

Muistio 10.1.2025

Luontotyyppien suotuisa viiteala (FRA) luontodirektiiviraportoinnin suojelutason arvioinnissa ja ennallistamisasetuksessa

Hanna-Leena Keskinen, ympäristöministeriö

Tausta

[EU:n luontodirektiivi](#) suojelee yli 230 Euroopan unionin tärkeänä pitämää luontotyyppiä. Direktiivin tavoitteena on varmistaa näiden luontotyyppien säilyminen ja tilan paraneminen siten, että ne saavuttavat suotuisan suojelutason. [EU-tasolla vain 15 % direktiiviluontotyypeistä](#) on nykyisin suotuisalla suojelutasolla. Suomessa esiintyy [68 luontodirektiivin luontotyyppiä](#). Direktiiviluontotyyppien välillä on suuria eroja niiden pinta-alan ja yleisyyden suhteen. Esimerkiksi kalkkivaikutteisten huurreammallähteiden pinta-ala on vain joitakin kymmeniä hehtaareja, kun taas puustoisten soiden tai kirkasvetisten järvien pinta-alat lasketaan tuhansissa neliökilometreissä.

[Ennallistamisasetus](#) edellyttää jäsenmailta toimenpiteitä luontodirektiivin päätavoitteen eli luontotyyppien suotuisan suojelutason saavuttamiseksi. Toimenpiteille on asetettava määrälliset ja ajalliset tavoitteet kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa. Ennallistamisasetuksessa käytetään samoja avainkäsitteitä kuin luontodirektiivissä. *Suotuisan suojelutason saavuttaminen edellyttää, että luontotyyppin pinta-ala on suotuisan viitealan mukainen ja että tästä pinta-alasta riittävä osa on hyvässä tilassa.* Suotuisaa viitealaa tavoitellaan luontotyyppin *palauttamiseen* tähtäävillä toimilla, ja hyvää tilaa *ennallistamiseen* tähtäävillä toimilla.

Keskeiset käsitteet

Luontotyyppi tarkoittaa rajattavissa olevia maa- tai vesialueita, joilla vallitsevat samankaltaiset ympäristöolot sekä luonteenomainen kasvi- ja eläinlajisto. Luontodirektiivin luontotyyppien määrittelyt löytyvät Euroopan Komission [tulkintaohjeesta](#), ja sen mukaisesta Suomen [Natura-luontotyyppioppaasta](#).

Suotuisa suojelutaso (*favourable conservation status*) kuvaa tilannetta, jossa luontotyyppi esiintyy *riittävän laajuisena* ja tilaltaan *riittävän hyvänä* koko luontaisella levinneisyysalueellaan. Suotuisalla suojelutasolla luontotyyppille ominainen rakenne ja sen ekologiset toiminnot ovat kunnossa, sille tyyppillinen lajisto säilyy, luontotyyppin ekologinen vaihtelu on riittävää ja kaikkien näiden tekijöiden voidaan arvella säilyvän myös tulevaisuudessa.

Suotuisa viiteala (*FRA, favourable reference area*) on osa suotuisan suojelutason määritelmää. Sillä tarkoitetaan vähimmäispinta-alaa, joka katsotaan välttämättömäksi luontotyyppin ja sille tyyppillisten lajien säilymiseen pitkällä aikavälillä.

Kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelu

Teemaryhmä 1 - Maa- ja sisävesiluontotyytit, lajien elinympäristöt sekä virtavedet ja tulvatasanteet, Artiklat 4 ja 9

Hyvä tila (*good condition*) on myös osa suotuisan suojelutason määritelmää. Sillä tarkoitetaan tilannetta, jossa luontotyytin keskeiset ominaisuudet (rakenne, toiminnot ja luonteenomainen lajisto) ovat ekologisesti eheitä ja vakaita. Hyvässä tilassa oleva luontotyyppi sietää häiriöitä ja sen voidaan katsoa säilyvän myös tulevaisuudessa. Luontotyytin hyvää tilaa voidaan arvioida sekä yksittäisen esiintymän kohdalla (esimerkiksi yhden tietyn puustoisin suon tila: sen vesitalouden tila, puuston luonnontilaisuus, lajistokoostumus ja uhanalaisten lajien esiintymät), että laajemmalla tasolla (Suomen kaikkien puustoisin soiden yleinen tila: ojitettujen soiden osuus, jäljellä olevien luonnontilaisten soiden määrä, niiden alueellinen jakautuminen ja kytkeytyneisyys, tyyppillisten lajien tilanne ja uhanalaisuus, eri suotyyppien (korvet, rämeet) määrä jne.)

