

Perusmuistio; Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston direktiivin 92/43/ETY muuttamisesta suden (*Canis lupus*) suojeleusosaston osalta

Kokous

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Kiireellisen käsittelyaikataulun johdosta asia saatetaan ensivaiheessa eduskunnan käsiteltäväksi tällä E-kirjeellä. Asiasta lähetetään viipymättä myös perustuslain 96 §:n mukainen samansisältöinen U-kirjelmä.

Komissio antoi 7.3.2025 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY (jäljempänä ”luontodirektiivi”) muuttamisesta suden (*Canis lupus*) suojeleusosaston osalta (COM(2025) 106 final). Ehdotuksen taustalla on Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä ”Bernin sopimus”) pysyvän komitean päätös suden suojeleusosaston muuttamisesta komission ehdotuksen (COM(2023) 799 final) ja sitä koskevan neuvoston päätöksen (EU) 2024/2669 mukaisesti.

Suomi tuki komission ehdotusta EU:n kannaksi suden siirtämiseksi Bernin sopimuksen liitteestä II (täysin rauhoitetut eläinlajit) liitteeseen III (suojeltavat eläinlajit) (E 18/2024 vp). Valtioneuvosto on lisäksi muodostanut ennakkovaikuttamiskannat koskien suurpe-tojen, erityisesti suden, suojelutarpeen tarkistamiseen luontodirektiivissä (E 17/2024 vp) ja komission esitys on näiden valtioneuvoston ennakkovaikuttamislin-jausten mukainen.

Bernin sopimuksen pysyvä komitea hyväksyi 6.12.2024 EU:n ehdotuksen suden (*Canis lupus*) suojeleusosaston muuttamisesta siirtämällä laji Bernin sopimuksen liitteestä II (täysin rauhoitetut eläinlajit) liitteeseen III (suojeltavat eläinlajit).

Bernin sopimuksen liitemuutos tuli voimaan 7.3.2025, Bernin sopimuksen 17 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti. Nyt, kun päätös on tullut voimaan, on Bernin sopimukseen tehdyn muutoksen saattamiseksi osaksi EU:n lainsäädäntöä tarpeen muuttaa luontodirektiivin liitteitä siirtämällä maininta susista direktiivin liitteestä IV (tiukasti suojellut lajit) liitteeseen V (suojellut lajit).

Ehdotuksen käsittely on alkanut neuvoston ympäristöasioiden työryhmässä (WPE) 24.3.2025. Tämänhetkisen tiedon mukaan asian käsittely etenee nopeaa tahtia sekä neuvostossa että parlamentissa. Käsittelyn tarkemmasta aikataulusta ei tällä hetkellä ole tietoa.

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.

Valtioneuvosto tukee suden siirtämistä luontodirektiivin liitteestä IV (tiukasti suojellut lajit) liitteeseen V (suojellut lajit).

Valtioneuvosto näkee, että komission ehdotus suden suojelustatuksen lieventämisestä on asianmukainen ja tarpeellinen, kun otetaan huomioon erityisesti lajin kannan tilan nykyiset kehityssuuntaukset EU:n alueella sekä se suojelun taso, jonka luontodirektiivin liitteen V mukainen lajien suojelujärjestelmä tarjoaa.

Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeänä, että komissio tarkastelee luontodirektiivin liitteiden muutostarpeita tieteellisen ja teknisen kehityksen valossa. Oleellista on, että liitteitä muutetaan tuoreimman tiedon mukaiseksi, jotta lajia koskevien suojelutoimien taso on perusteltu.

Valtioneuvosto näkee, että suurpetopolitiikkaa on hoidettava tavalla, joka huomioi myös sosiaalisen kestävyvyn.

Pääasiallinen sisältö

Tausta

Kyseessä on ensimmäinen kerta, kun luontodirektiivin liitteitä muutetaan minkään lajin osalta muuten kuin EU:n jäsenyysneuvotteluiden yhteydessä. Komission ehdotus koskee ainoastaan sutta.

Suomessa susi on luokiteltu 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 sekä lisääntynyt että tihentynyt.

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.”

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen mukaan direktiivin liitteestä IV (tiukasti suojellut lajit) poistettaisiin susia koskevat maininnat ja korvattaisiin liitteen V (suojellut lajit) susia koskevat maininnat tekstillä ”*Canis lupus*”.

Luontodirektiivin 12 artiklassa kielletään liitteen IV lajien osalta tahallinen pyydystäminen ja tappaminen, tahallinen häiritseminen sekä lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen. Ehdotetun muutoksen myötä tätä tiukkaa suojelua ei enää sovellettaisi susiin.

