

hakemisto T. Rypnää / Erik-BL

PKos

04 JUL. 2002



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

PÄÄSIHTEERISTÖ

Bryssel, 04-07-2002

SG(2002) D/220440

AKTIN:O	19 96/11379
SIGNUM	57.102
ARKISTOON	

SUOMEN PYSYVÄ EDUSTUSTO
EUROOPAN UNIONISSA
100, Rue de Trèves

B-1040 BRUXELLES

Asia: Perusteltu lausunto
Asian numero 2001/2070

Pääsihteeristö lähettää tällä kirjeellä perustellun lausunnon, jonka Euroopan yhteisöjen komissio osoittaa Suomen tasavallalle Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla neuvoston direktiivin 92/43/ETY 12 artiklan 1 kohdan ja 16 artiklan 1 kohdan perusteella.

Pääsihteerin puolesta

Sylvain BISARRE

Liite : C(2002)2273



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 26. vii. 2002
2001/2070
C(2002)2273

PERUSTELTU LAUSUNTO

osoitettu Suomen tasavallalle Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 226 artiklan
nojalla luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun
neuvoston direktiivin 92/43/ETY 12 artiklan 1 kohdan ja 16 artiklan 1 kohdan perusteella

PERUSTELTU LAUSUNTO

osoitettu Suomen tasavallalle Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 12 artiklan 1 kohdan ja 16 artiklan 1 kohdan perusteella

1. Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21. toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna liittymissopimuksella (liite VII.B.4), (jäljempänä "luontodirektiivi") tarkoituksena on vaikuttaa luonnon monimuotoisuuden varmistamiseen suojelemalla luontotyyppejä sekä luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa jäsenvaltioiden Euroopassa olevilla alueilla, joihin perustamissopimusta sovelletaan.
2. Luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet liitteessä IV olevassa a kohdassa tarkoitettuja eläinlajeja koskevan tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi niiden luontaisella levinneisyysalueella ja kiellettävä:
 - a) kaikki näiden lajien yksilöitä koskeva tahallinen tappaminen luonnossa,
 - b) näiden lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikaan,
 - c) tahallinen munien hävittäminen tai ottaminen luonnosta,
 - d) lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen.
3. Luontodirektiivin liitteessä IV olevassa a kohdassa luetellaan susi (*Canis lupus*), karhu (*Ursus arctos*) ja ilves (*Lynx lynx*). Direktiivin liitteessä IV olevaa a kohtaa muutettiin liittymissopimuksessa lisäämällä "Canis Lupus" -kohtaan: "lukuun ottamatta Suomen kantoja poronhoitoalueella, sellaisena kuin se on määritelty 14 päivänä syyskuuta 1990 annetun poronhoitolain 2 §:ssä (848/90)". Samassa muutoksessa Suomen susikannat poronhoitoalueella lisättiin luontodirektiivin liitteessä V olevaan a kohtaan.
4. Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa 12-15 artiklan säännöksistä, jollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella:
 - 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 uudelleenistutustarkoituksessa ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimenpiteiden vuoksi, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen,
 - e) salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV tarkoitettujen lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa.
5. Saatuaan useita valituksia sudenmetsästyksestä Suomessa komissio lähetti 9. maaliskuuta 1999 Suomelle tiedustelun (XI/3157), joka koski suden, karhun, ilveksen ja saukon suojelun tilaa sekä 16 artiklan 1 kohdan käytännön soveltamista näihin lajeihin. Suomen viranomaiset antoivat vastauksensa 12. huhtikuuta 1999 päivätyllä kirjeellä (XI/5897). Suomen viranomaiset antoivat 12. elokuuta 1999 päivätyllä kirjeellä (XI/12595) lisätietoja perusteista, joiden vuoksi karhua ja ilvestä metsästettiin vuonna 1998.
 6. Komissio tiedusteli 5. tammikuuta 2001 päivätyllä kirjeellä (ENV/434687) suden suojelun tilaa ja 16 artiklan 1 kohdan mukaisten poikkeusten soveltamista Helsingissä 25.-26. tammikuuta 2001 pidettyä pakettikokousta varten. Suomi toimitti pakettikokouksessa kirjallisen vastauksen, jossa selvitettiin poikkeusjärjestelmän toimintaa ja yksilöitiin suurten petoeläinten kannat.
 7. Koska komissio ei ollut tyytyväinen pakettikokouksessa saamiinsa vastauksiin, se lähetti 10. huhtikuuta 2001 Suomelle virallisen ilmoituksen (SG(2001)D/287641), koska Suomi ei ollut täyttänyt neuvoston direktiivin 92/43/ETY 12 artiklan 1 kohdan, 15 artiklan ja 16 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteita. Komissio katsoi, että Suomi ei ollut asianmukaisella tavalla saattanut luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohtaa osaksi lainsäädäntöään (poikkeusperusteet olivat laajempia kuin direktiivissä) ja että Suomen viranomaiset eivät sovelle 16 artiklan 1 kohdan poikkeuksia asianmukaisella tavalla susi-, karhu- ja ilveskantoihin.
 8. Suomi toimitti vastauksensa 6. heinäkuuta 2001 päivätyllä kirjeellä (EUEC206-76 ; SG(2001)A/7799) pyydettyään ja saatuaan määräjän pidennyksen kirjeellään 10. toukokuuta 2001 (SG(2001)A/5519). Suomi ilmoitti komissiolle tekeillä olevista lainsäädännöllisistä muutoksista, joilla Suomen lainsäädäntö saatetaan 16 artiklan 1 kohdan mukaiseksi. Virallisen ilmoituksen lähettämisen jälkeen Suomi on muuttanut metsästysasetustaan siten, että siinä nyt viitataan "erityisen merkittäviin vahinkoihin" "vahinkojen" sijaan, "erittäin tärkeään yleiseen etuun" "yleisen edun" sijaan ja "tarkoin valvottuihin oloihin" "valvottujen olojen" sijaan (10. elokuuta 2001 päiväty kirje SG(2001)A/9288). Tässä suhteessa Suomen lainsäädäntö siis on direktiivin 16 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukainen.
 9. Vastauksessaan Suomi kiistää, että 16 artiklan 1 kohtaa olisi sovellettu epäasianmukaisella tavalla susi-, karhu- ja ilveskantoihin. Suomen toimittamaa vastausta tarkasteltuaan komissio toteaa seuraavaa.

