

KANSALLINEN ENNALLISTAMISSUUNNITELMA

LUONTOTYYPPIEN MÄÄRITELMIIN EHDOTETTujen MUUTOSTEN HALLINNOLLISET JA JURIDISET VAIKUTUKSET EU-LAINSÄÄDÄNNÖN KANNALTA

Hanna-Leena Keskinen



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministerie



Muutos määritelmässä vai muutos määritelmän tulkinnassa?



- Direktiiviluontotyyppin kansallisen määritelmän *tulkinnasta* tai *tulkinnan tarkentamisesta* on kyse silloin, kun ehdotetaan otettavaksi käyttöön yksinkertaistuksia / raja-arvoja Natura-luontotyyppioppaan tai Natura-inventointiohjeen kuvaileville luokitteluille siten, että niiden soveltaminen ei muuttaisi oppaiden perusteella aiemmin inventoitujen esiintymien pinta-alaa tai tilasta tehtyjen arviointien tietoja.
- Kansallisen määritelmän *muuttamisesta* on kyse silloin, kun ehdotetaan otettavaksi käyttöön raja-arvoja tai muita ehtoja, joiden soveltaminen muuttaisi myös oppaiden perusteella aiemmin inventoitujen esiintymien pinta-alaa tai tilasta tehtyjen arviointien tietoja.
- Määritelmän muuttamisen hallinnolliset ja juridiset vaikutukset riippuvat siitä, miten laajasti luontotyyppi esiintyy Natura-alueverkostossa (pinta-ala, Natura-alueiden lukumäärä).

Natura-alueverkosto

Luonnonsuojelulain (LSL) 33 §:n mukaan EU:n Natura 2000 -verkosto Suomessa koostuu:

- 1) lintudirektiivin perusteella Euroopan komissiolle ilmoitetuista erityisistä suojelualueista (SPA);
- 2) erityisten suojelutoimien alueista, joista on säädetty ympäristöministeriön asetuksella sen jälkeen, kun Euroopan komissio tai Euroopan unionin neuvosto on luontodirektiivin perusteella hyväksynyt kyseiset alueet Euroopan unionin tärkeinä pitämiksi alueiksi (SAC).

Alueet Natura -verkostoon on valittu kahdeksalla erillisellä valtioneuvoston päätöksellä. Komissio on hyväksynyt kaikki Suomen erityisiksi suojelutoimien alueiksi ehdottamat alueet Natura 2000 -verkostoon. Alueita on noin 1900 kpl (osa sekä SPA että SAC).

Natura 2000 -verkostoon sisältyvää aluetta koskevien luonnontieteellisten tietojen muuttamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto (LSL 33 § 3 mom).

Harjumetsät Suomen Natura-verkostossa

- Suojeluperusteena 186 Natura-alueella, pinta-ala SDF-lomakkeilla^(*) 44 000 ha.
- Yli puolella alueista toteutuskeinona muu kuin LSL, metsätalous sallittu.
- Haasteita luontotyyppin tunnistamisessa Natura-alueilla nykyisen määritelmän mukaisesti. Natura-aluekohtaisissa tiedoissa selkeitä puutteita. Tarve määritelmän ja sen ohjeistuksen tarkentamiselle myös Natura-alueiden osalta.
- Merkittävät erot jäsenmaiden välillä luontotyyppin määritelmätulkinnassa, mikä saatettu myös komission tietoon.

* Valtioneuvoston vahvistama Natura-alueen tietolomake, jolla todetaan alueen suojeluperusteena olevat lajit ja luontotyyppit, niiden pinta-ala ja suojelutavoitteet. SDF-lomakkeet muodostavat Suomen Natura-tietokannan, joka toimitetaan komissiolle vuosittain.

Boreaaliset luonnonmetsät Natura-verkostossa

- Suojeluperusteena 1 140 Natura-alueella, pinta-ala SDF-lomakkeilla 970 000 ha.
- Toteutuskeino pääosin LSL, metsätalous ei sallittu. Toteuttamisessa käytetty myös pakkolunastuksia.
- Tulkinta säilynyt johdonmukaisesti samana EU:hun liittymisestä saakka ja yhtenäinen Natura-alueiden välillä. Natura-aluekohtaiset tiedot hyvällä tasolla.
- Määritelmän tulkinta jäsenmaiden välillä jokseenkin yhtenäinen. Ruotsin valmistumassa olevassa määritelmätarkastelussa ei edelleenkään olla asettamassa ikärajoja luontotyyppille.

