

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN ASETUS TUKKAKOSKELON METSÄSTYKSEN KIELTÄMISESTÄ METSÄSTYSVUOSINA 2021-2024 ANNETUN ASETUKSEN KU-MOAMISESTA

Pääasiallinen sisältö

Tukkakoskelo (*Mergus serrator*) luokiteltiin vuonna 2015 Afrikan ja Euraasian muuttavien vesilintujen suo-jelusopimuksessa (jäljempänä AEWA-sopimus) tiukan suojelun tarpeessa olevaksi lajiksi. Kyseinen suojelu-luokitus (A3c) tarkoitti, että tukkakoskelon metsästys tuli kieltää.

Suomessa pesivän tukkakoskelokannan suojelemiseksi metsästyslain 38 §:n nojalla maa- ja metsätalousminis-teriön asetuksella (713/2018) tukkakoskelon metsästys kiellettiin kokonaan vuodesta 2018 lähtien. Vuonna 2021 metsästyskieltoa jatkettiin MMM:n asetuksella (595/2021) 3 vuodeksi (1.8.2021-31.7.2024).

Vuonna 2022 AEWA-sopimuksen osapuolikokouksessa 26.-30.9.2022 Unkarin Budapestissä suojeluluokitus muutettiin takaisin lievempään, metsästyksen sallivaan luokitukseen (B2c), sillä viimeisimmän kanta-arvion mukaan kanta arviotiin suuremmaksi, eikä perusteita tiukalle suojeluluokitukselle enää ole.

Metsästyslain 38 §:n mukaan, jos riistaeläinlajin kanta voimistuu elinvoimaiseksi, rajoitus tai kieltäminen tulee ku-mota ennen määrärajan päättymistä. Koska lajin suojeluluokitus on muuttunut lievemmäksi, ei tarvetta metsäs-tyksen kieltämiselle kokonaan enää ole. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella kumottaisiin siksi aiempi asetuksella säädetty metsästyskielto.

Kansallisesti tukkakoskelo on vuoden 2019 uhanalaisuusarvioinnissa luokiteltu silmälläpidettäväksi, eli se ei ole uhanalainen.

1 Nykytila

Tukkakoskelokannan tila ja lajin metsästys

Tukkakoskelon Länsi- ja Keski-Euroopan talvehtiva kanta on viimeisimmän tiedon mukaan arvioitu olevan 100 000 – 160 000 yksilöä ja kannan on arvioitu olevan vakaa tai taantuva. Arvion kannankehityssuunnan (engl. *trend*) laatu on myös arvioitu aiempaa paremmaksi (engl. *reasonable*)¹. Aiemmin tukkakoskelon Länsi- ja Keski-Euroopan talvehtiva kanta oli arvioitu olevan 75 000 – 105 000 yksilöä ja kannan on arvioitu olevan vakaa tai taantuva, mutta arvio perustui huonolaatuiseen tietoon².

EU:n lintudirektiivin vuosien 2013-2018 raportissa Suomessa pesivän kannan kooksi arvioitiin noin 22 000 – 41 000 paria³ ja Suomen pesimäkannan taantuneen lyhyellä aikavälillä, mutta pitkällä aikavälillä pysyneen vakaana. EU:n pesimäkannan (44 600 –73 900 paria) arvioidaan taantuneen lyhyellä aikavälillä, mutta pysy- neen vakaana pitkällä aikavälillä ja olevan silmälläpidettävässä tilassa. EU:n talvehtivan kannan (87 300 – 114

¹ The Waterbird Populations Portal (WPP) Tukkakoskelo (*Mergus serrator*) Viitattu 31.5.2023. <http://wpe.wet-lands.org/explore/500/2399?conservation=1>

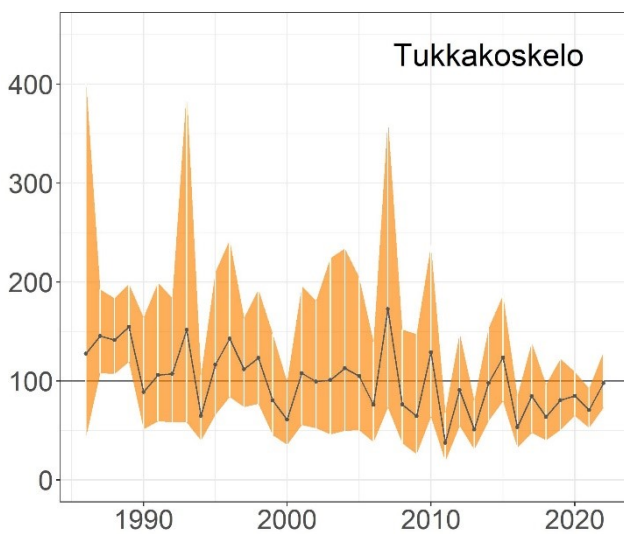
² 7th Edition of the Conservation Status Report (CSR7) of AEWA. https://www.unep-aewa.org/sites/default/files/docu-ment/aewa_mop7_14_CSR7_with_annexes_en_corr1_0.pdf

