

MAA- JA METSÄTALOUSHALLINTOJEN ASETUS POIKKEUSLUVALLA SALLITTAVASTA SAUKON METSÄSTYKSESTÄ METSÄSTYSVUONNA 2017–2018

Pääasiallinen sisältö

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa esitetään suurimmat sallitut saalismäärät saukon rauhoituksesta poikkeamiseksi.

Asetus rajoittaa Suomen riistakeskuksen toimivaltaa, joten se ei voi poiketa näistä määristä. Suurin sallittu saalismäärä ei ole määrä, joka tulisi saavuttaa, vaan se asettaa Suomen riistakeskuksen lupaharkinnalle saukkojen määrää koskevan rajoituksen. Suomen riistakeskuksen tulee tapauskohtaisesti harkita ennen päätöksen tekemistä vielä erikseen, onko muuta tyydyttävää ratkaisua ja haittaako metsästys suotuisan suojelutason säilyttämistä. Harkintavaltaa rajaavat myös luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivissä 92/43/ETY, jäljempänä luontodirektiivi, mainitut myöntämisperusteet ja niiden tulkintasisältö, mikä on muotoutunut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisujen sekä luontodirektiivin tiukkaa suojelua koskevan ohjeasiakirjan¹ kautta. Saukko kuuluu luontodirektiivin liitteen IV ns. tiukasti suojeltuihin lajeihin.

Asetuksella sallittaisiin ainoastaan poikkeusluvalla enintään 55 saukon metsästys koko maassa. Asetus ei poikkeaisi metsästysvuoden 2016–2017 asetuksesta. Maa- ja metsätalousministeriö pyrkii tämän asetuksen avulla vähentämään yksittäisten saukkojen kalan- ja ravunkasvatukselle aiheuttamia vahinkoja. Luonnonveikossa ei ole tarpeen saukkoja metsästää poikkeusluvalla.

1 Nykytila

Saukko on rauhoitettu metsästyslain 37 §:n nojalla koko maassa ympäri vuoden. Rauhoituksesta voidaan kuitenkin poiketa metsästyslain 41 §:n poikkeuslupasääntelyn nojalla.

Metsästyslain 41 §:n 5 momentin mukaan poikkeuslupien ja 41 a §:n 4 momentissa tarkoitetun kiintiön nojalla pyydettyä saaliin vuotuista määrää voidaan rajoittaa maa- ja metsätalousministeriön asetuksella, jossa voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, mitä riistaeläinlajeja tai poikkeuslupan myöntämisperustetta rajoitus koskee, suurimmasta sallitusta saalismäärästä, saalisyksilöiden sukupuolesta ja iästä sekä alueesta, jota rajoitus koskee. Maa- ja metsätalousministeriöllä on siten toimivalta rajoittaa poikkeuslupien nojalla pyydettyä saaliin määrää ja aluetta.

Suomen riistakeskukselle on annettu 1.3.2011 voimaan tulleilla metsästyslain muutoksilla toimivalta myöntää riistaeläinten pyynti- ja poikkeuslupia. Suomen riistakeskus on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jossa em. kaltaiset julkiset hallintotehtävät tehdään rikosoikeudellisella virkavastuulla. Suomen riistakeskusta ohjaa ja valvoo maa- ja metsätalousministeriö. Poikkeuslupiin liittyvä Suomen riistakeskuksen harkintavalta on myös hyvin pitkälle sidottua harkintaa, jota rajaavat Euroopan unionin luonto- ja lintudirektiivit. Suomen riistakeskuksen luvat koskevat lisäksi yksittäistä eläintä tai eläimiä. Suomen riistakeskuksen harkintaa rajaa myös tämä maa- ja metsätalousministeriön asetuksella määräämä suurin sallittu saalismäärä ja aluetta koskeva rajoitus. Suomen riistakeskus ei voi poiketa näistä määristä tai myöntää poikkeuslupia asetuksessa mainittuun alueen ulkopuolelle.

Myöntämisperusteet on säädetty Euroopan unionin neuvoston direktiiveissä ja niillä on siten olemassa tietty tulkintasisältö, mikä on muotoutunut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisujen sekä luontodirektiivin

¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/index_en.htm

tiukkaa suojelua koskevan ohjeasiakirjan kautta. Erityisenä edellytyksenä on kaikissa tapauksissa se, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole.

