Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

Varsinais-Suomi

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

15.2.2022

Maa- ja metsätalousvaliokunta
MmV@eduskunta.fi

Viite: Kuuleminen maa- ja metsätalousvaliokunnassa 22.2.2022

Asia: Kansalaisaloite valkoposkihanhien metsästyksen sallimisesta

Varsinais-Suomen ELY-keskus keskittyy asiantuntijalausunnossaan valkoposkihanhea koskevan luonnonsuojelulainsäädännön nykytilanteen esittelemiseen

Valkoposkihanhi on tällä hetkellä Suomessa luonnonsuojelulailla (1096/1996, LSL) rauhoitettu lintulaji (LSL 37 §, 38 §), joten lajin runsaudesta huolimatta sitä koskee luonnonsuojelulain rauhoitusmääräykset (LSL 39 §, 49 §). Luonnonsuojelulaki kieltää rauhoitettujen eläinten tappamisen ja vahingoittamisen, haltuunoton, hallussapidon ja siirtämisen, pesien ja munien vahingoittamisen, eläinten tahallisen häiritsemisen erityisesti eläinten lisääntymisaikana, muuton aikaisilla tärkeillä levähtämisalueilla tai muuten lajien elämänkierron kannalta tärkeillä alueilla sekä lajeilla tai niiden osilla/johdannaisilla käytävän kaupan ja vaihdannan.

Rauhoitettujen lintujen rauhoitussäännöksistä poikkeamista koskevat poikkeusluvat on koko Suomen osalta (pl. Ahvenanmaa) keskitetty Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jatkossa ELY-keskus) ratkaistavaksi vuodesta 2015 alkaen (Valtioneuvoston asetus elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 1392/2014). Tämän vuoksi kaikki valkoposkihanhea koskevat poikkeuslupa-asiat käsitellään Varsinais-Suomen ELY-keskuksessa.

Poikkeuksen myöntämisen edellytykset

Luonnonsuojelulain mukaan ELY-keskus voi yksittäistapauksissa myöntää poikkeuksen lintulajeja koskevista rauhoitusmääräyksistä, kun lintudirektiivin artiklassa 9 määritellyt poikkeamisedellytykset täyttyvät. Lupa voidaan myöntää, jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole, jollakin seuraavista perusteista:

- kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi,
- lentoturvallisuuden turvaamiseksi,
- viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi,
- kasviston ja eläimistön suojelemiseksi
- tutkimus- ja opetustarkoituksessa
- tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämiseksi, hallussa pitämiseksi tai muuten asialliseen hyötykäyttöön.

Kansalaisaloite valkoposkihanhien metsästyksen sallimisesta (KAA 3/2020) mainitsee Bernin sopimuksen (Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta) mukaisina poikkeamisperusteina muulle omaisuudelle koituvan vakavan vahingon sekä erityisen tärkeän yleisen edun mukaisen syyn. Lintudirektiivi ei kuitenkaan tunnista tällaisia poikkeamisen perusteita.

Lintudirektiivin artiklassa 9 määriteltyjen poikkeusluvan edellytysten täyttymisen lisäksi lupaa käsiteltäessä on arvioitava, aiheutuuko haetuista toimenpiteistä muita luonnonsuojelulain kieltämiä vaikutuksia. Käytännössä tämä tarkoitta sitä, että karkotustoimien vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon niiden vaikutukset myös muuhun linnustoon. Luonnonsuojelulain 39 §:n mukaan rauhoitettujen eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden tahallinen häiritseminen erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänkierron kannalta tärkeillä paikoilla on kielletty. Lintudirektiivin 13 artiklan mukaan lintudirektiivin nojalla toteutetut toimenpiteet (kuten 9 artiklan nojalla myönnetyt poikkeukset) eivät saa johtaa artiklassa 1 tarkoitettujen lintulajien nykyisen suojelutilanteen heikkenemiseen. Luonnonsuojelulain 5 §:n mukaan luonnonsuojelussa on tähdättävä luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO: 2015:124 todennut, että luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin 3 kohtaa koskeva luontodirektiiviä koskeva ohjeistus ja oikeuskäytäntö voidaan ottaa huomioon myös lintudirektiivin asianomaisen kohdan tulkinnassa. Edellä mainitun KHO:n päätöksen mukaan toimintaa on pidettävä luonnonsuojelulain tarkoittamana tahallisena häirintänä, jos toiminnasta voi aiheutua häiriötä, jolla on luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin 3 kohdan vastaisia vaikutuksia, vaikka toiminnan varsinainen tavoiteltu tulos ei olisi häirintä. Em. oikeustapauksen valossa valkoposkihanhien häirinnästä ja ampumisesta aiheutuva häiriö muiden lajien pesintään ja muuttolevähtämiseen on otettava huomioon ja arvioitava luonnonsuojelulain kieltämänä tahallisena häirintänä, vaikka toimenpiteiden varsinaisena tavoitteena ei olisi häiritä muita lajeja kuin valkoposkihanhia. Lisäksi perustetut luonnonsuojelualueet tai Natura 2000 -alueet hakemusalueella tai niiden välittömässä läheisyydessä saattavat vaikuttaa poikkeusluvan myöntämisen edellytyksiin ja lupaehtoihin. Lintudirektiivin artiklan 9 kohdassa 2. on lisäksi mainittu muotovaatimukset, jotka poikkeuslupapäätöksen tulee täyttää.

