

Lausunto eduskunnan ympäristövaliokunnalle vakavista ongelmista liito-oravan suojelun kannalta hallituksen esityksessä uudeksi luonnonsuojelulaiksi (HE 76/2022 vp)

Liito-oravakannasta on menetetty yli 40 % viimeisten viidentoista vuoden aikana.¹ Suotuisan suojelun taso, jota luontodirektiivi velvoittaa tavoittelemaan, lipuu yhä kaueammas. Eräistä myönteisistä piirteistään (kuten varovaisuusperiaatteen nostaminen lakiin) huolimatta hallituksen esitys uudeksi luonnonsuojelulaiksi on liito-oravan kannalta enemmän osa ongelmaa kuin ratkaisua.

Hallituksen esityksessä pykälä § 80 (Euroopan unionin tiukkaa suojelua edellyttävien eliölajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelu) kuuluu:

Luontodirektiivin liitteessä IV a mainitut eläinlajit ja liitteessä IV b mainitut kasvilajit ovat tiukkaa suojelua edellyttäviä eliölajeja. Suomessa esiintyvistä tiukkaa suojelua edellyttävistä eliölajeista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Tiukkaa suojelua edellyttävään eläinlajiin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- tai levähdyspaikkoja ei saa hävittää eikä heikentää.

Suurimmat ongelmat eivät ole itse pykälässä, joskin on muistettava, että EU-komission kannan mukaan pelkkä direktiivin sanamuodon kopiointi kansalliseen lainsäädäntöön ei riitä direktiivin edellyttämän tiukan suojelujärjestelmän luomiseen.² Ensimmäisen momentin jälkimmäiseen virkkeeseen tulee kuitenkin ehdottomasti lisätä maininta tieteellisistä perusteista, jotta kysymystä siitä, mitkä eliölajit edellyttävät tiukkaa suojelua ei ratkaista pelkästään poliittisella harkinnalla.

Muilta osin liito-oravan suojelua vaikeuttavat ongelmat ovat pykälän ehdotetuissa perusteluissa. **Hallituksen esitys ensinnäkin hukkaa lähes täysin sen mahdollisuuden, joka sillä olisi ohjata laintulkintaa uusimman tutkimustiedon, EU-komission uuden luontodirektiivin sovellusohjeen ja EU-tuomioistuimen ratkaisujen pohjalta.** Liito-oravaa koskevaan tutkimukseen ehdotus ei edes viittaa, vaikka viimeisen vuosikymmenen aikana on julkaistu lukuisia vertaisarvioituja suomalaistutkimuksia liito-oravan elinympäristövaatimuksista. Tämä johtunee siitä, että tutkimukset romuttavat Suomessa vaalitun, mihinkään perustumattoman käsityksen liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan ”pienialaisuudesta” (tästä enemmän alla). Tutkimusten, komission ohjeiden ja EU-tuomioistuinratkaisujen sijaan HE viittaa nykyisen lain vanhentuneisiin, virheellisiin ja osin täysin harhaanjohtaviin tulkintoihin ja tulkintojen tulkintoihin – jopa Tapiossa laadittuihin liito-oravan suojelua merkittävästi haittaaviin metsänkäsittelyohjeisiin.

Kaikkein suurin yksittäinen ongelma hallituksen esityksessä kuuluu (s. 216):

Esimerkkinä säännöksen tarkoittamista lisääntymis- ja levähdyspaikoista voidaan mainita liito-oravan pesäpuut ja kulkuyhteydet niille sekä saimaannorpan pesät ja oleskeluluodot.

Kursivoitu osa on lisäystä nykyisen lain esitöihin (HE 79/1996) verrattuna. Tällainen lisääntymis- ja levähdyspaikan (LLP) luonnehdinta heijastaa **syvää asiantuntemattomuutta**, ja se räikeässä ristiriidassa liito-oravan ekologiaa koskevan tieteellisen tiedon, luontodirektiivin em. sovellusohjeen ja EU-tuomioistuimen viime lokakuisen ratkaisun (asia C-357/20, ECLI:EU:C:2021:881) kanssa.³

¹ Vuoden 2017 tilanteesta ks. Hyvärinen et al., *Suomen lajien uhanalaisuus: Punainen kirja 2019*. YM & SYKE 2019, s. 573.