Saukko kuuluu luontodirektiivin liitteen IV ns. tiukasti suojeltuihin lajeihin. Luontodirektiivin 2 artikla edellyttää, että jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet näiden lajien tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi ja kiellettävä mm. kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen ja tappaminen. EU:n jäsenenä Suomi on velvollinen saattamaan yhteisöoikeuden säännökset voimaan ja noudattamaan niissä asetettuja tavoitteita suotuisan suojelun tason säilyttämiseksi. Suomi on rauhoittanut metsästyslain 37 §:llä saukon ympäri vuoden. Luontodirektiivin 2006–2012 raportoinnissa saukon suojelutason on arvioitu olevan suotuisa.

Luontodirektiivi sallii poikkeamisen tiukasta suojelujärjestelmästä. Direktiivin 16 artiklassa säädetään tarkemmin niistä yksityiskohdista, joita suojelusta poikkeamisessa on sovellettava. Suojelusta poikkeaminen on mahdollista, mikäli toimenpiteelle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua eikä poikkeaminen heikennä lajin suojelutasoa. Tämän lisäksi poikkeamisen on täytettävä yksi erityisistä poikkeamisperusteista: esim. erityisen merkittävien vahinkojen estäminen tai ns. kannanhoidolliset perusteet. Luontodirektiivissä ei ole erityisiä vuodenaikaan sidottuja rajoitteita poikkeamiselle, joten poikkeaminen näiden lajien suojelusta on siten mahdollista myös keväällä. Luontodirektiivi kuitenkin edellyttää kansallisen viranomaisen tapauskohtaista tarkintaa.

Suomi on pannut täytäntöön luontodirektiivin 16 artiklan poikkeussäätelyn metsästyslailla. Säätely on 1.3.2011 lähtien metsästyslain 41 sekä 41 a §:ssä. Aiemmin vastaava säätely oli metsästysasetuksessa. Poikkeuslupa saukon metsästämisestä voidaan myöntää erityisenä vahinkoperusteisena poikkeuslupana. Poikkeamisella pyritään esimerkiksi estämään erityisen merkittäviä vahinkoja kalan- tai ravunkasvatukselle. Luonnonvesissä ei ole tarpeen saukkoja metsästä poikkeusluvin. Poikkeaminen ei saa kuitenkaan heikentää lajin suotuisaa suojelutasoa tai sen saavuttamista ja poikkeaminen on mahdollista vain, jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole ratkaista saukon aiheuttamaa ongelmaa.

Valtioneuvoston asetuksessa metsästyslaissa säädetyistä poikkeuksista (452/2013) on säädetty poikkeuslupien hakemisesta, poikkeamisen edellytysten arvioinnista, kannanhoidollisen metsästyksen ajoista, lupamääräyksistä, saaliin ilmoittamisvelvollisuudesta.

2 Luonnonvarakeskuksen lausunto saukkokannan tilasta (16.6.2015 Dnro 1245/00 04 05/2015) liitteenä

Saukon osalta uudempaa kuin vuoden 2015 arvioita ei ole saatavilla. Viimeisimmät tiedot ovat riistakolmiolaskennoista (riistakolmiot.fi), mutta kannan muutokset eivät yleensä ole kovin nopeita eikä pieniin toisaalta muutoksiin päästä näillä laskennoilla kiinni.

Vuoden 2015 LUKE:n lausunnosta ilmenee, että lumijälkihavaintojen perusteella saukon kanta hieman yli kaksinkertaistui kuluneen runsaan neljännesvuosisadan aikana. Sen jälkeen viimeisin arvio kannan koosta on tehty vuoden 2015 uhanalaisuusarvioinnin yhteydessä, jolloin arvioitiin saukkokannan olevan hieman yli 4 000 yksilöä.

