



WWF *for a living planet*

WWF
Lintulahdenkatu 10
00500 HELSINKI

Puh: (09) 7740 100
Faksi: (09) 7740 2139
www.wwf.fi, www.panda.org

Maa- ja metsätalousministeriö
Luonnonvaraosasto / Erätalousyksikkö
Osastopäällikkö, ylijohtaja Tuula Packalen (tuula.packalen@gov.fi)
Erikoisasiantuntija Jussi Laanikari (jussi.laanikari@gov.fi)
kirjaamo@mmm.fi

17.12.2021

Viite: MMM lausuntopyyntö Dnro VN/30213/2021
Asia: WWF:n lausunto maa- ja metsätalousministeriön asetuksesta poikkeusluvilla sallittavasta ahman metsästyksestä metsästysvuonna 2021–2022

WWF kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Ahma on Suomessa erittäin uhanalainen laji, jonka ainoa uhka ja uhanalaisuuden syy on pyynti¹ – sekä laitton että laillinen. Ahma aiheuttaa suurpedoista eniten porovahinkoja, ja on tärkeää, että ahman aiheuttamat tappiot porotaloudelle korvataan oikeudenmukaisesti. Erittäin uhanalaisen ahman metsästys ei ole oikea keino sen suojelun ja poronhoidon intressien yhteen sovittamiseen.

WWF on toistuvasti esittänyt ja esittää edelleen, **että tärkein toimenpide ahman suojelun ja poronhoidon yhteensovittamisessa olisi siirtyä reviiripohjaiseen, ahman onnistuneiden pesintöjen määrän perusteella paliskunnalle maksettavaan porovahinkojen korvaukseen**. Maakotkan kohdalla näin on toimittu jo pitkään ja hyvin tuloksin. Maakotkan esimerkki osoittaa, että reviiripohjaisen korvausjärjestelmän myötä lajiin kohdistuva vaino on käytännössä loppunut ja asenteet maakotkaa kohtaan ovat muuttuneet positiiviseen suuntaan. Ruotsissa siirryttiin reviiripohjaiseen ahman aiheuttamien porovahinkojen korvaukseen jo 1990-luvulla, ja sen jälkeen Ruotsin poronhoitoalueen ahmakanta on kasvanut merkittävästi².

Norjassa suurpetojen poistot tehdään suurelta osin viranomaistyönä. Nykyistä huomattavasti parempi ratkaisu Suomessakin olisi palkata poronhoitoalueelle valtion erävalvojia, joiden tehtävänä olisi poikkeusluvin tehtävät suurpetojen poistot sekä suurpetojen aiheuttamien porovahinkojen tehostettu maastotarkastus. Vaihtoehtoinen ratkaisu merkittäviä porovahinkoja aiheuttavan ahmayksilön poistamiseksi on ottaa se elävänä kiinni ja – jos kyseessä ei ole imettävä naaras – siirtää se vahvistamaan ahmakantaa muualle.

WWF:n esitykset

- **WWF vastustaa poikkeuslupien myöntämistä ahmalle**, kunnes myös poronhoitoalueen ahmakannan voidaan osoittaa olevan koko levinneisyysalueellaan selkeästi elpymässä nykyisestä erittäin uhanalaisesta asemastaan. Tällä hetkellä ahmakannan kehitys varsinkin ns. tunturiahman ja Suomen kolmen pohjoisimman kunnan osalta on päinvastainen.
- Porotalouden ja suurpetojen yhteensovittamiseen tulee hakea kestävämpiä ratkaisuja kuin nyt esitettävä erittäin uhanalaisen lajin metsästys. Lupaavin ratkaisu olisi **siirtyä reviiripohjaiseen**,

¹ Hyvärinen, E., Juslén, A., Kemppainen, E., Uddström, A. & Liukko, U.-M. (toim.) 2019. Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. Helsinki. 704 s.

² Persson, J., Rauset, G. R. and Chapron, G. (2015): Paying for an Endangered Predator Leads to Population Recovery. Conservation Letters, 8: 345–350. doi:10.1111/conl.12171



ahman onnistuneiden pesintöjen määrän perusteella paliskunnalle maksettavaan porovahinkojen korvaukseen.

- Mahdollisten erityisen merkittäviä porovahinkoja aiheuttavien yksilöiden poistamiseksi on tarjolla ”muu tyydyttävä ratkaisu”, kyseisten tarkasti valikoitujen yksilöiden siirto muualle poronhoitoalueelle ja poronhoitoalueen eteläpuoleiseen Suomeen.
- Lisäksi on panostettava ahman hoitosuunnitelman mukaisesti nykyistä enemmän ahmojen **laittoman tappamisen ehkäisyyn sekä erävalvonnan ja petovahinkojen maastotarkastuksen tehostamiseen.** Erävalvonnan resursseja on tuntuvasti lisättävä, ja kokeilemisen arvoinen ratkaisu olisi palkata poronhoitoalueelle valtion erävalvoja, joiden tehtävänä olisi poikkeusluvin tehtävät suurpetojen poistot ja siirrot sekä suurpetojen aiheuttamien porovahinkojen tehostettu maastotarkastus.
- Koska varsinkin poronhoitoalueen pohjoisosissa osa ahman tappamiksi ilmoitetuista poroista on ollut nälkiintyneitä, tulee poromääriin ja porolaidunten kuntoon kiinnittää enemmän huomiota. Suurimpien sallittujen poromäärien ylitykseen tulee puuttua tehokkaasti, esimerkiksi niin että petovahinkokorvauksia maksettaisi vain niihin paliskuntiin, joissa ei ylitetä asetuksen mukaista suurin sallittua poromäärää.
- Jos maa- ja metsätalousministeriö kaikesta huolimatta päättää sallia erittäin uhanalaisen ahman pyynnin, **poikkeuslupia ei missään tapauksessa tule myöntää:**
 - **Natura 2000 -alueille, joiden suojeluperusteena ahma on**
 - **tammikuun jälkeiselle ajalle**
 - **paliskuntiin, joissa ylitetään asetuksen mukainen suurin sallittu poromäärä**
 - **ellei poikkeusluvan päämäärää ole tuettu selvin ja täsmällisin perusteluin, ja jos riistakeskus ei kykene täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella osoittamaan, että poikkeusluvilla kyetään saavuttamaan tämä päämäärä**
 - **jos ei ole asianmukaisesti osoitettu jokaisessa yksittäisessä tapauksessa, ettei poikkeusluvalla tavoiteltua päämäärää voida saavuttaa muulla tyydyttävällä ratkaisulla**
 - **jos ei ole taattu sitä, ettei poikkeusluvilla haitata ahman kantojen suotuisan suojelun tason saavuttamista koko sen luontaisella levinneisyysalueella**
 - **jos niissä ei tarkasti yksilöidä vahinkoja aiheuttavaa yksilöä ja jos niiden perusteella ei tarkasti valvota pyynnin tosiasiallista kohdistumista tiettyyn todennettuun yksilöön**

