



17.5.2016

YM6/5713/2016

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset

Vlite ympäristöministeriön ohjekirje 3.3.2010 (YM1/5713/2010)
Hänvisning

Asia Toimenpiteet merimetsosta aiheutuvien ongelmien hallintaa käsittelevien työryhmien perustamisesta ja ohjeet merimetsaa koskeviin poikkeuslupiin sovellettavien säännösten tulkinnasta
Ärende

Tämän ohjekirjeen tarkoituksena on ohjeistaa rannikon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia perustamaan alueelliset yhteistyöryhmät merimetsoon liittyvien ongelmien hallintaa varten sekä uudistaa ohjeistusta merimetsaa koskevien säännösten tulkinnasta poikkeuslupamenettelyjen sujuvoittamiseksi. Ohjeessa käsitellään poikkeuslupien tarvetta ja lupaperusteiden soveltamista mm. kansanterveydellisiin syihin ja kalavesille, metsille tai vesistöille koituviin vakaviin vahinkoihin liittyen sekä vahinkojen torjuntaan käytettävissä olevia menetelmiä.

Yhteistyöryhmien muodostaminen ja tulkintaohjeistukset perustuvat ympäristöministeriön asettaman työryhmän suositukseen. Työryhmän tehtävänä oli laatia toimenpide-ehdotukset merimetsojen aiheuttamien ongelmien vähentämiseksi kestäväällä tavalla. Raportissa todetaan merimetsan alalajin *Phalacrocorax carbo sinensis* pesimäkannan kasvaneen 1990 luvulla alkaneen runsastumisen seurauksena noin 24 000 pariin vuonna 2015. Työryhmä on katsonut runsaan merimetsokannan aiheuttavan monin paikoin ristiriitoja kalastuksen, vesien ja rantojen käytön kanssa ja lajin aiheuttamien ongelmien voivan olla paikallisesti merkittäviä.

1 Alueellisten yhteistyöryhmien perustaminen

Ministeriö kehottaa Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Varsinais-Suomen, Uudenmaan ja Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia toimialueillaan esiintyviä tarpeita vastaavalla tavalla kutsumaan koolle relevantit tahot alueella esiintyvien ongelmien käsittelemiseksi. Ryhmien tavoitteena on parantaa vuorovaikutusta ja tietojen vaihtoa haittaa kokevien tahojen ja muiden toimijoiden sekä viranomaisten kesken. Paikallisista olosuhteista riippuen ryhmät voivat koostua esim. paikallisten asukkaiden, kesämökkiläisten, kalastajien, järjestöjen, tutkimuslaitosten, yliopistojen, kuntien ja muiden viranomaisten edustajista.

Ryhmien tehtävänä on asiantuntijatietoon ja paikallisten olosuhteiden tuntemukseen tukeutuen olla selvillä merimetsokannan kehitymisestä alueellaan ja tunnistaa lajiin liittyvät mahdolliset ongelma-alueet ja -tilanteet sekä etsiä aktiivisesti, ongelmiin reagoivalla tavalla työskennellen alueelle sopivia, kaikkia tahoja tyydyttäviä ratkaisuja. Ryhmät voivat tarvittaessa laatia suunnitelmia ongelmien vähentämiseen ja ennaltaehkäisyyn tarvittavista konkreettisista toimenpiteistä.

Kalavesille ja kalastukselle aiheutuvien vakavien vahinkojen osoittamiseen liittyvät perustelut ovat usein osoittautuneet haasteellisiksi lupahakemuksia laadittaessa ja käsiteltäessä. Ryhmien tuottama tieto toimii viranomaisen päätöksenteon tukena poikkeuslupahakemuksia käsiteltäessä ja voi siten osaltaan edesauttaa vakavan vahingon osoittamista. Ryhmien tulisi tähän liittyen kiinnittää erityistä huomiota objektiivisen tilannetiedon tuottamiseen todettujen ongelmien luonteesta, kohdentumisesta ja taloudellisin mittarein vakavina pidettävien vahinkojen ilmenemisestä ja perusteista sekä erityisistä luonnonarvoista, joilla on merkitystä vahinkojen torjuntakeinoja ja ennaltaehkäisykeinoja arvioitaessa.

2 Luonnonsuojelulain 49 §:n säännösten soveltaminen merimetsoa koskevissa poikkeuspäätöksissä

Merimetsa on luonnonsuojelulain 38 §:n nojalla ympäri vuoden rauhoitettu. Lajin yksilöiden tahallinen tappaminen tai pyydystäminen, pesien hävittäminen tai muu häiritseminen, erityisesti lisääntymisaikana tai tärkeillä levähdysalueilla tai muutoin lajin elämänsyklin kannalta tärkeillä paikoilla on kiellettyä.