3 Suurimmat sallitut saalismäärät 2017–2018

3.1 Suurimmat sallitut saalismäärät

Asetuksessa esitetään suurimmaksi sallituksi saalismääräksi 55 saukkoyksilöä. Määrä on ollut sama useamman vuoden ja saalismäärien perusteella se on riittänyt ongelmatilanteiden hoitamiseen. Metsästysvuoden 2016–2017 aikana kokonaiskuolleisuus on yhteensä 47 saukkoa (5.6.2017 tilanne). Vahinkoperusteisilla on saatu saaliiksi kahdeksan saukkoa. Muutoin kuolleita on löydetty 39, joista liikenteessä kuolleita on valtaosa

(25). Kiintiön laskeminen on myös tarpeetonta, kun otetaan huomioon, että suurin sallittu saalismäärä ei ole määrä, joka tulisi saavuttaa.

3.2 Erityistä

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että Suomen riistakeskuksen tulee harkita vielä erikseen ennen poikkeusluvan myöntämistä, onko alueittain muuta tyydyttävää ratkaisua ja haittaako metsästys suotuisan suojelutason säilyttämistä. Suomen riistakeskuksen tulee myös poikkeuslupa-asetuksen mukaisesti selvittää metsästyslain 41 a §:n 1–3 kohdan tapauksissa poikkeusluvan kohteena olevan riistaeläimen kanta alueella, yksilön käyttäytyminen haetulla alueella, tarvittaessa viranomaisen, julkisia hallintotehtäviä hoitavien organisaatioiden ja tutkimuslaitosten tiedot, jotka liittyvät poikkeusluvan hakuperusteeseen sekä toimenpiteet, jotka poikkeusluvan sijasta voitaisiin toteuttaa. Tämä Suomen riistakeskuksen täytyy todentaa erikseen jokaisen lupahakemuksen kohdalla sekä lisäksi dokumentoida tarkasti poikkeuslupapäätökseen kaikki luontodirektiivin 16 artiklan 3 kohdassa mainitut yksityiskohtaiset muotovaatimukset, jotka on todettu jotta luontodirektiivin jäsenvaltioille asettamat velvoitteet raportoinnista voidaan täyttää.

4 Esityksen vaikutukset

Koko maan saukkokanta on kuluneiden 25 vuoden aikana suunnilleen kaksinkertaistunut. Runsastuminen on ollut erityisen voimakasta Uudellamaalla, Varsinais-Suomessa ja Etelä-Hämeessä. Kannan kasvu on ollut suurta myös Lapissa ja molempien Pohjanmaiden yhdistetyllä alueella. Esitettävä 55 saukon suurin sallittu saalismäärä on sama kuin aiempina vuosina on asetettu. Tämän suuruinen suurin sallittu saalismäärä ei siis vaikuta heikentävästi saukkokantaan.

Maa- ja metsätalousministeriö ei katso tarpeelliseksi nostaa suurinta sallittua saalismäärää aiemmasta, sillä saukkokannan hoidon tavoitteena on edelleenkin kannan vahvistuminen ja levittäytyminen uusille alueille.

Esityksellä ei siis ole vaikutusta nykytilaan.

5 Asian valmistelu

Maa- ja metsätalousministeriössä on valmisteltu virkatyönä ehdotus maa- ja metsätalousministeriön asetukseksi poikkeusluvalla sallittavasta saukon metsästyksestä metsästysvuonna 2017–2018. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoja seuraavilta tahoilta: ympäristöministeriö, Suomen riistakeskus, Metsähallitus, Luonnonvarakeskus (LUKE), Suomen ympäristökeskus (SYKE), Suomen Luonnonsuojeluliitto (SLL), Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto (MTK), Svenska lantbruksproducenternas centralförbund (SLC), WWF Suomi, Suomen Metsästäjäläitto ry, Natur och Miljö r.f., Luonto-Liitto, Suomen Ammattikalastajaliitto (SAKL), Kalatalouden Keskusliitto, Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ja Perämeren kalastusalue, Luonnonsuojeluliitto Tapiola. Lausuntoja saatiin kahdeksan.

MTK:lla ei ole huomautettavaa esitykseen.

Suomen riistakeskus katsoo, että saukon osalta esitys on tarkoituksenmukainen ja ainut huomio on asetusmuistion 2. sivun maininta, jossa kokonaissaaliin todetaan olevan kuluvana metsästysvuonna yhteensä 47 yksilöä. Kyseinen luku on kuitenkin kokonaiskuolleisuus, josta valtaosa koostuu muistion mukaisesti ns. muutoin kuolleista saukoista.

