

KUVA: JARI KONTIOKORPI



Valkoposkihanhien aiheuttamien vahinkojen ja haittojen vähentäminen

Valkoposkihanhityöryhmän raportti
Elokuu 2020

Valkoposkianhien aiheuttamien vahinkojen ja haittojen vähentäminen

Valkoposkianhityöryhmän raportti

Elokuu 2020

Sisällys

1	Toimeksianto	4
1.1	Tausta, tavoitteet ja tehtävät	4
1.2	Työryhmän jäsenet ja työskentely.....	4
2	Lainsäädäntö	6
2.1	Lintudirektiivi	6
2.2	Luonnonsuojelulaki.....	6
2.3	Valkoposkianhi kansainvälisissä sopimuksissa	7
3	Nykytilan kuvaus.....	8
3.1	Valkoposkianhikanta	8
3.2	Valkoposkianhien aiheuttamat vahingot	9
3.3	Vahinkojen ennaltaehkäisy.....	11
3.3.1	Karkotuskeinot.....	11
3.3.2	Lintupellot.....	12
3.3.3	Poikkeukset suojelusta	13
3.4	Nykyiset avustukset vahinkojen perusteella	15
3.4.1	Yleiset periaatteet	15
3.4.2	Avustuksen hakemiseen ja maksamiseen liittyvä menettely	15
3.4.3	Maatalousvahingot.....	16
3.5	Oikeudellinen sääntely Ruotsissa ja Virossa.....	16
3.6	Yhteenveto nykyisten vahinkoa rajoittavien keinojen haasteista.....	18
4	Ratkaisuesitykset ja vaihtoehdot.....	19
4.1	Kokonaisvaltaisen ratkaisun tarve	19
4.2	Karkotuskeinojen kehittäminen	19
4.3	Suojelusta poikkeamisen kehittäminen	19
4.3.1	Nykyisen poikkeuslupajärjestelmän kehittäminen.....	20
4.3.2	Maantieteellisesti laajempien poikkeusten mahdollistaminen luonnonsuojelulaissa.....	21
4.3.3	Poikkeusperusteisen ampumisen mahdollistaminen metsästyslain nojalla	22
4.4	Lintupellot.....	23

4.4.1	Ympäristösopimus	23
4.4.2	Ympäristösitoumus.....	23
4.4.3	Muut lintupeltomahdollisuudet	25
4.5	Yhteistoiminnan kehittäminen	26
4.6	Korvausjärjestelmän kehittäminen	27
4.6.1	Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja ennaltaehkäisystä säädetävän lain valmistelu	28
4.7	Lintudirektiivin liitteen muutos	29
4.8	Suomessa pesivä kanta ja haittojen vähentäminen	30
4.8.1	Ratkaisuesitykset haittojen vähentämiseksi.....	30
5	Yhteenveto ratkaisuesityksistä ja vaihtoehdoista	32
5.1	Syksyllä 2020 käytössä olevat ratkaisut.....	32
5.2	Vuosina 2021–2022 alkaen käytössä olevat ratkaisut.....	32
5.3	Pitkän aikavälin ratkaisut.....	34
	Liite 1: Ratkaisuesitykset ja vaihtoehdot vahinkojen vähentämiseksi	35
	Liite 2: Ratkaisuesitykset haittojen vähentämiseksi kaupunkiympäristössä.....	36

1 Toimeksianto

Maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö asettivat 18.6.2020 työryhmän valkoposkihanhiin aiheuttamien vahinkojen ja haittojen vähentämiseksi. Työryhmästä käytetään nimeä valkoposkihanhityöryhmä (ns. ”hanhinyrkki”).

1.1 Tausta, tavoitteet ja tehtävät

Valkoposkihanhiin aiheuttamat vahingot ja niistä maksetut korvaukset ovat lisääntyneet viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana merkittävästi. Merkittävimmät vahingot syntyvät Suomen kautta muuttavien valkoposkihanhiin aiheuttamina maataloudelle, erityisesti Itä-Suomessa. Lisäksi Suomessa pesivät valkoposket aiheuttavat haittoja erityisesti pääkaupunkiseudulla.

Rauhoitetun valkoposkihanhiin aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisy, kantojen koon säätely ja häirintä ovat lainsäädännöllä rajoitettuja. Toimivat keinot vahinkojen ehkäisemiseksi ovat tärkeitä niin lintukantojen suojelun hyväksyttävyyden kuin maatalouselinkeinon harjoittamisen kannalta.

Työryhmän tehtävänä on muodostaa kokonaiskuva valmisteilla olevista ja muista tarvittavista toimenpiteistä valkoposkihanhiin aiheuttamien vahinkojen ja haittojen vähentämiseksi, mukaan lukien ainakin ennaltaehkäisevät keinot kuten lintupellot, poikkeusluvilla suoritettava häirintä ja tappaminen, suojametsästy, korvausjärjestelmä ja yhteistyön järjestäminen.

Työryhmä ei tee päällekkäistä työtä muiden tehtävälleen liittyvien työryhmien tai hankkeiden kanssa. Niiltä osin kuin käynnissä on asiaan liittyvää valmistelua, tukeudutaan siihen.

Työryhmän tavoitteena on tehdä konkreettisia esityksiä ja esittää vaihtoehtoja poliittisia linjauksia varten valkoposkihanhiin aiheuttamien vahinkojen ja haittojen vähentämiseksi.

Työryhmän toimikausi on 12.6. - 31.8.2020.

1.2 Työryhmän jäsenet ja työskentely

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin ylijohtaja Ari Niiranen Pohjois-Karjalan ELY-keskuksesta ja varapuheenjohtajiksi erätalousneuvos Vesa Ruusila maa- ja metsätalousministeriöstä sekä ympäristöneuvos Mikko Kuusinen ympäristöministeriöstä. Työryhmän jäseniksi nimettiin neuvotteleva virkamies Sini Wallenius, ylitarkastaja Anna Schulman, erityisasiantuntija Jussi Laanikari ja vanhempi hallitussihteeri Teemu Nikula maa- ja metsätalousministeriöstä sekä ympäristöneuvos Esko Hyvärinen, lainsäädäntöneuvos Leila Suvantola, erityisasiantuntija Hanne Lohilahti ja erityisasiantuntija Olli Ojala ympäristöministeriöstä, yksikön päällikkö Olli Mattila Varsinais-Suomen ELY-keskuksesta (varajäsen ylitarkastaja Tapio Aalto, Varsinais-Suomen ELY-keskus), yksikön päällikkö Sirkka Hakalisto Pohjois-Karjalan ELY-keskuksesta (varajäsen yksikön päällikkö Pekka Tahvanainen, Pohjois-Karjalan ELY-keskus) sekä tarvittaessa julkisten hallintotehtävien päällikkö Sauli Härkönen Suomen riistakeskuksesta. Sihteerinä toimi erityisasiantuntija Roosa Atula ympäristöministeriöstä.

Työryhmän kokouksiin ovat sijaisina osallistuneet myös hallitussihteeri Pasi Kallio ympäristöministeriöstä, ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen johtaja Janne Kärkkäinen Pohjois-Karjalan ELY-keskuksesta, asiantuntija Heidi Kruger maa- ja metsätalousministeriöstä, ylitarkastaja Salli Uljas Varsinais-Suomen ELY-

keskuksesta sekä erityisasiantuntija Anne Vainio ja neuvotteleva virkamies Sami Niemi maa- ja metsätalousministeriöstä.

Työryhmä kokoontui yhteensä kahdeksan kertaa ja kuuli työnsä aikana toimeksiannon mukaisesti useita henkilöitä. Kuultavina tahoina työryhmän ulkopuolelta olivat luonnonsuojeluasiantuntija Mika Pirinen Pohjois-Karjalan ELY-keskuksesta, ympäristö ja luonnonvarat -vastualueen johtaja Janne Kärkkäinen Pohjois-Karjalan ELY-keskuksesta, ylitarkastaja Olli Autio Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksesta, tutkimusprofessori Jukka Forsman Luonnonvarakeskuksesta sekä vanhempi tutkija Markku Mikkola-Roos Suomen ympäristökeskuksesta.

2 Lainsäädäntö

2.1 Lintudirektiivi

Euroopan neuvoston ja parlamentin luonnonvaraisten lintujen suojelusta antama direktiivi 2009/147/EC (jäljempänä lintudirektiivi) koskee artiklan 1 mukaan kaikkien luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelua jäsenvaltioiden Eurooppaan kuuluvalla alueella. Direktiivin tavoitteena on näiden lajien suojelu, hoitaminen ja sääntely, ja se antaa säännökset niiden hyödyntämisestä.

Lintudirektiivin artiklan 4 mukaan direktiivin liitteessä I mainittujen lajien elinympäristöjä on suojeltava erityistoimin, jotta varmistetaan lajien eloonjääminen ja lisääntyminen niiden levinneisyysalueella erityisesti huomioiden lajit, jotka ovat vaarassa kuolla sukupuuttoon, jotka ovat herkkiä tietyille muutoksille niiden elinympäristössä, joita pidetään harvinaisina niiden pienen kannan tai alueellisesti suppean levinneisyyden takia sekä muihin lajeihin, jotka vaativat erityistä huomiota niiden erityislaatuisen elinympäristön vuoksi.

Lintudirektiivin 7 artiklan mukaan liitteessä II lueteltujen lajien kantojen koon, maantieteellisen levinneisyyden ja lisääntymisnopeuden takia koko yhteisössä niitä voidaan metsästää kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että lajien metsästys ei vaaranna suojelutoimenpiteitä niiden levinneisyysalueella. Liitteen A osassa lueteltuja lajeja saa metsästää kaikkialla ja B osassa lueteltuja lajeja saa metsästää vain siinä mainituissa jäsenvaltioissa.

Valkoposkihanhi (*Branta leucopsis*) on lueteltu lintudirektiivin liitteessä I. Sitä ei ole lueteltu liitteessä II metsästettävänä lajina. Näin ollen sen metsästys ei ole mahdollista 7 artiklan nojalla, vaan kyse voi olla ainoastaan 9 artiklan mukaisesta suojelusta poikkeamisesta.

Lintudirektiivin 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä kaikkien 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajikantojen tutkimusta sekä muuta työtä niiden suojelemiseksi, hoitamiseksi ja hyödyntämiseksi. Erityistä huomiota on kiinnitettävä liitteessä V lueteltuihin asioihin liittyvään tutkimukseen ja työhön kuten lintujen aiheuttamien vahinkojen estämiseen tarkoitettujen menetelmien kehittäminen.

Lintudirektiivin määritelmä ei määrää sitä, minkä kansallisen lainsäädännön piirissä lajin on oltava. Esimerkiksi luontodirektiivin liitteessä IV luetelluista tiukasti suojelluista lajeista ilves, karhu, sauko ja susi ovat Suomessa riistalajeja (metsästyslaki (615/1993) 5 §).

2.2 Luonnonsuojelulaki

Valkoposkihanhi on luonnonsuojelulailla (1096/1996) rauhoitettu laji. Luonnonsuojelulain 39 §:n rauhoitussäännökset kieltävät muun muassa rauhoitettujen lajien yksilöiden tahallisen tappamisen tai pyydystämisen, pesien sekä munien ja yksilöiden muiden kehitysasteiden ottamisen haltuun, siirtämisen toiseen paikkaan tai muun tahallisen vahingoittamisen, ja tahallisen häiritsemisen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänkierron kannalta tärkeillä paikoilla.

Luonnonsuojelulain 45 §:ssä lisäksi kielletään muun muassa rauhoitetun eläinlajin yksilön, sen osan tai johdannaisen maahantuonti, maastavienti, myyminen ja vaihtaminen sekä tarjoaminen myytäväksi tai

vaihdettavaksi ilman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) lupaa. Luonnonsuojelulain 49 § 2 momentissa kielletään lintudirektiivin artiklassa 1 tarkoitettujen lintujen eli kaikkien lintujen yksilön, osan tai johdannaisen hallussapito, kuljetus, myyminen ja vaihtaminen sekä tarjoaminen myytäväksi ja vaihdettavaksi lukuun ottamatta direktiivin artiklassa 6 (2) ja (3) tehtyjä poikkeuksia.

Suomessa rauhoitettujen lintu- ja nisäkäslajien määritelmä perustuu käänteisesti metsästyslakiin. Sen 5 §:ssä määritellään riistalajit ja rauhoittamattomat lajit. Luonnonsuojelulain 37 §:n mukaan lajisuojelua koskevan 6 luvun säännöksiä sovelletaan Suomessa ja Suomen talousvyöhykkeellä luonnonvaraisina esiintyviin eläin- ja kasvilajeihin lukuun ottamatta metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuja riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä.

2.3 Valkoposkihanhi kansainvälisissä sopimuksissa

Bernin sopimus – Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristöjen suojelemisesta

Valkoposkihanhi sisältyy sopimuksen liitteeseen II eli suojeltaviin lajeihin. Bernin sopimus on ollut EU:n luonnonsuojeludirektiivien pohjana, ja lintudirektiivin määräykset vastaavat Bernin sopimuksen vaatimuksia. Myös edellytykset suojelusta poikkeamiselle ovat hyvin samankaltaiset.

AEWA – Sopimus Afrikan-Euraasian muuttavien vesilintujen suojelemisesta

Valkoposkihanhen maailmanpopulaatio jakaantuu kolmeen eri populaatioon, joilla on eri muuttoreitit. Jokaisella kolmella populaatiolla on eri asema AEWA:n luokittelussa. Suomessa esiintyvä populaatio kuuluu sopimuksessa lievimpään kategoriaan C1. Tähän kuuluvat lajit, joiden populaatiokoko on yli 100 000 yksilöä ja jotka merkittävästi hyötyisivät kansainvälisestä yhteistyöstä.

Taantuvien vesilintujen suojelun ohella AEWA:n puitteissa pyritään kansainvälisen yhteistyön kautta ratkaisemaan myös lajeista aiheutuvia ongelmia. Valkoposkihanhea käsitellään erityisessä hanhityöryhmässä, ja lajin aiheuttamien vahinkojen vähentämiseksi on vastikään laadittu kansainvälinen suunnitelma. Sekä lintudirektiivi että Bernin sopimus asettavat suunnitelmalle reunaehdot, eikä se siten vastaa laajasti metsästettävillä lajeille laadittuja kannanhoitosuunnitelmia. Kansainvälisen yhteistyön kautta voidaan kuitenkin pyrkiä vaikuttamaan vahinkojen vähentämiseen koko muuttoreitin tasolla ja varmistua siitä, ettei eri maissa vakavien vahinkojen torjumiseksi tapahtuva lintujen tappaminen tai suojametsästyksen vaaranna lajin suotuisan suojelutason säilymistä. Populaation suuren koon vuoksi tällaista riskiä ei katsota tällä hetkellä olevan.

CMS – Yleissopimus muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelemisesta

Valkoposkihanhi sisältyy sopimuksen liitteeseen II. Liite II korostaa kansainvälisen yhteistyön tarvetta asettamatta varsinaisia suojeluvuorotteita sopimuksen osapuolille. Liitteessä luetellaan lajit, joiden suojelutilanne on epäsuotuisa ja joiden suojelu edellyttää kansainvälistä yhteistyötä sekä lajit, jotka merkittävästi hyötyisivät kansainvälisestä yhteistyöstä suojelutoimien suunnittelussa ja toteutuksessa. AEWA on CMS:n puitteissa laadittu alueellinen sopimus.

