

HÄMEENLINNAN HALLINTO-OIKEUDELLE
Raatihuoneenkatu 1
13100 HÄMEENLINNA
p. 029 56 42210
hameenlinna.hao@oikeus.fi

29.1.2024

2231/03.04.04.04.34/2023

VIITE

Muutoksenhaunainen päätös Suomen riistakeskus 4.10.2023 nro 2023-1-000-31114-0

VALITTAJA

Järjestösihteeri Sari Hämäläinen
Suomen luonnonsuojeluliiton Pirkanmaan piiri ry.
Pyhäjärvenkatu 5 B, 2 krs.
33200 TAMPERE
pirkanmaa@sll.fi
040 930 4118

Puheenjohtaja Keijo Rantanen
Suomen luonnonsuojeluliiton Nokian yhdistys ry.
Valkoseläntie 9
37120 Nokia
p. 505 749 064
nokianluonto@gmail.com

Puheenjohtaja Hannu Raittinen
Suomen luonnonsuojeluliiton Ylöjärven yhdistys ry
ylojarvenluonto@gmail.com

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITON PIRKANMAAN PIIRIN JA NOKIAN YHDISTYKSEN VASTASELITYS

Tausta

Suomen riistakeskus on antanut lausunnon ilvesten poikkeuslupia koskevan valituksen johdosta. Valittaja toteaa, että valitus on perusteltu ja valitusta tukevat myös tuoreet karhujen poikkeuslupia koskevat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut (KHO 2023:99, KHO 2023:100). Valittaja tuo vastaselityksessään esiin edellä mainitut tuomioistuinten ratkaisut ja tarkentaa valituksensa sisältöä riistakeskuksen lausunnon perusteella.

Erityinen ongelma tai tilanne

Riistakeskus perustelee poikkeuslupia paikallisyhteisöjen sitouttamisella kannanhoidolliseen metsästykseseen. *Korkein hallinto-oikeus toteaa ratkaisussaan*

KHO 2023:100, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaan perustuvaa poikkeusta voidaan kuitenkin soveltaa vain konkreettisesti ja tapauskohtaisesti ja vain, jos on olemassa erityinen ongelma tai tilanne, johon on puututtava. Hakija tai riistakeskus ei ole poikkeuslupapäätöksessä esittänyt toteen sellaista tilannetta tai ongelmaa, jonka puuttumiseen ei ole muita tyydyttäviä keinoja, kuin metsästys.

Valittaja toteaa, että tuomioistuimen ratkaisussa KHO 2023:99, joka koski karhujen poikkeuslupia, on hyvin sovellettavissa myös tähän tapaukseen. Ratkaisussa todetaan muun muassa: *Korkein hallinto-oikeus toteaa, ettei riistakeskuksen päätöksestä ilmene, mihin kyseiseen hakemusalueeseen liittyvään karhukannan kasvusta aiheutuvaan ongelmaan poikkeusluvalla on tarkoitus puuttua. Myöskään riistakeskuksen päätöksen perusteluissa viitatuissa maa- ja metsätalousministeriön asetusta koskevassa muistiossa tai karhua koskevassa kansallisessa hoitosuunnitelmassa ei käsitellä kannanhallinnan kannalta nimenomaisesti aluetta, jota nyt kysymyksessä oleva poikkeuslupahakemus koskee. Mainituissa asiakirjoissa on tarkasteltu yleisellä tasolla karhukannan hoitoon liittyviä ekologisia, taloudellisia ja sosiaalisia tekijöitä. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että maa- ja metsätalousministeriön kannanhoidon suunnitelmassa tarkoitettu adaptiivinen metsästys ei sellaisenaan voi olla hyväksyttävä päämäärä, jonka saavuttamiseksi metsästyslain 41 a §:n 3 momentin mukainen poikkeuslupa voitaisiin myöntää.*

Unionin tuomioistuimen ratkaisun C-674/17 tulkinnan mukaisesti poikkeuslupan päämäärää on tuettava selvin ja täsmällisin perustein ja kansallisen viranomaisen on kyettävä tieteellisten tietojen perusteella osoittamaan, että poikkeusluvalla kyetään saavuttamaan tämä päämäärä. Osoittamiseen kuuluu myös olennaisesti se, että on asianmukaisesti osoitettava, että tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa muulla tyydyttävällä ratkaisulla.

