



24.04.2024

Dnro 1233/03.04.04.04.34/2023

Asia

Metsästys ja kalastus

Valittaja

Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry

Luvan hakija**Päätös, josta valitetaan**

Suomen Riistakeskus 4.10.2023, numero 2023-1-000-31029-3

Suomen riistakeskus (myöhemmin riistakeskus) on päätöksestä ilmenevin perustein ja ehdoin myöntänyt hakijalle poikkeusluvan yhden ilveksen pyyntiin ajalle 1.12.2023–29.2.2024.

Riistakeskuksen päätöksen mukaan poikkeusluvalla sallitun kannanhoidollisen metsästyksen päämääränä on hakemusalueella paikallisyhteisön sitouttaminen ilveskannan suotuisan suojelun tason säilyttämiseen toteuttamalla ilveskannan hoitosuunnitelmaa ilveskannan kasvunopeutta säätelemällä vuosittaisilla verotustason muutoksilla kannan kehityksen mukaan. Päätöksen perustelujen mukaan muuta tyydyttävää ratkaisua päätöksen mukaisella poikkeuslupa-alueella ei ole. Kyseisen määrän metsästäminen ei haittaa myöskään suotuisan suojelutason säilyttämistä tarkasteltavalla luonnonmaantieteellisellä alueella (niin sanottu boreaalinen eliömaantieteellinen vyöhyke), mikä on se maantieteellinen taso, jolla suotuisan suojelun tasoa arvioidaan ilveksen osalta. Harkinnassa on otettu myös huomioon se, ettei pyynnistä aiheudu merkittävän kielteisen vaikutuksen vaaraa kyseessä olevan alueellisen populaation rakenteelle (EU:n tuomioistuimen ennakkoratkaisu, C-674/17). Ajallisesti ja määrällisesti rajattu poikkeuslupa on myönnetty vain ilveksen vahvalla esiintymisalueella tapahtuvaan pyyntiin valikoivasti ja rajoitetusti. Mahdollistettu pyynti toteuttaa ilveskannan hoitosuunnitelman toimenpiteiden toteuttamista. Pyynnissä on noudatettava, mitä metsästyslaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä sekä tämän päätöksen ehdoissa määrätään. Pyynti tapahtuu näin ollen myös tarkoin valvotuissa oloissa.

Päätöksen perustelujen mukaan aikaisempina vuosina sallittu pyynti on sitouttanut paikallisyhteisöt ilveskannan hallittuun hoitamiseen. Suotuisalla

suojelun tasolla olevan ilveskannan jatkuva kasvu johtaisi pitemmällä aikavälillä todennäköisesti lisääntyviin vahinkoriskeihin ja konflikteihin paikallisyhteisöissä, mikä olisi omiaan heikentämään ilveskannan sosiaalista hyväksyttävyyttä yhteisöissä ja sitoutumista hoitosuunnitelman toteuttamiseen. Sallittu pyynti on pitänyt alhaisella tasolla myös muutoin ihmisten ja ilvesten välisiä konflikteja paikallistasolla, mikä on osaltaan auttanut ylläpitämään korkeaa hyväksyttävyyttä ilveskantaan ja ilveskannan suunnitelmalliseen hallintaan hoitosuunnitelmaan perustuen sekä myös kansallisen suurpetopoliitiikan kokonaisvaltaiseen toteuttamiseen. Tämä hyväksyttävyyden näkyminen etenkin siinä, että ilvekseen kohdistuvat salametsästystapaukset ovat olleet vähäisiä. Adaptiivinen kannanhallinta varmistaa sen, ettei ilveskannan tiheys kasva niin nopeasti, että se vaikuttaisi haitallisesti yhteiseloon suhteessa ilvekseen paikallisyhteisössä hakemusalueella. Suunnitelmallisella kannanhallinnalla on voitu vaikuttaa myös ilveskannan ihmisarkuuteen ja paikallisyhteisöjen vaikuttamismahdollisuuksiin sekä ylipäänsä siihen, että yleisellä tasolla ilvekseen suhtaudutaan lähtökohtaisesti hyväksyvästi ja ilvestä kohtaan tunnetaan alueellista omistajuutta, mutta myös pelkoa.