Ennallistaminen (*restoration*) (hyvän tilan saavuttamiseksi). Monien luontotyyppien nykyinen pinta-ala on riittävän suuri suotuisan suojelutason saavuttamiseksi. Suojelutaso voi silti olla huono, jos luontotyytin luonnontila on heikentynyt. Silloin tarvitaan ennallistamistoimia luontotyytin tilan parantamiseksi eli hyvän tilan saavuttamiseksi. Ennallistamistoimia tulee tehdä niin suurella pinta-alalla, että luontotyytin kokonaispinta-alasta riittävä osuus saadaan kehittymään kohti hyvää tilaa.

Esimerkkejä tilaa parantavista toimista (ennallistaminen): suo-ojien tukkiminen vesitalouden parantamiseksi, jalopuiden elintilan lisääminen kuusikkoa harventamalla, laidunnuksen palauttaminen umpeen kasvavalle niitylle.

Palauttaminen (*re-establishment*) (suotuisan viitealan saavuttamiseksi). Joidenkin luontotyyppien kohdalla niiden nykyinen pinta-ala on liian pieni, jotta luontotyytin ja sille luontaisen lajiston voitaisiin katsoa säilyvän pitkällä tähtäimellä. Luontotyyppiä on voitu hävittää esimerkiksi rakentamisen, pellonraivauksen tai metsätalouden tieltä, tai sen tila on eri syistä heikentynyt niin paljon, ettei se enää vastaa alkuperäisen luontotyytin määritelmää. Silloin tarvitaan toimenpiteitä luontotyytin pinta-alan lisäämiseksi eli palauttamiseksi. Käytännössä pinta-alan palauttamiseen tähtäävät toimet ovat pääosin samoja kuin tilan parantamiseen tähtäävät toimet. Erona on se, että palauttamiseen tähtäävien toimien kohdalla lähtötilanne on heikompi.

Esimerkkejä palauttamiseen tähtäävistä toimista: ojien tukkimisen lisäksi puuston poisto suolta, joka aiemmin on ollut avosuo; jalopuiden istuttaminen pellolle, joka aiemmin on ollut lehtoa; puuston ja pensaiston raivaus alueelta, jonka halutaan laidunnuksen myötä kehittyvän niityksi.

Luontodirektiivin raportointi ja suojelutason arviointi

EU:n jäsenmaat raportoivat komissiolle kuuden vuoden välein luontodirektiivin toimeenpanosta. [Raportit sisältävät](#) kaikkien jäsenmaassa esiintyvien direktiiviluontotyyppien suojelutason arvioinnin. Komissio seuraa jäsenmaiden raporttien perustella EU:n luonnon tilaa ja laatii siitä koko EU:n kattavan [State of Nature in EU](#) -koosteen. Luontodirektiivin raportointi ja suojelutason arviointi ajalta 2019-2024 tehdään keväällä 2025. Suomi lähettää raportin komissiolle juhannukseen 2025 mennessä (EU-tason määräaika 31.7.2025).

Raportointi tehdään Suomessa asiantuntijatyönä ja se perustuu uusimpaan käytettävissä olevaa tietoon. Luontotyyppien raportointiin osallistuu kymmeniä asiantuntijoita Sykestä, Metsähallituksesta ja ELY-keskuksista. Raportointia ohjaa ja sen sisällön hyväksyy ympäristöministeriö, jonka vastuualueeseen luontodirektiivin toimeenpano kuuluu.

Suotuisan viitealan (FRA) ja määrittäminen suojelutason arvioinnissa

Kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelu

Teemaryhmä 1 - Maa- ja sisävesiluontotyytit, lajien elinympäristöt sekä virtavedet ja tulvatasanteet, Artiklat 4 ja 9

Suotuisan viitealan (FRA) arviointi on osa luontodirektiivin raportoinnin suojelutasoarviointia. Komissio on antanut jäsenmaille ohjeita suotuisan viitealan määrittelyyn direktiiviraportoinnin [ohjeistuksessa](#) ja sitä tarkentavassa [julkaisussa](#). Suotuisan viitealan määrittäminen ohjeistetaan suojelutasoarvioinnissa tekemään parhaan käytettävissä olevan ekologisen tiedon ja asiantuntijuuden perusteella. Ohjeiden mukaan suotuisan viitealan määrittely tulee erottaa operationaalisten, konkreettisten tavoitteiden asettamisesta. Ohjeissa mainitaan toteutettavuus (*feasibility*) yhtenä määrittelyyn vaikuttavana tekijänä, mutta kustannusten, teknisen toteutettavuuden tai muiden ekologisen tarkastelun ulkopuolisten reunaehtojen tarkasteluun ei ohjeisteta.

