

**POHJOIS-SUOMEN HALLINTO-OIKEUDELLE**  
[pohjois-suomi.hao@oikeus.fi](mailto:pohjois-suomi.hao@oikeus.fi)

## VASTASELITYS

### Viite

Vastaselityspyyntö (Lähete 3161/17; 9.6.2017, 00563/17/7305)  
Suomen riistakeskuksen päätös 27.2.2017 nro: 2017-1-200-01179-5

### Asia

Vastaselitys Suomen riistakeskuksen lausuntoon ja Käsivarren paliskunnan antamaan vastineeseen.

### Vastaselityksen antaja ja prosessiosoite

Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry  
Kansankatu 8, 3 krs. 96100 Rovaniemi  
p. 040 823 2443  
[lappi@sll.fi](mailto:lappi@sll.fi)

### Selvitys vastaselityksen määräajasta

Pyynnöstämme määräaikaa vastaselityksemme antamiselle on jatkettu Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden toimesta 14.8.2017 saakka (sähköposti 20.6.2017).

## Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piirin vastaselitys

### *Tausta*

Olemme valituksessamme vaatineet Suomen riistakeskuksen metsästyslain 41 a §:n perusteella myöntämän, ahman metsästystä koskevan poikkeusluvan kumoamista. Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri katsoo, että myönnetty poikkeuslupa on sekä metsästyslain että luonnonsuojelulain vastainen.

Päätöksen tehnyt viranomainen (Suomen riistakeskus) on antanut lausuntonsa

valituksemme johdosta ja katsoo, että valitus tulee hylätä. Tässä vastaselityksessä otamme tarkemmin kantaa Suomen riistakeskuksen lausunnossa esitettyihin seikkoihin tai väitteisiin. Jo tässä vaiheessa kuitenkin toteamme, että riistakeskuksen lausunnossa ei ole esitetty mitään sellaista, mikä antaisi aihetta muuttaa valituksemme sisältöä tai sen perusteluita.

## ***Suomen riistakeskuksen lausunto***

### **Yleistä**

Riistakeskuksen lausunnossa käydään läpi asiaa koskevat keskeiset säännökset, emmekä koe tarvetta niitä tässä yhteydessä toistaa. Otamme pääasiassa kantaa metsästyslain 41 a §:n 1 momentin poikkeusedellytyksiin (erityisesti suotuisa suojelutaso ja muun tyydyttävä ratkaisu) sekä luonnonsuojelulain 10 luvussa tarkoitettuun Natura 2000 -alueiden heikentämiskieltoon ja ns. arvioinnin tarveharkintaan. Tarkastelemme näitä poikkeamisen edellytyksiä pääasiassa riistakeskuksen lausunnon näkökulmasta.

### *Suotuisa suojelutaso*

Suotuisan suojelutason käsite on erittäin monitulkintainen, eikä sen oikeudellinen sisältö ole myöskään vakiintunut. Käsite on herättänyt huomattavan paljon keskustelua sekä kansallisesti että EU-oikeuden tasolla. Suomessa käsitettä on metsästyksen osalta tarkasteltu pääasiassa susien osalta. Myös Ruotsissa kysymys susien suojelutason suotuisuudesta on ollut paljon esillä ja siihen on saatu Euroopan komissiolta ja Ruotsin eri oikeusasteista erilaisia vastauksia. Asiaa on tutkittu oikeustieteessä laajasti, mistä tuorein ja kokonaisvaltaisin esimerkki on *Yaffa Epsteinin* väitöskirja ”*The Big Bad EU – A Case Study of Wolf Conservation and Contestation in Sweden*”. Väitöskirjassa ja siihen sisältyvissä artikkeleissa Epstein kritisoi Ruotsin hallituksen tulkintoja suotuisan suojelutason arvioinnista. Tilanne on verrattavissa Suomeen. Esimerkiksi susien suojelutason osalta keväällä 2017 myönnettyjen poikkeuslupien pohjana käytetty arvio susikannan vahvuudesta oli selkeästi virheellinen, sillä laskennat osoittivat kannan olevan selvästi huonompi kuin poikkeuslupia myönnettäessä oletettiin. Maaliskuun 2017 tilanteen mukaan Suomen susikanta on noin 25 prosenttia pienempi kuin se oli maaliskuussa 2016. Silloin susia arvioitiin olevan 200–235 yksilöä. <https://www.luke.fi/uutiset/suomen-susikannan-kooksi-arvioidaan-150-180-sutta/>.

