



13.6.2022

Neuvotteleva virkamies Sami Niemi

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNALLE

ASIA: KAA 4/2021 vp Suden kannanhoidollinen metsästys: Ruotsin toimintatavat susikannan hoidossa ja suojelussa

Maa- ja metsätalousvaliokunta pyysi 9.6.2022 kuulemisen jälkeen maa- ja metsätalousministeriöltä lisäselvitystä Ruotsin tilanteesta.

Tässä lisäselvityksessä maa- ja metsätalousministeriö käsittelee seuraavia kokonaisuuksia: Ruotsin suurpetopolitiikan ohjaus ja keskeiset linjaukset ml. metsästys, suotuisan suojelutason viitearvon määrittely, susikannan kanta-arvio sekä suden ampuminen omaisuuden suojaamiseksi.

1. Suurpetopolitiikan linjaukset

Suurpetopolitiikan ohjaamisessa toimivaltaisista viranomaisista ovat valtioneuvoston kanslian (Regeringskansliet) osastoista/ministeriöistä (Departementen) ympäristöministeriö (Miljödepartementen) sekä maatalousministeriö (Jordbruksdepartementen). Poliitiikan täytäntöönpanosta vastaa Ympäristönsuojeluvirasto (Naturvårdsverket), joka on kaikkein keskeisin toimija. Läänihallitukset (Länstyrelsen) huolehtivat, poikkeusluvista, kannan seurannan maastotöistä sekä vahinkokohteiden tarkistamisesta ja suojaustoimenpiteiden suunnittelusta. Riistavahinkokeskus (Viltskadecenter) kehittää suojaustoimenpiteitä, huolehtii korvauksista sekä tuottaa yhdessä SLU:n (Svenska Landbruks Universitet) suurpetokantojen kanta-arviot.

Ruotsissa suurpetopolitiikkaa linjaa vuonna 2013 eduskunnan vahvistama Kestävä suurpetopolitiikka –selonteko (En hållbar rovdjurspolitik 2012/13:191). Selonteko luo perustan suurpetopolitiikalle:

- Tavoitteena on suotuisalla suojelun tasolla olevat suurpetokannat, joista aiheutuvat haitat tuotantoeläimille ovat hyväksyttävällä tasolla.
- Suurpetokannoille määritetään suotuisan suojelutason viitearvot, joiden alle kannat eivät saisi laskea. Suden kohdalla viitearvo on 300 sutta – joka on muutettu 30 perhelaumaksi.
- Ruotsi on jaettu kolmeen kannanhoitoalueeseen. Ympäristönsuojeluvirasto on asettanut kullekin kannanhoitoalueelle viitearvojen mukaiset kannanhoitoalueelliset tavoitetasot. Suden kohdalla. Ruotsin susikannasta suurimman vastuun kantavat Keskeisen alueen läänit, joiden alueella on oltava vähintään 29 perhelaumaa. Lääninhallitukset ovat keskenään sopineet yhdessä kunkin läänin riistaneuvoston kanssa siitä, kuinka monta laumaa on läänissä oltava. Lääninhallitusten on yhdessä otettava vastuu kannanhoitoalueen susitavoitteesta ja kannanhoitoalueiden on yhdessä otettava vastuu siitä, että Ruotsin susikanta on korkeampi kuin viitearvo.

- Ympäristönsuojeluvirasto arvioi vuosittain onko suden metsästys mahdollista sallia. Jos virasto katsoo, että lajin kanta on koko maassa vahva ja riittävästi yli viitearvon, se antaa ns. delegointipäätöksen, jonka nojalla lääninhallitusten on mahdollista myöntää lupia suurpetokantojen metsästykseen edellyttäen, että läänin alueella susien perhelaumojen määrä on enemmän kuin läänin on sitoutunut kantamaan vastuun.
- Lääninhallitukset tekevät poikkeuslupapäätökset ja mahdollistavat kannanhoidollisen metsästyksen (licencejakt). Läänit sopivat keskenään metsästyksen kohdentamisesta. Käytännössä metsästys sallitaan vain siltä osin, kuin läänissä on perhelaumojen määrä yli tavoitetason. Minkään läänin susien perhelaumojen määrä ei saa jäädä alle sovitun tavoitetason.
- Käytännössä metsästys kohdistuu aina laumaan ja tavoitteena on koko lauman poistaminen. Metsästystä ei sallita laumoissa, joissa on ns. F1 susiyksilö tai sen jälkeläinen. F1 susiyksilö on Suomesta tai Venäjältä tullut yksilö.

