

Luontodirektiivin tarkistaminen suden ja muiden suurpetojen suojelun osalta; ennakkovaikuttaminen

Kokous

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Tällä E-kirjeellä muodostetaan Suomen ennakkovaikuttamislinjauksia suurpetojen, erityisesti suden, suojelutarpeen tarkistamiseen luontodirektiivissä (92/43/ETY).

Euroopan parlamentin suurpetoja koskevan julkilausuman perusteella komissio käynnisti selvityksen suden suojelutarpeesta keväällä 2023. Selvitys julkistettiin marraskuussa 2023. Selvityksen pohjalta komissio teki 20.12.2023 ehdotuksen neuvoston päätökseksi (COM(2023) 799 final). Komissio ehdottaa EU:n puolesta otettavaksi kannaksi Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen (ns. Bernin sopimus) pysyvän komitean kokoukseen, että suden Bernin sopimuksen mukaista suojelua lievennettäisiin siirtämällä susi sopimuksen liitteestä II (täysin rauhoitetut eläinlajit) liitteeseen III (suojeltavat eläinlajit).

Suomi valmisteli Euroopan unionin maatalous- ja kalastusneuvoston 23.1.2024 pidetyn kokouksen asialistalle suurpetoja koskevan tiedotusasian (AOB). Kannanotollaan Suomi tuki komission ehdotusta. Tiedotusasiassa nostettiin esille myös tarve arvioida muiden suotuisalla suojelun tasolla olevien suurpetopopulaatioiden suojelun tarvetta.

Bernin sopimuksen liitteiden muutosehdotuksesta sopimuksen pysyvän komitean 44. kokouksessa laaditaan erillinen E-kirje.

Suomen kanta

Valtioneuvosto on linjannut E-kirjeessä (E 58/2023 vp) Suomen avaintavoitteet EU:n strategiseen agendaan ja tulevan komission ohjelmaan vaikuttamiseksi, että Suomi edistää suurpetoja, erityisesti sutta, koskevan sääntelyn kehittämistä vastaamaan paremmin kantojen nykyistä tilaa.

Suomi kannattaa komission aloitetta suden suojelutarpeen arvioinnista ja pitää tärkeänä, että komissio tarkastelee suden suojelutarvetta luontodirektiivin osalta Bernin sopimukseen mahdollisesti tehtävien muutosten pohjalta.

Suomi katsoo myös, että komission tulisi suden ohella arvioida muiden suurpetokantojen – kuten esimerkiksi Suomen suotuisalla suojelun tasolla olevan karhukannan – suojelutarvetta. Suomi katsoo edelleen, että Suomessa esiintyvän karhukannan osalta on perusteltua tarkastella luontodirektiivin liitettä viimeistään vuonna 2025 tehtävän luontodirektiivin 17 artiklan mukaisen karhun suojelutason arvioinnin jälkeen.

Suomi pitää tärkeänä, että komissio tarkastelee liitteiden muuttamistarvetta tieteellisen ja teknisen kehityksen valossa luontodirektiivin 19 artiklan edellyttämällä tavalla.

Hallitusohjelman mukaisesti suurpetopolitiikkaa on hoidettava tavalla, joka huomioi myös sosiaalisen kestokyvyn. Suurpetojen kannanhoidollinen metsästyksen turvataan lainsäädännöllä. Jo aloitettua työtä kannanhoidollisen sudenmetsästyksen mahdollistamiseksi jatketaan eduskunnan päätöksen mukaisesti. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus mahdollistaa sellaisten lajien metsästyksen ja hyödyntämisen, joiden kanta on riittävän vahva ja joista on haittaa luonnolle ja ihmisille.

Suomi pitää tärkeänä, että luontodirektiivin liitteiden muuttamisen menettelyä suurpetojen osalta tarkastellaan niin, että se mahdollistaisi liitteiden muuttamisen suotuisan suojelun tasolla olevien populaatioiden osalta nykyistä jouhevammin.

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotus Bernin sopimuksen muuttamiseksi

Euroopan parlamentin 24.11.2022 hyväksymässä päätöslauselmassa (2022/2952(RSP)) painotetaan tasapainoisen yhteiselön varmistamista ihmisten, karjanhoidon ja suurpetojen välillä. Komissiota ja jäsenvaltioita kehoitetaan vahvistamaan rajat ylittävää yhteistyötä suurpetoasioissa, mukaan lukien vaikutus luonnon monimuotoisuuteen. Päätöslauselman perusteella komissio käynnistikin keväällä 2023 selvityksen suden suojelutarpeesta EU:ssa.