Tieteellisen näytön osalta päätöksen perusteluissa on viitattu muun ohella eurooppalaisten suurpetotutkijoiden yhteisö LCIE:n (the Large Carnivore Initiative for Europe) vuonna 2008 julkaistussa raportissa toteamiin metsästyksestä aiheutuviin potentiaalisiiin hyötyihin. Suomen riistakeskus on päätöksessään katsonut, että unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu C-674/17 ei edellytä joka kerta ennen päätöksentekoa uutta tieteellistä näyttöä jokaisen yksittäisen lupa-alueen tasolla, koska se olisi rajallisten tutkimusresurssien hukkakäyttöä ja monilta osin myös mahdotonta toteuttaa tutkimusotannallisesti pienellä mittakaavalla, vaan tieteellinen näyttö ja varmuus voidaan saada aikaan yleisemmän tason tutkimuksilla, jotka on jo toteutettu aikaisemmin, kunhan ne perustuvat asianmukaisen tieteellisen arvioinnin läpikäyneisiin tieteellisiin julkaisuihin tai muutoin tuotettuihin viranomaisraportteihin.

Luontodirektiivin tulkintaohjeen mukaan hoitosuunnitelma voi toimia sopivana kehyksenä poikkeusten myöntämiselle, mikä puolestaan auttaa yksinkertaistamaan kunkin erityisen poikkeuksen myöntämismenettelyitä. Suomen kansallinen ilveskannan hoitosuunnitelma on vahvistettu vuonna 2021, ja sen päätavoitteena on ilveksen suotuisan suojelutason säilyttäminen. Hoitosuunnitelmalla pyritään sovittamaan yhteen yhtäältä ilvesten elinalueilla asuvien ja toimivien kansalaisten tarpeet sekä toisaalta ilveskannan suojelun tarpeet.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksen puitteissa sallittu pyynti ajallisesti, määrällisesti ja alueellisesti rajoitettuna ei vaaranna ilveksen suotuisaa suojelun tasoa, eikä siitä aiheudu merkittävän kielteisen vaikutuksen vaaraa kyseessä olevien populaatioiden rakenteelle maakunnassa tai poikkeuslupa-alueella. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädetään poikkeuslupien perusteella saaliiksi saatujen ilvesyksilöiden suurimmaksi sallituksi määräksi poronhoitoalueen ulkopuolella enintään 320 yksilöä. Suomen riistakeskus on myöntänyt poikkeusluvut yhteensä vain 300 yksilön metsästämiseen.

Vaatimukset hallinto-oikeudessa

Riistakeskuksen päätös on kumottava.

Valitus on käsiteltävä yhteiskäsittelyssä valittajan muiden samaan asiakokonaisuuteen liittyvien valitusten kanssa ja asiassa tulee antaa yksi päätös.

Valituksen käsittelystä tulee määrätä valittajan muiden valitusten kanssa yksi yhteinen oikeudenkäyntimaksu. Toissijaisesti määrättyjä oikeudenkäyntimaksuja tulee kohtuullistaa.

Perustelut

Paikallisyhteisön sitouttaminen kannanhoidollisiin toimenpiteisiin poikkeuslupia myöntämällä ei ole sellainen luontodirektiivin tavoitteleva päämäärä, jota ei voida muilla tyydyttävillä tavoilla saavuttaa. Kyseessä ei ole myöskään tarkoin valvotuissa oloissa ja tarkoin valikoitujen rajoitettu yksilöiden ottaminen. Riistakeskuksen edellisiä asioita koskevat tiedot eivät perustu täsmällisiin ja tieteellisiin tietoihin. Suomen riistakeskus ei ole tässä tapauksessa antanut parhaan merkityksellisen tieteellisen tiedon, teknisen näytön ja olosuhteiden perusteella riittävää näyttöä siitä, että tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua.