Lupia valkoposkihanhien ampumiseen voidaan myöntää ainoastaan edellä esitettyjen lintudirektiivin poikkeamisedellytysten täyttyessä. Luonnonsuojelulaki ei siis mahdollista poikkeusten myöntämistä metsästystä varten vaan luonnonsuojelulain mukaisilla poikkeusluvilla voidaan sallia ainoastaan poikkeaminen direktiivin mukaisissa tapauksissa.

Valkoposkihanhen aiheuttamien viljelyvahinkojen torjumiseen haetut poikkeukset

Lupia valkoposkihanhien ampumiseen on haettu pääasiassa vakavien viljelyvahinkojen tai kotieläimille aiheutuvien vahinkojen estämiseen. Syksyllä 2020 poikkeuksia valkoposkihanhien rauhoitusmääräyksistä poikkeamiseen viljelyvahinkojen estämiseksi haettiin aikaisempiin vuosiin verrattuna monikymmenkertainen määrä. Vuoden 2020 aikana ko. lupa käsiteltiin 391 tilalle ja 388 tilalle myönnettiin lupa valkoposkihanhien ampumiseen. Vuonna 2020 annetut poikkeamispäätökset olivat kaksivuotisia, eli ne olivat voimassa myös kevät- ja syysmuuttokausina vuonna 2021. Keväällä 2021 lupa käsiteltiin 139 tilalle ja 130 tilalle myönnettiin lupa valkoposkihanhien ampumiseen. Myönnetyillä luvilla saa ampua valkoposkihanhia syysmuuttokaudella. Syysmuuttokaudella 2020 sallittiin yhteensä 10 705 valkoposkihanhen ampuminen. Syysmuuttokaudella 2021 sallittiin yhteensä 15 765 valkoposkihanhen ampuminen, poikkeuslupa oli voimassa 508 tilalla. Myönnetyillä luvilla tarkoituksena ei ole toteuttaa karkotusta ainoastaan valkoposkihanhia ampumalla vaan yksilöiden pelotteeksi ampumisen tarkoituksena on tehostaa valkoposkihanhea vahingoittamattomien karkotusmenetelmien tehokkuutta.

Viljelijöille myönnettyjen lupien lisäksi Luonnonvarakeskukselle myönnettiin lupa 1750 valkoposkihanhen ampumiseen tutkimustarkoituksessa syksyllä 2021.

Tällä hetkellä (tilanne 15.2.2022) vireillä on poikkeuslupahakemukset 174 tilalle valkoposkihanhien karkottamiseksi. Lisäksi vireillä on muutamia poikkeuslupia valkoposkihanhien karkottamiseen golfkenttä- ja puistoympäristöistä.

Valkoposkihanhien karkottamiseen haetut poikkeusluvat kattavat laajalti aluetta, jolla arktiset valkoposkihanhet Suomen ylittävällä muutollaan levähtävät (ks. taulukko 1, karttaesitykset liitteestä 1). Edellä esitetyn vuoksi valkoposkihanhea koskevien poikkeuslupien käsittelyssä on pidettävä huolta siitä, että karkotustoiminnalla ei saa häiritä pelloilla ja niiden läheisyydessä pesivien lajien pesintää. Lisäksi on varmistettava, että valkoposkihanhelle ja muulle pelloilla levähtävälle lajistolle säilyy jatkossakin levähtämiseen soveltuvia alueita ja että luvitettavat ampumiskiintiöt ovat sellaisia, etteivät ne vaaranna valkoposkihanhikannan suotuisan suojelutason säilyttämistä.