Perustuen analyysiin suden tilanteesta EU:ssa, komissio antoi 20.12.2023 ehdotuksensa neuvoston päätökseksi EU:n kannan muodostamiseksi koskien Bernin sopimuksen liitteiden II ja III muuttamista. Ehdotuksen mukaan susi siirrettäisiin Bernin sopimuksen liitteestä II (tiukasti suojellut lajit) liitteeseen III (suojellut lajit). Komissio mainitsee ehdotuksessaan, että jos ehdotus toteutuu Bernin sopimuksessa, niin luontodirektiivin muuttaminen voisi olla mahdollista siten, että susi siirrettäisiin liitteestä IV (tiukasti suojellut lajit) liitteeseen V (suojellut lajit).

Bernin sopimuksen pysyvän komitean 44. kokous järjestetään Strasbourgissa 2.-6.12.2024, jossa komission ehdotuksesta suden siirtämiseksi liitteestä II (tiukasti suojellut lajit) liitteeseen III (suojellut lajit) on määrä päättää. Jotta Bernin sopimuksen muutos tulisi voimaan, vaaditaan määräänemmistö pysyvän komitean jäsenistä.

Luontodirektiivin muuttaminen

Bernin sopimusta koskevan muutoksen jälkeen, mikäli määräänemmistö pysyvän komitean päätöksenteossa saavutetaan, vastaava muutos luontodirektiivissä voisi tulla mahdolliseksi (siirto luontodirektiivin liitteestä IV (tiukasti suojellut lajit) liitteeseen V (suojellut lajit)). On kuitenkin huomattava, että luontodirektiivin liitteen IV muutokseen vaaditaan EU:n jäsenvaltioiden yksimielisyys. Luontodirektiivin liitettä IV ei ole vielä kertaakaan

aiemmin muutettu muutoin kuin uusien EU:n jäsenvaltioiden liittymissopimusten yhteydessä.

Luontodirektiivin liitteiden muutos suden osalta perustuu liitteiden muuttamismenettelyä koskevaan luontodirektiivin 19 artiklaan, jonka mukaan neuvosto vahvistaa yksimielisesti komission ehdotuksesta tarpeelliset muutokset tämän direktiivin liitteen IV mukauttamiseksi tekniikan ja tieteen kehitykseen. Luontodirektiivin liitteitä ei siten ole tarkoitettu pysyviksi, vaan komission tulisi tarkastella niitä dynaamisesti peilaten ajankohtaiseen tieteelliseen tietoon kunkin lajin osalta. Tämä koskee niin tiukasti suojeltuja lajeja, jotka eivät enää tarvitse tiukkaa suojelua (kuten karhu ja ilves Suomessa), kuin muun muassa uhanalaistuneita lajeja, jotka tarvitsevat tiukkaa suojelua suotuisan suojelun tason varmistamiseksi (kuten ahma ja metsäpeura Suomessa). Osana huomattavasti laajempaa kysymystä suojelun kehittämisestä nykyistä dynaamisemmaksi olisi mahdollista arvioida luontodirektiivin mukaista liitteiden muuttamismenettelyä.

Nämä muutokset mahdollistaisivat luontodirektiivin 14 artiklan nojalla metsästyksen suotuisan suojelun tason asettamisessa rajoissa mutta 16 artiklan tiukan suojelun poikkeuslu-paperusteita joustavammin.

EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä

EU-tuomioistuimen rooli on muodostunut keskeiseksi luontodirektiivin ja suden suojelua koskevan sääntelyn tulkinnessa, sillä EU-tuomioistuimelle on viime vuosina esitetty useita jäsenvaltioiden kansallisten tuomioistuinten esittämiä ennakkoratkaisupyyntöjä koskien suden suojelua ja lajin aiheuttamia vahinkoja EU:n jäsenvaltioiden alueella.

