

EU:n luontodirektiivin luontotyyppien tulkintakäsikirjan oikeudellinen asema ja merkitys Suomen kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelussa

Oikeudellinen selvitys

SISÄLLYS

1.	TOIMEKSIANTO JA KYSYMYKSENASETTELU.....	6
2.	LUONTOTYYPPIEN TULKINTAKÄSIKIRJAN OIKEUDELLINEN ASEMA EU:N ENNALLISTAMISASETUKSEN NÄKÖKULMASTA.....	9
2.1	EU:n luontodirektiivi ja ennallistamisasetus sekä luontotyyppien tulkintakäsikirja (habitaattimanuaali)	9
2.2	Tulkintakäsikirjan oikeudellinen asema ja paikka unionin oikeuslähteissä sekä tosiasiallinen merkitys.....	16
2.3	Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä luontotyyppien tulkinnasta ja jäsenvaltion harkintavallasta.....	18
2.4	Kansallinen lainsäädäntö ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö.....	23
2.5	Luontotyyppien määrittelyn suhteesta ennallistamisasetukseen	26
2.5.1	Ennallistamisasetuksen ja luontodirektiivin yhteys.....	26
2.5.2	Turvemaiden ja metsäekosysteemien täydentävät velvoitteet.....	28
2.5.3	Luontotyyppitiedot kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa.....	29
2.5.4	Natura 2000 -verkoston alueet ja verkoston ulkopuoliset alueet	29
2.6	Ennallistamisasetuksen joustojen suhde luontotyyppimääritelmiin	30
2.7	Kansallisen liikkumavaran täysimääräisen hyödyntämisen keinot	32
2.8	Tarkentuva tieteellinen tieto ja määritelmien päivittäminen	35
2.9	Sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten huomioon ottaminen.....	36
2.10	Oikeudelliset riskit suppeammassa ja laajemmissa kansallisissa määritelmissä	37
2.11	Sama luontotyyppi Natura-alueilla ja talousmetsissä.....	38
2.12	Vanhon Natura-päätösten avaaminen ja oikeudellinen johdonmukaisuus	38
3.	SUOMEN KÄYTÄNTÖ LUONTOTYYPPIEN MÄÄRITTELYSSÄ JA MÄÄRITELMIEN SOVELTAMISESSA	40
3.1	Kansallisen tulkintajärjestelmän kehitys.....	40
3.2	Habitaattimanuaalin tosiasiallinen käyttö Suomessa	40
3.3	Suomen määritelmien keskeiset erot habitaattimanuaaliin nähden	41
3.4	Metsäluontotyyppit ja taloudellisen toiminnan kannalta merkittävät rajaukset	41
3.5	Suoluontotyyppit, turvemaat ja päällekkäisyydet	43
3.6	Voivatko ennallistamisen turvemääritelmät poiketa ilmastopolitiikan määritelmistä.....	43
3.7	Suojelutasoarvioinnin ja ennallistamissuunnitelman tietopohjan täsmentyminen	44
3.8	Sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten tosiasiallinen huomioon ottaminen Suomessa.	45
3.9	Luonnonsuojelulain 13 a § ja kansallisen suunnitelman oikeusvaikutukset	47
3.10	Yhteenveto.....	47
4.	OIKEUSVERTAILU.....	49
4.1	Ruotsi.....	49

4.1.1	Ruotsalaisen tulkintajärjestelmän rakenne.....	49
4.1.2	Kansalliset kriteerit ja valikoidut esimerkit.....	50
4.1.3	Vuoden 2026 metsäselvitys.....	51
4.1.4	Ruotsin arvio habitaattimanuaalin oikeudellisesta asemasta.....	52
4.1.5	Natura 2000 -alueiden luokittelu Ruotsissa.....	53
4.1.6	Tarkentuva tieteellinen tieto Ruotsin käytännössä.....	53
4.1.7	Sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset Ruotsin käytännössä	54
4.1.8	Ruotsin käytännöstä tehtävät johtopäätökset Suomen kannalta	55
4.2	Viro.....	56
4.2.1	Tulkintajärjestelmä ja kansallinen käytännön toteuttaminen.....	56
4.2.2	Ennallistamissuunnitelma ja havainnot luontotyyppimäärittelyn tarkistamista koskevasta käytännöstä	57
4.3	Latvia	58
4.3.1	Luontotyyppien tulkinta ja tietopohja sekä habitaattimanuaalin asema	58
4.3.2	Kansalliset kriteerit ja ennallistamissuunnittelu	59
4.4	Liettua	60
4.4.1	Luontotyyppien tulkinta ja tietopohja sekä habitaattimanuaalin asema	60
4.4.2	Kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelu ja luontotyyppitiedon täydentyminen.....	61
4.5	Baltian vertailun johtopäätökset Suomen kannalta	62
5.	KOKOAVAT JOHTOPÄÄTÖKSET	64

TIIVISTELMÄ KESKEISISTÄ JOHTOPÄÄTÖKSISTÄ

Habitaattimanuaali ei ole oikeudellisesti sitova unionin säädös. Sen tulkinnallinen painoarvo on tästä huolimatta huomattava, koska luontodirektiivin liite I viittaa siihen ja jäsenvaltioiden edustajista koostuva habitaattikomitea on hyväksynyt sen. Lisäksi Natura 2000 -järjestelmän toimivuus edellyttää jäsenvaltioiden välillä vertailukelpoista tieteellistä tietoa. Kansallinen tulkinta voi täsmentää manuaalia boreaaliin oloihin, mutta se ei saa muuttaa luontodirektiivin liitteen I luontotyyppien ekologista ydinsisältöä.

Ennallistamisasetus täydentää luontodirektiiviä asettamalla määraajat ja määrälliset tavoitteet luonnon tilan parantamiselle. Asetuksen 4 artiklan maa-, rannikko- ja makeanveden luontotyypit perustuvat luontodirektiivin liitteen I tyyppeihin. Tämän vuoksi habitaattimanuaali ja kansalliset tulkintaohjeet säilyvät merkityksellisinä luontotyyppien tunnistamisessa. Ne eivät kuitenkaan ratkaise luontotyyppien hyvää tilaa, suotuisaa viitealaa, toimenpiteiden kohdentamista tai kansallisten joustojen käyttöä, jotka ovat ennallistamisasetuksen omia oikeudellisia ja tieteellisiä kysymyksiä.

Ennallistamisasetuksen 11 artiklan maatalousekosysteemejä ja ojitettuja turvemaita sekä 12 artiklan metsäekosysteemejä koskevat velvoitteet täydentävät 4 artiklan luontotyyppiperusteisia velvoitteita. Niiden soveltamisala ei rajoitu luontodirektiivin liitteen I luontotyyppeihin. Sama alue voi tämän vuoksi kuulla sekä luontotyyppiä koskevan 4 artiklan että ekosysteemiä koskevan 11 tai 12 artiklan soveltamisalaan, mutta kunkin velvoitteen täyttyminen on voitava osoittaa erikseen.

Natura 2000 -alueilla ennallistamisasetusta sovelletaan yhdessä luontodirektiivin 6 artiklan suojajärjestelmän kanssa. Verkoston ulkopuolella asetuksen 4 artiklan pinta-alatavoitteet ja luontotyyppien yhteinen ekologinen määritelmä säilyvät, mutta heikentymisen estämistä koskeviin velvoitteisiin liittyy asetuksessa laajempia alueellisen soveltamisen mahdollisuuksia ja poikkeuksia. Ero koskee oikeusvaikutuksia ja toimeenpanomenetelmää, ei luontotyyppien ekologista identiteettiä.

Kansallinen liikkumavara on laajimmillaan hyvän tilan, suotuisan viitealan, kartoitusmenetelmien, toimenpiteiden, priorisoinnin, rahoituksen ja asetuksessa nimenomaisesti säädettyjen joustojen soveltamisessa. Taloudelliset, sosiaaliset ja alueelliset näkökohdat on otettava huomioon juuri näissä valinnoissa. Niillä ei kuitenkaan voida korvata luontotyyppien tunnistamisessa tarvittavaa tieteellistä perustaa. Oikeudellisesti kestävä valmistelu erottaa toisistaan luontotyyppien määritelmän, sen tilan, tavoitetason ja valittavat toimenpiteet sekä dokumentoi kunkin ratkaisun tietoperustan ja vaikutukset.

Ympäristövaliokunnan tavoitetta kansallisen liikkumavaran täysimääräisestä hyödyntämisestä voidaan toteuttaa unionin oikeuden mukaisesti käyttämällä järjestelmällisesti ennallistamisasetuksen nimenomaisia joustoja, kohdentamalla vuoden 2030 toimet kustannustehokkaasti, valitsemalla tieteellisesti hyväksyttävistä luontotyyppien tulkintavaihtoehdoista selkein ja vähiten kuormittava, yhdistämällä samaan toimenpiteeseen useita ekologisia ja ilmastopoliittisia hyötyjä sekä painottamalla vapaaehtoisuutta, kannustimia ja olemassa olevia maa- ja metsätalouskäytäntöjä. Liikkumavaran käyttö edellyttää vaihtoehtojen vertailua, vaikutusten läpinäkyvää dokumentointia ja sitä, ettei taloudellista tavoitetta käytetä tieteellisesti kestävämmän määritelmän perusteena.



MÄÄRITELMÄT

Tässä muistiossa seuraavilla käsitteillä tarkoitetaan jäljempänä esitettyä. Säädöksissä määritellyt käsitteet on kuvattu niiden oikeudellista sisältöä muuttamatta.

Määritelty käsite	Määritelmä ja lähde
Luontodirektiivi	Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.
Ennallistamisasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1991, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2024, luonnon ennallistamisesta ja asetuksen (EU) 2022/869 muuttamisesta.
Habitaattimanuaali	Euroopan komission julkaisema luontotyyppien tulkintakäsikirja, Interpretation Manual of European Union Habitats, EUR 28, 2013, jonka luontodirektiivin 20 artiklassa tarkoitettu komitea on hyväksynyt tieteelliseksi ja tekniseksi tulkinta-aineistoksi.
Suojelu	Toimenpidekokonaisuus, jota luontotyyppien sekä luonnonvaraisten eläin- ja kasvikantojen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai ennalleen saattaminen edellyttää. Lähde: luontodirektiivin 1 artiklan a alakohta.
Luontotyyppi	Maa- tai vesialue, jota luonnehtivat maantieteelliset, abioottiset ja bioottiset ominaisuudet ja joka on luonnontilainen tai puolittain luonnontilainen. Lähde: luontodirektiivin 1 artiklan b alakohta.
Yhteisön tärkeänä pitämä luontotyyppi	Luontotyyppi, joka on uhanalainen luontaisella levinneisyysalueellaan, jonka luontainen levinneisyysalue on pieni tai jossa on edustavia esimerkkejä yhden tai useamman luontodirektiivissä mainitun luonnonmaantieteellisen alueen ominaisuuksista. Tyypit luetellaan tai voidaan luetella liitteessä I. Lähde: luontodirektiivin 1 artiklan c alakohta.
Ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi	Uhanalainen luontotyyppi, jonka suojelusta unioni on erityisvastuussa. Tyypit on merkitty luontodirektiivin liitteessä I tähdellä. Lähde: luontodirektiivin 1 artiklan d alakohta.
Luontotyypin suojelun taso	Luontotyyppiin ja sille luonteenomaisiin lajeihin vaikuttavien tekijöiden yhteisvaikutus, joka voi vaikuttaa luontotyypin luontaiseen levinneisyyteen, rakenteeseen ja toimintoihin sekä luonteenomaisten lajien pitkäaikaiseen säilymiseen. Lähde: luontodirektiivin 1 artiklan e alakohta.
Luontotyypin suotuisa suojelun taso	Suojelun taso on suotuisa, kun luontotyypin luontainen levinneisyys ja esiintymisalueet ovat vakaita tai laajene-massa, pitkän aikavälin säilymiselle tarpeelliset rakenteet ja toiminnot ovat olemassa ja todennäköisesti säilyvät sekä luonteenomaisten lajien suojelun taso on suotuisa. Lähde: luontodirektiivin 1 artiklan e alakohta.
Alue	Maantieteellisesti määritelty ja selvästi rajattu alue. Lähde: luontodirektiivin 1 artiklan j alakohta.
Yhteisön tärkeänä pitämä alue (SCI)	Alue, joka edistää merkittävästi liitteen I luontotyypin tai liitteen II lajin suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista ja voi edistää Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyttä tai luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä. Lähde: luontodirektiivin 1 artiklan k alakohta.

Määritelty käsite	Määritelmä ja lähde
Erityisten suojelutoimien alue (SAC)	Jäsenvaltion lainsäädännöllisellä, hallinnollisella tai sopimusoikeudellisella toimenpiteellä osoittama yhteisön tärkeänä pitämä alue, jolla sovelletaan tarvittavia suojelutoimenpiteitä. Lähde: luontodirektiivin 1 artiklan I alakohta.
Natura 2000 -verkosto	Erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto, johon kuuluvat myös lintudirektiivin mukaiset erityiset suojelualueet. Lähde: luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohta.
Ekosysteemi	Dynaaminen kokonaisuus, jossa eliöyhteisöt toimivat vuorovaikutuksessa elottomassa ympäristössään toiminnallisena yksikkönä ja joka kattaa luontotyyppit, lajien elinympäristöt ja lajien kannat. Lähde: ennallistamisasetuksen 3 artiklan 1 alakohta.
Ennallistaminen	Prosessi, jossa aktiivisesti tai passiivisesti tuetaan ekosysteemin elpymistä sen rakenteen ja toimintojen parantamiseksi sekä biologisen monimuotoisuuden ja häiriönsietokyvyn säilyttämiseksi tai lisäämiseksi. Lähde: ennallistamisasetuksen 3 artiklan 3 alakohta.
Hyvä tila	Luontotyyppiesiintymä, jonka rakenne, toiminnot ja luonteenomaiset lajit tai lajikoostumus ilmentävät ekosysteemin pitkän aikavälin säilymisen edellyttämää korkeatasoista ekologista eheyttä, vakautta ja häiriönsietokykyä. Lähde: ennallistamisasetuksen 3 artiklan 4 alakohta.
Luontotyyppin suotuisa suojelun taso ennallistamisasetuksessa	Luontodirektiivin 1 artiklan e alakohdassa määritelty luontotyyppin suotuisa suojelun taso. Lähde: ennallistamisasetuksen 3 artiklan 6 alakohta.
Suotuisa viiteala	Luontotyyppin pitkän aikavälin elinkelpoisuuden ja ekologisen vaihtelun turvaamiseksi välttämätön vähimmäispinta-ala kansallisella tasolla tietyllä luonnonmaantieteellisellä alueella tai merialueella. Se koostuu nykyisestä pinta-alasta ja tarvittaessa palautettavasta lisäpinta-alasta. Lähde: ennallistamisasetuksen 3 artiklan 8 alakohta.
Elinympäristön riittävä laatu	Lajin elinympäristön laatu, joka täyttää lajin ekologiset vaatimukset sen elinkierron eri vaiheissa ja mahdollistaa lajin pitkäaikaisen säilymisen elinympäristönsä elinkelpoisena osana. Lähde: ennallistamisasetuksen 3 artiklan 9 alakohta.
Elinympäristön riittävä määrä	Lajin elinympäristön määrä, joka täyttää lajin ekologiset vaatimukset sen elinkierron eri vaiheissa ja mahdollistaa lajin pitkäaikaisen säilymisen elinympäristönsä elinkelpoisena osana. Lähde: ennallistamisasetuksen 3 artiklan 10 alakohta.
Erittäin yleinen ja laajalle levinnyt luontotyyppi	Luontotyyppi, jota esiintyy useilla unionin luonnonmaantieteellisillä alueilla ja jonka levinneisyysalue ylittää 10 000 neliökilometriä. Lähde: ennallistamisasetuksen 3 artiklan 11 alakohta.