Annettuihin poikkeuslupapäätöksiin määritetyillä lupaehdoilla (kovaäänisten pelotteiden rajoittaminen keväällä, alue- ja aikarajoitukset) on varmistettu, että muiden lintujen pesimärauha ja levähdysmahdollisuudet turvataan luonnonsuojelulain mukaisesti. Karkotustoimenpiteiden ulkopuolelle on jätetty linnustoarvojen vuoksi Natura 2000- verkostoon kuuluvilla alueilla (SPA-alueet) ja niiden välittömässä läheisyydessä sijaitsevat pellot (peltolohkot, jotka sijaitsevat kokonaan tai osittain 150 metrin etäisyydellä tai tätä lähempänä Natura-alueita). Lisäksi karkotustoimenpiteitä on rajoitettu peltoalueilla, jotka on tunnistettu kansallisesti merkittäviksi lintualueiksi (FINIBA-alueet) tai maakunnallisesti merkittäviksi lintualueiksi (MAALI-alueet). FINIBA- ja MAALI-alueiden osalta karkotustoimenpiteiden ulkopuolelle ei pääsääntöisesti ole velvoitettu jättämään koko em. aluetta, vaan osa siitä. Karkotustoimenpiteiden ulkopuolelle jätettävistä alueista ja levähdysalueiden riittävyydestä on keskusteltu päätösten valmistelun yhteydessä alueellisten ELY-keskusten kanssa.

Jotta karkotustoimenpiteiden ulkopuolelle jätettävät peltoalueet toimisivat valkoposkihanhien (ja muiden lintulajien) levähdysalueina, on karkotuksesta vapaat peltoalueet ollut tarkoituksenmukaista osoittaa niille alueille, joiden tiedetään soveltuvan levähtämiseen. Toimenpiteitä rajattaessa ei ole ollut luonnontieteellisiä perusteita arvioida, että hanhille ja muulle lajistolle säilyisi sopivia ruokailu- ja levähdysalueita näiden lajeille tärkeiksi esitettyjen alueiden (MAALI ja FINIBA) ulkopuolelta.

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.

Tarkemmin vuoden 2020 valkoposkihanhien aiheuttamien viljelyvahinkojen estämiseksi haettujen poikkeusten käsittelyä on kuvattu tämän asiantuntijalausunnon liitteenä 2 toimitetussa raportissa.

Valkoposkihanhien hyödyntäminen ravintona

Annetuissa poikkeamispäätöksissä ei ole sallittu ammuttujen valkoposkihanhien syömistä vaan valkoposkihanhia on joko jätetty pelloille tai hävitetty hautaamalla/polttamalla. Luonnonsuojelulaki kieltää rauhoitettujen eläinten ja niiden osien hallussapidon, mikä estää ammuttujen rauhoitettujen lintujen ottamisen haltuun syömistä varten ilman poikkeuslupaa. Luonnonsuojelulain nojalla valkoposkihanhien ampumiseen myönnettyjen poikkeusten tavoitteena on viljelyvahinkojen estäminen. Vahinkojen estäminen ei edellytä valkoposkihanhien syömistä eikä lintujen hallussapitoon syömistä varten ole mahdollista myöntää poikkeuslupaa, kun tavoitteena on direktiivin mukaisesti satovahinkojen estäminen.

Suomessa lintudirektiivin velvoitteet on toimeenpantu luonnonsuojelulailla ja metsästyslailla. Metsästys ja siihen kytkeytyvä saaliin hyötykäyttö on rajattu metsästyslailla säänneltäviin lajeihin (metsästyslaki 1 § ja 2 §) kun taas luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuuluvien lajien osalta kuolleiden eläinten haltuunotto ja hyödyntäminen on kielletty. Yhtenä mahdollisena perusteena poikkeusluvan myöntämiselle on tiukasti valvotuissa oloissa tapahtuva ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien hallussa pitäminen tai muuten asiallinen hyötykäyttö. Poikkeusperusteen soveltaminen rauhoitettujen lajien hyödyntämiseen vastaavalla tavalla kuin riistalajien hyödyntäminen tapahtuu, on vastoin lähtökohtaa, jonka mukaan riistana hyödynnettävät lajit on erikseen tunnistettu direktiivin lajiliitteissä ja siten tunnistettu sekä jaettu myös kansallisessa lainsäädännössä.

Rauhoitettujen lajien haltuunotto syömistarkoituksessa on vastoin luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettujen lajien suojeluvelvoitteita, eikä poikkeusluvilla voi muodostaa yleistä toimintatapaa laajentamaan riistana hyödynnettävien lajien listaa. Asian arvioinnissa on myös punnittava, mitä menettely tarkoittaisi muihin rauhoitettuihin lintuihin liittyvien poikkeuslupien ja niihin kytkettyjen mahdollisten haltuunottotoiveiden kannalta. Poikkeuslupien arvioinnissa on otettava huomioon myös yhdenvertaisuusperiaate eli ammuttujen valkoposkien hyödyntäminen ei lähtökohtaisesti eroa siitä, että kuolleita rauhoitettuja lintuja haluttaisiin käyttää esim. sisustus- tai koristetarkoituksessa (täytetyt linnut). Yhdenvertaisuusperiaate kuitenkin edellyttää, että viranomainen soveltaa lakia tekemättä muita eroja kuin laista ilmenee. Lähtökohta, jonka mukaan ammuttu tai kuollut rauhoitettu lintu olisi perusteltua tai tarpeen hyödyntää ei vastaa lintudirektiivin ja luonnonsuojelulain sisältöä eikä kuolleiden rauhoitettujen lintujen hyödyntäminen syömistarkoituksessa ole em. lähtökohdasta erityinen syy poiketa lajisuojelusta. Yhden lajin ja yhden käyttötarkoituksen osalta ei ole mahdollista soveltaa hallus-