³ https://nature-art12.eionet.europa.eu/article12/summary?period=3&subject=Mergus+serrator&reported_name=

000 lintua) arvioidaan taantuneen lyhyellä aikavälillä, mutta pitkällä aikavälillä pysyneen vakaana ja olevan elinvoimaisessa tilassa.

Kansainvälisesti tukkakoskeloa ei ole arvioitu uhanalaiseksi. Euroopan tasolla laji on luokiteltu silmällä pidettäväksi (2020). Kansallisesti tukkakoskelo on luokiteltu vuoden 2019 uhanalaisuuden arvioinnissa silmälläpidettäväksi eli se ei ole uhanalainen⁴. Saaristolintulaskentojen perusteella saaristossa pesivä kanta on taantunut lievästi v. 1986–2010⁵.

Luonnonvarakeskuksen ja Luonnontieteellisen keskusmuseon vuodesta 1986 vuodesta lähtien tehtyjen vesilintulaskentojen mukaan tukkakoskelon pesivä kanta on 37 vuoden aikana pienentynyt 43 %, mutta vaikuttaa kääntyneen kasvuun viimeisen kymmenen vuoden aikana. Pohjoisen alueen suuret vuosienväliset hajonnat vaikeuttavat valtakunnallisen indeksin tulkintaa. Viimeisen kymmenen vuoden aikana kanta on kasvanut maan eteläosissa. Vuoden 2022 valtakunnallinen parimäärä oli lähellä pitkäaikaista keskiarvoa.⁶ (Kuva 1).



Kuva 1. Tukkakoskeloon parimäärien suhteellinen muutos (indeksi) vuosina 1986–2022. Lähde: Luonnonvarakeskus

Luonnonvarakeskuksen saalistilaston mukaan metsästyssaalis vuosina 2010-2017 on vaihdellut 100 - 3 700 välillä, keskiarvon ollessa noin 960 yksilöä⁷. Saalistiedustelun pienestä otoksesta johtuen vuotuinen vaihtelu saalismäärän arvioissa on suurta, esimerkiksi vuonna 2013 tukkakoskelosaaliin arvioitiin olevan 300 yksilöä ± 300 yksilöä 95 %:n luottamusvälillä⁸.

⁴ Lehikoinen, A., Jukarainen, A., Mikkola-Roos, M., Below, A., Lehtiniemi, T., Pessa, J., Rajasärkkä, A., Rintala, J., Rusanen, P., Sirkiä, P., Tiainen J. & Valkama, J. 2019. Linnut. 2019: Julk.: Hyvärinen, E., Juslén, A., Kemppainen, E., Uddström, A. & Liukko, U.-M. (toim.) 2019. Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. Helsinki. S. 263-312. www.ymparisto.fi/punainenlista

⁵ Hario, M. & Rintala, J. 2010. Saaristolintukantojen kehitys Suomessa 1986–2010. Linnut-vuosikirja 2010. s. 40–51.

⁶ Piha, M., Lindén, A., Lehikoinen, A. & Rajala, T. 2022. Vesilintuseurannan tulokset 2022. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 66/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 19 s. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-484-5>

⁷ Luonnonvarakeskus, metsästystilasto: <http://stat.luke.fi/metsastys>

⁸ Metsästys 2013. Riista- ja kalatalous – Tilastoja 6/2014. Suomen virallinen tilasto – Maa-, metsä- ja kalatalous. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos. 36 s. https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/519912/rkt2014_6.pdf?sequence=1



Tiedot saaliin koosta ovat epävarmat. Olemassa olevien tietojen valossa metsästyskuolleisuus on ollut vuosien 2010-2017 keskiarvon (960) perusteella pesimäkantaan (parimäärä x 2) verrattuna enintään noin 2 %. Parimäärän verrattuna on syytä huomata, että tukkakoskelolle tyypillisiä ovat varsin suuret poikueet eli metsästettävässä kannassa on tyypillisesti runsaasti nuoria lintuja. Erityisesti tukkakoskelolle suunnattua riistanhoitotyötä tehdään vähän, mutta laji hyötyy pienpetopyynnistä. Lisäksi sille rakennetaan pesälaatikoita.

