WWF
Lintulahdenkatu 10
00500 HELSINKI

Puh: (09) 7740 100
info@wwf.fi
wwf.fi • panda.org

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

8.4.2024

Viite: E 17/2024 vp ja E 18/2024 vp

Asia: Lausuntopyyntö luontodirektiivin tarkistaminen suden ja muiden suurpetojen suojelun osalta; ennakkovaikuttaminen ja komission ehdotus EU:n kannaksi Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen (Bernin sopimus) pysyvän komitean 44. kokouksessa suden (Canis lupus) suojelun osalta

WWF kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

WWF katsoo, ettei Suomen tule kannattaa komission ehdotusta siirtää susi Bernin sopimuksen liitteestä II (täysin rauhoitetut eläinlajit) liitteeseen III (suojeltavat eläinlajit).

Vaikka Suomella on Bernin yleissopimusta koskeva varauma, jonka mukaan Suomi ei sovella sopimusta suteen, olisi Suomi ehdotuksen mukaan tukemassa aloitetta, joka tulisi madaltamaan suden suojelutasoa sellaisten sopimuspuolien kohdalla, jotka eivät ole tehneet yleissopimukseen Suomen kaltaisia varaumia.

Kuten komissio ehdotuksessaan toteaa, Bernin sopimukseen tehtävät liitemuutokset mahdollistavat EU:n luontodirektiivin liitteiden muuttamisen siten, että susi siirrettäisiin direktiivin liitteestä IV (tiukasti suojellut lajit) liitteeseen V (suojellut lajit). Direktiivin liitemuutokset tulisivat alentamaan suden suojelutasoa EU:n jäsenvaltioissa mukaan lukien Suomessa poronhoitoalueen ulkopuolella.

WWF:n mielestä Suomen ei tule ennakkovaikuttamisessaan ajaa suden suojelutason madaltamista luontodirektiivissä, vaan sen tulisi keskittyä suurpetokonflikteja ennaltaehkäisevien toimien kehittämiseen.

WWF katsoo, ettei suden suojelutason madaltaminen ole perusteltua tilanteessa, jossa olemassa oleva suojelujärjestelmä mahdollistaa tehokkaasti susien aiheuttamiin vahinkoihin puuttumisen ennaltaehkäisevien toimien ja viimesijassa ongelmayksilöiden poistamisen kautta. Suden suojelutason madaltaminen voisi johtaa tosiasiassa tehottomien konfliktinhallintakeinojen käyttämiseen.

Suden suojelutason madaltaminen ei sovi yhteen Bernin sopimuksen ja luontodirektiivin lajien suotuisan suojelun tason saavuttamista koskevien tavoitteiden kanssa, koska suden suotuisa suojelun taso on monella EU:n luonnonmaantieteellisillä alueilla epäsuotuisa/riittämätön, ja

suden suojelutason madaltaminen voisi edelleen haitata lajin suotuisan suojelun tason saavuttamista. Suden suojelutason madaltamisen perustaminen kannan kehityksen tilaan, ohittaen suotuisan suojelun tasoa koskevat tutkimukset, ei ole myöskään Bernin sopimuksen tai luontodirektiivin edellyttämällä tavalla parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon perustuva tai tieteen kehitystä vastaava muutos. WWF perustelee kantojaan tarkemmin alla.

<u>Olemassa olevan suojelujärjestelmän asianmukaisuudesta</u>

WWF ymmärtää hyvin tarpeen puuttua suojelutoimien ansiosta kasvaneiden susikantojen aiheuttamiin ongelmiin. Susien aiheuttamiin konflikteihin puuttuminen ei kuitenkaan vaadi suden suojelutason madaltamista, koska jo olemassa oleva suojelujärjestelmä mahdollistaa konfliktien tehokkaan ratkaisun. Komission ehdotuksessa korostetaan susien aiheuttamia kotieläinvahinkoja ja niiden lisääntymistä. Kuitenkin ennaltaehkäiseviä toimia on pidetty metsästämisen sijaan tehokkaimpina keinoina vähentää näitä vahinkoja.[1]