Paikallisyhteisön sitouttaminen ei kuulu luontodirektiivin varsinaisiin tehtäviin. Paikallisyhteisön sitouttamisessa mahdollisesti olevia ongelmia on korjattava muilla keinoin, jotka ovat kestäviä ja vaalivat luonnon monimuotoisuutta. Poikkeusluvut tulevat arvioitavaksi vasta sitten, kun muilla keinoilla ei päästä tyydyttävästi luontodirektiivin mukaiseen tavoitteeseen. Voidaan havaita, että useiden muiden lajien kohdalla on löydetty keinoja, joilla paikallisyhteisö sitoutuu kannanhoitoon tavalla, johon eivät kuulu poikkeusluvut, varsinkaan tällaisissa määrin, mitä riistakeskus esittää. Mikäli ilveksistä aiheutuisi vahinkoa tai turvallisuusuhkaa, mahdollistaa nykyinen lainsäädäntö sellaisten yksilöiden metsästämisen. Asiassa ei ole esitetty selvitystä siitä, että väestö alueilla suhtautuisi ilveskannan vahvistumiseen yleisesti negatiivisesti tai että metsästys koettaisiin alueella tarpeelliseksi. Koska riistakeskus perustelee lupia paikallisyhteisön sitouttamisella kannanhoidollisilla toimenpiteillä, tästä voidaan johtaa, että ongelmana on paikallisyhteisöjen sitouttaminen, eikä niinkään ilvesten aiheuttamat ongelmat, joihin täytyisi puuttua. Paikallisyhteisöjen sitoutuneisuus tulee kysymykseen vain, jos paikallisyhteisön sitoutumisessa on tosiasiallisia ongelmia, jotka voidaan tieteellisesti ja täsmällisesti esittää.

Riistakeskus ei ole selvittänyt poikkeuslupapäätöksissään, mikä on se tapauskohtainen erityistilanne, johon se lupia on myöntänyt. Poikkeusluvut ovat jaettu ilvesten arvioidun määrän ja hakemuksessa olevien pinta-alojen mukaan. Päätöksistä ei siis ole mitenkään havaittavissa, että yksilöiden poistamisella olisi erityinen vaikutus tai juuri kyseisellä alueella metsästyksellä tavoiteltaisiin luontodirektiivin mukaisia tavoitteita, joita ei

muulla tavalla saavutettaisi. Poikkeuslupahakemusten hakemustekstillä ei ole pääsääntöisesti ollut vaikutusta lupaharkintaan, mikä kertoo myös siitä, että riistakeskuksen poikkeusluvut eivät kohdistu rajatusti ja tarkoin valikoidusti esimerkiksi sellaisiin yksilöihin, jotka aiheuttaisivat vahinkoa tai vaaraa.

Riistakeskus ei tiedä, mitä luontodirektiivissä hyväksytyä päämäärää se myöntämillään poikkeusluvilla tavoittelee. Poikkeuslupia myönnetään vailla tosiasiallista ilveksiin liittyvää tavoitetta.

Asian käsittely ja selvittäminen hallinto-oikeudessa

Suomen riistakeskus on antanut lausunnon ja vaatinut, että määrätty täytäntöönpanokielto on purettava.

██████████ on varattu tilaisuus antaa selitys. Selitystä ei ole annettu.

Valittajalle on varattu tilaisuus antaa vastine. Vastinetta ei ole annettu.

Merkintä

Hallinto-oikeus on välipäätöksellään 24.11.2023 valittajan vaatimuksesta kieltänyt riistakeskuksen päätöksen täytäntöönpanon.