Edellä mainitun Unionin tuomioistuimen ratkaisun mukaan pelkästään sitä, että olemassa on laitonta toimintaa, tai sitä, että sen valvonnan toimeenpanossa on kohdattu vaikeuksia, voida pitää tämän osalta riittävänä seikkana. Samaa tulkintakäytäntöä noudattaen voidaan todeta, että pelkästään sitä, että on olemassa tarve sitouttaa ihmisiä kannanhoidon, ei voida pitää tämän osalta riittävänä seikkana.

Riistakeskus toteaa lausunnossaan, että paikallisyhteisöt ovat sitoutuneita ja ilveksiin suhtaudutaan positiivisesti. Lausunto siten myös osoittaa, että ongelma tai erityistilanne ei ole todellinen.

Muu tyydyttävä ratkaisu

Komission luontodirektiiviä koskevassa ohjekirjassa sanotaan seuraavaa: Varmistettaessa, onko tiettyä tilannetta varten olemassa muu tyydyttävä ratkaisu, olisi tarkasteltava kaikkia ekologisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia etuja ja haittoja, jotta voidaan määrittää paras mahdollinen vaihtoehto kyseiselle tapaukselle. Tässä hyötyjen ja haittojen analyysissä olisi tarkasteltava mahdollisten ratkaisujen mahdollisia kielteisiä vaikutuksia sekä vaihtoehtoja ja välineitä kielteisten vaikutusten mitätöimiseksi tai minimoimiseksi. Lopputulosta eli sitä, miten ongelma ratkaistaan toissijaiset vaikutukset välttämällä tai minimoimalla, olisi sitten verrattava poikkeuksen vaikutuksiin ottaen huomioon direktiivin yleistavoite. Hakijan tai riistakeskuksen perusteluista ei löydy sellaista analyysia,

josta voidaan havaita muiden tyydyttävien keinojen tutkimisen olleen vakavasti tarkasteltuja. Muiden tyydyttävien keinojen tutkiminen on jätetty hyvin pintapuoliseksi ja paikoin jopa arvolatautuneeksi keskusteluksi, jossa puhutaan suurpetojen "omistajuudesta". Valittaja ei katso näille perusteluilla painoarvoa, vaan toteaa ettei muiden tyydyttävien ratkaisujen tutkimista ja analysointia ole vakavasti tehty. Muista tyydyttävistä ratkaisuista pyritään vain toteamaan, että niitä ei ole, jolloin poikkeuslupa myönnetään metsästykseen.

Päätöksessä ei ole esitetty, miksi juuri kannanhoidollinen metsästys on ainoa ratkaisu riistakeskuksen esittämässä tapauksessa. Unionin alueella on esimerkkejä tapauksista, joissa on kyetty löytämään muita tyydyttäviä ratkaisuja, mikäli ongelma tai erityistilanne on todellinen.

Riistakeskus toteaa lausunnossaan, että valittaja ei ole tuonut esiin muita tyydyttäviä ratkaisuja. Valittaja toteaa kuitenkin, että muiden tyydyttävien ratkaisujen analysointi on jätettävä riistakeskuksen, ei valittajan tehtäväksi. On huomattava, että tältä osin poikkeuslupapäätöksen perustelut ovat olleet puutteelliset.

Riistakeskus kertoo lausunnossaan, että korkeimman hallinto-oikeuden karhuja koskevat ratkaisut ovat myöhemmin ilmentäneet ensioireita paikallisyhteisöjen sitouttamisessa. Valittaja toteaa, että oireita varmasti esiintyy, sillä metsästäjät ovat pettyneet siihen, että riistakeskus myöntää jatkuvasti sellaisia poikkeuslupia, jotka eivät kestä tarkempaa oikeudellista tarkastelua. Poikkeuslupien määrääminen on tehtävä oikeuslähteiden perusteella, ei huutoäänestyksellä.