1. TOIMEKSIANTO JA KYSYMYKSENASETTELU

1. Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, jäljempänä ”**MTK**”, on antanut Geradin Partners Asianajotoimisto Oy:lle, jäljempänä ”**GP**” tai ”**me**”, oikeudellisesta selvityksestä Euroopan unionin luontodirektiivin 92/43/ETY¹, jäljempänä **luontodirektiivi**, mukaisten **luontotyyppien tulkintakäsikirjan**, Interpretation Manual of European Union Habitats, ns. **habitaattimanuaalin** oikeudellisesta asemasta EU:n oikeudessa sekä merkityksestä ja hyödyntämisestä jäsenmaiden kansallisessa luonnonsuojelu- ja ennallistamissääntelyssä. Toimeksiannon käsittämisen selvityksen rahoittamiseen ovat osallistuneet **MTK, Metsämiesten Säätiö, Marjatta ja Eino Kollin Säätiö, Stiftelsen Finlandssvenska Jordfonden** sekä **Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund r.f.** Toimeksiannon mukaisesti selvityksessä tarkastellaan erityisesti habitaattimanuaalin ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1991 luonnon ennallistamisesta², jäljempänä **ennallistamisasetus**, välistä suhdetta ja habitaattimanuaalin merkitystä ennallistamisasetuksessa säädetyn kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelussa ja kansallisten joustojen mahdollisuuksien maksimaalisessa hyödyntämisessä.
2. Toimeksiannon tavoitteena on saada riippumaton oikeudellinen arviointi ja sen perusteella mahdollisimman selkeä käsitys siitä, mikä on habitaattimanuaalin oikeudellinen painoarvo ja kuinka laajaa kansallista liikkumavaraa Suomella on ennallistamisasetuksen toimeenpanossa. Tavoitteena on myös eduskunnan ympäristövaliokunnan luonnonsuojelulain (9/2023) muuttamista koskevassa mietinnössään YmVM 11/2026 vp esittämien habitaattimanuaalin tulkintaa ja maksimaalisia kansallisia joustoja koskevien tulkintojen oikeudellinen tarkastelu.³ Selvityksessä lisäksi esitetään arviointi luontotyyppien tulkintaan ja joustokeinoihin liittyvistä oikeudellisista riskeistä.
3. Eduskunta hyväksyi vuonna 2026 ennallistamisasetuksen kansallista toimeenpanoa täydentävät säännökset luonnonsuojelulakiin.⁴ Luonnonsuojelulain uudessa 13 a §:ssä ei säädetä kansallisen ennallistamissuunnitelman aineellisesta sisällöstä vaan ainoastaan valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi kuuluvista asioista ja ennallistamissuunnitelman valmistelusta valtioneuvostossa. Ympäristöministeriö vastaa ennallistamissuunnitelman laatimisesta, kukin ministeriö valmistelee omaa toimialaansa koskevan osuuden ja valtioneuvosto päättää suunnitelmaluonnoksen toimittamisesta komissiolle sekä hyväksyy lopullisen suunnitelman. Suunnitelman täytäntöönpanon ohjaus ja seuranta kuuluvat kullekin ministeriölle sen toimialalla. Pykälän mukaan suunnitelma ei sellaisenaan vaikuta yksityisten maanomistajien oikeuksiin tai velvollisuuksiin, eikä ennallistamisasetuksen 15 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin viitteellisiin karttoihin merkitä ennallistamistoimenpiteitä yksityisomistuksessa oleville maa-alueille.

¹ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta, EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7–50, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1992/43/oj>.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1991, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2024, luonnon ennallistamisesta ja asetuksen (EU) 2022/869 muuttamisesta, EUVL L, 2024/1991, 29.7.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1991/oj>.

³ Ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 11/2026 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta HE 91/2026 vp.

⁴ Eduskunnan vastaus EV 116/2026 vp, HE 91/2026 vp.

4. Eduskuntakäsittelyssä nousivat esiin kriittisessä sävyssä valmistelun tietopohja sekä ennallistamisen huomattavat taloudelliset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Ympäristövaliokunta korosti mietinnössään eduskunnan tiedonsaantioikeutta ja kansallisen liikkumavaran täysimääräistä hyödyntämistä. Samalla valiokunta edellytti, että habitaattimanuaalin tulkinnassa minimoidaan kansantaloudelliset vaikutukset ja että määritelmät tehdään niin selkeärajaisiksi, että ne kannustavat monimuotoisuustyön vapaaehtoiseen lisäämiseen.⁵
5. Ennallistamissuunnitelman taloudellinen merkitys on huomattava. Komissio arvioi alkuperäisen asetusehdotuksen kustannusten olevan Suomelle 931 miljoonaa euroa vuodessa. Kansallisessa valmistelussa arviota on pidetty ylimitoitettuna, mutta kustannusten voidaan joka tapauksessa arvioida olevan merkittäviä. Ympäristövaliokunta on tämän vuoksi painottanut toimien kustannustehokasta ja vaikuttavaa kohdentamista sekä käytännön toteuttamiskelpoisuutta. Ympäristövaliokunnan mietinnön mukaan ennallistamissuunnitelma on pyrittävä laatimaan siten, että perustaksi otetaan tehokkaimmat ja myös asetuksen vaatimusten täyttämisen kannalta tarkoituksenmukaisimmat keinot ennallistamiseen sekä sellainen tavoitteiden laskeminen ja kustannussäästöt, että luontokadon pysäyttämisen tavoitetta ei vaaranneta. Ennallistamissuunnitelmaa laadittaessa on otettava huomioon, ettei siihen sisälly pidemmälle meneviä toimenpiteitä kuin on ennallistamisasetuksen kannalta välttämätöntä.⁶ Oikeudellinen ydinkysymys on, miten kansallista liikkumavaraa voidaan käyttää tehokkaasti vaarantamatta luontodirektiivin ja ennallistamisasetuksen sitovien tavoitteiden ja jäsenvaltiota sitovien velvoitteiden toteutumista.
6. Tässä selvityksessä arvioidaan ennallistamissuunnitelman valmisteluakataulua huomioon ottaen Suomen liikkumavaraa habitaattimanuaalin tulkinnassa ja soveltamisessa. Lisäksi arvioidaan, missä määrin ennallistamisasetuksen tulkinta ja kansallisen ennallistamissuunnitelman laatiminen ovat sidoksissa habitaattimanuaalin määritelmiin. Selvityksessä vastataan erityisesti seuraaviin oikeudellisiin kysymyksiin:
 - i. Mikä on habitaattimanuaalin oikeudellinen asema ja luonne unionin oikeudessa?
 - ii. Onko habitaattimanuaali sitova oikeuslähde, pehmeän sääntelyn väline vai muu tulkinnan apuväline?
 - iii. Mikä on habitaattimanuaalin merkitys suhteessa luontodirektiiviin, ennallistamisasetukseen ja jäsenvaltioiden harkintavaltaan?
 - iv. Mitä oikeudellisia riskejä liittyy habitaattimanuaalia suppeampiin tai laajempiin kansallisiin määritelmiin?
 - v. Onko samaa luontotyyppiä tulkittava yhdenmukaisesti Natura 2000 -alueilla ja talousmet-
sissä, ja milloin tarkentuva tieteellinen tieto voi edellyttää aikaisempien Natura-päätösten tai tietojen uudelleenarviointia?

⁵ YmVM 11/2026 vp, s. 6: "Ennallistamisasetuksen kansallisen toimeenpanosuunnitelman laadinnassa tulkitaan EU:n luontodirektiivin (92/43/ETY) luontotyyppien tulkintakäsikirjaa (Interpretation Manual of European Union Habitats) maksimaalisia kansallisia joustoja käyttäen niin, että kansantaloudelliset vaikutukset minimoidaan ja määrittelyistä tehdään niin selkeärajaiset, että ne kannustavat monimuotoisuustyön vapaaehtoiseen lisäämiseen".

⁶ Ks. YmVM 11/2026 vp, s. 5 ja 7 sekä siinä viitatus YmVL 41/2022 vp ja U 76/2022 vp.

vi. Miten ennallistamisasetuksen kansalliset joustot suhteutuvat luontotyyppien määritelmiin?

7. Selvityksessä tarkastellaan Suomen käytäntöä habitaattimanuaalin hyödyntämisessä ja analysoidaan riittävän yksityiskohtaisesti habitaattimanuaalin suhdetta Suomessa käytettäviin luontotyyppimääritelmiin. Tarkastelu painottuu metsänhoidon ja taloudellisen toiminnan kannalta merkittäviin luontotyyppeihin. Turvemaiden osalta arvioidaan erikseen, voivatko ennallistamisessa käytettävät määritelmät poiketa ilmastopolitiikan määritelmistä ja missä määrin muissa yhteyksissä laaditut määritelmät ohjaavat ennallistamista. Samalla arvioidaan, millaisia rajoja oikeusvarmuus, yhdenvertaisuus ja lainsäädännön johdonmukaisuus asettavat kansalliselle harkintavallalle.
8. Kansallisen harkintavallan sisältöä ja rajoja täsmennetään oikeusvertailulla. Vertailu kohdistuu muihin boreaalisella luonnonmaantieteellisellä alueella sijaitseviin jäsenvaltioihin eli Ruotsiin, Viroon, Latviaan ja Liettuaan. Tarkastelussa selvitetään, onko habitaattimanuaalin määritelmiä sovellettu sellaisinaan vai täsmennetty kansallisesti ja millaisiin tieteellisiin, oikeudellisiin tai käytännöllisiin perusteisiin täsmennykset nojaavat. Boreaalinen vertailu on perusteltu, koska alkuperäisen luontodirektiivin valmisteluun ei osallistunut boreaalisen luonnonmaantieteellisen alueen jäsenvaltioita ja koska juuri boreaalisten luontotyyppien tulkinta on keskeinen Suomen kansallisen liikkumavaran kannalta.
9. Selvityksen tavoitteena on muodostaa oikeudellisesti perusteltu arvio siitä, miten habitaattimanuaalia voidaan ja tulee käyttää Suomen kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelussa. Samalla täsmennetään kansallisen liikkumavaran perusteet ja rajat sekä eri sääntely-yhteyksissä käytettävien määritelmien keskinäistä johdonmukaisuutta koskevat vaatimukset ja toisistaan poikkeaviin määritelmiin tai niiden sovelluksiin ja tulkintoihin liittyvät oikeudelliset riskit.

2. LUONTOTYYPPIEN TULKINTAKÄSIKIRJAN OIKEUDELLINEN ASEMA EU:N ENNALLISTAMISASETUKSEN NÄKÖKULMASTA

2.1 EU:n luontodirektiivi ja ennallistamisasetus sekä luontotyyppien tulkintakäsikirja (habitaattimanuaali)

10. Luontodirektiivi ja lintudirektiivi muodostavat Euroopan unionin luonnonsuojeluoikeuden historiallisen perustan. Luontodirektiivi koskee luontotyypejä sekä luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa. Sen tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä ja varmistaa unionin tärkeänä pitämien luontotyyppien sekä lajien suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai ennalleen saattaminen. Lintudirektiivi täydentää sääntelykokonaisuutta luonnonvaraisten lintujen ja niiden elinympäristöjen suojelulla.⁷
11. Luonto- ja lintudirektiivejä on tulkittava osana unionin perussopimusten mukaista ympäristöoikeudellista kokonaisuutta. Korkea ympäristönsuojelun taso, ympäristön laadun parantaminen ja kestävä kehitys ovat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 3 artiklan 3 kohdassa, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 11 ja 191 artiklassa sekä perusoikeuskirjan 37 artiklassa vahvistettuja unionin oikeuden perustavanlaatuisia tavoitteita ja oikeusperiaatteita. Kestävä kehitys EU-oikeudessa ei merkitse ympäristötavoitteiden eristämistä taloudellisista ja sosiaalisista tavoitteista tai ympäristötavoitteiden kaikenkattavaa ensisijaisuutta, vaan ympäristöön ja luonnonvarojen kestävään hyödyntämiseen liittyvien tavoitteiden yhteensovittamista taloudellisten ja sosiaalisten sekä solidaarisuutta ja sukupolvien välistä vastuuta koskevien tavoitteiden kanssa unionin lainsäätäjän säätämässä oikeudellisissa menettelyissä.
12. Suomessa luonnon ja sen monimuotoisuuden turvaaminen kiinnittyy perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen. Säännöksellä on uudemmassa perustuslakivaliokunnan käytännössä aikaisempaa vahvempi tulkintavaikutus eri perusoikeuksien yhteensovittamisessa, ja perustuslain ympäristövastuusäännöksen asianmukainen huomioon ottaminen voi vaikuttaa myös lain säätämisjärjestyksen arviointiin. Perustuslain ympäristövastuusäännös toteutuu kuitenkin pääosin aineellisen lainsäädännön ja sen asianmukaisen toimeenpanon kautta. Sama pätee myös unionin oikeuteen. SEUT 11 artiklassa nimenomaisesti todetaan, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävä kehityksen edistämiseksi.
13. Luontodirektiivin kuten yleensäkin unionin oikeuden tulkinnassa lähtökohtana ovat Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella säädöksen sanamuoto, systemaattinen rakenne ja asiayhteys sekä unionin oikeuden ja säädöksen tavoitteet. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti kaikessa unionin oikeuden tulkinnassa on otettava huomioon asiayhteys.⁸

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta, EUVL L 20, 26.1.2010, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/147/oj>, lintudirektiivi.

⁸ Ks. esimerkiksi tuomio 16.7.2026, AGCOM, C-421/24, 21 kohta, EU:C:2026:592; tuomio 19.12.2024, Ford Italia, C-157/23, EU:C:2024:1045, 42 kohta; ja tuomio 6.10.1982, Cilfit ym., 283/81, EU:C:1982:335, 20 kohta.