Kannan säilyttäminen suotuisalla suojelun tasolla

Suotuisan suojelun tason määrittely

10. Komissio käytti virallisessa ilmoituksessa Suomen sille 26. tammikuuta 2001 pidetyssä pakettikokouksessa toimittamia kantoja koskevia tietoja, jotka perustuvat Suomen Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuottamiin minimikantaa koskeviin tietoihin. Vastauksessaan viralliseen ilmoitukseen Suomi esittää nyt, että minimikantaindeksi on harhaanjohtava ja että tästä syystä on selvempää käyttää arviota todennäköisestä kannasta ennen lisääntymiskautta.
11. Komission mielestä uhanalaisten lajien kantoja arvioitaessa olisi käytettävä ennalta varautumisen periaatetta (varovaisuusperiaate), tässä tapauksessa minimikantaa.

Susi

12. Virallisessa ilmoituksessa komissio katsoi, että susikannan tilanne Suomessa ei ole suotuisa seuraavista syistä:

- Suomen susikanta on viime vuosina ollut noin 100 yksilöä,
- Suomen ympäristökeskuksen raportissa (2000)¹ susi on luokiteltu erittäin uhanalaiseksi.

13. Vastauksessaan viralliseen ilmoitukseen Suomi toteaa seuraavaa:

- todennäköinen susikanta ennen lisääntymiskautta oli 100–130 metsästysvuonna 2000–2001,
- huolimatta 30 suden verotuksesta vuonna 2000–2001 susikanta on säilynyt samana ja jopa hiukan vahvistunut johtuen tavanomaista suuremmasta pentuetuotosta samana aikana (35–40 pentua, joka on enemmän kuin 30),
- susien määrää on vaikea arvioida Suomessa johtuen susien jatkuvasta ja epäsäännöllisestä liikehdinnästä Suomen ja Venäjän välillä.