Suomea koskevassa asiassa C-674/17 (Tapiola), joka käsitteli suotuisan suojelutason määrittelyä ja kannanhoidollista metsästystä, annettiin tuomio vuonna 2019. Tuomioistuimen mukaan poikkeuslupien päämäärä pitää voida esittää selvin ja täsmällisin luontodirektiivistä johdettavissa olevin perusteluin ja susikantojen suotuisan suojelutason säilyminen tulee taata.

Ratkaisu Itävaltaa koskevassa asiassa C-601/22 (WWF Itävalta ja muut) on odotettavissa keväällä 2024. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa annettiin 18.1.2024.

Lisäksi Espanjaa koskevassa asiassa C-436/22 (ASCEL), on odotettavissa tuomio keväällä 2024. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa annettiin 30.1.2024.

EU-tuomioistuimessa on lisäksi vireillä Viroa koskeva susiasia C-629/23 (Voore Mets), jossa ennakkoratkaisukysymykset keskittyvät suden suotuisaan suojelutasoon.

EU-tuomioistuin on käsitellyt suden suojelua myös komission nostamien rikkomuskanteiden kautta. Suomea koski kanneasia C-342/05, komissio v. Suomi. Kyseisessä asiassa antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi Suomen rikkoneen luontodirektiiviä, koska se oli sallinut suden ennalta ehkäisevän metsästyksen ilman, että on osoitettu, että metsästys on omiaan ehkäisemään erityisen merkittäviä vahinkoja.

Kysymys eri suurpetojen asemasta luontodirektiivissä saattaisi päätyä EU-tuomioistuimen käsiteltäväksi myös nk. laiminlyöntikanteen kautta, jos jokin jäsenvaltio nostaisi komissiota vastaan kanteen väittäen, että se on laiminlyönyt velvollisuutensa aloittaa menettely luontodirektiivin liitteen muuttamiseksi tietyn lajin osalta.

Susikanta Suomessa

Suomen susikanta on kasvanut yhtäjaksoisesti vuodesta 2017. Erityisesti kanta on kasvanut lounaisessa ja läntisessä Suomessa, jossa myös ihmisasutus on tiheämpää kuin itäisessä Suomessa. Tämä on aiheuttanut huomattavia sosioekonomisia ongelmia.

Suomen susikanta oli maaliskuussa 2023 arviolta 310 (291–331) sutta. Arvio yksilömäärästä on noin seitsemän prosenttia suurempi kuin maaliskuuta 2022 koskeva arvio (275–315). Suomen susikanta oli Suomen EU-jäsenyyden alussa vain hieman yli 100 yksilöä.

Suomen susikannan ei ole luontodirektiivin 17 artiklan mukaisissa raporteissa vielä ker- taakaan raportoitu olevan suotuisalla suojelun tasolla. Lisäksi Suomessa susi on luoki- teltu erittäin uhanalaiseksi lajiksi vuoden 2019 kansainvälisen luonnonsuojeluliiton (IUCN) uhanalaisuusarvioinnissa. Suomen susikannan tilanne on kuitenkin eri puolilla Suomea erilainen ja erityisesti Lounais-Suomessa susikanta on kasvanut merkittävästi ja reviirien määrä lisääntynyt sekä tihentynyt.

Karhukanta Suomessa

Suomen karhukanta oli vuonna 2022 arviolta 1740–1925 yksilöä. Tämä on yli kaksinker- tainen määrä vuoden 1995 tilanteeseen (n. 800 yksilöä) nähden. Lisäksi karhun levittä- tymisalue on laajentunut itäisestä Suomesta länteen. Luonnonvarakeskuksen vuoden 2023 havaintoaineistoon pohjautuva ennuste karhujen kokonaisuksilömäärästä ennen metsästyskautta 2024 on 2 100–2 250 yksilöä. Arvio Suomen karhukannan yksilömää- rästä on noin 20 % suurempi kuin vuotta 2022 koskeva arvio.

Karhukanta Suomessa on suotuisalla suojelutasolla. Luontodirektiivin 17 artiklan mukai- sesti jäsenvaltioiden on raportoitava kuuden vuoden välein direktiivin säännösten sovel- tamisesta. Raportointi pitää sisällään myös lajien suojelutasojen arvioinnin. Suomen EU- jäsenyyden aikana tehtyjen kolmen raportointikauden yhteydessä (2001–2006, 2007– 2012 sekä 2013–2018) karhun suojelutason on arvioitu olleen kaikilta osin suotuisa.