Lääninhallitukset soveltavat luontodirektiivin 16 artiklan 1 e-alakohtaa myöntäessään poikkeuslupia lupametsästykseen. Ruotsin korkein hallinto-oikeus katsoi vuonna 2016 luontojärjestön valituksesta annetussa ratkaisussa lääninhallituksen lupapäätöksen olleen luontodirektiivin mukainen. Alemmat oikeusasteet ovat tämän jälkeen pääsääntöisesti hylänneet kaikki susiluvista tehdyt valitukset. Ainoastaan yksi lupapäätös viime talvelta kumottiin. Luvassa oli kyse aiemman päätöksen täydentämisestä, jossa lääninhallitus lisäsi metsästettävien susien määrää aiempaan lupaan, koska oli käynyt ilmi, että alueella oli enemmän susia kuin aiemmin oli arvioitu.

2. Ruotsin susikannan suotuisan suojelutason viitearvo

Skandinavian eli Ruotsin ja Norjan yhteinen susipopulaatio on harvinainen siinä mielessä, että sen historia tunnetaan varsin hyvin. Voimakkaan metsästyksen myötä susi oli käytännössä hävinnyt 1970-luvulle tultaessa, mutta 1980-luvulla kaksi idästä (Suomen tai Venäjän alueelta) siirtynyttä yksilöä onnistui lisääntymään keskeisessä Skandinaviassa. Tämä susireviiri pysyi Skandinavian ainoana reviirinä 1990-luvun alkuun saakka, minkä jälkeen reviirien määrä alkoi kasvaa. Skandinavian sudet tunnetaan tarkoin myös perimältään, koska Skandinavian nykyinen susipopulaatio on lähtöisin vain muutamasta yksilöstä ja uusien yksilöiden saapuminen idästä niin, että ne pääsisivät myös lisääntymään populaatiossa, on harvinaista. Skandinavian populaatiota on tutkittu tarkasti mm. DNA-näytteiden perusteella, ja sille on pystytty rakentamaan lähes täydellinen sukupuu.

Skandinavian susipopulaatiolle on vuosien saatossa ehdotettu useita erilaisia suotuisan suojelutason viitearvoja, joista osa on perustunut tieteellisiin analyyseihin ja osa poliittisiin päätöksiin. Monissa analyyseissä huomio on ollut erityisesti populaation geneettisessä eli perimään liittyvässä elinvoimaisuudessa. Tämä on ymmärrettävää, sillä vain muutamasta yksilöstä lähtöisin olevassa eristyneessä populaatiossa sukusiittoisuuden eli lähisukulaisten keskinäisen lisääntymisen haitalliset vaikutukset huolestuttavat.

Kestävä Suurpetopolitiikka –selonteon ohjaamana Ruotsin Ympäristöministeriö (Miljödepartementet) antoi Ympäristönsuojeluvirastolle tehtäväksi tilata tieteellinen selvitys Skandinavian susikannan suotuisan suojelutason viitearvosta vuonna 2015. Viraston toimeksiannossa keskityttiin arvioimaan erityisesti sitä populaatiokokoa, joka turvaisi Skandinavian susipopulaation säilymisen geneettisesti elinvoimaisena.

Ruotsissa suden suotuisan suojelutason viitearvon määrittämisessä otettiin lähtökohdaksi 50 yksilön efektiivinen populaatiokokoa. Luku perustuu luonnonsuojelubiologiassa yleisesti tunnettuun I. R. Franklinin vuonna 1980 esittämään 50/500-nyrkkisääntöön. Säännön mukaan efektiivisen populaatiokoon

tulee olla vähintään 50, jotta populaatio on suojassa sukusiittoisuuden haitallisilta vaikutuksilta ja populaation geneettinen monimuotoisuus säilyy lyhyellä aikavälillä. Efektiivisen populaatiokoon on oltava vähintään 500, jotta populaatio säilyttää tarpeeksi geneettistä muuntelua voidakseen sopeutua muutoksiin pitkällä aikavälillä.

Ruotsissa todettiin, että 50 yksilön efektiivinen populaatiokoko on riittävä, mikäli populaatio saa täydennystä (vähintään yhden lisääntyvän yksilön yhden susisukupolven aikana) suuremmasta populaatiosta, jonka efektiivinen populaatiokoko on vähintään 500 yksilöä. On muistettava, että efektiivinen populaatiokoko on vain teoreettinen käsite, eikä kyse ole todellisista yksilöistä, vaan populaation todellinen yksilömäärä (N) on yleensä huomattavasti efektiivistä populaatiokokoa (N_e) suurempi. Ruotsissa esitettiin, että Skandinavian susipopulaation todellisen yksilömäärän tulisi olla yli kolminkertainen efektiiviseen populaatiokokoon nähden ($N_e/N=0,3$). Tätä suhdelukua käyttämällä Ruotsissa arvioitiin, että pienin elinvoimainen populaatiokoko Skandinaviassa olisi noin 170 yksilöä.