14. Komission mielestä on harhaanjohtavaa väittää, että tietty määrä syntyneitä pentuja vastaa samaa määrää aikuisia eläimiä. Komission tietojen mukaan pentujen eloonjäämisaste ensimmäisenä elinvuotena on 6–43 % ja toisena elinvuotena noin 55 %. Parhaassakin tapauksessa siis vain alle neljännes pennuista elää aikuisiksi ja lisääntymiskykyisiksi.
15. Komission mainitsemassa raportissa suden idästä tuleva täydennys on otettu huomioon uhanalaisuutta arvioitaessa; normaalisti Suomen lisääntyvien yksilöiden määrä (alle 50) osoittaa äärimmäistä uhanalaisuutta.² Lisäksi komission mielestä Suomen susikantaa voidaan luotettavasti arvioida siitä huolimatta, että sudet liikkuvat Suomen ja Venäjän välillä. Arvioiden olisi perustuttava Suomen susikantoihin, ei yksittäisiin harhaileviin yksilöihin. Komission tietojen mukaan Suomen rajavartiolaitos raportoi suurpetojen liikehdinnästä rajan yli.

¹ Rassi, P., Alanen, A., Kärner, T. & Mannerkoski, I. (toim.) 2001 : Suomen lajien uhanalaisuus 2000. – Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus, Helsinki.

² Suomen lajien uhanalaisuus 2000, s.74.

24. Vastauksessaan Suomi selvittää, että muita ratkaisuja arvioidaan jokaisessa yksittäisessä tapauksessa, mutta on olemassa joukko ratkaisujen käyttöön liittyviä ongelmia, joiden takia on tarpeen soveltaa 16 artiklan 1 kohdan a-e alakohdan mukaisia poikkeuksia. Suomi viittaa seuraaviin ongelmiin:
- karkotteet ja hajusteet eivät toimi pitkällä aikavälillä, sillä suurpedot tottuvat niihin, eivätkä sen jälkeen pelkää niitä,
 - yhdellä ratkaisulla ei ole mahdollista suojata kaikkia erilaisia kohteita, joille aiheutuu vahinkoa. Tästä syystä yhden kohteen suojaaminen vain siirtää vahingot toisiin kohteisiin,
 - aina ei ole mahdollista karkottaa karhua tai siirtää sitä nukuttamisen jälkeen.
25. Komissio toteaa, että 16 artiklan 1 kohtaa ei voida mitenkään tulkita siten, että on löydettävä yksi ratkaisu, joka kattaa kaikki mahdolliset vahingot. Voidaan hyvin käyttää ratkaisujen yhdistelmää. Jos esimerkiksi eläimen karkottaminen ei ole mahdollista, on silti olemassa muita vaihtoehtoisia menetelmiä (kuten karjan pitäminen sisällä), joilla eläimen tappaminen voidaan välttää.
26. Edellä esitetyistä syistä komissio on sitä mieltä, että Suomen mainitsemat ongelmat eivät yleisesti ottaen anna oikeutusta 16 artiklan 1 kohdan a-e alakohdan mukaisten poikkeusperusteiden käyttöön.
27. Lisäksi Suomen toimittamien tietojen perusteella on vaikea saada kuvaa muiden ratkaisujen tosiasiallisesta käytöstä Suomessa. Vastauksessaan Suomi viittaa muiden ratkaisujen käyttöön liittyviin yleisiin ongelmiin ja pyrkii perustelemaan a-e alakohdan mukaisten poikkeusperusteiden käyttöä viittaamalla näihin ongelmiin. Tällainen lähestymistapa antaa sen vaikutelman, että Suomen viranomaiset eivät metsästyslupia myöntäessään edellytä tehokasta vaihtoehtoisten ratkaisujen käyttöä, vaan pikemminkin säännönmukaisesti myöntävät luvan suurpetojen metsästämiseen, kunhan myönnettyjen lupien määrä ei ylitä etukäteen myönnettyjä metsästyskiintiöitä.

16 artiklan 1 kohdan a-e alakohdan poikkeusten soveltaminen

Susi

- Pyyntimäärät

28. Vastauksessaan viralliseen ilmoitukseen Suomi vahvistaa, että talvella 2000/2001 Suomessa metsästettiin 30 sutta (poronhoitoalueen ulkopuolella), joista 25 suden metsästykseen Suomen viranomaiset olivat myöntäneet luvan ja 5 sutta metsästettiin luvattomasti. Tämä tarkoittaa sitä, että noin 25-30 % Suomen susikannasta poistettiin hyvin lyhyenä aikana.
29. Kuten virallisessa ilmoituksessa todetaan, Hyrynsalmella tapettiin 25. tammikuuta 2001 lehtitietojen mukaan kokonainen radioseurannassa ollut susilauma heti kun se oli ylittänyt poronhoitoalueen rajan. Komissio korosti, että Suomelle myönnetty poikkeus koskee vain poronhoitoalueen susikantoja. Komissio täsmensi, että oli ilmeistä, etteivät näitä sudet kuuluneet poronhoitoalueen kantoihin, koska ne olivat peräisin poronhoitoalueen ulkopuolelta ja ne tapettiin välittömästi ennen kuin ne ehtivät palata takaisin.