2. Lainsäädäntö

2.1. KV- ja EU-tason lainsäädäntö

Afrikan ja Euraasian muuttavien vesilintujen suojelusta tehty sopimus (AEWA)

Tukkakoskelo kuuluu Afrikan ja Euraasian muuttavien vesilintujen suojelusta tehdyn sopimuksen (SopS 9/2000), jäljempänä *AEWA-sopimus*, piiriin. Vuonna 2015 AEWA-sopimuksen liitteen 3 toimintasuunnitelman taulukossa suojeluluokitus muutettiin sarakkeen A kategoriaan 3c, koska sen populaatio on alle 100 000 yksilöä ja arvioitu olevan vaarassa pitkäaikaisen vähenemisen vuoksi. Kyseinen suojeluluokitus (A3c) tarkoitti, että tukkakoskelon metsästys tulisi kieltää.

Vuonna 2022 AEWA-sopimuksen osapuolikokouksessa 26.-30.9.2022 Unkarin Budapestissä suojeluluokitus muutettiin takaisin lievempään, säädellyn metsästyksen sallivaan luokitukseen (B2c), sillä viimeisimmän kanta-arvion mukaan kanta arviotiin suuremmaksi, eikä perusteita tiukalle suojeluluokitukselle enää ole.

Euroopan Unionin lintudirektiivi (2009/147/EY)

Tukkakoskelon metsästystä säätelee myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta, jäljempänä *lintudirektiivi*. Tukkakoskelo kuuluu lintudirektiivin 1 artiklassa tarkoitettuihin lajeihin ja liitteen II B-osan lajeihin. Lintudirektiivin 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien kantojen ylläpitämiseksi sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, taikka näiden kantojen mukauttamiseksi tähän tasoon.

Lintudirektiivin 7 artiklan mukaan liitteessä II lueteltujen lajien kantojen koon, maantieteellisen levinneisyyden ja lisääntymisnopeuden takia koko yhteisössä niitä voidaan metsästää kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Liitteessä II olevassa B-osassa lueteltuja lajeja saa metsästää niissä jäsenvaltioissa, jotka liitteessä on erikseen mainittu: Suomi, Ruotsi, Tanska, Irlanti ja Malta.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että lajien metsästys ei vaaranna suojelutoimenpiteitä niiden levinneisyysalueella. Edelleen 7 artiklan mukaan jäsenvaltion on varmistettava, että metsästys harjoitettuna voimassa olevien kansallisten toimenpiteiden mukaisesti vastaa kyseisten lintulajien järkevän hyödyntämisen ja ekologisesti tasapainoisen sääntelyn periaatteita ja että tämä käytäntö näiden lajien ja etenkin muuttavien lajien kantojen osalta on sopuoinnussa 2 artiklasta seuraavien toimenpiteiden kanssa.

EU:n biodiversiteettistrategian myötä komissio on tehostamassa lintudirektiivin toimeenpanoa merkittävästi. Komissio toteaa, että biodiversiteettistrategian ydin on direktiivien tehokkaampi toimeenpano, joten se uhkaa käynnistää jäsenvaltioita vastaan valvontamenettelyjä, mikäli metsästys sallitaan, vaikka kantojen elvyttämiseksi ei tehdä riittäviä toimenpiteitä.

EU:n komission julkaisi 23.10.2020 ehdotuksen suunnitelmaksi ”Heikentyneessä tilassa olevien metsästettävien lintulajien suojelutilanteen parantaminen”. EU-tasolla taantuneita lajeja ovat mm. jouhisorsa, punasotka, tukkasotka, heinätavi, haapana, lapasorsa, tukkakoskelo, nokikana ja tavi. Komissio on perustanut vuoden 2022 alussa työryhmän taantuvien lajien elvyttämiseksi. Komissio vetoaa lintudirektiivin 7 artiklan velvoitteeseen, että ennen taantuvien lajien metsästyksen sallimista, jäsenvaltion on osoitettava, että metsästys on kestävä. Komissio korostaa lintudirektiivin tulkintaohjeen linjausta, että vähenevän lintulajin metsästys ei voi olla kestävä (juridinen edellytys metsästyksen sallimiselle lintudirektiivin 7 artiklassa), ellei se ole osana toimivaa hoitosuunnitelmaa, joka sisältää myös elinympäristöjen hoidon ja muita tarvittavia toimenpiteitä, joiden yhteisvaikutuksella taantuma lopulta pysähtyy ja kanta kääntyy elpymään.