Ehdotetun muutoksen myötä susi kuuluisi luontodirektiivin 14 artiklan mukaisen suojelun piiriin. Direktiivin 14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta liitteessä V olevien luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien yksilöiden ottaminen luonnosta sekä niiden hyödyntäminen eivät ole ristiriidassa niiden suotuisan suojelun tason säilyttämisen kanssa jos jäsenvaltiot katsovat sen tarpeelliseksi 11 artiklassa säädetyn seurannan perusteella. Jos tällaiset toimenpiteet katsotaan tarpeelliseksi, niiden on kuuluttava 11 artiklassa säädetyn seurannan jatkaminen. Niihin voi lisäksi kuulua erityisesti mm. lajien yksilöiden luonnosta ottamista ja tiettyjen kantojen hyödyntämistä koskeva väliaikainen tai paikallinen kieltäminen, yksilöiden ottamista koskevien aikojen ja/tai menetelmien sääntely, yksilöitä pyydettyessä niiden kantojen suojelun huomioon ottavien metsästys- ja kalastussääntöjen soveltaminen, yksilöiden ottamista koskeva lupajärjestelmä tai kiintiöt sekä toteutettujen toimenpiteiden vaikutusten arviointi.

Jäsenvaltiot voivat poiketa luontodirektiivin 14 artiklan säännöksistä direktiivin 16 artiklassa säädettyjen edellytysten nojalla. 16 artiklassa mainitaan tapauskohtaisen poikkeusperusteen lisäksi muun tyydyttävä ratkaisun puuttuminen sekä suotuisan suojelun tason säilyttäminen.

Ehdotetun liitemuutoksen toteutuessa susi edelleen säilyisi luontodirektiivin 17 artiklan mukaisen direktiiviraportoinnin ja suotuisan suojelutason säilyttämisen vaatimusten alaisuudessa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Oikeusperusta

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 192 artiklan 1 kohta, jossa määrätään, miten SEUT 191 artiklassa tarkoitetut unionin ympäristöpolitiikan tavoitteet olisi toteutettava. SEUT 192 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät asiasta tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja neuvosto tekee ratkaisunsa määränemmistöllä. Samaa SEUT 192(1) artiklaa on käytetty oikeusperustana myös neuvoston päätöksessä ((EU) 2024/2669), jolla hyväksyttiin unionin kanta Bernin sopimuksen liitteiden muuttamista koskeviin neuvotteluihin.

Valtioneuvosto katsoo, että komission esittämä oikeusperusta on asianmukainen suttu koskevan liitemuutoksen toteuttamiseksi luontodirektiivissä.

Suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Toissijaisuusperiaatteen (SEU 5 artiklan 3 kohta) mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain jos ja siltä osin, kuin suunniteltujen

toimenpiteiden tavoitetta ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla ja jos tavoite voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Bernin yleissopimuksen muutosten saattamiseksi osaksi EU:n lainsäädäntöä on tarpeen muuttaa luontodirektiiviä, joka on yksi tärkeimmistä välineistä yleissopimuksen mukaisen EU:n kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi. Sitovaa EU-lainsäädäntöä ei voida muuttaa jäsenvaltioiden tasolla, joten ehdotus on toissijaisuusperiaatteen vaatimusten mukainen.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan (SEU 5 artiklan 4 kohta) unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Suhteellisuusperiaatteen osalta komissio katsoo, että ehdotettu muutos koskee ainoastaan Bernin sopimuksen pysyvän komitean suden suojeluaseman muuttamista koskevan päätöksen vaikutuksia. Sen vuoksi ehdotus on rajattu tiukasti sellaisiin luontodirektiiviin tehtäviin muutoksiin, joilla kyseinen päätös pannaan täytäntöön EU:n tasolla. Tarkemmin sanottuna kyseessä on liitteiden IV ja V rajattu ja kohdennettu muutos, joka koskee ainoastaan sutta.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

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.

Parlamentin vastuuvaiokuntana toimii ympäristön, ilmaston ja elintarvikkeiden turvallisuuden valiokunta (ENVI).

Kansallinen valmistelu

E-kirje (samansisältöinen U-kirjelmä) on valmisteltu ympäristöministeriössä yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön ja valtioneuvoston kanslian kanssa.

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty ympäristöjaoston (EU23) ja maatalous- ja elintarvikejaoston (EU18) kirjallisessa menettelyssä 10.-11.4.2025 ja EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 16.-17.4.2025.

