



Kirje

3.6.2020

VN/13432/2020
VN/13432/2020-YM-2

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Viite: Ympäristövaliokunta O 42/2020 vp.

Selvitys eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön kehittämisestä rauhoitettujen lajien aiheuttamien vakavien vahinkojen estämiseksi ja korvaamiseksi

Ympäristövaliokunta on pyytänyt ympäristöministeriöltä perustuslain 47 §:n 2 momentin nojalla selvitystä luonnonsuojelulainsäädännön kehittämisestä rauhoitettujen lajien aiheuttamien vakavien vahinkojen estämiseksi ja korvaamiseksi. Pyynnössä huomion kohteena ovat erityisesti valkuposkikihanhien aiheuttamat viimeaikaiset vahingot maatalousyrittäjille.

Ympäristöministeriö lausuu ympäristövaliokunnalle pyydettyä selvityksenä seuraavaa:

Suomessa rauhoitettujen lintu- ja nisäkäslajien määritelmä perustuu käänteisesti metsästyslakiin (615/1993). Sen 5 §:ssä määritellään riistalajit ja rauhoittamattomat lajit. Luonnonsuojelulain (1096/1996) 37 §:n mukaan lajisuojelua koskevan 6 luvun säännöksiä sovelletaan Suomessa ja Suomen talousvyöhykkeellä luonnonvaraisina esiintyviin eläin- ja kasvilajeihin lukuun ottamatta metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuja riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä.

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 muu tahallisen vahingoittamisen, ja tahallisen häiritseminen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänkierron kannalta tärkeillä paikoilla.

Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen perusteella maksettavat avustukset

Eurooppalaisessa oikeustieteessä on katsottu, että luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat vahingot eivät kuulu valtion vahingonkorvausvastuuseen. Luonnonvaraiset yksilöt ovat res nullius – ei kenenkään omaisuutta. Oikeudellisesti lajien aiheuttamista vahingoista maksetut rahalliset suoritukset ovat avustusta, eivät vahingonkorvausta.¹ Tämän mukaisesti niiden myöntämisessä on noudatettava Euroopan Unionin valtioneuvoston päätöksen mukaisesti.

Omaisuuksien turvaaminen on lähtökohtaisesti omistajan vastuulla. Kyse on hyvä perheenisä (bonus pater familias) –periaatteesta suhteessa vahingon aiheutumiseen eli omaisuuden arvon säilymisen turvaamisesta hyvällä huolehtimisella ja varautumisesta ennalta arvattaviin vahinkoihin (eläinten pääsyn estäminen rakennuksiin yms). Omaisuuden arvoa alentaviin, ennalta arvaamattomiin vahinkoihin tulee varautua vakuutusin.

Luonnonsuojelulailla rauhoitettujen lajien osalta avustuksista säädetään nykyisin rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista annetussa ympäristöministeriön päätöksessä (1626/1991) sekä maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (8/2002). Näillä avustuksilla

¹ de Klemm: Compensation for damage cause by wild animals 1996, Nat Environ N0 84, Council of Europe.

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	s-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	e-mail, internet

Ympäristöministeriö

PL 35
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 7
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1603 9320
+358 9 1603 9320

kirjaamo@ym.fi

pyritään edistämään lajiensuojelua ja tiettyjen elinkeinojen harjoittamisen ja luonnonsuojelun yhteensovittamista sekä parantamaan luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä. Korkein hallinto-oikeus totesi maakotkan pesintään perustuvia tukia koskeneessa ratkaisussaan 12.9.2002 taltio 2154, että edes pitkään jatkunut vahinkojen korvauskäytäntö ei muodosta pysyvää oikeutta täyteen korvaukseen.

Ympäristöministeriön päätöksen 1 §:n mukaan avustukset myönnetään vuosittaisen valtion tulo- ja menoarviossa osoitetusta määrärahan puitteissa maa-, metsä- ja kalataloudelle sekä rakennuksille aiheutuneiden vahinkojen perusteella. Avustusta maksetaan minkä tahansa rauhoitetun harvinaisen eläinlajin aiheuttamista vahingoista. Avustuksen saajaa koskevia edellytyksiä ei ole rajattu. Avustusta ei myönnetä, jos vahingon kärsijä on kieltäytynyt osallistumasta vahinkojen estämiseen tai ollut omalta osaltaan syyllinen vahingon syntymiseen.

