muutosten sekä luonto-että lintudirektiivin osalta tulisikin toimia. Maa- ja metsätalousministeriö on muutoinkin tehnyt useampivuotisia metsästysrajoituksia useille uhanalaistuville vesilinnuille.

Kansainvälisiä tai EU –tason nopeita ratkaisuja ei ole odotettavissa eli on edettävä poikkeusluvilla. Norja on tosin ilmeisesti uusimassa esitystään seuraavaan Bernin sopimuksen osapuolikokoukseen.

On kuitenkin olemassa esimerkki muutoksen mahdollisuudesta yhden lajin osalta: merimetso siirrettiin (1997) pois luontodirektiivin liitteestä I, koska suojelutoimet olivat saavuttaneet lintudirektiivin tavoitteet. Laji ei vain siirtynyt metsästettäväksi lajiksi liitteeseen II.

Valkoposkihanhi voidaan siirtää kansallisesti riistalajiksi, mutta vasta kun laji on lintudirektiivin liitteessä II. Sen jälkeen Suomen Riistakeskuksen johdolla voidaan lähteä toteuttamaan kv-verotussuunnitelma, jotta lajin kannan kasvuun voidaan puuttua koko Euroopan tasolla.

4. Metsästys Virossa ja Ruotsissa tapahtuu myös lintudirektiivin poikkeuksin

Kansalaisaloitteessa todetaan, että Virossa ja Ruotsissa, jotka ovat myös Bernin sopimuksen allekirjoittaneet, valkoposkihanhien metsästys on sallittu pelloilta satovahinkojen ehkäisemiseksi ja rajoitetusti metsästystä on suoritettu myös puistoista ja esimerkiksi golf-kentiltä.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että Virossa ja Ruotsissa metsästys tapahtuu myös lintudirektiivin poikkeuksia noudattaen. Aiemmin molemmissa maissa lintujen poikkeusperusteinen tappaminen metsästyslainsäädännön mukaisin menetelmin oli rajoitettu syksyyn ja sallittu vain pelloilla, joilla on sato. Ruotsissa valkoposkihanhia saa metsästää 1.7.-30.6. välisenä aikana, jos ne esiintyvät vähintään 5 yksilön parvissa pellolta, jolta sato on korjaamatta ja laulujoutsenia vastaavasti 1.8.-31.3. Ruotsin ja Viron metsästyksen lintudirektiivin mukaisuutta ei ole Euroopan Unionin tuomioistuimissa arvioitu, eikä niistä ole neuvoteltu komission kanssa. Esimerkiksi Virossa oli aiemmin mahdollista saada poikkeusluvat myös keväiseen ampumiseen, mutta tuomioistuimen ratkaisu lopetti sen 2021 keväällä.

Luonnonvaraisten eläinlajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyn ja korvaamisen pääsääntö Suomessa on ollut se, että luonnonsuojelulain alaiset lajit kuuluvat ympäristöministeriölle, ja metsästyslain alaiset ja rauhoittamattomat lajit maa- ja metsätalousministeriölle. Työnjako on looginen ja sopii hyvin sitä taustaa vasten, että lajien suojelustatus ja kansalliset mahdollisuudet säädellä vahinkoa aiheuttavien lajien populaatioita metsästyksen keinoin määräytyvät lähes kaikilla lajeilla EU:n luonto- ja lintudirektiiveistä. Ministeriöt ovat rakentaneet omaan toimintaympäristöönsä soveltuvat menettelyt niin vahinkojen ehkäisyyn, vähentämiseen kuin korvaamiseenkin käytössään olevien resurssien puitteissa.

5. Muita huomioita

Kansalaisaloitteessa ei ele esitetty, että valkoposkihanhia voisi hyödyntää metsästäjien taloudessa ravinnoksi. Sen sijaan asiaa on esitetty lakialoitteessa LA19/2021. Koska kyseessä on pelkästään kansallinen ongelma, kansanedustaja Jari Myllykoski on tehnyt 112 kansanedustajan allekirjoittaman lakialoitteen luonnonsuojelulain muuttamisesta siten, että valkoposkihanhea ja merimetsoa saisi suoraan lain nojalla hyödyntää metsästäjien ravinnoksi. Lakialoite on lähetetty ympäristövaliokuntaan. Asia on erittäin ajankohtainen luonnonsuojelulain uudistamisessa, sillä hallituksen esityksessä HE76/2022 luonnonsuojelulain kokonaisuudista-

miseksi on direktiivin poikkeussäännökset kirjoitettu lakiin, mutta ei mahdollisteta enää poikkeamista pääsäännöstä, vaikka lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan c-alakohdan säännökset mahdollistaisivat asiallisen hyötykäytön.

> Poikkeuksen myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että jokin lintudirektiivissä mainituista erityisperusteista soveltuu kyseiseen tilanteeseen. Lintudirektiivin 9 artiklan 1a -kohdan mukaan poikkeus voidaan myöntää:
>
> 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.**

Eduskunnalla on mahdollisuus lisätä luonnonsuojelulakiin valiokuntakäsittelyssä asiallinen hyötykäyttö ja tällä ohjata ympäristöministeriötä ja VARELYä päätöksenteossa, joka perustuu pelkästään kansallisiin luonnonsuojelupoliittisiin näkemyksiin, joista voidaan perustellusti olla eri mieltä.

Yleisesti ollaan vahvasti sitä mieltä, että valkoposkihanhien ja merimetsojen ravinnoksi hyödyntäminen tulisi sallia. Nykyisten VARELYn lupaehtojen mukaan ammutut valkoposkihanhet tulee hävittää hautaamalla tai polttamalla tähän tarkoitukseen sopivissa uuneissa. Kun hyödyntäminen on estetty, on vaikea löytää metsästäjiä karkottamaan ampumalla. YM on esittänyt, että ainoa ratkaisu olisi siirtää laji riistalajiksi. Ravintokäyttö lienee ainoa jäljellä oleva syy, miksi laji pitäisi siirtää riistalajiksi. Jos luonnonsuojelulain tahallisesta tappamis- ja pyydystämiskiellosta voidaan poiketa VARELY:n päätöksellä niin hallussapitokiellostakin on mahdollista poiketa etenkin, kun näin on tehty ennenkin merimetsoa koskevassa päätöksessä (Varsinais-Suomen ELY:n päätös vuodelta 2018 (VARELY/3749/2016)) ja luonnonsuojelulaki tai lintudirektiivi ei poikkeamista pääsäännöstä estä.

Kyse ei enää ole vahinkojen estämisestä vaan siitä, mitä vahinkojen estämisen seurauksena saaduille linnuille tehdään. Lupaehdolla tehdään saaliista hävitettävä jäte, joka sekin lisää viljelijöiden kustannuksia. Ruotsissa on sama direktiivi voimassa ja siellä saalis voidaan hyödyntää, oli kyseessä valkoposkihanhi tai joutsen. Kaikissa

muissa Pohjoismaissa merimetsoja saa käyttää, ja viranomaiset jopa toivovat, että niitä käytettäisiin enemmän. Esimerkiksi Tanskassa ammuttujen valkoposkihanhien hyödyntäminen ravintona on sallittua ampujan henkilökohtaiseen käyttöön. Suomessa ravinnoksi hyödyntämisen kiellon taustalla on puhtaasti kansalliset luonnonsuojeluperiaatteet, joista olisi syytä poiketa ainakin valkoposkihanhen osalta.