Boreaalisten luonnonmetsien pinta-alan vaihtoehdot



- Luontotyyppin määritelmä on sama suojelualueilla ja niiden ulkopuolella. Jos määritelmään tehdään muutos, se koskee sekä suojelualueita että niiden ulkopuolisia alueita. Pinta-alat tulee laskea tämän mukaisesti.
- Metsäpienryhmä on esittämässä kaksi vaihtoehtoa bor Im pinta-alalle:
 - VE1. Nykyisen määritelmän mukainen, jossa pinta-ala lasketaan suojelualueilta SAKTI pinta-alana (10600 km²) ja niiden ulkopuolelta VMI-otannalla, jossa uudistuskypsyysikärajat (4267 km²), yht. **14 867 km²**
 - VE2. Muutetun määritelmän mukainen, jossa luontotyyppiltä edellytetään LUTUn vanhojen metsien ikärajoja suojelualueiden ulkopuolella, mutta ei suojelualueilla. SAKTI (10600 km²) + VMILUTU (2004 km²), yht. **12 604 km²**
- Koska määritelmän muuttaminen koskee luontotyyppiä kokonaisuudessaan, ei VE2 ole käyttökelpoinen laskelma.
- Pinta-ala tulee VE2:ssa laskea LUTU-kriteerien mukaisesti myös suojelualueilla. Jos ei käytetä SAKTIa, vaan VMILUTU ulotetaan myös suojelualueille, saadaan pinta-alaksi n. 7 000 km² (?). Jos arvioon halutaan suojelualueiden osalta käyttää SAKTIa, tulee SAKTI-pinta-ala laskea uudestaan siten, että poimintaehdoksi lisätään vastaavat LUTUn mukaiset ikäkriteerit.

Luontotyyppin määritelmän muuttaminen EU:n kanssa neuvotellen

- Luontotyyppien määritelmät perustuvat EU:n jäsenvaltioiden ja komission muodostaman habitaattikomitean 4.10.1999 hyväksymään tulkintaohjeeseen, jota on päivitetty useita kertoja, viimeksi 2013.
- Luontotyyppien määritelmien muuttaminen edellyttää jäsenmaiden määräenemmistön päätöstä habitaattikomiteassa.
- Suomi voi siis ryhtyä ajamaan tietyn luontotyyppin virallista muutosta komission kanssa neuvotellen, ja pyrkiä saamaan puolelleen jäsenmaiden määräenemmistön.
- Harjumetsien osalta ristiriidat tulkinnoissa jäsenmaiden välillä ovat selkeä peruste tällaiselle etenemiselle, ja komissio on jo tietoinen tilanteesta.

Luontotyyppin kansallisen määritelmän muuttaminen yksipuolisella päätöksellä

Mikäli Suomi päättäisi yksipuolisesti muuttaa kansallista määritelmäänsä luontotyyppistä, voidaan komission arvioida tarkastelevan muutosten seurauksia suhteessa Suomen EU-velvoitteisiin ainakin seuraavien kolmen näkökulman kautta:

1. Natura 2000 –verkoston riittävyys eri luontotyyppien ja lajien suojelun kannalta (jäsenmaahan kohdistuva valvontamenettely; SDF-lomakkeiden vuosittaiset toimitukset)
2. Luontodirektiivin velvoitteet yksittäisten Natura 2000 –alueiden suojeluperusteiden turvaamisen näkökulmasta (SDF-lomakkeiden vuosittaiset toimitukset)
3. Suomen toimien riittävyys luontodirektiivin suojelutasoa koskevien tavoitteiden näkökulmasta (direktiiviraportointi ja ennallistamisasetuksen raportointi)

Prosessi yksipuolisesti päätetyssä määritelmämuutoksessa

1. VNP Ennallistamissuunnitelman luonnos, komissiolle 8/2026

Luontotyypin pinta-alaan liittyvät tavoitteet esitettäisiin uuden määritelmän mukaisina. Perusteluna direktiiviraportoinnista poikkeaville pinta-aloille esitettäisiin muutos luontotyypin kansallisessa määritelmässä ja sen mukaisesti tehty pinta-alan arviointi.

2. VNP Natura-alueiden tietolomakkeiden päivityksestä, komissiolle 12/2028

Päivitysprosessissa muutettaisiin luontotyyppien pinta-ala ja luontotyyppikartat kullakin Natura-alueella uuden määritelmän mukaiseksi (1140 N-alueita). Muutoksista järjestettäisiin maanomistajien kuuleminen. LSL 33 § mukaan Natura-alueita koskevien tietojen muuttamisesta päättää valtioneuvosto. Päätös on valituskelpoinen.

3. Luontodirektiivin raportointi, komissiolle 8/2031

Seuraava luontodirektiivin suojelutasoarviointi tehtäisiin uuden määritelmän mukaisilla pinta-aratiedoilla.

→ Jokaisessa vaiheessa prosessia komission on suostuttava ottamaan vastaan Suomen esitys.
Mikäli komissio ei hyväksy esitystä eikä Suomi sitä muuta, komissio voi käynnistää rikkomusmenettelyn.