Riistavahinkolain (105/2009) nojalla maksetut rahalliset suoritukset ovat myös avustuksen luonteisia, kuten riistavahinkolakia ja metsästyslain 87 §:n muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 90/2008 vp) todettiin. Niitä on alun perin maksettu valtion talousarvion rajoissa henkilöille, jotka katsottiin varallisuussuhteittensa ja myöhemmin myös tulojensa puolesta pieneläjiksi. Avustuksilla on pyritty kompensoimaan niitä taloudellisia menetyksiä, joita hirvieläimet ja suurpedot ovat aiheuttaneet vähävaraisimpien henkilöiden omistamille kotieläimille, kasvavalle viljalle sekä kootulle sadolle. Kenelläkään ei ole ollut avustuksen saantiin subjektiivista oikeutta eikä myöskään oikeutta täysimääräiseen vahingonkorvaukseen. Kyse on ollut puhtaasti harkinnanvaraisen tuen myöntämisestä ja korvauksen avustusluonteisuus on säilynyt näihin päiviin saakka (HE 90/2008 vp). Tästä johtuen kyseisessä lakiehdotuksessa ei käsitelty lainkaan suhdetta perustuslakiin, eikä lakiehdotusta käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Riistavahinkolain 5 pykälän nojalla maksetaan korvausta erittäin merkittävistä vahingoista, jotka kohdistuvat samaan elinkeinon laajalla alueella, vahinko ei ole ollut ennalta estettävissä, eikä metsästyksellä ole voitu riittävästi vahinkoja estää tai vähentää. Korvauksia ei makseta rauhoittamattomien lajien, kuten naakka, aiheuttamista vahingoista.

Viljelykselle aiheutuvasta vahingosta korvataan riistavahinkolain 10 §:n mukaan enintään menetetyn sadon arvoa vastaava määrä sekä vahingoittuneiden puutarha- ja taimitarhakasvien käypää arvoa vastaava määrä. Korvauksen määrää viljelysvahinkojen osalta laskettaessa otetaan vähennyksenä huomioon säästyneet sadonkorjuu- ja muut kustannukset. Ruokavirasto antaa vuosittain määräykset viljelysvahinkojen arvioinnissa käytettävistä normisatoalueista, normisadoista sekä kasvilajien yksikköhinnnoista. Yksikköhinnat määrätään vastaamaan kyseisen satovuoden aikana saatuja keskimääräisiä myyntihintoja. Kasvilajin normisadolla tarkoitetaan normisatoalueella saatua keskimääräistä vuosisatona pinta-alayksikköä kohti. Normisato on vahinkovuotta edeltäneiden viiden vuoden satomäärien aritmeettinen keskiarvo, jota laskettaessa ei oteta huomioon suurinta eikä pienintä satomäärää. Kasvilajin normisadon arvo lasketaan käyttämällä kertoimena kyseiselle kasville Ruokaviraston antaman määräyksen mukaista yksikköhintaa.

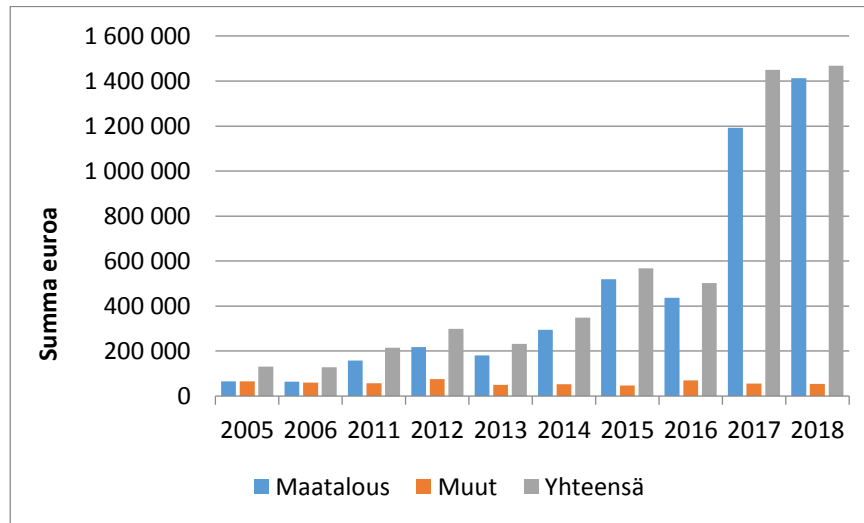
Riistavahinkolain 9 §:n nojalla korvauksen maksaminen edellyttää, että korvauksen hakijalle aiheutuneiden vahinkojen yhteenlaskettu määrä kalenterivuotta kohti on enemmän kuin 170 euroa. Jos vahinko korvataan, maksetaan korvaus myös korvauksen hakijan maksamista vahingon selvittämisen kannalta tarpeellisista ja kohtuullisista vahingon arviointikustannuksista. Korvauksen määrää laskettaessa otetaan vähennyksenä huomioon muun lainsäädännön tai vakuutuksen perusteella vahinkotapahtumasta saatava korvaus.

Rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen korvaamista koskevan lain valmistelu

Osana pääministeri Marinin hallituksen ohjelmaa ja luonnonsuojelulain uudistusta käynnistettiin valmistelu hallituksen esitykseksi rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja ennaltaehkäisystä. Valmistelu toteutetaan luonnonsuojelulain uudistamiseen asetetussa projektiryhmässä, jossa ovat edustettuina maa- ja metsätalousministeriö, Suomen Kuntaliitto, Suomen ympäristökeskus, Paliskuntain yhdistys, Saamelaiskäräjät, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto, Suomen luonnonsuojeluliitto ja Bird Life Suomi. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2020.

Luonnonsuojelulain uudistushankkeen asettamis päätöksen mukaan ehdotuksen laidinnassa tulee ottaa huomioon korvausmenettelyn ja ennaltaehkäisyn lainsäädäntöä vuosina 2018-2019 valmistelleen hankkeen loppuraportin (ympäristöministeriön raportteja 24/2017) lainsäädännölliset linjausehdotukset ja toteuttamisvaihtoehdot. Loppuraportissa esitetään, että esityksen lähtökohtana valmistelussa olisi saattaa nykyinen asetustasoinen sääntely vastaamaan perustuslain tulkintaa lailla ja asetuksella säätämisen suhteista sekä ympäristöperusoikeuden merkityksestä. Tämän lisäksi esityksellä saatetaan menettely vastaamaan voimassa olevaa EU:n valtioneuvoston päätöksiä.

Uutta lakia tarvitaan, sillä erityisesti rauhoitettujen lintujen aiheuttamat vahingot ovat lisääntyneet 2010-luvulta lähtien voimakkaasti ja vahinkojen arvioidaan kasvavan tulevaisuudessa (kuva 1). Vahinkojen kasvu johtuu sekä lintukantojen vahvistumisesta että muutoksista lintujen muuttokäyttäytymisessä. Esityksellä varaudutaan ilmaston lämpenemisen seurauksena arvioituun vahinkojen määrän kasvuun. Vahinkojen määrään tulee erityisesti vaikuttamaan hanhien oleskelu Suomessa pesimäkauden ulkopuolella ja lintulajien aikaistunut kevätmuutto.



Kuva 1. Korvausten jakautuminen maatalous- ja muihin vahinkoihin 2000-luvulla.

Esityksen yleisenä tavoitteena on ensisijaisesti ehkäistä ennalta rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamia vahinkoja ja toissijaisesti maksaa avustusta eläinlajien aiheuttamien vahinkojen perusteella. Velvoite vahinkojen ennaltaehkäisemiseen rajautuisi koskemaan vain kohtuulliseksi katsottavien toimenpiteiden toteuttamista. Perustuslain soveltamiskäytännön ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella maaomistajalle on asetettavissa luonnonsuojelulainsäädäntöön perustuvista rajoituksista aiheutuvien kohtuullisena pidettävien häiriö- ja vahinkotilanteiden sietämisen velvoite (PeV: omaisuudensuojan rajoituksesta ei johdu täyden korvauksen vaatimusta). Tällä tarkoitettaisiin kohtuullisena pidettävien häiriö- ja vahinkotilanteiden sietämistä, jonka ylimenevän haitan osalta valtio, edellytysten täytyessä, myöntäisi avustusta maanomistajalle tai vahingonkärsijälle. Kohtuullisena pidettävänä häiriö- ja vahinkotilanteena voidaan pitää esimerkiksi tavanomaisia vahinkoja ja haittoja kotitalousviljelyksillä.

Avustuksen maksamisen tarkoituksena olisi estää yksittäiselle vahingonkärsijälle aiheutuvat kohtuuttomat kustannukset. Tätä kautta esityksellä tavoitellaan luonnonsuojelun hyväksyttävyyden parantamista. Avustusten maksamisella on pystytty lopettamaan lähes kokonaan tiettyihin petolintuihin kohdistuva vaino, minkä takia esityksen yhtenä tavoitteena on myös lajiensuojelun edistäminen.

Avustuksia voitaisiin myöntää valtion talousarvioon vuosittain otetun määrärahan rajoissa. Tämän takia sillä tarkoitettaisiin valtion varoista vahingonkärsijälle myönnettyä harkinnanvaraista etuutta. Valmisteltavalla lailla määriteltäisiin ne edellytykset, joiden täytyessä avustusta voitaisiin myöntää korvausta.