sapitokieltoa ja poikkeuslupaedellytyksiä lievemmin ja toisin kuin säädöksissä on tarkoitettu. Syömismahdollisuuden kytkeminen satovahinkojen estämiseen myös hämärtää ampumisen tosiasiallisen tarkoituksen ja siten myös ammuttavien lintujen määrään liittyviä tavoitteita.

Luvissa on edellytetty, että kuolleita hanhia jätetään peltoon. Syksyllä 2021 lupaviranomainen arvioi, ettei lintuja ole tarpeen jättää peltoon lintuinfluenssatilanteen takia, mutta näin voi halutessaan edelleen tehdä. Osa ampumista toteuttaneista viljelijöistä on raportoinut, että peltoon jätetyt valkoposkihanhet houkuttelevat pelloille merikotkia ja muita petolintuja, mikä karkottaa valkoposkihanhia tehokkaasti. Myös Pohjois-Karjalan ELY-keskus toteaa ELY-keskukselle osoitetussa lausunnossaan (17.2.2021), että luonnollinen pelote eli isot petolinnut karkottavat valkoposkihanhia tehokkaimmin.

Matleena Louhisalmi

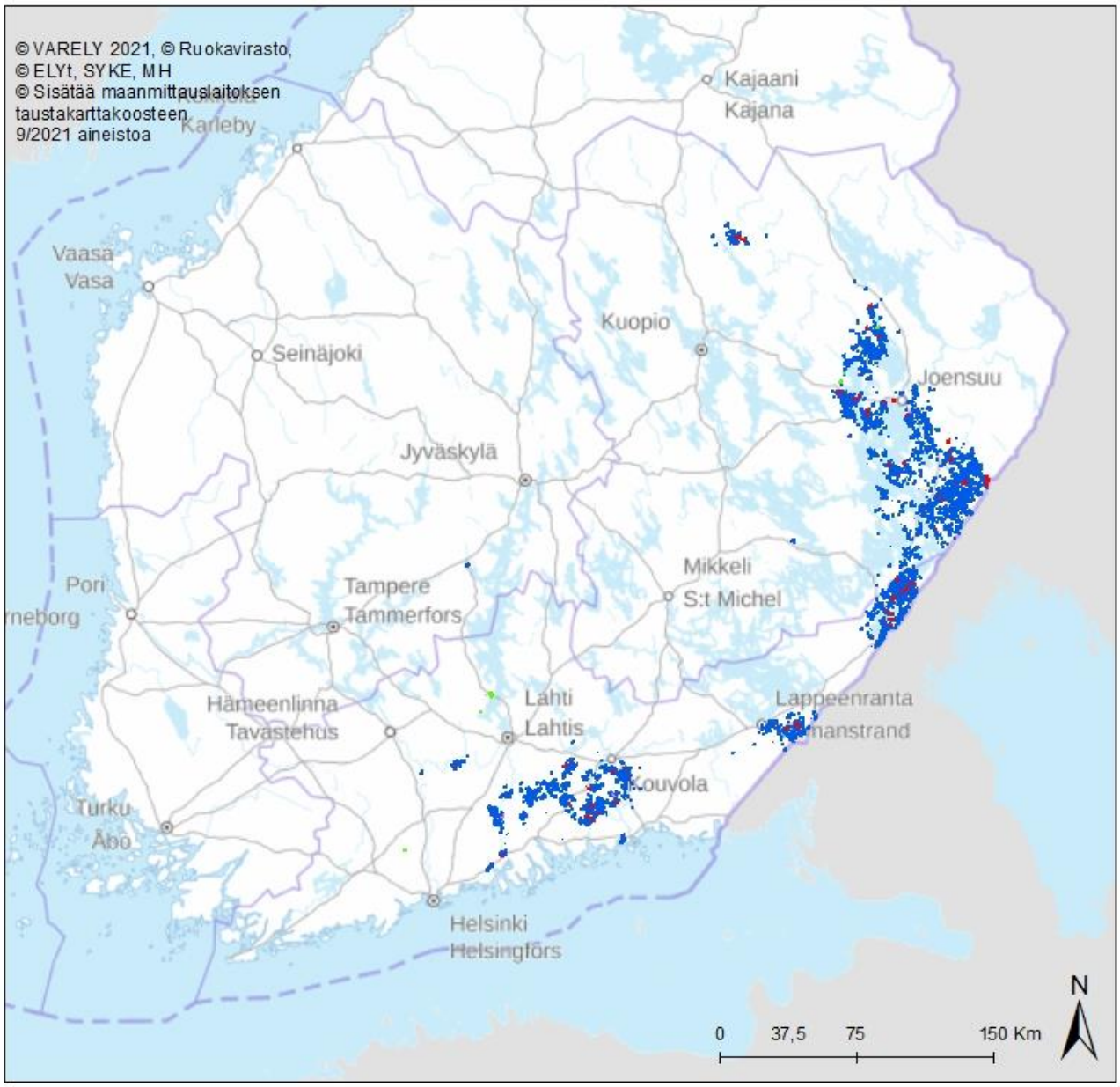
ylitarkastaja

Puh 0295 023072, etunimi.sukunimi@ely-keskus.fi

Liite 1 Haettujen poikkeusten sijoittuminen ja laajuus arktisten valkoposkihanhien muuttoreitillä
Liite 2 Valkoposkihanhipoikkeukset vuonna 2020, *Louhisalmi ja Uljas* 26.1.2021

LIITE 1

Myönnettyjen poikkeusten sijoittuminen ja laajuus arktisten valkoposkihanhien muuttoreitillä (tilanne syksy 2021)