Suojelutason suotuisuuden näkökulmasta tämä on oikeudellisesti kestävätilanne ja vastoin Euroopan unionin luontodirektiiviä. Mikäli arviot ovat jo yhden vuoden sisällä näinkin virheellisiä, ei poikkeuslupan myöntämiselle ole – varovaisuusperiaate huomioiden – oikeudellisia perusteita.

Tämä sama ilmiö pätee myös ahmaan. Luke lausunnon mukaan Suomen ahmakannaksi arvioidaan noin 220 – 250 yksilöä, joista nyt kyseessä olevan poikkeuslupan alueella liikkuisi noin 40 – 60 ahmaa. Määrä on varsin pieni ja ahma on myös hidas lisääntyjä. Lisäksi ahma on ollut täysin rauhoitettu viimeiset 35 vuotta, mikä vaikeuttaa entisestään poikkeuslupan myöntämisen vaikutusten arviointia. Kuten luonnonvarakeskus itsekin on todennut, ”ahmakanta-arvion tekeminen on haasteellista ja siihen liittyy enemmän epävarmuutta kuin muiden suurpetojen kanta-arviointiin. Luonnonvarakeskus ei tee

ahman kanta-arvioita vuosittain, vaan se annetaan tarpeen mukaan.”  
<http://riistahavainnot.fi/suurpedot/kannanarviointi/tietoa>

Riistakeskuksen vastakkaisista väitteistä huolimatta on ylipäättään kyseenalaista, voidaanko ahman suojelutasoa pitää suotuisana. On ongelmallista pitää lajin suojelutasoa suotuisana tilanteessa, jossa se on kyseisessä maassa uhanalainen. Suomen nisäkkäiden uhanalaisuuden arviointi on myös vuodelta 2015 eli se on uudempi kuin esimerkiksi EU:lle lähetetty luontodirektiivin raportti. Lisäksi päätöksessä ja Riistakeskuksen lausunnossa korostettu ahmakannan kasvu selittyy pääosin levinneisyysalueen laajenemisella etelämpänä, ks. esimerkiksi kartat.

<http://riistahavainnot.fi/suurpedot/suurpetotutkimus/havaintokartat>.

Riistakeskuksen korostaa myös lausunnossaan (s. 7), ”ettei valittaja määrittele suotuisan suojelun tasoa”. Tämä on jokseenkin outo toteamus. Vaikka jäsenmaiden raporteilla on merkitystä suojelutason arvioinnissa, ne eivät ole tyhjentäviä. Suojelutason suotuisuus on oikeudellinen käsite ja sen sisältö määritetään viime kädessä tuomioistuimessa. Valittajalla on siten mahdollisuus esittää oma näkemyksensä suojelutasosta ja sen oikeudellisesta tulkinnasta. Kuten edellä totesimme, esimerkiksi komissio ja Ruotsin valtio ovat olleet eri mieltä siitä, onko susien suojelutaso suotuisa vai ei. Kuten *Arie Trouwborst* tuoreessa suotuisaa suojelutasoa koskevassa artikkelissaan toteaa, ”*The meaning of FCS is, in other words, ultimately a legal question with a legal answer*”. Näin on myös valituksenalaisessa asiassa, sillä suotuisa suojelutaso on yksi päätöksenteon oikeudellinen edellytys.

Valituksestamme antamassaan lausunnossa riistakeskus toteaa, että ”poikkeuslupa koskee pyyntialuetta kohden yksittäistä eläintä, mikä on myös tuomioistuimen ratkaisujen mukainen vähäinen poikkeus ja asianomaisen lajin kannalta neutraali”. Vaikka EUTI:n ratkaisussa C-342/05 näin todetaan, ei oikeuskäytäntö ole sellaisenaan täysin sovellettavissa ahmaan. Tämä johtuu lajien erilaisuudesta, mm. niiden lisääntymisnopeuteen ja muuhun käyttäytymiseen liittyen. Äärimmäisen uhanalaisen lajin yksilön tappaminen sen suojeluun osoitetulla Natura-alueella ei ole vähäinen poikkeus.

Varovaisuusperiaate, ahman uhanalaisuus ja sen 35 vuotta kestänyt rauhoitus huomioon ottaen sen metsästykselle ei löydy ekologisia tai oikeudellisia perusteita. Suojelutason suotuisuushan edellyttää, että laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissään. Kannan koon arviointiin liittyvät epävarmuustekijät johtavat siihen, ettei metsästyslain 41 a §:n edellytys tältä osin täyty.