14. Luontodirektiivin johdanto-osassa luonnon monimuotoisuuden suojelu yhdistetään kestäväan kehitykseen sekä taloudellisten, sosiaalisten, sivistyksellisten ja alueellisten vaatimusten huomioon ottamiseen. Habitaattimanuaali puolestaan täsmentää direktiivin liitteen I luontotyyppien tieteellistä ja teknistä sisältöä. Sen tehtävä on tukea direktiivin yhdenmukaista ja tehokasta soveltamista, ei korvata direktiivin sääntelyä. Habitaattimanuaali itsessään ei ole delegoitu tai täydentävä säädös, vaan kyse on soft law -asiakirjasta.
15. Luontodirektiivin keskeiset käsitteet on määritelty direktiivin 1 artiklassa. Luontotyyppi on maantieteellisten, abioottisten ja bioottisten ominaisuuksien luonnehtima luonnontilainen tai puolittain luonnontilainen maa- tai vesialue. Suojelun taso on erikseen määritelty luontodirektiivin 1 artiklassa. Suojelun taso kuvaa luontotyyppiin ja sille luonteenomaisiin lajeihin vaikuttavien tekijöiden yhteisvaikutusta. Taso on suotuisa, kun luontotyypin luontainen levinneisyys ja esiintymisalueet ovat vakaita tai laajenemassa, säilymisen edellyttämät rakenteet ja toiminnot ovat olemassa ja todennäköisesti säilyvät sekä luonteenomaisten lajien suojelun taso on suotuisa.⁹
16. Luontodirektiivin 2 artikla määrittää direktiivin tavoitteet ja niitä koskevan yhteensovittamisen lähtökohdan. Artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan toimenpiteillä edistetään luonnon monimuotoisuuden säilymistä sekä pyritään unionin tärkeänä pitämien luontotyyppien ja lajien suotuisan suojelun tason säilyttämiseen tai ennalleen saattamiseen. Artiklan 3 kohdan mukaan toimenpiteissä otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet.
17. Luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohta ei kuitenkaan ole yleinen poikkeussäännös direktiivin asettamista velvoitteista. Sen tarkoittamien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten vaatimusten sekä alueellisten ja paikallisten erityispiirteiden oikeudellinen paino riippuu siitä, missä direktiivin tarkoittamassa menettelyssä harkintaa kulloinkin käytetään. Alueiden tunnistamisessa Natura 2000 -verkostoon ja niiden ehdottamisessa komissiolle ratkaisevia ovat 4 artiklan 1 kohdan ja liitteen III ensimmäisen vaiheen tieteelliset perusteet. Taloudelliset ja sosiaaliset näkökohdat voivat sen sijaan vaikuttaa esimerkiksi suojelutoimenpiteiden toteuttamistapaan ja direktiivissä nimenomaisesti sallittujen myöhempien poikkeusten arviointiin.
18. Luontodirektiivin 3 artiklalla perustetaan Natura 2000 -verkosto. Se koostuu erityisten suojelutoimien alueista, joilla esiintyy liitteen I luontotyyppejä tai liitteen II lajien elinympäristöjä, sekä lintudirektiivin mukaisista erityisistä suojelualueista. Verkoston avulla on varmistettava kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella.
19. Luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohta koskee jäsenvaltion kansallista ehdotusvaihetta. Jäsenvaltion on laadittava liitteessä III vahvistettujen ensimmäisen vaiheen perusteiden ja asianmukaisen tieteellisen tietämyksen perusteella luettelo alueista, joilla esiintyy liitteen I luontotyyppejä tai liitteen II lajeja. Luettelo sekä kutakin aluetta koskeva kartta, nimi, sijainti, laajuus ja valintaperusteiden soveltamista koskevat tiedot toimitetaan komissiolle vakiomuotoisella tietolomakkeella. Tietolomakkeen oikeudellinen perusta on luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, jonka mukaan alueluettelo toimitetaan komissiolle ”yhdessä kutakin

⁹ Suomalaisesta tulkinnasta, ks. Kukkala Aija ym. (2025), Luontodirektiivin luontotyypit Suomessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 32/2025 (jäljempänä ”**Syke 32/2025**”), s. 19.

aluetta koskevien tietojen kanssa” ja nämä tiedot toimitetaan ”lomakkeella, jonka komissio on valmistellut 21 artiklassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti”.

20. Tarkemmin tietolomakkeesta säädetään komission täytäntöönpanopäätöksessä, nykyisin komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2023/2806 Natura 2000 -alueiden tietolomakkeesta.¹⁰ Vakiomuotoinen tietolomake on EU-oikeudellisesti merkityksellinen väline luonto- ja lintudirektiivin täytäntöönpanossa. Tietolomakkeella kootaan luonto- ja lintudirektiivien toimeenpanon kannalta keskeiset tiedot. Tietolomakkeelle kirjattavat tiedot sekä säännökset tietolomakkeiden päivittämistä ja näiden säännösten tulkinnasta ovat samoin merkittäviä myös ennallistamisasetuksen kansallisen toimeenpanon kannalta. Tietolomakkeisiin kirjatut luontotyyppien pinta-alat ja suojeluperusteet muodostavat tärkeän osan siitä tietopohjasta, jota vasten Suomen velvoitteita ennallistamisessa määritellään ja arvioidaan. Tekninen tietolomake on käytännössä täytäntöönpanopäätösten muutoksilla muuttunut välineeksi, jolla dokumentoidaan alueen luontotyytit ja lajit sekä alueen suojelutavoitteet, suojelutoimenpiteet ja alueen hoito- ja suojelutoimien vaikuttavuus.¹¹
21. Jäsenvaltio voi ehdottaa luettelon mukauttamista luontodirektiivin 11 artiklassa tarkoitetun seurannan tuloksiin perustuen. Luontodirektiivin 9 artiklan mukaisesti erityisten suojelutoimien alue voidaan komission tekemän seurannan ja luontodirektiivin 21 artiklan mukaista komiteamenettelyä noudattaen poistaa Natura -verkostosta, jos luonnollinen kehitys 11 artiklassa säädetyn seurannan mukaisesti sitä edellyttää. Natura -verkkoon ja luontodirektiivin tarkoittaman yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien luetteloon liittyy seuranta.
22. Luontodirektiivin 4 artiklan 2 ja 3 kohta koskevat unionin tason valintavaihetta. Komissio laatii yhteisymmärryksessä jäsenvaltion kanssa ja liitteen III toisen vaiheen perusteiden nojalla luonnoksen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloksi sekä hyväksyy luettelon komiteamenettelyssä. Jos ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppijä tai lajeja sisältävät ilmoitetut alueet kattavat yli viisi prosenttia jäsenvaltion alueesta, liitteen III toisen vaiheen perusteita voidaan jäsenvaltion ja komission yhteisymmärryksessä soveltaa joustavammin. Joustomahdollisuus koskee unionin tason verkostovalintaa, ei kansallista oikeutta jättää ekologisesti merkityksellisiä alueita tunnistamatta.
23. Kun alue on hyväksytty yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi, jäsenvaltion on luontodirektiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan muodostettava se erityisten suojelutoimien alueeksi mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuuden vuoden kuluessa. Toteuttamisjärjestys määräytyy alueen suojelumerkityksen, Natura 2000 -verkon yhtenäisyyden sekä aluetta uhkaavan huononemisen tai häviämisen perusteella. Artiklan 5 kohdan mukaan 6 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan suojajärjestelmää sovelletaan siitä lähtien, kun alue on merkitty komission hyväksymään luetteloon. Direktiivin 4 artikla sisältää siten oikeudellisesti erilliset kansallisen tunnistamisen, unionin hyväksymisen ja kansallisen suojelualueeksi osoittamisen vaiheet.
24. Se, milloin tietolomakkeet ja niiden perustana oleva luontotyyppien ja lajien kartoitustieto on unionin oikeuden mukaan päivitettävä, on keskeinen kysymys ennallistamisasetuksen

¹⁰ Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2023/2806, annettu 15 päivänä joulukuuta 2023, Natura 2000 -alueiden tietolomakkeesta (jäljempänä ”**täytäntöönpanopäätös tietolomakkeesta**”) (tiedoksi annettu numerolla C(2023) 8623), EUVL L, 2023/2806, 18.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/2806/oj.

¹¹ Komission täytäntöönpanopäätös (EU) 2023/2806.

kansallisen toimeenpanon kannalta, sillä tietolomakkeisiin kirjatut luontotyyppien pinta-alat ja suojeluperusteet muodostavan tietopohjan, jota vasten Suomen velvoitteita mitataan. Kun puhutaan tietolomakkeen päivittämistä, on syytä erottaa kolme eri velvoitetta: i) tietojen toimittaminen, ii) tietopohjan ajan tasalla pitäminen sekä iii) luettelon tai rajauksen mukauttaminen. Näistä toinen ja kolmas kohta ovat relevantteja nyt käsiteltävän aiheen kannalta, sillä ensimmäinen velvoite tulee täyttää jo alueen ehdottamisen ja luokitellun yhteydessä. Käsitellään ensin tietojen ajan tasalla pitämistä.

25. Luontodirektiivi ei sisällä tarkkaa ja täsmällistä sääntelyä, joka velvoittaisi päivittämään tietolomakkeen määräajoin. Luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan yleisellä tasolla, että luettelo on päivitettävä *tarvittaessa* vastaamaan 11 artiklassa tarkoitetun seurannan tuloksia. Myöskään 11 artiklassa ei säädetä seurannan aikajänteestä, vaan artiklassa todetaan vain jäsenvaltioilla olevan vastuu huolehtia luontotyyppien ja lajien suojelun tason seurannasta. Komission täytäntöönpanopäätöksen tietolomakkeesta johdanto-osan perustelukappaleessa 6 kuitenkin todetaan, että tietolomakkeen sisältöä olisi päivitettävä säännöllisesti ja suositukseksi esitetään päivittämistä vähintään kuuden vuoden välein. Nimensä mukaisesti kyseinen ohjeistus on lähtökohtaisesti suositus, eikä siten tarkkaa lomakkeen päivitystä koskevaa velvoittavaa säännöstä ole sisällytetty täytäntöönpanopäätökseen. Annettua suositusta voidaan kuitenkin pitää erittäin vahvana odotuksena luontodirektiivin perusteella tarkoitetusta toimintatavasta, jonka noudattamatta jättäminen tulisi pystyä perustelemaan vahvasti.
26. Komissio on myös antanut tiedonannon Natura 2000 -alueisiin liittyvien suunnitelmien ja hankkeiden arvioinnista.¹² Tiedonannon mukaan tarkasteltaessa suunnitelman tai hankkeen merkittäviä vaikutuksia, jos luontotyyppien ja lajien esiintymisestä alueella ei ole riittävästi tietoa tai tiedot ovat vanhentuneita, oletetaan, että toimen merkittävät vaikutukset ovat todennäköisiä.¹³ Siten toiminnanharjoittajalle voi aiheutua haittaa päivittämättömistä tiedoista, mikä tarkoittaa, että lomakkeiden pitäminen ajan tasalla tulisi olla myös jäsenvaltioiden intressissä.¹⁴
27. Kolmas kohta eli luettelon tai rajauksen muuttaminen, joka voi johtaa tietojen poistamiseen lomakkeelta, poikkeaa perusteiltaan huomattavasti tietojen ajan tasalla pitämisestä. Luontotyyppin, lajin tai maa-alueen poistaminen suojelun kohteista ja siten lomakkeelta, on hyväksyttävää vain, jos poistaminen perustuu todistettuun, aitoon tieteelliseen virheeseen, luonnolliseen kehitykseen tai luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan asianmukaisen soveltamisen tilanteeseen. Siten tietojen poistamiselle on asetettu edellytykset säädöstasolla, toisin kuin päivittämiselle.
28. Luontodirektiivin liitteessä I, joka on siten osa direktiivin jäsenvaltiota oikeudellisesti velvoittavia säännöksiä, luetellaan yhteisön tärkeinä pitämät luontotyypit. Liitteen johdannossa todetaan nimenomaisesti, että ohjeita luontotyyppien tulkinnasta annetaan Interpretation Manual

¹² Komission tiedonanto Natura 2000 -alueisiin liittyvien suunnitelmien ja hankkeiden arviointi – Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa koskevat menetelmäohjeet 2021/C 437/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1028\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XC1028(02)).

¹³ Komission tiedonanto Natura 2000 -alueisiin liittyvien suunnitelmien ja hankkeiden arvioinnista, s. 7.

¹⁴ On myös olennaista huomioda, että komissio käyttää tietolomakkeita rikkomuskanteen määrällisenä näyttöperustana, sillä se voi laskea niistä suojeltavien kohteiden lukumäärän ja verrata lukua asetettuihin suojelutavoitteiden määrään. Siten ajantasainen ja tarkkarajainen ilmoitus rajaa velvoitteiden laskentapohjaa, kun taas laaja ja vanhentunut ilmoitus voi kasvattaa sitä. Ks. unionin tuomioistuimen tuomio asia C-444/21, komissio v. Irlanti, tuomio 29.6.2023, ECLI:EU:C:2023:524, kohta 76.

of European Union Habitats -julkaisussa.¹⁵ Viittaus kuuluu direktiivin sitovaan liitteeseen, mutta sen sanamuoto osoittaa manuaalin olevan tulkintaohje. Liitteessä ei säädetä manuaalin jokaisen yksityiskohdan sisällyttämisestä direktiiviin, eikä manuaalia ole annettu delegeoituna säädöksenä tai täytäntöönpanosäädöksenä.¹⁶ Komission täytäntöönpanopäätöksessä samoin todetaan, että luontotyyppien tulkintakäsikirja tarjoaa viitekehyksen ja lähtökohdat luontotyyppien tunnistamiseen ja edustavuuden arviointiin.¹⁷

29. Natura-alue ja luontotyyppi tai Natura-luontotyyppi ovat kaksi eri asiaa. Natura-alueella tarkoitetaan luontodirektiivin mukaista, jäsenvaltion muodollisesti nimeämää maantieteellistä kokonaisuutta. Natura-alue on siis hallinnollisesti rajattu, komissiolle ilmoitettu ja virallisella päätöksellä perustettu alueyksikkö, jolla on oma tunnuksensa, rajansa ja aluekohtaiset suojeluperusteensa. Natura-luontotyyppi puolestaan ei ole alue vaan tieteellinen luokitteluyksikkö: se on luontodirektiivin liitteessä I lueteltu, ekologisesti ja kasvillisuudeltaan määritelty ekosysteemin tyyppi, jolla on oma tunnuslauseensa (esim. 9010 boreaaliset luonnonmetsät). Kunkin luontotyyppin sisällöllinen kuvaus (tuntomerkit, tyyppilliset lajit ja erottelu lähisukuisista tyypeistä) on kirjattu komission Interpretation Manual of European Union Habitats -julkaisuun, jota käytetään luontotyyppien tunnistamiseen ja rajaamiseen maastossa. Luontotyyppit voivat esiintyä myös Natura-alueiden ulkopuolella, tarkoittaen ettei luontotyyppi ole riippuvainen Natura-alueesta. Tämä erotus käy ilmi myös ennallistamisasetuksesta, jonka velvoitteet on kohdistettu nimen omaan luontotyyppisiin, riippumatta siitä, sijaitsevatko niiden esiintymät Natura-alueella vai sen ulkopuolella.¹⁸
30. Interpretation Manual of European Union Habitats, eli habitaattimanuaali, on komission ympäristöasioiden pääosaston laatima ja luontodirektiivin 20 artiklassa tarkoitetun habitaattikomitean hyväksymä tieteellinen ja tekninen viiteasiakirja. Sen pohjana ovat alun perin Université Libre de Bruxellesin laatima tutkimus, kansallisten asiantuntijoiden työ ja CORINE Biotopes -luokitus. Manuaalia on päivitetty unionin laajentumisten ja tieteellisen tiedon kehittymisen yhteydessä. Nykyistä EUR 28 -manuaalia edelsivät EUR 12, EUR 15, kymmenen uuden jäsenvaltion konsolidointi, EUR 25 ja EUR 27.¹⁹
31. Suomen, Ruotsin ja Itävallan liittyminen unioniin johti boreaalisen luonnonmaantieteellisen alueen lisäämiseen direktiivin järjestelmään. EUR 15 -manuaaliin lisättiin uusia boreaalisia luontotyyppiejä koskevat kuvaukset ja pohjoismainen kasvillisuusluokitus. Kehitys osoittaa, ettei manuaalin sisältö ole syntynyt yksisuuntaisesti komissiossa, vaan jäsenvaltioiden ja komission

¹⁵ Interpretation Manual (EUR 12-28), ks. Interpretation Manual of European Union Habitats, EUR 28, huhtikuu 2013, Euroopan komissio (DG Environment) (jäljempänä **“EUR 28 -manuaali”**). Aiemmat versiot: EUR 12 (habitaattikomitea hyväksynyt 1995/1996), EUR 15 (hyväksytty 4.10.1999), konsolidointi kymmenen liittyneen valtion osalta (14.3.2002), EUR 25 (2003), EUR 27 (2007).

¹⁶ Luontodirektiivin liitteen I johdantovirke.