3 Nykytilan kuvaus

3.1 Valkoposkihanhikanta

Venäjällä pesivä ja pääosin Alankomaissa ja Saksassa talvehtiva valkoposkihanhipopulaatio on ollut voimakkaassa kasvussa ja lajin maailmankannaksi arvioidaan jo yli 1 300 000 yksilöä. Venäjän tundralla pesivä populaatio on kasvanut vuodesta 1980 lähtien 30-kertaiseksi ja merkittävä osa tästä kannasta muuttaa Suomen kautta sekä keväällä että syksyllä. Säännölliseksi muuttunut muutonaikainen levähdysilmiö on syntynyt vasta 2000-luvulla. Aiemmin arktiset valkoposkihanhet pysähtyivät Suomeen vain satunnaisesti. Muuttomatallaan ruokailevissa parvissa tavataan syksyisin tuhansia tai jopa kymmeniä tuhansia yksilöitä Itä- ja Kaakkois-Suomen sekä Uudenmaan peltoaukeilla. Myös keväisin määrät ovat suuria erityisesti Etelä- ja Pohjois-Karjalassa. Kannan runsastumisen myötä valkoposkihanhi on alkanut pesiä sekä Itämeren että Pohjanmeren ympäristössä.¹ Merikotkan runsastuminen on siirtänyt valkoposkihanhen pesintöjä ulkosaaristosta sisäsaaristoon.

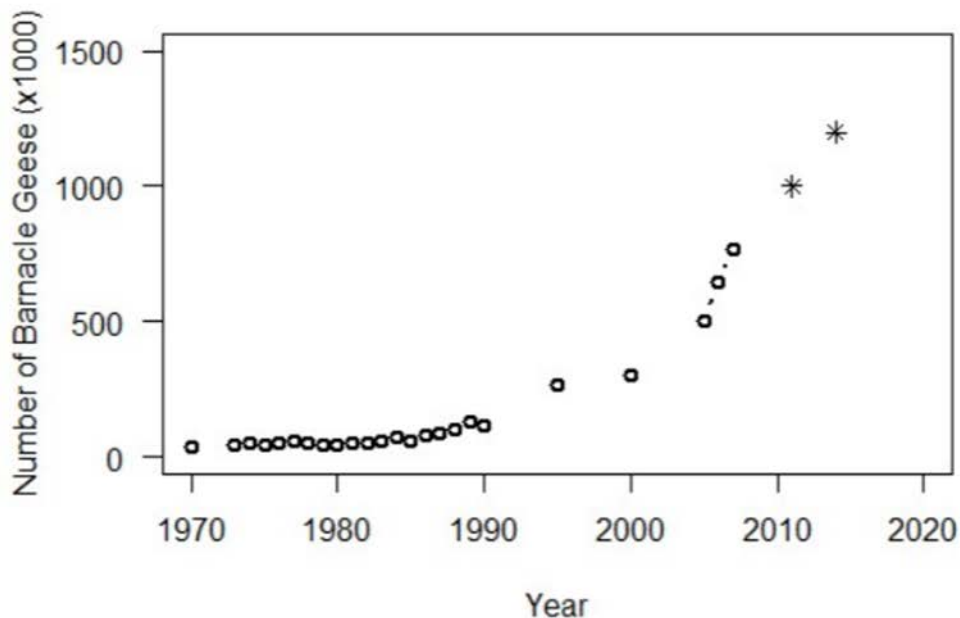


Figure 6. Population size and trends for the Russia/Germany & Netherlands population of the Barnacle Goose. Dots: Recalculated counts; Stars: Extrapolation (Data: Ganter et al. 1999; Ebbinge BS 2009; Fox et al. 2010; Hornman et al. 2013; K. Koffijberg/Sovon Vogelonderzoek Nederland).

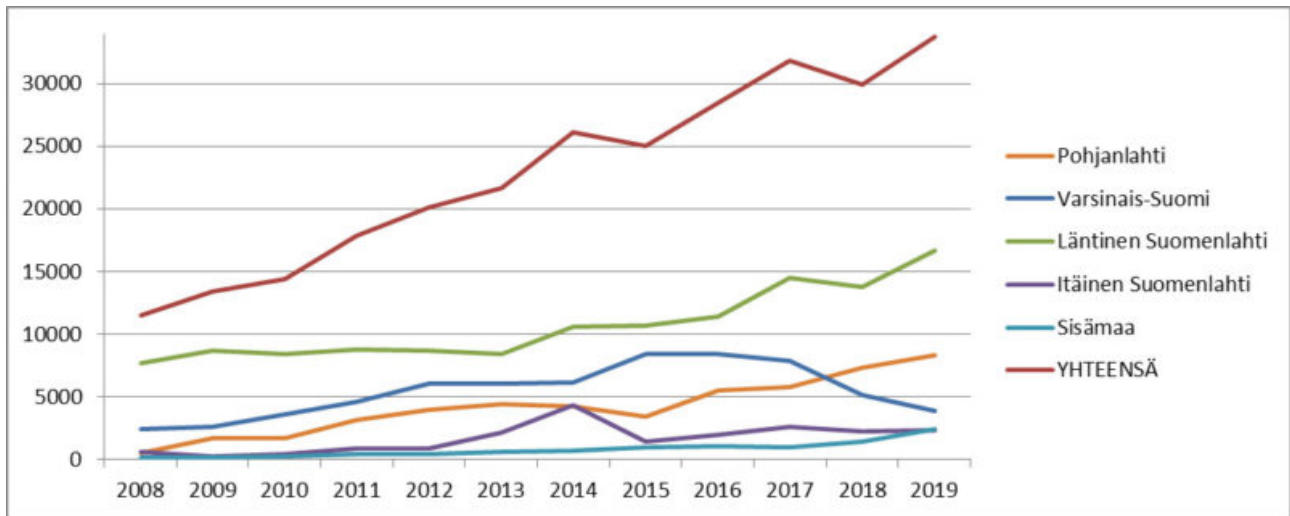
Kaaviossa on kuvattu Venäjän/ Saksan ja Alankomaiden populaation koko ja sen kehityksen trendi.⁻²

Valkoposkihanhi alkoi pesiä Itämerellä 1970-luvulla. Suomessa pesimäkannan kasvu voimistui 1990-luvun puolivälissä. Nykylevinneisyys kattaa lähes koko Suomen rannikkoseudun ja muutamia alueita sisämaassa. Suomen pesivän kannan syyskanta, joka sisältää myös samana vuonna syntyneet poikaset, on reilun 30 000

¹ https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Lajien_seuranta/Valkoposkihanhi_seuranta

² AEW International Single Species Management Plan for the Barnacle Goose, Technical Series No 70

yksilön suuruinen. Valkoposkihanhi pesi pitkään vain arktisella tundralla, missä kanta keskittyi Barentsinmeren ympäristöön.



Suomessa pesivän valkoposkihanhen syyskannan kehitys alueittain vuosina 2008–2019 (yksilöitä syyskuun alussa)³

3.2 Valkoposkihanhi aiheuttamat vahingot

Valtaosa hanhista talvehtii Alankomaissa ja Saksassa. Suomessa pesivät valkoposkihanhet palaavat keväällä pääosin huhtikuussa. Arktisten valkoposkihanhiin parvet ruokailevat viljelyalueilla syksyisin pisimmillään kuukauden ja keväisin epäsäännöllisemmin yleensä noin kahden viikon ajan. Vahingon vaikutus on nurmiin kuitenkin pidempiaikainen. Valkoposkihanhet ovat aiheuttaneet pelloille taloudellista vahinkoa keväisin ja syksyisin kerätessään vararavintoa pesinnän aloitusta tai muuttomatkan jatkamista varten. Keväällä satotappioita on aiheutunut toukokuussa etupäässä rehunurmelle ja sekä syysrukiin että -vehnän oraille. Hanhet ovat syöneet myös pelloille kylvettyä siemenviljaa. Myös hanhiin ulosteiden kulkeutuminen rehupaaleihin on tehnyt rehunurmisaadon syömäkeltomaksi. Syksyllä satotappioita on aiheutunut ainakin syysrukiille ja jonkin verran ohralle ja rehunurmelle. Viljelijöille aiheutuu kustannuksia myös tuhoutuneiden kasvustojen uudelleen kylvöstä sekä lintujen karkottamiseen ja muuhun vahinkojen ehkäisyyn käytetystä ajasta. Valkoposkihanhet välttävät korkeaa kasvillisuutta, eivätkä sen vuoksi laskeudu puimattomalle pellolle suurehkoja lakoontuneita peltoalueita lukuun ottamatta.⁴

Valkoposkihanhia kerääntyy keväisin runsaasti mm. Parikkalan, Kiteen ja Tohmajärven sekä Kouvolan eteläosan pelloille. Suurimmat, yli 50 000 yksilön kevähavainnot on tehty 14.–21.5. välisenä aikana. Keväällä 2016 Etelä- ja Pohjois-Karjalassa lepäilevien valkoposkihanhiin yhteismääräksi arvioitiin noin 56 000, keväällä 2017 noin 200 000 ja keväällä 2020 noin 650 000 yksilöä. Siten vuosien väliset vaihtelut Suomessa levähtävien valkoposkihanhiin yksilömäärissä ovat suuria, mihin vaikuttavat säätekijät, erityisesti muuttoaikana vallitseva tuulen suunta. Syksyisin valkoposkihanhia kerääntyy suuria määriä Pohjois-Karjalassa Polvijärven, Outokummun, Liperin, Joensuun, Rääkkylän, Tohmajärven ja Kiteen pelloille. Etelä-Karjalan merkittäviä syksyisiä lepäilyalueita ovat Parikkalan ja Lappeenrannan peltoaukeat. Kymenlaaksossa

³ <https://www.birdlife.fi/suojelu/lajit/tulokaslajit/valkoposkihanhi/valkoposkihanhilaskennat/>

⁴ https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Rauhoitettujen_lintujen_aiheuttamat_haitat__mita_voin_tehda/Valkoposkihanhi

tärkeitä alueita on etenkin Kouvolassa ja Iitissä. Suomen kautta kulkevien hanhien määrä on reippaassa kasvussa.

Uudellamaalla runsaita syksyisiä kerääntymiä on maakunnan itäosassa Lapinjärvellä ja Pukkilassa. Päijät-Hämeessä lepäileviä valkoposkikihanhia havaitaan suuria määriä erityisesti Orimattilassa. Suurimmat, yli 50 000 yksilön syyshavainnot on tehty tarkastellut vuodet huomioiden 18.9.–30.10. välisenä aikana. Vaikuttaa kaiken kaikkiaan siltä, että keväisin valkoposkikihanhet lepäilevät vain tietyillä alueilla, ja suurin osa valkoposkikihanhista muuttaa Suomen ylitse pysähtymättä. Syksyisin suurempi osuus pysähtyy Suomeen, ja ne sijoittuvat laajemmalle alueelle. Merkittävimmät samalla paikalla havaitut kerääntymät ovat syksyisin huomattavasti keväisiä suurempia.⁵

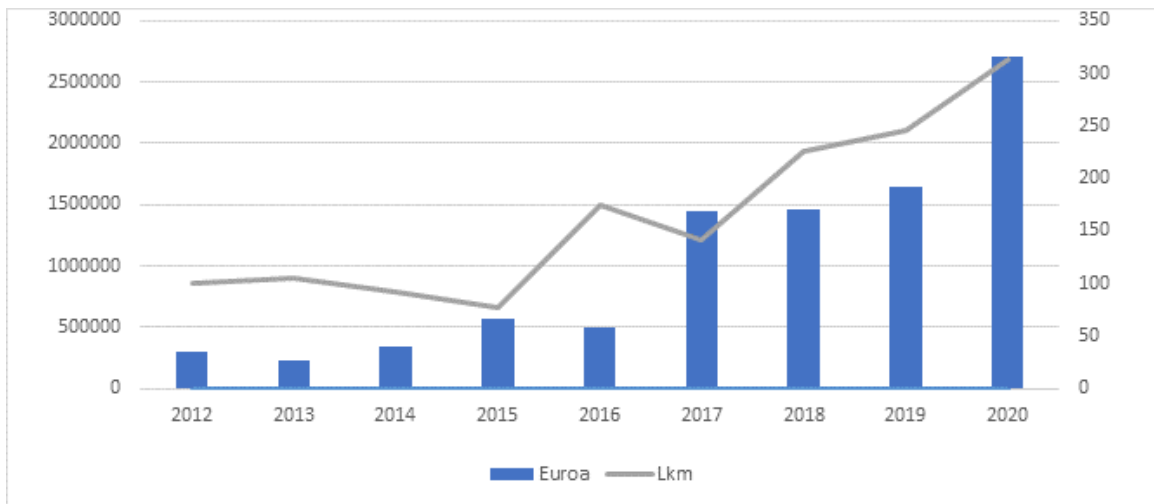
Valkoposkikihanhet aiheuttivat ensimmäisen kerran vuonna 2008 satovahinkoja, joista maksettiin avustuksia ympäristöministeriön päätökseen rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista (1626/1991) perustuen Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen alueella 30 000 euroa. Vuonna 2009 aiheutuneista vahingoista korvattiin Pohjois-Karjalassa yhteensä 1 710 euroa. Vuonna 2018 valkoposkikihanhet aiheuttivat yhteensä jo noin 1,1 miljoonan euron satovahingot, joista noin miljoona euroa maksettiin Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen alueella.⁶ Vuonna 2019 korvauksia maksettiin yhteensä noin 1,6 miljoonaa euroa, joista Pohjois-Karjalan ELY-keskuksen alueelle maksettiin noin 900 000 euroa.

Keväällä 2020 valkoposkikihanhitilanne on ollut Pohjois-Karjalassa ja Kaakkois-Suomessa erittäin poikkeuksellinen. Valkoposkikihanhet saapuivat keväällä noin viikkoa etuajassa (huhtikuun lopussa) ja suurin osa pysähtyi Suomen puolelle noin kuukauden ajaksi. Valkoposkikihanhia ruokaili itäisessä Suomessa arviolta noin 650 000 yksilöä. Tilanteeseen on monia syitä, kuten esim. aikainen kevät ja kylmä jakso toukokuun alussa, minkä takia muutto pysähtyi ja linnut viipyivät Suomessa pitkään, noin kuukauden ajan. Nurmien ja oraiden loputtua hanhet söivät pelloilta myös niille kylvettyjen viljan ja muiden kasvien siemenet. Pitkällä aikavälillä vahinkojen lisääntymiseen vaikuttavat nopean kannankasvun lisäksi ilmastonmuutos ja viljelytapojen muutos Venäjällä. Vastaaviin poikkeuksellisiin tilanteisiin tulee varautua jatkossakin. Kannan kehityssuunta huomioon ottaen on hyvin todennäköistä, että vahingot jatkavat kasvuaan ja ne toistuvat joka vuosi keväällä ja syksyllä.