### **Muu tyydyttävä ratkaisu ja vahinkojen määrä**

Muiden tyydyttävien ratkaisujen arvioinnin puutteellisuuden osalta viittaamme jo valituksessamme esittämiimme seikkoihin. Kun otetaan huomioon, että ahmojen aiheuttamat vahingot kohdentuvat käytännössä vain porotalouteen, valtion tulee löytää muita ratkaisuja kuin erittäin uhanalaisen lajin yksilöiden tappaminen. Aiheutuneiden taloudellisten vahinkojen huomattava kasvu on muutoinkin lähinnä laskennallinen, sillä muutos johtuu korvausten perusteisiin tehdyistä muutoksista. Vuonna 2015 ahman tappamia poroja oli 2557 (3,58 miljoonaa euroa) ja vuonna 2016 poroja oli 2794 (6,37 miljoonaa euroa). Siten ahmojen tappamien porojen lukumäärä on pysynyt suunnilleen saman suuruisena, mutta hinta on kaksinkertaistunut. On kyseenalaista, voidaanko tällaista

laskennallista ja siten osaltaan keinotekoisista kustannusten lisäystä pitää laissa tarkoitettuna merkittävänä vahinkona.

Tällaisessa tilanteessa voidaan muuna tyydyttävänä ratkaisuna pitää mm. lisärahoitusta vahinkojen korvaamiseksi, mikä olisi tässä tapauksessa kustannuksiltaan varsin kohtuullista. Riistakeskus toteaa lausunnossaan, että ”valittajan esittämät muut tyydyttävät ratkaisut eivät ole millään muotoa asiassa tyydyttäviä ratkaisuja”. Tätä näkemystä ei kuitenkaan millään tavoin perustella, ja viittaamme tältä osin jo valituksessamme esittämiimme muihin vaihtoehtoihin. Toisin kuin Riistakeskus esittää, muuta tyydyttävää ratkaisua tarkasteltaessa ei tule antaa painoarvoa sille, että valtion varoja pitää säästää. Se ei ole oikeudellisesti hyväksyttävä poikkeuslupan peruste, sillä taloudelliset näkökulmilla on vain rajallinen merkitys muun tyydyttävän ratkaisun olemassa oloa arvioitaessa. Ahman metsästykselle on siten käytännössä olemassa muu tyydyttävä ratkaisu, erityisesti maltillinen lisäbudjetti vahinkojen kattamiseksi.

### **Natura-alueiden heikentämiskielto ja arvioinnin tarveharkinta**

Kuten jo valituksessamme olemme todenneet, myös Riistakeskuksen päätökseen sisältyvän ns. Natura-alueiden tarveharkinnan perustelut ovat erittäin puutteelliset ja päätös virheellinen. Tältä osin huomautamme, että LSL:ssa ei sinänsä mainita Natura-alueiden tarveharkintaa, mutta riistakeskus tarkoittanee sillä arviointia sitä, tuleeko varsinainen LSL:n 65 §:n mukainen arviointivelvollisuus sovellettavaksi. Riistakeskuksen lausunnossa ei esitetä mitään sellaista uutta seikkaa, mikä antaisi aiheen muuttaa näkemystämme.

On huomioitava, että luontodirektiivin tavoitteiden kannalta alue ei voi olla ahmalle sopiva, ellei se voi alueella elää ja lisääntyä rauhassa. Huomattakoon, että myös Bernin sopimuksen mukaisessa Euroopan ahmojen hoitosuunnitelmassa oli tavoitteena mm. "elinympäristöltään ahmalle sopivien aluevyöhykkeiden perustaminen, joilla ahmat voivat vapaasti lisääntyä" (ks. Suomen ahmakannan hoitosuunnitelma. Taustaa Suomen ahmakannan suojeluun ja hoitoon, sivu 16. [http://mmm.fi/documents/1410837/1516659/MMM-160463-v1-Suomen\\_ahmakannan\\_hoitosuunnitelma\\_-\\_taustajulkaisu-2.pdf/137d9359-206d-4105-bd3a-dc2cfbc2c2be](http://mmm.fi/documents/1410837/1516659/MMM-160463-v1-Suomen_ahmakannan_hoitosuunnitelma_-_taustajulkaisu-2.pdf/137d9359-206d-4105-bd3a-dc2cfbc2c2be)). Tällaisten alueiden on Suomessa luontevinta olla ahmalle perustettuja Natura 2000 -alueita.