Koska luontodirektiivin tulkintaohjeen mukaan suotuisan suojelutason viitearvon tulisi olla suurempi kuin pienin elinvoimainen populaatio, Tutkijoiden raportin pohjalta Ympäristönsuojeluvirasto päätyi arvioimaan viitearvo kaksinkertaiseksi edelliseen nähden. Näin ollen Skandinavian susipopulaation suotuisan suojelutason viitearvoksi saatiin noin 340 yksilöä, joista Ruotsin osuudeksi arvioitiin 300 yksilöä ja Norjan osuudeksi 40 yksilöä.

Ruotsissa viitearvon määrittänyt työryhmä ei ollut yksimielinen esitetystä arvosta. Yksi ryhmän jäsenistä korosti sitä, että Skandinavian susipopulaatiolla ei näytä tällä hetkellä olevan vaadittua yhteyttä suurempaan Suomen ja Venäjän populaatioon. Jos viitearvon määrittelyn tulisi perustua vain Skandinavian populaatioon, susikannan efektiivisen populaatiokoon pitäisi itsessään olla 500. Tämä tarkoittaisi noin 1700 yksilön kokonaismäärää. Susipopulaation ekologinen kantokyky Ruotsissa on alustavien arvioiden mukaan tätä alempi eli noin 1200 yksilöä, mikä näin ollen olisi samalla myös suden suotuisan suojelutason viitearvo.

Samainen työryhmän jäsen totesi, että mikäli Skandinavian susipopulaation yhteys itään vahvistuisi huomattavasti ja viitearvoa määritettäessä voitaisiin huomioida myös Ruotsin ulkopuoliset alueet, tulisi suotuisan suojelutason viitearvon Ruotsissa perustua suden elinvoimaiseen rooliin osana luontaista elinympäristöään. Tämän voisi katsoa täyttyvän silloin, kun suden populaatiokoko olisi puolet kantokyvystä eli vähintään noin 600 yksilöä. Suden ekologista roolia korostivat myös työryhmän yhdysvaltalaiset jäsenet.

3. Skandinavian susikannan arviointi

Ruotsi ja Norja tekevät Skandinavian susikannan kannan arvioinnin tiiviissä yhteistyössä. Ruotsin Ympäristönsuojeluvirasto (Naturvårdsverket ja Norjan Ympäristökeskus (Miljödirektoratet) ovat antaneet yhteiset ohjeet ja linjaukset kannanarviointiin vuonna 2014.

Susikanta arvioidaan lokakuun ja maaliskuun välisenä aikana käytännössä lumijäljiltä. DNA-näytteen keruu on systemaattista ja kattavaa. Tavoitteena on pystyä erottamaan reviirit toisista reviireistä. Vaikka DNA-seurannan edistymisestä raportoidaan viikottain yksilötasolla, ei seurannan tavoitteena ole saada tarkkaa susikannan yksilömäärää, vaan kannanseurannassa keskitytään perhelaumoihin ja reviirin merkkeihin pareihin. Nimenomaan onnistuneet lisääntymiset ovat seurannan kohde. Lopullisessa kanta-arviossa yksilömäärä raportoidaan kertomalla havaitut perhelaumat (laumat, joissa on varmistettu lisääntyminen) kertoimella 10.

Skandinavian susikannan kanta-arvio kuvaa tilannetta seurantajaksolla (lokakuu-maaliskuu) eli talvella. Kanta-arviossa on mukana myös tietoon tulleet kuolleet yksilöt.

Viimeisimmän kanta-arvion mukaan talvella 2021-2022 Skandinavian susikannassa oli 55 perhelaumaa, joista 42 oli Ruotsissa, yhdeksän rajalla elävää ns. yhteistä perhelaumaa ja neljä perhelaumaa yksinomaan Norjassa.

Skandinavian susipopulaation yksilömääräksi arvioitiin 540 yksilöä 95 %:n todennäköisyydellä hyödyntämällä edellä kuvattua kaavaa. Ruotsin osuudeksi kokonaiskannasta arvioitiin 460 susiyksilöä, jossa on mukana puolet yhteisistä perhelaumoista.

Viime talvella Skandinavian susipopulaatiossa tietoon tuli 82 kuollutta sutta, joista 46 Ruotsissa (28 sutta kannanhoidollisessa metsästyksessä, 8 sutta vahinkoperusteella, joista 3 sutta hätävarjeluna 5 kuoli liikenteessä ja 5 muusta syystä.