Komission 7.11.2022 työryhmässä esittelemässä lähestymistavassa⁹ esitetään tukkakoskelon¹⁰ osalta sitä, että se luokitellaan luokkaan 3: lajeihin, joilla säilyvyys ei ole kriittinen/tärkeä tekijä populaation dynamiikassa. Lähestymistavassa on esitetty tällaisille lajeille toimenpiteet sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Lyhyellä aikavälillä lajin metsästyksen kestävä taso olisi arvioitava ennen metsästyksen sallimista. Rajoitettu ja valvottu metsästys voidaan sallia arvioinnin perusteella, kunhan myös muut tarvittavat hoitotoimenpiteet on tunnistettu. Pidemmällä aikavälillä metsästyksen kestävä taso olisi arvioitava. Rajoitettu ja valvottu metsästys voidaan sallia arvioinnin perusteella, kunhan myös muut tarvittavat hoitotoimenpiteet on toteutettu. Tukkakoskeloa on metsästetty EU:ssa vain Suomessa ja Ruotsissa ja Ruotsi on lopettanut metsästyksen kauden 2020/21 jälkeen. Ruotsin saalismäärä oli aiemmin 2017/18 150-250.

2.2. Kansallinen lainsäädäntö

Metsästyslaki ja sen nojalla annetut säädökset

Metsästyslain (615/1993) 20 §:n 1 momentin mukaan metsästystä on harjoitettava kestävä käytön periaatteiden mukaisesti ja siten, että riistaeläinkannat eivät vaarannu, luontoa ei tarpeettomasti vahingoiteta, riistakantaa ei vaaranneta eikä eläimille tuoteta tarpeetonta kärsimystä. Metsästyslain järjestelmässä riistaeläin-lajien metsästämistä rajoitetaan ensisijaisesti metsästyslain 37 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksella säädetyllä vuosittaisella yleisellä rauhoitusajalla. Metsästysasetuksen (666/1993) 24 §:n 1 momentin 18 kohdassa on säädetty tukkakoskelon yleinen rauhoitusaika 1.1.–31.8. Lisäksi metsästyslain 38 §:ssä on säädetty maa- ja metsätalousministeriölle toimivalta kieltää tai rajoittaa metsästys tilapäisesti enintään kolmen vuoden määräajaksi maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

⁹Approach towards Annex II species not in a secure status. Overview of its implementation. Joseph van der Stegen, Nature Conservation Unit DG Environment. 2nd Meeting of the Task Force of the Recovery of Birds. 7.11.2022

<https://circabc.europa.eu/ui/group/e21159fc-a026-4045-a47f-9ff1a319e1c5/library/9e0cbe4a-ca32-4dfc-8014-6f8f205c7c98/details>

¹⁰ Review of data on Birds Directive Annex II species with non-Secure status. Version 8 – For the specifications of the contract on the recovery of birds. 26.4.2022. S. 45-47. <https://circabc.europa.eu/ui/group/e21159fc-a026-4045-a47f-9ff1a319e1c5/library/cef209ac-ad6d-487f-b186-a81bd2d2b8c9/details>

Metsästyslain 38 § on muutettu 1.8.2017 voimaan tulevalla lailla (504/2017). Sen mukaan, jos riistaeläinlajin kanta heikkenee pysyvästi tai tilapäisesti lajin esiintymisalueella tai osalla esiintymisaluetta, voidaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella kyseisen riistaeläinlajin metsästystä rajoittaa tai se voidaan kieltää kokonaan. Riistaeläinlajin metsästystä voidaan rajoittaa tai se voidaan kieltää myös, jos tavoiteltava riistaeläinlajin leviäminen tai metsästyksen tarkoituksenmukainen järjestäminen sitä edellyttää. Metsästyksen rajoittaminen voi tarkoittaa myös velvoitetta merkitä saalis tunnistemerkillä. Rajoitus tai kieltäminen voi olla voimassa korkeintaan kolme vuotta. Jos riistaeläinlajin kanta voimistuu elinvoimaiseksi, rajoitus tai kieltäminen tulee kumota ennen määräajan päättymistä. Rajoitus tai kieltäminen voi olla: 1) alueellinen; 2) ajallinen; 3) saaliseläimen sukupuolta koskeva; 4) metsästäjäkohtainen saaliskiintiö; tai 5) pyyntivälinettä tai pyyntimenetelmää koskeva. Rajoituksesta, kiellosta tai tunnistemerkistä säädetään tarkemmin maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Maa- ja metsätalousministeriön on kuultava ennen asetuksen antamista niitä riistanhoitoyhdistyksiä, joiden toiminta-alueella rajoitus tai kieltäminen koskee.

