Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet

Lausunto

26.11.2024

HE 166/2024 vp

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ
Karin Cederlöf, Jussi Laanikari
Luonnonvaraosasto

Maa- ja metsätalousministeriön vastine vieraslajeista aiheutuvien riskien hallinnasta annetun lain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen esitettyihin lausuntoihin

Drooneihin liittyvä sääntely erityisesti ympäristövaikutusten näkökulmasta

Drooneja koskeva lainsäädäntö on pitkälti EU-pohjaista. Droonien käyttöä säännellään miehittämättömistä ilma-alusjärjestelmistä ja kolmansien maiden miehittämättömien ilma-alusjärjestelmien käyttäjistä annetussa komission delegoidussa asetuksessa (EU) 2019/945 sekä komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2019/947 säännöistä ja menetelmistä miehittämättömien ilma-alusten käytössä. Täytäntöönpanoasetuksen tarkoittamassa avoimessa kategoriassa lennätettävien ilma-alusten kohdalla toimintaa on muun muassa harjoitettava suorassa näköyhteydessä, lentokorkeus saa olla enimmillään 120 metriä ja miehittämätön ilma-alus on pidettävä turvallisen välimatkan päässä ihmisistä. Asetuksessa säädetään muun muassa miehittämättömien ilma-alusjärjestelmien käyttäjien rekisteröintijärjestelmistä. Kamerallisia drooneja lennättävät käyttäjät kuuluvat lähtökohtaisesti asetuksessa säädetyn rekisteröintivelvoitteen piiriin.

Kansallisessa ilmailulaissa (864/2014) säädetään miehittämättömästä ilmailusta Suomen alueella siltä osin kuin siitä ei säädetä EU-sääntelyssä tai Suomea sitovissa kansainvälisissä velvoitteissa. Ilmailua, mukaan lukien droonien lennättämistä, voidaan ilmailulain 11 §:n tai 11 a §:n nojalla rajoittaa tai kieltää tiettyjen syiden perusteella. Näihin syihin lukeutuu ympäristön suojeleminen. Luonnonsuojelulaissa (9/2023) ei säädetä erikseen droonien käytöstä. Luonnonsuojelualueen määräysten perusteella tulkitaan, millainen toiminta on sallittua ja millainen ei. Lennättämistä on määräyksissä rajoitettu joillakin luonnonsuojelualueilla.

Kansallisia lainsäädäntöhankkeita droonien käytön rajoittamiseksi ei ole valmistelussa. Myöskään EU:ssa ei tiettävästi ole droonien käyttöön liittyvää valmistelua käynnissä.

Droonien käyttö metsästyksessä

Metsästyslain 2 §:ssä määritellään metsästys seuraavasti:

Metsästyksellä tarkoitetaan luonnonvaraisena olevan riistaeläimen pyydystämistä ja tappamista sekä saaliin ottamista metsästäjän haltuun. Metsästystä on myös pyyntitarkoituksessa tapahtuva riistaeläimen houkutteleminen, etsiminen, kiertäminen, väijyminen, hätyyttäminen tai

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Maa- ja metsätalousministeriö				
PL 30 00023 Valtioneuvosto	Hallituskatu 3 A Helsinki	0295 16001 +358 295 16001		kirjaamo.mmm@gov.fi

jäljittäminen, koiran tai muun pyyntiin harjoitetun eläimen käyttäminen riistaeläimen etsimiseen, ajamiseen tai jäljittämiseen sekä pyyntivälineen pitäminen pyyntipaikalla viritettynä pyyntikuntoon.

Metsästyslain 32 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään rajoituksista seuraavaa:

Riistaeläintä ei pyyntitarkoituksessa saa hätyyttää tai jäljittää ilma-aluksella taikka maalla kulkevalla moottorikäyttöisellä ajoneuvolla eikä aluksella tai veneellä moottorin käydessä.

Riistaeläintä ei saa ampua ilma-aluksesta taikka maalla kulkevasta moottorikäyttöisestä ajoneuvosta eikä näiden suojasta tai välittömästi pysäyttämisen jälkeen sataa metriä lähempänä näitä eikä myöskään aluksesta tai veneestä moottorin käydessä.