¹⁷ Ks. Täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2023/2806 liitteen kohdan 3.1. alakohtineen selitteet.

¹⁸ Ks. esimerkiksi ennallistamisasetuksen artikkelit 3 ja 4. 4 artiklassa esimerkiksi veloitetaan jäsenvaltiot tarvittaessa asettamaan etusijalle Natura 2000 -alueilla sijaitsevilla alueilla toteutettavat ennallistamistoimenpiteet.

¹⁹ EUR 28 -manuaalin johdanto: asiakirjan pohjana on Université Libre de Bruxelles -tutkimus, kansallisten asiantuntijoiden panos ja CORINE Biotopes -luokitus (1991). Pohjoismainen kasvillisuusluokitus liitettiin manuaaliin vuonna 1993. Priorsoidun luontotyyppien 91D0 kuvausta muutettiin habitaattikomiteassa 14.10.2003.

vuorovaikutuksessa. Pohjoismainen asiantuntemus on siten vaikuttanut yhteiseen tulkinta-aiheeseen.²⁰

32. Boreaalisten luontotyyppien joukossa erityisesti metsäiset luontotyyppit (9010–9080) on määriteltä manuaalissa varsin yleisellä tasolla: kuvaukset nojaavat laadullisiin, mittaamattomiin ilmauksiin (lahopuun ja ikävaihtelun 'riittävä määrä', 'huomattava pinta-ala') eikä niissä anneta numeerisia kynnysarvoja tai kasviyhdyskuntatason (syntaksonomista) alaluokittelua. Tämä poikkeaa esimerkiksi useista Välimeren ja Atlantin alueen kivikko-, kallio- ja metsätyypeistä, joiden määritelmät ulottuvat yksityiskohtaisiin, nimettyihin kasviyhdyskuntaliittoihin saakka. Sen sijaan muut boreaaliset luontotyyppit, kuten suot (7310, 7320) ja saaristotyyppit (1610–1650), on kuvattu selvästi yksityiskohtaisemmin. Tämä tarkoittaa sitä, että maiden, jotka sijoittuvat boreaaliselle vyöhykkeelle, tulee kansallisessa ohjeistuksessaan määritellä luontotyyppien kriteerit tarkemmin. Näin on tehty esimerkiksi Ruotsi, joka on luonut omat, manuaalia tarkemmat, määritelmänsä esimerkiksi taigalle (9010) sekä ruohoiselle kuusimetsälle (9050).
33. Habitaattimanuaalin käytännöllinen tehtävä on varmistaa, että sama liitteen I koodi tarkoittaa eri jäsenvaltioissa ekologisesti riittävän vertailukelpoista luontotyyppiä. Se ei korvaa maastohavaintoja, kansallista ekologista asiantuntemusta tai myöhempää tieteellistä tietoa. Manuaalista poikkeaminen edellyttää oikeudellisesti riittävän painavaa ja dokumentoitua tieteellistä perustelua, mutta manuaalia ei voida rinnastaa direktiiviin, muuhun unionin säädökseen tai toimielimen sitovaan päätökseen.²¹ Manuaalin tulkinnan ja siitä poikkeamisen pitää näin perustua dokumentoituihin ja objektiivisesti ja asiallisesti perusteltuihin tieteellisiin perusteluihin. Kun manuaali on unionissa sen laatimisen ja päivittämisen aikana laaditun laajemman yhteisen näkemyksen kirjaus, ei mikä tahansa tieteellinen perustelu riitä, vaan manuaalista poikkeamisen tieteellisten perusteiden tulee olla riittävän painavia.
34. Perusteluvollisuus täyttyy tällöin helpommin, jos kyse on manuaalin yleisluonteisempien määritelmien täydentämisestä paikallisia ja alueellisia oloja ja ekosysteemejä koskevan tieteellisen tiedon perusteella kuin kokonaan poikkeavien näkemysten esittämisestä. Manuaalissa ollaan kuitenkin jossain määrin sidoksissa direktiivin liitteen 1 luetteloon eli täysin siitä poikkeavaa ryhmittelyä ei voida pitää oikeudellisesti vakuuttavana, koska tällöin yhteys luontodirektiivin ja sen liitteen sanamuotoon katoaa. Luontodirektiivissä on erikseen säädetty 19 artiklassa liitteiden muuttamisesta. Artiklan mukaan neuvosto vahvistaa määräenemmistöllä komission ehdotuksesta tarpeelliset muutokset liitteiden I, II, III, V ja VI mukauttamiseksi tekniikan ja tieteen kehitykseen.
35. Ennallistamisasetus on suoraan sovellettavaa unionin oikeutta. Ennallistamisasetus useassa eri suhteessa täydentää luontodirektiiviä. Luontodirektiivin ja ennallistamisasetuksen säännöksillä on kiinteä systemaattinen yhteys toisiinsa niin lainsäädännön tarkoituksen kuin määritelmien sekä useiden säännösten kautta. Ennallistamisasetuksen 1 artiklan mukaan sääntelyllä edistetään ekosysteemien pitkäaikaista ja kestävä elpymistä, ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista, maaperän huonontumisen nollatasoa, ruokaturvaa ja unionin kansainvälisten sitoumusten täyttämistä. Jäsenvaltioiden alueperusteisten ennallistamistoimenpiteiden on tarkoitus yhdessä kattaa unionin tasolla vähintään 20 prosenttia maa-alueista ja 20

²⁰ EUR 28 -manuaalin johdanto.

²¹ EUR 28 -manuaali, s. 3–7. Asiakirja kuvaa itseään tieteelliseksi viiteasiakirjaksi ja selostaa versiohistorian sekä CO-RINE-kuvausten ja kansallisten asiantuntijakuvausten suhteen.

prosenttia merialueista vuoteen 2030 mennessä sekä kaikki ennallistamisen tarpeessa olevat ekosysteemit vuoteen 2050 mennessä. Asetuksen tavoitteet, keinot ja velvoitteet täydentävät luontodirektiivin suotuisan suojelun tason tavoitetta ja antavat ennallistamiselle aikataulun. Luontodirektiivi puolestaan säätää yleisemmällä tasolla 4 artiklan 4 kohdassa ennallistamisesta suotuisan suojelun tason saavuttamiselle rinnakkaisena keinona biologisen monimuotoisuuden turvaamiseen. Luontodirektiiviä ja ennallistamisasetusta yhdistävät myös yhteiset oikeus- ja tulkintaperiaatteet, kuten kohdealueiden tunnistaminen tieteellisen tiedon ja näytön perusteella.

36. Ennallistamisasetuksen 4 artikla koskee asetuksen liitteessä I ryhmiteltyjä maa-, rannikko- ja makeanveden luontotyyppejä. Ennallistamisasetuksen liitteen I luontotyyppien määrittely on sama kuin luontodirektiivin liitteessä I luetellut luontotyypit, mutta ennallistamisasetuksen liite kohdistaa ennallistamistoimet tiettyihin luontotyyppeihin ja niiden ryhmiin.²² Ennallistamisasetus näin hyödyntää luontodirektiivin liitteen I mukaista luontotyyppien luetteloa ja määrittelyä. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön toimenpiteet, joilla parannetaan hyväksi sellaisten luontotyyppien alueita, joiden tila ei ole hyvä. Vuoden 2030 tavoite koskee vähintään 30:tä prosenttia kaikkien liitteessä I lueteltujen luontotyyppien yhteenlasketusta pinta-alasta, joka ei ole hyvässä tilassa. Vuoteen 2040 mennessä toimenpiteiden on katettava vähintään 60 prosenttia ja vuoteen 2050 mennessä vähintään 90 prosenttia kunkin luontotyyppiryhmän pinta-alasta, joka ei ole hyvässä tilassa. Vuoteen 2030 saakka jäsenvaltioiden on tarvittaessa asetettava etusijalle Natura 2000 -alueilla toteutettavat toimet.
37. Asetuksen 4 artiklan velvoitteet eivät rajoitu olemassa olevien esiintymien tilan parantamiseen. Artiklan 4 kohdan mukaan luontotyyppejä on palautettava alueille, joilla niitä ei esiinny, jotta suotuisa viiteala saavutetaan. Palauttamiseen tarvittavasta lisäpinta-alasta toimenpiteiden on katettava vähintään 30 prosenttia vuoteen 2030, 60 prosenttia vuoteen 2040 ja lähtökohtaisesti 100 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Artiklan 5 kohta mahdollistaa asianmukaisesti perustellun 90–100 prosentin tason. Artiklan 7 kohta asettaa lisäksi lajien ja luonnonvaraisten lintujen elinympäristöjä koskevat laadulliset, määrälliset ja kytkeytyneisyyttä edistävät velvoitteet. Ennallistamisasetusta näin sovelletaan myös luonto- ja lintudirektiivin mukaisten suojelualueiden ulkopuolellakin.
38. Asetuksen 4 artikla kytkee toimenpiteiden kohdentamisen tuoreimpaan tieteelliseen näyttöön, luontodirektiivin 1 artiklan e alakohdan rakenteita, toimintoja ja luonteenomaisia lajeja koskeviin perusteisiin sekä luontodirektiivin 17 artiklan raportointitietoihin. Artiklan 9 kohta velvoittaa saattamaan luontotyyppien tilan tunnetuksi vähintään 90 prosentilla niiden kokonaispinta-alasta vuoteen 2030 ja koko pinta-alalla vuoteen 2040 mennessä. Artiklan 11 ja 12 kohdassa säädetään toimenpiteistä, joilla pyritään jatkuvaan paranemiseen ja merkittävän heikentymisen estämiseen. Natura 2000 -alueita koskeva luontodirektiivin suojajärjestelmä säilyy näiden ennallistamisasetuksen velvoitteiden rinnalla.

²² Ennallistamisasetuksen liitteen I johdannossa todetaan seuraavaa: "Jäljempänä olevaan luetteloon sisältyvät kaikki 4 artiklan 1 ja 4 kohdassa tarkoitetut direktiivin 92/43/ETY (luontodirektiivi) liitteessä I luetellut maa-, rannikko- ja makeanveden luontotyypit sekä kuusi näiden luontotyyppien ryhmää eli 1) kosteikot (rannikko ja sisämaa), 2) niityt ja muut laidunalueet, 3) jokien, järvien sekä tulva- ja ranta-alueiden luontotyypit, 4) metsät, 5) arojen, nummien ja pensaikkojen luontotyypit sekä 6) kallioiden ja dyynien luontotyypit."

39. Asetuksen 11 artikla koskee maatalouden ekosysteemejä ja sen 4 kohta maatalouskäytössä olevaa orgaanista maaperää, joka on ojitettua turvemaata. Asetuksen 12 artikla koskee metsäekosysteemien monimuotoisuuden parantamista yleisten metsälintujen indeksin ja metsäekosysteemi-indikaattorien avulla. Kummankin artiklan toimet ovat 4 artiklan luontotyyppiperusteisten toimien lisäksi toteutettavia velvoitteita. Artiklat eivät muodosta uusia luontodirektiivin luontotyyppejä, vaan laajentavat ennallistamisen ekosysteemiperusteista tarkastelua alueille, jotka eivät välttämättä ole liitteen I luontotyyppejä.
40. Kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimisesta säädetään asetuksen 14 artiklassa ja sisällöstä 15 artiklassa. Suunnitelman on perustuttava uusimpaan tieteelliseen näyttöön. Kunkin luontotyyppin osalta on määritettävä nykyinen kokonaispinta-ala ja levinneisyys, pinta-ala, jonka tila ei ole hyvä, suotuisa viiteala sekä palauttamiseen parhaiten soveltuvat alueet. Arvioinnissa on otettava huomioon historiallista levinneisyyttä koskeva aineisto ja ilmastomuutoksen ennustetut vaikutukset. Suunnitelmassa on lisäksi eroteltava Natura 2000 -verkostossa toteutettavat toimet, kuvattava sosioekonomiset vaikutukset ja hyödyt sekä sovitettava toimenpiteet yhteen ilmasto-, maatalous-, metsä- ja energiapolitiikan kanssa. Habitaattimanuaali ei ratkaise näitä suunnitteluvalintoja, mutta se on edelleen merkityksellinen määrittäessä, mitkä alueet kuuluvat 4 artiklan perustana oleviin luontodirektiivin liitteen I luontotyyppihin.

2.2 Tulkintakäsikirjan oikeudellinen asema ja paikka unionin oikeuslähteissä sekä tosiasiallinen merkitys

41. Habitaattimanuaali ei ole SEUT 288 artiklassa tarkoitettu unionin velvoittava asetus, direktiivi tai päätös. Se ei ole myöskään kyseisessä artiklassa tarkoitettu suositus tai lausunto. Manuaalia ei ole annettu delegoituna säädöksenä tai täytäntöönpanosäädöksenä, eikä sitä ole julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä säädöksenä. Habitaattikomitean hyväksyntä antaa asiakirjalle kuitenkin huomattavaa institutionaalista ja tieteellistä painoarvoa. Liitteen it-sensä muuttaminen tehdään luontodirektiivin 19 artiklassa säädetyssä menettelyssä.
42. Manuaali on näin oikeudelliselta luonteeltaan sitomaton soft law -oikeuslähde mutta tosiasiallisesti ja oikeudellisesti velvoittavan tieteelliseen tietämykseen perustuvaan arvioinnin ja päätöksenteon johdosta vahvasti auktoritatiivinen tieteellinen ja tekninen tulkinta-aineisto. Sen painoarvoa lisää ensinnäkin se, että luontodirektiivin sitova liite I viittaa siihen nimenomaisesti. Toiseksi se on hyväksytty jäsenvaltioiden edustajista koostuvassa habitaattikomiteassa ja laadittu yhteisen asiantuntijatyön perusteella. Manuaali edustaa täten unionissa yhteistä asiantuntijanäkemyksiä. Kolmanneksi luontodirektiivin järjestelmä edellyttää jäsenvaltioiden välillä vertailukelpoista tieteellistä tietoa. Nämä seikat erottavat manuaalin tavallisesta hallinnollisesta ohjeesta.²³
43. Manuaalin johdanto tukee sen luonnehdintaa ohjaavaksi tieteelliseksi ja tekniseksi viiteasiakirjaksi. Johdannossa kuvataan luontotyyppien tunnistamisessa käytettyjen CORINE- ja Palearctic-luokitusten tausta ja tunnistetaan se, etteivät yleiseurooppalaiset kuvaukset aina sellaisinaan riitä kansalliseen soveltamiseen. Alkuperäiset CORINE-kuvaukset muodostavat vähimmäistulkinnan, jota voidaan täydentää kansallisilla asiantuntijakuvauksilla alueellisten varianttien ja maantieteellisen vaihtelun tunnistamiseksi.

²³ EUR 28 -manuaali, s. 3-7.