Valkoposkikihanhet aiheuttivat merkittäviä vahinkoja erityisesti kotieläintiloille ja nurmiviljelylle keväällä 2020. Vahinkojen korvaussumma nousi Suomessa noin 2,7 miljoonaan euroon. Pohjois-Karjalassa korvattavia satovahinkoja aiheutui yli 5 200 hehtaarilla noin 1,7 miljoonan arvosta ja Etelä-Karjalassa noin 0,8 miljoonan arvosta. Vahinkojen määrää kasvattaa se, että luomutiloilla tuhoutunutta satoa korvaavan rehun hankkiminen on huomattavan kallista ja vaikeasti saatavissa. Pohjois-Karjalassa noin 28 % ja Kaakkois-Suomessa noin 16 % peltoalasta on luonnonmukaisesti tuotettua tai siirtymävaiheessa.

⁵ ELY-keskus, Lintupellot rauhoitettujen lintulajien aiheuttamien satovahinkojen ennaltaehkäisevänä keinona, s. 14-15

⁶ ELY-keskus, Lintupellot rauhoitettujen lintulajien aiheuttamien satovahinkojen ennaltaehkäisevänä keinona, s. 4



Korvaussummien kehitys vuosina 2012–2020 on kuvattu kaaviossa. Vuoden 2020 osalta taulukossa näkyvät vain kevään 2020 vahinkojen perusteella maksettujen korvausten euro- ja lukumäärä.

3.3 Vahinkojen ennaltaehkäisy

3.3.1 Karkotuskeinot

Valkoposkihanhen aiheuttamien vahinkojen syntymistä on pyritty estämään käyttämällä erilaisia keinoja lintujen karkottamiseksi viljelyksiltä. Karkotukseen on käytetty kaasutäytteisiä palloja, leijapalloja, isoja kumipalloja, peltolohkon aitaamista, hanhien varoitusääniä, kovia pamauksia, kotkien ääniä, kirkasta valolähdettä, kaasutykkejä, droneja sekä haukkaleijoja. Useimpien karkottimien teho on kuitenkin vain lyhytaikainen tai hetkellinen. Lisäksi linnut tottuvat laitteisiin tai ne palaavat heti, kun karkotustoiminta taukoaa. Myös koirien käyttöä on testattu, mutta tämä toimi vaatii ohjaajan läsnäoloa ja koiran jaksamisen takia myös useampia koiria. Häätistely myös lisää lintujen energiankulutusta ja sitä kautta ravinnontarvetta ja vahinkoja.⁷

Laser-karkottimien käyttöä on testattu keväällä 2020 ja nämä karkottimet on havaittu tehokkaiksi. Laser-karkottimet ovat kuitenkin kalliita (noin 10 000 euroa/laitte), niiden vaikutusalue on pieni (5–8 hehtaaria) ja niiden käyttö vaatii erityisosaamisen vuoksi koulutuksen. Ongelmana on lisäksi linnun väliaikaisen tai pysyvän sokeutumisen riski. Laser-karkottimilla voitaisiin kuitenkin suojata erityiskohteita, kuten kokeilualueita.

Luonnonvarakeskus tutkii parhaillaan erilaisten karkotuskeinojen tehokkuutta. Lintujen karkottaminen kuitenkin usein vain siirtää ongelmaa toisaalle, jos saatavilla ei ole esimerkiksi lintupeltoa, jossa linnut voisivat levähtää ja ruokailla vahinkoa aiheuttamatta.

⁷ Birdlife on tehnyt selvityksen lintujen aiheuttamien maatalousvahinkojen ennaltaehkäisyn mahdollisuuksista. Selvitys: Lintujen aiheuttamien maatalousvahinkojen ennaltaehkäisy – kansainvälisiä kokemuksia keinoista, Birdlife 2019

3.3.2 Lintupellot

Lintupelloksi kutsutaan peltolohkoa, jolla viljeltävä kasvilaji sekä lohkon sijainti, muoto ja koko on valittu satovahinkoja aiheuttavien lintujen näkökulmasta. Lintujen tulee voida ruokailla ja levähtää siellä rauhassa. Lohkolta on mahdollista korjata satoa, mutta päätarkoituksena on houkuttaa muuttomatalla olevat linnut kyseiselle lohkolle ja siten pyrkiä vähentämään lintujen ympäröiville viljelyksille aiheuttamia vahinkoja. Hanhille varattu alue mahdollistaa niiden karkottamisen muilta viljelyksiltä.

Valkoposkiahanhille soveltuva lintupelto perustetaan laadukkaalla nurmiseoksella, jossa on perustana timoteita. Lisäksi siemenseoksessa tulee olla apilaa tai hernettä. Kasvusto on olennaisen tärkeää pitää 6–10 cm:n korkuisena valkoposkiahanhien muuttoaikoina eli keväällä 5.–25.5. ja syksyllä 15.9.–31.10. Tämä voidaan toteuttaa siten, että nurmi niitetään ensimmäisen kerran heinäkuussa ja toisen kerran ennen syyskuun puoliväliä hanhien syysmuuttoa ennakoiden. Lintupelloilta korjattu rehu voidaan käyttää hyödyksi, jos se laadullisesti soveltuu siihen. Toukokuussa ennen valkoposkiahanhien muuttoaikaa niittoa ei ole tarpeen tehdä, koska nurmi on silloin luontaisesti niille sopivan matalaa. Syksyllä valkoposkiahanhille toimiva lintupelto voisi edellä kuvatun lisäksi olla puitu viljapelto, jossa kasvaa kerääjäkasvina heinä- tai apilakasvustoa.

Valkoposkiahanhille tarkoitettujen lintupeltojen tulee sijaita suurilla, yli 100 hehtaarin peltoaukeilla, ja niiden olisi sijaittava mahdollisimman lähellä vesistöä, jossa hanhet yöpyvät. Valkoposkiahanhille soveltuvan lintupellon tulisi olla kooltaan 7–10 hehtaaria. Etelä- ja Pohjois-Karjalasta saatujen kokemusten mukaan valkoposkiahanhel saattavat viipyä useita viikkoja samoilla peltolohkoilla.⁸ Sijoittamisessa on hyvä ottaa huomioon tiedot aiempien vuosien hanhivainnoista ja vahingoista.

Manner-Suomen maaseudun kehittämissuunnitelmassa (jatkossa maaseutuohjelma) 2014–2020 viljelijöille on ollut tarjolla ympäristösopimus koskien kurki-, hanhi- ja joutsenpeltoja. Toimenpide on suunniteltu lähinnä kurkien ruokailua varten. Toimenpidettä toteutetaan noin 850 hehtaarilla. Toimenpiteessä perustetut lintupellot on arvioitu nyky muodossaan vaikuttavuudeltaan vähäisiksi, minkä vuoksi niitä on nähty tarpeelliseksi kehittää seuraavaa CAP-suunnitelmakautta (2021–2027) ajatellen.

Yksi tärkeimmistä syistä lintupeltojen heikkoon kokonaisvaikuttavuuteen on se, ettei lintupeltoja ole suunnitelmallisesti kohdennettu kurkien, hanhien ja joutsenten merkittävimmille muutoaikaisille levähdysalueille.⁹

Luonnonhoitopeltonurmi ja monimuotoisuuspelto

Ympäristökorvausten ympäristösitoumuksen luonnonhoitopeltonurmet tai monimuotoisuuspellot voivat toimia lintupeltoina kuluvalle CAP-ohjelmakaudella ja siirtymäkaudella vuosina 2021–2022. Niiden perustamisessa ja hoidossa on kuitenkin noudatettava luonnonhoitopeltonurmelle ja monimuotoisuuspellolle maaseutuohjelmassa määriteltyjä ehtoja.

Luonnonhoitopeltonurmia oli noin 60 000 hehtaaria vuonna 2019. Luonnonhoitopellolla samalla lohkolle on oltava vähintään kaksi kasvukautta monivuotista nurmi- tai heinäkasvustoa. Se on niitettävä vähintään joka toinen vuosi, rikkakasvitilanteissa joka vuosi ja niittojätteen saa hyödyntää. Myös laidunnus on mahdollista.

⁸ ELY-keskus, Lintupellot rauhoitettujen lintulajien aiheuttamien satovahinkojen ennaltaehkäisevänä keinona, s. 27

⁹ ELY-keskus, Lintupellot rauhoitettujen lintulajien aiheuttamien satovahinkojen ennaltaehkäisevänä keinona, s. 4-8

Korvauksen suuruus on 100 tai 120 € hehtaarilta vuodessa kohdentamisalueesta riippuen. Lisäksi maksetaan muut peltoalatuet.

Monimuotoisuuspeltoja oli noin 21 500 hehtaaria vuonna 2019. Monimuotoisuuspelto voidaan perustaa joko vuosittain kylvettävillä riista- ja maisemakasveilla tai kaksivuotisesti peltolinnoille soveltuvilla kasveilla. Riista- ja maisemakasvit on kylvettävä vuosittain. Kasvien niitto ei ole pakollista, mutta se on sallittua. Sen sijaan pelloilla ei saa laiduntaa. Liian pitkä kasvillisuus ei kuitenkaan houkuttele valkoposkiahania ruokailemaan. Korvausta maksetaan 300 € hehtaarilta vuosittain, minkä lisäksi maksetaan muut peltoalatuet.

3.3.3 Poikkeukset suojelusta

Valkoposkiahani on luonnonsuojelulailla rauhoitettu laji, joten sen tappaminen ja häirintä ovat kiellettyjä ilman luonnonsuojelulain nojalla myönnettyä poikkeusta. Lakia on sovellettu siten, että hanhien tai muidenkaan rauhoitettujen lintujen rauhallinen karkottaminen tai ohjaaminen ei aina edellytä poikkeusta. Poikkeuksen tarvetta arvioidaan tarkastelemalla muun muassa, onko kyseessä muuton aikainen tärkeä paikka, sijaitseeko paikka Natura-alueiden läheisyydessä tai onko kyseessä lintuvesien suojeluohjelman kohde taikka muu tunnistettu tärkeä lintualue (IBA, FINIBA, MAALI).¹⁰

Lintujen rauhoitussäännöksistä voi yksittäistapauksessa saada poikkeuksen luonnonsuojelulain 49 § 3 momentin nojalla ELY-keskukselta lintudirektiivin 9 artiklassa mainituilla perusteilla.

Poikkeuslupahakemukset käsittelee ja ratkaisee koko Suomen osalta Varsinais-Suomen ELY-keskus. Ensinnä poikkeuksen myöntäminen lintujen rauhoitussäännöksistä edellyttää kaikissa tilanteissa, että muuta tyydyttävää ratkaisua ongelmaan ei ole. Tämä on aina harkittava tapauskohtaisesti. Muita tyydyttäviä ratkaisuja voivat olla esimerkiksi vahingolta suojaavat ratkaisut tai toiminnan mukauttaminen lajin aiheuttamaan tilanteeseen. Muun ratkaisun on kuitenkin oltava relevantti ja toimiva, eli hakijan kannalta kohtuullinen ja sen on ratkaistava ongelma riittävän tehokkaasti ja tyydyttävästi. Muuna tyydyttävänä ratkaisuna ei voida pitää vastaavissa ongelmatilanteissa jo aiemmin tehottomiksi osoittautuneita vahinkojen torjuntamenetelmiä.

Poikkeuksen myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että jokin lintudirektiivissä mainituista erityisperusteista soveltuu kyseiseen tilanteeseen. Lintudirektiivin 9 artiklan mukaan poikkeus voidaan myöntää:

- a) - kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi,
- lentoturvallisuuden turvaamiseksi,
- viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi,
- kasviston ja eläimistön suojelemiseksi;
- b) tutkimus- ja opetustarkoituksessa, kannan lisäämis- ja uudelleenistutustarkoituksessa sekä tehdäkseen mahdolliseksi näitä varten tapahtuvan kasvatuksen;
- c) salliakseen tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystämisen, hallussa pitämisen tai muuten asiallisen hyötykäytön.

¹⁰ IBA on Bird Lifen kansainvälisesti tärkeä lintualue eli Important Bird and Biodiversity Area; FINIBA on Bird Lifen Suomen tärkeä lintualue eli Finnish Important Bird Area ja MAALI on maakunnallisesti tärkeä lintualue.

Edellä luetellut poikkeusedellytykset soveltuvat myös silloin, kun metsästyslain nojalla myönnetään poikkeus linturiistalajin rauhoituksesta.

Luonnonsuojelulain säännökset eivät mahdollista yleistä poikkeusta rauhoituksesta, vaan poikkeus on myönnettävä yksittäistapauksellisesti tietyille hakijalle, joka osoittaa laissa säädettyjen edellytysten täyttymisen. Valkoposkihanhen aiheuttamien vahinkojen osalta erityisen ongelmallista on, että vahinkojen kohdentuminen vaihtelee vuosittain mm. sääolosuhteiden vuoksi, eikä siten ole ennakoitavissa kiinteistö- ja omistajakohtaisesti, missä ja miten vakavina vahingot kulloinkin aiheutuvat. Tämä vaikeuttaa mahdollisten lintupeltojen sijoittelua sekä kylvön ja niiton ajankohdan optimointia.

Vuoden 2015 alusta lukien Varsinais-Suomen ELY-keskus on ratkaissut 35 valkoposkihanhia koskevaa poikkeushakemusta, joista 32 on annettu myönteinen päätös. Käsitellyistä hakemuksista 19 on ollut peltovahinkoihin liittyviä ja 16 muihin vahinkoihin liittyviä. Peltovahinkoihin liittyvistä hakemuksista kolmessa on ollut mukana myös tutkimustarkoitus. Muihin kuin peltovahinkoihin liittyvät hakemukset ovat koskeneet puistoja, golf-kenttiä, uimarantoja ja vedenottamoja. Poikkeusperusteina ovat olleet kansanterveys ja yleinen turvallisuus ja tutkimus.

Vuoden 2015 alusta on ratkaistu 19 satovahinkojen torjuntaa koskevaa poikkeushakemusta, jotka kaikki on myönnetty. Poikkeusta ampumiseen on ennen vuotta 2020 haettu vain kolmessa tapauksessa, joista kahdelle poikkeus on myönnetty. Vuonna 2016 hakemuksen mukaista ampumista ei sallittu, mutta päätöksessä sallittiin muut karkotustoimenpiteet. Pohjois-Karjalan ELY-keskukselle on myönnetty hakemuksen mukaisesti poikkeus, jonka nojalla sallitaan ampua 20 valkoposkihanhea kumpanakin vuotena 2019–2020. Poikkeus on myönnetty tutkimustarkoituksessa ja viljelmille aiheutuvan vakavan vahingon estämiseksi. Poikkeus myönnettiin välittömällä täytäntöönpanolla eikä siitä valitettu. Sen nojalla ei ammuttu hanhia vielä vuonna 2019. Tohmajärven 12 viljelijälle myönnettiin 19.5.2020 poikkeus, joka sallii valkoposkihanhiin ampumisen syksyllä muiden karkotuskeinojen tehostamiseksi. Lupa myönnettiin kahdelle vuodelle (v. 2020–2021) siten, että kumpanakin syksynä saa ampua yhteensä enintään 375 hanhea eli kaikkiaan sallitaan yhteensä 750 hanhen ampuminen. Päätöksestä on valitettu, joten se ei ole lainvoimainen. Elokuun alussa 2020 vireillä oli yhteensä kahdeksan valkoposkihanhea koskevaa poikkeushakemusta, jotka kaikki koskivat satovahinkojen torjuntaa ja sisälsivät karkotuskeinona lintujen ampumisen.