Päätöksen lainmukaisuuden näkökulmasta keskeistä on se, ettei valituksenalaisessa poikkeuslupapäätöksessä ole erikseen mainittu, että poikkeuslupan kohteena oleva ahma on myös Natura-alueen yksi suojeluperuste. Käsillä on siten tilanne, jossa on myönnetty lupa ahman tappamiseen Natura-alueella, jonka suojeluperusteisiin ahma samalla kuuluu. Tällaisessa tilanteessa päätöksenteon vähimmäisedellytyksenä tulee olla, että tähän erityiskysymykseen kiinnitetään eksplisiittistä huomiota. Päätöksen perusteluissa tulisi olla yksityiskohtainen selvitys siitä, miksi viranomainen katsoo että Natura-alueen suojeluperusteena olevan lajin yksilön tappaminen on mahdollista. Riistakeskus ei ole tätä seikkaa kuitenkaan käsitellyt poikkeuslupapäätöksessään, eikä koko päätöksessä ole ylipäätään edes mainintaa siitä, että ahma on ko. Natura-alueen suojeluperuste. Luonnonsuojelulain 64 a §:n mukaanhan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen

suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää.

Päätöstä ei siten ole perusteltu hallintolain 45 §:n edellyttämällä tarkkuudella, sillä päätöksen perusteluista ei käy ilmi, miten juuri ahma ko. Natura-alueen luontoarvona on vaikuttanut ratkaisuun ja mikä oikeudellinen merkitys tälle tosiseikalle on annettu. Perusteluissa asiaa käsitellään vain yleisesti, yksilöimättä Natura-alueen luontoarvoja. Kun tappamiseen oikeuttavan poikkeuslupan kohteena on nimenomaisesti Natura-alueen suojelun perusteena oleva luontoarvo, tämä ei ole riittävää. On epäuskottavaa jälkikäteen väittää – kuten riistakeskus tässä lausunnossaan nyt tekee –, että ”riistakeskus on huomionut tiedoissa ilmoitetut luontoarvot ja kaikki lajit (mukaan lukien ahma) tehdessään Natura-arvioinnin tarveharkintaa” ja ”tämä tarkastelu sisältää myös päätöksen kohteena olevan ahman”. Tämä ei käy Riistakeskuksen antamasta päätöksestä ilmi. Ahmaa Natura-alueen suojeluperusteena olevana luontoarvona ei ole päätöksessä mainittu, minkä vuoksi päätös on oikeudellisesti virheellinen.

Natura-alueen heikentymisen ja häiriöiden osalta riistakeskuksen poikkeuslupapäätöksessä todetaan seuraavasti:

”Tämän poikkeuslupan nojalla tapahtuva ahman pyynti voi aiheuttaa lyhytaikaista ja paikallista häiriötä pyyntitapahtuman aikana. *Häiriö on kuitenkin niin lyhytaikaista ja paikallista*, ettei sillä sen vuoksi voi katsoa todennäköisesti merkittävästi heikennettävän Natura- alueiden niitä luontoarvoja, joiden vuoksi alueet on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon.”

Riistakeskus siis näyttää katsovan, että ahmayksilön tappaminen olisi vain lyhytaikainen häiriö alueen luontoarvoille. Pyynti itsessään saattaakin olla lyhytaikaista ja paikallista – mikä sekin on kyseenalaista –, mutta suojelun kohteena olevan luontoarvon (ahma) yksilön tappaminen on peruuttamaton ratkaisu, ei lyhytaikainen häiriö.

Mikäli poikkeuslupan mahdollistama pyynti ei kohdentuisi juuri alueen suojeluperusteena olevaan lajiin, olisi Riistakeskuksen perustelu yleisellä tasolla kenties ymmärrettävämpi. Pyynti itsessään on usein lyhytaikaista ja paikallista, eikä se välttämättä aiheuta merkittävää häiriötä alueen muille luontoarvoille, toki niiden luonteesta riippuen. Mutta tässä tapauksessa pyynti kohdistuu juurikin suojelun kohteena olevaan luontoarvoon, joten tilanne on toinen. Tämä ilmentää sitä, ettei Riistakeskus ole tarkastellut asiaa luonnonsuojelulain 64 a §:n näkökulmasta riittävällä tavalla.

