



Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

11.10.2021

Viite: KAA 4/2020 vp

Asia: ASiantuntijapyyntö suden kannanhoidollisen metsästyksen aloittamisesta ja susivahinkojen estämisestä

WWF kiittää mahdollisuudesta lausua tässä asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Johdanto

WWF näkee tärkeäksi, että kansalaisten huoli susia koskien ymmärretään. Susikannan hoitosuunnitelmassakin keskeisenä hoitosuunnitelman muutostekijänä on tunnistettu susien sietämisen edistäminen ja sitä kautta perustan luominen suden hyväksyttävyydelle. **Keinoja tavoitteen saavuttamiseen ovat viestintä, vahinkojen ennaltaehkäisy, toimiva korvausjärjestelmä sekä alueelliset suurpetoyhdyshenkilöt.**

Susi on erittäin uhanalainen (EN) laji, jonka ainoa uhka ja uhanalaisuuden ainoa syy on pyynti. Susi on Euroopan unionissa suojeltu laji. **Luontodirektiivissä määritellyt edellytykset kannanhoidolliselle metsästykselle eivät tällä hetkellä täyty, mistä syystä suden suojelusta ei voida poiketa sallimalla kannanhoidollinen metsästys.**

Kansalaisaloitteessa esitetään valmistettavaksi lakia, joka loisi puitteet suden kannanhoidollisen metsästyksen aloittamiseksi. Perustelujen mukaan aloitteen tarkoituksena on turvata maaseudulla asuminen, ihmisten ja kotieläinten turvallisuus ja elinkeinon harjoittaminen. Aloitteen tarkoituksena on esityksen mukaan myös suojella metsäpeuraa ja metsästyskulttuuria.

WWF haluaa korostaa hyväksyvänsä poikkeusluvalla tapahtuvan suden metsästyksen, kun perustelut uhkaa tai merkittävää vahinkoa aiheuttavan yksittäisen suden poistamiseksi ovat riittävän vahvat ja lain mukaiset.

Suotuisan suojelun taso ja kannanhoidollinen metsästys

Susi on Suomessa erittäin uhanalainen (EN) laji, jonka ainoa uhka ja uhanalaisuuden ainoa syy on pyynti. Laillisesta ja laittomasta metsästyksestä johtuen susikanta on vaihdellut paljon 2000-luvulla. Suomen susikannan kehitystä seurataan tarkasti Luonnonvarakeskuksen toimesta. Havaintoihin, GPS-seurantaan ja kasvavassa määrin myös DNA-aineistoon perustuva vuosittainen kanta-arvio on WWF:n mielestä luotettavalla tasolla.



Edellisessä susikannan hoitosuunnitelmassa vuodelta 2015 mahdollistettiin kannanhoidollinen metsästys kokeiluluonteisesti. Metsästys ei kohdentunut suunnitellusti nuoriin yksilöihin vaan myös lukuisia alfayksilöitä ammuttiin. Kannanhoidollisten lupien lisäksi esimerkiksi talvella 2016 muu ihmisen aiheuttama kuolleisuus oli suurta ja kokonaiskuolleisuus jopa 78 eläintä. Luontodirektiivin 16 artiklan mukaisesti kannanhoidollisen metsästyksen edellytyksenä on, että se ei heikennä lajin suotuisan suojelutason saavuttamista koskevaa tavoitetta. Tämä ei ole toteutunut.

Vuoden 2015 suden hoitosuunnitelmassa edellytettiin, että kahden vuoden jälkeen tehdään arvio kannanhoidollisesta metsästyksestä ennen päätöstä metsästyksen jatkamisesta. Maa- ja metsätalousministeriön tekemän arvioinnin¹ johtopäätös oli, että *”vaikka talven 2015 kannanhoidollista metsästystä voidaan pitää hyvin onnistuneena, niin talven 2016 metsästys ja sen aikana saaliiksi saatujen alfayksilöiden suuri osuus, johtaa päätelmään siitä, että näin toteutettuna kannanhoidollisen metsästyksen kestävyyttä ei voida varmistaa.”*

Susikannan hoidon tavoitteena on lajin suotuisa suojelutaso. Se tarkoittaa, että lajin tulevaisuus on turvattu pitkällä aikavälillä, ja että lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene. Luonnonvarakeskus tekee parhaillaan MMM:n toimeksiantona erittäin kattavaa analyysiä susikannan suotuisan suojelutason viitearvoista. Viitearvojen määrittämisen lähtökohtana on pienin elinvoimainen populaatio (PEP), joka perustuu populaation säilymisen todennäköisyyteen tarkastellulla ajanjaksolla. Suotuisan suojelun tason viitearvon tulee olla korkeampi kuin PEP. Esimerkiksi Ruotsissa on käytössä malli, jossa suotuisan suojelun taso on PEPx2.