Luonnonvarakeskus toteaa kannan olleen melko vakaa noin 15 vuoden ajan, kannan koko on noin 3 000–4 000 yksilöä. Kanta kestää enintään 55 yksilön metsästyksen poikkeusluvalla. Luke haluaa korostaa, että tärkeintä olisi estää erilaisilla rakenteilla saukkojen pääsy kalanviljelylaitoksille ja metsästyksen tulisi olla viimeinen keino vahinkojen ehkäisemiseksi. Yleisempää metsästystä saukkokanta ei kestä.

Ympäristöministeriö pitää esitystä kiintiöstä perusteltuna edellyttäen, että poikkeuslupaperusteet täyttyvät.

Suomen metsästäjäläitto pitää poikkeuslupamäärää toistaiseksi riittävänä.

Suomen luonnonsuojeluliitto katsoo, että koska lupia on käytetty hyvin vähän, vain kahdeksan, on siihen nähden 55 yksilön kiintiö on tarpeettoman suuri. Vahingot voisi yleensä torjua hyvin tehdyllä aitaamisella – eli muu tapa kuin tappaminen on olemassa ja siksi tappoluvan ehtojen täyttyminen on kyseenalaista. Lisäksi tappaminen on tehoton tapa estää vahinkoja, koska saukot liikkuvat erittäin laajalla elinpiirillä ja kun yksi tapetaan, uusi yksilö saapuu pian vapaalle ruokailupaikalle. Useamman saukon ryhmä on syksyllä ja talvella on lähes poikkeuksetta emo edellisessä poikasten kanssa. Tällaisesta poikueryhmästä ei pitäisi saada tappaa emoa, koska poikaset eivät yleensä selviä ilman emoa talven yli.

WWF Suomen mielestä tulee myönnettävät luvat kohdentaa tarkasti vain kalan- tai ravunkasvatukselle kasvatusaltaissa merkittävää haittaa aiheuttaviin yksilöihin. WWF on toistuvasti esittänyt ja esittää jälleen, että tämä tulisi selväsanaisesti kirjata asetukseen. Jokaisessa tapauksessa on selvitettävä, miksi kasvatusaltaiden saukonpitävä aitaaminen tai muu ratkaisu aiheutuvan erityisen merkittävän vahingon estämiseksi ei ole mahdollinen. Kasvatusaltaiden aitaaminen saukonpitävästi on myös kalankasvatuksen kannalta kestävämpi ratkaisu, sillä metsästäjällä poistetun saukon tilalle saapuu usein uusi saukko.

Suomen saukkokanta on kehittynyt suotuisasti ja saukko on pikkuhiljaa asuttanut uudestaan myös alueita, joilta laji on aikanaan hävitetty. Viime vuosina, kun poikkeuslupakiintiö on ollut nyt esitetyllä 55 yksilön tasolla, on poikkeuslupien nojalla pyydytetty alle 15 saukkoa vuodessa. Näin ollen kannan arvioituun kokoon nähden toteutuneet pyyntimäärät ovat kohtuullisella tasolla, mutta tuntuvasti ehdotettua vähäisempi poikkeuslupien määrä riittää olemassa olevaan tarpeeseen.

WWF esittää poikkeuslupakiintiön asettamista aiempina vuosina toteutuneen pyynnin mukaan korkeintaan 20 kalan- tai ravunkasvatukselle kasvatusaltaissa merkittävää haittaa aiheuttavaan yksilöön.

Luonnonsuojeluliitto Tapiola yhtyy ministeriön näkemykseen siitä, ettei saukon kiintiötä ole tarpeen kasvattaa. Yhdistys muistuttaa, että poikkeuslupamenettelyt ovat viimesijaisia ja ensisijaisesti tulisi käyttää ennaltaehkäiseviä menetelmiä. Minkäänlaista yhteenvetoa poikkeusluvista ei ole esitetty ja sellainen olisi ollut tarpeen nähdä, jotta olisi ollut mahdollista arvioida ennalta ehkäisevien menetelmien mahdollisuutta.