Hyväksyttävä päämäärä

Korkein hallinto-oikeus toteaa ratkaisussaan KHO 2023:99, että *luontodirektiivin liitteessä IV (a) mainitun lajin tappaminen on vastoin direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaista tavoitetta edistää luonnon monimuotoisuutta suojelemalla luonnonvaraista eläimistöä ja näin ollen lähtökohtaisesti kielletty. Korkein hallinto-oikeus toteaa tapauksessa KHO 2023:99 kohta 60, että unionin tuomioistuimen edellä mainituissa asioissa One Voice ja Ligue pour la protection des oiseaux ja komissio vastaan Suomi antamien tuomioiden mukaan perinteisten metsästysmenetelmien ja metsästyskultuurin säilyttäminen eivät voi sellaisenaan olla luontodirektiivin liitteessä IV (a) mainitun lajin osalta hyväksyttävä poikkeamisen päämäärä. Karhunmetsästyskultuurin liittyviä näkökohtia on kuitenkin mahdollista ottaa poikkeamispäätöksessä metsästyksen järjestämisen osalta huomioon, jos edellytykset poikkeusluvan myöntämiselle kannanhoidolliseen metsästykseen ovat muilta osin olemassa.* Karhunmetsästyskultturi voidaan siis ottaa huomioon päämäärän tavoittelemisessa, mutta se ei voi olla pelkästään itse päämäärä. Valituksenalaisessa päätöksessä tämä tarkoittaa sitä, että paikallisyhteisön sitouttaminen voitaisiin sinänsä ottaa huomioon päämäärän tavoittelemisessa, mutta se ei voi olla pelkästään itse päämäärä.

Päämäärä poikkeuslupa-alueella

Poikkeusluvasta tulee samalla ilmetä selvästi ja täsmällisesti se luontodirektiivin mukainen hyväksyttävä päämäärä, johon kannanhoidollisella metsästyksellä kyseisellä alueella pyritään, sekä se, miten metsästyksellä saavutettaisiin tämä päämäärä (KHO 2023:99, kohta 57). Päätöksen tehneen viranomaisen on

perusteltava poikkeusluvan edellytysten täytyminen. Valittaja toteaa, että ilveksen poikkeusluvasta ei käy ilmi se päämäärä, johon kyseisellä hakemusalueella on pyritty.

Korkein hallinto-oikeus katsoi tapauksessa KHO 2023:99, *ettei Suomen riistakeskuksen päätöksestä käynyt selkeästi ja täsmällisesti ilmi, mihin luontodirektiivin mukaiseen hyväksyttävään päämäärään karhun kannanhoidollista metsästystä koskevalla poikkeuslupapäätöksellä oli kyseisellä hakemusalueella pyritty*. Ilvesten poikkeuslupapäätöksissä riistakeskus ei tuo ilmi, mihin kyseiseen hakemusalueeseen liittyvään ilveskannan kasvusta aiheutuvaan ongelmaan poikkeusluvalla on tarkoitus puuttua.

Maa- ja metsätalousministeriön kansallisessa hoitosuunnitelmassa ei käsitellä kannanhallinnan kannalta nimenomaista aluetta, jota päätös koskee. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2023:99 osoittaa, että ongelma tai erityistilanne on oltava osoitettavissa, jolloin yhden poikkeusluvan perusteet on voitava näyttää toteen sitä koskevalla alueella. Nyt riistakeskuksen poikkeuslupapäätös esittää tilanteen yleisenä päämääränään, vailla tieteellisiä perusteluja.

Edelleen korkein hallinto-oikeus toteaa ratkaisussaan KHO 2023:99: *Kannanhoidollinen metsästys voi kuitenkin olla mahdollinen keino luontodirektiivin mukaisen hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Päämäärän hyväksyttävyyttä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon kyseiseen lajiin liittyvät erityispiirteet. Esimerkiksi karhun osalta kannanhoidon tulisi liittyä aluekohtaisiin, karhukannan liiallisesta kasvusta aiheutuviin konkreettisiin vaikutuksiin ja ongelmiin. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että poikkeusluvan perusteena tulee lisäksi olla riittävä selvitys mainituista vaikutuksista nimenomaan poikkeuslupahakemusta koskevalla alueella.*

Nyt ilveksiä koskeva selvitys on puutteellinen kansallisesti, alueellisesti ja myös paikallisesti.

