

Asia: VN/27639/2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi metsästyslain sekä rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta (valkoposkihanhet ja merimetsot)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

WWF kiittää mahdollisuudesta lausua tässä asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Hallituksen esityksen mukaan valkoposkihanhi ja merimetso siirrettäisiin luonnonsuojelulaista metsästyslakiin täysin rauhoitettujen riistalajien joukkoon. Samalla säädettäisiin lain tasolla tilanteet, joissa rauhoituksesta voitaisiin poiketa vahinkojen estämiseksi tai lentoturvallisuuden varmistamiseksi suoraan lain nojalla ns. yleispoikkeuksena. Lajien hyödyntäminen olisi sallittua, mutta myynti kiellettäisiin. Valkoposkihanhien viljelyvahinkojen korvaaminen ja vahinkojen estäminen jatkuisi kuten ennenkin rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennalta ehkäisemisestä ja korvaamisesta annetun lain kautta.

Valkoposkihanhea ja merimetsoa koskevasta yleispoikkeuksesta eli ns. suojametsästyksestä säädettäisiin lakiin lisättävässä uudessa pykälässä, jonka mukaan:

- Molempia lajeja saisi metsästää lentoturvallisuuden takaamiseksi lentoasemilta ympärivuotisesti.
- Valkoposkihanhea saisi metsästää vähintään viiden yksilön parvessa esiintyessään ympärivuotisesti pellolta, jonka sato on korjaamatta. Metsästys olisi sallittua pelloilla, joiden tarkoitus on tuottaa satoa myytäväksi tai tuotantoeläinten ravinnoksi.
- Merimetsoa saisi metsästää enintään 300 metrin etäisyydellä kalastuslain 4 §:n 15 ja 16 kohdassa tarkoitetuista pyydyksistä 1.8.–28.2., enintään 300 metrin etäisyydellä kalanviljelylaitoksista ympärivuotisesti, enintään 300 metrin etäisyydellä kalanistutuspaikoista

seitsemän päivää ennen istutusta ja seitsemän päivää istutuksen jälkeen sekä kaloille tärkeillä lisääntymisalueilla 1.8.-28.2.

Yleispoikkeussäännöksen säätämisen oikeudellisten reunaehtojen täyttyminen

Valkoposkihanhi ja merimetso ovat luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/147/EY (lintudirektiivi) suojeltavia lajeja. Tämän vuoksi niiden metsästyksen on oltava kansallisesti kiellettyä (5 artikla). Kiellosta poikkeaminen on direktiivin mukaan mahdollista ainoastaan, jos direktiivin 9 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Valkoposkihanhen ja merimetson siirtäminen luonnonsuojelulain piiristä metsästyslakiin ei näin ollen oikeuta poikkeamaan niiden suojelua koskevista edellä mainituista lintudirektiivistä johdettavista EU-oikeudellisista velvoitteista.

Tämä tarkoittaa, että hallituksen esitysluonnoksessa esitetty yleispoikkeus valkoposkihanhen ja merimetson rauhoituksesta voidaan säätää vain, jos sen voidaan katsoa täyttävän lintudirektiivin 9 artiklassa säädetyt poikkeamisen edellytykset.

Yleispoikkeus on siten mahdollinen vain, jos poikkeus rajoitetaan tapauksiin, joissa muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole, poikkeaminen perustuu lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaiseen perusteeseen ja poikkeaminen täyttää 9 artiklan 2 kohdassa asetetut täsmälliset muodolliset vaatimukset (ks. asia C-247/85, kohta 34 ja asia C-247/85, kohta 7).

Lisäksi WWF korostaa, että Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on katsonut, että lintudirektiivissä suojeltuihin lajeihin mahdollisesti kohdistuvat puuttumiset voidaan sallia vain täsmällisesti ja asianmukaisesti perustelluilla päätöksillä, joissa viitataan lintudirektiivin 9 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyihin perusteisiin, edellytyksiin ja vaatimuksiin (asia C-557/15, kohta 47).