Esityksellä luotaisiin avustusjärjestelmä ennaltaehkäisevien toimien tukemiseksi. Avustusta voitaisiin myöntää tavaroiden ja palveluiden hankintaan sekä tutkimukseen ja kehitystyöhön.

Seuraavassa tarkastellaan vain viljelysvahinkoja. Viljelysvahinkojen johdosta voitaisiin maksaa rauhoitettujen eläinten pellolle, puutarhalle, taimistoviljelmälle ja kootulle sadolle aiheuttamasta todennetusta vahingosta. Viljelysvahingon arvo määritettäisiin Ruokaviraston vuosittain antamien määräysten² viljelysvahinkojen korvaamisessa käytettävistä normisadoista ja yksikköhinnoista. Viljelysvahingoista maksettava avustus elinkeinoharjoittajille olisi täysimääräinen. Satovahinkojen lisäksi voitaisiin korvata vahinkoalan välttämättömästä täydennys- ja uudelleenviljelystä aiheutuneet materiaali- ja työkustannukset.

Esitys parantaisi lainsäädännön toimivuutta ja vaikuttavuutta selkeyttämällä avustuksen hakemiseen, myöntämiseen ja maksamiseen liittyviä menettelyjä.

² Määräykset annetaan riistavahinkolain 10 §:n 3 momentin nojalla.

Esityksellä säädettäisiin valmisteltavana olevan lain mukaisia tehtäviä hoitavista viranomaisista ja viranomaisten tehtävistä. Esityksen mukaan toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluisivat ympäristöministeriölle. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävänä olisi viljelysvahingon toteaminen ja arvioiminen. Kunta voisi periä maksun vahingon toteamiseksi ja arvioimiseksi järjestettävän maastotarkastuksen suorittamisesta. Avustuksen hakijan maksamat, vahingon arviointikustannukset olisivat tukikelpoisia. Näin ollen työstä aiheutuvat kustannukset tulisivat korvattavaksi kunnille rahoitusperiaatteen mukaisesti. Alueellinen ELY-keskus puolestaan edistäisi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyä sekä käsittelee ja ratkaisisi vahinkoilmoitukset, korvaus-, tuki- ja avustushakemukset sekä oikaisuvaatimukset.

Valkoposkihanhi lintudirektiivin luokittelussa

Euroopan neuvoston ja parlamentin luonnonvaraisten lintujen suojelusta antama direktiivi 2009/147/EC (jäljempänä 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.

Lintudirektiivin 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 (*Branta leucopsis*) on lueteltu lintudirektiivin liitteessä I. Sitä ei ole lueteltu liitteessä II metsästettävänä lajina.

Venäjän tundralla pesiviä ja EU:ssa talvehtivia valkoposkihanhia oli lintudirektiivin astuessa voimaan vuonna 1979 vain noin 20 000 yksilöä, minkä vuoksi laji suojeltiin. Lajin asema on direktiivissä ennallaan, vaikka erityisesti 1990-luvun puolivälistä alkaen kannan kasvu on ollut voimakasta. Valkoposkihanhen lisäksi myös monien muiden lajien tilanne on muuttunut 40 vuodessa merkittävästi.

Suomessa valkoposkihanhia esiintyy sekä pesivänä kantana että läpimuuttavina. Venäjän tundralla pesivän kannan koko on kasvanut pitkään ja kasvun ennustetaan jatkuvan. Kannan kooksi arvioidaan nykyisin noin 1,4 miljoonaa yksilöä. Hanhien muuttoreitti on viime vuosina osin muuttunut, ja aiemmasta poiketen niitä pysähtyy nykyisin lepäämään suurin määrin (satoja tuhansia) Itä-Suomessa. 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, mutta sekin on kasvava.

EU:n luonnonsuojeludirektiivien toimivuusarviointi valmistui vuonna 2016. Arvioinnin johtopäätöksenä komissio päätyi siihen, että direktiivit vastaavat tarkoitustaan, eikä niitä tai niiden liitteitä avata. Uusi komissio on näiltä osin jatkanut samalla linjalla kuin edeltävä komissio, eikä direktiivien avaaminen ole siten odotettavissa ainakaan lähitulevaisuudessa.

Lintudirektiivin määritelmä ei määrää sitä, minkä kansallisen lainsäädännön piirissä lajin on oltava. Vastaavasti esimerkiksi luontodirektiivin liitteessä IV luetelluista tiukasti suojelluista lajeista ilves, karhu, sauikko ja susi ovat Suomessa riistalajeja (metsästyslaki 5 §).

Rauhoitettujen lintujen aiheuttamat vahingot

Eryteisesti lintujen aiheuttamien vahinkojen johdosta maksetut avustukset ovat lisääntyneet 2010-luvulta lähtien. Voimakkaimmin vahinkojen määrä on kasvanut parin viime vuoden aikana Pohjois-Karjalan ja Kaakkois-Suomen ELY-keskusten alueilla.