Luontodirektiivin suojelutasoarvion raportoinnissa ei veloiteta antamaan tarkkoja lukumääräisiä suotuisan viitealan lukuarvoja, vaan niistä voidaan käyttää seuraavia prosenttihaarukoita: nykyinen pinta-ala on \approx FRA tai 2-10 %, 11-25 %, 26-50 % tai 51-100 % pienempi kuin FRA. FRAn arvoksi voidaan myös ilmoittaa ”tuntematon”.

Suotuisan viitealan määrittäminen voi perustua mallintamiseen tai historiallisen viiteaineiston tarkasteluun yhdistettynä ekologiin teorioihin. Määrittämisessä käytetään parhaita saatavilla olevia aineistoja, kuten erilaisia inventointeja, seurantoja ja kartta-aineistoja. Joskus tietopuutteet ovat niin suuria, että pinta-ala joudutaan haarukoimaan asiantuntija-arviona.

Ohjeistuksen mukaan suotuisan viitealan tulee aina olla vähintään luontotyyppin nykyinen pinta-ala tai, jos se on pienentynyt luontodirektiivin voimaantulovuoden jälkeen, luontodirektiivin voimaantulovuoden pinta-ala. Luontodirektiivi astui EU:ssa voimaan 1992, ja tämän jälkeen kussakin jäsenmaassa sinä vuonna, kun maa liittyi EU:hun. Suomessa luontodirektiivin voimaantulovuosi on siis 1995.

Suotuisa viiteala vaikuttaa suojelutasoarvioinnin lopputulokseen siten, että mikäli luontotyyppin nykypinta-ala on suotuisaa viitealaa pienempi, ei suojelutaso voi kokonaisuutena olla suotuisa.

Jäsenmaiden välillä on [todettu esiintyvän paljon vaihtelua](#) suotuisten viitealojen tulkinnessa ja määrittelyissä. Komissio valmisteleekin suotuisan viitealan määrittelyn selkeyttämiseen tähtävästä ohjeistusta, jonka odotetaan valmistuvan kevään 2025 aikana.

Suotuisa viiteala ennallistamisasetuksessa ja ennallistamissuunnitelmassa

Ennallistamisasetuksessa suotuisan viitealan käsitteen määritelmä on sama kuin luontodirektiivissä. Erona on kuitenkin se, että luontodirektiivin raportointiohjeista poiketen suotuisat viitealat muutetaan ennallistamisasetuksessa operationaaliseksi, konkreettisiksi tavoitteiksi. Ennallistamisasetuksessa (Art 4(4)) edellytetään jäsenmaita tekemään tarvittavat toimet luontotyyppien suotuisan viitealan saavuttamiseksi. Tavoite on jaettu osiin siten, että vuoteen 2030 mennessä suotuisasta viitealasta tulee saavuttaa 30 %, vuoteen 2040 mennessä 60 % ja vuoteen 2050 mennessä 100 %.

Jäsenmaiden tulee ennallistamissuunnitelmassaan (Art 14) määrittää lukuarvot palautettaville / ennallistettaville luontotyyppien pinta-aloille ja arvioida tähän tarvittavien toimenpiteiden keinoja, kustannuksia ja rahoituslähteitä.

Komissio ei 01/2025 mennessä ole antanut selventäviä ohjeita siitä, miten jäsenmaiden tulisi toimia tilanteissa, joissa suojelutasoarvioinnissa ekologisin perustein määritetyn suotuisan viitealan muuttaminen konkreettiseksi pinta-alatavoitteeksi osoittautuu teknisesti tai kustannusvaikutusten vuoksi epärealistiseksi. Asiaa koskevilla suullisilla keskusteluilla komissio on kuitenkin todennut, että suojelutasoarvioinnin ja ennallistamissuunnitelman suotuisten viitealojen arvojen tulisi olla yhdenmukaisia.

Kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelu

Teemaryhmä 1 - Maa- ja sisävesiluontotyyppit, lajien elinympäristöt sekä virtavedet ja tulvatasanteet, Artiklat 4 ja 9

Ennallistamisasetuksessa (Art 14 (20)) edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että ennallistamissuunnitelman valmistelu on avointa, läpinäkyvää ja osallistavaa ja että kansalaisille ja sidosryhmille annetaan mahdollisuus osallistua sen valmisteluun. Suotuisat viitealat ovat keskeinen osa ennallistamissuunnitelmaa, ja laaja-alaisten luontotyyppien kohdalla niihin liittyy merkittäviä sosioekonomisia vaikutuksia. Tämän vuoksi suotuisien viitealojen pinta-aloja ei tule sitoa ennen niistä käytävää avointa keskustelua.

Eteneminen suotuisien viitealojen määrittelyssä keväällä 2025

Luontodirektiivin suojelutasoarviointi toteutetaan Suomessa asiantuntijatyönä komission antaman ohjeistuksen mukaisesti, ja se perustuu parhaaseen ja ajantasaisimpaan saatavissa olevaan aineistoon kustakin luontotyyppistä. Suojelutasoarviointi ei ole avoin tai osallistava prosessi, vaan se tehdään viranomaistyönä. Suojelutasoarviointiin liittyvä suotuisien viitealojen määrittely vaikuttaa kuitenkin ennallistamisasetuksen myötä myös Suomea laillisesti sitoviin määrällisiin tavoitteisiin, jotka tullaan asettamaan kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa. Ennallistamissuunnitelman valmistelu tapahtuu pääosin vasta luontodirektiivin raportoinnin määräajan (06/2025) jälkeen.

Vuonna 2025 suojelutasoarvioinnissa tehtävistä suotuisien viitealojen määrittelyistä tuotetaan työselosteet, joissa kuvataan arvioinnin perusteina käytetyt aineistot, menetelmät ja johtopäätökset. Työselosteissa esitetään arviot luontotyyppin nykypinta-alasta ja luontodirektiivin voimaantulo vuoden (1995) pinta-alasta. Niissä esitetään myös asiantuntijan esitys kunkin luontotyyppin suotuisasta viitealasta (FRA). Samoin tuotetaan työselosteet luontotyyppin hyvässä, ei-hyvässä ja tuntemattomassa tilassa olevan pinta-alan arvioinnista.

Suojelutasoarvioinnit käsitellään helmi-huhtikuun aikana asiantuntijoista ja raportoinnin ohjausryhmän jäsenistä koostuvissa arviointiraadeissa. Kun arviointi on raadissa todettu komission ohjeistuksen mukaisesti tehdyksi, todetaan kyseisen luontotyyppin suojelutasoarvio asiantuntijatyön osalta hyväksytyksi. Työselosteet suotuisan viitealan ja luontotyyppin hyvässä tilassa olevan pinta-alan määrittelyistä annetaan tämän jälkeen ennallistamissuunnitelmaa laativien teemaryhmien käyttöön.

Luontotyyppien suotuisa viiteala ilmoitetaan raportoinnissa prosenttihaarukoissa. Jos arvioinnin lopputuloksena luontotyyppin suotuisan viitealan (FRA) arvo on merkittävästi suurempi kuin luontotyyppin nykyinen pinta-ala (prosenttihaarukat 11-25 %, 26-50 % ja 51-100 %), siirretään päätös suotuisan viitealan määrittelystä ennallistamissuunnitelmaa laativien teemaryhmien käsittelyyn. Näin varmistetaan vaikutuksiltaan merkittävien pinta-ala tavoitteiden avoin ja osallistava käsittely.

Luontodirektiivin raportointi toteutetaan määräaikaan 06/2025 mennessä riippumatta ennallistamissuunnitelman teemaryhmien aikataulusta. Ympäristöministeriön päätöksellä voidaan luontotyyppien suotuisana viitealana käyttää raportoinnissa arvoa ”tuntematon”, jos niiden käsittely teemaryhmissä on kesken. Päätöksen perusteluna on ennallistamissuunnitelman keskeisten tavoitteiden asettaminen avoimessa ja osallistavassa prosessissa.