44. Suomen ja Ruotsin liittyminen unioniin sekä boreaalisen luonnonmaantieteellisen alueen lisääminen direktiivin järjestelmään osoittavat, että myös jäsenvaltioiden asiantuntijatieto on muokannut yhteistä unionin tulkintaa. Manuaali ei ole vaikuttanut vain yksisuuntaisesti jäsenvaltioihin, vaan sen sisältö on syntynyt jäsenvaltioiden ja komission vuorovaikutuksessa.²⁴ Pohjoismainen asiantuntemus on vaikuttanut erityisesti boreaalisen alueen luontotyyppien kuvauksiin.²⁵
45. Luontodirektiivin liitteen I luontotyyppit ovat unionin tärkeinä pitämiä luontotyyppejä. Monet Suomessa esiintyvien tyyppien alkuperäisistä kuvauksista perustuivat keskieuropalaisiin luontotyyppeihin, koska direktiivi annettiin ennen Suomen jäsenyyttä. Kuvauksia täydennettiin boreaalisiin oloihin soveltuviksi, ja tulkintoja valmisteltiin yhdessä Ruotsin ja komission kanssa.²⁶
46. Luontotyyppien sisällyttäminen direktiivin liitteeseen I perustuu niiden suojelutarpeeseen ja edustavuuteen unionin luonnonmaantieteellisillä alueilla. Suomi ja Ruotsi ehdottivat liittymisensä yhteydessä uusia boreaalisia tyyppejä, kuten Fennoskandian luonnontilaisia jokireittejä (3210), palsasoita (7320) ja harjumetsiä (9060). Osa liitteen I tyypeistä, kuten puustoiset suot (91D0), on ensisijaisesti suojeltavia. Unionilla on niiden suojelusta erityinen vastuu ottaen huomioon niiden levinneisyys unionin alueella suhteessa koko luontaiseen levinneisyysalueeseen.
47. Luontodirektiivin luontotyyppien tulkinta perustuu komission habitaattimanuaaliin, kansalliseen Natura 2000 -luontotyyppioppaaseen ja Natura 2000 -luontotyyppien inventointiohjeeseen. Inventoinnit alkoivat Suomessa 1990-luvulla, minkä jälkeen luontotyyppien tulkinta ja maastotunnistaminen ovat kehittyneet. Tietopuutteita on edelleen huomattavasti, ja esiintymät tunnetaan parhaiten suojelualueilla ja Natura 2000 -alueilla.
48. Luontodirektiivi liitteineen, habitaattimanuaali, kansalliset ohjeet ja yksittäisissä hallinnollisissa menettelyissä muodostunut soveltamisaineisto, erityisesti Natura -valmistelussa komission tietolomakkeille kirjatut kuvaukset sekä luontodirektiivin edellyttämä kansallinen seuranta-aineisto muodostavat ympäristöoikeudelle yleensäkin ominaisen monitasoisen kokonaisuuden. Ympäristöoikeudelliselle sääntelylle on ominaista se, että sääntelyn tarve on varsin yksityiskohtaista ja teknistä, minkä vuoksi huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemman asteisiin säännöksiin.²⁷ Habitaattimanuaalilla on keskeinen tehtävä Natura 2000 -alueiden tunnistamisessa, mutta alueiden määrittely ei perustunut yksinomaan siihen. Direktiivi asetti oikeudelliset puitteet, manuaali tieteellisen yhteisen lähtökohdan ja kansalliset oppaat boreaalisiin olosuhteisiin soveltuvan käytännön tulkinnan.

²⁴ EUR 28 -manuaali, 5–7.

²⁵ Suomen ja Ruotsin liittymisen yhteydessä liitteeseen I lisättiin boreaalisia (osin priorisoituja) luontotyyppejä, esim. Fennoskandian luonnontilaiset jokireitit (3210), palsasuot (7320) ja harjumetsät (9060); EUR 15 -manuaaliin lisättiin näitä koskevat kuvauslehdet.

²⁶ Syke 32/2025, s. 21 ja Airaksinen, O. & Karttunen, K. (toim.) 2001. Natura 2000 -luontotyyppiopas. 2. korjattu painos. Ympäristöopas 46, Suomen ympäristökeskus, s. 7 (jäljempänä "**Natura 2000 -luontotyyppiopas**").

²⁷ Perustuslakivaliokunta käsitteli lausunnossaan hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi HE 76/2022 vp sekä myös jätelain muuttamisen yhteydessä ympäristöoikeudellisen sääntelyn erityispiirteitä. Ks. PeVL 67/2022 vp, kappale 16 ja siinä viitatu PeVL 10/2014 vp, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 11/1999 vp, s. 2/I. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I.

49. Suomessa ja Ruotsissa luontotyyppejä on käytännössä tunnistettu kansallisten asiantuntijaoppaiden avulla. Suomessa keskeisiä ovat olleet Natura 2000 -luontotyyppiopas sekä Suomen ympäristökeskuksen ja Metsähallituksen inventointiohje, Ruotsissa Naturvårdsverketin Svenska naturtyper ja tyyppikohtaiset vägledningar. Yksittäisten Natura 2000 -alueiden muodostamisen perusteiden kannalta ratkaisevia ovat vakiomuotoiset tietolomakkeet, joihin suojeluperusteet ja luontotyyppitiedot kirjataan. Tietolomakkeet, kansalliset oppaat ja manuaali muodostavat käytännössä toisiaan täydentävän aineiston, jonka soveltamisessa on turvattava tieteellinen perusteltavuus, yhdenvertaisuus ja hallintokäytännön johdonmukaisuus. Taulukossa 1 kuvataan luontotyyppien tunnistamisen ohjauksen ja toteuttamisen asiakirjoja:

Oikeus- ja tulkintalähde	Oikeudellinen asema	Pääasiallinen tehtävä
Luontodirektiivi ja liite I	Oikeudellisesti sitova unionin lainsäädäntö.	Määrittää oikeudelliset luontotyyppikategoriat, suojelutavoitteet ja menettelyissä sovellettavat perusteet.
Habitaattimanuaali	Oikeudellisesti sitomaton mutta institutionaalisesti vahvaan tukeen sekä käytännössä vaikuttava tieteellinen ja tekninen tulkinta-aineisto.	Yhtenäistää liitteen I luontotyyppien ekologista tulkintaa unionissa. Ohjaa kansallisten tulkintaoppaiden laadintaa ja niiden välityksellä tietolomakkeiden laadintaa
Kansallinen luontotyyppiopas ja inventointiohje	Oikeudellisesti sitomaton kansallinen asiantuntijaohje, jonka painoarvo perustuu tieteelliseen sisältöön ja vakiintuneeseen soveltamiskäytäntöön. Välittää käytännössä habitaattimanuaalin määritelmät kansalliseen käytäntöön.	Sopeuttaa unionin luontotyyppien kansallisiin luonnonoloihin ja käytännön inventointiin.
Natura-tietolomake ja yksittäinen päätös	Soveltamis- ja päätöstieto, jonka oikeusvaikutus määräytyy asianomaisen menettelyn mukaan. Oikeudellisesti merkityksellinen tietoperusta.	Kirjaa esiintymät, suojeluperusteet, rajoukset ja tavoitteet yksittäisessä asiayhteydessä.

Taulukko 1: Luontodirektiivin tarkoittamien luontotyyppien määrittelyn ja tulkinnan lähteet.

2.3 Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä luontotyyppien tulkinnasta ja jäsenvaltion harkintavallasta

50. Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntö määrittää luontodirektiivin tulkinnan ja tarkemman oikeudellisen kehyksen, jossa habitaattimanuaalia ja kansallisia luontotyyppioppaita käytetään ja jonka perusteella jäsenvaltion harkintavaltaa ja sen rajoja arvioidaan.²⁸ Luontodirektiivin ja siten luontotyyppien tulkintaa ohjaa ensinnäkin EUT:n yleinen tulkintatapa unionin oikeuden tulkinnasta. EUT:n eri asioissa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tulkitsemiseksi on otettava huomioon säännöksen sanamuoto ja myös sen asiayhteys sekä sillä tulkittavana olevalla säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka

²⁸ Tähän on valittu tärkeimpiä habitaattimanuaalin merkitystä tai sen luokitteluista poikkeamista koskevia EUT:n ratkaisuja. Luontodirektiivin tulkintaa koskevaa ratkaisukäytäntöä on laajemminkin, Eur-lex tietokannassa 574 ratkaisua, mutta tähän on otettu jäsenvaltion harkintavaltaa luontotyyppien määrittelyssä ohjaavat tärkeimmät ratkaisut, jotka samalla ovat edustava otos tuomioistuimen ratkaisulinjasta. Suurin osa unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä koskee suojelun tason tulkintaa ja myös direktiivin velvoitteiden kansallista täytäntöönpanoa.

osa tulkittava säännös on.²⁹ Säännöksen sanamuotoa ja säännösten tarkoituksia katsotaan ensiksi osana kulloistakin säädöstä ja tämän jälkeen siitä näkökulmasta, miten kyseinen säännös liittyy unionin oikeuden kokonaisuuteen. Unionin ympäristöoikeudellisessakin sääntelyssä sovelletaan näitä yleisiä tulkintaperiaatteita, joissa painoa annetaan myös unionin oikeuden tehokkaalle toteuttamiselle ja tavoitteiden saavuttamiselle (effet utile). Ympäristöoikeudellisessakin asiayhteydessä kysymyksiin, jotka eivät ole unionin direktiivin säännöksiin tyhjentävästi säännelty, soveltaa jäsenvaltion kansallisia säännöksiä ja määräyksiä, kunhan samalla varmistetaan, ettei unionin **direktiivin tavoitteen saavuttamista ja direktiivin tehoa vaaranneta**.³⁰

51. Kansallisilla lisämäärittelyillä ei näin saada joutua ristiriitaan direktiivin säännösten kanssa eikä kansallinen tulkinta saa johtaa siihen, että direktiivin tavoitetta ei saavutettaisi. EUT:n vakiintuneessa oikeuskäytännössä on pitkään annettu painoa myös yleiselle, perussopimusten mukaisen ihmisten terveyden ja ympäristönsuojelun tavoitteiden saavuttamiselle.³¹ Unionin luonnonsuojelu- ja ympäristöoikeudellisen sääntelyn tulkinnassa EUT on usein käytännössään painottanut unionin yhteisiä määritelmiä mutta jäsenvaltioilla on käytännössä tulkinnallista liikkumavaraa ja harkintavaltaa niissä kohdin kuin unionin lainsäädäntö nimenomaisesti osoittaa asioita jäsenvaltiossa harkittavaksi sekä niissä kohdin kuin unionin lainsäädäntö ei yksityiskohtaisesti säädä jostain soveltamisen kannalta merkityksellisestä seikasta. Unionin ympäristöoikeudelliseen lainsäädäntöön tosiasiallista liikkumavaraa jäsenvaltioille määrittää myös komission käytäntö sen suhteen, kuinka yksityiskohtaisesti ja johdonmukaisesti komissio vaatii unionin ympäristölainsäädännön täytäntöönpanoa.
52. EUT:n oikeuskäytännön perusteella arvioinnissa on erotettava luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukainen luontotyyppien tunnistaminen ja Natura 2000 -alueiden ehdottaminen myöhemmästä suojelutoimien, hankkeiden ja ennallistamistoimenpiteiden suunnittelusta. Harkinnan tarkemmat EU-ympäristöoikeudelliset perusteet ja harkintavallan rajat eivät ole näissä vaiheissa samat. Tuomioistuin on tarkastellut jäsenvaltion harkintavallan sisältöä ja rajoja luontodirektiivin ja sen tulkinnan valossa. Habitaattimanuaalin sitovuus ja asema oikeuslähteenä ei sen sijaan ole ollut erillisenä kysymyksenä EUT:n arvioitavana.³²
53. Asioissa *First Corporate Shipping, C-371/98* ja *Stadt Papenburg, C-226/08* annettujen tuomioiden mukaan luontodirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaisen kansallisen luettelon luontotyyppien alueista on perustuttava direktiivin liitteen III perusteisiin ja asianmukaiseen tieteelliseen tietoon. Alueiden ehdottamisen on siten perustuttava **ekologisiin ja luonnon monimuotoisuutta koskeviin tieteellisiin perusteisiin. Taloudellisia, sosiaalisia tai paikallisia**

²⁹ Ks. EUT:n tuomio 15.1.2026, AVR-Afvalverwerking BV, C-692/23, EU:C:2026:4, 37 kohta siinä viitatus tuomio 17.11.1983, Merck, [292/82](#), [EU:C:1983:335](#), 12 kohta ja tuomio 22.12.2022, Sambre & Biesme ja Commune de Farcien-nes, [C-383/21](#) ja [C-384/21](#), [EU:C:2022:1022](#), 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös ks. esimerkiksi tuomio 16.7.2026, AGCOM, C-421/24, 21 kohta, EU:C:2026:592, tuomio 19.12.2024, Ford Italia, C-157/23, EU:C:2024:1045, 42 kohta ja tuomio 6.10.1982, Cilfit ym., 283/81, EU:C:1982:335, 20 kohta.

³⁰ EUT:n tuomio 15.6.2000 asiassa ARCO Chemie Nederland Ltd, C-418/97 ja C-419/97, EU:C:2000:318, 70 kohta.

³¹ Ks. EUT:n tuomio 28.3.1990 yhdistetyissä asioissa Criminal proceedings against G. Vessoso and G. Zanetti, C-206/88 ja C-207/88, EU:C:1990:145, 12 kohta ja tuoreemmasta oikeuskäytännöstä esimerkiksi EUT:n tuomio 14.3.2019, Euroopan komissio vastaan Tšekin tasavalta (TPS-NOLO (Geobal)), C-399/17, EU:C:2019:200, 59 kohta.

³² EUT:n tuomio 7.11.2000 asiassa C-371/98, The Queen vastaan Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd, ECLI:EU:C:2000:600, kohdat 14–16 ja 22–25. Ks. myös julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotus 7.3.2000, erityisesti 54–57 kohdat kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien läpäisyperiaatteesta.

vaatimuksia ei voida käyttää perusteena sille, että ekologisesti merkityksellinen alue jätetään tunnistamatta tai ehdottamatta. Jäsenvaltion harkintavalta 4 artiklan 1 kohdan vaiheessa koskee tieteellisen aineiston arviointia, eikä jäsenvaltion harkintavaltaan kuulu korvata tieteellisiä perusteita taloudellisilla valintaperusteilla. Lisäksi taloudelliset ja sosiaaliset seuratukset voivat tulla arvioitaviksi direktiivin säätämässä myöhemmissä menettelyissä, mutta ne eivät syrjäytä 4 artiklan mukaisen alueiden tunnistamisen ensisijaisesti tieteellisiä valintaperusteita.³³

54. Samaa linjaa vahvistavat edelleen unionin tuomioistuimen tuomiot asioissa *komissio v. Irlanti, C-67/99*, ja *komissio v. Saksa, C-71/99*.³⁴ Jäsenvaltiolla on harkintavaltaa alueita ehdottaessaan, mutta luettelo **ei saa olla** liitteen III yhteisön tärkeinä pitämien alueiden ja erityisten suojelutoimien alueiden valintaperusteisiin nähden **ilmeisen puutteellinen**. Asiassa C-71/99 komissio v. Saksa mainittu käsikirja oli Saksan kansallinen ohje, ei komission hyväksymä habitaattimanuaali. Tuomio vahvistaa oikeuskäytännössä jo aikaisemmin omaksutut tieteellisten valintaperusteiden ensisijaisuuden, jäsenvaltion liikkumavaran ja sen puitteissa olevan harkintavallan käyttöön kohdistuvan oikeudellisen valvonnan perusteet ja näin harkintavaltaa yleisesti rajoittavat unionin oikeudesta johtuvat periaatteet.³⁵
55. Kun alue on sisällytetty jäsenvaltion komissiolle toimittamaan luetteloon, jäsenvaltion on jo ennen komission lopullista hyväksyntää toteutettava tarpeelliset suojatoimet alueen ekologisten ominaispiirteiden säilyttämiseksi. Tämä korostaa luontotyyppien tunnistamisen ja tietojen kirjaimisen oikeudellista merkitystä. Kansallinen tulkintaopas ei ole pelkkä tekninen käsikirja, koska sen avulla tehtävä tieteellinen luokitus voi luontodirektiivin sisältämien säännösten perusteella vaikuttaa unionin oikeuteen perustuvien oikeudellisten velvoitteiden syntymiseen.³⁶
56. Tältä osin unionin oikeuden säännökset ovat jännitteisessä suhteessa Suomen kansallisen perustuslain vaatimuksiin siitä, että oikeusvaikutusten suhteessa yksityisiin tahoihin tulee perustua selkeästi tarkkarajaisiin ja täsmällisiin lain säännöksiin eikä pelkästään liittyä oikeusvaikutuksia esimerkiksi ensisijaisesti tieteellisiin luokitteluihin. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on kuitenkin ensisijaista suhteessa kaikkiin kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltujen edellytysten mukaisesti.³⁷ Suomalaisessa lainsäädännössä ja laintulkinnassa ei ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin.³⁸

³³ EUT:n tuomio asiassa C-371/98, erityisesti 14–16 ja 22–25 kohdat. Ks. myös julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotus 7.3.2000, kohdat 54–57 kestävän kehityksen ja ympäristönäkökohtien läpäisyperiaatteesta; EUT:n tuomio 19.10.2017 asiassa C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap, tuomio 19.10.2017, ECLI:EU:C:2017:774, erityisesti 33–40 kohdat sekä asiaa koskeva julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus 15.6.2017, EU:C:2017:476.