Vuonna 2018 rauhoitettujen eläinten aiheuttamista vahingoista maksettiin yhteensä noin 1 470 000 euroa. Suurin osa (noin 1 413 400 euroa) kohdistui maataloudelle aiheutuneisiin vahinkoihin.

Ylivoimaisesti eniten maksettiin valkoposkivanhan maataloudelle aiheuttamista vahingoista, noin 1,1 miljoonaa euroa. Suurimmat avustukset maksettiin Pohjois-Karjalan (noin 1 024 600 euroa), Kaakkois-Suomen (noin 167 700 euroa) ja Varsinais-Suomen (noin 113 000 euroa) ELY-keskusten alueille.

Kevään 2020 valkoposkivanhivahingot

Tänä keväänä valkoposkivanhitilanne on ollut Pohjois-Karjalassa ja Kaakkois-Suomessa poikkeuksellinen. Valkoposkivanhet saapuivat tänä keväänä noin viikkoa etuajassa (huhtikuun lopussa) ja suurin osa pysähtyi Suomen puolelle noin kuukauden ajaksi. Valkoposkivanhia ruokaili itäisessä Suomessa enimmillään noin puoli miljoonaa yksilöä. Poikkeukselliseen tilanteeseen on monia syitä, kuten esim. aikainen kevät ja kylmä jakso toukokuun alussa, minkä takia linnut pysähtyivät Suomeen. Pitkällä aikavälillä syitä vahinkojen lisääntymiseen ovat ilmastonmuutos ja viljelystapojen muutos venäjällä. Vastaaviin poikkeuksellisiin tilanteisiin tulee varautua jatkossakin.

Hanhhet aiheuttivat merkittäviä vahinkoja erityisesti eläintiloille ja nurmiviljelylle. Pohjois-Karjalassa nurmivahinkoja aiheutui noin 3000-4000 hehtaarilla, minkä lisäksi hanhet tuhosivat hernekasvustoja, rypsi- ja rapsikasvustoja, hampukasvustoja ja jopa sipuleita. Karkea arvio vahinkojen suuruudesta tänä keväänä on yli 2 miljoonaa euroa. Poikkeuksellisen tilanteen johdosta on sovittu kuntien ja ELY-keskuksen kanssa, että avustukset maksetaan mahdollisimman nopealla aikataululla.

Suojelusta myönnettävät poikkeukset

Lintujen rauhoitussäännöksistä voi yksittäistapauksessa saada poikkeuksen luonnonsuojelulain 49 § 3 momentin nojalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta lintudirektiivin 9 artiklassa mainituilla perusteilla. Ensinnä poikkeuksen myöntäminen lintujen rauhoitussäännöksistä edellyttää kaikissa tilanteissa, että muuta tyydyttävää ratkaisua ongelmaan ei ole. Tämä on aina harkittava tapauskohtaisesti. Muita tyydyttäviä ratkaisuja voivat olla esimerkiksi vahingolta suojaavat ratkaisut tai toiminnan mukauttaminen lajin aiheuttamaan tilanteeseen. Muun ratkaisun on kuitenkin oltava relevantti ja toimiva, eli hakijan kannalta kohtuullinen ja sen on ratkaistava ongelma riittävän tehokkaasti ja tyydyttävästi. Muuna tyydyttävänä ratkaisuna ei voida pitää vastaavissa ongelmatilanteissa jo aiemmin tehoittomiksi osoittautuneita vahinkojen torjuntamenetelmiä.

Poikkeuksen myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että jokin lintudirektiivissä mainituista erityisperusteista soveltuu kyseiseen tilanteeseen. Lintudirektiivin 9 artiklan 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.

Edellä luetellut poikkeusedellytykset soveltuvat myös silloin, kun metsästyslain nojalla myönnetään poikkeus linturiistalajin rauhoituksesta.

Luonnonsuojelulain säännökset eivät mahdollista yleistä poikkeusta rauhoituksesta, vaan poikkeus on myönnettävä yksittäistapauksellisesti tietyille hakijalle, joka osoittaa laissa säädettyjen edellytysten täytymisen. Valkoposkivanhan aiheuttamien vahinkojen osalta erityisen ongelmallista on, että vahinkojen kohdentuminen vaihtelee vuosittain mm. sääolosuhteiden vuoksi, eikä siten ole ennakoitavissa kiinteistö- ja omistajakohtaisesti, missä ja miten vakavina vahingot kulloinkin aiheutuvat.