Ilma-aluksen käyttö metsästyksessä on säännöksen perusteella kielletty vain siltä osin, kun sitä käytetään riistaeläimen hätyyttämiseen tai jäljittämiseen, taikka ilma-aluksesta käsin tapahtuvaan riistaeläimen ampumiseen. Kielto ei lain mukaan koske riistaeläimen *etsimistä*. Riistaeläimen etsimistä pidetään metsästyslain 2 §:n mukaisesti metsästyksenä.

Riistaeläimen tai sen jälkien etsiminen droonilla ei metsästyslain säännösten perusteella ole kiellettyä droonin käyttöä. Kiellettyä on sen sijaan droonin käyttö riistaeläimen tai sen jälkien seuraamiseen sen jälkeen, kun riistaeläin tai sen jäljet ovat löytyneet, sekä riistaeläimen hätyyttäminen droonia käyttäen.

Pyynnin toiminta-aikaan ja lentokorkeuksiin liittyvät näkökohdat

Ympäristöministeriö esittää, että toiminta-aikaa koskien vieraslajinisäkkäiden pyyntiä drooneilla tulisi rajata saariston ulkoluodoilla, jotta mahdollinen häiriö saaristossa pesiville linnuille vältetään. Myös ilma-alusten lentokorkeutta ohjeistamalla voidaan ympäristöministeriön mukaan vaikuttaa mahdollisesti syntyvään häiriöön. Luonnonvarakeskus puolestaan nostaa esille riskin siitä, että drooneilla pyynti voisi aiheuttaa häirintää linnustolle haudonta-aikaan. Pyynnin ajoituksen lisäksi on Luonnonvarakeskuksen mukaan huolehdittava siitä, ettei linnustoa häiritä ajamalla drooneilla emoja pois pesiltä, levähtäviä parvia lentoon, liian matalalla sekä toistuvasti ja liian pitkään.

Maa- ja metsätalousministeriö huomauttaa, että rauhoitettujen lajien häiritsemistä koskevaa luonnonsuojelulain 70 §:ssä säädettyä kieltoa on noudatettava vieraslajien pyynnissä. Lajien häiritseminen, erityisesti niiden lisääntymisaikana ja tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla, on kielletty. Tämä todetaan myös muutettavan 16 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Näin ollen droonien hyödyntäminen vieraslajinisäkkäiden pyynnissä ei ole sallittua, mikäli toiminta esimerkiksi ajaisi emoja pois pesiltään tai levähtäviä parvia lentoon.

Edelleen maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että droonin käytön vaikutuksia on tutkittu jonkin verran eri lintulajeilla. Lennätyskorkeudella on suuri merkitys siihen, kuinka linnut reagoivat drooniin. Lennettäessä kymmenen metriä ja sitä matalammalla suurin osa tutkitusta linnustosta häiriintyi (Weston ym. 2020), mutta kun lentokorkeus oli yli 20 metriä, drooni ei aiheuttanut juurikaan käyttäytymisessä havaittavia muutoksia (Howell ym. 2023). Supikoiria maastosta paikallistettaessa droonia lennätetään sekä paikallistamistilanteessa että jäljitettäessä noin 50-70 metrin korkeudessa. Tämä käy ilmi myös SLHSY:n, Metsähallituksen ja Suomen riistakeskuksen lausunnoista. Lentokorkeuden perusteella ei siten aiheutuisi häiriötä linnustolle.

Suomen ympäristökeskus toteaa, että oikea-aikaisesta ja hyvin toteutetusta pyynnistä aiheutuva häiriö on linnustolle pienempi haitta kuin supikoiran aiheuttama haitta. SLHSY puolestaan esittää, että tämänhetkisten kokemusten valossa lämpödroonin käytöstä voidaan epäilemättä sanoa, että kyseisten kaltaisten hoitoalueiden vieraspeto-ongelmaa ei saada hoidettua ilman droonin käyttöä. Suomen riistakeskus toteaa havainneensa 50-70 m kartoituskorkeuden olevan sopiva supikoirien kartoittamiseen, eivätkä lepäilevät vesilinnut reagoi sillä korkeudella lentävään drooniin. Maa- ja metsätalousministeriö yhtyy näihin lausuntoihin ja toteaa, ettei lentokorkeuksien tai toiminta-ajan rajoituksista ole perusteltua säätää vieraslajilaissa. Vieraslajien pyynnin toiminta-aikaa ei nykyisellään ole rajoitettu. Voimassa olevat luonnonsuojelulain säännökset ohjaavat toimintaa riittävästi. Droonien lentokorkeuksiin liittyviä säännöksiä on tarpeen mukaan tarkoituksenmukaista tarkastella droonien käyttöä koskevassa yleislainsäädännössä.