³⁴ EUT:n tuomio tuomio 11.9.2001 asiassa komissio v. Irlanti, C-67/99, EU:C:2001:432 ja EUT:n tuomio 11.9.2001 asiassa C-71/99, komissio vastaan Saksa, ECLI:EU:C:2001:433.

³⁵ EUT:n tuomio asiassa C-71/99, komissio v. Saksa, kohdat 21, 24 ja 26–30. Tuomion 21 kohdassa tarkoitettu käsikirja oli Bundesamt für Naturschutzin kansallinen julkaisu Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000, ei komission habitaattimanuaali.

³⁶ EUT:n tuomio 14.9.2006 asiassa C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern ym., ECLI:EU:C:2006:579, kohdat 35–37 ja 44 kohta. Kansalliseen luetteloon ehdotettujen alueiden ekologisten ominaispiirteet on suojattava jo ennen komission lopullista hyväksyntää.

³⁷ Ks. PeVL 67/2022 vp, kappale 2, PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II.

³⁸ Ks. PeVL 67/2022 vp, kappale 2 ja esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 14 ja siinä mainittu lausuntokäytäntö.

57. Unionin tuomioistuin on tarkastellut tieteellisen arviointivirheen korjaamista ja suojelutoimien uudelleen suuntaamista asiassa *Hoekschewaards Landschap, C-281/16*. Natura 2000 -alueen pienentäminen voi olla mahdollista, jos alkuperäinen luokitus perustui **tieteellisesti osoitettuun virheeseen**. Ennallistamisstrategian, talousarvion tai muun politiikkavalinnan muuttuminen ei kuitenkaan muutu tieteelliseksi virheeksi nimeämällä se sellaiseksi. Mitä pidemmälle Natura 2000 -menettely on edennyt, sitä vahvempaa tieteellistä näyttöä suojeluperusteen poistaminen tai alueen pienentäminen edellyttää.³⁹
58. Asiassa C-281/16 oli yleisemminkin kysymys luetteloon otettujen, yhteisön tärkeinä pitämien alueiden pienentämisen edellytyksistä sekä samalla myös ennallistamistoimien kohteeksi otettavien alueiden muuttamisen yleisemmistä edellytyksistä. EUT totesi, että tarkemman sääntelyn puuttuessa luontodirektiivistä yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luettelon, jota jäsenvaltiot ehdottavat komissiolle kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdan nojalla, mukauttaminen voi käsitellä alueen pinta-alan pienentämisen. Pienentäminen on unionin tuomioistuimen mukaan toteutettava **noudattaen samaa menettelyä kuin alueen merkitseminen luetteloon**. Sama menettely tarkoittaa myös **samojen arviointiperusteiden soveltamista**.⁴⁰ Uudelleenarviointi tehdään näin luontodirektiivin liitteen III arviointiperusteilla ja asianmukaisen tieteellisen tietämyksen perusteella.⁴¹
59. Julkisasiamies Kokott tarkensi ratkaisuehdotuksessaan, että asiassa C-281/16 ei niinkään ollut kysymyksessä tieteellisen arviointivirheen korjaamisesta vaan **suojelutoimien uudelleen suuntaamisesta**. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaan ratkaisevaa uudelleen suuntaamisessa on luontodirektiiviin mukainen luontotyyppien tai lajien suojelun taso. Niin kauan ja sikäli kuin suojelun taso on jo suotuisa eli kulloisetkin esiintymät ovat pysyvästi vähintäänkin vakaita tai jopa laajenemassa, velvollisuutta ennalleensaattamistoimenpiteisiin tai alojen, joilla on mahdollista toteuttaa ennalleensaattamistoimenpiteitä, sisällyttämiseen alue-ehdotuksiin ei ole. Jos epäsuotuisaa suojelun tasoa voidaan parantaa ainoastaan käyttämällä loppuun tietty ennalleensaattamismahdollisuus, olisi vaikea perustella vastaavien toimenpiteiden ja alueiden käyttämättä jättämistä.⁴²
60. Julkisasiamies toi esille jäsenvaltion harkintavallan ja sen kohdentumisen. Jos on olemassa useita esiintymien ennalleen saattamiseen liittyviä mahdollisuuksia, näihin vaihtoehtoihin liittyy lisäksi kaiketi usein harkintavaltaa, joka kuuluu lähinnä jäsenvaltion viranomaisille. Julkisasiamies totesi, että periaatteessa on myös mahdollista muuttaa luontotyyppien ja lajien ennalleensaattamisstrategiaa ajan kuluessa.⁴³ Perusteluvelvollisuudesta julkisasiamies totesi, **että jäsenvaltion on johdonmukaisesti ja parhaiden saatavilla olleiden tieteellisten**

³⁹ EUT:n tuomio 19.10.2017 asiassa C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap, tuomio 19.10.2017, ECLI:EU:C:2017:774, erityisesti 33–40 kohta sekä asiaa koskeva julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus 15.6.2017, EU:C:2017:476.

⁴⁰ EUT:n tuomio asiassa C-281/16, tuomion kohta 30. Tuomioistuin viittasi analogisena perusteluna kannalleen tuomionsa 3.4.2014 asiassa Cascina Tre Pini, C-301/12, EU:C:2014:214, 26 kohta.

⁴¹ EUT:n tuomio asiassa C-281/16, kohta 33.

⁴² Asia C-281/16, julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus, 56 ja 57 kohdat.

⁴³ Asia C-281/16, julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus, 56 ja 57 kohdat.

tietojen perusteella esitettävä, miksi se katsoo, että hyvä suojelun taso voidaan varmistaa tai saavutetaan tulevaisuudessa myös ilman näitä alueita ja vastaavia toimenpiteitä.⁴⁴

61. Kiintoisaa julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa oli edelleen myös se, että hän kiinnitti huomiota komissiolle toimitettujen tietolomakkeiden merkitykseen. Komissiolle toimitetuista vakiotietolomakkeista nimittäin ilmenee julkisasiamiehen mukaan jäsenvaltion alkuperäiset perustelut tietyn alueen luontotyyppien tunnistamiselle ja sisällyttämiselle yhteisön tärkeinä pitämiin alueisiin. **Tietolomakkeille täytetty tieto on näin tuomioistuimen oikeudellisen valvonnan ja mahdollisten muutosten arvioinnin kannalta tärkein tietolähde luontotyyppistä ja suojelutarvetta koskevan arvioinnin perusteista.** Unionin tuomioistuin ei käsittele tuomiossaan perusteluvollisuutta tällä tarkkuustasolla mutta unionin tuomioistuimen ratkaisu ei tältä osin poikkea julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen peruslinjauksista.⁴⁵
62. Euroopan unionin tuomioistuin seurasi tuomiossaan asiassa C-281/16 pitkälti julkisasiamiehen ratkaisuehdotusta. Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus kuvaa näin tarkemmin unionin tuomioistuimen tuomion taustalla vaikuttavaa oikeudellista ajattelua ja tulkintaa. Tuomioistuin ei ole kuitenkaan yhtä yksityiskohtaisella tasolla linjannut tulkintaa. Tuomioistuin otti nimenomaisesti kantaa muutoksiin uuden tieteellisen tiedon perusteella ja vahvisti aikaisemman käytännön mukaisen linjansa muutosten perusteleminen siltäkin osin kuin luontodirektiivi ei sisällä suoraan säännöksiä. Asiassa tuomioistuin kumosi komission täytäntöönpanosäädöksen, jossa suojelualueita oli pienennetty ensisijaisesti taloudellisilla perusteilla. Jäsenvaltion harkintavallan ja sen oikeudellisen arvioinnin kannalta näin olennaista on se, mitä komissiolle on ehdotettu ja ehdotetaan sekä luontotyyppiä ja suojelua koskevat kirjaukset vakiotietolomakkeisiin.
63. Luontodirektiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuun tavoitteeseen pääsemisen turvaaminen oli keskeinen ratkaisuperuste asiassa C-281/16. Kyseisen luontodirektiivin artiklan alakohdan mukaan on varmistettava kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen **suotuisan suojelun tason säilyminen** ja ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella. Jäsenvaltion ehdotus luettelossa olevan alueen pinta-alan pienentämisestä edellyttää sen osoittamista, etteivät kyseiset alueet ole tuon tavoitteen toteuttamisen kannalta olennaisen merkityksellisiä kansallisella tasolla. Komissio voi lisäksi hyväksyä ehdotuksen ja panna sen täytäntöön ainoastaan, jos se päättyy siihen tulokseen, etteivät nuo alueet ole tarpeellisia myöskään koko unionin kannalta. Ratkaisevaa on **tieteellinen näyttö** eivätkä luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohdan mukaiset taloudelliset ja sosiaaliset perusteet.⁴⁶
64. Asiassa *Eesti Suurkiskjad*, C-629/23, annettu tuomio täsmentää luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohdan yleistä merkitystä. **Taloudelliset, sosiaaliset, sivistykselliset ja alueelliset seikat voivat kuulua arvioitaviin tosiseikkoihin**, mutta niiden perusteella suojelun tasoa ei voida pitää suotuisana, **elleivät direktiivin biologiset edellytykset täyty**. Luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohta ei ole yleinen poikkeussäännös, vaan se ohjaa harkintaa niissä valinnoissa, joissa direktiivi jättää jäsenvaltiolle liikkumavaraa.⁴⁷

⁴⁴ Asia C-281/16, julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus, kohta 69.

⁴⁵ Asia V-281/16, julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus, kohdat 47 ja 48.

⁴⁶ EUT:n tuomio asiassa C-281/16, kohdat 32, 36, 37 ja 39.

⁴⁷ EUT:n tuomio 12.6.2025 asiassa C-629/23, *Eesti Suurkiskjad*, ECLI:EU:C:2025:429, erityisesti 67–71 kohdat.

65. Oikeuslähteiden hierarkia ja unionin tuomioistuimen yhdensuuntainen oikeuskäytäntö merkitsevät käytännössä, ettei kansallinen viranomaislainen voi perustella liitteen I ekologisen ydinsäällön muuttamista habitaattimanuaalin muodollisella sitomattomuudella. Komissio tai kansallinen viranomaislainen ei toisaalta voi tehdä manuaalin yksittäisestä ilmaisusta ehdotonta velvoitetta, ellei tulkinta saa tukea direktiivin varsinaisten säännösten sanamuodosta, systematiikasta ja systemaattisesta asiayhteydestä sekä tavoitteista ja parhaasta käytettävissä olevasta tieteellisestä tiedosta. Manuaalin painoarvo on yksinomaan tulkinnallinen ja saa oikeudellisia vaikutuksia tietolomakkeiden merkintöjen kautta.⁴⁸ Manuaalin osalta on näin tulkinnanvaraava mutta tarkasteltaessa manuaalin merkitystä ja sitovuutta on erotettava luontodirektiivien liitteen sisältämien ja manuaalin tarkemmin määrittelemien luontotyyppien tulkinta yhtäältä ja määritelmien muuttaminen.
66. Tieteellisesti perusteltujen, habitaattimanuaalia täydentävien ja sitä tulkitsevien kannanottojen esittämisen suhteen jäsenvaltiolla on harkintavaltaa. Oikeudellisen tarkastelun kannalta olennaista ovat kuitenkin Natura -verkostoon sisällyttämistä sekä suojelu- ja ennallistamistoimia koskevien päätösten perustelut, jotka unionin luetteloiden laatimisessa on kirjattu komissiolle toimitettuihin tietolomakkeisiin. Tietolomakkeiden tason tarkastelu on näin oikeudellisesti merkityksellistä.

2.4 Kansallinen lainsäädäntö ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntö

67. Suomessa luontodirektiivissä säädetyn Euroopan unionin Natura 2000 -verkoston toimeenpanosta säädetään nykyisin vuoden 2023 luonnonsuojelulain 5 luvussa (33 § - 42 §), minkä lisäksi Natura 2000 -verkoston suojelun toteuttamiseen sovelletaan luonnonsuojelulain 15 §:n säännöksiä luonnonsuojeluohjelmista. Vuoden 2023 luonnonsuojelulain 5 luvun säännökset korvaavat aikaisemman luonnonsuojelulain (1096/1996) 10 luvun säännökset. Uuden luonnonsuojelulain 5 luku vastaa sisällöllisesti aikaisemman lain 10 luvussa säädettyä ja lakiin tehtiin uudistuksessa vain vähäisiä tarkennuksia. Vuoden 2023 luonnonsuojelulaki -uudistuksessa vahvistettiin muutoin kansallista, luontodirektiivin soveltamisalan ulkopuolista luontotyyppien suojelua ja luontotiedon hallintaa.⁴⁹ Lain sisällöllisen samanlaisuuden johdosta myös jäljempänä tässä luvussa tarkasteltava, aikaisemman lain nojalla annettu korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö on edelleen merkityksellistä.
68. Luonnonsuojelulain 33 §:n 3 momentin perusteella Natura 2000 -verkostoon sisältyvää aluetta koskevien luonnontieteellisten tietojen muuttamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto. Kyseistä säännöstä tarkennettiin luonnonsuojelulain uudistuksessa. Hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan tarkemmin, mitä luonnontieteellisten tietojen muuttamisella tarkoitetaan sekä mikä muutos tarkoittaa uuden alueen ehdottamista unionin oikeuden mukaisesti Euroopan komissiolle.
69. Luonnonsuojelulain 33 §:n säännöskohtaisten perusteluiden mukaan säännöksessä tietojen muuttaminen kohdistuu yksinomaan verkostoon jo sisältyvien alueiden tietojen ajantasaistamiseen. Luonnontieteellisten tietojen muuttamisella tarkoitetaan säännöskohtaisten

⁴⁸ Julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotus asiassa C-324/01, komissio vastaan Belgia, 12.9.2002. Ratkaisuehdotus korostaa direktiivin täydellisen ja asianmukaisen täytäntöönpanon sekä yksiselitteisen kansallisen sääntelyn tarvetta.

⁴⁹ Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 76/2022 vp, luku 4.1., s. 58–65, sekä säännöskohtaiset perustelut, s. 160.

perusteluiden mukaan sellaisia muutoksia, joilla voi olla vaikutusta asianosaisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Tällaisia muutoksia olisivat ennen kaikkea alueen suojelun perusteena olevien lajien tai luontotyyppien lisääminen tietolomakkeelle tai sellaisen tiedon poistaminen. Lisäksi valtioneuvoston päätöstä edellytettäisiin, jos tietolomakkeella mainitun lajin tai luontotyyppin esiintymän merkittävyys nousisi luokasta D (ei merkittävä) luokkiin A-C, tai merkittävyys laskisi luokasta merkittävä luokkaan D. Päätöstä voi edellyttää muukin luonnontieteellisistä tiedoista seuraava muutos lomakkeen muihin osiin. Tällaisia voivat muun muassa olla alueen suojelun perusteita koskevat täsmentävät tiedot aluetta kuvaavissa teksteissä tai lomakkeelle kirjattavat tiedot kyseiseen alueeseen mahdollisesti vaikuttavista uhkatekijöistä. Päätöksen tekee valtioneuvoston yleisistunto.