Luonnonsuojelulain 45 §:ssä lisäksi kielletään mm. rauhoitetun eläinlajin yksilön, sen osan tai johdannaisen maahantuonti, maastavienti, myyminen ja vaihtaminen sekä tarjoaminen myytäväksi tai vaihdettavaksi ilman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lupaa ja luonnonsuojelulain 49 § 2 momentissa lintudirektiivin artiklassa 1 tarkoitettujen lintujen eli kaikkien lintujen yksilön, osan tai johdannaisen hallussapito, kuljetus, myyminen ja vaihtaminen sekä tarjoaminen myytäväksi ja vaihdettavaksi lukuun ottamatta direktiivin artiklassa 6 (2) ja (3) tehtyjä poikkeuksia. Jälkimmäisestä

kiellosta voidaan myöntää poikkeus vain edellä luetelluilla lintudirektiivin perusteilla. Näin ollen luonnonsuojelulain nojalla ei voida sallia lintujen lihan hyödyntämistä riistana, koska poikkeusluvalla tapetun rauhoitetun eläimen hallussapito edellyttää luonnonsuojelulain nojalla myönnettyä poikkeuslupaa. Raatojen hävittämiselle on myös vaihtoehto, eikä sille ei ole luonnonsuojelulaissa viitatussa direktiivin artiklassa säädettyä perustetta, joten poikkeusta ei myöskään olisi perustetta myöntää.

Valkoposkihanhen aiheuttamien vahinkojen syntymistä on pyritty estämään käyttäen erilaisia keinoja lintujen karkottamiseksi viljelyksiltä. Kokemusten mukaan linnut kuitenkin tottuvat pelotteisiin ajan myötä tai palaavat paikalle uudelleen aktiivisen häirinnän loputtua. Luonnonvarakeskus tutkii parhaillaan erilaisten karkotuskeinojen tehokkuutta. Lintujen karkottaminen kuitenkin usein vain siirtää ongelmaa toisaalle, jos esimerkiksi lintupeltoa, jossa linnut voisivat levähtää ja ruokaila vahinkoa aiheuttamatta, ei ole saatavilla.

Tohmajärven 12 viljelijälle on myönnetty 8.5.2020 luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentin mukainen poikkeuslupa koskien yhteensä 375 valkoposkihanhen tappamista ensi syksynä. Päätöksestä on valitettu.

Ratkaisuja sekä valkoposkihanhen että eräiden muiden runsastuvien hanhien aiheuttamiin ongelmiin pyritään löytämään yhteistyössä myös muiden muuttoreitin maiden ja EU:n komission kanssa. On ilmeistä, että mikään yksittäinen keino ei riitä ongelmien ratkaisemiseen, vaan haittojen vähentämiseen tarvitaan laaja valikoima erilaisia keinoja, joita voidaan käyttää paikallisten tilanteiden ja olosuhteiden mukaisesti lintudirektiivin mahdollistamissa puitteissa.

Suojametsästyksen keinona vähentää erityisesti valkoposkihanhen aiheuttamia satovahinkoja

Julkisessa keskustelussa on nostettu esiin mahdollisuus torjua valkoposkihanhen aiheuttamia haittoja niin sanotulla suojametsästyksellä. Ruotsissa ja Virossa valkoposkihanhi on luokiteltu riistalajiksi. Linnun metsästyksen salliminen perustuu metsästyslain (Ruotsi Jaktlag 1987:259, Viro Jahiseadus 2013) nojalla asetuksella annettuihin säännöksiin. Molemmissa maissa linnun metsästyksen on toistaiseksi rajoitettu syksyyn ja sallittu vain pelloilla, joilla on sato.

Ruotsin metsästysasetuksessa (Jaktförordning 1987:905) yleisesti soveltuva, vahinkojen estämistarkoitukseen perustuva suojametsästyssäännös sisältyy asetuksen 26 §:ään. Sen mukaan metsästysoikeuden haltija saa asetuksen liitteessä 4 määriteltynä aikana ja ehdoilla harjoittaa metsästyksiä ja myös kajoa lintujen pesiin ja muniin. Asetuksen liitteen 4 mukaan valkoposkihanhea saadaan metsästyksiä Tukholman, Uppsalan, Södermanlandin, Gotlannin, Itä-Gotlannin, Kalmarin, Blekingen ja Skoonen lääneissä vuosittain 21.8.-15.11. välisenä aikana edellytyksellä, että linnut esiintyvät pelloilla, jolla on korjaamaton sato.