Kysymyksessä on siten erityisesti vuosittaisten kannanvaihteluiden perusteella tapahtuvan tilapäisen metsästyksen säätelyn mahdollistamiseksi säädetty toimivalta, jota korostaa toisaalta velvoite kumota kieltäminen tai rajoitus ennen määräajan päättymistä, jos riistaeläinkanta voimistuu elinvoimaiseksi. Kysymyksessä ei siis ole mihinkään tiettyyn uhanalaisuusarviointiin sidottu toimivalta, vaan riistakantojen vuotuisen vaihtelun seurannan perusteella sovellettu toimivalta. Tältä osin aiempaa käytäntöä ei ole ollut tarkoitus muuttaa metsästyslain muuttamisen yhteydessä. Käytännössä alueelliset rajaukset tulee toteuttaa selkeästi siten, ettei niiden alueellisesta ulottuvuudesta synny epäselvyyttä.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella (713/2018) tukkakoskelon metsästys kiellettiin kokonaan vuosina 2018-2020. Ministeriön asetuksella (595/2021) metsästyskieltoa jatkettiin kolmeksi vuodeksi 31.7.2024 saakka.

Saalistolaston tarkentamiseksi metsästysasetuksen 5 a § (392/2018) on muutettu siten, että kaikista saaliiksi saaduista tukkakoskeloista on tehtävä saalisilmoitus Suomen riistakeskuksen vahvistamalla lomakkeella tai sähköisen palvelun kautta Suomen riistakeskukselle. Saalisilmoitus on tehtävä seitsemän vuorokauden kuluessa eläimen pyydystämisestä. Saalisilmoituksessa on oltava seuraavat tiedot: 1) metsästäjän nimi ja metsästäjännumero; 2) pyydystettyjen eläinten määrä ja laji; 3) päivämäärä, jolloin yksilö saatiin saaliiksi; 4) kunta, jossa yksilö saatiin saaliiksi. Suomen talousvyöhykkeeltä saadusta saaliista on ilmoitettava 1–3 kohdassa tarkoitettut tiedot.

3 Metsästyskiellon kumoaminen

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella kumottaisiin tukkakoskelon metsästyskielto ennen kiellon määräajan päättymistä.

1 §

Asetuksen 1 §:n 1 momentissa kumottaisiin tukkakoskelon metsästyksen kieltämisestä metsästysvuosina 2021-2024 annettu maa- ja metsätalousministeriön asetus (595/2021).

2 § Voimaantulo

Asetuksen 2 §:n 1 momentissa säädettäisiin asetus tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2023.

4 Esityksen vaikutukset

Tukkakoskelo on riistalajina hyvin harvalukuinen ja vuotuiset saaliit ovat olleet pieniä, joten ennen metsästyskieltoa toteutuneiden saalismäärien perusteella arvioituna tukkakoskeloita saataisiin saaliiksi korkeintaan

muutamia satoja lintuja vuodessa. Luonnonvarakeskuksen saalistilaston mukaan vuosina 2009-2017 tukkakoskeloita saaliiksi saaneiden metsästäjien määrä on vaihdellut 100-800 metsästäjän välillä. Metsästyksen salliminen ei vaaranna tukkakoskelokannan tilaa Suomessa.

5 Asian valmistelu

Asetusluonnos on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä virkatyönä.

Asetusluonnoksesta pyydettiin lausuntoja seuraavilta tahoilta:

Suomen riistakeskus, riistanhoitoyhdistykset, MMM/ruokaosasto, ympäristöministeriö, sisäministeriö, poliisihallitus, rajavartiolaitos, Luonnonvarakeskus (LUKE), Suomen ympäristökeskus, Helsingin yliopisto/Metsätieteiden osasto/Wetland Ecology Group, Luonnontieteellinen keskusmuseo, Metsähallitus, Saamelaiskäräjät, Suomen Metsästäjäliitto ry, Suomen Ammattiriistanhoitajat ry, Luonnon- ja riistanhoitosäätiö, Suomen Kennelliitto ry:n metsästyskoiratyöryhmä, Metsästysspanielit ry, Suomen Pystykorvajärjestö r.y., Kanakoirakerho ry, Saksanseisojakerho ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK), Svenska lantbruksproducenternas centralförbund (SLC), Suomen Luonnonsuojeluliitto, BirdLife Suomi ry, WWF Suomi, Luonto-Liitto, Natur och Miljö r.f., Suomen eläinsuojeluyhdistysten liitto SEY ja Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry.

Lausunnoissa todettiin pääosin seuraavaa: ...

6 Voimaantulo

Maa- ja metsätalousministeriön asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.8.2023.