Asia: KAA 3/2020 vp Valkoposkihanhen metsästyksen salliminen

Maa- ja metsätalousvaliokunnan kuuleminen 22.2.2022

Erityisasiantuntija Nina Mikander, lainsäädäntöneuvos Leila Suvantola, erityisasiantuntija Hanne Lohilahti, ympäristöneuvos Esko Hyvärinen – LUMO/LYMO

Valkoposkihanhen esiintyminen Suomessa

Suomessa valkoposkihanhia esiintyy sekä läpimuuttavina että pesivänä kantana.

Kokonaisarvio osittain Suomen läpi muuttavasta Venäjän kannasta on noin 1,3 miljoonaa yksilöä. Näistä arviolta 500,000-700,000 yksilöä muuttaa Suomen kautta.

Hanhien muuttoreitti on viime vuosina osin muuttunut, ja aiemmasta poiketen niitä pysähtyy nykyisin lepäämään suurin määrin (satoja tuhansia) erityisesti Pohjois- ja Etelä-Karjalan pelloille sekä keväällä että syksyllä. Suurimmat keskittymät ovat usein Parikkalan, Kiteen, Rääkkylän ja Tohmajärven sekä Kouvolan eteläosan pelloilla. Myös muualla Itä- ja Etelä-Suomessa havaitaan vaihtelevan kokoisia kerääntymiä. Muuton aikaiset sääolosuhteet vaikuttavat suuresti siihen, miten pitkäksi aikaa valkoposkihanhet meille pysähtyvät ja miten suurissa määrin.

Suomessa pääasiassa pitkin Itämeren rannikkoa pesivän kannan koko on huomattavasti pienempi, noin 34 000 yksilöä.

Uusimmat tiedot kantojen kehityksestä indikoivat kasvun tasaantumista, mutta on edelleen mahdollista, että kasvu jatkuu tulevaisuudessa.

Valkoposkihanhi on rauhoitettu laji

Valkoposkihanhi on Suomessa luonnonsuojelulailla rauhoitettu laji, se ei ole riistalaji. Luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuuluvia lajeja ei siis metsästetä, vaan käytettävissä on poikkeuslupamenettely vakavien vahinkojen estämiseksi, kun lintudirektiivin 9 artiklan mukaiset edellytykset suojelusta poikkeamiseen täyttyvät.

Luonnonsuojelulain 39 §:n rauhoitussäännökset kieltävät mm. rauhoitettujen lajien yksilöiden tahallisen tappamisen tai pyydystämisen, pesien sekä munien ja yksilöiden muiden kehitysasteiden ottamisen haltuun, siirtämisen toiseen paikkaan tai muun tahallisen vahingoittamisen, ja tahallisen häiritseminen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänkierron kannalta tärkeillä paikoilla.

Lintujen rauhoitussäännöksistä voi yksittäistapauksessa saada poikkeuksen lain 49 § 3 momentin nojalla ELY-keskukselta EU:n lintudirektiivin 9 artiklassa mainituilla perusteilla. Poikkeuksen myöntäminen lintujen rauhoitussäännöksistä edellyttää kaikissa tilanteissa, että muuta tyydyttävää ratkaisua ongelmaan ei ole. Tämä on aina harkittava tapauskohtaisesti.

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.

Valkoposkihanhen kansainvälinen suojelustatus

- *EU:n lintudirektiivi*

Euroopan neuvoston ja parlamentin luonnonvaraisten lintujen suojelusta antama direktiivi 2009/147/EC (lintudirektiivi) koskee artiklan 1 mukaan kaikkien luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelua jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvalla alueella. Direktiivin tavoitteena on näiden lajien suojelu, hoitaminen ja sääntely, ja se antaa säännökset niiden hyödyntämisestä.

Lintudirektiivin artiklan 4 mukaan direktiivin liitteessä I mainittujen lajien elinympäristöjä on suojeltava erityistoimin, jotta varmistetaan lajien eloonjääminen ja lisääntyminen niiden levinneisyysalueella erityisesti huomioiden lajit, jotka ovat vaarassa kuolla sukupuuttoon, jotka ovat herkkiä tietyille muutoksille niiden elinympäristössä, joita pidetään harvinaisina niiden pienen kannan tai alueellisesti suppean levinneisyyden takia sekä muihin lajeihin, jotka vaativat erityistä huomiota niiden erityislaatuisen elinympäristön vuoksi.

7 artiklan mukaan liitteessä II lueteltujen lajien kantojen koon, maantieteellisen levinneisyyden ja lisääntymisnopeuden takia koko yhteisössä niitä voidaan metsästää kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että lajien metsästys ei vaaranna suojelutoimenpiteitä niiden levinneisyysalueella. Liitteen A osassa lueteltuja lajeja saa metsästää kaikkialla ja B osassa lueteltuja lajeja saa metsästää vain siinä mainituissa jäsenvaltioissa.