30. Vastauksessaan viralliseen ilmoitukseen Suomi toteaa, että sille myönnetty poikkeus koskee kirjaimellisesti *susikantoja poronhoitoalueella*. Suomen mielestä poikkeus siis koskee susia, jotka tosiasiaassa ovat poronhoitoalueella riippumatta siitä, minkä alueen kantoja sudet ovat.
31. Direktiivin liitteessä IV olevan a kohdan "Canis Lupus" -kohdan viittaus kuuluu: "lukuun ottamatta Suomen kantoja poronhoitoalueella, sellaisena kuin se on määritelty 14 päivänä syyskuuta 1990 annetun poronhoitolain 2 §:ssä (848/90)". Koska kohdassa kirjaimellisesti viitataan kantoihin, tulkintaperusteena on käytettävä kannan sijaintia, ei sellaisten yksilöiden sijaintia, jotka satunnaisesti ylittävät poronhoitoalueen rajan, kuten tässä tapauksessa. Komission tietojen mukaan jopa poronhoitoalueen kokonaissusikanta on selvästi alle 17 sutta - määrä, jotka tässä tapauksessa tapettiin poronhoitoalueen susikannoille myönnetyn poikkeuksen perusteella. Tämä vaikuttaisi Suomelle myönnetyn poikkeuksen liialliselta ja vääraltä käytöltä. Lisäksi ei voida sulkea pois sitä vaihtoehtoa, että metsästäjät houkuttelivat sudet ylittämään poronhoitoalueen rajan ja tappoivat ne ennen kuin ne ehtivät palata takaisin.
32. Tästä syystä kyseiset sudet eivät todellisuudessa kuuluneet poronhoitoalueen susikantaan, ja siten ne kuuluivat luontodirektiivin 12 artiklan kieltojen soveltamisalaan.
- Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdan poikkeusperusteet
33. Viralliseen ilmoitukseen Suomen toimittaman vastauksen liitteenä olevien tietojen mukaan susia metsästetään Suomessa säännöllisesti 16 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdan poikkeusten perusteella.
34. Mitä tulee a kohdan poikkeukseen, suden normaali ruokavalio koostuu luonnonvaraisista eläimistä. Siksi tätä perustetta voidaan käyttää vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Mitä tulee c kohdan poikkeukseen, normaaleissa luonnon olosuhteissa sudet pyrkivät välttämään ihmiskontakteja. Siksi tätä perustetta voidaan käyttää vain hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa.
35. Suden osalta Suomessa useimmiten käytetään 16 artiklan 1 kohdan b alakohdan poikkeusta erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmää, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta. Vastauksessaan viralliseen ilmoitukseen Suomi esittää, että todennäköinen uhka erityisen merkittävien vahinkojen syntymiseen on riittävää ja että kyse on ennaltaehkäisevästä toiminnasta.
36. Komission mielestä tällainen tulkinta on direktiivin tarkoituksen ja sen periaatteen vastaista, että poikkeuksia olisi tulkittava tiukasti. Erityisesti a-e alakohdan poikkeuksia on tulkittava 16 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä lauseessa vahvistettujen edellytysten valossa eli ottaen huomioon kyseisen lajin kantojen suotuisan suojelun tason säilyttäminen niiden luontaisella levinneisyysalueella ja muun tyydyttävän ratkaisun olemassaolo. Kuten edellä esitetään, susikannan suojelun taso Suomessa ei ole suotuisa ja muita ratkaisuja on helposti käytettävissä. Kun metsästyslupia myönnetään ennaltaehkäisevästi ja perusteena käytetään tiettyjä ennalta määrättyjä kiintiöitä, kuten Suomen voimassa olevassa lainsäädännössä tehdään, on epätodennäköistä, että metsästys kohdistuu niihin yksilöihin, jotka aiheuttavat erityisen merkittäviä vahinkoja. Jos esiintyy epäilystä vahinkoja

aiheuttavasta susiyksilöstä, erityisen merkittävät vahingot ovat tavallisesti estettävissä muilla keinoin kuin ennaltaehkäisevällä metsästyksellä.