Pyydettävien lajien tarkempi määrittäminen

Luonnonvarakeskus esittää, että laissa olisi suoraan mainittava ne vieraslajinisäkkäät, joiden pyynnissä droonia on tarkoitus hyödyntää.

Maa- ja metsätalousministeriö huomauttaa, että pyynnissä käytettävät laitteet kehittyvät nopeasti, ja muutaman vuoden sisällä droonit saattavat hyödyttää myös muiden vieraslajinisäkkäiden kuin supikoiran pyyntiä. Suomeen saattaa lisäksi lähivuosina levitä uusia vieraslajinisäkkäitä, kuten pesukarhu, joiden pyynnissä droonin käytöstä voisi olla hyötyä. Tehokas pyyntimenetelmä näiden vieraslajien kohdalla tukee ennakointia ja ennaltaehkäisyä vieraslajien torjunnassa. Maa- ja metsätalousministeriö korostaa lisäksi, että droonien hyödyntämistä koskevaa säännöstä sovellettaisiin ainoastaan vieraslajilain 16 §:ssä tarkoitettuihin vieraslajinisäkkäisiin, eli EU:n vieraslajiluetteloon tai kansalliseen vieraslajiluetteloon kuuluviin nisäkkäisiin. Näillä lajeilla on tieteellisen näytön perusteella merkittävä haittavaikutus luonnon monimuotoisuuteen tai lajit aiheuttavat vaaraa esimerkiksi terveydelle, joten niiden kohdalla on perusteltua sallia tehokkaiden pyyntimenetelmien käyttö. Näin ollen droonien hyödyntämisen mahdollisuutta ei ole tarkoituksenmukaista rajata esitettyä tiukemmin.

Ympäristöministeriö kiinnittää huomiota koirasuteen ja lajiin liittyviin tunnistamisvaikeuksiin. Koirasuden osalta on ympäristöministeriön mukaan tarpeen olla selkeät säännöt, mihin tietoon perustuen eläintä jäljitetään koirasutena. Samoin Luonnonvarakeskus kiinnittää huomiota koirasuden poistamiseen.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että droonit eivät nykyisellään sovellu koirasuden jäljittämiseen. Koirasusi liikkuu nopeasti pitkiä matkoja, eikä drooni pysy eläimen perässä. Droonien mahdollinen hyödyntäminen koirasusien jäljittämisessä tulevaisuudessa ei poista haastetta lajin tunnistamisessa. Ennen koirasuden jäljittämistä olisi saatava varmuus siitä, että kyseessä todella on koirasusi, esimerkiksi DNA-näyteanalyysin avulla.

Valvonta

Poliisihallitus toteaa, että sääntelyn selkeä heikkous on se, että vieraslajipyynnin varjolla saatetaan jäljittää riistaeläimiä pyyntitarkoituksessa, joka on metsästyslaissa kiellettyä. Poliisihallituksen mukaan lakimuutoksen valvontaan liittyvät tarpeet olisit tullut esityksessä huomioida paremmin.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että esityksen valmistelussa on kiinnitetty huomiota valvonnan mahdollisuuksiin sekä muun muassa täydennetty esitysluonnosta lausuntokierroksen jälkeen valvontaa koskevilla täsmennyksillä. Maa- ja metsätalousministeriö huomauttaa, että väärinkäytösten riski liittyy kaikkeen metsästykseen ja vieraslajien pyyntiin. Droonien hyödyntämiseen vieraslajinisäkkäiden pyynnissä ei liity suurempia rikollisuuden riskejä kuin muuhunkaan metsästykseen tai vieraslajipyyntiin. Valvonnasta säädetään vieraslajilaissa ja metsästyslaissa. Vieraslajilain 7 §:n 4 momentin mukaan ympäristöön päässeen lintu- tai nisäkäslajin pyydystämisestä ja tappamisesta tässä laissa tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaan sovelletaan, mitä metsästyslain 88 §:ssä säädetään lain noudattamisen valvonnasta. Ilma-aluksella jäljittämisen kieltoa koskevan metsästyslain 32 §:n rikkomisesta tuomitaan metsästyslain 74 §:n 1 momentin nojalla metsästysrikkomuksesta sakkoon. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa edelleen, että droonien hyödyntäminen on nykyisellään sallittu vieraslajinisäkkäiden ja riistalajien paikallistamisessa, eikä se tiettävästi ole ollut omiaan lisäämään metsästysrikosten määrää. On epätodennäköistä, että droonien käytön salliminen vieraslajinisäkkäiden jäljittämisessä pyynnin yhteydessä muuttaisi metsästysrikosten tai piilorikollisuuden määrää nykytilaan verrattuna.