70. Natura 2000 -alueen yhteisön oikeuden mukaista perustaa koskevan merkinnän, luontodirektiivin mukainen SAC-alue tai lintudirektiivin mukainen SPA-alue, lisääminen tai muuttaminen olemassa olevalla Natura 2000 -alueella on katsottava päätökseksi uuden alueen ehdottamisesta tai ilmoittamisesta Euroopan komissiolle, ja se valmisteltaisiin ja tehtäisiin sen vuoksi edelleen 33 §:n 2 momentin mukaisessa menettelyssä. Tietojen muuttaminen koskisi vain sellaisia Natura 2000 -alueita, jotka jo sisältävät Natura 2000 -verkostoon.⁵⁰
71. Luonnonsuojelulain 34 §:ssä säädetään, että Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. Säännöksessä asetetaan näin yleinen, aineellinen heikennyskielto Natura 2000 -verkostoon merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia lajeja tai luontotyypejä, jotka on lueteltu Natura 2000 -tietokannan aluekohtaisissa tietolomakkeissa. Luontotyyppien tai lajien oikeusvaikutteisen heikennyskiellon kannalta olennaisia tietolähteitä ja vertailuperusteita ovat näin Natura 2000 -tietokannan aluekohtaiset tietolomakkeet.⁵¹ Luonnonsuojelulain 41 §:ssä säädetään Natura 2000 -verkoston toteuttamisesta. Pykälän 2 momentin 1. virkkeen perusteella Alueiden suojelutavoitteiden perusteet sisältyvät Natura 2000 -tietokannan aluekohtaisiin tietolomakkeisiin.
72. Käytännössä näin habitaattimanuaali ja kansalliset ohjeet ohjaavat Natura 2000 -tietokannan tietolomakkeiden laadintaa ja mahdollista päivittämistä sekä luontodirektiivin edellyttämää seuranta- ja inventointia. Tulkintavaikeuksia ovat aiheuttaneet käytännössä luontodirektiivin liitteen I luontotyyppien yleisluontoiset määritelmät. Inventoinneissa kerättävän luontotiedon tulkintakäytäntöä pyritään täsmentämään ja yhtenäistämään Natura 2000 -luontotyyppien inventointiohjeella. Ohjeella ei ole oikeudellisesti sitovaa merkitystä, mutta sitä käytetään apuvälineenä luontodirektiivissä mainittujen luontotyyppien määrittelyssä.
73. Ongelmaksi luontotyyppien määrittelyssä muodostuu muun muassa se, että luontodirektiivissä ja sen liitteessä luontotyyppit on jaettu tiettyihin yleisluontoisiin kategorioihin, joihin hyvinkin monimuotoinen luonto tulisi voida yksiselitteisesti sijoittaa. Sama luontotyyppi esiintyy siten olemukseltaan erilaisena sen sijainnista riippuen. Lisäksi tietyn paikan luonto voi olla sijoitettavissa samanaikaisesti useampaan direktiivin liitteiden ja habitaattimanuaalin tarkoittamaan

⁵⁰ HE 76/2022 vp, 33 §:n säännöskohtaiset perustelut, s. 161.

⁵¹ HE 76/2022 vp, 34 §:n säännöskohtaiset perustelut, s. 162.

luontotyyppiin. Esimerkiksi luontotyyppin 'boreaaliset luonnonmetsät' tulkinnat eivät ole yksiselitteisiä.

74. Korkeimman hallinto-oikeuden Natura 2000 -ratkaisut ilmentävät samaa oikeudellista tulkintaa kansallisella tasolla kuin mitä yksityiskohtaisemmin Euroopan unionin tuomioistuin on esittänyt. Ratkaisuissa KHO:2000:40 ja KHO:2000:43 alueen sisällyttämisen verkostoehdotukseen edellytettiin perustuvan luontodirektiivin liitteiden I ja II kannalta merkitykselliseen luonnontieteelliseen selvitykseen. Taloudellisia seikkoja, kiinteistöjaotusta tai kansallisen suojeluohjelman toteuttamista ei voitu käyttää tieteellisten valintaperusteiden asemesta.
75. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisuiden KHO:2000:40 ja KHO:2000:43 mukaan luontodirektiivi jättää jäsenvaltiolle harkintavaltaa ja kaikkia kriteerit täyttäviä alueita ei ole välttämätöntä sisällyttää komissiolle tehtävään ehdotukseen mutta ehdotettujen alueiden tuli kokonaisuutena olla määrältään, kattavuudeltaan ja edustavuudeltaan riittävät varmistamaan kunkin luontodirektiivin liitteessä I tarkoitetun luontotyyppin ja kunkin liitteessä II mainitun lajin elinympäristön suotuisan suojelutason säilymisen tai ennalleen saattamisen niiden luontaisilla levinneisyysalueilla. Harkinnan tulee perustua alueiden luonnontieteelliseen merkitykseen luontodirektiivin ja Natura 2000 -verkoston tavoitteiden saavuttamiseksi.
76. Luontotyyppien tunnistamisessa korkein hallinto-oikeus on tukeutunut käytännössä Natura 2000 -tietolomakkeisiin, ympäristöhallinnon luontotyyppimäärittäyksiin, inventointiohjeisiin, kuviotietoon ja maastohavaintoihin. Ratkaisussa KHO:2020:3, jossa kysymys oli arvioinnin laatimisesta Natura -alueella hankkeen tai suunnitelman vaikutuksista suojelutavoitteisiin nykyisen luonnonsuojelulain 35 §:n edellyttämällä tavalla ja siten luontodirektiivin 6 artiklan soveltamisesta. Boreaalisten luonnonmetsien tunnistaminen perustui inventointiohjeen rakenne- ja lahopuukriteereihin, ja ratkaisussa käsiteltiin myös harjumetsien, boreaalisten luonnonmetsien sekä vaihettumis- ja rantasoiden päällekkäisyyttä. Habitaattimanuaalin vaikutus välittyy näin kansallisen ohjeistuksen ja soveltamisaineiston kautta. Oikeudellisessa arvioinnissa painoarvoa on annettu erityisesti tietolomakkeille tehtyihin kirjauksiin.
77. Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisun KHO:2018:121 perustelut ja oikeudenkäyntiaineisto osoittaa, että tietolomakkeen kirjaukset ovat perustana luontodirektiivin 6 artiklan ja sitä täytäntöönpanevan kansallisen lainsäädännön, nykyisin luonnonsuojelulain 35 §, edellyttämässä hankkeen tai suunnitelman arvioinnissa sen suhteen, merkitseekö hanke tai suunnitelma Natura 2000 -verkostoon sisällyttämisen perusteena käytettyjen luonnonarvojen merkittävää heikentymistä. Perusteluissa korkein hallinto-oikeus toteaa, että Natura-alueen suojelutavoitteisiin kohdistuvien vaikutusten merkittävyyttä arvioidaan lähtökohtaisesti tietolomakkeen mukaisten tietojen pohjalta.
78. Ratkaisukäytännön perusteella voidaan todeta, että Natura 2000 -alueen suojeluperusteita voidaan tarkentaa tietolomakkeelle kirjattuihin tietoihin nähden myöhemmän tiedon perusteella asianmukaisessa arviointimenettelyssä.
79. Luonnonsuojelulain säännöksistä ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännöstä seuraa, ettei uusikaan tieteellinen tieto kuitenkaan oikeuta muuttamaan suojeluperusteita epämuodollisesti tai ilman muutosta tukevaa riittävän perusteltua luonnontieteellistä aineistoa. Kansalliset ohjeet tai habitaattimanuaali ovat luontotyyppien tunnistamisessa huomioon

otettavaa aineistoa, mutta ne eivät ole oikeudellisesti velvoittavia. Mikäli tieteellisen tiedon kehityksen perusteella on tarvetta muuttaa Natura 2000 -verkostoon sisältyvää aluetta koskevia luonnontieteellisiä tietoja eri asianosaisten oikeuksiin ja velvoitteisiin vaikuttavalla tavalla, päättää tietojen muuttamisesta valtioneuvoston yleisistunto. Muutokset Natura 2000 -verkostossa on vietävä EU-komission arvioitavaksi EU-oikeuden mukaisella tavalla.

2.5 Luontotyyppien määrittelyn suhteesta ennallistamisasetukseen

2.5.1 Ennallistamisasetuksen ja luontodirektiivin yhteys

80. Ennallistamisasetuksen ja luontodirektiivin välillä on systemaattinen ja unionin lainsäädännön tavoitteiden sekä määritelmien tasolla oleva yhteys. Vaikka lähtökohtaisesti jokaista unionin säädöstä tulkitaan omassa systemaattisessa yhteydessään ja kunkin säädöksen tavoitteiden mukaisesti, on ennallistamisasetuksen tulkinta monin osin yhteyksissä luontodirektiiviin. Ennallistamisasetus ja luontodirektiivi täydentävät toisiaan.
81. Luontodirektiivin 2 artikla sisältää jo ennallistamisen tavoitteen ja käsitteen mutta luontodirektiivissä ei aseteta konkreettisia määrällisiä tavoitteita tai aikatauluja ennallistamiseen. Ennallistamisasetuksessa kuitenkin säädetään oikeudellisesti sitovista määrällisistä ja aikataulullisista tavoitteista. Luontodirektiivissä säädetään Natura -suojelualueverkoston perustamisesta ja ylläpitämisestä sekä suojelulta EU-oikeuden mukaan vaadittavasta vähimmäistasosta. Ennallistamisasetus säilyttää lähtökohtaisesti Natura -alueiden suojelun ennallaan mutta siinä säädetään lisäksi luontotyyppien ja luonnon monimuotoisuuden suojelun aktiivisesta toteuttamisesta, aikataulutetuista ennallistamisvelvoitteista sekä se laajentaa heikentymisen ehkäisemisen myös moniin Natura -alueiden ulkopuolisiin esiintymiin. Nykyisten Natura-alueiden ja niiden luontoarvojen säilymisen lisäksi ennallistamisasetus edellyttää, että luonnon tilaa jatkuvasti ja järjestelmällisesti parannetaan ja saavutettu hyvä tila turvataan.
82. Ennallistamisasetus sisältää karkeasti ryhmiteltynä kuusi keskeistä luontodirektiivin luontotyyppien ja niiden ryhmien sekä yleisemmin luonnonmaantieteellisten alueiden puitteissa toteutettavaa velvoitetta. Ennallistamisasetuksen liitteen I luontotyypit ovat ryhmittelyä lukuun ottamatta identtiset luontodirektiivin liitteen I kanssa. Ennallistamisasetuksen liitteessä I luontotyypit on edelleen ryhmitelty kuuteen ryhmään, joista 4 artiklan 1 kohdan vuosien 2040 ja 2050 tavoitteet lasketaan ryhmäkohtaisesti. Metsätalouden ja maatalouden kannalta on olennaista, että puustoiset suot (91D0*) ja metsäluhdut (9080*) kuuluvat kosteikkoryhmään, tulvametsät (91E0*) jokien, järvien sekä tulva- ja ranta-alueiden ryhmään, hakamaat (9070) niittyryhmään ja metsäiset dyynit (2180) kallioiden ja dyynien ryhmään. Asetuksen metsäryhmän tavoitteet määräytyvät siten Suomessa käytännössä boreaalisten luonnonmetsien, jalopuustoisten luonnonmetsien, maankohoamisrannikon metsien, tunturikoivikoiden, lehtojen ja harjumetsien ei-hyvässä tilassa olevasta pinta-alasta. Luontotyyppin määritelmää tai luokittelusääntöä koskeva kansallinen valinta voi näin siirtää pinta-alaa ryhmästä toiseen, minkä vuoksi määritelmävalintojen vaikutukset on tarpeen arvioida ryhmittäin.
83. Jäsenvaltion yleiset ennallistamisvelvoitteet asetuksen 4 artiklan 1 kohdan perusteella vaativat ennallistamistoimia niiden ennallistamisasetuksen liitteen I luontotyyppien, joiden tila ei ole hyvä, saattamiseksi hyvään tilaan. Luontotyyppien suotuisan viitealan saavuttamiseksi taas olisi jäsenvaltion tehtävä toimia liitteen I luontotyyppien palauttamiseksi alueille, joilta

luontotyyppi on hävinnyt. Tästä palauttamistoimenpidevelvollisuudesta säädetään ennallistamisasetuksen 4 artiklan 4 kohdassa. Edellisten velvoitteiden lisäksi jäsenvaltion on toteutettava luontodirektiivin liitteissä II, IV ja V lueteltujen lajien ja lintudirektiivin soveltamisalaan kuuluvien lintujen osalta lajispesifit ennallistamistoimenpiteet niiden elinympäristöjen riittävän laadun ja määrän palauttamiseksi asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaisesti.

84. Ennallistamisasetuksen 4 artiklan 11 kohdassa puolestaan säädetään Systemisestä yhdestä luontodirektiivin ja ennallistamisasetuksen mukaan säädetään myös 4 artiklan 8 kohdassa. Sen mukaan asetuksen 4 artiklan 1 (yleinen ennallistamisvelvoite), 4 (palauttamisvelvoite) ja 7 kohdissa (lajispesifit toimenpiteet) ennallistamistoimien tulee perustua parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon ja tuoreimpaan tieteelliseen näyttöön asetuksen liitteen I luontotyyppien tilasta. Luontodirektiivin 1 artiklan e kohdan sisältämien suojelun tason määritelmiä käytetään ennallistamistoimien suunnittelun yhtenä perusteena. Ennallistamisasetuksen 4 artiklan 11 kohdassa säädetään asetuksen liitteen I luontotyyppien tilan jatkuvan parantamisen velvoitteesta, kunnes hyvä tila ja 7 kohdan tarkoittama kyseisten elinympäristöjen riittävä laatu saavutetaan. Asetuksen 4 artiklan 11 kohdassa säädetään myös suojaamaan saavutettua hyvää tilaa ja elinympäristöjen riittävää laatua merkittävältä heikentymiseltä. Merkittävältä heikentymiseltä suojaaminen on 4 artiklan 12 kohdan perusteella ennakoiva velvoite eli merkittävä heikentyminen on pyrittävä ehkäisemään jo ennakkolisesti hyvässä tilassa olevien luontotyyppien osalta ja siten, että ennallistamisasetuksen 4 artiklan 17 kohdan mukaiset määrälliset tavoitteet saavutetaan. Liitteessä I lueteltujen luontotyyppien osalta jäsenvaltion on myös 4 artiklan 17 kohdan mukaisesti varmistettava hyvässä tilassa olevan pinta-alan lisääntyminen, kunnes vähintään 90 prosenttia on hyvässä tilassa ja kunkin luontotyyppin osalta saavutetaan suotuisa viiteala kunkin jäsenvaltion kullakin luonnonmaantieteellisellä alueella.
85. Ennallistamisasetuksen 4 artiklan sisältämät tavoitteet ja velvoitteet rakentuvat asetuksen liitteessä I lueteltujen maa-, rannikko- ja makeanveden luontotyyppien varaan. Ennallistamisasetuksen liite I on identtinen luontodirektiivin liitteen I kanssa. Ennallistamisasetuksen liite I ryhmittelee ennallistamistavoitteita varten luontodirektiivin liitteen I luontotyyppit. Luontotyyppin oikeudellinen perusidentiteetti säilyy siten luontodirektiiviperustaisena. Habitaattimanuaali ja kansalliset oppaat ovat edelleen merkityksellisiä määritettäessä, missä luontotyyppiä esiintyy ja mikä pinta-ala kuuluu laskennan lähtökohtaan.
86. Jäsenvaltion kansallinen liikkumavara ja harkintavalta eivät lähtökohtaisesti ole näin niinkään luontotyyppien määrittelyssä vaan luontotyyppien yksityiskohtaisessa soveltamisessa ja tunnistamisessa unionin tason määritelmien puitteissa ja tältä osin harkinnan tulee pohjautua tieteellisiin arviointiperusteisiin. Varsinaisesti harkintavaltaa on unionin asetuksen säätämässä puitteissa ennallistamistoimenpiteiden suuntaamisessa ja toteuttamisessa. Ennallistamistoimien toteuttamisessa luontotyyppien ryhmittely on merkityksellinen. Ennallistamisasetuksen johdannon kohdan 28 perusteella jäsenvaltio voi priorisoida luontotyyppien ryhmän sisällä ennallistamistoimien kohdentumista. Heikentämättömyysvaatimuksien toteutumista arvioidaan luonnonmaantieteellisten alueiden tasolla. Suomi on muun muassa ilmoittanut käyttävänsä asetuksen mukaisia luontotyyppikohtaisia poikkeuksia luonnonmaantieteellisten alueiden tasolla.
87. Ennallistamisasetus luo samalla omat luontotyyppin tilaa ja tavoitteita koskevat käsitteensä. Hyvä tila, suotuisa viiteala, pinta-ala, jonka tila ei ole hyvä, tuntemattomassa tilassa oleva

pinta-ala ja luontotyyppin palauttamistarve eivät ole sama asia kuin luontotyyppin määritelmä. Jäsenvaltiolla on näiden käsitteiden määrittelyssä tieteellistä ja suunnittelullista harkintavaltaa, mutta harkintaa ei voida käyttää luontotyyppin oikeudellisen ja ekologisen identiteetin kiertämiseen.⁵²