Karhukannan elinvoimaisuutta arvioidaan myös IUCN:n uhanalaisuusarvioinnin avulla. Suomen vuoden 2019 uhanalaisuusarvioinnissa karhun ei arvioitu olevan uhanalainen. Karhu arvioitiin luokkaan silmälläpidettävä. Karhu ei ole myöskään Euroopassa tai glo- baalisti uhanalainen. IUCN:n Punaisen kirjan mukaan karhu on luokassa elinvoimaiset sekä Euroopassa ja että globaalisti.

Suomessa on yksi Euroopan vahvimista karhukannoista ja se on yhteydessä Venäjän karhukantaan. Suomen karhukannan seuranta on vahvalla tieteellisellä pohjalla ja kehit- tynyt edelleen viimeisten vuosien aikana. Kun tila- ja ravintoresurssit eivät rajoita run- sastumista, karhukannan yksilömäärän arvioidaan kasvavan Euroopassa noin 10 % vuodessa ilman metsästysverotusta ja muuttovoittoa. Suomessa tämä kasvu on vieläkin suurempaa, sillä Suomen karhukannan kehitykseen vaikuttanee runsastuttavasti myös muuttovoitto luoteis-Venäjältä, missä kannan arvioitu populaatiotiheys on korkeampi kuin Suomessa. Karhulle soveltuvan elinympäristön ekologinen kantokyky Suomessa mahdollistaa todennäköisesti huomattavasti nykyistä suuremman karhukannan koon. On oletettavissa, että Suomen karhukanta voi kaksinkertaistua 7-8 vuodessa, mikäli suunnitelmallinen kannanhoito metsästyksellä estyy.

Suomessa karhukannan kokoa ja kasvuvauhtia on säädelty sekä vaikutettu alueellisiin tihentymiin luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan e-alakohdan mukaisilla poikkeusluvilla. Kantojen suotuisa kehitys on perustunut suunnitelmalliseen ja adaptiiviseen kannanhoi- toon. Adaptiivisella kannanhallinnalla tarkoitetaan karhukannan kokoon, kannan kas- vuun ja alueellisiin tiheyksiin vaikuttamista suunnitelmallisella kannanvaihteluihin reagoi- valla metsästyksellä, joka ei missään olosuhteissa laske karhukantaa alle suotuisan suojelutason. Olennaista on, että tämänkaltaisen kannanhoito pohjautuu tieteellisesti

vankalla pohjalla olevaan säännöllisesti tuotettuun kanta-arvioon, jonka perusteella voidaan asettaa vuotuinen metsästyskiintiö, arvioida kiintiön vaikutus kannan suojelutasoon ja huolehtia kannan säilymisestä suotuisalla suojelutasolla. Kun päätökset tehdään vuosittain, voidaan tarvittaessa reagoida karhukannassa tapahtuviin muutoksiin. Kanta-arvion lisäksi metsästyssaaliista on saatava tarkat yksilöitä koskevat biologiset tiedot (sukupuoli ja ikä) sekä paikkatiedot.

Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö luontodirektiivin osalta on tiukentunut siten, että adaptiivinen karhu- ja ilveskantojen hoito on estynyt. Luontodirektiivin 16 artiklan tiukka tulkinta tulee vaikeuttamaan karhukannan adaptiivista kannan vaihteluihin muuttuvaa kannan säätelyä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun Neuvoston direktiivin 92/43/ETY (luontodirektiivi) 19 artiklassa on säädetty direktiivin liitteiden muuttamisesta.

Neuvosto päättää komission ehdotuksesta luontodirektiivin liitteen IV (tiukasti suojellut lajit) muuttamisesta yksimielisesti. Muiden liitteiden muutoksista neuvosto päättää määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti on 24.11.2022 hyväksynyt päätöslauselman 2022/2952(RSP), jossa komissiota ja jäsenvaltioita kehoitetaan vahvistamaan rajat ylittävää yhteistyötä suurpetoasioissa, mukaan lukien vaikutus luonnon monimuotoisuuteen.

Kansallinen valmistelu

E-kirje on valmisteltu ympäristöministeriössä yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön ja valtioneuvoston kanslian kanssa.

Ympäristöjaoston (virkamieskokoontaminen) kirjallinen menettely 28.2.-1.3.2024.