Pienin elinvoimainen susikanta ja suotuisan suojelun taso on tärkeä erottaa käsitteinä selkeästi toisistaan. Uhanalainen laji ei ole suotuisalla suojelun tasolla, kuten mm. Linnell ym. (2008)² ovat osoittaneet. Käsitteiden ero on kuvattuna myös MMM:n muistiossa eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle marraskuussa 2018: *”Pienin elinvoimainen susikanta ei kuitenkaan tarkoita, että susi olisi suotuisalla suojelun tasolla, kun Suomessa on vähintään 25 laumaa.”*

Susikannan hoidon tarkoituksena ei siten voi olla leikata susikanta pienimmän elinvoimaisen kannan tasolle, vaan poikkeusluvilla tapahtuvassa pyynnissä tulee samalla varmistaa kannan kasvaminen kohti suotuisaa tasoa. **WWF näkee, että suden kannanhoidollinen metsästys on mahdollista aloittaa uudestaan vasta kun suotuisan suojelun taso on Suomessa saavutettu.**

WWF muistuttaa, että sudella, kuten kaikilla luontaisilla lajeillamme, on itseisarvo. **Suurpedoilla on lisäksi merkittävä tehtävä ekosysteemien huipulla, ja ne mm. rajoittavat keskikokoisten petoeläinten kuten ketun ja supikoiran kantoja.** Samalla ne auttavat pitämään yllä saalislajien elinvoimaisuutta pyydystämällä heikkoja yksilöitä. Suurpedoista hyötyvät myös monet muut lajit, jotka hyödyntävät suurpetojen tuottamia haaskoja. Esimerkiksi suden puuttuminen nykyisin käytännössä kokonaan Tunturi-Lapista on todennäköisesti osasyynä naalin ahdinkoon.

Suurpedot voivat tuoda myös taloudellista hyvinvointia muuttotappiosta kärsiville syrjäseuduille. Esimerkiksi Kainuussa, Pohjois-Karjalassa ja Koillismaalla suurpetojen tarkkailu- ja

¹ MMM 31.10.2016: <https://mmm.fi/-/susien-kannanhoidollisen-metsästyksen-arviointi-valmistunut-metsästys-jatkuu-muutoksien>

² Linnell J., V. Salvatori & L. Boitani (2008). Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe. A Large Carnivore Initiative for Europe report prepared for the European Commission.



kuvauskojutoiminta on paikallisesti merkittävä elinkeino: toiminnan vuosittaisen liikevaihdon arvioidaan olevan yli 3 miljoonaa euroa, ja sen työllistävä vaikutus on noin 105 henkilötyövuotta.

Aloitteen perustelujen arviointi

Oikeudelliset lähtökohdat suojelulle

Suden suojelun lähtökohtana on luontodirektiivin mukainen tiukka suojelu. Luontodirektiivin liitteen IV a eläinlajeille, kuten sudelle, edellytetään direktiivin 12 ja 13 artiklojen mukaisesti tiukkaa suojelua, minkä avulla tähdätään kyseisten lajien pitkäaikaiseen säilymiseen Euroopan unionin alueella. 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 mukaan, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella, jäsenvaltiot voivat poiketa suojelusta

- a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi;
- b) erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta;
- c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle;
- d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamistarkoituksessa ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimenpiteiden vuoksi, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen;
- e) salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa.

Unionin tuomioistuin on käsitellyt suden metsästystä ja luontodirektiivin 16 artiklan mukaisia poikkeusperusteita asiassa C-342/05. Tuomion mukaan **päätökset, jotka yhtäältä eivät perustu arviointiin siitä, millä tavoin niillä sallittava susien tappaminen vaikuttaa tämän lajin kantojen suotuisaan suojelun tasoon niiden luontaisella levinneisyysalueella, ja joita toisaalta ei ole perusteltu täsmällisesti ja asianmukaisesti muun tyydyttävän ratkaisun puuttumisen osalta, ovat luontodirektiivin artiklan 16 vastaisia.**