6 Voimaantulo

Maa- ja metsätalousministeriön asetus ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.8.2017.

16.6.2015

Luke 1245/00 04 05/2015

Maa- ja metsätalousministeriö
Luonnonvaraosasto
Kirjaamo
kirjaamo@mmm.fi

Viite: Maa- ja metsätalousministeriön ja Luonnonvarakeskuksen tulossopimus 2015–2019, MMM 73/031/2015, Luke 955/00 00 03 00/2014

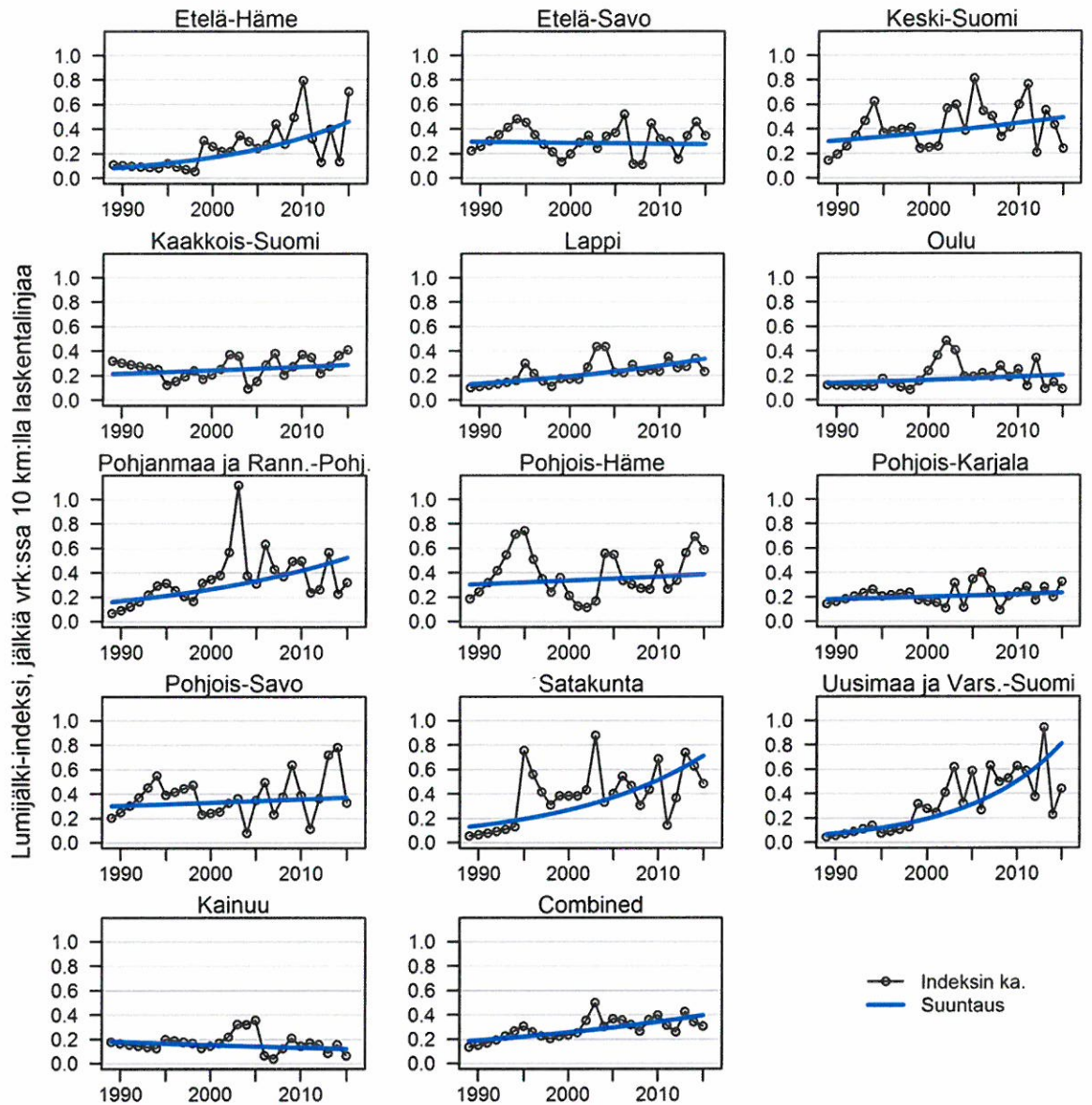
Lausunto saukon kannan tilasta ja muutoksista vuosina 1989–2015