Ennaltaehkäiseviin toimiin panostaminen nykyistä enemmän ei vaadi Bernin sopimuksen tai luontodirektiivin liitteiden muuttamista. Metsästämisen on katsottu vähentävän kotieläinvahinkoja vain, jos se on niin intensiivistä, että se laskee susipopulaation kokoa laajoilla alueilla.[2] Intensiivinen metsästäminen olisi erittäin vaikea yhteensovittaa Bernin sopimuksen liitteen III tai luontodirektiiviin liitteen V mukaisiin suojelujärjestelmiin, jotka edellyttävät, että lajin hyödyntäminen ei saa vaarantaa sen kantaa[3] tai olla ristiriidassa lajin suotuisan suojelutason säilyttämisen kanssa (luontodirektiivin 14 artikla).

Nykyinen susien suojelujärjestelmä mahdollistaa sellaisten susiyksilöiden poistamisen, jotka aiheuttavat esimerkiksi merkittävää taloudellista vahinkoa karjankasvatukselle tai uhkaa yleiselle turvallisuudelle. Tämän edellytyksenä on muun muassa se, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole (Bernin yleissopimus 9 artikla ja luontodirektiivi 16 artikla). Vaatimus korostaa ennaltaehkäisevien toimien keskeistä roolia suurpetokonfliktien ratkaisemisessa.

WWF:n mielestä Suomen ei tule ajaa suden suojelutason madaltamista, koska tätä kautta valtioilta poistuisi ehdoton tehokkaiden ennaltaehkäisevien toimien käyttämisen vaatimus ennen kuin susiyksilön poistamiseen olisi mahdollista myöntää poikkeuslupa.

Suden suojelutason alentaminen voisikin johtaa siihen, että valtiot tulisivat käyttämään tosiasiassa laajalti tehottomia keinoja, kuten metsästystä, susien aiheuttamien konfliktien hallintaan tehokkaiden ennaltaehkäisevien toimien käytön vaatimuksen poistuessa. WWF

[1]Blanco JC and Sundseth K (2023). The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – An In-depth Analysis. A report of the N2K Group for DG Environment, European Commission. s.9
[2] Blanco JC and Sundseth K (2023). The situation of the wolf (Canis lupus) in the European Union – An In-depth Analysis. A report of the N2K Group for DG Environment, European Commission. s.10
[3] Explanatory Report to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats 1979, s.6

katsoo, että Suomen tulee ennakkovaikuttamisessaan ajaa tehokasta suurpetokonfliktien ratkaisupolitiikkaa keskittymällä ennaltaehkäisevien toimien kehittämiseen.

<u>Suden suotuisan suojelun tason saavuttaminen perusteena nykyisen suojelutason säilyttämiselle</u>

WWF katsoo, ettei Suomen tulisi myöskään kannattaa suden suojelutason madaltamista ottaen huomioon Bernin yleissopimuksen ja luontodirektiivin tavoitteet. Bernin yleissopimuksen 1 artiklan mukaan sopimuksen tavoitteena on luonnonvaraisen eläimistön suojeleminen. Sopimuksen 2 artikla sisältää sopimuksen päävelvoitteen, jonka mukaan sopimuspuolten tulee ryhtyä tarvittaviin toimiin luonnonvaraisten eläinkantojen pitämiseksi tai sopeuttamiseksi tasolle, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia. Vuonna 2021 yleissopimuksen pysyvä komitea totesi, että sopimuksen tarkoituksena on varmistaa, että luonnonvarainen eläimistö ylläpidetään tai saatetaan suotuisalle suojelun tasolle.[4] Lajien suotuisan suojelun tason ylläpitäminen tai ennalleen saattaminen kuuluu myös luontodirektiivin 3 artiklan mukaisiin tavoitteisiin. Direktiivin 1 artiklan i) kohdan mukaan lajin suotuisa suojelun taso edellyttää muiden seikkojen ohella sitä, että laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana.