Valkoposkihanhi on lueteltu lintudirektiivin liitteessä I. Näin ollen sen metsästys ei ole mahdollista 7 artiklan nojalla, vaan yksilöiden tappamisen tulee tapahtua 9 artiklassa mainittujen poikkeamisperusteiden mukaisesti, joihin lukeutuu mm. viljelmille koituvan vakavan vahingon estäminen. Edellytyksenä on, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole.

Valkoposkihanhen siirtäminen metsästettäväksi lajiksi EU-tasolla edellyttäisi sen lisäämistä EU:n lintudirektiivin liitteeseen II. Komissio on tehnyt keskusteluissa selväksi, että he eivät ole valmiita avaamaan lintudirektiiviä uudelleen neuvoteltavaksi. Direktiivin avaaminen ja lajin lisääminen liitteeseen II ei siten ole näköpiirissä.

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.

- *Bernin sopimus*

Bernin sopimuksessa (Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristöjen suojelemisesta) valkoposkihanhi sisältyy sopimuksen liitteeseen II eli suojeltaviin lajeihin. EU ja sen jäsenmaat ovat Bernin sopimuksen osapuolia. Norja on kahdesti esittänyt valkoposkihanhen poistamista liitteestä II, mutta Norjan ehdotus ei ole saanut määräenemmistön tukea sopimuksen jäsenvaltioilta. EU:n jäsenmaiden kesken Norjan ehdotus ei myöskään ole saavuttanut riittävää tukea, mikä on estänyt päätöksenteon asiassa.

Sekä EU:n lintudirektiivi, että Bernin sopimus kuitenkin mahdollistavat tiukasta suojelusta poikkeamisen, yllä mainituin perustein.

Ruotsissa, Tanskassa ja Virossa valkoposkihanhen metsästyksen salliminen perustuu kansallisen metsästyslain nojalla asetuksella annettuihin säännöksiin. Valkoposkihanhien kuolettavasti ampuminen perustuu myös näissä maissa samoihin kansainvälisiin sitoumuksiin ja EU jäsenmaina heihin kohdistuu samat säännölliset raportointivelvollisuudet myönnetyistä poikkeusluvista komissiolle sekä Bernin sopimussihteeristölle.

Valkoposkihanhien aiheuttamat vakavat vahingot

Eräiden lintujen aiheuttamien vahinkojen johdosta maksetut avustukset ovat lisääntyneet 2010-luvulta lähtien. Valkoposkihanhen viljelmille aiheuttamat vahingot ovat nopeasti kasvaneet, ja vuonna 2020 avustuksia vahinkojen korvaamiseksi maksettiin jo yli 3 miljoonan euroa.

Voimakkaimmin valkoposkihanhien vahinkojen määrä on kasvanut parin viime vuoden aikana Pohjois-Karjalan ja Kaakkois-Suomen ELY-keskusten alueilla. Viljelysvahingot syntyvät tyypillisimmin tilanteissa, joissa hanhet syövät, tallaavat, ulostavat tai muuten pilaavat kasvustoja, heinän tai viljan oraita tai juureksia ja vihanneksia niin, että sato jää korjaamatta tai sadon laatu heikkenee.

Hanhet aiheuttavat etenkin keväällä merkittäviä vahinkoja erityisesti eläintiloille ja nurmiviljelylle. Pohjois-Karjalassa vahinkoja esiintyi vuonna 2020 yhteensä 6 000-7 000 ha:n alalla, joka vastaa 25-30% maakunnan peltoalasta. Kaakkois-Suomen alueella vahinkoja esiintyi noin 2500 ha:n alalla. Vuonna 2020 valkoposkihanhet aiheuttivat yhteensä noin 3,1 miljoonan euron satovahingot, kun vastaava luku oli vuonna 2017 noin 750 000 euroa.

Valkoposkihanhien aiheuttamien vakavien vahinkojen estäminen ja vahinkojen korvaaminen luonnonsuojelulain puitteissa

Ympäristöministeriö on korostanut, että valkoposkihanhien aiheuttamien vahinkojen hillitsemiseen tarvitaan erilaisista toimenpiteistä koostuva ratkaisukokonaisuus myönnettyjen poikkeuslupien ohella. Ministeriö toteuttaa näin ollen yhteistyössä keskeisten toimijoiden kanssa maa- ja metsätalousministeriön ja ympäristöministeriön kesällä 2020 asettaman valkoposkihanhien aiheuttamien vahinkojen ja haittojen vähentämistä selvittäneen työryhmän suosituksia. Toteutetut/meneillään olevat toimenpiteet ovat mm:

- Luonnonvarakeskuksen toteuttaman kaksivuotisen hanhipeltojen tutkimushankkeen (1,3 milj. euroa) rahoittaminen. Hankkeessa selvitetään hanhipeltojen toteutustapoja, sekä tutkitaan hanhipeltojen toimimista ja järjestetään niiden seuranta. Hankkeen puitteissa tapahtuvien karkotustoimien vahvistamiseksi ympäristöministeriö on myös myöntänyt Pohjois-Karjalan ELY-keskukselle lisärahoitusta.