Luonnonsuojelulain mukaisilla poikkeuspäätöksillä on 30 päivän pituinen muutoksenhaku-aika. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 122 §:n mukaan päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman muutoksenhakuajan ja mahdollisen muutoksenhaun käsittelyn jälkeen. Säännöksen kolmannen momentin nojalla päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lain voimaa vailla olevana laissa mainituin perustein. Varsinais-Suomen ELY-keskus on tähän mennessä soveltanut välittömän täytäntöönpanon asettamista tapauksissa, joissa satovahinkojen ehkäisemiseksi annettava poikkeuspäätös on annettu valkoposkihanhiin muuttokauden aikana tai lähellä muuttokauden alkua. Näissä tapauksissa poikkeuspäätöksessä sallittujen toimenpiteiden lykkääminen muutoksenhakuajan jälkeen olisi tehnyt mahdottomaksi estää satovahinkoja, joten päätös on katsottu luonteeltaan sellaiseksi, että se on pantava täytäntöön heti.

3.4 Nykyiset avustukset vahinkojen perusteella

3.4.1 Yleiset periaatteet

Luonnonvaraisten eläinten aiheuttamat vahingot eivät kuulu valtion vahingonkorvausvastuuseen. Oikeudellisesti lajien aiheuttamista vahingoista maksetut rahalliset suoritukset ovat avustusta, eivät vahingonkorvausta. Luonnonvaraisten eläinten aiheuttamien vahinkojen perusteella maksettavat avustukset ovat keino, jolla julkinen valta voi tasapainottaa luonnonsuojelulla rauhoitettujen eläinten vahingoista aiheutuvia haittoja ja näin tukea luonnonvaraisten eläinten suojeluun tähtäävää politiikkaa. Luonnonsuojelulla rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista maksettavat avustukset perustuvat ympäristöministeriön tätä koskevaan päätökseen (ympäristöministeriön päätös rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista 1626/1991, muutettu 838/2010).

Ympäristöministeriön päätöksen 1 §:n mukaan korvaukset myönnetään vuosittaisen valtion tulo- ja menoarviossa osoitetun määrärahan puitteissa maa-, metsä- ja kalataloudelle sekä rakennuksille aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi. Avustusta maksetaan minkä tahansa luonnonsuojelulla rauhoitetun harvinaisen eläinlajin aiheuttamista vahingoista. Avustuksen saajaa koskevia edellytyksiä ei ole rajattu.

Ympäristöministeriön päätöksen (2 §) mukaan avustusta ei myönnetä, jos vahingonkärsijä on kieltäytynyt osallistumasta vahinkojen estämiseen tai ollut omalta osaltaan syyllinen vahingon syntymiseen. Määrärahojen myöntöpäätösten mukaan avustukset tulisi käyttää mahdollisuuksien mukaan vahinkojen syntymistä ehkäisevien laitteiden ja rakenteiden kehittämiseen. Lisäksi päätöksen mukaan hakemukseen tulee liittää poliisilaitoksen lausunto. Poliisilaitoksen lausuntoa ei ole käytännössä edellytetty, vaan lausunnot antaa kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen.¹¹

3.4.2 Avustuksen hakemiseen ja maksamiseen liittyvä menettely

Alueelliset ELY-keskukset myöntävät avustukset aiheutuneiden vahinkojen perusteella vahingonkärsijöiden hakemuksesta. Ympäristöministeriö vahvistaa korvauskiintiöt ELY-keskusten toimialueittain sen jälkeen, kun ELY-keskukset ovat toimittaneet ministeriölle yhteenvedot hakemuksista (ympäristöministeriön päätös 2 §). Avustukset rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi maksetaan ympäristöministeriön talousarvion momentilta. Voimassa olevan ympäristöministeriön päätöksen mukaan korvaukset maksetaan kunkin vuoden loppuun mennessä. Viime vuosina avustuksia on maksettu kahdesti vuodessa, millä on nopeutettu erityisesti keväällä syntyviä vahinkoja koskevien avustusten maksamista.

Avustusmenettelyn lähtökohtana on ollut, että avustuksia myönnetään ympäristöministeriölle vuosittain valtion tulo- ja menoarviossa osoitetun määrärahan puitteissa. Määrärahan niukkuuden takia vain maatalousvahingot on pyritty kattamaan täysimääräisesti. Muiden kuin maatalousvahinkojen osalta vahingonkärsijöiltä on edellytetty tietty omavastuuosuus.

¹¹ Luonnonsuojelulla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn lainsäädäntöä valmisteleavan hankkeen loppuraportti, s.24

Ympäristöministeriön päätöksessä ei säädetä vahinkojen ilmoittamisesta, tunnistamisesta ja arvioimisesta, eikä edellytetä vahinkoilmoituksen tekemistä. Nykyisessä soveltamiskäytännössä maatalousvahinkojen tunnistaminen ja arvioiminen on katsottu kuuluvan kuntien maaseutuelinkeinoviranomaiselle.

Soveltamiskäytännön mukaan avustuksia maksetaan vain suorista sadolle aiheutuneista vahingoista. Työstä aiheutuneita kustannuksia ei tällä hetkellä huomioida. ELY-keskusten avustuspäätöksiin saa vaatia valtionavustuslain (688/2001) mukaista oikaisua ELY-keskukselta. Oikaisuvaatimuksen johdosta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.¹²

3.4.3 Maatalousvahingot

Korvaushakemukseen on edellytetty liitteeksi kunnallisen maaseutuelinkeinoviranomaisen arviota vahingosta. Arvion on edellytetty perustuvan oikea-aikaiseen ja paikan päällä tehtyyn vahingon todentamiseen. Rauhoitettujen lajien maataloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaukset perustuvat Ruokaviraston määräyksiin yksikköhinnosta (€/kg) ja normisadoista (kg/ha). Määräykset annetaan vuosittain kyseistä satovuotta seuraavan vuoden maaliskuuhun lopussa.

Riistavahinkolain (105/2009) 10 §:n 3 momentin mukaan kasvilajin normisadon arvo lasketaan käyttämällä kertoimena kyseiselle kasville Ruokaviraston antaman määräyksen mukaista yksikköhintaa. Ruokavirasto määrittää riistavahinkolain¹³ nojalla viljelyvahinkojen korvaamisessa käytettävät normisadot ja yksikköhinnat kumotun satovahinkolain 6 § ja 7 §:ien periaatteiden mukaisesti. Näin yksikköhinnat määrätään vastaamaan kyseisen satovuoden aikana saatuja keskimääräisiä myyntihintoja (6 §). Normisato on vahinkovuotta edeltäneiden viiden vuoden satomäärien aritmeettinen keskiarvo, jota laskettaessa ei oteta huomioon suurinta eikä pienintä satomäärää. Jos tietoa viiden vuoden satomäärästä ei ole käytettävissä, normisato lasketaan vahinkovuotta edeltäneiden kolmen vuoden satomäärien aritmeettisena keskiarvona (7 §).

Vuotuisina yksikköhintoina ja keskisatoina Ruokavirasto käyttää aina ensisijaisesti Luonnonvarakeskuksen tilastoja. Nämä tilastot eivät sisällä kuitenkaan kaikkia tietoja, etenkin yksikköhintoja, minkä takia yksikköhintojen määrittämisessä hyödynnetään teollisuudesta ja alan asiantuntijoilta (Kasvistieto Oy, ProAgraria) saatuja keskihintoja.¹⁴

3.5 Oikeudellinen sääntely Ruotsissa ja Virossa

Valkoposkihanhen suojelusta poikkeaminen perustuu metsästyslain (Ruotsi Jaktlag 1987:259, Viro Jahiseadus 2013) nojalla asetuksella annettuihin säännöksiin. Molemmissa maissa lintujen poikkeusperusteinen tappaminen metsästyslainsäädännön mukaisin menetelmin on toistaiseksi rajoitettu syksyyn ja sallittu vain pelloilla, joilla on sato. Yleissäännös sallii viivytyksettömän reagoinnin uhkaavaan vahinkoon. Pellolla ruokailevien yksilöiden metsästys on omiaan karkottamaan välittömästi lintuparven pelloilta pois, mikä vähentää aiheutuvien vahinkojen suuruutta. Vaikka valkoposkihanhen suojelusta

¹² Luonnonsojeluilla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn lainsäädäntöä valmisteleavan hankkeen loppuraportti, s. 24-25.

¹³ Laki riistavahinkolain muuttamisesta (318/2019)

¹⁴ Luonnonsojeluilla rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvausmenettelyn lainsäädäntöä valmisteleavan hankkeen loppuraportti, s. 25-26

poikkeamisesta on säädetty Ruotsissa metsästysasetuksessa, se ei tee lajista riistalajia siinä merkityksessä kuin Suomessa. Ruotsissa ei ole tällaista jakoa. Kaikissa tapauksissa, kun säädetään suojelusta poikkeamisesta, niin siitä säädetään metsästysasetuksessa. Näin on esimerkiksi myös kurjen ja laulujoutsenen kohdalla.

Ruotsin metsästysasetuksessa (Jaktförordning 1987:905) yleisesti soveltuva, vahinkojen estämistarkoitukseen perustuva suojametsästyssäännös sisältyy asetuksen 26 §:ään. Sen mukaan metsästysoikeuden haltija saa asetuksen liitteessä 4 määriteltynä aikana ja ehdoilla harjoittaa metsästystä ja myös kajota lintujen pesiin ja muniin. Asetuksen liitteen 4 mukaan valkoposkihanhea saa metsästää Tukholman, Uppsalan, Södermanlandin, Gotlannin, Itä-Gotlannin, Kalmarin, Blekingen ja Skoonen lääneissä vuosittain 21.8.–15.11. välisenä aikana edellytyksellä, että linnut esiintyvät pellolla, jolla on korjaamaton sato.

Lisäksi suojametsästyks voidaan asetuksen nojalla sallia toimivaltaisen viranomaisen eli muiden kuin suurpetojen osalta lääninhallituksen päätöksellä (24 §), jos 23 a §:ssä säädetyt, luonto- tai lintudirektiivin mukaiset poikkeusedellytykset täyttyvät. Tällaisessa päätöksessä on yksilöitävä asetuksen 9 b §:n mukaan, mitä lajeja suojametsästyks koskee, millä välineillä se voidaan tehdä, milloin ja missä se saadaan toteuttaa, millä ehdoilla estetään haittaa lajien suojelutasolle sekä miten valvonta toteutuu. Esimerkiksi Gotlannissa sallittiin valkoposkihanhen suojametsästyks 1.4.–31.5.2020 välisenä aikana siten, että lintuja sai metsästyks pelloilla, joilla oli korjaamaton sato ja ammuttujen lintujen lukumäärä piti ilmoittaa lääninhallitukselle viikon kuluessa. Gotlannin läänissä sai metsästyks enintään 500 valkoposkihanhea.¹⁵

Ruotsin ympäristöviraston (Naturvårdsverket) ehdotus hallitukselle muutoksista metsästyksaikoihin on annettu 22.6.2020. Valkoposkihanhi ehdotetaan lisättäväksi niihin lajeihin, joita saa ympäri vuoden metsästyks lentokenttien läheisyydessä (liite 4, kohta 6), vähintään viiden yksilön laumana pellolla, jossa on korjaamaton sato (vid fält med oskördad gröda) tai josta voi aiheutua haittaa ihmisten terveydelle.¹⁶

Virossa valkoposkihanhi on määritelty riistalajiksi metsästykslain 4 §:n 3 kohdan nojalla annetussa liitteessä. Asetuksen valkoposkihanhea saadaan metsästyks metsästyksasetuksen (Jahieeskiri 2013) 3 §:n 4 kohdan mukaan 20.9.–30.11. välisen ajan satopelloilta lintujen aiheuttamien vahinkojen välttämiseksi. Virossa ei sallita valkoposkihanhien kevätmetsästyks, eikä metsästykslaissa ole erikseen myönnettävissä suojametsästykslupia alueellisesti. Poikkeukset myönnetään luonnonsuojelulain nojalla eli Suomesta poiketen samaan lajiin soveltuu kahden lainsäädännön säännökset. Tällä hetkellä Virossa on meneillään myönnettyyn poikkeuslupaan perustuva tutkimus, jossa yhtenä valkoposkihanhen kevät aikaan aiheuttamien haittojen estämiskeinona tutkitaan lintujen ampumisen toimivuutta (suullinen tieto 29.5.2020 Hanno Zingel, Viron ympäristöministeriö).

Ruotsin ja Viron suojametsästyksen lintudirektiivin mukaisuutta ei ole Euroopan Unionin tuomioistuimissa arvioitu, eikä niistä ole neuvoteltu komission kanssa (viesti komission virkamieheltä 17.7.2020). Viimeisimmät saatavilla olevat komissiolle raportoidut ammuttujen valkoposkihanhien määrät (2018) Ruotsissa olivat noin 2 000 ja Virossa noin 4 500 yksilöä.

¹⁵ <https://www.lansstyrelsen.se/gotland/djur/jakt-och-vilt/viltskador/skydds jakt-eftervit kindad-gas.html>.

¹⁶ Naturvårdsverkets förslag på jakttider, NV-08122-18, <https://www.naturvardsverket.se/upload/var-natur/jakt/jakttider/naturvardsverkets-forslag-pa-jakttider.pdf>

3.6 Yhteenveto nykyisten vahinkoa rajoittavien keinojen haasteista

Karkotuskeinojen keskeinen ongelma on, että valkoposkihanhet tottuvat nopeasti passiivisiin pelotteisiin. Aktiivinen karkotustoiminta vaatii puolestaan toimiakseen niin suurta resurssia, ettei viljelijöillä eikä muillakaan ole sellaista käytettävissään.

Suojelusta myönnettävien poikkeusten haasteena on, että viljelijät eivät ole riittävän tietoisia poikkeuksen hakemisen mahdollisuudesta ja siitä, että luonnonsuojelulain mukainen poikkeusmenettely mahdollistaa tarvittaessa ampumisen karkotustarkoituksessa, mikäli muut karkotuskeinot on arvioitu riittämättömiksi. Poikkeushakemusten käsittelyn haasteena on siihen varattujen resurssien niukkuus.

Nykyisen lintupeltojärjestelmän keskeinen puute on, että lintupeltoja ei ole suunnitelmallisesti kohdennettu kurkien, hanhien ja joutsenten merkittävimmille muutonaikaisille levähdysalueille. Lisäksi lintupeltotoimenpiteet on suunnattu lähinnä kurkilaumoille. Nykyisen ohjelmakauden luonnonhoitopeltonurmen ja monimuotoisuuspellon hoidossa on noudatettava niille määriteltyjä ehtoja, eivätkä ne siten välttämättä toimi lintupeltoina. Tällä hetkellä uusia lintupeltotoimenpiteen mukaisia peltoja ei voi perustaa CAP-ohjelman siirtymäkauden vuoksi ennen vuotta 2023.

Avustusten osalta ongelmalliseksi on koettu muun muassa työkustannusten rajautuminen avustusten ulkopuolelle.

4 Ratkaisuesitykset ja vaihtoehdot¹⁷

4.1 Kokonaisvaltaisen ratkaisun tarve

Valkoposkihanhiin aiheuttamien vahinkojen ja haittojen vähentäminen edellyttää kokonaisvaltaista ratkaisua, joka koostuu sekä lintujen karkottamisesta poikkeusperusteisesti että niille soveltuvista ruokailupaikoista, joihin linnut karkotettuna voivat siirtyä tai itse hakeutua. Siltä osin, kun viljelyksille aiheutuvia vahinkoja ei voida ehkäistä karkottamalla, vahinkojen korvausjärjestelmä täydentää keinovalikoimaa.