Luonnonvarakeskus (Luke) tuottaa riista- ja kalakantojen kestävän ja monipuolisen hyödyntämisen säätelyn edellyttämät riista- ja kalakantojen arviot ja ennusteet kantojen tilasta, alueellisen ja ajallisen säätelyn edellyttämät saalistilastot sekä huolehtii kannanarvioinnin kehittämisen edellyttämästä tutkimuksesta.

Lausuntonaan saukon kannan tilasta ja muutoksista Luonnonvarakeskus esittää seuraavan.

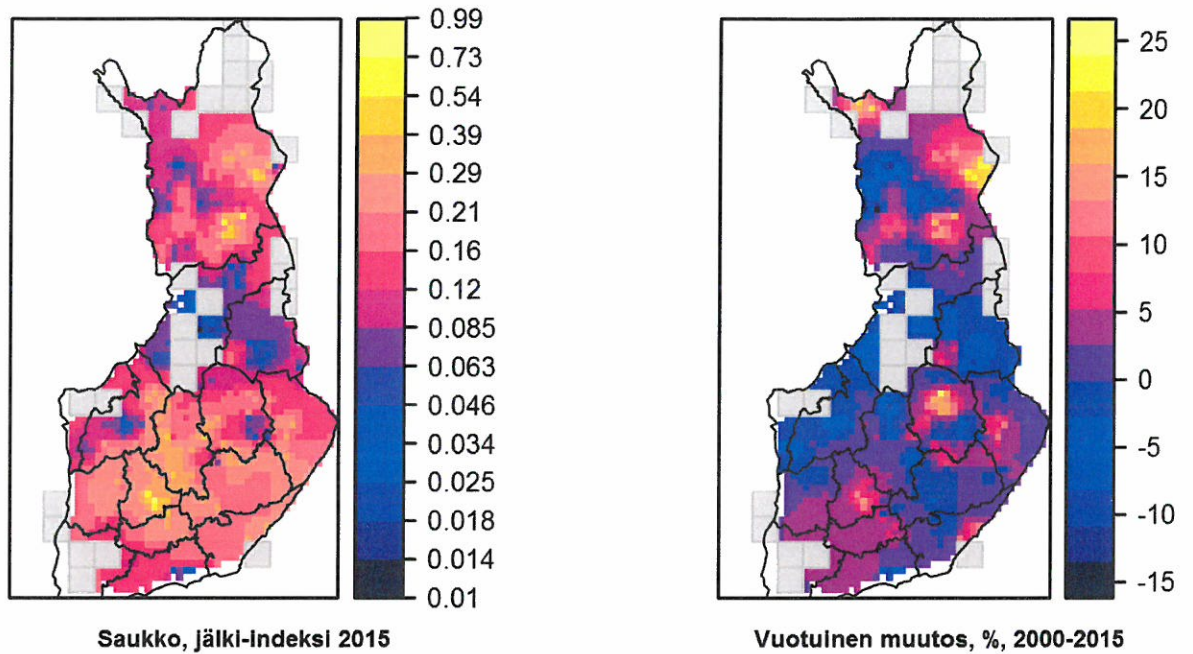
Lausunto perustuu analyysiin, jonka tutkimuslaitos tekee riista- ja peltokolmioiden yhdistetyn aineiston perusteella vuodesta 1989 vuoteen 2015. Aineistosta on laskettu riistakeskusalueittain vuosittaiset kannanmuutosindeksit log-lineaarista mallinnusta (TRIM-ohjelmisto) käyttäen; kannanmuutosindeksit on muutettu jälkitiheyksiksi kolmioreittien yhteyksinä kymmentä kilometriä ja vuorokautta kohden (kuva 1). Aineistosta on lisäksi laskettu kriging-interpoloinnilla jälki-indeksikartta, joka havainnollistaa saukon esiintymisen runsautta maan eri osissa (kuva 2). Huomattava on kuitenkin, että krige-pinnassa indeksit ovat säännönmukaisesti hieman pienempiä kuin indeksikäyrissä, koska spatiaalisessa mallinnuksessa on otettu huomioon myös kokonaan saukottomat kolmiot. TRIMissä mukana ovat vain ne kolmiot, joilta saukkoa on havaittu. Aineistosta on lisäksi laadittu kannankoon keskimääräinen vuotuinen muutos jaksolla 2000–2015, joka niin ikään on interpoloitu kartaksi (kuva 2).