Tämä asia on ratkaistu samassa istunnossa valitusasioiden 1228/2023, 1229/2023, 1230/2023, 1231/2023 ja 1232/2023 kanssa.

Hallinto-oikeuden ratkaisu

1. Hallinto-oikeus hylkää vaatimuksen Suomen riistakeskuksen päätöksistä tehtyjen valitusten yhteiskäsittelystä samalla päätöksellä.
2. Suomen riistakeskuksen päätös poikkeusluvan myöntämisestä on ollut lainvastainen. Kun otetaan huomioon, että poikkeuslupaa varten myönnetty määräaika on päättynyt, lausuminen valituksesta enemmälti raukeaa.

Perustelut

1. Käsittelyratkaisu

Asia on ratkaistu samassa istunnossa valittajan muiden Vaasan hallinto-oikeudessa vireillä olleiden ilveksen kannanhoidollisia poikkeuslupapäätöksiä koskevien valitusten kanssa. Kun otetaan huomioon, että poikkeusluvilla on ollut eri hakijat, ei valituksia ole kuitenkaan syytä ratkaista samalla päätöksellä.

2. Pääasia

Sovellettavat oikeusohjeet

Luontodirektiivi

Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (luontodirektiivi) 2 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeinä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisen eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen. Artiklan 3 kohdan mukaan direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.

Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet mainitun direktiivin liitteessä IV olevassa a kohdassa olevia eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen pyydystäminen tai tappaminen luonnossa.

Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, jäsenvaltiot voivat poiketa 12 artiklan säännöksistä:

(---)

e) salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa.

Luontodirektiivin liitteen IV a kohdassa on mainittu muun muassa ilves (*Lynx lynx*).

Metsästyslaki

Metsästyslain 37 §:n 3 momentin mukaan ilves on aina rauhoitettu.

Metsästyslain 41 §:n 1 momentin mukaan Suomen riistakeskus voi myöntää luvan poiketa 37 §:n rauhoituksesta 41 a – 41 c §:ssä säädettyin edellytyksin.

Pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä poikkeusluvan myöntämisessä noudatettavasta menettelystä, poikkeuslupaan liitettävistä määräyksistä, poikkeusluvan nojalla saadun saaliin ilmoittamisesta, poikkeusluvan ajallisesta kestosta ja poikkeamisen edellytysten arvioinnista. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää myös ajankohdista, jolloin 37 §:n mukaisesta rauhoituksesta voidaan poiketa.

Pykälän 5 momentin mukaan poikkeuslupien nojalla pyydettyä saaliin vuotuista määrää voidaan rajoittaa. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä muun muassa suurimmasta sallitusta saalismäärästä.

Metsästyslain 41 a §:n 1 momentin mukaan, jos muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole eikä päätös haittaa lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä lajin luontaisella levinneisyysalueella, 41 §:ssä tarkoitettu poikkeuslupa voidaan myöntää muun muassa ilveksen pyydystämiseen tai tappamiseen:

- 1) luonnonvaraisen eläimistön tai kasviston säilyttämiseksi;
- 2) viljelmille, karjankasvatukselle, metsätaloudelle, kalataloudelle, porotaloudelle, vesistölle tai muulle omaisuudelle aiheutuvan erityisen merkittävän vahingon ehkäisemiseksi;
- 3) kansanterveyden, yleisen turvallisuuden tai muun erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien taloudelliset ja sosiaaliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle; tai
- 4) näiden lajien tutkimus-, koulutus-, uudelleensijoittamis- ja istuttamistarkoituksessa taikka eläintautien ehkäisemiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan muun ohella ilvestä koskeva poikkeuslupa voidaan myöntää myös tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen yksilöiden pyydystämiseksi tai tappamiseksi.

Hallituksen esityksessä (HE 237/2010 vp), joka koskee muun ohella metsästyslain muuttamista, todetaan metsästyslain 41 a §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa, että 3 momentin sanamuoto perustuu luontodirektiivin 16 artiklan e alakohtaan.

Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu asiassa C-674/17

Unionin tuomioistuin on korkeimman hallinto-oikeuden pyynnöstä 10.10.2019 antamassaan suden kannanhoidollista metsästystä koskevassa ennakkoratkaisussa asiassa C-674/17, todennut, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta, jossa määritellään yksityiskohtaisesti ja kattavasti edellytykset, joilla jäsenvaltiot voivat poiketa 12–14 artiklasta sekä 15 artiklan a ja b alakohdasta, on direktiivillä käyttöön otettua suojelujärjestelmää koskeva poikkeus, jota on tulkittava suppeasti ja jonka vuoksi todistustaakka edellytysten täyttymisestä on päätöksen tekevällä viranomaisella kunkin poikkeuksen osalta (kohta 30).

Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaa ei voida käyttää yleisenä oikeusperusteena poikkeusten hyväksymiselle direktiivin 12 artiklan 1 kohdasta, sillä muuten 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista muista tapauksista ja kyseisestä tiukan suojelun järjestelmästä tulisi tehoittomia (kohta 36).

Unionin tuomioistuin on todennut edelleen, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaan perustuvan poikkeuksen päämäärä ei voi lähtökohtaisesti olla sama kuin 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohtaan perustuvien poikkeusten päämäärät, minkä vuoksi ensin mainittua säännöstä

voidaan käyttää perusteena poikkeuksen hyväksymiselle vain sellaisissa tapauksissa, joissa jälkimmäiset säännökset eivät ole merkityksellisiä (kohta 37). Joka tapauksessa on niin, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan nojalla myönnettyillä poikkeuksilla ei kokonaisuutena tarkastellen saa olla vaikutuksia, jotka ovat ristiriidassa edellä 25 kohdassa kuvattujen direktiivillä tavoiteltujen päämäärien kanssa (kohta 38).

Päämäärät, joihin poikkeuksella väitetään pyrittävän, on tuotava siitä tehtävässä päätöksessä esiin selvästi ja täsmällisesti ja tuettava perusteluin. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaan perustuvaa poikkeusta voidaan näet soveltaa vain konkreettisesti ja tapauskohtaisesti erityisten vaatimusten täyttämiseksi erityistilanteissa (kohta 41).

Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta velvoittaa jäsenvaltiot esittämään täsmälliset ja asianmukaiset perustelut sille, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole niiden päämäärien saavuttamiseksi, joihin on vedottu poikkeuksen tueksi (kohta 49). Unionin tuomioistuimen mukaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on siten poikkeuslupia myönnettäessä osoitettava asiassa merkitykselliseen parhaaseen tieteelliseen ja tekniseen asiantuntemukseen tukeutumalla, ettei tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi kyseessä olevassa yksittäistapauksessa vallitsevissa olosuhteissa ole muuta tyydyttävää ratkaisua, joka mahdollistaisi luontodirektiivissä asetettujen kieltojen noudattamisen (kohta 51).

Unionin tuomioistuin on todennut, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaa on tulkittava siten, että se on esteenä sellaisten päätösten tekemiselle, joilla myönnetään lupa poiketa sen 12 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, luettuna yhdessä tämän direktiivin liitteessä IV olevan a kohdan kanssa, tarkoitettua suden tahallisen tappamisen kiellosta salametsästyksen torjuntaan tähtäävän kannanhoidollisen metsästyksen nojalla, jos tällaisten poikkeuslupien päämäärää ei ole tuettu selvin ja täsmällisin perusteluin ja jos kansallinen viranomaisen ei kykene täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella osoittamaan, että poikkeusluvilla kyetään saavuttamaan tämä päämäärä (kohta 80).