Karkotus sallittu pois lukien lupaehtojen 6. ja 7. mukaiset pellot

Muut pellot

Karkotus kielletty keväällä ja syksyllä kokonaan

Karkotus kielletty keväällä kokonaan

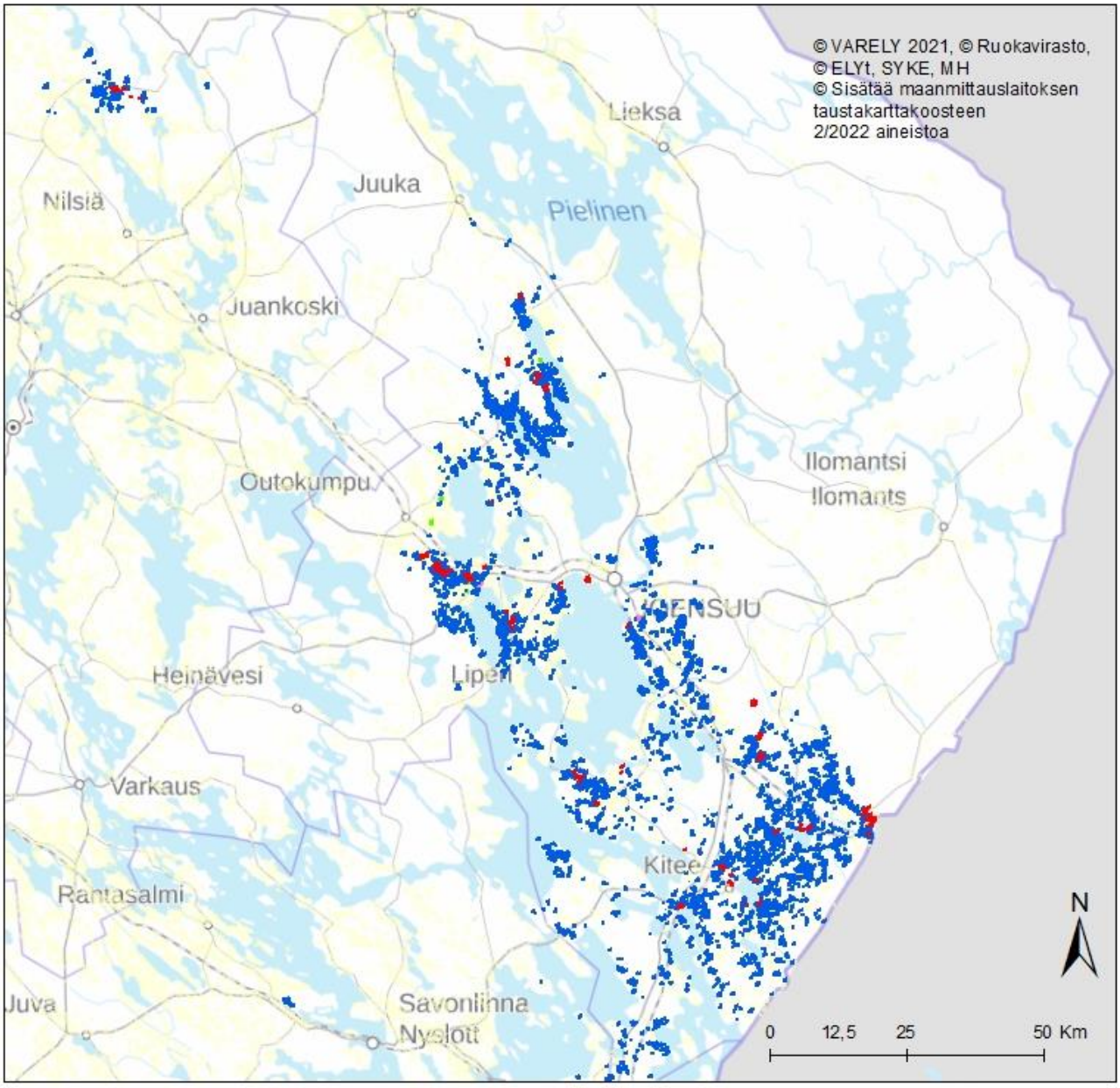
Haettu vain kevätlupa

Koordinaatisto: ETRS TM35FIN
Varsinais-Suomen ELY-keskus *Kartan tausta-aineistot ohjeellisia*

Lupaehdot 6. ja 7.:

6. Valkoposkihanhia ei saa karkottaa ampumalla tai muilla menetelmillä pelloilta, joilla niiden laidunnus ja lepääminen eivät aiheuta vakavaa vahinkoa. Tällaisia peltoja ovat jo puidut viljapellot. Valkoposkihanhia saa kuitenkin karkottaa sellaisilta puiduilta viljapelloilta, joilla puinnin jälkeen kasvava kasvusto on tarkoitus korjata seuraavana vuonna (esim. kerääjäkasvi tai uudistettu nurmi).

7. Valkoposkihanhia ei saa karkottaa/ampua luonnonhoitopelloilta, monimuotoisuuspelloilta, tilapäisesti tai pysyvästi viljelemättömiltä aloilta, suojakaistoilta eikä kesantopelloilta, joilta ei ole tarkoitus korjata satoa talteen tai joita ei käytetä laitumina.