Luonnonvarakeskus ehdottaa pohdittavaksi ilmoitusvelvollisuutta metsästyslain valvontaviranomaisille, jotta valvonnassa tiedettäisiin, missä ollaan vieraslajeja pyytämässä ja metsästyksen laillisuusvalvonta ei kuormittuisi turhista tarkistuksista.

Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että ilmoitusvelvollisuus olisi täysin uusi elementti vieraslajien pyynnissä. Ilmoitusvelvollisuuden käyttöönotto edellyttäisi laajempaa droonien käyttöön liittyvää tarkastelua. Uudenlaisesta ilmoitusvelvollisuudesta ei ole tarkoituksenmukaista säätää tämän esityksen yhteydessä.

Terminologia

Birdlife Suomi esittää lausunnossaan, että hallituksen esityksen perusteluissa on käytetty tulokaslajit –ilmausta rinnan vieraslajit-ilmauksen kanssa. Tulokas- ja vieraslajit ovat Birdlifen mukaan eri asia, eikä niitä voi sekoittaa lain perusteluissa.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että tulokaslaji-termiä käytetään ainoastaan niissä kohdissa esitystä, jossa suoraan lainataan hallitusohjelman kirjauksia. Kyseisiä kohtia on esityksessä kaksi. Esitystekstissä käytetään muutoin johdonmukaisesti termiä *vieraslaji*.

Siirtymäaikojen pituus

Ympäristöministeriön mukaan pitkät siirtymäajat tuovat mahdollisesti joustavuutta uusien lajien lisäämiselle vieraslajiluetteloon, mutta pitkä siirtymäaika samalla heikentää vieraslajeista aiheutuvien haittojen ehkäisyä sallimalla lajien kaupallisen käytön tarpeettoman pidempään. Siirtymäaikojen osalta ympäristöministeriö toistaa kantansa, jonka mukaan siirtymäaikojen olisi tarpeen olla mahdollisimman lyhyitä.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että lain taustalla olevien tavoitteiden edistämiseksi olisi edelleen tarkoituksenmukaista välttää siirtymäaikojen asettamista. Siirtymäajan ollessa tarpeen olisi tarkoituksenmukaista asettaa mahdollisimman lyhytkestoinen siirtymäaika. Kolmen vuoden siirtymäaika olisi tarkoitettu poikkeukselliseksi. Tämä todetaan esityksessä. Kokonaisuutena muutos edistäisi esityksen tavoitetta kansallisen vieraslajiluettelon kattavuuden parantamisesta ja tehostaisi siten vieraslajien torjuntaa. Kolmen vuoden siirtymäajan ollessa poikkeus se rajautuisi lähtökohtaisesti niihin tilanteisiin, joissa se olisi välttämätön lajin sisällyttämiselle kansalliseen vieraslajiluetteloon.

Viittaukset:

Howell, L.G., Allan, B.M., Driscoll, D.A., Ierodiaconou, D., Doran, T.A., Weston, M.A. (2023) Attenuation of Responses of Waterbirds to Repeat Drone Surveys Involving a Sequence of Altitudes and Drone Types: A Case Study. Drones, 7, 497. https://doi.org/10.3390/drones7080497

Weston, M.A., O'Brien, C., Kostoglou, K.N., Symonds, M.R.E. (2020) Escape responses of terrestrial and aquatic birds to drones: Towards a code of practice to minimize disturbance. J. Appl. Ecol. 57, 777–785.