Maatalous- ja elintarvikejaoston (virkamieskokonpano) kirjallinen menettely 28.2.-1.3.2024.

EU-ministerivaliokunta 20.3.2024.

Eduskuntakäsittely

Eduskunta on hyväksynyt suden kannanhoidollisen metsästyksen aloittamista ja susivahinkojen estämistä koskevassa kirjelmässään EK 41/2022 vp – KAA 4/2020 vp mm. seuraavan lausuman: ”Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto vaikuttaa Euroopan unioniin siten, että susi siirretään koko Suomen osalta luontodirektiivin liitteestä IV liitteeseen V.”

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ennakkovaikuttaminen luontodirektiivin liitteiden tarkistamiseksi koskee Suomessa metsästyslailla (615/1993) rauhoitettuja lajeja. Rauhoituksesta voidaan poiketa metsästyslain 41 a §:n mukaisin poikkeuslupaedellytyksin. Ehdotetuilla muutoksilla on vaikutusta Suomen lainsäädäntöön siten, että luontodirektiivin liitteitä koskevan muutoksen jälkeen sovellettaisiin luontodirektiivin 14 artiklaa nykyisten 12 ja 16 artiklojen sijasta. 12 artiklassa säädetään tiukasta suojelusta ja 16 artiklasta tiukan suojelun poikkeuslupaperusteista. 14 artiklan nojalla Suomea edelleen koskisi kannan seurantavelvoite ja velvoite suotuisan suojelutason säilyttämisestä.

Taloudelliset vaikutukset

Susikannan useita vuosia kestänyt vahvistuminen erityisesti lounaisessa ja läntisessä Suomessa on johtanut sosioekonomisiin ongelmiin. Säännöllisesti, alueesta riippumatta toistuvia ongelmien aiheuttajia ovat olleet kotieläimille, erityisesti lampaille aiheutetut vahingot, metsästyskoirien menetykset sekä susien aiheuttaman pelon ja uhan takia yleistyneet koulukuljetukset.

Suomen karhukannasta ei ole ollut merkittävää haittaa tai vaaraa ihmisille. Karhujen aiheuttamat vahingot ovat olleet kohtuullisen vähäisiä ja keskittyneet lähinnä porotalouteen ja mehiläispesiin. Suomessa elävät karhuyksilöt ovat myös väistäneet ihmistä luonnossa. Säännöllisellä metsästyksellä on ollut tähän iso merkitys. Metsästys on kohdentunut pääasiassa nuoriin urosyksilöihin, jotka eivät ole oppineet väistämään ihmistä. Näin karhukannasta on poistettu niitä yksilöitä, jotka ovat suhtautuneet ihmisiin välinpitämättömästi tai jopa pelottomasti. Naaraat, joita pennut seuraavat ovat olleet rauhoitettuja.

Kannan lähes rajoittamaton runsastuminen todennäköisesti kasvattaisi karhun aiheuttamien vahinkojen määrää sekä pitemmällä aikavälillä myös mahdollista turvallisuusriskiä, sillä yhtenä seurauksena metsästäjämyydestä voi olla ihmiseen tuttavallisesti suhtautuvien karhujen yleistyminen. Luontodirektiivin liitteiden muuttaminen mahdollistaisi adaptiivisen karhukannan sääntelyn ja siten karhukannan pysymisen edelleen arkana.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Suomella on Bernin sopimuksen liitteestä II varauma karhun ja suden osalta.

Ilves on Bernin sopimuksen liitteessä III.

Luontodirektiivin osalta susi on liitteessä IV poronhoitoalueen ulkopuolella ja liitteessä V poronhoitoalueella. Karhu ja ilves ovat luontodirektiivin liitteessä IV sekä ahma ja metsäpeura luontodirektiivin liitteessä II.

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Erityisasiantuntija Maria Westerman (lajisuojaus, Bernin sopimuksen Suomen yhteyshenkilö), ympäristöministeriö, +358 295 250 031, maria.westerman@gov.fi

Neuvotteleva virkamies Sami Niemi, maa- ja metsätalousministeriö, +358 295 162 391, sami.niemi@gov.fi

EU-erityisasiantuntija Hanna Vuorinen, valtioneuvoston kanslia, +358 295 160 972, hanna.vuorinen@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/1341/2023

Liitteet**Viite**