Karkotus sallittu pois lukien lupaehtojen 6. ja 7. mukaiset pellot

Karkotus kielletty keväällä ja syksyllä kokonaan

Karkotus kielletty keväällä kokonaan

Haettu vain kevätlupa

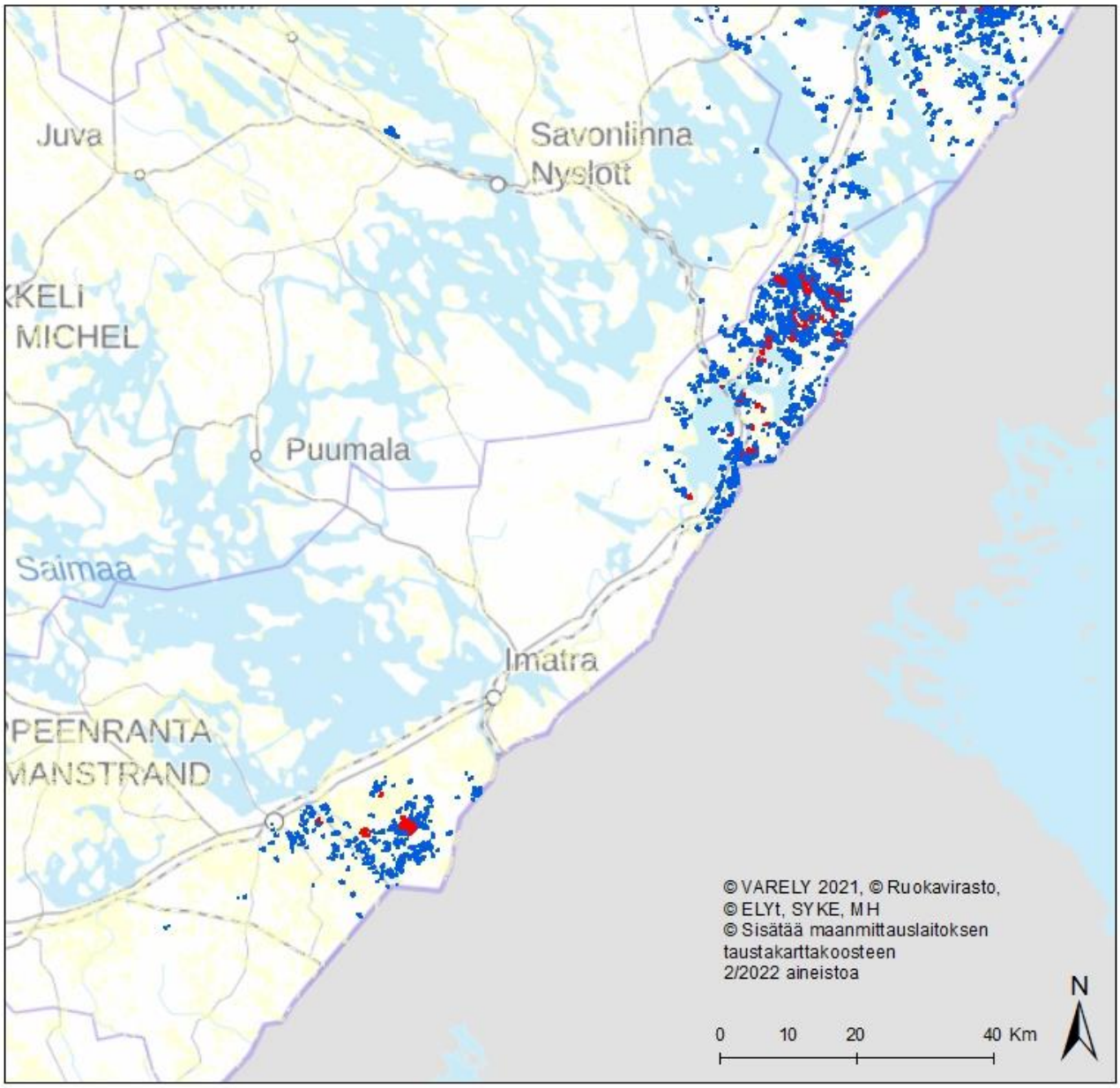
Muut pellot

Koordinaatisto: ETRS TM35FIN
Varsinais-Suomen ELY-keskus *Kartan tausta-aineistot ohjeellisia*

Lupaehdot 6. ja 7.:

6. Valkoposkihanhia ei saa karkottaa ampumalla tai muilla menetelmillä pelloilta, joilla niiden laidunnus ja lepääminen eivät aiheuta vakavaa vahinkoa. Tällaisia peltoja ovat jo puidut viljapellot. Valkoposkihanhia saa kuitenkin karkottaa sellaisilta puiduilta viljapelloilta, joilla puinnin jälkeen kasvava kasvusto on tarkoitus korjata seuraavana vuonna (esim. kerääjäkasvi tai uudistettu nurmi).

7. Valkoposkihanhia ei saa karkottaa/ampua luonnonhoitopelloilta, monimuotoisuuspelloilta, tilapäisesti tai pysyvästi viljelemättömiltä aloilta, suojakaistoilta eikä kesantopelloilta, joilta ei ole tarkoitus korjata satoa talteen tai joita ei käytetä laitumina.