Bor Im yksipuolisen määritelmämuutoksen seurausten ennakointia



- Komissio on ennen Suomen Natura 2000 -verkoston hyväksymistä arvioinut Suomen ehdotuksen riittävyyttä kunkin luontotyyppin suojelutason tavoitteen kannalta. Verkostoa on kahdenkeskisten neuvotteluiden perusteella myös täydennetty komission edellyttämällä tavalla, jotta luontotyyppien esiintymien pinta-ala verkostossa on saatu riittävän kattavaksi.
- Suojeluperusteiden muuttaminen on valtioneuvoston päätöksellä mahdollista. Se kuitenkin edellyttää, että komissiolle voidaan todentaa tieteellinen erehdys. Kun kyse on määritelmän kansallisen tulkinnan muuttamisesta, komission kanssa tulisi löytää yhteisymmärrys siitä, että kansallinen tulkinta on ollut tieteellisesti virheellinen.
- Mikäli yhteisymmärrystä ei löydy, komissio voi edellyttää, että Suomi ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin luontotyyppin pinta-alan palauttamiseksi Natura-verkostossa ja / tai osoittaa uusia Natura-alueita luontotyyppin suotuisan suojelutason turvaamiseksi. Jos Suomi ei tähän suostu, voi komissio käynnistää rikkomusmenettelyn.
- Arviotavaksi tulee myös maanomistajien oikeudenmukainen kohtelu ja hallintolain 6 §:n mukainen luottamuksen suojan periaate viranomaisen toiminnassa luonnonsuojelulain nojalla tehtyjen suojelupäätösten ja rajoitusten osalta. Onko Natura-alueita perustettu ja pakkolunastettu väärin perustein? Onko estetty hankkeita siksi, että ne olisivat heikentäneet Natura-alueen suojeluperusteena olevaa luontotyyppiä, joka on virheellisesti määritelty?

Bor Im yksipuolisen määritelmämuutoksen hyödyt ja riskit



- Nykyisen määritelmän mukaan bor Im on suojelemattomilla metsätalousmailla 129 700 ha, LUTUn ikärajoilla 51 600 ha.
- Määritelmän muutoksella saataisiin siten säilytettyä metsätaloustaloudessa 78 100 ha enemmän metsiä, olettaen, että minkäänlaista lisäsuojelua ei ennallistamissuunnitelmassa esitetä.
- Ekologiselta ja ennallistamisasetuksen tavoitteiden kannalta näiden metsien suojelu olisi kuitenkin tarpeen myös bor Im pinta-alan lisäämisen vuoksi, sillä ne ovat nopeimmin bor Im uusien kriteerien mukaisiksi palautuvia.
- Riskinä tulee hyväksyä, että komissio voi edellyttää Suomea osoittamaan palauttamistoimia ja/tai uusia Natura-alueita sen pinta-alan osalta, joka Natura-verkostosta poistuu (300 000 – 400 000 ha?) --> tarkka arvio saadaan, kun tuotetaan SAKTista pinta-ala-arvio LuTUN mukaisilla ikärajoilla)
- Reunaehtoien mukainen kustannustehokkuus ja vapaaehtoisuus eivät tässä tilanteessa välttämättä toteudu.
- Boreaalisten luonnonmetsien määritelmämuutoksesta on muiden ehdotettujen toimenpiteiden tapaan tehtävä SOVA-arviointi, tarkempi riskianalyysi ja riskienhallintasuunnitelma. Hallinnolliset vaikutukset ja vaikutukset maanomistajien oikeusturvaan ja tasapuoliseen kohteluun ovat merkittävät. Toimenpide tulee myös viedä lainsäädäntöryhmän tarkasteluun.
- Luonnontieteellisesti tarkasteltuna muutoksille ei ole pakottavaa tarvetta. Ennallistamisasetuksen toimeenpanon keinojen valinta on joustava ja oikeudellisesti tarkasteltuna parempi keino kustannusten ja negatiivisten vaikutusten hallitsemiseen.



- 12 | 10.6.2026

YM:n kanta etenemiseen määritelmämuutosten osalta, boreaaliset luonnonmetsät



- Määritelmää ei muuteta. Muutokselle ei ole ekologisia perusteita, ja riskinä on merkittäviä ja vaikeasti ennakoitavia hallinnollisia, juridisia ja kustannusvaikutuksia.
- Pinta-ala ennallistamissuunnitelmassa ilmoitetaan SAKTI + VMI uudistuskypsyys ikärajat –laskennalla, yht. 1,49 milj. ha
- Lisäsuojelun kustannuksia hallitaan ennallistamissuunnitelmaan valittavilla toteutuskeinoilla, mm. kohdentamalla suojelua valtion maille ja jaksottamalla toimia v. 2050 asti.
- Jos ohjausryhmälle tästä huolimatta esitetään vaihtoehtona määritelmän muuttamista LUHTI-hankkeen esitysten mukaisesti, tulee sen mukaiset pinta-ala-arviot laskea myös suojelualueille ja arvioida määritelmän muutosten vaikutukset Natura-verkostossa ja sen ulkopuolella.