Luontodirektiivin soveltamista koskevat ohjeasiakirjat

Komission 12.10.2021 julkaisemassa ohjeasiakirjassa luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta on todettu luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaisen poikkeamisen osalta yleisesti, että poikkeus voidaan myöntää vain, jos on olemassa erityinen ongelma tai tilanne, johon on puututtava. Poikkeusten on perustuttava vähintään yhteen 16 artiklan 1 kohdan a, b, c, d ja e alakohdassa luetelluista vaihtoehdoista. Erityiset poikkeukset, joita ei voida perustella millään näistä syistä/vaihtoehdoista, ovat sekä luontodirektiivin hengen ja tarkoituksen että 16 artiklan sanamuodon vastaisia.

Poikkeuksen myöntämisen yhteydessä poikkeuksen päämäärä on ilmoitettava selkeästi ja täsmällisesti, ja kansallisen viranomaisen on täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella kyettävä osoittamaan, että poikkeuksella

kyetään saavuttamaan tämä päämäärä. Oppaassa 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan osalta on viittauksia unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuun asiassa C-674/17.

Toisin kuin 16 artiklan 1 kohdan a–d alakohdan säännöksissä, e alakohdassa ei täsmennetä tavoitetta, johon tätä poikkeusta käytettäessä on pyrittävä. Tavoite on kuitenkin edelleen ilmoitettava e alakohtaa käytettäessä ja perusteltava kattavasti. Tavoitteen on myös oltava direktiivin yleisten tavoitteiden mukainen.

Ohjeasiakirja ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se voidaan ottaa selvityksenä huomioon.

Asiassa saatu selvitys

Poikkeuslupahakemus

Suomen riistakeskukselta on haettu poikkeuslupaa neljän ilveksen metsästämiseen noin 966 neliökilometrin suuruisella alueella Alavuden ympäristössä. Poikkeuslupahakemusta on perusteltu sillä, että ilveskanta on jatkanut kasvuaan ja levittäytymistään lupa-alueella ja että monet talvehtivat metsäkauris- ja valkohäntäpeuralaumat joutuivat ilveksen hävittämiksi. Ihmisarkuus ei ole tiheimmillä esiintymisalueilla säilynyt ja rohkeimmat yksilöt saalistavat jäniksiä ja kissoja asutusten läheltä ja pihapiireissä ihmisistä välittämättä. Poikkeusluvasta huolimatta ilveskanta säilyisi lupa-alueella hyvänä ja jatkaisi suurella todennäköisyydellä edelleen kasvuaan. Alueella esiintyvien tihentymien poistaminen ei onnistu vaihtoehtoisilla toimenpiteillä.

Suomen ilveskannan hoitosuunnitelma 2021

Suomen ilveskannan hoitosuunnitelman (Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2021:22) tavoitteena on ilveksen suotuisan suojelutason säilyttäminen. Hoitosuunnitelmalla pyritään sovittamaan yhteen yhtäältä ilvesten elinalueilla asuvien ja toimivien kansalaisten tarpeet sekä toisaalta ilveskannan suojelun tarpeet. Pää tavoitetta tukevat toimenpidekokonaisuudet ovat 1) syventyvä tieto ilveskannasta, 2) kannanhoidolliset toimenpiteet ja 3) ilveksen ja ilveksen kannanhoidon hyväksyttävyyys.

Hoitosuunnitelman mukaan ilveksen metsästys ei ole koskaan perustunut erityisesti salametsästyksen torjuntaan, sillä ilvestä arvostetaan riistaeläimenä ja sen aiheuttamat vahingot ovat poronhoitoaluetta lukuun ottamatta vähäisiä. Ilveksen metsästys perustuu kannanhoidollisiin seikkoihin, kuten tihentymien purkamiseen ja kannan kasvun rajoittamiseen silloin, kun se on tutkimusten perusteella nousussa.