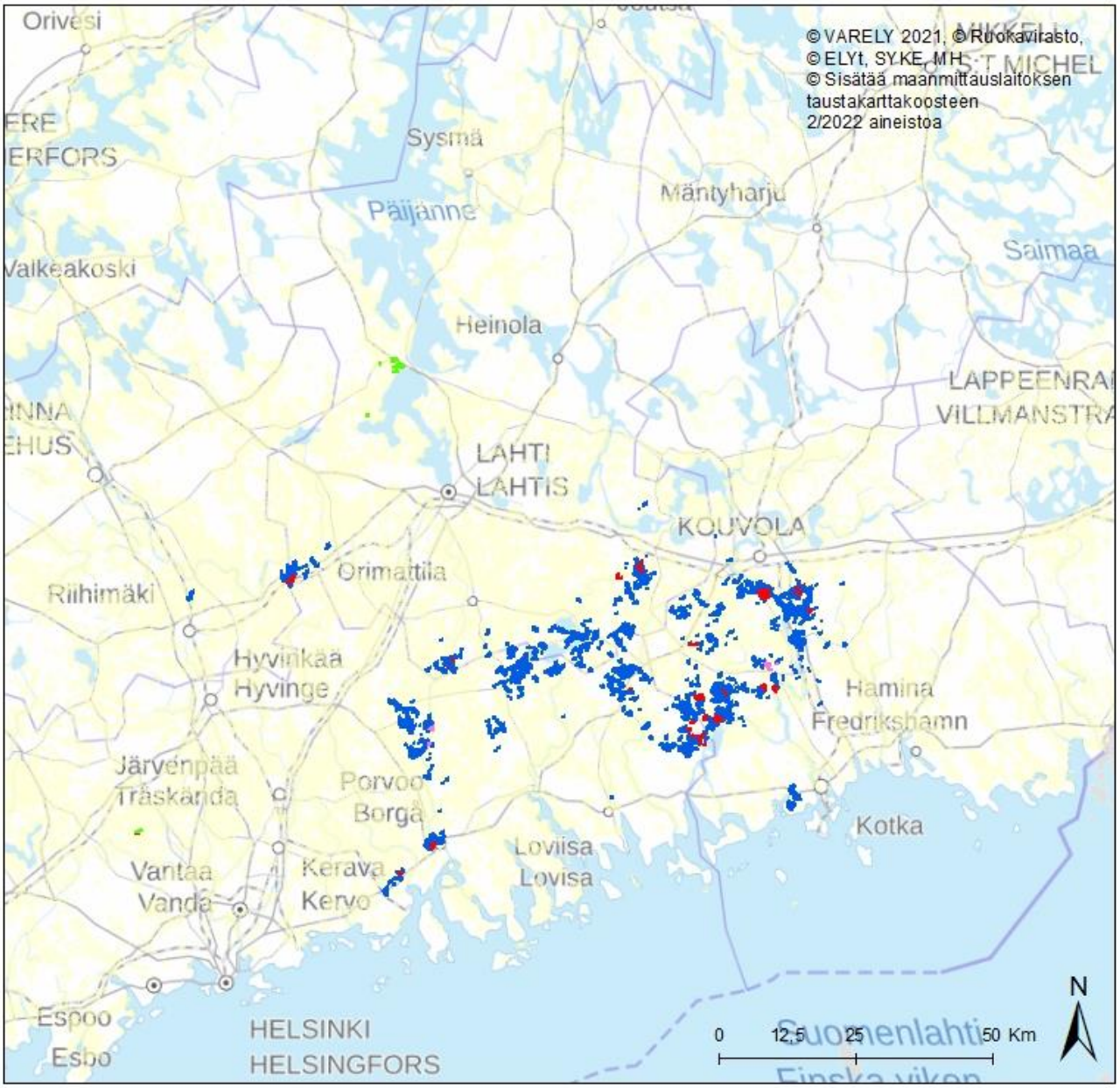
Karkotus sallittu pois lukien lupaehtojen 6. ja 7. mukaiset pellot
Karkotus kielletty keväällä ja syksyllä kokonaan
Karkotus kielletty keväällä kokonaan
Haettu vain kevätlupa
Muut pellot

Koordinaatisto: ETRS TM35FIN
Varsinais-Suomen ELY-keskus *Kartan tausta-aineistot ohjeellisia*

Lupaehdot 6. ja 7.:

6. Valkoposkihanhia ei saa karkottaa ampumalla tai muilla menetelmillä pelloilta, joilla niiden laidunnus ja lepääminen eivät aiheuta vakavaa vahinkoa. Tällaisia peltoja ovat jo puidut viljapellot. Valkoposkihanhia saa kuitenkin karkottaa sellaisilta puiduilta viljapelloilta, joilla puinnin jälkeen kasvava kasvusto on tarkoitus korjata seuraavana vuonna (esim. kerääjäkasvi tai uudistettu nurmi).

7. Valkoposkihanhia ei saa karkottaa/ampua luonnonhoitopelloilta, monimuotoisuuspelloilta, tilapäisesti tai pysyvästi viljelemättömiltä aloilta, suojakaistoilta eikä kesantopelloilta, joilta ei ole tarkoitus korjata satoa talteen tai joita ei käytetä laitumina.