Valkoposkihanhen kannanhallinta metsästämyllä ei ole lintudirektiivin asettamien rajoitteiden vuoksi nykyisin mahdollista EU:ssa. Kannanhallinnan mahdollistamiseksi valkoposkihanhi olisi sisällytettävä lintudirektiivin liitteeseen II. Tällaista muutosta lintudirektiiviin ei ole näköpiirissä.

4.2 Karkotuskeinojen kehittäminen

Useimpien kokeiltujen karkotuskeinojen on havaittu toimivan heikosti eikä niillä ole saavutettu tavoiteltua tulosta. Työryhmä esittää jatkettavaksi tehokkaimmiksi todettujen karkotustoimien sekä karkotustarkoituksessa tehtävän ampumisen tutkimusta, kehittämistä ja käyttöä.

Karkotuskeinoista laser-karkottimet on havaittu toimivimmiksi, mutta korkeiden kustannusten, toimintasäteen rajallisuuden ja käytön vaativuuden takia kyseisiä karkottimia voidaan kuitenkin hyödyntää lähinnä erityiskohteiden kuten kokeilualueiden suojaamiseen.

Työryhmä esittää lisäksi, että karkotuskeinojen kehittämiseksi olisi tarkoituksenmukaista järjestää ideakilpailu.

4.3 Suojelusta poikkeamisen kehittäminen

Työryhmä on tarkastellut edellytyksiä tehostaa vakavien vahinkojen torjumista vallitsevassa tilanteessa, jossa lintudirektiivin liitteiden muuttaminen ei ole näköpiirissä ja mahdolliset ratkaisut on tehtävä kansallisen lainsäädännön puitteissa lintudirektiivin 9 artiklan mahdollistaman suojelusta poikkeamisen rajoissa.

Työryhmä ehdottaa, että luonnonsuojelulain poikkeuslupajärjestelmää kehitettäisiin niin, että se mahdollistaisi paremmin kevään 2020 kaltaisiin poikkeuksellisiin ja laaja-alaisiin tilanteisiin varautumisen ja reagoinnin riittävän tehokkain toimenpitein.

Työryhmä pitää myös mahdollisena harkita edellytyksiä maantieteellisesti rajatulle alueelle vakavien vahinkojen estämiseksi luonnonsuojelulain nojalla myönnettävälle poikkeukselle.

¹⁷ Yksityiskohtaista ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten arviointia ei ole tehty tämän raportin puitteissa. Vaikutukset voidaan arvioida ratkaisuvaihtoehtoja edelleen harkittaessa.

Työryhmä ei käytä Suomen osalta asettamispäätöksessä käytettyä, ruotsin kielestä käännettyä käsitettä ”suojametsästys” (skyddsjakt). Työryhmä käyttää lähinnä vastaavassa tarkoituksessa käsitettä ”poikkeusperusteinen ampuminen”.

4.3.1 Nykyisen poikkeuslupajärjestelmän kehittäminen

Rauhoitettujen lintujen suojelusta poikkeamista koskevien hakemusten käsittely keskitettiin vuonna 2015 Varsinais-Suomen ELY-keskukseen koko Suomen (pl. Ahvenanmaa) osalta. Tavoitteena oli tehostaa ja yhtenäistää poikkeuslupien käsittelyä. Valkoposkihanhiin aiheuttamien vahinkojen määrä on sen jälkeen kasvanut merkittävästi erityisesti Itä-Suomessa.

Lupaviranomaisen yhteistyötä alueellisten ELY-keskusten kanssa tulee tiivistää entisestään, jotta tieto alueellisista olosuhteista välittyy lupaviranomaiselle tehokkaasti. Nykyisin huomattavia vahinkoja aiheuttavan lajin karkottamista koskevat päätökset tehdään kaukana kohdealueesta. Työryhmä esittää arvioitavaksi ja selvitettäväksi hyödyt, joka mahdollisesti saavutettaisiin hajauttamalla luonnonsuojelulla rauhoitettuja lintuja koskevien poikkeuslupien käsittely useammalle ELY-keskukselle. Mikäli poikkeushakemusten käsittely jaettaisiin useampaan ELY-keskukseen, olisi turvattava hakijoiden yhdenvertainen kohtelu myös jatkossa. Riittävät resurssit poikkeuslupien käsittelyyn on varmistettava kaikissa vaihtoehdoissa.

Seuraavassa tarkasteltavat kehitysehdotukset todennäköisesti nopeuttavat poikkeuslupia koskevaa päätöksentekoa.

Varsinais-Suomen ELY-keskus on jo antanut yhden päätöksen, jolla myönnetään poikkeus suojelusta samalla kertaa usean maanviljelijän kiinteistön osalta. Päätös voi toimia mallina sille, että aiempien vahinkotapahtumien perusteella todennäköisesti vakavaa vahinkoa kärsivien maanviljelijöiden ryhmä hakisi yhteisellä hakemuksella poikkeusta lajin yksilöiden rajattuun ampumiseen karkotustarkoituksessa.

Etuna tällaisessa yhteispoikkeuksessa on kustannustehokkuus. Yksittäisen hakijan kustannukset hakemuksen laatimisesta vähenisivät, hakemusten lukumäärä vähenisi ja siten lupahakemusten hallinnollinen käsittely nopeutuisi. Laajemmalla maantieteellisellä kokonaisuudella voi olla helpompaa osoittaa vakavien vahinkojen todennäköisyys kuin yksittäisen kiinteistön tasolla. Laajemman maantieteellisen kokonaisuuden osalta olisi myös helpommin varmistettavissa, että lintujen karkottaminen voidaan koordinoita tehokkaasti siten, että linnut eivät siirry yhdeltä satopelloilta toisella vaan lintujen ruokailuun varatulle pellolle.

Työryhmä esittää, että valkoposkihanhiin aiheuttamia satovahinkoja aiemmin kärsineiden alueiden viljelijöille viestitään nykyistä tehokkaammin mahdollisuudesta hakea poikkeusta suojelusta valkoposkihanhiin aiheuttamien vakavien vahinkojen estämiseksi ja kannustetaan viljelijöitä hakemaan poikkeusta yhdessä saman alueen muiden viljelijöiden kanssa.

Työryhmä esittää poikkeusten hakemista koskevan ohjeistuksen kehittämistä ja tarvittavien tietojen selkeää listaamista, jotta lupaviranomaisen ei tarvitsisi puutteellisten lähtötietojen takia pyytää hakemusten käsittelemiseksi lisätietoja hakijalta ja hakemuksen käsittely ei tarpeettomasti viivästyisi. Työryhmä esittää lisäksi, että sähköistä järjestelmää kehitetään poikkeuslupien hakemista, käsittelyä ja raportointia varten niin, että se soveltuu nykyistä paremmin hakemuksen tekemiseen valkoposkihanhiin aiheuttamien satovahinkojen estämiseen. Tämä lisää kustannustehokkuutta, kun sekä luvanhakijan että

lupakäsittelijän työ helpottuu ja nopeutuu. Poikkeuslupahakemusten käsittelyssä hyödynnetään ajantasaista tietoa (peltolohkokasterin tiedot viljelmistä, valkoposkihanhihavainnot, korvaustilanne ja kunnan maaseutuviranomaisen arviot satovahingoista, lintupeltojen sijainti jne.).

Varsinais-Suomen ELY-keskus soveltaa jo nykyisin poikkeusmenettelyssä mahdollisuutta määrätä päätös täytäntöön pantavaksi vailla lainvoimaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 122 §:n 3 momentin mukaisesti, kun päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti eli tilanteissa, joissa vakavien vahinkojen välttämiseksi se on tarpeen. Yleensä välitöntä täytäntöönpanoa pyydetään poikkeushakemuksessa, mutta Varsinais-Suomen ELY-keskus on myös oma-aloitteisesti määrännyt siitä tilanteessa, jossa päätös olisi menettänyt merkityksensä muutoksenhakuajana ilman täytäntöönpanomääräystä. Varsinais-Suomen ELY-keskus arvioi edelleen jokaisessa päätöksessään tarpeen ja oikeudelliset edellytykset määrätä päätös täytäntöön pantavaksi muutoksenhausta huolimatta.

Myös välittömästi täytäntöön pantuihin päätöksiin on mahdollista hakea muutosta hallintotuomioistuimesta. Tuomioistuin ratkaisee, asettaako se välittömällä täytäntöönpanolla annetun päätöksen toimeenpanokielttoon. Valitusoikeuden säilyttäminen on lähtökohtaisesti keskeistä oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Poikkeushakemusten käsittelyyn on varmistettava riittävät resurssit, jotta hakemusten käsittely toteutuu hakijan kannalta kohtuullisessa ajassa kaikissa tapauksissa ja myös lupakäsittelyn ruuhkautuessa muuttokausien aikana. Varsinais-Suomen ELY-keskukselle on syksyllä 2020 myönnetty yhden henkilötyövuoden lisäresurssi poikkeushakemusten käsittelyyn. Myös seuraavia vuosia koskeva lisäresurssiesitys on viety eteenpäin työ- ja elinkeinoministeriölle. Työryhmä kannattaa esitystä lisäresurssin turvaamisesta.

4.3.2 Maantieteellisesti laajempien poikkeusten mahdollistaminen luonnonsuojelulaissa

Valkoposkihanhiiden ampumiselle voi jo nykyisin saada yksittäistapauksissa poikkeusluvan luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentin mukaisesti. Ampuminen on kuitenkin mahdollista vain lintujen karkottamiseen vakavien vahinkojen estämiseksi, ei kannan rajoittamistarkoituksessa.

Poikkeusjärjestelmä ei mahdollista riittävän nopeaa reagointia tilanteissa, joissa valkoposkihanhi saapuvat yllättäen ja suurin määrin sellaisille viljelmille, joilla ne eivät aiemmin ole aiheuttaneet vahinkoja. Ottaen huomioon valkoposkihanhiiden määrän odotettavissa olevan kasvun ja laajenevan muuttoreitin, työryhmä esittää, että luonnonsuojelulain vireillä olevassa uudistuksessa tarkasteltaisiin mahdollisuuksia hakea ja myöntää maantieteellisesti tai hallinnollisesti rajattuja alueita (esimerkiksi kunta tai sen osa) koskevia poikkeuksia lintujen häiritsemiseen myös ampumalla karkotustarkoituksessa lintudirektiivin edellytysten täyttyessä. Vertailukohtana voisi olla Ruotsissa lääninhallituksen toimivaltaan kuuluvan tyyppinen päätös sallia maantieteellisesti rajatulla alueella lintujen ampuminen karkotustarkoituksessa. Päätöksentekijänä olisi edelleen luonnonsuojeluviranomainen.

Mikäli luonnonsuojelulaissa mahdollistettaisiin rajatun maantieteellisen alueen kattava poikkeus, vähenisi yksittäisten suojelusta haettavien poikkeusten tarve ja samalla hallinnollinen taakka kevenisi.

Metsästystyyppisten säännösten sisällyttäminen luonnonsuojelulakiin olisi omiaan aiheuttamaan yleistä sekaannusta, koska luonnonsuojelulaki ei koske riistanhoitoa. Suomessa vakiintunut systematiikka on, että luonnonsuojelulailla rauhoitettuja lajeja ei hyödynnetä ja hyödynnettävistä luonnonvaroista säädetään

luonnonvaralainsäädännössä. Luonnonvaralainsäädäntöönkin sisältyy hyödyntämiselle asetettuja rajoituksia ennen kaikkea kestävän käytön vuoksi (esim. maa-aineslaki (555/1981) 3.4 § ja metsästyslaki 37 §). Luonnonsuojelulla mahdollistetaan riistaeläinten metsästys luonnonsuojelualueilla ja niiden hyödyntäminen.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 24 §:n mukaan luonnonsuojelun osalta toimivalta kuuluu ympäristöministeriölle, joten luonnonsuojelulain muuttaminen tapahtuu sen valmistelusta. Euroopan unionin komissio on ilmaissut valmiutensa konsultoida ympäristöministeriön virkamiehiä mahdollisen lainmuutoksen lintudirektiivin mukaisuudesta.

4.3.3 Poikkeusperusteisen ampumisen mahdollistaminen metsästyslain nojalla

Työryhmä on tarkastellut ratkaisuvaihtoehtona metsästyslain muutosta siten, että valkoposkihanhen ampuminen poikkeusluvvin sallittaisiin metsästyslaissa. Käytännössä se tarkoittaisi lajin säätämistä riistalajiksi, mutta koska kyse on lintudirektiivin nojalla suojellusta lajista, valkoposkihanhi tulisi rauhoittaa ympärivuodeksi. Valkoposkihanhen metsästys ei olisi siten mahdollista, vaan kyse olisi samasta menettelystä kuin luonnonsuojelulaissa eli poikkeusluvulla ampumisesta.

Tämän muutoksen etuna on, että Suomen riistakeskuksellakin on rutiinia poikkeuslupien käsittelyyn ja sähköinen lupahallinta sekä lisäksi Oma riista -palvelun kautta myös mahdollisuus sähköisesti toimittaa saalisilmoitukset. Lisäksi Suomen riistakeskuksella on mahdollisuus tietyissä tapauksissa sallia säännöllinen poikkeus erityisellä ilmoitusmenettelyllä, joka voisi tulla kyseeseen myös valkoposkihanhen osalta. Tämä helpottaisi niiden viljelijöiden asemaa, jotka todennäköisesti vuodesta toiseen joutuisivat pahimmilla vahinkoalueilla hakemaan vuosittain poikkeuslupia. Lisäksi muutos helpottaisi akuutisti syntyvien satovahinkotilanteiden torjuntaa.

Tämän vaihtoehdon osalta ongelmana on kuitenkin se, että se edellyttäisi lisäresursseja Suomen riistakeskukseen, sillä työryhmän raportissa esitetään merkittävä määrä kehitysehdotuksia, joiden toimeenpano siirtyisi Suomen riistakeskukselle. Suomen riistakeskuksen nykyisillä resursseilla tehtävää ei voida katsoa hoidettavan. Tämä heikentäisi vahingonkarsijöiden asemaa. Edelleen tulisi varata Luonnonvarakeskukselle resurssit kannanseurantavastuun siirtyessä sille.