Nämä rajaukset tulee kirjata nimenomaisesti asetusmuistioon.

WWF:n perustelut

Maa- ja metsätalousministeriö päätti vuonna 2017 sallia 35 vuotta täysin rauhoitettuna olleen ahman metsästyksen poikkeusluvin porovahinkojen vähentämiseksi. Suurimmaksi sallituksi saalismääräksi asetettiin kahdeksan ahmaa, ja myönnettyillä luvilla tapettiin kahdeksan yksilöä. Vuosina 2018, 2019, 2020 ja 2021 sallittiin uudestaan kahdeksan ahman poikkeuslupakiintiö kunakin vuotena.

Yhteensä poikkeusluvilla on vuosina 2017–2021 tapettu jo 36 ahmaa. Yli puolet niistä on tapettu Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla luonnonsuojelualueilla, joiden yhtenä perustelajina ahma on. Tapettujen ahmojen vaikutus poronhoitoalueen ja kyseisten Natura 2000 -alueiden ahmakantaan on kumuloituva, sillä ahma on luonnostaan pitkäikäinen ja hitaasti lisääntyvä laji. Räikeimmin tämä näkyy Urho Kekkosen kansallispuiston – Sompion – Kemihaaran Natura 2000 -alueella, jonka pienestä ahmakannasta tapettiin vuosina 2017-2019 yhteensä 7 ahmaa.



Nyt maa- ja metsätalousministeriö esittää jälleen kahdeksan ahman tappokiintiötä pohjoiselle ja itäiselle poronhoitoalueelle metsästysvuodelle 2021–2022. WWF vastustaa poikkeuslupien myöntämistä.

Juridinen tilanne muuttui Natura 2000 -alueille myönnettävien poikkeuslupien osalta oleellisesti korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä KHO 2020:31. Natura 2000 -alueille, joiden perustelajina ahma on, on ahman metsästyksen myönnettäville poikkeusluville tehtävä Natura-arviointi³.

Riistakeskus on metsästysvuonna 2020-2021 muodollisesti edellyttänyt Natura-arviointeja poikkeuslupakäsittelyissä, mutta arviointien sisältö ei ole täyttänyt säännösten ja oikeuskäytännön niille asettamia vaatimuksia. Maa- ja metsätalousministeriöllä on riistahallintolain mukaan velvollisuus ohjata ja valvoa riistakeskuksen toimintaa. Tätä velvollisuutta ei ole WWF:n näkemyksen mukaan riittävällä tavalla täytetty Natura-arviointien sisältövaatimusten osalta. Viime metsästyskauden luvista on vireillä valituksia Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa, jotka koskevat mm. Natura-arviointien sisältövaatimusten täyttymättä jäämistä.

Ministeriön pitää edistää myönnettävien poikkeuslupien laillisuutta KHO:n päätöksen valossa sekä toteuttaa metsästyslain mukaista ohjaus- ja valvontavelvollisuuttansa.

Ahman suojelun juridinen perusta

WWF on toistuvasti nostanut esiin merkittäviä ongelmia ahman tappamiseen myönnettyihin poikkeuslupiin liittyen, erityisesti koska ahma on Suomessa erittäin uhanalainen laji. **Lähtökohtaisesti erittäin uhanalainen laji ei voi olla suotuisalla suojelun tasolla**⁴. Lisäksi erityisen huomionarvoista on, että Ylä-Lapin ns. tunturiahmakanta on viime vuosina taantunut edelleen nimenomaan metsästyksen takia.

Komissio on asiassa C-342/05 ottanut kantaa erittäin uhanalaisen lajin suotuisan suojelun tilaan toteamalla, että uhanalaisen lajin suojelun tasoa ei voida pitää suotuisana. Myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2013:185 on arvioitu suotuisan suojelun tasoa ja edellytyksiä suojelusta poikkeamiselle. Ratkaisussa siteerataan oikeuskirjallisuutta⁵ seuraavasti: *”Uhanalaisten lajien osalta lajin suojelutilannetta ei voida kuvata määritelmällä suotuisa eikä poikkeuksen myöntämisedellytys voi siten täytyä. --- Arvioinnissa*

³ Korkein hallinto-oikeus kirjaa vuosikirjapäätöksen KHO:2020:31 yhteenvedossa: ”Korkein hallinto-oikeus totesi, että Suomen riistakeskus ei ollut asianmukaisesti arvioinut poikkeusluvalla sallitun pyynnin vaikutusta Natura-kohteiden ahmakantaan. Kun otettiin erityisesti huomioon, että ahma oli Natura-kohteiden suojeluperusteena oleva laji ja luontodirektiivin liitteen II ensisijaisesti suojeltava laji, sekä ahmayksilöiden vähälukuisuus, korkein hallinto-oikeus katsoi, että olemassa olevien tietojen perusteella ei ollut voitu sulkea pois sitä, että Suomen riistakeskuksen päätöksellä sallittu kahden ahman tappaminen vaikutti merkittävästi Natura-kohteiden suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin. Poikkeuslupan myöntäminen ilman Natura-arviointia oli ollut vastoin luonnonsuojelulain 65 §:ää.”