Rauhoitussäännöksistä on kuitenkin mahdollista poiketa luonnonsuojelulain 49 §:ssä säädettyllä tavalla. Poikkeuslupien käsittelyn sujuvoittamiseksi ja vakavan vahingon osoittamisen keventämiseksi luvansaannin perusteiden tulkintaa koskevia tulkintaohjeita on täydennetty kirjeen kohdassa 2.3. Myös alueellisten yhteistyöryhmien rooli viranomaisen päätöksenteon tukena on tärkeä. Vahinkojen ehkäisemiseen tähtäävillä toimenpiteillä ei heikennetä merimetson suotuisan suojelun tasoa.

Ilman lupaa sallitut toimenpiteet. Vahinkojen ennalta ehkäiseminen tai vähentäminen on eräissä tilanteissa mahdollista ilman poikkeuslupaakin. Häirintä ja pelottelu, jossa lintuja ei vahingoiteta ja joka tapahtuu muualla kuin pesäpaikoilla tai niiden elinkierron kannalta tärkeillä muilla paikoilla, ei ole lain mukaan kiellettyä ja sitä voi tehdä ilman viranomaisen lupaa. Merimetson kyseessä ollen esim. lintujen karkottaminen rakennusten, pyydysten, kalankasvattamoiden läheisyydestä tai kalanistutusalueilta on sallittua. On kuitenkin muistettava, että mikäli häirintätoimet samalla kohdistuisivat muihin lajeihin, ne voivat lajien erilaisten suojelutarpeiden johdosta edellyttää lupaa. Niin ikään pesien hävittämiseen tarvitaan aina poikkeuslupa, myös pesimäkauden ulkopuolella.

Luonnonsuojelulain 39 §:n mukaisista rauhoitussäännöksistä poikkeaminen voidaan lain 49 §:n mukaisella tavalla sallia lintudirektiivin (2009/147/EC) 9 artiklassa mainituilla perusteilla, mikäli

- 1) poikkeaminen ei ole ristiriidassa lintudirektiivin yleisten tavoitteiden kanssa,
- 2) ongelmalle ei ole muuta tyydyttävää ratkaisua,
- 3) kyseessä on jokin lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdassa mainituista tilanteista (a-c), ja
- 4) poikkeuspäätös noudattaa artiklan 2 kohdassa mainittuja muotovaatimuksia.

Poikkeuslupien myöntämisessä toimivaltainen viranomainen koko maan osalta on Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

2.1 Lintudirektiivin yleiset tavoitteet

Merimetsokannan edelleen jatkuva kasvu niin Suomessa kuin koko Itämeren alueella osoittaa, ettei lajin kannan säilyminen lintudirektiivin yleisen tavoitteen mukaisella tasolla ole uhattuna. Poikkeuslupajärjestelmän soveltamiselle merimetson osalta ei näin ollen ole direktiivin yleistavoitteiden kannalta estettä.

2.2 Muun tyydyttävän ratkaisu puuttuminen

Poikkeuksen myöntäminen edellyttää kaikissa tilanteissa, että muuta tyydyttävää ratkaisua ei ole. Tämä edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa. Muita tyydyttäviä ratkaisuja voivat olla esim. vahingolta suojaavat ratkaisut tai toiminnan mukauttaminen merimetson aiheuttamaan tilanteeseen.

Muun ratkaisun tulee tällöin kuitenkin olla relevantti ja toimiva, ts. hakijan kannalta kohtuullinen ja ongelman ratkaisun kannalta riittävän tehokkaasti tyydyttävään tuloksen johtava. Vastaavissa ongelmatilanteissa jo aiemmin tehottomiksi osoittautuneita vahinkojen torjuntamenetelmiä ei voida pitää muina tyydyttävinä ratkaisuin.

Muun tyydyttävän ratkaisun puuttuminen vakavien vahinkojen välttämiseksi on hyvin perustellen tuotava esille poikkeuslupahakemuksessa ja -päätöksessä. Mahdollisuus ratkaista merimetson aiheuttama ongelma muilla kuin poikkeuslupaa edellyttävillä toimenpiteillä rajaa myönnettävissä olevan poikkeuksen ongelman ratkaisemiseksi välttämättömään laajuuteen.

2.3 Lintudirektiivin 9 artiklan 1 a – c kohtien erityisperusteet

Poikkeuksen myöntämisen edellytyksenä on, että jokin direktiivissä mainituista perusteista soveltuu kyseiseen tilanteeseen.