Merkittävänä ongelmana on lisäksi, että valkoposkihanhen aiheuttamien vahinkojen korvaaminen vaarantuisi tai ainakin niiden maksaminen keskeytyisi todennäköisesti useaksi vuodeksi. Valkoposkihanhen säätäminen riistalajiksi edellyttää riistavahinkoasetuksen muuttamista sekä näiden muutosten hyväksyttämistä (notifiointi) komissiolla ennen voimaantuloa. Korvauksien maksaminen saattaisi loppua kokonaan jopa vuosiksi, sillä valtioneuvoston päätösten notifiointin yleisperiaatteena edellytetään, ettei korvauksia saa maksaa kyseisenä aikana (stand still), kun korvausjärjestelmän muutos on tutkinnan alla. Korvausten maksaminen olisi mahdollista tämän ajan vähämerkityksellisenä tukena (de minimis), mutta siinä tuen saajalle asetettu raja 20 000 €/3 verovuotta näyttäytyy ilmeisen mahdottomana vuoden 2020 kevään 2,7 miljoonan euron vahinkoihin verrattuna. Esimerkiksi hirvieläinten maatalousvahingot korvataan nykyisin vähämerkityksellisenä tukena, sillä komissio ei neuvotteluissa hyväksynyt riistavahinkolain korvausjärjestelmää ja metsätuhokorvausten notifiointi vei aikaa lähes neljä vuotta. Notifiointit ovat vasta siirtyneet komission maatalouspääosastolta kilpailupääosastolle, joten korvausjärjestelmän muutoksen menestymistä ei voida ennakoida. Korvausten maksamisen siirtyminen ELY-keskuksilta Ruokavirastolle edellyttäisi pysyvää resurssilisäystä myös Ruokavirastoon sekä korvauksia varten määrärahoja valtion talousarviossa ympäristöministeriön pääluokasta maa- ja metsätalousministeriön pääluokkaan.

4.4 Lintupellot

Karkotustoimia on tarpeen tukea järjestämällä linnuille paikkoja, joihin ne voivat karkotettuina siirtyä. Kyseeseen tulevat lintujen häiriöttömän ruokailun ja oleskelun mahdollistavat lintupellot. Työryhmä esittää ratkaisuvaihtoehtoina joko ympäristösopimusten tai ympäristösitoumuksen kehittämistä sekä luvussa 4.4.3 kuvattuja muita lintupeltomahdollisuuksia.

Lintupellot voitaisiin toteuttaa tulevalla CAP-rahoituskaudella ympäristökorvausjärjestelmässä joko ympäristösitoumuksen osana tai ympäristösopimuksena ja kohdentaa paikkatiedon avulla. Peltopinta-alaa tarvittaisiin valkuposkikihanhia varten molemmissa tapauksissa merkittävästi: yhteensä 3 000 – 5 000 hehtaaria. Lintupelloilla on kiellettävä vahinkoja ennaltaehkäisevät toimet ja lintujen häirintä.

Keskeiset kehitystarpeet liittyvätkin valkuposkikihanhien ruokailukäyttäytymisen entistä parempaan huomioimiseen, lintupeltojen täsmällisempään kohdentamiseen merkittävimmille ruokailu- ja levähdysalueille sekä niiden sijoittumiseen maisemaan ja toisiinsa nähden (kytkeytyneisyys).¹⁸

Lintupeltoja koskevien uusien ympäristösitoumusten tai ympäristösopimusten laatiminen on mahdollista vasta tulevalla CAP-rahoituskaudella todennäköisesti vuodesta 2023 alkaen. Meneillään olevan rahoituskauden valkuposkikihanhille heikosti sopiviksi todettuja kurki-, hanhi- ja joutsenpeltojen ympäristösopimuksia ei ole mahdollista enää tehdä tai muuttaa.

4.4.1 Ympäristösopimus

Jos lintupelto toteutettaisiin ympäristösopimuksella, viljelijä tekisi ympäristösopimuksen lintupellon perustamisesta alueellisen ELY-keskuksen elinkeinot, työvoima ja osaaminen -vastuualueen kanssa. Ennen sopimuksen tekoa voitaisiin pyytää kommentteja ympäristö ja luonnonvarat -vastuualueen asiantuntijoilta. Sopimus olisi viisivuotinen ja korvausta maksettaisiin kiinteällä korvausmäärällä, joka määritellään CAP-suunnitelmaan kustannuslaskelman perusteella.

Uudella CAP-rahoituskaudella voitaisiin hyödyntää nykyisen kauden sopimusehtoja. Niiden mukaan sopimus tehtäisiin ensisijaisesti kohteista, joilla on todettu kurkien, hanhien tai joutsenten massaesiintymiä ja niiden aiheuttamia satovahinkoja, sekä kohteista, joiden läheisyydessä on muita näille linnuille tärkeitä elinympäristöjä. Sopimusala voisi koostua samalla vaikutusalueella olevasta yhdestä tai useammasta kokonaisuuden muodostavasta peruslohkosta. Sopimusta ei voitaisi tehdä peltolohkoista, joilla lintuihin kohdistuu toistuvia häiriötekijöitä. Sopimusalueen olisi pysyttävä samana vähintään viisi vuotta/kasvukautta eikä sitä voitaisi siirtää toiselle peltolohkolle.¹⁹

4.4.2 Ympäristösitoumus

Jos lintupelto toteutettaisiin ympäristösitoumuksella, lintupelto olisi sitoumuksen lohkoittainen toimenpide. Viljelijä valitsisi lintupellon lohkoittaiseksi toimenpiteeksi ympäristösitoumuksen tehdessään. Viljelijä sitoutuisi ennalta määritellyillä kohdentamisalueilla perustamaan lohkon kasvuston siten, että se houkuttelisi muutolla levähtäviä lintuja, ja viljelemään sillä lintupeltokorvaukseen hyväksyttäviä kasvilajeja. Sitoumus olisi viisivuotinen, mutta viljelijällä olisi joka kevät mahdollisuus päättää,

¹⁸ ELY-keskus, Lintupellot rauhoitettujen lintulajien aiheuttamien satovahinkojen ennaltaehkäisevänä keinona, s. 5

¹⁹ ELY-keskus, Lintupellot rauhoitettujen lintulajien aiheuttamien satovahinkojen ennaltaehkäisevänä keinona, s. 6

pitääkö hän tiettyä peltolohkoa lintupeltona kyseisenä kasvukautena. Sitoumukseen voitaisiin tarvittaessa laatia vaatimus linnuille suotuisan kasvuston perustamisesta samalle lohkolle myös seuraavana vuonna, jos massaesiintymä olisi edellisenä tukivuotena toteutunut.

Jos lohkolle on tullut lintuja ruokailemaan siinä määrin, että sato on kärsinyt, viljelijä ilmoittaisi asiasta syysilmoituksella. Sitoumuksen piirissä olevalle peltolohkolle maksettaisiin lintupeltokorvausta vain siinä tapauksessa, että sen todettaisiin toimineen lintupeltona. Tämä voitaisiin todentaa paikkaan sidotuilla valokuvilla lintujen esiintymisestä ja vahingoista. Mikäli massaesiintymää ei ole ollut, sadon voisi korjata normaalisti, eikä lintupeltokorvausta tällöin maksettaisi. Syysilmoitukselle asetettaisiin määräaika. Korvausta maksettaisiin hehtaarikohtaisesti kiinteällä korvausmäärällä, joka määritellään CAP-suunnitelmaan kustannuslaskelman perusteella.

Lintupeltojen kohdentaminen tapahtuisi sopimuksen tapaan Vipu-palvelusta löytyvän kohdentamisalueiden karttatason avulla. Lintupellolle voitaisiin säätää muitakin sijoittumisen optimointiin tähtääviä ehtoja, esimerkkeinä nurmen enimmäiskorkeus muuttoaikoina, lohkon vähimmäiskoko ja vähimmäisetäisyys peltoaukean reunaan tai vesistön läheisyys.²⁰ Sitoumusmenettely noudattaa maataloushallinnolle esitettyjä vaatimuksia ympäristökorvausjärjestelmän yksinkertaistamisesta.

Taulukkoon²¹ on koottu sopimus- ja sitoumusmenettelyn eroja ja vertailtu niitä keskenään.

Ominaisuus	Ympäristösopimus	Sitoumus
Hakemismenettely	Hakemus ELY-keskukselle päätukihauun yhteydessä	Haetaan päätukihauun yhteydessä
Toimenpiteiden alkaminen	Hakemista seuraavana vuonna	Hakuvuonna
Toimenpiteen kesto peltolohkolla	5 vuotta	5 vuotta
Korvaustaso	Kiinteä; (maksetaan koko sopimusosalta vuosittain)	Kiinteä; (maksetaan sitoumusosalta vuosittain, mutta edellyttää lintujen oleskelua/ruokailua alueella)
sadonkorjuu	Ei sallittua	Sallittua, jos lintuja ei tule ja sato on korjattavissa
Edellytykset alueelliseen kohdentamiseen	Hyvät (Vipu-palvelussa kohdentamiseen tarvittavat aineistot; hakemusten pisteytys); enemmän asiantuntija-arviota käytettävissä	Hyvät (kohdentamisalueet määritelty Vipu-palvelussa, kohdentumista ei muutoin seurata) Asiantuntija-arviota hyödynnetään Vipu-palvelun kohdentamisaineiston luomisessa.
Edellytykset peltolohkojen tarkempaan kohdentamiseen	Hyvät (ELY-keskus voi pyytää muutoksia hakemukseen; pellon sijaintia kohdentamisalueen sisällä voidaan arvioida) Sopimuksen teon jälkeen sopimusta ei voi siirtää toiseen paikkaan tai maksua keskeyttää, vaikka linnut ei peltoa käyttäisi.	Linnut valitsevat, mitä lohkoa käyttävät.
Mahdollisuudet eri lajien ruokailukäyttäytymisen huomiointiin	Hyvät. Määritellään toimenpiteen ehdoissa.	Hyvät. Määritellään toimenpiteen ehdoissa.
Hallinnointikustannukset	Merkittävät (sopimus tehdään vain kerran, useiden asiantuntijoiden työpanos. Työllistää useaa ELY-keskusta. Sähköistä hakua ei ainakaan alkuvaiheessa.)	Pienet. Hallinnointi kunnan tai YTA-alueen maaseutuelinkeinoviranomaisen toimesta yhdessä päätukihauun ja syysilmoitusten yhteydessä sähköisesti. ELY-keskus valvoo.

²⁰ ELY-keskus, Lintupellot rauhoitettujen lintulajien aiheuttamien satovahinkojen ennaltaehkäisevänä keinona, s. 21 - 22

²¹ ELY-keskus, Lintupellot rauhoitettujen lintulajien aiheuttamien satovahinkojen ennaltaehkäisevänä keinona, s. 23

		Syysilmoitusten käsittely ja valvonnan tarve isompi kuin sopimuksissa.
Määrärahan ennakoitavuus	Hyvä (valtakunnallinen hehtaarikatto tms.)	Vuosittainen vaihtelu suurempi. Enimmäismäärä määräytyy kohdentamisalueen mukaan. Voidaan myös laatia valtakunnallinen hehtaarikatto.
Edellytykset saada riittävän laajoja lintupeltoja	Kohtalaiset	Hyvät. Sitoumus hakijalle houkuttelevampi.
Toteutettavuus viljelijän kannalta	Riippuu tukiehdoista	Riippuu tukiehdoista
Vaikutukset luonnon monimuotoisuudelle	Hyvät, jos linnut oppivat käyttämään ennalta sovittuja alueita.	Hyvät. Järjestelmä joustaa lintujen esiintymisen mukaan.
Todennäköinen kokonaisvaikuttavuus	Kohtalainen tai hyvä (riippuu toimenpiteen kiinnostavuudesta viljelijän kannalta ja lintujen saapumisesta valituille alueille)	Kohtalainen tai hyvä (riippuu toimenpiteen kiinnostavuudesta viljelijän kannalta)

4.4.3 Muut lintupeltomahdollisuudet

Luonnonhoitopeltonurmet ja monimuotoisuuspellot

Luonnonhoitopeltonurmet tai monimuotoisuuspellot voivat kuluvalle CAP-ohjelmakaudella ja siirtymäkaudella vuosina 2021–2022 toimia lintupeltoina maaseutuohjelmassa määriteltyjen ehtojen mukaisesti.

Lintupeltojen tutkimushanke

Työryhmä esittää valmisteltavaksi tutkimushanketta, jossa tutkittaisiin eri karkotusmenetelmien toimivuutta yhdistettynä perustettaviin lintupeltoihin, jolloin voidaan luotettavasti arvioida toimenpiteiden vaikuttavuutta. Hankkeen tavoitteena on käynnistää hanhipeltojen suunnittelu, perustaminen, seuranta ja tutkimus Keski-Karjalaan (Tohmajärvi, Kitee, Rääkkylä, Liperi ja Joensuu), missä valkuposkihien aiheuttamat maatalousvahingot ovat suurimmat.

Nykymuotoisista lintupelloista poiketen hanhipeltojen tulee olla tarpeeksi laajoja ja yhtenäisiä, jotta ne tarjoavat ravintoa muualta karkotettaville suurillekin parville pidemmän aikaa, ja jotta hanhipeltojen reuna-alueilla todennäköisesti tapahtuva hanhien laidunnus saadaan minimoitua. Suomessa ei ole aikaisemmin suunniteltu ja perustettu vastaavia lintupeltoja. Tämän takia hankkeessa on tarkoitus edetä asteittain perustamalla ensin 2 - 4 hanhipeltokokonaisuutta, joiden toimivuutta ja vaikutusta seurataan ja tutkitaan. Tämän jälkeen voitaisiin perustaa uudet 3 - 5 hanhipeltokokonaisuutta. Hankkeen arvioitu kokonaiskustannus on noin 1,8 miljoonaa euroa. Hankesuunnitelma tulee arvioida jo tehdyn tutkimuksen valossa.

Hankkeen laatimisessa tulee huomioida aiemmin rahoitetut hankkeet ja niiden tulokset sekä tarvittava aikajänne luotettavien tulosten saamiseksi. Tutkimushankkeen tulosten odottamisen ei pidä antaa hidastaa tai estää aiemmin esitettyjen lintupeltojen toteuttamista. Lintupeltosopimusten ehtojen muuttaminen kesken tuensaajan jo alkaneen sopimuskauden ei ole mahdollista ja sitoumustenkin osalta rajallista, jolloin

tutkimustulosten hyödyntämiseksi olisi järjestelmän aloittamista viivytettävä tulosten valmistumiseen asti (mahdollisesti vuoteen 2025 asti).

Peltojen määräaikainen rauhoittaminen, sopimusperusteinen alueiden kehittäminen hanhien ruokailupaikoiksi ja käytöstä poistuneiden turvetuotantoalueiden kunnostus

Työryhmä esittää selvitettäväksi, voidaanko luonnonsuojelulain 25 §:n mukaista määräaikaista rauhoittamista käyttää erityisesti Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla alueilla tai niiden läheisyydessä lintujen ruokailupaikkojen kehittämiseen. Kyseessä olisi maanomistajan vapaaehtoiseen hakemukseen perustuva peltojen määräaikainen rauhoittaminen valkuposkihanhien ruokailun mahdollistamiseksi. Asian edistäminen edellyttäisi erillistä selvitystä muun muassa korvauksista, hoidosta ja suhteesta CAP-tukiin ja niiden ehtoihin.

Lisäksi työryhmä esittää selvittäväksi, olisiko sellaisilla maanomistajilla, jotka eivät harjoita ammattimaista maataloutta, kiinnostusta tarjota alueita yksityisoikeudellisen sopimuksen nojalla kehitettäväksi ruokailualueiksi sekä pilotoida tällaista mallia sopivilla paikoilla. Kyse olisi maataloustukiin liittymättömästä, luonnonsuojelua edistävästä taloudellisesta toiminnasta. On kuitenkin selvitettävä suojelun vaikutus mahdollisiin maataloustukiin. Mahdollista olisi yhdistää maanomistajan kanssa tehtävä vuokrasopimus kiinteistöstä ja yrittäjän kanssa tehtävä sopimus tarvittavista kylvö- ja hoitotoimista.