⁴ Laikre, L., Nilsson, T., Primmer, C.R., Ryman, N. & Allendorf, F.W. (2009). Importance of genetics in the interpretation of favourable conservation status. *Conserv. Biol.*, 23, 1378-1381: “A well-established system for assessing the status of populations, developed by the International Union for Conservation of Nature (IUCN), is the red list categories (IUCN 2001). The relationship between the FCS concept of the Habitats Directive and the red list categories is briefly described in the general guidance document (European Commission 2006): the red list categories and FCS classifications “are clearly related and are based on interpretations of similar data, however it is not possible to give an exact correspondence in all cases.” This document also suggests that a population in the red list category endangered will normally not have FCS, whereas a population classified as vulnerable sometimes can. According to the criteria lists proposed by Linnell et al. (2008), a population classified as critically endangered, endangered, or vulnerable in the IUCN system cannot have FCS.”

⁵ Suvantola, Leila & Similä, Jukka: Luonnonsuojelu-oikeus (2011). Myös artikkelissa Kallio, Pasi: Suotuisa suojelutaso luonnonsuojelu-oikeudessa (2001) todetaan sivulla 100: *”--lienee selvää, ettei lajin suojelutaso voi olla suotuisa, jos laji on määritelty uhanalaiseksi eli sen luontainen säilyminen Suomessa on vaarantunut.”*



on lisäksi noudatettava varovaisuusperiaatetta, sillä luonnontieteellistä tietoa leimaa aina epävarmuus --- Jos lajin suojelutaso alittaa suotuisan suojelutason rajan, oikeudelliset edellytykset poikkeuksen myöntämiselle eivät täyty.” Ahman suotuisan suojelun taso ei ole poliittisesti määriteltävissä, vaan sen on perustuttava tieteeseen ja noudatettava sekä kansallista että Euroopan unionin oikeutta.

Kuten asetusmuistiossa todetaan, Suomi on rauhoittanut ahman ympäri vuoden metsästyslain 37 §:n nojalla, ja käytännössä ahmaan kohdistetaan kansallisesti samoja säännöksiä kuin luontodirektiivin IV-liitteen lajeihin.

Euroopan unionin tuomioistuin on 10.10.2019 antanut ratkaisun C-674/17 susien kannanhoidollista metsästystä koskevassa asiassa, jossa Suomen korkein hallinto-oikeus pyysi unionin tuomioistuimen linjausta. Kyseinen ratkaisu linjaa merkittävällä tavalla luontodirektiivin tulkintaa ja täsmentää poikkeusluvilta edellytetyjä perusteluja.

Kun otetaan huomioon suden ja ahman metsästystä koskevan kansallisen sääntelyn yhtenäisyys ja se, miten luontodirektiivi on implementoitu Suomessa, unionin tuomioistuimen ratkaisu ja sen perusteella annettu KHO:n päätös on otettava huomioon sekä nyt lausunnolla olevassa asetusmuistiossa että suurpetojen poikkeuslupamenettelyissä laajemmin. Analogisesti voidaan WWF:n näkemyksen mukaan tulkita Suomen käytännön olleen luontodirektiivin ja sen hengen vastaista susien metsästystä koskevien poikkeuslupien lisäksi erittäin uhanalaisen ahmaa koskevien poikkeuslupien osalta.

Korkein hallinto-oikeus on antanut susiasiansa lopullisen ratkaisunsa KHO:2020:27⁶. Lisäksi korkein hallinto-oikeus on antanut edellä viitatus ratkaisun aiempia ahman metsästystä koskevia poikkeuslupia koskevassa valitusprosessissa. Viranomaisen on noudatettava korkeimman hallinto-oikeuden linjauksia.

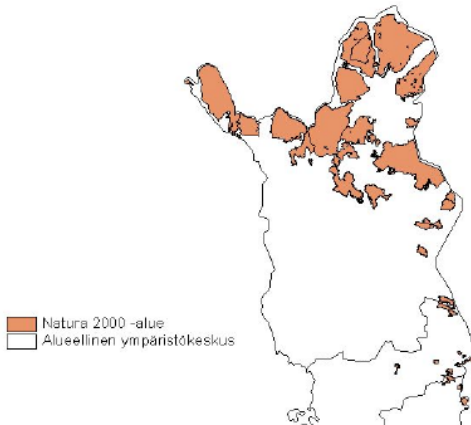
Ahma on luontodirektiivin liitteen II laji, jolle on osoitettava suojelualueita. Luontodirektiivin 6.2 artikla edellyttää, että *”Jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi, joita varten alueet on osoitettu, siinä määrin kuin nämä häiriöt saattaisivat vaikuttaa merkittävästi tämän direktiivin tavoitteisiin.”* Tämä velvoite on Suomessa kirjattu luonnonsuojelulakiin (64a §): *”Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää.”*

Yhteensä poikkeusluvilla on vuosina 2017–2021 tapettu 36 ahmaa. Yli puolet niistä on tapettu Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla luonnonsuojelualueilla, joiden yhtenä perustelajina ahma on. Koska ahma on pitkäikäinen ja hitaasti lisääntyvä laji, tällä voidaan olettaa olevan merkittävä heikentävä vaikutus kyseisen Natura 2000 -alueen ahmakantaan.