1a –kohdan mukaan poikkeus voidaan myöntää:

- kansanterveyden, yleisen turvallisuuden tai lentoturvallisuuden turvaamiseksi,
- viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estämiseksi tai
- kasviston ja eläimistön suojelemiseksi.

Kansanterveydelliset syyt voivat eräissä tilanteissa tulla merimetsoa koskevien poikkeusten perusteina kysymykseen. Lajin pesimäyhdyskuntia voi syntyä loma-asutuksen tai muun vapaa-ajan toiminnan, kuten esim. yleisen uimarannan läheisyyteen ja ne voivat kehittyä niin suuriksi, että niistä koituvan vesistön laadun heikkenemisen tai olennaisen hajuhaitan torjumista voidaan pitää yleisen terveyden turvaamisen kannalta tarpeellisenä poikkeusperusteena. Etenkin sisäsaariston matalissa ja vedenvaihtuvuuden osalta epäedullisissa oloissa tällaiset tilanteet ovat mahdollisia.

Kalavesille koituvan vakavan vahingon poikkeusperustetta on syytä tulkita laajasti siten, että se voi koskea yleisesti kalataloudelle koituvaa taloudellisiin etuihin kohdistuvaa vahinkoa. Perusteisiin lue-taan tällöin myös kalankasvattamoille aiheutuvat vahingot ja niiden uhat.

Vakavien vahinkojen ehkäisemiseen tarkoitetuissa poikkeuslupahakemuksissa ja -päätöksissä tulee mahdollisimman tarkkaan selostaa todettujen tai odotettavissa olevien vahinkojen luonnetta ja pyrkiä kuvaamaan niiden merkitystä taloudellisesti mitattavissa olevilla mittareilla kuten esim. saaliin vähentymisellä, vahingoittuneiden kalojen määrällä ja arvolla tai rikkoutuneiden pyydysten arvolla.

Koska vakavan vahingon arvioiminen ja osoittaminen yksittäistapauksissa on käytännössä usein varsin vaikeaa, on hakijoiden todistustaakan keventämiseksi lupaharkinnassa otettava huomioon myös yleistä tutkimustietoa merimetson ravintokäyttäytymisestä sekä muiden Itämeren maiden kokemukset ja käytännöt. Tämä on tarpeen erityisiksi ongelma-alueiksi todennetuilla alueilla, joita voivat olla esim. viranomaisten tai alueellisten yhteistoimintaryhmien tunnistamat tai muissa selvityksissä esiin tulleet tärkeät kalastus- tai kutualueet, joilla Suomen ympäristökeskuksen seurantatietojen tai muiden selvitysten perusteella tiedetään olevan suuri merimetsokanta.

Metsille tai vesistöille aiheutuvien vahinkojen vakavuutta arvioitaessa on syytä ottaa huomioon niiden paikallisesti joskus suurikin muu kuin metsätaloudellinen merkitys, joka voi seurata alueen virkistysarvojen heikentymisestä. Tällainen tilanne voi syntyä esim. loma-asutukseen käytetyn saaren metsikköä uhkaavan pesimäkolonian syntymisestä. Myös vesistön laatuun heikentävästi vaikuttava kuormitus voi edellä kuvatun terveyshaitan ohella olla poikkeusperuste kiinteistöjen taloudelliseen arvoon merkittävästi vaikuttavana tekijänä.

Kasviston ja eläimistön suojelemiseksi tarpeellisissa poikkeuksissa on kysymys harvinaisten tai uhanalaisten lajien kantojen turvaamisesta. Niillä ymmärretään pääsääntöisesti muita kuin taloudelliseen etuun liittyviä lajeja. Kalojen kyseessä ollen on kuitenkin mahdollista, että tällaisten kalakantojen suojeluun ja palauttamiseen liittyvät intressit voivat olla jo sellaisenaan, ilman taloudellisen haitan vakavuutta koskevaa punnintaakin, perusteena poikkeustoimille. Tällaisista tilanteista jokivesistöissä on ollut tarpeen sallia poikkeustoimia merimetson saalistuspaineen torjumiseksi ainakin Tanskassa. Vastaavia tarpeita voi ilmetä Suomenkin sisävesissä, mikäli esim. uhanalaisten vaelluskalakantojen suojeluun ja palauttamiseen tähtäävät toimenpiteet olisivat uhattuina.