Karkotus sallittu pois lukien lupaehtojen 6. ja 7. mukaiset pellot
Karkotus kielletty keväällä ja syksyllä kokonaan
Karkotus kielletty keväällä kokonaan
Haettu vain kevätlupa
Muut pellot

Koordinaatisto: ETRS TM35FIN
Varsinais-Suomen ELY-keskus *Kartan tausta-aineistot ohjeellisia*

Lupaehdot 6. ja 7.:

6. Valkoposkihanhia ei saa karkottaa ampumalla tai muilla menetelmillä pelloilta, joilla niiden laidunnus ja lepääminen eivät aiheuta vakavaa vahinkoa. Tällaisia peltoja ovat jo puidut viljapellot. Valkoposkihanhia saa kuitenkin karkottaa sellaisilta puiduilta viljapelloilta, joilla puinnin jälkeen kasvava kasvusto on tarkoitus korjata seuraavana vuonna (esim. kerääjäkasvi tai uudistettu nurmi).

7. Valkoposkihanhia ei saa karkottaa/ampua luonnonhoitopelloilta, monimuotoisuuspelloilta, tilapäisesti tai pysyvästi viljelemättömiltä aloilta, suojakaistoilta eikä kesantopelloilta, joilta ei ole tarkoitus korjata satoa talteen tai joita ei käytetä laitumina.