Kuten E-kirjelmissä on tuotu esille, Suomen susikantaa ei ole kertaakaan arvioitu luontodirektiivin mukaisissa arvioinneissa suotuisaksi. Lisäksi susi on luokiteltu Suomessa erittäin uhanalaiseksi lajiksi[5]. Populaatiogeneettisen tutkimuksen mukaan[6] erittäin uhanalainen laji ei lähtökohtaisesti ole suotuisalla suojelun tasolla. Suden suojelutilannetta Suomessa heikentää entisestään se, että kanta on eriytynyt[7] kahteen osaan: Itä-Suomen ja Länsi-Suomen susikantoja tulee käsitellä geneettisen pienimmän elinvoimaisen populaation määrittämisessä kahtena osapopulaationa. Nämä kaksi osapopulaatiota eivät ole geneettisesti elinvoimaisia nykyisen kokoisina ja nykyisellä kytkeytyneisyydellään.

Luonnonvarakeskus on laatinut maa- ja metsätalousministeriö toimeksiannosta perusteellisen raportin[8] Suomen susikannan suotuisan suojelutason viitearvojen määrittämisestä. Raportti ei anna yhtä viitearvoa, vaan esittää useita tapoja sen määrittelemiseksi. Raportin mukaan suden

---

[4] Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, Standing Committee. (2021). Vision for the Bern Convention for the period to 2030. 41st meeting, Strasbourg, 29 November – 3 December

[5] Hyvärinen, E., Juslén, A., Kemppainen, E., Uddström, A. & Liukko, U.-M. (toim.) 2019. Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. Helsinki. http://hdl.handle.net/10138/299501

[6] Laikre, L., Nilsson, T., Primmer, C.R., Ryman, N. & Allendorf, F.W. 2009. Importance of genetics in the interpretation of favourable conservation status. Conserv. Biol., 23, 1378-1381.

[7] Mäntyniemi, S., Valtonen, M., Helle, I., Johansson, H., Ponnikas, S., Nivala, V., Harmoinen, J., Herrero, A., Heikkinen, S., Kvist, L., Aspi, J., Kojola, I. & Holmala, K. 2022. Suomen susikannan suotuisan suojelutason viitearvojen määrittäminen: Loppuraportti 2022. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 80/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-514-9

[8] Mäntyniemi, S., Valtonen, M., Helle, I., Johansson, H., Ponnikas, S., Nivala, V., Harmoinen, J., Herrero, A., Heikkinen, S., Kvist, L., Aspi, J., Kojola, I. & Holmala, K. 2022. Suomen susikannan suotuisan suojelutason viitearvojen määrittäminen: Loppuraportti 2022. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 80/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 147 s. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-514-9

populaatiokokojen sekä tulomuuton pitäisi kasvaa nykyisestä, jotta Suomen osapopulaatioiden lyhyen aikavälin ja Fennoskandian metapopulaation pitkän aikavälin elinkelpoisuus saavutettaisiin.

Tämän lisäksi, kuten komissio on ehdotuksessaan todennut, viimeisimmässä EU:n tasolla tehdyssä suden suojelun tason arvioinnissa suden suojelun tason katsottiin olevan edelleen epäsuotuisa/riittämätön kuudella EU:n luonnonmaantieteellisellä alueella.[9]

Komissio katsoo, että Bernin sopimuksen muuttaminen vaikuttaa asianmukaiselta, kun huomioon otetaan susikannan tilan nykyiset kehityssuuntaukset. Komissio viittaa ehdotuksessaan tutkimuksiin ja selvityksiin, joissa susikantojen todetaan olevan Euroopassa vakaita tai kasvavia. WWF haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota myös komission itsensä esille tuomaan huomioon, jonka mukaan, vaikka susikannan koko kasvaa, se ei automaattisesti johda arviointiin suotuisasta suojelun tasosta, sillä siinä on otettava huomioon muitakin tekijöitä, kuten levinneisyys, kannan rakenne ja tulevaisuudennäkymät.