- Poikkeuslupien käsittelyn tukeminen. Varsinais-Suomen ELY-keskukselle on sekä ympäristö- että työ- ja elinkeinoministeriön toimesta myönnetty lisäresursseja väliaikaisesti. ELY-keskusten resursseja luonnonsuojelulain poikkeuslupien käsittelyä varten kartoitetaan myös kokonaisvaltaisesti ympäristöministeriön rahoittamassa selvityksessä.

- Poikkeuslupamenettelyn kehittämistä tarkastellaan myös meneillään olevassa luonnonsuojelulain uudistuksessa. Laissa säädettäisiin mahdollisuudesta määräaikaisesti ELY-keskuksen aloitteestakin poiketa rauhoitetun lintulajin häiritsemiskiellosta yhden tai useamman kunnan alueella, mikäli lajin runsaslukuisuudesta johtuen olisi todennäköistä, että lajin yksilöt aiheuttavat ennakoimattomasti kohdentuvaa, erityisen merkittävää vahinkoa viljelmille.

- Metsähallitus hankki ympäristöministeriön rahoituksella Tohmajärven Valkeasuon linnustonsuojelualueeksi ja hanhipelloksi. Tavoitteena on muodostaa Valkeasuosta alue, jonne valkoposkihanhet voivat siirtyä ruokailemaan ja levähtämään, kun niitä karkotetaan viljelyalueilta. Alueelle perustettavasta kosteikosta hyötyy myös muu linnusto ja kosteikkolajisto. Hankkeella pyritään ennaltaehkäisemään ja lieventämään hanhien aiheuttamia vakavia vahinkoja maataloudelle.

- Pohjois-Karjalan ELY-keskukselle on myönnetty rahoitusta luonnonsuojelulailla rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamia vahinkoja koskevaan erikoistumistehtävään. Koordinaattorin tehtävänä on edistää rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyä, järjestää neuvontaa ja koulutusta, tehostaa asiaan liittyvää viestintää sekä edistää yhteistyötä sidosryhmien välillä. Tätä varten koordinaattori on muun muassa laatinut kattavan valmiussuunnitelman.

- Ympäristöministeriö on keväällä 2021 asettanut valtakunnallisen ympäristöhallinnon tiedotusryhmän, jonka tavoitteena on parantaa ja nopeuttaa tiedon antamista valkoposkihanhia koskevista asioista.

Lisäksi ympäristöministeriö on valmistellut uuden lain rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja ennaltaehkäisystä. Lain tavoitteena on kehittää ja selkeyttää vahinkojen korvaamista koskevaa sääntelyä. Laissa säädetään uudesta avustusjärjestelmästä, jonka kautta ennaltaehkäisevien toimien toteuttamista ja kehittämistä voidaan tukea. Vahingoista maksettavat korvaukset, tuet ja avustukset vähentävät yritykselle tai henkilölle aiheutuvaa taloudellista taakkaa. Laki keventää myös rahallisten etuuksien hakemiseen, myöntämiseen ja maksamiseen liittyviä menettelyjä. Laki tulee voimaan sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt lakiin sisältyvät tukijärjestelmät. Ympäristöministeriö toteuttaa notifiointia komissiolle yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Alustavan arvion mukaan, päätös tukijärjestelmän hyväksymisestä saadaan kesään 2022 mennessä.

Ratkaisuja valkoposkihanhien aiheuttamiin ongelmiin pyritään myös löytämään kansainvälisesti yhteistyössä muiden muuttoreitin maiden ja EU komission kanssa. ympäristöministeriö on nostanut valkoposkihanhen lisäämistä lintudirektiivin liitteeseen II esille EU:ssa ja osallistuu aktiivisesti YK:n alaisuudessa toimivan AEWA:n (Sopimus Afrikan ja Euraasian muuttavien vesilintujen suojelemisesta) valkoposkihanheen liittyvään työhön.

Valkoposkihanhen mahdollinen siirtäminen metsästyslakiin

Lajien metsästämisestä ja hyödyntämisestä säädetään Suomessa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvassa kalastus- ja metsästyslainsäädännössä ja sen alaisuudessa ovat toimivaltaiset viranomaiset vakiintuneine hallintokäytäntöineen. Myös metsästyslaissa on säädetty lintudirektiivin mukaisesta poikkeuslupamenettelystä mukaan lukien ilmoitusmenettely (metsästyslaki 41 b §).

Kansainväliset velvoitteet EU:n lintudirektiivin tai Bernin sopimuksen alla eivät määritä minkä kansallisen säädöksen soveltamisalaan laji kuuluu. Esimerkiksi Ruotsissa laji kuuluu metsästyslain soveltamisalaan.