Suotuisa suojelun taso

Korkein hallinto oikeus toteaa ratkaisussaan KHO 2023:99: *Unionin tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa C-473/19 ja C-474/19 Föreningen Skydda Skogen ym., antamassaan tuomiossa muistuttanut, että luontodirektiivin tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa jäsenvaltioiden Euroopassa olevalla alueella ja että luontodirektiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan tätä varten toteutetuilla toimenpiteillä pyritään "varmistamaan yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen" (64 kohta). Tuomion mukaan mainituista tavoitteista seuraa, että luontodirektiivin suotuisan suojelun tason saavuttaneita lajeja on suojeltava kaikelta tämän tason heikentämiseltä, koska luontodirektiivin tarkoituksena on myös suotuisan suojelun tason säilyttäminen (65 kohta). Tämän perusteella ilveksen kannan kasvun rajoittamista ei voida pitää suotuisan suojelun tason säilyttämisenä. Ilveksen kannan kasvun rajoittamista voidaan pitää luontodirektiivin tavoitteiden vastaisena eikä kannan kasvun rajoittamista voida pitää poikkeuksen myöntämisen perusteena.*

KHO 2023:99 mukaan *pelkästään sillä seikalla, että kannanhoidollisella metsästyksellä ei tosiasiallisesti olisi haitallista vaikutusta kysymyksessä olevan lajin suojelun tasoon, ei ole tässä suhteessa merkitystä. Se, että kannanhoidollinen metsästys ei heikentäisi suojelun tasoa, ei ole riittävä perustelu poikkeusluvan myöntämiselle.*

Metsästyslain 41 a §:n 3 momentin mukainen poikkeuslupa

Suomen riistakeskus toteaa lausunnossaan, että hakija on hakenut yksiselitteisesti metsästyslain 41 a §:n 3 momentin mukaista poikkeuslupaa, joka pohjautuu luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan. Ottaen huomioon sen tosiasian, että riistakeskus on käyttänyt tätä lausuntoa useisiin ilvesten poikkeuslupapäätöksiin, on väite erheellinen. Hakijoiden hakemustekstit ovat olleet hyvin erilaisia ja paikoin hakemukset ovat tulkittavissa vahinkoperusteisia lupia hakeviksi. Valittaja toteaa lisähuomiona, että hakijoiden tekstit ovat paikoin olleet erittäin puutteellisia, jonka vuoksi riistakeskus on tehnyt kattavat perustelut poikkeuslupapäätöksille, jotta poikkeuslupa on voitu myöntää. Esimerkiksi useiden poikkeusluvan saaneiden tekstistä ei käy ilmi sitä erityistä tilannetta tai ongelmaa, johon on puututtava.

Suomen riistakeskuksen mukaan paikallisyhteisön sitouttaminen tukee kiistatta luontodirektiivin päämäärää, joka on luonnon monimuotoisuuden edistäminen suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista elämistöä ja kasvistoa. Riistakeskus ei ole esittänyt, miten tappamalla yli 12 % tiukasti suojellun ilveksen kannasta edistää kiistatta luonnon monimuotoisuutta suojelemalla luonnonvaraista elämistöä.

Riistakeskus tai hakija eivät ole perustelleet mihin tieteelliseen ja perusteltuun faktaan poikkeusluvan kohteina olevien ilvesten lukumäärä perustuu. Miten tähän lukumäärään on paikallisesti, maakunnallisesti ja kansallisesti päädytty ja miksi juuri tämä lukumäärä on tarpeellinen riistakeskuksen esittämän päämäärän saavuttamiseksi? Ilves on tiukasti suojeltu laji, eikä sitä koskeva metsästys voi olla ilman tieteellisiä perusteita. Pinta-alaan perustuva lukumäärä on helppo ratkaisu, mutta se ei millään muotoa tue luontodirektiivin tavoitteita eikä myöskään perustu mihinkään tutkittuun tietoon, jolla mahdollisesti tavoiteltava päämäärä saavutettaisiin ilman merkittäviä haittoja.

Valittaja myös ihmettelee, miksi riistakeskus on perustellut poikkeuslupahakemusta pitkällä tekstillä siltä osin, kun perustelut kuuluisivat hakijalle. Riistakeskus lisäksi on hyvin aktiivisena osapuolena poikkeuslupia koskevassa valitusprosessissa, vaikka valitus ei koske riistakeskuksen oikeutta, vaan hakijan oikeutta.

VAKUUDEKSI

Tampereella 29.1.2024

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITON PIRKANMAAN PIIRI RY.

Antti Virnes
Puheenjohtaja

Sari Hämäläinen
Järjestösihteeri

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITON NOKIAN YHDISTYS RY.

Keijo Rantanen
Puheenjohtaja

Tiina Kauppi
Sihteeri

SUOMEN LUONNONSUOJELULIITON YLÖJÄRVEN YHDISTYS

Hannu Raittinen
Puheenjohtaja

Hanna Savisaari
Sihteeri