Riistakeskus viittaa lausunnossaan myös luonnonsuojelulain muuttamista koskevaan ympäristövaliokunnan mietintöön (YmVM 13/2014 vp). Mietinnössä viitataan hallituksen esityksen perusteluihin, joiden mukaan ilman lupaa tai muuta viranomaishyväksyntää toteutettavien toimenpiteiden vaikutusten tulisi olla pysyviä. Valituksenalainen päätöshän ei tällainen ilman lupaa tai muuta hyväksyntään toteutettava toimenpide ole, koska kyse on nimenomaisesti hyväksyvästä päätöksestä. Mutta riistakeskus ilmeisesti haluaa väittää, että vaikutusten tulisi olla pysyviä. Kuten edellä totesimme, ahman tappaminen sinänsä on pysyvä vaikutus. Mutta samalla on huomautettava, että viittaus pysyvään vaikutukseen on jossain määrin harhaanjohtavasti esitetty. Hallituksen esityksessä vaikutusten pysyvyys mainitaan vain nykytilan kuvauksessa, mutta ei enää esim. LSL 65 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. Heikentämisen ja häiriöiden vaikutukset on arvioitava niiden merkittävyyden perusteella, jolloin niiden pysyvyys on vain yksi mahdollinen

arviointiperuste.

Riistakeskus viittaa myös maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntoon, jossa on käsitelty metsästyksen suhdetta Natura-alueen heikentämiskieltoon. Valiokunta toteaa aivan oikein, ettei tätä suhdetta ole hallituksen esityksessä käsitelty. Valiokunta myös toteaa, ettei metsästykseseen olisi ympäristöministeriön ELY-keskuksilta saamien tietojen perusteella arvioituna liittynyt 6 artiklan 2 kohdan kannalta ongelmallisia tilanteita ja katsoo ettei lainmuutoksella olisi ennalta arvioiden juurikaan vaikutuksia metsästykseseen. Tässä yhteydessä on kuitenkin jälleen huomautettava, että valiokunnan näkemys vaikuttaisi liittyvän metsästykseseen Natura-alueella vain yleisellä tasolla. Silloin kun metsästyksen kohteena on juuri kyseisen Natura-alueen suojeluperusteena oleva laji, tilanne on toinen ja asiaa on arvioitava erikseen.

Riistakeskus toteaa lausunnossaan käsitelleensä poikkeusluvan vaikutusta suojelun tasoon päätöksen muissa kohdissa kuin Natura-arvioinnin tarveharkintaa koskevassa osiossa. Vaikka tämä pitää sinänsä paikkansa, nämä muut osiot liittyvät metsästyslain lajisuojelun poikkeusedellytysten harkintaan. Se ei oikeuta jättämään kokonaan toiseen oikeudelliseen vaatimukseen (LSL 64 a §) liittyvien edellytysten kohdalla perusteluita pois, etenkin kun valituksenalaisessa päätöksessä tätä seikkaa ei ole millään tavoin todettu.

Luonnonsuojelulain osalta Riistakeskuksen päätös perustuu siten puutteelliseen harkintaan, ja päätös ei perustu LSL 65 §:n edellyttämään asianmukaiseen arviointiin. Päätös on myös LSL 64 a §:n vastainen, koska erittäin uhanalaisen ahman tappaminen saattaa merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja.

Euroopan unionin ja sitä mukailevan KHO:n oikeuskäytännön (ks. erit. EUTI C-127/02) mukaan merkittävien vaikutusten mahdollisuutta harkittaessa on noudatettava varovaisuusperiaatetta, jonka pohjalta *arviointi on tehtävä mikäli merkittävät heikentävät vaikutukset eivät ole objektiivisten seikkojen perusteella poissuljettuja*. Viranomaiset voivat puolestaan hyväksyä hankkeen tai suunnitelman *vasta varmistuttuaan asianmukaisen arvioinnin perusteella*, ettei se vaikuta haitallisesti kyseisen alueen koskemattomuuteen. Näin on silloin, kun *ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä tällaisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä*. Nämä oikeudellisesti jo vakiintuneet luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa täsmentävät kriteerit eivät tässä yksittäisessä tapauksessa täyty. Vaikutusten arviointia ei ole tehty asianmukaisesti, eikä viranomaisen olisi pitänyt poikkeuslupahakemusta hyväksyä.

### ***Käsivarren paliskunnan vastine***

Käsivarren paliskunnan vastine ei anna aihetta vastaselitykseen ja viittaamme tältä osin valitukseemme.

### ***Lopuksi***

Suomen riistakeskuksen poikkeamis päätös ahman metsästykseseen ei täytä metsästyslain eikä luonnonsuojelulain edellytyksiä. Riistakeskuksen valituksemme johdosta antama

lausunto ja Käsivarren paliskunnan vastine eivät sisällä mitään sellaista, minkä vuoksi valituksessamme esitettyjä vaatimuksia tai niiden perusteluita tuli muuttaa.

Muilta osin viittaamme valituskirjelmäämme.

Rovaniemellä 14.8.2017

Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry:n puolesta

Seppo Aikio  
puheenjohtaja

Tarja Pasma  
toiminnanjohtaja