WWF katsookin, että johtuen susien suotuisan suojelun tason epäsuotuisasta/riittämättömästä tilasta useilla EU:n luonnonmaantieteellisillä alueilla ja siitä, että susi on Suomessa erittäin uhanalainen laji, Suomen ei tulisi tukea suden suojelutason madaltamista, vaan lajin nykyinen tiukka suojelu on edelleen perusteltua. Suden suojelutason madaltaminen ei olisi myöskään linjassa Bernin sopimuksen tai luontodirektiivin suotuisaa suojelun tasoa koskevien tavoitteiden kanssa.

Suden suojelutason madaltaminen ei ole linjassa parhaan käytettävissä olevan tiedon tai tieteen kehityksen kanssa

WWF katsoo, ettei Suomen tulisi kannattaa suden suojelutason madaltamista Bernin sopimuksessa tai luontodirektiivissä huomioiden niiden liitteiden muuttamiselle asetetut edellytykset. Bernin yleissopimuksen pysyvän komitean suosituksen N:o 56 (1997) mukaan sopimuksen liitteen II muuttamisen tulee perustua parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon. Vastaavasti luontodirektiivin 19 artiklan mukaan direktiivin liitteitä on mahdollista mukauttaa tekniikan ja tieteen kehitykseen. WWF:n näkemyksen mukaan, huomioiden Bernin sopimuksen ja luontodirektiivin tavoitteet lajien suotuisan suojelutason säilyttämiseksi ja saavuttamiseksi, suden suojelutason laskemista koskevien ehdotuksien ei tulisi yksinomaan perustua susikannan kehityssuuntauksia koskeviin tietoihin, vaan lajin suotuisan suojelun tasosta tehtyihin arvioihin. Viimeisin käytettävissä oleva tieto koskien susien suotuisaa suojelun tasoa osoittaa, ettei susi ole saavuttanut suotuisaa suojelun tasoa monilla EU:n luonnonmaantieteelisillä alueilla.

Suden suojelutason madaltamisen mahdollisista negatiivisista vaikutuksista lajin suotuisan suojelun tasoon

Komissio tuo ehdotuksessaan asianmukaisesti esille, että yleisin EU:n jäsenvaltioiden kaudella 2013–2018 raportoima susia koskeva uhka oli ”laiton ampuminen ja tappaminen”. Komissio toteaa

[9]https://natureart17.eionet.europa.eu/article17/species/summary/?period=5&group=Mammals&subject=Canis+lupus&region

myös hyvin, kuinka näihin paineisiin puututaan suoraan Bernin sopimuksen 6 artiklassa, jonka mukaan sopimuksen liitteen II mukaisten täysin rahoitettujen lajien tappaminen tulee kieltää. Vastaavasti myös luontodirektiivissä direktiivin 12 artikla velvoittaa jäsenmaita kieltämään liitteen IV tiukasti suojeltujen lajien tappamisen.

WWF:n mielestä Suomen ei tulisi jakaa komission näkemystä siitä, että Bernin yleissopimuksen liitteiden muuttaminen olisi asianmukaista ottaen huomioon liitteen III mukaisten lajien suojelujärjestelmän taso. Kyseisessä suojelujärjestelmässä sopimusosapuolien ei tule automaattisesti kieltää liitteeseen III kuuluvien lajien tappamista, vaan sopimus velvoittaa osapuolia ryhtymään ainoastaan tarkoituksenmukaisiin ja tarvittaviin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin varmistaakseen lajin suojelun (Bernin yleissopimus 7 artikla). Vastaavasti luontodirektiivin liitteen V mukaisten lajien suojelujärjestelmäkään ei edellytä, että jäsenvaltiot kieltäisivät oletuksella liitteeseen V kuuluvien lajien tappamisen, vaan jäsenvaltiot velvoitetaan vain toteuttamaan toimenpiteitä, jotta yksilöiden ottaminen luonnosta tai niiden hyödyntäminen ei olisi ristiriidassa niiden suotuisan suojelutason säilyttämisen kanssa (luontodirektiivi 14 artikla).