- Sutta koskeva päätelmä

37. Kun otetaan huomioon, että susien suojelun taso Suomessa ei ole suotuisa, että muita ratkaisuja on käytettävissä ja että susien metsästyslupia myönnetään säännöllisesti ilman yhteyttä erityisen merkittäviä vahinkoja aiheuttaviin yksilöihin, komissio katsoo, että Suomessa sallitaan jatkuvasti suden metsästys luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan poikkeusperusteiden vastaisesti.

Karhu ja ilves

38. Viralliseen ilmoitukseen Suomen toimittaman vastauksen tietojen mukaan Suomessa on metsästetty noin 30-100 karhua ja 62-63 ilvestä vuosittain kahden viimeisimmän vuoden aikana. direktiivin 16 artiklan 1 kohdan a-e alakohdan poikkeusperusteiden nojalla. Kun otetaan huomioon ennalta varautumisen periaatteeseen (ks. edellä kohta 22) perustuvat kantojen määrät, tämä tarkoittaa 9,4-11,8 % Suomen karhukannasta ja 7,3 % Suomen ilveskannasta.
39. Komission tietojen mukaan karhujen ja ilvesten aiheuttamat vahingot viljelmille ja karjankasvatukselle ovat harvinaisia eikä niitä voida yleensä pitää erityisen merkittävänä, kuten 16 artiklan 1 kohdan b alakohdassa edellytetään. Lisäksi joistakin viime aikoina sattuneista tapauksista huolimatta karhut eivät yleensä uhkaa ihmisten terveyttä ja yleistä turvallisuutta, kuten 16 artiklan 1 kohdan c alakohdassa edellytetään. Myöskään ilvekset eivät uhkaa ihmisten terveyttä ja yleistä turvallisuutta.
40. Viralliseen ilmoitukseen Suomen toimittaman vastauksen tiedot vahvistavat, että karhun ja ilveksen metsästyksestä suurimpaan osaan myönnetään säännöllisesti lupa 16 artiklan 1 kohdan e alakohdan perusteella. Esimerkiksi metsästysvuonna 2000-2001 55 karhua 63:sta (87 %) ja 36 ilvestä 45:stä (80 %) metsästettiin tällä perusteella.
41. Tämä osoittaa, että karhun ja ilveksen metsästys ei tapahdu valikoiden ja että metsästyslupien määrä säännöllisesti ylittää rajoitetut määrät.

NÄILLÄ PERUSTEILLA

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO,

joka on antanut 10 päivänä huhtikuuta 2001 päivätyllä virallisella ilmoituksella (viite SG(2001) D/2876:41) Suomen tasavallalle tilaisuuden esittää huomautuksensa ja joka ottaa huomioon Suomen tasavallan hallituksen 6 päivänä heinäkuuta 2001 päivätyn vastauksen (viite EUEC/206-76 ; SG(2001) A/7799) sekä 10. toukokuuta 2001 esitetyn pyynnön (SG(2001)A/5519) ja 10. elokuuta päivätyn ilmoituksen (SG(2001)A/9288),

ANTAA PERUSTELLUN LAUSUNNON

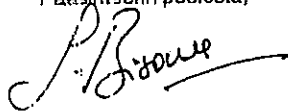
Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 226 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla, koska sallimalla säännöllisesti suden, karhun ja ilveksen metsästyksen luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 16 artiklan 1 kohdassa vahvistettujen poikkeusperusteiden vastaisesti Suomen tasavalta on jättänyt täyttämättä mainitun direktiivin 12 artiklan 1 kohdan ja 16 artiklan 1 kohdan mukaiset velvollisuutensa.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 226 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla komissio kehottaa Suomen tasavaltaa toteuttamaan tässä perustellussa lausunnossa tarkoitetut toimenpiteet kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta.

Brysselissä 26. VI. 2002

Komission puolesta

KOMISSION PÄÄTÖKSEN MUKAINEN
Pääsihteerin puolesta,



Sylvain BISARRE
kirjaston johtaja

Margot WALLSTRÖM
Komission jäsen