1b –kohdan mukaan poikkeus voi perustua tutkimukseen, opetukseen, kannan uudelleen istuttamiseen ja lisäämiseen liittyviin tarkoituksiin. Lintudirektiivin 10 artiklan ja siihen liittyvän direktiivin V liitteen mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä mm. lintujen aiheuttamien vahinkojen estämiseen tarkoitettujen menetelmien kehittämiseen tähtäävää tutkimusta ja työtä. Tähän tähtäävien tutkimusten ja kokeiluhankkeiden edellyttämät toimenpiteet voivat siten perustellusti olla hyväksyttäviä poikkeusperusteita.

1c –kohdan nojalla voitaisiin sallia tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienten määrien pyydystäminen, hallussa pitäminen tai muu asiallinen hyötykäyttö. On epätodennäköistä, että merimetsoon liittyisi tämän säännöksen soveltamisalaan kuuluvaa asiallista hyötykäyttöä.

2.4 Päätösten muotovaatimukset

Direktiivin 9 artiklan 2 kohta edellyttää, että poikkeuksissa mainitaan pyydystämistä tai tappamista varten hyväksytyt välineet, laitteet ja menetelmät, niiden käyttämiseen oikeutetut tahot sekä ne ajalliset ja paikalliset olot, joissa poikkeus on voimassa sekä siihen mahdollisesti sisältyvät rajoitteet sekä seuranta- ja raportointivelvoitteet. Päätösten riittävään yksilöintiin ja selkeyteen on syytä kiinnittää huomiota kulloinkin kyseessä olevan tapauksen edellyttämällä tavalla.

3 Muita näkökohtia

Soveltuvat menetelmät. Vahinkojen torjuntaan ja ennalta ehkäisyyn tähtäävät toimet voivat käsittää, tapaukseen liittyvien tarpeiden ja olosuhteiden mukaan eriasteista häirintää, lintujen tappamista ampumalla, kaaveiden käyttöä lintujen houkuttelemiseksi ampumisetäisyydelle, pesien hävittämistä, poikastuoton vähentämistä munia öljymällä, rei'ittämällä tai jäähdyttämällä. Toimenpiteiden soveltuvuutta kulloinkin käsillä olevaan vahinkotilanteeseen on syytä harkita tapauskohtaisesti. Ympäristöministeriön asettaman merimetsotyöryhmän 6.4.2016 luovuttamassa raportissa ja sen viiteaineistossa on tarkempaa tietoa erilaisten toimenpiteiden toimivuudesta.

Toistuvia ja luonteeltaan jatkuvia torjuntatoimenpiteitä varten on tarpeen myöntää myös useamman vuoden voimassa olevia lupia.

Toimenpiteet luonnonsuojelualueilla eivät pääsääntöisesti ole mahdollisia, mutta alueiden rauhoitus-säännösten ja suojelutavoitteiden puitteissa se voidaan erityistapauksissa sallia. Suojelualueet voivat myös toimia alueina, joihin vakiintuneesti asettuneista yhdyskunnista on vähiten haittavaikutuksia. Pesimäyhdyskuntaan kohdistuvat häirintä- tai hävittämistoimenpiteet johtavat herkästi ongelman siirtymiseen ja leviämiseen muille alueille.

Muuhun lintulajistoon kohdistuvat häiriöt on otettava lupaharkinnassa huomioon. Erityisesti pesimäaikana toimenpiteet, jotka toteutettaisiin lintujen pesimäluodoilla, aiheuttaisivat helposti häiriötä myös muulle merilinnustolle. Yleisten metsästysaikojen ulkopuolella tapahtuvaan merimetsojen ampumiseen oikeuttavat luvat on tarpeen perustella ja harkita huolellisesti.

EU:n komissio on laatinut ohjeasiakirjan poikkeusmenettelyjä koskevan lintudirektiivin 9 artiklan soveltamisesta merimetsoon. Siinä esitettyjä tulkintoja voi käyttää tukena lupa-asioiden harkinnassa. Ohjeasiakirja ei ole kuitenkaan oikeudellisesti sitova, vaan edustaa EU:n komission näkemystä. Asia-
kirja on saatavissa englanninkielisenä osoitteesta:

http://ec.europa.eu/environment/nature/pdf/guidance_cormorants.pdf

Tämä ohjekirje korvaa 3.3.2010 annetun ministeriön ohjekirjeen luonnonsuojelulain 49 §:n säännöksen soveltamisesta merimetsoa koskeviin poikkeuksiin lajirauhoitussäännöksistä.

Ylijohtaja



Timo Tanninen

Lainsäädäntöneuvos



Heikki Korpelainen