² Ks. komission uusi luontodirektiivin tulkintaohje, C(2021) 7301 final, kohta 2-6. Ohje löytyy osoitteesta [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C\(2021\)7301](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=PI_COM:C(2021)7301).

³ Ks. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=248291&doclang=FI&cid=40867179>. HE viittaa ko. ratkaisuun, mutta vain heikentämisen ja hävittämisen käsitteiden osalta. Ratkaisussa keskeistä on kuitenkin LLP:n määrittely, mistä HE vaikeenee.



Luonnehdinta jatkaa luonnonsuojelun hallinnossa ja oikeuskäytännössä vallinnutta käsitystä LLP:n pienialaisuudesta, joka on sekä (a) virheellinen että (b) mihinkään perustumaton, kuten alla osoitetaan.

(a) LLP:n ”pienialaisuus”: virheellisesti ymmärretty käsite

EU-tuomioistuin – ainoa taho, jolla on oikeus sitovasti tulkita direktiivejä – antoi viime lokakuussa edellä mainitun, eurooppalaista hamsteria (liito-oravan tavoin luontodirektiivin liitteen IV (a) laji) koskevan ratkaisun, joka on erittäin tärkeä LLP:n laajuuden direktiivin mukaisen tulkinnan kannalta. Keskeinen osa ratkaisua kuuluu:

Lisääntymispaikan käsite kattaa myös lisääntymispaikkojen ympäristön, jos kyseinen lisääntymispaikkojen ympäristö osoittautuu tarpeelliseksi, jotta kyseisen direktiivin liitteessä IV olevassa a kohdassa mainitut suojellut eläinlajit – – voivat lisääntyä menestyksekkäästi.

Toisin sanottuna: LLP tulee ymmärtää niin laajaksi, että sen suojeleminen riittää turvaamaan lajin lisääntymisen onnistumisen ja että suojelulla *varmistetaan* LL-paikkojen ”ekologisen toiminnallisuuden jatkuvuus” (ratkaisun kohta 30).

Se LLP, josta Suomessa on vuosikymmenet puhuttu ”pienialaisena” ei ole tällä tavoin ymmärretty, siis direktiivin tarkoittama, LLP. Tämän osoittamiseksi on palattava Suomen EU-jäsenyyden alkuvuosiin. Avainasemassa ympäristöministeri Pekka Haaviston kirje EU-komissiolle 16.11.1998, johon on sittemmin KHO:ta myöten vedottu LLP:n pienialaisuutta puolustettaessa ja josta nostamme esiin kaksi tärkeää seikkaa.⁴

Ensinnäkin ko. kirjeessä esiintyy tietäaksemme ensimmäisen kerran virallisissa asiakirjoissa käsitys, että LLP olisi ”pienialainen”:

Lisääntymis- ja levähdyspaikan on luonnonsuojelulain laatimisen yhteydessä tulkittu tarkoittavan pienialaista aluetta, vähintäänkin pesäpuuta ja sen välittömässä läheisyydessä olevia ruokailupuita.

Tämä luonnehdinta on täysin rinnastettavissa yllä siteerattuun, hallituksen esityksen ilmaisuun ”pesäpuut ja kulkuyhteydet niille”: kumpikin edustaa täysin riittämätöntä, suppeaa LLP-tulkintaa. Liito-orava selviytyy vain, jos sillä on ruokailupuita, kulkuyhteydet ja suojapuustoa *ja* riittävä määrä sopivaa elinympäristöä, ts. varttunutta kuusivaltaista metsää. *Tieteellisen tutkimustiedon mukaan* ekologisesti toimivan LLP:n koko mitataan hehtaareissa.⁵ Haaviston ilmaisuun ”luonnonsuojelulain laatimisen yhteydessä” palataan alla.

Toiseksi: siteerattua kohtaa edeltää lausuma, joka osoittaa, että LLP:n käsite on ymmärretty väärin. Lausumaa ei ole oikeuskäytännössä otettu huomioon Haaviston kirjeeseen vedottaessa:

Suomen kanta on, että luontodirektiivin säännös, kuten sekä (*sic*) sen täytäntöönpaneva luonnonsuojelulain säännös eivät yksistään turvaa riittävästi liito-oravan elinolosuhteita. Molemmat koskevat ainoastaan liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelua, joka käsitetään huomattavasti suppeammaksi kuin liito-oravan elinpiiri, joka saattaa olla urosoravalla 20–100 hehtaaria.