⁶ Päätöksen KHO:2020:27 yhteenvedossa todetaan: *”Unionin tuomioistuimen ratkaisun perusteella korkein hallinto-oikeus katsoi, että poikkeuslupan päämäärää eli salametsästyksen torjuntaa ei ollut kyetty tukemaan selvin ja täsmällisin perusteluin taikka osoittamaan täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella, että poikkeusluvalla saavutetaan sille asetettu päämäärä. Poikkeuslupa-asian yhteydessä ei ollut myöskään esitetty sellaista merkityksellistä selvitystä, joka olisi osoittanut, ettei salametsästyksen torjuntaan olisi ollut muuta tyydyttävää ratkaisua kuin poikkeuslupan myöntäminen susien tappamiseen. Suden suojelun tason ei liioin ollut selvitetty olleen suotuisa. Asiakirjoista ei myöskään ilmennyt, ettei poikkeuslupa ollut entisestään huonontanut susikannan epäsuotuisaa suojelun tasoa. Poikkeuslupapäätöksen ehdot pyynnin alueellisesta, ajallisesta ja määrällisestä rajoittamisesta sekä metsästyksen järjestämisestä eivät olleet riittäviä varmistamaan, että pyynti tapahtui tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti, kun otettiin huomioon pyynnin kohteena olleiden susien määrä ja epävarmuus pyynnin kohdentumisesta suositusten mukaisesti nuoriin tai haittaa tuottaviin yksilöihin. Poikkeuslupaa ei olisi näin ollen luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan voitu myöntää. Hakemus olisi tullut hylättyä metsästyslain 41 a §:n 1 ja 3 momentin vastaisena.”*



WWF:n näkemyksen mukaan selkeintä olisi, että luvat rajataan alueellisesti niiden Natura 2000 -alueiden ulkopuolelle, joiden lajiluettelossa ahma on. Tämä rajaus tulisi kirjata sekä asetustekstiin että taustamuistioon.



Kuva. Natura 2000-alueet, joiden lajiluettelossa ahma on. Lähde: MMM, Suomen ahmakannan hoitosuunnitelma. Taustaa suomen ahmakannan suojeluun, hallintaan ja hoitoon.⁷

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-674/17

WWF katsoo, että unionin tuomioistuimen ratkaisun myötä lausunnolla olevan asetuksen antamisen mahdollisuutta ja sen taustoja on syytä arvioida monilta osin uudelleen.

Ratkaisussa C-674/17 on katsottu, ettei poikkeuslupia saa myöntää,

- o ellei poikkeusluvan päämäärää ole tuettu selvin ja täsmällisin perusteluin, ja jos viranomainen (Suomen riistakeskus) ei kykene täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella osoittamaan, että poikkeusluvulla kyetään saavuttamaan tämä päämäärä
- o jos ei ole asianmukaisesti osoitettu jokaisessa tapauksessa, ettei poikkeusluvalla tavoiteltua päämäärää voida saavuttaa muulla tyydyttävällä ratkaisulla
- o jos muun tyydyttävän ratkaisun osalta ei olla viitattu merkityksellisiin teknisiin, oikeudellisiin ja tieteellisiin selvityksiin
- o jos ei ole taattu sitä, ettei poikkeusluvalla haitata ahman kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella
- o jos niissä ei tarkasti yksilöidä vahinkoja aiheuttavaa yksilöä ja jos niiden perusteella ei tarkasti valvota pyynnin tosiasiallista kohdistumista tiettyyn todennettuun yksilöön

Selvät ja täsmälliset perustelut

Unionin tuomioistuimen ratkaisussa listataan muun muassa, että poikkeuslupien päämäärä pitää voida esittää selvin ja täsmällisin perusteluin. Samoin se, kuinka poikkeusluvat päämäärään johtavat, pitää voida näyttää täsmällisen tieteellisesti.

⁷ https://mmm.fi/documents/1410837/1516659/MMM-160463-v1-Suomen_ahmakannan_hoitosuunnitelma_-_taustajulkaisu-2.pdf/137d9359-206d-4105-bd3a-dc2cfbc2c2be/MMM-160463-v1-Suomen_ahmakannan_hoitosuunnitelma_-_taustajulkaisu-2.pdf



WWF katsoo, ettei tähän asti annettujen poikkeuslupapäätösten perusteluissa ole riittävän selvästi ja täsmällisesti perusteltu lupien päämääriä. Suomen riistakeskus ei WWF:n näkemyksen mukaan myöskään ole aiempien vuosien ahmaluvissa osoittanut täsmällisen tieteellisesti, miten ahmalle myönnetyt poikkeusluvut johtavat niiden päämäärään eli porotaloudelle aiheutuvien erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseen. Suomen riistakeskus on päinvastoin korostanut, ettei ahman poistamisen vaikutuksista ollut olemassa Suomessa tutkittua tietoa.

Suomen riistakeskuksen ratkaisut eivät siis WWF:n näkemyksen mukaan ole perustuneet täsmällisiin tieteellisiin tietoihin, joilla se voisi osoittaa, että poikkeusluvilla kyetään saavuttamaan niiden päämäärä asiassa, tai joilla voitaisiin saada riittävä varmuus siitä, mikä kaatolupien vaikutus on ahman suojelun tasoon.