Hoitosuunnitelman mukaan kannanhoidollisella metsästyksellä tavoitellaan useita hoitosuunnitelmassa mainittuja hyötyjä purkamalla ilveskannasta johtuvaa painetta ottamalla ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät tasavertaisina huomioon niin tavoiteasettelussa kuin toiminnassakin. Näkökulmat ovat riippuvaisia toisistaan ja siksi niiden vaikutuksia tulee myös

tarkastella kokonaisuutena. Kannanhoidollisella metsästyksellä pyritään lisäksi kannan tason vakiinnuttamiseen muuttamalla verotustasoa kannan kehityksen mukaan. (---) Koko muun Suomen alueella (poronhoitoalueen ulkopuolella) laajasti harjoitettu kestävä kannanhoidollinen metsästys on keskeinen tekijä paikallisen ilveskannan paremmalle hyväksyttävyydelle ja paikallisen omistajuuden kehittymiselle.

Oikeudellinen arviointi

Asiassa on ratkaistava, onko poikkeusluvan myöntämiselle niin sanotulla kannanhoidollisella perusteella ollut Euroopan unionin oikeuden ja metsästyslain mukaiset edellytykset.

Ilves kuuluu luontodirektiivin liitteessä IV a mainittuihin yhteisön tärkeinä pitämiin, tiukkaa suojelua vaativiin lajeihin, joihin kuuluvien yksilöiden pyydystäminen ja tappaminen on lähtökohtaisesti kiellettyä. Tiukasta suojelusta voidaan kuitenkin poiketa luontodirektiivissä ja metsästyslaissa säädetyin perustein.

Metsästyslain 41 a §:n 3 momentilla on kansallisesti pantu täytäntöön Euroopan unionin luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohta. Metsästyslain 41 a §:n 3 momenttia on näin ollen tulkittava yhdenmukaisesti luontodirektiivin 16 artiklan ja unionin tuomioistuimen sitä koskevan oikeuskäytännön kanssa. Tämä tarkoittaa muun ohella sitä, että luontodirektiivin 16 artiklan mukaiset poikkeusluvan edellytykset koskevat myös metsästyslain 41 a §:n 3 momentin nojalla myönnettävää poikkeuslupaa, vaikka niihin ei viitata mainitussa momentissa. Kaikkien poikkeusluvan myöntämiselle direktiivissä säädettyjen edellytysten tulee siten täytyä, jotta metsästyslain mukainen poikkeuslupa ilveksen tappamiseen voidaan myöntää.

Luontodirektiivin tiukasti suojeltavaan lajiin kohdistuva kannanhoidollinen metsästys ei sellaisenaan voi olla luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja sen myötä myöskään metsästyslain 41 a §:n 3 momentin soveltamisen edellytyksenä oleva päämäärä ilman, että metsästyksellä pyritään samalla johonkin luontodirektiivin mukaiseen hyväksyttävään päämäärään, joka kuuluu 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan alaan. Sillä seikalla, ettei metsästyksellä olisi käytännössä haitallista vaikutusta kysymyksessä olevan lajin suojelun tasoon, ei ole tässä suhteessa merkitystä. Poikkeusluvalla sallittu kannanhoidollinen metsästys voi sinänsä kuitenkin olla keino luontodirektiivin mukaisen hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi.

Komission luontodirektiivin soveltamista koskevan ohjeasiakirjan mukaan poikkeus e alakohdan nojalla voidaan myöntää vain, jos on olemassa erityinen ongelma tai tilanne, johon on puututtava. Unionin tuomioistuin on asiassa C-674/17 antamassaan ennakkoratkaisussa katsonut, että luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohta on tulkittava siten, että poikkeamisen päämäärää on tuettava selvin ja täsmällisin perusteluin, ja niin, että täsmällisten tieteellisten tietojen perusteella voidaan osoittaa, että poikkeusluvalla kyetään saavuttamaan tämä päämäärä. Päämäärät, joihin luontodirektiivin 16 artiklan 1

kohdan e alakohdan mukaisella poikkeuksella väitetään pyrittävän, on tuotava siitä tehtävässä päätöksessä esiin selvästi ja täsmällisesti ja tuettava perusteluin.