Lisäksi suojametsästyksen voidaan asetuksen nojalla sallia toimivaltaisen viranomaisen eli muiden kuin suurpetojen osalta lääninhallituksen päätöksellä (24 §), jos 23 a §:ssä säädetty, luonto/lintudirektiivin mukaiset poikkeusedellytykset täyttyvät. Tällaisessa päätöksessä on yksilöitävä asetuksen 9 b §:n mukaan, mitä lajeja suojametsästyksen koskee, millä välineillä se voidaan tehdä, milloin ja missä se saadaan toteuttaa, millä ehdoilla estetään haittaa lajien suojelutasolle sekä miten valvonta toteutuu. Esimerkiksi Gotlannissa sallittiin valkoposkihanhen suojametsästyksen 1.4. – 31.5.2020 välisenä aikana siten, että metsästyksiä sai linnuilla, joilla oli korjaamaton sato ja ammuttujen lintujen lukumäärä piti ilmoittaa lääninhallitukselle viikon kuluessa. Enintään 500 valkoposkihanhea sai tappaa Gotlannissa. <https://www.lansstyrelsen.se/gotland/djur/jakt-och-vilt/viltskador/skyddsjakt-efter-vitkindad-gas.html>

Virossa valkoposkihanhi on määritelty riistalajiksi metsästyslain 4 §:n 3 kohdan nojalla annetussa liitteessä. Asetuksen valkoposkihanhea saadaan metsästyksiä metsästysasetuksen (Jahieeskiri 2013) 3 §:n 4 kohdan mukaan 20.9.-30.11. välisen ajan satopelloilta lintujen aiheuttamien vahinkojen välttämiseksi. Virossa ei sallita valkoposkihanhen kevätmetsästyksiä, eikä metsästyslaissa ole erikseen myönnettävissä suojametsästyksellisiä alueellisesti. Poikkeukset myönnetään luonnonsuojelulain nojalla eli Suomesta poiketen samaan lajiin soveltuu kahden lainsäädännön säännökset. Tällä hetkellä Virossa on meneillään myönnettyyn poikkeuslupa perustuva tutkimus valkoposkihanhen aiheuttamien haittojen estämiseksi, jossa yhtenä keinona tutkitaan kevätkauden lintujen ampumisen toimivuutta (suullinen tieto 29.5.2020 Hanno Zingel, Viron ympäristöministeriö).

Viimeiset komissiolle ilmoitetut saalismäärät (2018) Ruotsissa olivat noin 2000 valkoposkihanhea ja Virossa noin 4500 yksilöä.

Suojametsästyksen toteuttaminen kansallisessa lainsäädännössä

Tässä selvityksessä ei oteta kantaa siihen, tulisiko valkoposkihanhen suojametsästys sallia vai ei. Tässä tarkastellaan ainoastaan sitä, miten lainsäädännöllisesti asia voitaisiin ratkaista, mikäli niin katsottaisiin tarpeelliseksi tehdä, ja mitä ongelmia tai mahdollisuuksia tähän liittyy.

Suomessa vakiintunut lainsäädännöllinen systematiikka on, että luonnonsuojelulailta rauhoitettuja lajeja ei hyödynnetä ja hyödynnettävistä luonnonvaroista säädetään luonnonvaralainsäädännössä. Luonnonvaralainsäädäntöönkin sisältyy hyödyntämiselle asetettuja rajoituksia ennen kaikkea kestävän käytön vuoksi (esim. maa-aineslaki (555/1981) 3 § 4 mom ja metsästyslaki 37 ja 39).

Jos valkoposkihanhen osalta haluttaisiin sallia suojametsästys lajin aiheuttamien haittojen estämiseksi tai vähentämiseksi siten, että laji säilyy rauhoitettuna lajina, luonnonsuojelulakiin pitäisi sisällyttää haittaa aiheuttavien lajien suojametsästyssäännökset. Tämä olisi edellä viitatus lainsäädännöllisen systematiikan vastaista. Lisäksi se olisi omiaan aiheuttamaan myös yleistä käsitteellistä sekaannusta, koska luonnonsuojelulaki ei lähtökohtaisesti koske metsästystä.

Edelleen luonnonsuojelulain 49 §:n hallussapitosäännöksiä olisi muutettava siten, että suojametsästettävien lajien yksilöitä saisi pitää hallussa ilman poikkeuslupaa, mikä olisi lain systematiikan kannalta erittäin ongelmallista.

Suojametsästyksen mahdollistaminen luonnonsuojelulaissa vaatisi mittavaa periaatteellista keskustelua ennen kuin suojelun ja hyödyntämisen välisestä systematiikasta olisi perusteltua poiketa yksittäisen lajin aiheuttamien ongelmien hallitsemiseksi – etenkin kun lainsäädännön systematiikkaa kunnioittava ratkaisu olisi tehdä muutos metsästyslakiin jäljempänä esitettävällä tavalla. Sikäli kun paine Euroopan Unionissa kasvaa valkoposkihanhen siirtämiseen lintudirektiivin liitteeseen II, luonnonsuojelulain muuttaminen osoittautuisi tarpeettomaksi lainsäädännölliseksi harjoitukseksi, koska tällöin laji siirtyisi riistalajeihin myös yhteisön lainsäädännössä.