Muu tyydyttävä ratkaisu

Unionin tuomioistuin katsoi, että *”toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia poikkeuslupia myönnettäessä osoitettava asiassa merkitykselliseen parhaaseen tieteelliseen ja tekniseen asiantuntemukseen tukeutumalla, ettei tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi kyseessä olevassa yksittäistapauksessa vallitsevissa olosuhteissa ole muuta tyydyttävää ratkaisua, joka mahdollistaisi luontodirektiivissä asetettujen kieltojen noudattamisen.”*

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan *”Tähän mennessä saatujen selvitysten perusteella paikallisen väestön suhtautuminen (esim. Pohjois-Savo, Keski-Suomi) on ollut sen verran kielteistä, ettei ahmojen siirtoihin ole myöskään ollut edellytyksiä.”* Tällainen perustelu, johon myös Suomen riistakeskus on viitannut lukuisissa lupapäätöksissään arvioidessaan muun tyydyttävän ratkaisun mahdollisuutta, ei ole WWF:n näkemyksen mukaan riittävä. Pelkkä paikallisväestön väitetty kielteisyyys ei ole riittävä osoitus siitä, etteivät ahmojen siirrot poronhoitoalueen ulkopuolelle olisi vaihtoehtoiseksi ratkaisuksi soveltuva.

Asiassa C-342/05 tuomioistuin on todennut, että päätökset, jotka yhtäältä eivät perustu arviointiin siitä, millä tavoin niillä sallittava eläinlajin tappaminen vaikuttaa lajin kantojen suotuisaan suojelun tasoon niiden luontaisella levinneisyysalueella, ja joita toisaalta ei ole perusteltu täsmällisesti ja asianmukaisesti muun tyydyttävän ratkaisun puuttumisen osalta, ovat luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan vastaisia.

Asiassa C-647/17 tuomioistuin linjasi muun tyydyttävän ratkaisun perusteluvollisuuden osalta: *”Tätä perusteluvollisuutta ei ole noudatettu silloin, kun poikkeuksesta tehdyssä päätöksessä ei ole mainintaa siitä, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole, eikä viittausta tämän osalta merkityksellisiin teknisiin, oikeudellisiin ja tieteellisiin selvityksiin. Edellä esitetyn perusteella toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia poikkeuslupia myönnettäessä osoitettava asiassa merkitykselliseen parhaaseen tieteelliseen ja tekniseen asiantuntemukseen tukeutumalla, ettei tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi kyseessä olevassa yksittäistapauksessa vallitsevissa olosuhteissa ole muuta tyydyttävää ratkaisua, joka mahdollistaisi luontodirektiivissä asetettujen kieltojen noudattamisen.”*

Muun tyydyttävän ratkaisun selvittäminen on oikeudellisesti velvoittava kriteeri, joita ei ole WWF:n näkemyksen mukaan asianmukaisesti täytetty. WWF:n näkemyksen mukaan aiempien vuosien ahmalupapäätösten perusteluista ei käy ilmi, että **asiassa merkitykselliseen parhaaseen tieteelliseen ja tekniseen asiantuntemukseen tukeutumalla** muuta tyydyttävää ratkaisua ei olisi ollut löydettävissä.



Pyynnin kohdistuminen tiettyyn yksilöön

Suomen riistakeskuksen on poikkeuslupan myöntämisedellytyksiä arvioidessaan selvítettävä poikkeuslupan kohteena olevan riistaeläinlajin yksilön käyttäytyminen haetulla poikkeuslupa-alueella. Tämä ei kuitenkaan ole käytännössä toteutunut aiempien talvien ahmaluvissa. Poikkeuslupapäätöksissä ei ole WWF:n mielestä huomioitu riittävästi poikkeuslupan kohteena olevan **ahmayksilön käyttäytymistä haetulla poikkeuslupa-alueella**, vahinkoja ei ole todennettu riittävän konkreettisesti eikä lupia ole yksilöity ongelmia eniten aiheuttaneisiin yksilöihin. Lupa ahman tappamiseen on esimerkiksi myönnetty hakemuksella⁸, jota hakija oli perustellut vain sillä, että ”*Vahingot nousevat tuhansiin euroihin, nousevat kymmeniin tuhansiin ja jopa satoihin tuhansiin euroihin*” yksilöimättä hakemuksessa, kuinka monta poroa ja missä kyseinen ahma oli tappanut.

Lupaehdot ovat käytännössä mahdollistaneet minkä tahansa ahmayksilön kaatamisen lupa-alueella, kunhan pyynti on kohdennettu katkeamattomalla lumijäljityksellä poron tappopaikalta lähteneeseen ahmaan. Tästä on osoituksena esimerkiksi se, että kevättalvella 2019 poikkeusluvilla tapettiin kaksi juuri synnyttäneitä ahmanaarasta, vaikka lupaehtojen mukaan pyynnissä tuli pyrkiä varmistamaan, ettei saaliiksi kohdennu ahmanaa, jolla on pennut pesässä tai jota alle vuoden ikäinen pentu seuraa.

Edellytyksillä, joilla Suomen riistakeskus on myöntänyt ahmalle poikkeuslupia, ja tavalla, jolla niiden noudattamista on valvottu, ei WWF:n näkemyksen mukaan kyetä riittävällä tavalla takaamaan pyynnin kohdentumista nimenomaiseen, erityistä vahinkoa aiheuttavaan yksilöön. Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun valossa Suomen tähän asti harjoittama poikkeuslupamenettely asettuikin kyseenalaiseksi myös ahman osalta⁹. Maa- ja metsätalousministeriö on tältä osin laiminlyönyt velvollisuutensa Suomen riistakeskuksen ohjauksessa ja valvonnassa.