Lumijälkihavaintojen perusteella saukon kanta hieman yli kaksinkertaistui kuluneen runsaan neljännesvuosisadan aikana (kuva 1). Kannan voimistuminen ajoittui erityisesti 1990-luvulle ja on vakaantunut useimmilla alueilla 2000-luvulla. Seurantajakson alussa vahvimmissa alueilla Etelä-Savossa, Keski-Suomessa ja Pohjois-Savossa ei runsastumista ole tapahtunut, ei liioin Pohjois-Hämeessä, jossa kanta on kuitenkin aineiston perusteella vaihdellut suuresti. Kannan vahvistuminen on tapahtunut erityisesti Etelä-Hämeessä, Lapissa, Pohjanmaalla ja Rannikko-Pohjanmaalla, Satakunnassa sekä Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa. Satunnaistekijät vaikuttavat vuosittaisiin vaihteluihin siten, että esimerkiksi 1–3:n viime vuoden aikaisiin muutoksiin ei tule kiinnittää erityistä huomiota.



Kuva 1. Saukon lumijälki-indeksit (kolmioreitin ylitysjälkiä vuorokaudessa 10 kilometrillä laskentalinjaa) vuosina 1989–2015 riistakeskusalueittain.

Vuonna 2015 saukko on runsain Pohjois-Hämeen kaakkoisosissa ja Lapin kaakkoisosissa (kuva 2). Viimeksi kuluneen kuudentoista vuoden aikana kesimääräiset vuosittaiset muutokset ovat olleet jokseenkin vähäisiä, $\pm 10\%$ keskiarvon kahta puolen; vahvemman kannankasvun alueita löytyy Pohjois-Savosta ja Itä-Lapista (kuva 2).



Kuva 2. Saukon jälki-indeksi vuonna 2015 tehtyjen riista- ja peltokolmioiden yhdistetyn aineiston perusteella (vasen kartta). Tiheyspinta on laskettu kriging-menetelmällä; pikselikoko on $12,5 \times 12,5$ km. Harmailla alueilla ei havaintoja ollut riittävästi; valkeilla alueilla ei kolmiolaskentoja ole tehty. Oikeanpuoleisessa kartassa on vastaavasti saucon vuotuinen kannanmuutos 2000-luvulla.

Kolmioaineistojen perusteella Suomen saukkokanta on suunnilleen kaksinkertaistunut viimeisten 25 vuoden aikana (kuva 2). Runsastuminen on ollut erityisen voimakasta Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa (joita ei vähäisen aineiston takia ole mielekäästä analysoida erikseen) ja Etelä-Hämeessä. Vuosivaihtelut ovat olleet suuria useimmilla alueilla, mikä heijastelee todellisia kannanvaihteluja ja havainnointitehokkuuteen vaikuttavia olosuhteiden vaihteluja sekä todennäköisesti myös näiden yhdysvaikutusta. Kannan kasvu on ollut suurta myös Lapissa ja molempien Pohjanmaiden yhdistetyllä alueella. Oulussa ja Satakunnassa kannan pääasiallinen kasvu näyttäisi tapahtuneen hyppäyksellisesti ensimmäisten seurantavuosien jälkeen.

Yksikönjohtaja Markku Järvenpään poissa ollessa
tutkimus- ja kehittämisspäällikkö

Riitta Rahkonen
Riitta Rahkonen

Erikoistutkija

Raimo Parmanne
Raimo Parmanne

Lausunnon vastuuvalmistelijat/lisätietoja: erikoistutkija Juha Tiainen ja tutkija Jukka Rintala, Luonnonvarat ja biotuotanto