Työryhmä esittää käytöstä poistuneiden turvetuotantoalueiden kunnostamista lintujen käyttöön. Turvetuotantoalueiden kunnostaminen vaatii henkilötyöresursseja ja rahoitusta CAP-ohjelman ulkopuolelta. Pohjois-Karjalan alueella on jo tunnistettu mahdollinen lintujen käyttöön sopiva, käytöstä poistunut turvetuotantoalue.

4.5 Yhteistoiminnan kehittäminen

Työryhmä esittää lintuvahinkojen torjumiseen koordinaattoria sekä yhteistoiminnan kehittämistä perustamalla alueellisia hanhityöryhmiä viljelyvahingoista kärsivien ELY-keskusten toiminta-alueille.

Työryhmä esittää koordinaattorin erikoistumistehtävää vuodesta 2021 lähtien. Koordinaattorin tehtävänä olisi edistää rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyä, järjestää neuvontaa ja koulutusta, tehostaa asiaan liittyvää viestintää sekä edistää yhteistyötä sidosryhmien välillä.

ELY-keskusten ja Suomen riistakeskuksen välistä yhteistyötä on tarpeen vahvistaa. Näin voitaisiin hyödyntää laajemmin myös Suomen riistakeskuksen asiantuntemusta sekä sähköistä Oma riista -palvelua mm. raportoinnissa.

Pohjois-Karjalan ELY-keskukselle on myönnetty vuoden 2020 loppuun neljän henkilötyökuukauden verran lisämäärärahaa, jonka tarkoituksena on valkuposkihanhien vuoden 2020 syysmuuttokauden aikaisten vahinkojen hallinta sekä yhteistoiminta alueella viljelijöiden ja sidosryhmien kanssa. Yhteistoimintaan sisältyy muun muassa viljelijöiden neuvontaa, vahinkojen torjumismenetelmien kehittämistä, ennaltaehkäisevien karkotustoimien käytännön järjestämistä maataloilla sekä avustushakemusten käsittelyä.

Alueellista työtä on tehty Pohjois-Karjalassa, missä toimii ELY-keskuksen kokoama Keski-Karjalan lintutyöryhmä. Työryhmässä on edustettuna alueen viljelijät, järjestöt, kuntien maaseutuviranomainen sekä ELY-keskus. Ryhmän puheenjohtajana on viime vuodet toiminut paikallinen viljelijä. Ryhmän kokousten valmistelusta on vastannut ELY-keskus. Kokemukset ryhmän toiminnasta ovat olleet myönteisiä.

Alueellisten hanhityöryhmien tavoitteena olisi parantaa vuorovaikutusta ja tietojen vaihtoa haittaa kärsivien tahojen ja muiden toimijoiden sekä viranomaisten välillä. Ryhmässä pyrittäisiin löytämään kullekin alueelle sopivia ja kaikkia tahoja tyydyttäviä ratkaisuja valkoposkihanhiin aiheuttamien vahinkojen vähentämiseksi.

Ryhmät arvioisivat tutkimus- ja seurantarpeita sekä välittäisivät tietoa ja neuvoja myös korvaus- ja poikkeushakemusasioissa. Ryhmien tehtävänä olisi asiantuntijatietoon ja paikallisten olosuhteiden tuntemukseen tukeutuen olla selvillä valkoposkihanhiin kehittymisestä alueellaan sekä tunnistaa ongelmat ja etsiä aktiivisesti alueelle sopivia, kaikkia tahoja mahdollisimman hyvin tyydyttäviä ratkaisuja ja konkreettisia toimenpiteitä vahinkojen ehkäisemiseen ja torjuntaan. Ryhmät osaltaan edistäisivät valtakunnallisen valkoposkihanhityöryhmän esityksestä käyttöön otettavia toimenpiteitä, joita on alueellisesti toteutettavissa.

Yhtenä ryhmien tehtävänä olisi tietoisuuden lisääminen hanhipelloista sekä niiden suunnittelun ja toteutuksen edistäminen. Hanhipeltojen perustamista voitaisiin edistää alueellisella yleissuunnittelulla. Yleissuunnittelu todennäköisesti myös merkittävästi tehostaisi lintupeltojen toimivuutta.

Yleissuunnitelmissa tarkasteltaisiin kriittisimmille viljelyalueille kohdentuvan suunnitellun karkotuksen ja häiriöttömien hanhipeltojen muodostamaa kokonaisuutta, mikä osaltaan edesauttaisi poikkeusten hakemista tarkoituksenmukaisessa laajuudessa. Hanhityöryhmän tehtävänä olisi toimia yleissuunnittelun taustaryhmänä ja tuoda työhön paikallinen näkemys ja tieto sekä toimia suunnittelun aikaisena väylänä maanomistajiin ja viljelijöihin.

Alueellisessa hanhityöryhmässä tulisi olla edustettuna kaikki asianosaiset tahot alueella valkoposkihanhiin aiheutuvien ongelmien käsittelemiseksi. Hanhityöryhmät koostuisivat muun muassa viljelijöiden, järjestöjen, tutkimuslaitosten, kuntien ja ELY-keskusten sekä muiden viranomaisten edustajista. Ryhmien kokoonpano voisi vaihdella alueellisten tarpeiden mukaan. Ryhmät toimisivat vapaaehtoisuuden ja avoimuuden periaatteilla ELY-keskusten koolle kutsumina ja puheenjohtajuus selviäisi ryhmän järjestäytyttyä. Ryhmien toiminnan kannalta tarvittavaa valmistettavaa työtä tehtäisiin ELY-keskuksen toimesta.

4.6 Korvausjärjestelmän kehittäminen

Kaikkia valkoposkihanhiin aiheuttamia vahinkoja ei ole mahdollista ehkäistä.

Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja ennaltaehkäisystä annettavassa hallituksen esityksessä tullaan ehdottamaan nykyisen korvausmenettelyn kehittämistä. Työryhmän tehtävänä ei kuitenkaan ollut käsitellä kyseisen hallituksen esityksen sisältöä yksityiskohtaisesti, sillä lakia valmistellaan eri työryhmässä.

Kyseisestä hallituksen esityksestä riippumattomana toimenpiteenä työryhmä esittää, että jatkossa korvaushakemukset käsiteltäisiin nopeutetussa menettelyssä, kuten on toimittu kevään 2020 vahinkojen kohdalla.

Työryhmä esittää lisäksi sähköisen hakujärjestelmän kehittämistä korvausten käsittelyä varten. Sähköinen hakemusjärjestelmä sujuvoittaisi korvaushakemusten tekoa sekä niiden käsittelyä.

4.6.1 Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja ennaltaehkäisystä säädettyä lain valmistelu

Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja ennaltaehkäisystä säädettyä lain valmistelu perustuu hallitusohjelmaan. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2020 ja sen on tarkoitus astua voimaan vuoden 2022 alussa.

Lakiehdotuksen laadinnassa otetaan huomioon korvausmenettelyn ja ennaltaehkäisyn lainsäädäntöä vuosina 2018–2019 valmistelleen hankkeen loppuraportin (ympäristöministeriön raportteja 24/2017) lainsäädännölliset linjausehdotukset ja toteuttamisvaihtoehdot. Lähtökohtana on saattaa nykyinen asetustasoinen sääntely vastaamaan perustuslain tulkintaa lailla ja asetuksella säätämisen suhteista sekä ympäristöperusoikeuden merkityksestä. Tämän lisäksi esityksellä saatetaan menettely vastaamaan voimassa olevaa EU:n valtioneuvoston päätöksiä.

Koska rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisy lajin kantojen kokoa sääntelemällä tai niitä häiritsemällä on lainsäädännöllä rajoitettua, esityksen yleisenä tavoitteena on parantaa luonnonsuojelun hyväksyttävyyttä sekä edistää lajiensuojelun ja tiettyjen elinkeinojen harjoittamisen yhteensovittamista. Esityksellä pyritään ensisijaisesti ehkäisemään ennalta rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamia vahinkoja ja toissijaisesti maksaa korvausta eläinlajien aiheuttamien vahinkojen perusteella. Velvoite vahinkojen ennaltaehkäisemiseen rajautuisi koskemaan vain kohtuulliseksi katsottavien toimenpiteiden toteuttamista. Perustuslain soveltamiskäytännön ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella maaomistajalle on asetettavissa luonnonsuojelulainsäädäntöön perustuvista rajoituksista aiheutuvien kohtuullisena pidettävien häiriö- ja vahinkotilanteiden sietämisen velvoite (PeV: omaisuudensuojan rajoituksesta ei johdu täyden korvauksen vaatimusta). Tällä tarkoitettaisiin kohtuullisena pidettävien häiriö- ja vahinkotilanteiden sietämistä, jonka ylimenevän haitan osalta valtio, edellytysten täytyessä, myöntäisi korvausta maanomistajalle tai vahingonkärsijälle. Kohtuullisena pidettävänä häiriö- ja vahinkotilanteena voidaan pitää esimerkiksi tavanomaisia vahinkoja ja haittoja kotitalousviljelyksillä.

Korvauksen maksamisen tarkoituksena olisi estää yksittäiselle vahingonkärsijälle aiheutuvat kohtuuttomat kustannukset. Tätä kautta esityksellä tavoitellaan luonnonsuojelun hyväksyttävyyden parantamista. Avustusten maksamisella on pystytty lopettamaan lähes kokonaan tiettyihin petolintuihin kohdistuva vaino, minkä takia esityksen yhtenä tavoitteena on myös lajiensuojelun edistäminen.

Korvauksia voitaisiin myöntää valtion talousarvioon vuosittain otetun määrärahan rajoissa. Tämän takia sillä tarkoitettaisiin valtion varoista vahingonkärsijälle myönnettyä harkinnanvaraista etuutta. Valmisteltavalla lailla määritettäisiin ne edellytykset, joiden täytyessä avustusta voitaisiin myöntää korvauksena.

Esityksellä luotaisiin avustusjärjestelmä ennaltaehkäisevien toimien tukemiseksi. Avustusta voitaisiin myöntää toimiin, joiden tarkoituksena olisi vähentää rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen seurauksia sekä lieventää niihin liittyviä riskejä. Avustusta myönnettäisiin tavaroiden ja palveluiden

hankintaan sekä tutkimukseen ja kehitystyöhön ja sitä voisivat hakea luonnolliset henkilöt, yritykset, julkiset tai muut yhteisöt.

Viljelysvahinkojen johdosta voitaisiin maksaa rauhoitettujen eläinten pellolle, puutarhalle, taimistoviljelmälle ja kootulle sadolle aiheuttamasta todennetusta vahingosta. Viljelysvahingon arvo määritettäisiin Ruokaviraston vuosittain antamien määräysten viljelysvahinkojen korvaamisessa käytettävistä normisadoista ja yksikköhinnoista mukaisena.

Euroopan unionin maatalouden valtiontuen suuntaviivat (2014/C 204/01) painottavat korvauksena vahingon suoria kustannuksia eli sadon markkina-arvoa. Lisäksi maatalouden valtiontuen suuntaviivojen ylikompensaatiokiello rajaa, että enimmäismäärän on oltava enintään 100 % vahinkotapahtuman suorana seurauksena aiheutuneiden vahinkojen kustannuksista.

Satovahinkojen lisäksi voitaisiin korvata vahinkoalan välttämättömästä täydennys- ja uudelleenviljelystä aiheutuneet materiaali- ja työkustannukset.

Viljelysvahingoista maksettavien korvausten myöntämisen edellytyksenä olisi vahinkojen todentaminen ja arviointi.

Vahingonkärsijällä ei olisi lähtökohtaisesti subjektiivista oikeutta avustuksiin ja korvauksiin, vaan eläinten aiheuttamista vahingoista maksettavista korvauksista, tuista ja avustuksista maksettaisiin valtion talousarvion rajoissa. Jos korvauksia ei voitaisi maksaa talousarvion puitteissa täysimääräisesti, yhdenvertaisuuden takia jokaiselta korvaukseen oikeutetulta vähennetään korvauksen määrää samassa suhteessa.

Esityksellä säädettäisiin valmisteltavana olevan lain mukaisia tehtäviä hoitavista viranomaisista ja viranomaisten tehtävistä. Esityksen mukaan toiminnan yleinen ohjaus, seuranta ja kehittäminen kuuluisivat ympäristöministeriölle. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tehtävänä olisi viljelysvahingon toteaminen ja arvioiminen. Kunta voisi periä avustuksen hakijalta maksun vahingon toteamiseksi ja arvioimiseksi järjestettävän maastotarkastuksen suorittamisesta. Avustuksen hakijan maksamat vahingon arviointikustannukset olisivat tukikelpoisia. Näin ollen työstä aiheutuvat kustannukset tulisivat korvattaviksi kunnille rahoitusperiaatteen mukaisesti. Alueellinen ELY-keskus puolestaan edistäisi rauhoitettujen eläinten aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyä sekä käsittelisi ja ratkaisisi vahinkoilmoitukset, korvaus-, tuki- ja avustushakemukset sekä oikaisuvaatimukset.

4.7 Lintudirektiivin liitteen muutos

Työryhmä toteaa, että valkuposkihanhi EU:n runsaslukuisimpana hanhilajina kuuluisi nykytilanteessa Bernin sopimuksessa liitteeseen III ja lintudirektiivin liitteeseen II, jolloin sen kantaa olisi mahdollista säädellä metsästämyllä. Työryhmä esittää, että Suomi edistää aktiivisesti mainittuja muutoksia yhteistyössä muiden valkuposkihanhiin aiheuttamista vahingoista kärsivien EU:n jäsenmaiden kanssa sekä Bernin sopimuksen puitteissa myös EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

EU:ssa ei voida laatia Bernin sopimuksen vastaista lainsäädäntöä, minkä vuoksi lajin asemaa on ensin muutettava Bernin sopimuksessa. Tätä on jo yritetty: Norja on vuosina 2018 ja 2019 tehnyt aloitteen valkuposkihanhiin siirtämiseksi sopimuksen liitteeseen III. Komissio on esittänyt ehdotuksissaan neuvoston päätöksiksi Norjan ehdotuksen hyväksymistä, jota Suomi on tukenut monen muun jäsenmaan ohella. EU:n

jäsenmaiden kannat ovat neuvoston työryhmien käsittelyssä kuitenkin jakaantuneet niin, ettei vaadittavaa määränemmistöä ole syntynyt esityksen puolesta tai sitä vastaan, minkä vuoksi EU ja sen jäsenmaat ovat joutuneet sopimuksen pysyvän komitean kokouksessa pidättäytymään päätöksenteosta. Sopimuksen liitteen muutos edellyttää, että osapuolista kaksi kolmasosaa tukee ehdotusta. Sopimuksella on 51 osapuolta, joista 27 on EU:n jäsenmaita. EU:n suuren äänimäärän vuoksi pysyvä komitea ei ole voinut tehdä asiassa päätöstä vaan päätöksenteko on halvaantunut.

Lintudirektiiviin tehtävät yhtä lajia koskevat muutokset ovat hyvin harvinaisia, mutta eivät lähtökohtaisesti mahdottomia. Komissio teki vuonna 1997 päätöksen, jolla merimetso poistettiin liitteestä I kuultuaan asiantuntijoita ja Ornis-komiteaa. Perusteluna oli nimenomaan, että suojelutoimet olivat saavuttaneet lintudirektiivin tavoitteet.