Kiintiöstä

Riistakeskus on toistuvasti myöntänyt poikkeuslupia ahmojen tappamiseen maa- ja metsätalousministeriön kiintiöasetusten mukaisen ylärajan verran. Riistakeskus on katsonut, ettei asetuksen maksimin mukainen lupien myöntäminen vaaranna ahman suotuisan suojelun tasoa, koska asetuksessa on jo itsessään huomioitu suotuisa suojelun taso. Asetusmuistossa on todettu, että ”*Kiintiö itsessään ei johda yhdenkään ahman tappamiseen, vaan on eräänlainen ylimääräinen turva, että vaikka kiintiö täytyisi, ei suotuisaa suojelutasoa vaaranneta.*” Kuitenkin ratkaisussa C-674/17 unionin tuomioistuin katsoi, että ”- voidaan epäillä sitä, kyetäänkö kannanhoitosuunnitelmalla ja kansallisella lainsäädännöllä – jossa vahvistetaan tapettavaksi sallittujen yksilöiden enimmäismäärä tiettyinä metsästysvuonna –, joiden nojalla pääasiassa kyseessä olevat poikkeusluvut myönnettiin, noudattamaan suotuisan suojelun tason säilyttämisen vaatimusta” (kohta 65). Ratkaisussa kyseenalaistettiin siis suden suojelun suotuisan tason säilyminen, vaikka tapauksessa tarkasteltuna aikana (metsästysvuosi 2015-2016) susia on metsästetty maa- ja metsätalousministeriön susien poikkeuslupien kiintiöasetuksen mukaisesti.

⁸ Suomen riistakeskus, päätös 2019-1-700-02292-1

⁹ Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisussa C-674/17 todetaan, ettei voida katsoa, että edellytyksillä, joilla kyseessä olevat poikkeusluvut myönnettiin, ja tavalla, jolla niiden noudattamista valvottiin, kyetä riittävällä tavalla takaamaan asianomaisen lajin yksilöiden pyynnin tapahtumista valikoiden ja rajoitetusti. EUT katsoi, että susien kaatolupiin sisältynyt pelkkä suositus lupien saajille pyynnin kohdistamisesta tiettyihin yksilöihin ja tiettyjen muiden yksilöiden välttämistä, ilman että lupien saajia tähän velvoitettiin, ei ollut riittävä. EUT katsoi, että oli aiheutta epäillä poikkeuslupien valikoivuutta, niiden toimeenpanon valvonnan tehokkuutta ja sitä, että pyynti olisi tapahtunut rajoitetusti.

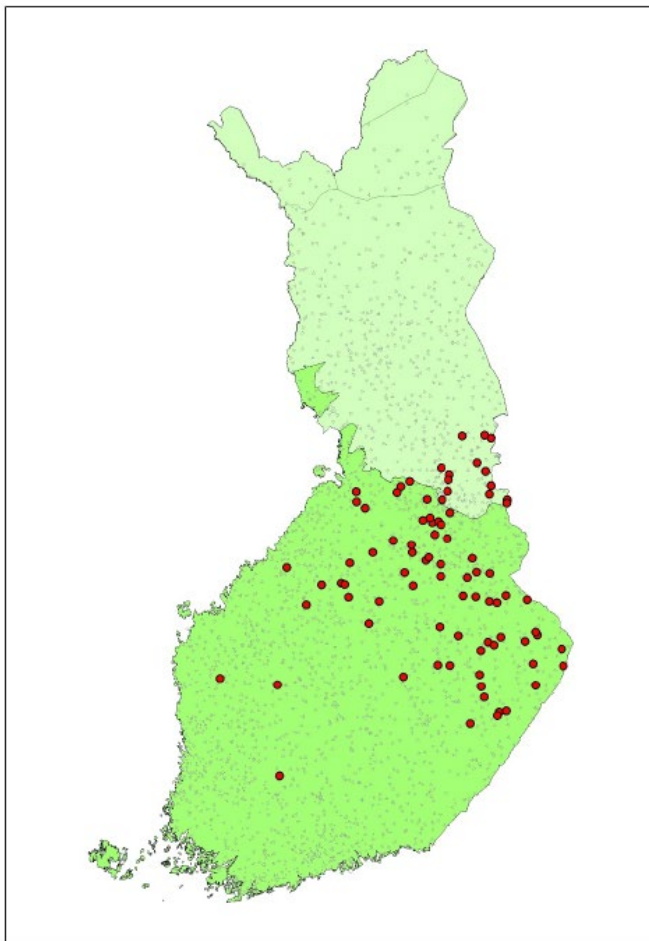


WWF katsoo, ettei kiintiöasetus riitä takaamaan suotuisan suojelutason vaarantumattomuutta. Erityisesti kun otetaan huomioon Suomen riistakeskuksen menettely lupien myöntämisessä toistuvasti kiintiön ylärajaan asti, asettuu myös koko lupajärjestelmän poikkeuksellisuus kyseenalaiseksi. Tästä käytännön osoituksen on myös se, että kolmen pohjoisimman kunnan ahmakanta on LUKE:n kanta-arvioiden mukaan taantunut noin 20 % sinä aikana, jolloin poikkeuslupia ahmalle on myönnetty.

Poronhoitoalueen ahmakanta

Luonnonvarakeskus arvioi helmikuussa 2021 poronhoitoalueen ahmakannaksi 160-170 yksilöä. Edellisenä talvena poronhoitoalueen ahmakannaksi arvioitiin 135-140, ja sitä edeltävinä kahtena vuotena 110-130 ja 120-140 yksilöä.