WWF katsoo, että siltä osin kuin hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, että valkoposkihanhea saisi tiettyjen varsin väljien edellytysten täytyessä metsästä pelloilta, ja merimetsoa tiettyjen edellytysten täytyessä kalastuslaissa tarkoitettujen pyydysten, kalanviljelylaitosten, kalanistutuspaikkojen ja kaloille tärkeiden lisääntymisalueiden läheisyydestä, esitysluonnoksessa ei ole esitetty riittävän täsmällisiä ja asianmukaisia perusteita, jotka osoittaisivat, että esitetty yleispoikkeus lajien rauhoituksesta täyttäisi kokonaisuudessaan lintudirektiivin 9 artiklan mukaiset poikkeamisen edellytykset.

WWF:n näkemyksen mukaan esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet liittyvät siihen, ettei siinä ole esitetty riittäviä perusteita, jotka osoittaisivat, että edellä mainitut yleispoikkeukset on todella rajattu tilanteisiin, joissa lintujen suojelusta poikkeaminen perustuu lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti viljelmille tai kalavesille koituvan vakavan vahingon estämiseen, ja joissa ongelman ratkaisemiseksi ei ole lintudirektiivin 9 artiklan edellyttämällä tavalla muuta tyydyttävää ratkaisua.

Esimerkiksi esityksen mukainen rajausta, että valkoposkihanhea saisi metsästää ympärivuotisesti pellolta, jonka sato on korjaamatta vähintään viiden yksilön parvessa esiintyessään tuskin voi yksilömäärän osalta läheskään täyttää vakavan vahingon estämisen kriteeriä.

WWF painottaa, että jos esitettylle valkoposkihanhen ja merimetson rauhoituksesta poikkeamista koskevalle yleispoikkeukselle ei voida esittää riittävän täsmällisiä ja asianmukaisia perusteita sen lintudirektiivin 9 artiklan mukaisuuden osoittamiseksi, yleispoikkeuksen säätämisestä on luovuttava.

WWF katsoo, että yleispoikkeuksen säätämisen sijaan selkein ja varmimmin lintudirektiivin vähimmäisvaatimukset täyttävä tapa vastata nykyistä paremmin valkoposkihanhen ja merimetsöjen aiheuttamiin vahinkoihin olisi kehittää olemassa olevaa poikkeuslupajärjestelmää käyttäjäystävällisemmäksi muun muassa nopeuttamalla lupakäsittelyä ja vähentämällä luvan hakemisesta aiheutuvia kustannuksia.

Lajikohtainen tarkastelu

Valkoposkihanhi

Valkoposkihanhi on runsastunut viime vuosikymmeninä voimakkaasti, ja samalla ilmastonmuutoksen myötä lajin arktisen pesimäkannan muuttolevähdysalueet ovat suurelta osin siirtyneet kaakkoiseen ja itäiseen Suomeen. Lajin aiheuttamat vahingot alueen viljelyksille ovat paikoin merkittäviä, ja niihin on vastattu hanhipeltojen ja vahingonkorvausten avulla sekä hanhien hallitulla karkottamisella.

Hallituksen esityksen mukaisella valkoposkihanhen tappamisen helpottamisella ei missään tapauksessa voitaisi vähentää lintudirektiivissä tiukasti suojellun lajin kantaa niin paljon, että sillä olisi oleellista merkitystä viljelyvahinkojen vähentämisessä kokonaisuudessaan. Esityksen mukainen potentiaalisesti hyvinkin laajalla alueella tapahtuva ”suojametsästys” voisi sen sijaan tutkimuksen mukaan vain pahentaa vahinkoja karkotettujen hanhien levitessä laajemmalle ja niiden lentämiseen kuluvan energiantarpeen lisääntyessä.