Luontodirektiivin poikkeusperusteita koskevassa ennakkoratkaisussa C-674/17 on todettu, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 191 artiklan 2 kohdassa vahvistetun **ennalta varautumisen periaatteen mukaan on niin, että jos parhaiden käytettävissä olevien tieteellisten tietojen tarkastelun perusteella ei saada varmuutta siitä, vahingoittaako suojelusta poikkeaminen tietyn uhanalaisen lajin kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista vai ei, jäsenvaltion on jätettävä poikkeus hyväksymättä tai luovuttava sen toimeenpanosta.**



Korkeimman oikeuden ratkaisussa KHO:2013:185 on arvioitu suotuisan suojelun tasoa ja edellytyksiä suojelusta poikkeamiselle. Ratkaisussa siteerataan oikeuskirjallisuutta seuraavasti: **”Uhanalaisten lajien osalta lajin suojelutilannetta ei voida kuvata määritelmällä suotuisa eikä poikkeuksen myöntämisedellytys voi siten täytyä.** --- Suotuisan suojelutason arvioinnissa otetaan huomioon suojelutason oletettavissa oleva kehitys ja ennakoitavissa olevat tilanteet, joissa suojelusta on tarpeen poiketa. **Arvioinnissa on lisäksi noudatettava varovaisuusperiaatetta, sillä luonnontieteellistä tietoa leimaa aina epävarmuus; lajien yksilöiden määrä voi olla tiedossa, mutta esimerkiksi lajin heikkenemiskehityksen havaitseminen vaatii pitemmän ajanjakson havainnointia.** --- **Jos lajin suojelutaso alittaa suotuisan suojelutason rajan, oikeudelliset edellytykset poikkeuksen myöntämiselle eivät täyty. Lajirauhoituksista poikkeusta ei voisi enää antaa lainkaan.”**

Kotieläinvahingot lajin suojelusta poikkeamisen perusteena

Aloitteessa vedotaan kotieläinvahinkoihin perusteena poiketa suden suojelusta ja aloittaa kannanhoidollinen metsästys. Euroopan unionin tuomioistuin on täsmentänyt suojelusta poikkeamisen ehtoja. Asiassa C-674/17 tuomioistuin on korostanut, että poikkeaminen voidaan myöntää vain, jos tavoiteltua päämäärää ei ole saavutettavissa muulla tyydyttävällä ratkaisulla. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2020:29 tarkentanut, että **petovahinkojen osalta muu tyydyttävä ratkaisu on kotieläinten suojaaminen ja että eläimen suojaaminen on omistajan vastuulla.**

Metsäpeuran suojelu suden suojelusta poikkeamisen perusteena

Kansalaisaloitteessa esitetään, että yksi perustelu suden kannanhoidolliselle metsästykselle on metsäpeuran suojelu. Myös WWF katsoo metsäpeuran suojelun olevan tärkeää. Tässä kohdin tulee kuitenkin huomioda, että suurin syy metsäpeuran ahdinkoon on metsätalous: lajille luontaisista laajoista metsä- ja suoerämaista on enää sirpaleita jäljellä. Etenkin Kainuussa myös suurpedot, ennen kaikkea susi, ovat nykyisin merkittävä metsäpeurakannan kasvua rajoittava tekijä. Susi yksin ei kuitenkaan ole syyllinen Kainuun metsäpeurakannan ahdinkoon. Metsäpeura ja susi ovat vuosituhansia tulleet toimeen samoilla alueilla.

Metsätalouden aiheuttaman metsien rakenteen muutoksen takia hirviä on nykyisin paljon enemmän kuin aikaisemmin. Runsas hirvikanta on mahdollistanut paikoin suden runsastumisen, ja suden saalistuspaine kohdistuu myös metsäpeuraan. Tietoa metsäpeuran, hirven ja suurpetojen vuorovaikutuksesta ei vielä ole tarpeeksi, mutta yksi mahdollinen keino auttaa metsäpeuraa olisi hirvikannan vähentäminen metsäpeura-alueilla. Metsäpeuraa uhkaa myös muun muassa lisääntynyt liikenne ja risteytyminen poron kanssa.