Hallinto-oikeus katsoo, että siltä osin kuin riistakeskuksen päätöksen päämääräksi on esitetty paikallisyhteisön sitouttaminen ilveskannan suotuisan suojelun tason säilyttämiseen, päätöksen perusteeksi ei ole esitetty selvitystä siitä, onko ilveskannan kasvusta aiheutunut hakemusalueella ongelmaa, johon poikkeusluvalla on tarkoitus puuttua. Myöskään poikkeuslupahakemuksessa ei ole tuotu esiin sellaista ongelmaa tai tavoitetta, joka koskee päätöksessä esitettyä päämäärää.

Hallinto-oikeus toteaa, että pelkästään päätöksessä esitetty oletama siitä, että ilveskannan jatkuva kasvu voisi johtaa ilveksen suojelun kannalta negatiivisten asenteiden lisääntymiseen ei osoita sellaisen paikallisen ongelman olemassaoloa, johon poikkeusluvalla tarvitsisi puuttua. Myöskään riistakeskuksen päätöksen perusteluissa viitatussa ilvestä koskevassa kansallisessa hoitosuunnitelmassa ei käsitellä kannanhallinnan kannalta nimenomaisesti aluetta, jota nyt kysymyksessä oleva poikkeuslupahakemus koskee. Kansallisen hoitosuunnitelman yleisten tavoitteiden toteuttaminen taikka kannanhoidollinen metsästys sellaisenaan eivät ole riittävä peruste poikkeusluvalla myöntämiseksi.

Kuten edellä on todettu, tulee kaikkien poikkeusluvalla myöntämiseksi säädettyjen edellytysten täytyä, jotta poikkeuslupa ilveksen tappamiseen voidaan myöntää. Koska poikkeuslupa ei täytä luontodirektiivin edellytyksiä päätöksellä tavoiteltavan päämäärän osalta, poikkeuslupaa ei näin ollen olisi tullut myöntää luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e alakohtaa vastaavan metsästyslain 41 a §:n 3 momentin nojalla. Koska poikkeuslupapäätös ei täytä luontodirektiivin edellytyksiä päätöksellä tavoiteltavan päämäärän osalta, ei päätöksen muita edellytyksiä ole tarpeen arvioida.

Valituksenalainen päätös on siten lainvastainen ja se olisi tämän vuoksi kumottava. Koska aika, jonka asiassa myönnetty poikkeuslupa on ollut voimassa, on kuitenkin jo päättynyt, lausuminen valituksesta enemmälti raukeaa.

Muut sovelletut oikeusohjeet

KHO 2023:100, KHO 2023:99 ja KHO 2022:48

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvalla.

Valitusosoitus on liitteenä Hall (01.20).

Hallinto-oikeuden kokoonpano

Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeustuomarit Martina Nyman, Jani Ruotsalainen ja Laura Portin. Asian on esitellyt Jani Ruotsalainen.

Tämä päätös on sähköisesti varmennettu hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmässä.

Jakelu

Päätös maksutta Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry, tavallinen sähköinen tiedoksianto

Jäljennös maksutta Suomen riistakeskus
[REDACTED] tavallinen tiedoksianto kirjeitse
Alavuden-Töysän riistanhoitoyhdistys
Pohjanmaan poliisilaitos
Luonnonvarakeskus
Metsähallitus

Tuomioistuimen yhteystiedot

Vaasan hallinto-oikeus
Korsholmanpuistikko 43, 4 krs (PL 204), 65101 Vaasa
Sähköposti: vaasa.hao@oikeus.fi
Puh.: 029 56 42780

Hallinto- ja erityistuomioistuinten asiointipalvelu:
<https://asiointi.oikeus.fi/hallintotuomioistuimet#/>

Henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla
<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/vaasanhallinto-oikeus/fi/>