Kestävää ratkaisua tulisikin edelleen hakea Luonnonvarakeskuksen Hanhipellot ihmisten ja valkoposkihanhienvälisen ristiriidan lievittäjänä -tutkimushankkeen (2021–2023) laatimien suositusten pohjalta:

- Tuetaan hanhi- ja karkotuspeltojen – hanhipeltokonseptin – toimintaa jatkossa. Hanhille osoitetut pellot, sekä pellot, joilta hanhet karkotetaan, ovat yhdessä toimiva tapa vähentää ja hallita valkoposkihanhienvälisiä aiheuttamia maatalousvahinkoja.
- Kehitetään ja tuetaan tehokkaiden ja oikein ajoitettujen hanhienvälisen karkotusmenetelmien käyttöä.
- Vahvistetaan viranomaisten yhteistyötä ja tiedonkulkua hanhipeltojen ja karkotuslupien hallinnoimisessa, jotta hanhia voidaan karkottaa mahdollisimman tehokkaasti erityisesti keväisin, jolloin syntyvät suurimmat vahingot.
- Kehitetään korvausjärjestelmää ja hanhipeltokonseptia pitkäjänteisesti. Varmuus vahinkojen korvaamisesta ja ennaltaehkäisevien toimien jatkuvuudesta ovat tärkeitä viljelijöiden ammatinharjoittamisen ja hanhiasioiden kestävä ja oikeudenmukaisen hallinnan kannalta.

Merimetso

Valkoposkihanhienvälisen tavoin myös merimetso on runsastunut Suomessa viime vuosikymmeninä voimakkaasti. Merimetson vaikutusta kalastoon ja kalastukseen on tutkittu Suomessakin paljon. Tutkimuksen perusteella merimetsolla ei ole osoitettu olevan merkittävää vaikutusta kalastoon, kalastukseen ja kalankasvatukseen kuin hyvin paikallisesti. Näihin paikallisiin ongelmiin jo olemassa oleva poikkeuslupajärjestelmä tarjoaa riittävät työvälineet silloin kun muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole käytettävissä.

WWF pitää esityksen puutteena sitä, että merimetsaa koskevaa kansallista sääntelyä valmistellaan ilman riittävää koordinaatiota muiden Itämeren jäsenvaltioiden kanssa. Yksittäisten jäsenmaiden itsenäisesti laatimat sääntelyratkaisut ilman kokonaisvaikutusten arviointia eivät siten ole tarkoituksenmukaisia eivätkä vastaa lintudirektiivin tavoitteisiin sisältyvää koko unionin alueen kattavaa lintujen suojelun periaatetta.

Itämeren neuvoo-antava toimikunta BSAC on antanut merimetsoja koskevan yhteisen suosituksen (BSAC Recommendation on Cormorants, 2024, <https://www.bsac.dk/wp-content/uploads/2024/12/BSACrecommendation-on-cormorants.pdf>), jonka takana ovat sekä kalastuselinkeinon, vapaa-ajankalastuksen että ympäristöjärjestöjen edustajat koko Itämeren alueelta. Suositus tarjoaa hyvän pohjan koordinoidulle ja vaikutusarvioidulle lähestymistavalle. WWF katsoo, että Suomen tulisi sovittaa kansallinen sääntelynsä yhteen tämän kokonaisuuden kanssa.

Esitysluonnoksen mukaan merimetsoa saisi metsästää enintään 300 metrin etäisyydellä kalastuslain 4 §:n 15 ja 16 kohdassa tarkoitetuista pyydyksistä. Säännös kattaisi siten käytännössä kaikki pyydystyypit, mukaan lukien verkot ja katiskat, ja sekä kaupallisen että vapaa-ajan kalastuksen. WWF pitää tätä rajausta selvästi liian väljänä. Mikäli tällainen yleispoikkeus mahdollistetaan, WWF esittää, että 41 f §:n 1 momentin 3 kohdan pyydysperusteinen suojametsästys rajataan koskemaan vain kaupallisen kalastuksen kiinteitä pyydyksiä.