Ottaen huomioon, että koska susi on Suomessa erittäin uhanalainen laji siinä missä metsäpeura on vain silmällä pidettävä, metsäpeuran suojelua ei ole johdonmukaista perustella sitä uhanalaisemman lajin suojelusta poikkeamisella. **Metsäpeuran suojeluun on muitakin keinoja kuin suden suojelusta poikkeaminen, mistä syystä metsäpeuran suojelu ei täytä luontodirektiivin poikkeusperusteita.** WWF korostaa, että metsäpeuran suojelua voidaan edistää suojelemalla lajin elinympäristöjä eli suojelemalla laajoja metsä- ja suokokonaisuuksia.



Metsästysharrastuksen turvaaminen suojelusta poikkeamisen perusteena

Itä-Suomen hallinto-oikeus on ratkaisussaan (17/0985/1) katsonut, etteivät kaikki sosiaaliset ja taloudelliset yleiset edut ole riittäviä, kun niitä verrataan luontodirektiivissä suojeltavien etujen erityiseen painoarvoon. Ratkaisussa on korostettu, että yleisen edun on oltava painava, jotta luontodirektiivin liitteen IV a kohdan eläinlajien tiukasta suojelusta voidaan poiketa. Komission ohjeasiakirjassa³ on todettu, että erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavat syyt, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, tarkoittavat tilanteita, joissa aiotut suunnitelmat tai hankkeet osoittautuvat välttämättömiksi kansalaisten terveyttä, turvallisuutta ja ympäristöä edistävien perusarvojen toteutumisen kannalta. Metsästysharrastuksen ei voida kuitenkaan katsoa olevan riittävän painava syy poiketa luontodirektiivissä asetetusta liitteen IV a kohdan eläinlajien tiukasta suojelusta. **Metsästys ei harrastuksena ole sellainen kansalaisten terveyden, turvallisuuden ja ympäristön kannalta välttämätön syy, minkä vuoksi suden tiukasta suojelusta tulisi poiketa.**

Salametsästyksen uhka suojelusta poikkeamisen perusteena

Aloitteessa ei viitata salametsästyksen uhkaan suden suojelusta poikkeamisen perusteena. Kannanhoidollista metsästystä on kuitenkin myös yritetty perustella salametsästystä ehkäisevänä keinona. WWF korostaa, että yksistään pyrkimys vähentää laitonta tappamista tai viittaaminen sen valvonnan vaikeuteen ei riitä. Kansallisten viranomaisten on kyettävä lisäksi perustelemaan riittävin tieteellisen todistein, että poikkeus metsästää todella vähentää laitonta tappamista.

Euroopan unionin tuomioistuin on asiassa C-674/17 katsonut, että pelkästään se, että on olemassa salametsästyksen kaltaista laitonta toimintaa tai että sen valvonnan toimeenpanossa on kohdattu vaikeuksia, ei riitä vapauttamaan jäsenvaltiota velvollisuudestaan taata luontodirektiivin liitteen IV mukaisesti suojeltujen eläinten suojelu. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltion on tuomioistuimen mukaan päinvastoin huolehdyttävä ensisijaisesti siitä, että laittoman toiminnan valvonta on tiukkaa ja tehokasta ja että käytetään keinoja, joita toimeenpantaessa ei jouduta rikkomaan luontodirektiivin 12–14 artiklassa ja 15 artiklan a ja b alakohdassa asetettuja kieltoja.

³ Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö. Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset. Euroopan komissio, 2000.



Yhteenveto

Susi on Euroopan unionissa suojeltu laji. Suojelusta on mahdollista poiketa, mikäli luontodirektiivissä määritellyt edellytykset poikkeamiselle täyttyvät. **Yllä oleviin perusteluihin nojaten WWF katsoo, etteivät edellytykset suden kannanhoidollisen metsästyksen aloittamiseksi täyty.**

WWF:n mielestä on erittäin tärkeää, että kansalaisten huolta susiasioissa kuunnellaan. Lisäksi on hyvin tärkeää, että suden yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä edistetään. Tämä tulee toteuttaa ensisijaisesti viestinnällä, vahinkojen ennaltaehkäisyllä, toimivalla korvausjärjestelmällä sekä alueellisilla suurpetoyhdyshenkilöillä.

Lopuksi WWF toteaa, että nykyainsäädäntö mahdollistaa jo uhkaa ja merkittävää vahinkoa aiheuttavan suden poistamisen silloin, kun perustelut suojelusta poikkeamiselle ovat riittävän vahvat ja luontodirektiivin mukaiset.

Jari Luukkonen
suojelujohtaja
WWF Suomi

Petteri Tolvanen
ohjelmajohtaja
WWF Suomi