Mikäli valkoposkihanhi sisällytettäisiin metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuihin riistalajeihin, laji ei olisi enää luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettu. Sen osalta sovellettaisiin metsästyslain 41b §:ssä säädettyjä, lintudirektiivin implementoivia säännöksiä koskien riistalintujen ja rauhoittamattomien lintulajien rauhoituksista myönnettävistä poikkeuksista, jotka myöntää Suomen riistakeskus. Lajin suojelutilanne ei siten heikkenisi, koska samat poikkeusedellytykset tulisi täyttyä. Lisäksi vahingonkärsijöillä olisi oikeus talousarvion rajoissa maksettaviin avustuksiin riistavahinkolain mukaisesti. Riistavahinkolain korvausjärjestelmän ulkopuolelle valkoposkihanhen aiheuttamat vahingot jäisivät vain siinä tapauksessa, että laji määriteltäisiin metsästyslain 5 §:ssä rauhoittamattomaksi lajiksi, kuten vuonna 2016 naakan osalta tehtiin. Lintudirektiivin säännökset eivät tätä mahdollistaisi, eikä se olisi myöskään tarkoituksenmukaista, kun kyse on ravinnoksi hyödynnettäväksi soveltuvasta lajista.

Jos valkoposkihanhi säädettäisiin riistalajiksi, se tulisi lisätä metsästysasetuksen (666/1993) 5a §:ään (saalis-ilmoitus), 31 §:ään (riistaeläinten kaupan kieltö) ja ennen kaikkea 24 §:ään, jossa säädettäisiin lajin rauhoitusajasta.

Ruotsissa ja Virossa säädetty suojametsästys olisi toteuttavissa antamalla metsästysasetuksen 24 §:ssä säännökset siitä, missä tilanteissa, millä alueilla ja milloin ajallisesti valkoposkihanhia voitaisiin metsästää vakavien vahinkojen torjumiseksi. Metsästysasetuksen 24 §:ssä on nykyisinkin säädetty, että kanadanhanhea ja merihanhea saa metsästää pellolta ennen yleisen kanalintumetsästyskauden alkamista 10.-20.8. välisenä aikana juurikin satovahinkojen torjumiseksi. Suojametsästyssäännösten tulisi lintudirektiivin edellytykset täyttääkseen sisältää ainakin niiden kuntien / maakuntien määrittämisen, joissa muuinaikaiset vahingot maataloudelle ovat olleet vakavia sekä metsästyksen rajoittamisen peltoihin, joilla on korjaamaton sato. Lisäksi ammuttavien hanhien kokonaislukumäärä tulisi rajoittaa sellaiseksi, että suojametsästys ei vaarantaisi lajin suotuisaa suojelutasoa.

Yleissäännös sallisi viivytyksettömän reagoinnin uhkaavaan vahinkoon. Pellolla ruokailevien yksilöiden metsästys olisi omiaan karkottamaan välittömästi lintuparven pellolta pois, mikä vähentäisi aiheutuvien vahinkojen suuruutta. Tämä olisi osaltaan omiaan lieventämään lajin esiintymisen aiheuttamia konfliktitilanteita lajin ja ihmisten välillä. Toimenpidettä olisi aiheellista tukea siten, että alueelle perustettaisiin ruokailupeltoja, joille karkotettavat parvet voivat siirtyä muutonaikaiseen ruokailuun ja levähtämiseen. On aiheellista huomioida, että tällainen sääntely voi olla tarpeen myös muiden lintulajien aiheuttamien vahinkojen minimoimiseksi.

Ympäristöministeri

Krista Mikkonen

Lainsäädäntöneuvos

Leila Suvantola

Liitteet

Jakelu Ympäristövaliokunta, eduskunta

Tiedoksi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET
FINNISH GOVERNMENT

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/13432/2020

YM; EK ympäristövaliokunnan selvityspyyntö O 42/2020 vp perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaan rauhoitettujen lajien aihe

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/13432/2020-YM-2

Selvitys eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön kehittämisestä rauhoitettujen lajien aiheuttamien vakavien vahinkojen

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Suvantola Leila 91218147V	2020-06-03T12:26:36	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK
Mikkonen Krista 91204347P	2020-06-03T12:35:12	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

e41949539cca0e5d4a8e8602ca5b047b