Suomen ahmakanta on 2000-luvulla kasvanut, mutta tämän esityksen osalta on oleellista huomata, että kannan kasvu on tapahtunut valtaosin poronhoitoalueen eteläpuolella. Poronhoitoalueen ahmakanta on viime vuosina kasvanut vain hieman ja seuranta-aineistojen mukaan vain alueen eteläisimmässä osassa. Ahma ei myöskään ole päässyt levittäytymään uusille alueille Lapissa.



Kuva. Kaikki riistakolmiot (harmaat kolmiot) sekä kolmiot (punaiset pallot), joilla ahman ylitysjälkiä todettiin kevättalven 2021 laskennassa. Karttaan on piirretty poronhoitoalueen eteläraja ja kolme pohjoisinta kuntaa, joiden osalta ahman kanta-arvio perustuu aluelaskentoihin. Lähde: Kojola, I., Heikkinen, S., Mäntyniemi, S. & Ollila, T. 2021. Ahmakanta Suomessa 2021. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 88/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 11 s.



Kuten esityksen taustamuistiosta ja siinä viitatussa LUKE:n kanta-arviosta¹⁰ käy ilmi, poronhoitoalueella viime vuosina tapahtunut lievä ahmakannan kasvu perustuu riistakolmioaineistoon. Pohjoisimmat riistakolmiot, joilla ahma havaittiin kevättalven 2021 riistakolmiolaskennassa sijaitsevat Kainuussa ja Koillismaalla. Poronhoitoalueen ahmakannan lievä kasvu koskee siis vain poronhoitoalueen kaakkoisinta kolkkaa Lapin eteläpuolella. Lapin alueella ahmaa ei havaittu kevättalven 2021 riistakolmiolaskennassa.

Lapin ahmakanta on käytettävissä olevan seuranta-aineiston (Metsähallituksen aluelaskennat ja ahman jälki-indeksi) perusteella taantunut poikkeuslupametsästyksen aikana. **Erityisesti pohjoisimmassa Lapissa, Enontekiön, Utsjoen ja Inarin kunnissa, elävä ns. tunturiahmakanta on taantunut jyrkästi.** Uusimman LUKE:n arvion mukaan alueella elää enää 35-45 ahmaa, kun vielä talvella 2018-2019 LUKE arvioi alueen kannaksi 40-60 yksilöä. Alueen ahmakanta on siis pienentynyt noin 20 %. Tämä on tapahtunut samaan aikaan kun alueella on poikkeuslupin harjoitettu ahman metsästystä. Myös Urho Kekkosen kansallispuiston ahmakanta on samaan aikaan vähentynyt alle puoleen vuoden 2017 tilanteesta.

Ahma on pitkäikäinen ja hitaasti lisääntyvä laji. Naaraat saavat ensimmäiset pentunsa 3–4-vuotiaina, ja vain noin puolet aikuisista naaraista lisääntyy vuosittain. Viitenä edellisenä talvena poikkeusluvilla tapettujen 36 ahman ja nyt esitettyjen kahdeksan poikkeuslupan vaikutus ahmakantaamme on kumuloituvaa.

Kaksi vuonna 2018 poikkeusluvilla pyydetyistä ahmoista oli kantavia naaraita, samoin vuonna 2020. Alkuvuodesta 2019 poikkeusluvilla tapettiin myös kaksi ahmanaarasta, jotka olivat juuri synnyttäneet pennut, vaikka poikkeuslupien ehtona oli, että pyynnissä tulee pyrkiä varmistamaan, ettei saaliiksi jää pentuja hoitavia naaraita.

Lisääntymisikäiset naaraat ovat ahmakannan arvokkainta osaa. Näin ollen pyynnin vaikutus ahmakantaan on ollut suurempi kuin pelkästään saaliin yksilömäärällä mitattuna. Poikkeusluvilla tapettujen ahmojen lisäksi tulevat liikenteessä kuolleet sekä laittomasti tapetut ahmat – yleisen suurpetojen laittomaan tappamiseen liittyvän tutkimuksen perusteella¹¹ tiedetään, että vain murto-osa tapauksista tulee ilmi.

Vaikutukseltaan kumuloituvien lupien myöntäminen edellyttää viranomaisilta erityistä tarkkaavaisuutta ja kannan kehityksen jatkuvaa seuraamista. Käytännössä riistakeskus on kuitenkin hyväksynyt selvitykseksi lupa-alueen ahmakannasta luvan hakijan oman ilmoituksen. Tällainen lupakäytäntö ei – varsinkaan niiden Natura 2000 -alueiden osalta, joissa ahma on perustelajina – toteuta lajisuojelulta edellytettävää huolellisuutta. **Ahmakanta haetulla poikkeuslupa-alueella on selvítettävä ennen poikkeuslupan myöntämistä viranomaistoimin, eikä pelkästään hakijan oman ilmoituksen perusteella.**

Asetusmuistiossa viitataan myös 20 vuotta vanhaan arvioon Venäjän Euroopan puoleisen osan ahmakannasta. Nimenomaan Suomen rajan läheisten Venäjän alueiden ahmakannasta ei ole riittävästi tuoretta ja luotettavaa dataa. Lisäksi tällainen kantojen ja niiden suotuisan suojelun arviointi, joka ulottuu EU-maiden rajojen ulkopuolelle, on kyseenalaistettu EU:n tasolla. Unionin tuomioistuin totesi ratkaisussaan C-674/17, että *”Toisin kuin riistakeskus on esittänyt, tässä arvioinnissa ei kuitenkaan oteta huomioon asianomaisen kannan luontaisen levinneisyysalueen osaa, joka ulottuu tietyille sellaisessa kolmannessa*

¹⁰ Kojola, I., Heikkinen, S., Mäntyniemi, S. & Ollila, T. 2021. Ahmakanta Suomessa 2021. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 88/2021. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 11 s.