4.8 Suomessa pesivä kanta ja haittojen vähentäminen

Valkoposkihanhen Suomen pesimäkanta on viime vuosina kasvanut ja levittäytynyt yhä laajemmalle. Suomessa pesivä kanta oli syksyllä 2019 noin 34 000 yksilöä. Laji pesii koko rannikkoalueella itärajalta Perämerelle. Sisämaassa pysyvä populaatio on Lahden-Hollolan Vesijärvellä ja Etelä-Päijänteellä.

Suomen ympäristökeskus ja Helsingin kaupungin ympäristöpalvelut laskivat kesällä 2020 Helsingin ja itäisen Espoon rannikolla ja puistonurmilla laiduntavien valkoposkihanhen määräksi noin 6 150 yksilöä, joista poikasia oli 944 lintua. Hanhien kokonaismäärä kasvoi kymmenen prosenttia (560 yksilöä) edellisestä.

Kaupunkien puistoissa ongelmana ovat hanhien jätökset. Ne nousevat toistuvasti esille lomakaudella heinäkuussa, kun hanhien pesinnät ovat ohi ja linnut kokoontuvat isommiksi ryhmiksi nurmialueille ja niiden lähistöille. Hanhia ei esiinny kaupunkien kaikissa puistoissa, eikä niitä tapaa puistoista koko kesää, vaan ne esiintyvät tietyissä paikoissa ja tiettyinä aikoina.

4.8.1 Ratkaisuesitykset haittojen vähentämiseksi

Paikallista jätösongelmaa voi ehkäistä puhdistamalla usein suurten hanhiparvien käyttämät yleiset alueet. Lisäksi tiedotusta ja valitusta voidaan lisätä. Korkeasaaren eläintarhassa on käytetty onnistuneesti hanhioppaita, jollaisia voisi palkata myös muille erityiskohteille. Myös hanhista kertovat huomiokyltit on havaittu toimiviksi Korkeasaarella.

Haittoja voidaan ehkäistä rajaamalla matalilla aukottomilla aidoilla suosituimpia ulkoiluun ja oleskeluun käytettyjä nurmilohkoja. Tällä olisi merkittävä isojen nurmikoiden käytettävyyttä parantava vaikutus, kun heinäkuussa osin lentokyvyttömät hanhet eivät pääsisi ulostamaan suosituimmille piknik-nurmille. Jätösongelmaa voidaan lisäksi ehkäistä nurmikon hoidolla suosimalla monipuolisempaa ja korkeampaa kasvillisuutta.

Kokonaisvaltainen suunnittelu on yksi keino, jolla haittoja voitaisiin vähentää. Hanhilla tulisi olla riittävän suuria ja houkuttelevia alueita, joilla ne voisivat oleskella vuoden kierron eri vaiheissa. Tällöin karkotustoimia voitaisiin käyttää tehokkaasti alueilla, joilla ne aiheuttavat haittaa.

Koirakarkotusta on kokeiltu Korkeasaarella, Viikin koetilalla ja Espoon Tapiolassa. Karkotus toimii, jos hanhilla on vaihtoehtoinen paikka ruokailuun. Jos tällaista ei ole, hanhet siirtyvät häirinnän ajaksi pois alueelta, mutta palaavat sinne koiran poistuttua. Kesä-heinäkuussa koirakarkotusta ei poikkeusluvallakaan ole voinut käyttää pienten poikasten tai lentokyvyttömiä sulkasatoisten aikuisten häirintään.²²

²² [https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Valkoposkihanhien_maara_paakaupunkiseudu\(58095\)](https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Valkoposkihanhien_maara_paakaupunkiseudu(58095))

5 Yhteenveto ratkaisuesityksistä ja vaihtoehdoista

5.1 Syksyllä 2020 käytössä olevat ratkaisut

- Nykyisen suojelusta poikkeamisjärjestelmän kehittäminen
 - Vahinkoa kärsineiden viljelijöiden informointi mahdollisuudesta hakea ja saada poikkeus suojelusta valkoposkihanhiiden karkotukseen edellytysten täytyessä myös ampumalla
 - Poikkeuspäätösten välitön täytäntöönpano oikeudellisten edellytysten täytyessä
 - Kannustaminen yhteispoikkeusten hakemiseen karkotustarkoituksessa
 - Todennäköisesti vakavaa vahinkoa kärsivien maanviljelijöiden ryhmä tekee yhteisen poikkeushakemuksen lajin yksilöiden karkottamiseksi tarvittaessa ampumalla hanhiyksilöitä. Etuna tällaisessa yhteispoikkeuksessa on kustannustehokkuus, vahinkojen helpompi osoittaminen laajemmalla maantieteellisellä kokonaisuudella sekä karkottamisen tehokas koordinointi.
 - Poikkeushakemusta koskevan ohjeistuksen kehittäminen
 - Tarvittavat tiedot poikkeuksen hakemista varten listataan selkeästi, jotta lupaviranomaisen ei tarvitse pyytää lisätietoja puutteellisten lähtötietojen takia.
- Korvaushakemusten ja maksatusten nopeutettu käsittely
 - Korvaushakemuksen käsitellään jatkossa nopeutetussa menettelyssä. Näin toimittiin kevään 2020 korvaushakemusten kohdalla.
- Lintupeltoja ja lintujen karkotusta koskevan tutkimushankkeen valmistelu
 - Hankkeessa on ensivaiheessa tarkoitus käynnistää hanhipeltojen suunnittelu, perustaminen, seuranta ja tutkimus Keski-Karjalassa. Hanketta voidaan laajentaa asteittain perustamalla lintupeltokokonaisuuksia mahdollisuuksien mukaan muillekin alueille.

5.2 Vuosina 2021–2022 alkaen käytössä olevat ratkaisut

Suojelusta poikkeamisen kehittäminen

- Nykyisen poikkeusjärjestelmän kehittäminen
 - Varmistetaan poikkeushakemusten käsittelyyn riittävät resurssit, jotta hakemusten käsittely toteutuu hakijan kannalta kohtuullisessa ajassa kaikissa tapauksissa ja myös hakemusten käsittelyn mahdollisesti ruuhkautuessa muuttokausien aikana.
 - Arvioidaan ja selvitetään hyötyjä, jotka voitaisiin mahdollisesti saavuttaa hajauttamalla poikkeushakemusten käsittely useammalle ELY-keskukselle
 - Sähköisen järjestelmän kehittäminen poikkeuslupien hakemiseen, käsittelyyn ja raportointiin
- Luonnonsuojelulain muuttamisen tarkastelu
 - Luonnonsuojelulain vireillä olevassa uudistuksessa tarkasteltaisiin mahdollisuuksia hakea ja myöntää maantieteellisesti rajattuja poikkeuksia lintujen häiritsemiseen (ml. ampumalla) karkotustarkoituksessa lintudirektiivin edellytysten täytyessä.

Karkotuskeinot

- Tehokkaimmiksi todettujen karkotustoimien sekä karkotustarkoituksessa tehtävän ampumisen tutkimusta, kehittämistä ja käyttöä jatketaan
- Järjestetään ideakilpailu karkotuskeinojen kehittämiseksi

Lintupellot

- Luonnonhoitopeltonurmet ja monimuotoisuuspellot
 - Ympäristösitoumuksen luonnonhoitopeltonurmet tai monimuotoisuuspellot voivat kuluvalle CAP-ohjelmakaudella ja siirtymäkaudella vuosina 2021–2022 toimia lintupeltoina toimenpide-ehtojen mukaisesti.
- Selvitetään mahdollisuutta yksittäisten peltojen määräaikaiseksi rauhoittamiseksi lintujen käyttöön
 - Selvitetään, voidaanko luonnonsuojelulain 25 §:n mukaista määräaikaista rauhoittamista käyttää erityisesti Natura 2000 –verkostoon kuuluvilla alueilla tai niiden läheisyydessä lintujen ruokailupaikkojen kehittämiseen.
- Selvitetään mahdollisuutta ammattimaisen maatalouskäytön ulkopuolella olevien alueiden tarjoamisesta sopimuksen nojalla lintupeltoikäyttöön
 - Selvitetään, olisiko sellaisilla maanomistajilla, jotka eivät harjoita ammattimaista maataloutta, kiinnostusta tarjota alueitaan yksityisoikeudellisen sopimuksen nojalla kehitettäväksi ruokailualueiksi sekä pilotoida tällaista mallia sopivilla paikoilla.
- Lintujen käyttöön kunnostettavat käytöstä poistuneet turvetuotantoalueet
 - Käytöstä poistuneita turvetuotantoalueita voitaisiin kunnostaa lintujen käyttöön. Pohjois-Karjalan alueella on tunnistettu mahdollisesti sopiva käytöstä poistunut turvetuotantoalue.

Muut ratkaisuesitykset

- Yhteistoiminnan järjestäminen hanhityöryhmien perustamisella
 - Alueellisten hanhityöryhmien tehtävänä olisi tunnistaa ongelmat ja etsiä aktiivisesti alueelle sopivia, kaikkia tahoja mahdollisimman hyvin tyydyttäviä ratkaisuja ja konkreettisia toimenpiteitä vahinkojen ehkäisemiseen ja torjuntaan. Lisäksi työryhmät edistäisivät alueellista yleissuunnittelua.
- Koordinaattorin erikoistumistehtävä
 - Koordinaattorin tehtävänä olisi edistää rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen ennaltaehkäisyä, järjestää neuvontaa ja koulutusta, tehostaa asiaan liittyvää viestintää sekä edistää yhteistyötä sidosryhmien välillä. Ryhmien tehtävänä olisi lisäksi muun muassa hanhipeltojen suunnittelun ja toteutuksen edistäminen sekä alueellinen yleissuunnittelu.
- Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja ennaltaehkäisystä annettava laki

- Lain on tarkoitus astua voimaan vuoden 2022 alusta. Esityksellä pyritään ensisijaisesti ehkäisemään ennalta rauhoitettujen eläinlajien aiheuttamia vahinkoja ja toissijaisesti maksaa korvausta eläinlajien aiheuttamien vahinkojen perusteella.
- Sähköisen hakemusjärjestelmän kehittäminen korvausten käsittelyä varten
 - Sähköinen hakemusjärjestelmä sujuvoittaisi korvaushakemusten tekoa sekä niiden käsittelyä.

5.3 Pitkän aikavälin ratkaisut

- Vaihtoehtoiset ratkaisut lintupeltojen perustamiseksi (seuraava CAP-rahoituskausi), valkuposkivanhan varten peltopinta-alan tarvittaisiin 3000 -5000 ha
 - a) Ympäristösitoumusmenettelyllä perustettavat lintupellot
 - Sitoumus olisi viisivuotinen, mutta viljelijällä olisi joka kevät mahdollisuus päättää, pitääkö hän tiettyä peltolohkoa lintupeltona kyseisenä kasvukautena. Korvausta maksetaan kiinteästi summalla, joka määritellään CAP-suunnitelmaan kustannuslaskelman perusteella.
 - b) Ympäristösopimusmenettelyllä perustettavat lintupellot
 - Sopimusalueen on pysyttävä samana vähintään viisi vuotta/kasvukautta eikä sitä voida siirtää toiselle peltolohkole. Korvausta maksetaan kiinteästi summalla, joka määritellään CAP-suunnitelmaan kustannuslaskelman perusteella riippumatta siitä, käyttävätkö linnut sopimuslohkoa vai eivät.
- Valkuposkivanhan siirtäminen Bernin sopimuksen liitteeseen III ja sisällyttäminen lintudirektiivin liitteeseen II kannanhallinnan mahdollistamiseksi
 - Suomi edistää mainittuja muutoksia yhteistyössä muiden valkuposkivanhan aiheuttamista vahingoista kärsivien EU:n jäsenmaiden kanssa sekä Bernin sopimuksen puitteissa myös EU:n ulkopuolisten maiden kanssa.

Liite 1: Ratkaisuesitykset ja vaihtoehdot vahinkojen vähentämiseksi

Syksyllä 2020 käytössä olevat ratkaisut	Vuosista 2021-2022 alkaen käytössä olevat ratkaisut	Pitkän aikavälin ratkaisut	
Vahinkoa kärsineiden viljelijöiden informointi mahdollisuudesta hakea ja saada poikkeus suojelusta valkuposkihanhien karkotukseen edellytysten täytyessä myös ampumalla	Varmistetaan poikkeushakemusten käsittelyyn riittävät resurssit	Vaihtoehto a) Ympäristösitoumusmenettelyllä perustettavat lintupellot	Vaihtoehto b) Ympäristösopimusmenettelyllä perustettavat lintupellot
Poikkeuspäätösten välitön täytäntöönpano oikeudellisten edellytysten täytyessä	Arvioidaan ja selvitetään hyötyjä, jotka voitaisiin mahdollisesti saavuttaa hajauttamalla poikkeushakemusten käsittely useammalle ELY-keskukselle	Valkoposkihanhen siirtäminen Bernin sopimuksen liitteeseen III ja sisällyttäminen lintudirektiivin liitteeseen II kannanhallinnan mahdollistamiseksi	
Kannustaminen yhteispoikkeusten hakemiseen karkotustarkoituksessa	Sähköisen järjestelmän kehittäminen poikkeuslupien hakemiseen, käsittelyyn ja raportointiin		
Poikkeushakemusta koskevan ohjeistuksen kehittäminen	Maantieteellisesti laajempien, rajattuja alueita koskevien poikkeusten mahdollistaminen luonnonsuojelulain muutoksella		
Korvaushakemusten ja maksatusten nopeutettu käsittely	Tehokkaimmiksi todettujen karkotustoimien sekä karkotustarkoituksessa tehtävän ampumisen tutkimusta, kehittämistä ja käyttöä jatketaan		
Lintupeltoja ja lintujen karkotusta koskevan tutkimushankkeen valmistelu	Järjestetään ideakilpailu karkotuskeinojen kehittämiseksi		
	Lintupelloiksi luonnonhoitopeltonurmia ja monimuotoisuuspeltoja		
	Selvitetään mahdollisuutta yksittäisten peltojen määräaikaiseksi rauhoittamiseksi lintujen käyttöön		

	Selvitetään mahdollisuutta ammattimaisen maatalouskäytön ulkopuolella olevien alueiden tarjoamisesta sopimuksen nojalla lintupeltokäyttöön	
	Lintujen käyttöön kunnostettavat käytöstä poistuneet turvetuotantoalueet	
	Yhteistoiminnan järjestäminen hanhityöryhmien perustamisella	
	Koordinaattorin erikoistumistehtävä	
	Rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta ja ennaltaehkäisystä annettava laki	
	Sähköisen hakemusjärjestelmän kehittäminen korvausten käsittelyä varten	

Liite 2: Ratkaisuesitykset haittojen vähentämiseksi kaupunkiympäristössä

Syksyllä 2020 käytössä olevat ratkaisut	Vuosista 2021-2022 alkaen käytössä olevat ratkaisut	Pitkän aikavälin ratkaisut
Yleisten alueiden puhdistaminen	Puistoalueiden aitaaminen	Valkoposkihanhen siirtäminen Bernin sopimuksen liitteeseen III ja sisällyttäminen lintudirektiivin liitteeseen II kannanhallinnan mahdollistamiseksi
Tiedotuksen lisääminen	Nurmikon hoitoa koskevat toimenpiteet	
	Kokonaisvaltainen suunnittelu	