Edelleen kirje toteaa, että on tarvetta metsänhoitosuosituksille, ”joita noudattamalla voidaan lajin säilymisedellytykset turvata” – mitä pelkkä (väärin ymmärretyn) LLP:n suojeleminen ei siis tekisi. EU-tuomioistuimen tuore ratkaisu taas osoittaa, että tällöin kyseessä ei ole direktiivin tarkoittama LLP, koska LLP tulee tulkita niin laajaksi, että se *riittää* turvaamaan lajin menestyksellisen lisääntymisen

⁴ Dnro 42/353/98, s. 2.

⁵ Helpon käytännön sovellettavuutensa ansiosta kaikkein tärkeimpänä tutkimuksena voidaan pitää Maarit Jokisen tutkimusrymän hakkuiden vaikutuksia selvittänyttä tutkimusta. Tutkimuksessa laadittiin regressiomalli, jota voidaan ja jota tulisi käyttää hakkuiden vaikutusten arviointiin. Ks. tarkemmin Maarit Jokinen: *Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkarajausten vaikuttavuus lajin suojelukeinona*, Suomen ympäristö 33/2012. Suomen ympäristökeskus. Malli on kuvattu s. 42.

ja paikan ekologisen toiminnallisuuden. **LLP:n käsitettä käytetään virheellisesti aina kun viitataan pienialaiseen LLP:aan – kuten hallituksen esityksessä.**

On syytä todeta, että edes direktiivin mukaisesti ymmärrettyjen LL-paikkojen suojelu ei yksinään riitä saattamaan liito-oravan suojelua suotuisalle tasolle Suomessa. Tämä johtuu kuitenkin *eri syistä* kuin Haaviston kirjeessä, jossa lääkkeeksi tarjotaan hakkuukohteissa noudatettavia metsänhoitosuosituksia. Tämän mittakaavan toimenpiteet eivät riitä jo siitäkään syystä, että vain hyvin pieni osa lajin elinpiireistä on tiedossa. Lisäksi metsien rakenne maisematasolla pirstoutuu ja potentiaalisia liito-oravan elinpiirejä (asuttujen lisäksi) heikennetään ja hävitetään jatkuvasti. Laji tarvitsee *verkoston* elinpiirejä, joista osa on aina tyhjillään ja siten nuorten naaraiden haltuunotettavissa. Todennäköisesti vain alue-ekologiseen suunnitteluun perustuva hakkuiden luvitus ja vähintäänkin kuusivaltaisten metsien avohakkuiden voimakas rajoittaminen voivat pysäyttää liito-oravakannan jatkuvan supistumisen.

(b) Mihinkään perustumaton pienialaisuus

Edellä sanotun jälkeen ei LLP:n pienialaisuuden alkuperäisillä perusteilla ole kuin rajallinen merkitys, koska olennaista on direktiivin mukaisen LLP:n ymmärtäminen ja määrittely. Todettakoon silti, että Haaviston kirjeen maininnalle, että LLP:n on ”luonnonsuojelulain laatimisen yhteydessä” tulkittu olevan pienialainen ei löydy mitään todisteita eikä viittauskohdetta. Ajatus ei esiinny hallituksen esityksessä (HE 79/1996), ei ympäristövaliokunnan mietinnössä tai sen saamissa lausunnoissa. Myöskään luonnonsuojelulakityöryhmän mietintö (1994) ja tarkistettu mietintö (1995) eivät sisällä mitään tällaista. Ympäristöministeriö ei kysyttäessä kykene sanomaan, mihin Haavisto viittaa.⁶ Sillä ei ole minkäänlaista dokumentoitua pohjaa, ja varmaa on ettei se perustu liito-oravan biologiaan, joka on kuitenkin se seikka, johon LLP:n ymmärtämisen täytyy perustua.⁷

⁶ Lainsäädäntöneuvos Leila Suvantolan sähköpostiviestistä yhdistyksellemme 3.11.2021: ”Valitettavasti tiedossamme ei ole 23 vuoden takaa sellaista asiakirjaa, johon viittaatte. Käsitys on mahdollisesti asiantuntijoiden kanssa käytyihin suullisiin keskusteluihin perustuva.”

⁷ Ks. alaviitteessä 2 mainittu ohje, esim. kohta 2-60.