WWF perustelee tätä näkemystään sillä, että käytäntö on osoittanut, kuinka luontodirektiivin 14 artiklan mukainen suojelujärjestelmä, joka tarjoaa jäsenvaltioille paljon joustovaraa, voi vaikuttaa negatiivisesti lajien suotuisan suojelun tason saavuttamiseen. Tämä näkyy selkeästi tarkasteltaessa Suomen poronhoitoalueen susikannan tilaa. Maaliskuun 2023 kanta-arvion[10] mukaan poronhoitoalueella ”*arvioitiin liikkuneen yhden (0–1) lauman*”, eli käytännössä susi on hävitetty lisääntyvänä lajina koko poronhoitoalueelta, joka on pinta-alaltaan noin kolmasosa Suomesta. Tilanne on jatkunut jo pitkään, vaikka koko poronhoitoalue on alkuperäistä, luontaista suden levinneisyysaluetta. Sudella on myös tärkeä ekologinen rooli poronhoitoalueen ekosysteemien toiminnassa.

Suotuisan suojelun tason määritelmä sisältää, että lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene. Suden levinneisyysalue Suomessa on pienentynyt harjoitetun susipolitiikan takia koko poronhoitoalueen verran. Se, että susi on Suomen poronhoitoalueen osalta luontodirektiivin liitteessä V, ei tarkoita, että suotuisan suojelun tason velvoite ei olisi tälläkin alueella voimassa.

Trouwborstin (2018)[11] mukaan on epäselvää, onko ylipäänsä mahdollista määritellä luontodirektiivin liitteen V alue kokonaisuudessaan alueeksi, jolla pentueita tuottavaa susikantaa ei sallita: “*It is open to serious doubt, in particular, whether such a Member State may treat the entire part of its territory where Annex V applies as an exclusion zone for the species concerned, as this would apparently to a large degree defeat the purpose of including a population in Annex V rather than no Annex at all.*”

[10] Heikkinen, Samuli; Valtonen, Mia; Johansson, Helena; Helle, Inari; Herrero, Annika; Mäntyniemi, Samu; Kojola, Ilpo (2023) Susikanta Suomessa maaliskuussa 2023. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 70/2023 Luonnonvarakeskus. Helsinki. 120 s. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-744-0

[11] Trouwborst A. 2018. Wolves not welcome? Zoning for large carnivore conservation and management under the Bern Convention and EU Habitats Directive. RECIEL. 2018;27:306–319. https://doi.org/10.1111/reel.12249

Lisäksi tutkimukset osoittavat, kuinka laillinen suden metsästys ja metsästyksen edistäminen voivat itse asiassa lisätä myös niiden salametsästystä[12], jonka komissio on tunnistanut susien yleisimmäksi uhaksi.

Edellä mainittujen seikkojen perusteella suden suojelutason madaltamista ei voida katsoa sopivan yhteen Bernin sopimuksen tai luontodirektiivin suotuisan suojelun tason saavuttamista koskevien tavoitteiden kanssa.

Maailman Luonnon Säätiö – World Wide Fund For Nature, Suomen rahasto sr

Jari Luukkonen
Pääsihteeri

Raija-Leena Ojanen
Oikeudellinen neuvonantaja

Petteri Tolvanen
Ohjelmajohtaja

Lisätietoja: Raija-Leena Ojanen, raija-leena.ojanen@wwf.fi p. 0505990232
Petteri Tolvanen, petteri.tolvanen@wwf.fi, p. 0400168939

[12] Chapron Guillaume and Treves Adrian 2016Blood does not buy goodwill: allowing culling increases poaching of a large carnivoreProc. R. Soc. B.28320152939. https://doi.org/10.1098/rspb.2015.2939 ja Olson, E.R., Stenglein, J.L., Shelley, V., Rissman, A.R., Browne-Nuñez, C., Voyles, Z., Wydeven, A.P. and Van Deelen, T. (2015), Pendulum Swings in Wolf Management Led to Conflict, Illegal Kills, and a Legislated Wolf Hunt. CONSERVATION LETTERS, 8: 351-360. https://doi.org/10.1111/conl.12141