Skandinavian susikannan koko talven jälkeen oli laskennallisesti 458 elossa olevaa sutta, joista Ruotsissa oli 414 susiyksilöä.

4. Hätävarjelua koskeva sääntely

Ruotsin metsästysasetuksessa on sääntely, jossa mahdollistetaan kotieläimen suojaaminen akuuttissa tapauksessa. Asetuksen nojalla, jos karhu, susi tai ilves hyökkää kotieläinten kimppuun tai jos on perusteltua syytä pelätä sellaista hyökkäystä, voi kotieläimen omistaja tappaa tällaisen karhun, suden tai ilveksen tietyissä tapauksissa.

Kotieläimen omistaja tai pitäjä voi tappaa kotieläintä uhkaavan karhun, suden tai ilveksen:

- kun suurpeto hyökkää kotieläimeen ja vahingoittaa sitä tai jos on ilmeistä, että tällainen hyökkäys on välitön;
- jos on perusteltua syytä pelätä hyökkäystä kotieläimeen ja lopettaminen tapahtuu välittömästi sen yhteydessä, kun petoeläin on hyökännyt kotieläimen kimppuun ja vahingoittanut sitä tai tappanut sen, tai
- jos karhu, susi tai ilves on kotieläimen laidunnuksen tai hoidon johdosta aidatulla alueella samaan aikaan kuin kotieläin on samalla aidatulla alueella ja on perusteltua syytä pelätä hyökkäystä siellä.

Karhun, suden tai ilveksen saa kuitenkin tappaa vain silloin, kun suurpetoa ei ole mahdollista pelotella pois tai millään muulla sopivalla tavalla keskeyttää tai torjua hyökkäystä.

Asetuksessa on myös säädetty, että jokaisen, joka tappaa edellä kuvatulla tavalla hätävarjeluna karhun, suden tai ilveksen on viipymättä ilmoitettava siitä lääninhallitukselle eikä tapettua eläintä saa siirtää ilman lääninhallituksen suostumusta. Lääninhallituksen tulee ilmoittaa poliisille aina, kun se epäilee rikosta.

Asetuksessa on vielä säädetty, että Ruotsin Ympäristönsuojeluviraston on jatkuvasti arvioitava, vaikeuttaako yllä kuvattu sallittu hätävarjelu karhun, suden tai ilveksen suotuisan suojelun tason ylläpitämistä sen luonnollisella levinneisyysalueella. Viraston on lisäksi seurattava sitä, että käytetäänkö sääntelyä paljon. Jos Ympäristönsuojeluvirasto katsoo hätävarjelusääntelyn vaarantavan karhun, suden tai ilveksen suotuisaa suojelutasoa tai jos sääntelyä käytetään hyväksi paljon, viraston on ilmoitettava asiasta välittömästi hallitukselle.

5. Lopuksi

Olennainen ero Ruotsin ja Suomen välillä on tietopohja susikannasta, joka Skandinaviassa on maailmankin mittakaavassa poikkeuksellisen tarkka. Lisäksi Ruotsilla on toimivat ja tiiviit yhteydet kumpaankin naapurimaahansa susiasioissa.

Luonnonvarakeskuksen luoman susikannan populaatiomallin avulla kanta-arvioiden välinen ero on kurottu umpeen eikä kanta-arvion kuvaavan ajanjakson merkitys ole yhtä merkittävä kuin ennen. Suomen ja Ruotsin kanta-arvioita on verrattavissa hyvin keskenään, kun hyödynnetään esimerkiksi Luonnonvarakeskuksen susikannan populaatiomallia, joka antaa arvion susikannasta myös marraskuussa. Toisen keino on ottaa vähennyksenä huomioon Ruotsin susikanta-arvioista tietoon tulleet kuolleet sudet. Ruotsin susikanta on arviolta noin 100 yksilöä (n. 30%) suurempi kuin Suomen susikanta.

Lisäksi Ruotsin ja Suomen suurpetopolitiikan hallintomallit poikkeavat toisistaan jonkin verran, joista merkittävin lienee Lääninhallitusten rooli ja resurssit alueatasolla. Lisäksi panostukset Ruotsissa vahinkojen ennaltaehkäisyyn ovat juuri Lääninhallitusten resurssien sekä Riistavahinkokeskuksen resurssit ja toiminta.

Hätävarjelua koskeva sääntely vastaa sisällöllisesti toisiaan Suomessa ja Ruotsissa. Suomessa sääntely on rikoslaissa ja Ruotsissa metsästysasetuksessa. Mikäli Suomessa hätävarjelua koskevaa sääntelyä siirrettäisiin metsästyslainsäädäntöön, olisi oikeusministeriön näkökulma asiaan merkittävä.