¹¹ [Brå rapport 2007:22](#). Illegal jakt på stora rovdjur. Konflikt i laglöst land?



valtiossa sijaitseville alueille, jota eivät sido unionin tärkeinä pitämien lajien tiukan suojelun velvoitteet.” (kohta 60).

Näin ollen Suomen riistakeskuksen lupapäätöksissään esittämät arvioinnit ahman suotuisasta suojelun tasosta ovat laittaneet liian suurta painoarvoa Norjan ja Venäjän alueella oleville ahmoille. Samoin asetusluonnoksen taustamuistiossa esitetyissä kanta-arvioissa on otettava huomioon, ettei poikkeuslupia voida perustaa ahmojen luontaisen levinneisyysalueen osaan, joka ulottuu alueelle, jota eivät sido unionin tiukan suojelun velvoitteet.

Ahman aiheuttamat porovahingot

Maa- ja metsätalousministeriön keskeinen peruste esitetyille ahman poikkeusluville on, että ahma aiheuttaa suurpedoista eniten porovahinkoja. Tämä pitää paikkansa ja on hyvin tärkeää, että suurpetojen aiheuttamat tappiot porotaloudelle korvataan oikeudenmukaisesti.

Toisaalta jo vuonna 2013 valmistuneesta kansallisen suurpetopolitiikan kehittämisarvioinnista¹² käy ilmi, että ”... *todetut ahmavahingot eivät seuraa ahmojen määrää. ... On siis mahdollista, että ahmoja on huomattavasti enemmän kuin havainnointimenetelmin voidaan todentaa. Toinen vaihtoehto on se, että ahman tappamiksi hyväksytään sellaisia poroja, jotka ovat kuolleet muusta syystä.*”

WWF on toistuvasti muistuttanut maa- ja metsätalousministeriötä, että on ollut viitteitä petovahinkojen korvausjärjestelmän väärinkäytöstä, jonka takia ahma joutuu syntypukiksi porovahingoista, joita se ei ole aiheuttanut. Kumottu ns. Lex Halla -korvaus eli poikkeuksellisen suuresta porovahingosta maksettu erityinen korvaus houkutteli väärinkäyttöksiin¹³, kuten myös maa- ja metsätalousministeriö riistavahinkolain muutosesityksen (Dnro 1531/01.01/2017, MMM037:00/2017) taustamuistiossa kertoo. Ennen Lex Halla -korvauksen kumoamista suurimmat yhdelle poronostajalle yhtenä vuotena maksetut petovahinkokorvaukset olivat jopa yli 150000 euroa.

Porovahinkoja tutkittiin laajasti poronhoitoalueen pohjoisosan paliskunnissa vuosina 2008–2016. Tämän maa- ja metsätalousministeriön rahoittaman tutkimuksen loppuraportin mukaan tutkimusjaksolla yhdessätoista ”pahimmassa ahmapaliskunnassa” runsaat 15000 poroa ilmoitettiin suurpetojen, ja niistä useimmin ahman, tappamaksi.

Maa- ja metsätalousministeriö on viitannut tämän tutkimuksen tuloksiin riistavahinkolain muutosesityksen (Dnro 1531/01.01/2017, MMM037:00/2017) taustamuistioissa petovahinkojen ilmoittamiseen ja todentamiseen liittyneiden viiveiden ja ongelmien osalta, mutta ei kertonut, että saman tutkimuksen mukaan suurpedon tappamiksi ilmoituksista poroista noin seitsemän prosenttia tarkastettiin maastossa, ja **tarkastetuista tapauksista lähes kolmannesta ei hyväksytty petovahingoiksi**¹⁴.

Saman, jostain syystä edelleenkin julkaisemattoman, **tutkimuksen mukaan osa suurpetojen tappamiksi ilmoitetuista poroista oli heikkokuntoisia tai jopa sillä tavoin palautumattomasti nälkiintyneitä, että niiden kuolemia ei voitu pitää petojen aiheuttamana lisäkuolleisuutena. Tutkimuksen johtopäätösten mukaan poromääriin ja laidunten kuntoon pitää kiinnittää enemmän huomiota.** Yhtenä ratkaisuna tähän

¹²Ruralia-instituutti 2014: Kansallisen suurpetopolitiikan kehittämisarviointi <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/228377>

¹³ Vihreä lanka 1.11.2017: Petokorvauksia käytetään väärin: Poronvasoja ostetaan pohjoisesta ja syötetään pedoille idässä <https://www.vihrealanka.fi/uutiset-kotimaa/petokorvauksia-k%C3%A4ytet%C3%A4%C3%A4n-v%C3%A4%C3%A4rin-poronvasoja-ostetaan-pohjoisesta-ja-sy%C3%B6tet%C3%A4%C3%A4n>

¹⁴ YLE 16.12.2016 <http://yle.fi/uutiset/3-9356964>



WWF on esittänyt, että petovahinkokorvauksia maksettaisiin vain niihin paliskuntiin, joissa ei ylitetä asetuksen mukaista suurinta sallittua poromäärää.

Lopuksi

Uhanalaisen ahman vuosittainen metsästys ei ole kestävä ratkaisu. Porotalouden ja ahman rinnakkaiselolle tulee löytää rakentavat toimintamallit.

WWF Suomi

Jari Luukkonen
suojelujohtaja

Petteri Tolvanen
ohjelmajohtaja, suomalainen luonto

Raija-Leena Ojanen
oikeudellinen neuvonantaja