Esityksen mukaan merimetsoa saisi metsästää myös kaloille tärkeillä lisääntymisalueilla 1.8.–28.2.. Käsite ”kaloille tärkeä lisääntymisalue” jää esityksessä tarkemmin määrittelemättä, ja esityksen mukaan Elinvoimakeskus vahvistaisi kyseiset kalojen tärkeät lisääntymisalueet Luonnonvarakeskuksen laatiman selvityksen perusteella. Mikäli kalojen tärkeitä lisääntymisalueita koskeva yleispoikkeus mahdollistetaan, WWF esittää, että 41 f §:n 1 momentin 3 kohta muotoillaan tältä osin täsmällisemmin esimerkiksi seuraavasti: ”uhanalaisten syyskutuisten kalojen tunnetuilla ja dokumentoiduilla lisääntymisalueilla, jotka on määritelty kalatalousalueiden käyttö- ja hoitosuunnitelmissa”. Tällä muotoilulla sääntelyllä olisi virallinen ja todennettavissa oleva pohja, sen soveltamisala olisi rajattu, ja se kohdistuisi nimenomaan niihin tilanteisiin, joissa merimetson saalistuspaineen vaikutus voi olla biologisesti merkityksellinen.

Lisäksi WWF huomauttaa, että esityksen perusteluissa puhutaan ”vahinkojen oikeudenmukaisesta korvaamisesta elinkeinonharjoittajille” ja viitataan merimetsöjen aiheuttamiin ”vakaviin” kalatalousvahinkoihin lintudirektiivin 9 artiklan poikkeusperusteena, mutta toisaalta samalla todetaan, ettei merkittävää vahinkoa esiinny eikä korvausjärjestelmää tarvita (sitaatti hallituksen esityksen luvusta 2.3 Nykytilan arviointi s. 19: ”Luonnonvarakeskuksen tutkimuksen (Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 56/2024) mukaan merimetson osalta tutkimustulokset eivät viittaa merkittävään suoraan haittaan. Merimetsöjen vaikutukset olivat vähäiset tai korkeintaan maltilliset lukuun ottamatta suojaamattomia vesiviljelyaltaita tai altaita, joissa suojaus oli pettänyt. Tutkimus tehtiin ympäristöministeriön toimeksiantona, joka perustui edellä mainitun hallituksen esityksen kirjauksiin. Tutkimuksen perusteella tukijärjestelmää merimetsöjen aiheuttamien vahinkojen perusteella ei ole katsottu tarpeelliseksi, koska merkittävää vahinkoa ei tapahdu.”). Lintudirektiivin 9 artikla edellyttää nimenomaan vakavan vahingon olemassaoloa poikkeuksen edellytyksenä, ja jos vahinkoa ei ole eikä sitä siksi tarvitse korvata, putoaa myös esitetyn tyyppisen laajamittaisen suojametsästyksen oikeudellinen pohja.

Muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen

WWF kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että esitysluonnoksessa esitetty yleispoikkeus valkoposkikihanhien ja merimetson rauhoituksesta perustuisi esitysluonnoksessa todetulla tavalla lupaharkinnan sijasta suoraan lakiin. Näin ollen lajin rauhoituksesta poikkeamisesta ei syntyisi valituskelpoista lupapäätöstä.

Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan käsitelty lainkaan, miten yleispoikkeusta koskeva säännösehdotus sopii yhteen Århusin yleissopimuksen (SopS 122/2004) ja erityisesti sen 9 artiklan 3 kohdan kanssa. Tätä on pidettävä merkittävänä puutteena, sillä kyseinen määräys velvoittaa nimenomaisesti varmistamaan, että yleisöön kuuluvilla on mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuinmenettelyihin yksityishenkilöiden ja viranomaisten sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat ristiriidassa kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa.

Edellä esitetyn perusteella WWF katsoo, ettei Århusin yleissopimuksen 9 artiklan 3 kohta mahdollista yleispoikkeussäännöksen säätämistä, ellei säännösehdotusta kehitetä jatkovalmistelussa siten, että myös yleispoikkeussäännöksen mukaisiin poikkeamisiin liitetään muutoksenhakumahdollisuus.

WWF Suomi sr

Elina Erkkilä

Suojelujohtaja

Petteri Tolvanen

Ohjelmajohtaja, suomalainen luonto

Lausunnon valmisteluun on osallistunut myös avustava ympäristöoikeuden asiantuntija Taika Tiesmaa.

Tolvanen Petteri
WWF Suomi