Eduskuntakäsittely

Susia ja muita suurpetoja on aiemmin käsitelty E-kirjeissä E 17/2024 vp ja E 18/2024 vp sekä niitä koskevissa valiokuntien lausunnoissa YmVL 4/2024 vp ja MmVL 10/2024 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotus koskee Suomessa metsästyslailla (615/1993) rauhoitettua lajia. Ehdotuksella on vaikutusta Suomen lainsäädäntöön siten, että luontodirektiivin liitteitä koskevan muutoksen jälkeen sovellettaisiin luontodirektiivin 14 artiklaa nykyisten 12 ja 16 artiklojen sijaan. 12 artiklassa säädetään tiukasta suojelusta ja 16 artiklasta tiukan suojelun

poikkeuslupaperusteista. 14 artiklan nojalla Suomea edelleen koskisi suden kannan seurantavelvoite ja velvoite suotuisan suojelutason säilyttämisestä.

Muutos mahdollistaisi joustavamman keinovalikoiman suden aiheuttamien vahinkojen lieventämiseksi kansallisesti edellyttäen, että suden suotuisan suojelun taso tämän sallii. Tarkemmin sanottuna muutos mahdollistaisi metsästyslain 37 §:ssä säädetyn suden ympärivuotisen rauhoituksen poistamisen ja lyhyemmän rauhoitusajan säätämisen metsästysasetuksen 24 §:n nojalla ja suden lisäämisen metsästyslain 10 §:n mukaisten lajien ryhmään, jonka metsästystä rajoitetaan pyyntiluvilla. Suteen ei siten tarvitsisi niin sanottuna metsästysaikana soveltaa metsästyslain 41 §:n ja 41 a §:n luontodirektiivin 16 artiklaan perustuvaa poikkeuslupamenettelyä.

Ahvenmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 ja 16 kohtien mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat luonnonsuojelua ja metsästystä. Ahvenanmaan maakuntahallitus antoi lausuntonsa (ÄLR 2025/1849) U-kirjeluonnoksesta 8.4.2025. Ahvenanmaan maakuntahallitus suhtautuu ehdotukseen myönteisesti ja näkee, että muutos lisää joustavuutta susien esiintymisen seurauksena mahdollisesti syntyviin sosioekonomisiin ongelmiin.

Ehdotuksen vaikutukset

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.

Komission arvion mukaan ehdotuksella ei ole taloudellisia vaikutuksia.

Muut vaikutukset

Kyseessä on kohdennettu ehdotus, jolla Bernin sopimuksen muutos saatetaan osaksi EU:n lainsäädäntöä suden osalta sekä vastataan tarpeeseen lajin suojeluaseman muuttamiselle ottaen huomioon lajin kannan tilan nykyiset kasvavat kehityssuuntaukset EU:n alueella.

Suomessa susi on luontodirektiivin osalta tällä hetkellä Suomessa liitteessä IV poronhoitoalueen ulkopuolella ja liitteessä V poronhoitoalueella. Ehdotetun liitemuutoksen myötä susi olisi koko Suomessa liitteessä V eli suojeltu laji nykyisen liitteen IV tiukan suojelun sijaan.

Suden kanta on kasvanut sekä Suomessa että EU:n alueella. Erityisesti kanta on kasvanut lounaisessa ja läntisessä Suomessa, jossa myös ihmisasutus on tiheämpää kuin itäisessä Suomessa. Luonnonvarakeskuksen arvion mukaan 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 vuonna 1995 vain hieman yli 100 yksilöä.

Susikannan kasvu on aiheuttanut huomattavia sosioekonomisia ongelmia, joihin voidaan puuttua joustavammin nyt ehdotetulla luontodirektiivin muutoksella.

Ehdotus on linjassa jo aloitetun työn kannanhoidollisen sudenmetsästyksen mahdollistamiseksi eduskunnan päätöksen (EK 41/2022 vp – KAA 4/2020 vp) mukaisesti.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ympäristöperusoikeus

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Lisäksi mainitun pykälän 2 momentissa asetetaan julkiselle vallalle velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Koska suden osalta suojeltuna lajina on edelleen varmistettava suotuisan suojelutason toteuttaminen, ehdotuksella katsotaan olevan neutraali vaikutus luontoon ja sen monimuotoisuuteen.

Omaisuuksien suoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Ehdotuksella katsotaan olevan myönteinen vaikutus suden kotieläimiin ja metsästyskoiriin aiheuttamien vahinkojen lieventämisessä.

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Ehdotuksella katsotaan olevan myönteinen vaikutus kotieläimiin sidottujen elinkeinojen vahvistamisessa suhteessa susien aiheuttamiin vahinkoihin.

Asiakirjat

COM(2025) 106 final

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

VAHVA-tunnus

EU/191/2025

Liitteet

Viite