88. Meriekosysteemejä koskevassa 5 artiklassa ennallistamisasetuksen liite II käyttää EUNIS-pohjaisia meriluontotyyppiryhmiä. Habitaattimanuaalin merkitys on tältä osin välillisempi, koska luokitusperusta ei ole yksinomaan luontodirektiivin liite I. Lainsäätäjä on siten tietoisesti käyttänyt eri ekosysteemeissä osittain erilaisia luokituksia. Tästä ei seuraa jäsenvaltiolle oikeutta siirtää EUNIS-luokitusta sellaisenaan 4 artiklassa tarkoitettujen luontodirektiivin liitteen I tyyppien määrittelyyn. Se kuitenkin osoittaa, että eri säädösten luokitukset voivat unionin oikeuden rajoissa poiketa toisistaan, kun niiden tarkoitus ja keskinäinen yhteys on nimenomaisesti säädetty.

2.5.2 Turvemaiden ja metsäekosysteemien täydentävät velvoitteet

89. Ennallistamisasetuksen 11 artiklan 1 kohdan mukaan maatalouden ekosysteemeissä on toteutettava biologista monimuotoisuutta edistäviä ennallistamistoimenpiteitä niiden alueiden lisäksi, joihin sovelletaan 4 artiklan 1, 4 ja 7 kohdan toimia. Toimenpiteissä on otettava huomioon ilmastomuutos, maaseutualueiden sosiaaliset ja taloudelliset tarpeet sekä kestävä maataloustuotannon turvaaminen. Artiklan 4 kohdan ojitettuja turvemaita koskeva sääntely on siten ekosysteemiperusteinen velvoite, ei luontodirektiivin suoluontotyyppin määritelmä.
90. Ojitettua turvemaata koskevien toimenpiteiden on katettava vähintään 30 prosenttia maatalouskäytössä olevasta orgaanisesta maaperästä vuoteen 2030, 40 prosenttia vuoteen 2040 ja 50 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Uudelleenvetettävän osuuden on oltava vähintään neljännes vuoden 2030 tavoitteesta ja vähintään kolmannes vuosien 2040 ja 2050 tavoitteista. Jäsenvaltio voi asetuksessa säädetyin edellytyksin lukea tavoitteisiin turpeen tuotantoalueita ja enintään 40 prosenttiin saakka muussa maankäytössä olevia uudelleenvetettyjä turvemaita. Asianmukaisesti perustellussa tilanteessa uudelleenvettämisen laajuutta voidaan vähentää infrastruktuuriin, rakennuksiin, ilmastomuutokseen sopeutumiseen tai muuhun yleiseen etuun kohdistuvien merkittävien kielteisten vaikutusten vuoksi. Asetus ei sellaisenaan velvoita viljelijää tai yksityistä maanomistajaa uudelleenvettämään maataan.
91. Ennallistamisasetuksen 12 artikla asettaa vastaavasti metsäekosysteemien monimuotoisuutta koskevat velvoitteet 4 artiklan toimien lisäksi. Jäsenvaltion on saavutettava yleisten metsälintujen indeksissä sekä vähintään kuudessa seitsemästä metsäekosysteemi-indikaattorista kasvava kehityssuunta, kunnes kansallisesti määritetty tyydyttävä taso saavutetaan. Velvoite koskee metsäekosysteemejä laajemmin kuin luontodirektiivin liitteen I metsäluontotyyppejä. Liitteen I metsäluontotyyppiesiintymään voidaan siten soveltaa samanaikaisesti 4 artiklan luontotyyppivelvoitteita ja 12 artiklan ekosysteemi-indikaattoreita koskevia velvoitteita.

⁵² Ennallistamisasetus, 3 artikla sekä 4 artiklan 1–5 ja 9 kohdat. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa säädetään hyvin yleisiä ja laajalle levinneitä, yli kolme prosenttia jäsenvaltion Euroopan alueesta kattavia luontotyyppejä koskevasta rajatusta poikkeuksesta. Asetuksen 4 artiklan 5 kohdassa sallitaan asianmukaisesti perustellussa tilanteessa 100 prosentin sijasta 90–100 prosentin taso suhteessa suotuisaan viitealaan. Nämä ovat nimenomaisia poikkeuksia, eivät yleinen oikeus muuttaa luontotyyppin määritelmää.

92. Asetuksen 4, 11 ja 12 artiklan välinen suhde on täydentävä. Yksi asianmukaisesti suunniteltu toimenpide voi tuottaa hyötyä usean tavoitteen kannalta, mutta päällekkäisyys ei poista velvollisuutta osoittaa kunkin artiklan tavoitteen täyttyminen. Luontotyyppin pinta-alaa, turvemaata-voitetta ja metsäindikaattoria on seurattava niiden omien oikeudellisten käsitteiden ja laskentasaäntöjen mukaisesti.

2.5.3 Luontotyyppitiedot kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa

93. Ennallistamisasetuksen 14 artiklassa säädetään luontotyyppitiedosta kansallisen ennallistamissuunnitelman ja sen mukaisten toimenpiteiden määrällisenä perustana. Jäsenvaltion on uusimman tieteellisen näytön perusteella määritettävä kunkin 4 artiklan soveltamisalaan kuuluvan luontotyyppin kokonaispinta-ala ja nykyinen levinneisyys, pinta-ala, jonka tila ei ole hyvä, suotuisa viiteala sekä luontotyyppin palauttamiseen parhaiten soveltuvat alueet. Suotuisaa viitealaa arvioitaessa on otettava huomioon historiallista levinneisyyttä koskeva aineisto, ja ilmastomuutoksesta johtuvat ennustetut ympäristöolosuhteiden muutokset.
94. Habitaattimanuaalia ei mainita ennallistamisasetuksen 14 artiklassa. Sen merkitys seuraa välillisesti mutta systemaattisesti siitä, että 4 artikla ja asetuksen liite I perustuvat luontodirektiivin liitteen I luontotyypeihin. Manuaali ja kansalliset soveltamis- ja inventaarioppaat auttavat määrittämään, mikä alue kuuluu tiettyyn luontotyyppiin. Ne eivät yksin ratkaise, onko esiintymä hyvässä tilassa, kuinka suuri suotuisa viiteala on tai mille alueelle ennallistamistoimi on tarkoituksenmukaista kohdentaa.
95. Kansallisessa suunnitelmassa tarvittavan luontotyyppitiedon on perustuttava parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon ja tuoreimpaan tieteelliseen näyttöön. Ennallistamisasetuksen 4 artiklan 8 kohta osoittaa arvioinnin lähtökohdaksi luontodirektiivin 1 artiklan e alakohdassa tarkoitettut rakenteet, toiminnot ja luonteenomaiset lajit sekä 17 artiklan raportointitiedot. Tämän vuoksi kansallinen ohje voidaan ja tarvittaessa tuleekin päivittää, jos uusi tieto parantaa luontotyyppin tunnistamista. Päivityksen on kuitenkin pysyttävä liitteen I oikeudellisen kategorian sisällä, oltava dokumentoitu ja säilytettävä ajallinen sekä jäsenvaltioiden välinen vertailukelpoisuus.
96. Asetuksen 14 artiklan 16 kohdan mukaan jäsenvaltion on pyrittävä optimoimaan ekosysteemien ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset toiminnot sekä alueiden ja yhteisöjen kestävä kehityksen edistäminen. Eri alueiden sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset vaatimukset, alueelliset ja paikalliset erityispiirteet sekä väestötiheys voidaan ottaa huomioon. Asetuksen 15 artiklan 3 kohdan mukaan suunnitelmassa on lisäksi kuvattava toimenpiteiden ennakoitavissa olevat sosioekonomiset vaikutukset, hyödyt ja rahoitustarpeet. Nämä näkökohdat ohjaavat toimenpiteiden valintaa ja kohdentamista, mutta ne eivät muuta luontotyyppin tieteellistä identiteettiä.

2.5.4 Natura 2000 -verkoston alueet ja verkoston ulkopuoliset alueet

97. Natura 2000 -alueilla ennallistamisasetuksen velvoitteita sovelletaan yhdessä luontodirektiivin kanssa. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vuoteen 2030 saakka tarvittaessa asetettava etusijalle Natura 2000 -alueilla toteutettavat ennallistamistoimenpiteet. Asetuksen 14 artiklan 14 kohdan mukaan kansallisessa suunnitelmassa on otettava erityisesti

huomioon Natura 2000 -alueita varten vahvistetut suojelutoimenpiteet ja luontodirektiivin mukaiset hankkeiden toteuttamisjärjestyksen sisältävät toimintasuunnitelmat. Asetuksen 15 artiklan 3 kohdan c alakohda edellyttää nimenomaisesti sen erittelyä, mitkä toimet toteutetaan Natura 2000 -verkostossa.

98. Natura 2000 -alueella luontotyyppin tunnistamisen lähtökohtina ovat direktiivin liite I, habitaattimanuaali, kansallinen ohje, aluetta kuvaava vakiomuotoinen tietolomake sekä ajantasainen tieteellinen ja maastotieto. Ennallistamissuunnitelma ei voi sivuuttaa alueen voimassa olevia suojeluperusteita tai muuttaa niitä epämuodollisessa menettelyssä. Jos uusi tieto osoittaa tietolomakkeen olevan puutteellinen tai aikaisemman tulkinnan virheelliseksi, tiedot on korjattava luontodirektiivin ja kansallisen oikeuden mukaisessa menettelyssä.
99. Natura 2000 -alueilla ennallistamisasetuksen 4 artiklan 11 ja 12 kohdan velvoitteiden täyttämättä jättäminen on 16 kohdan mukaan perusteltua vain ylivoimaisen esteen, ilmastomuutoksesta suoraan johtuvan väistämättömän muutoksen tai luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti sallitun suunnitelman tai hankkeen vuoksi. Ennallistamisasetus ei siten lievennä Natura 2000 -alueiden suunnitelmia ja hankkeita koskevaa luontodirektiivin 6 artiklan arviointi- ja poikkeusjärjestelmää.
100. Natura 2000 -verkoston ulkopuolella ennallistamisasetuksen 4 artiklan luontotyyppitavoitteet ja 11 sekä 12 artiklan ekosysteemivelvoitteet soveltuvat omien edellytysten mukaisesti. Luontotyyppin ekologinen identiteetti on sama kuin verkoston sisällä, mutta tietopohja voi olla yleispiirteisempi ja toimeenpanon oikeusvaikutukset erilaisia. Verkoston ulkopuolinen esiintymä ei pelkän sijaintinsa tai omistuksensa vuoksi lakkaa olemasta liitteen I luontotyyppi, vaikka siihen ei automaattisesti sovelleta kaikkia luontodirektiivin 6 artiklan Natura 2000 -aluekohtaisia velvoitteita.
101. Verkoston ulkopuolella ennallistamisasetuksen 4 artiklan 13 kohta mahdollistaa tarkoin säädetyin edellytyksin heikentymisen estämistä koskevien vaatimusten soveltamisen luonnonmaantieteellisen alueen tasolla. Artiklan 14 ja 15 kohdassa säädetään lisäksi muun muassa ylivoimaisesta esteestä, ilmastomuutoksen suorista vaikutuksista sekä erittäin tärkeän yleisen edun mukaisista suunnitelmista tai hankkeista johtuvista poikkeuksista. Näitä mahdollisuuksia ei sovelleta Natura 2000 -alueisiin, joilla poikkeusperusta määräytyy 4 artiklan 16 kohdan ja luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan.
102. Natura 2000 -alueiden ja muiden alueiden välinen oikeudellinen ero koskee näin ennen muuta suojajärjestelmää, tietojen varmuutta, toimenpiteiden priorisointia ja poikkeusten edellytyksiä. Se ei oikeuta käyttämään samalle luontotyyppille kahta keskenään ristiriitaista ekologista määritelmää. Kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa on tämän vuoksi esitettävä läpinäkyvä muunnos eri kartoitus- ja tietolähteiden välillä sekä eroteltava nykyinen luontotyyppiesiintymä, sen tila ja luontotyyppin palauttamiseen soveltuva alue.

2.6 Ennallistamisasetuksen joustojen suhde luontotyyppimääritelmiin

103. Ennallistamisasetuksen joustot on erotettava luontotyyppimääritelmän joustosta. Asetuksen 4 artiklan prosentuaaliset tavoitteet, ryhmittelyt, hyvin yleisiä ja laajalle levinneitä luontotyyppejä koskeva rajattu poikkeus sekä mahdollisuus perustella 90–100 prosentin taso suhteessa

suotuisaan viitealaan ovat lainsäätäjän nimenomaisesti säätämiä liikkumavaroja. Niitä voidaan käyttää vain niiden omien edellytysten mukaisesti.

104. Ennallistamisasetuksessa säädettyä nimenomaista joustoa ei voida korvata määritelmää ka-ventamalla. Jos jäsenvaltio haluaa käyttää hyvin yleistä ja laajalle levinnyttä luontotyyppiä koskevaa poikkeusta, sen on osoitettava, että tyyppi täyttää asetuksen pinta-alaedellytyksen ja että poikkeuksen käyttö on asianmukaisesti perusteltu. Sama koskee 100 prosentin palauttamistasosta poikkeamista. Kustannukset ja toteutettavuus voivat kuulua perusteluun, mutta lopputulos ei saa estää suotuisan suojelun tason saavuttamista.
105. Aitoa kansallista liikkumavaraa kohdistuu lisäksi toimenpiteiden valintaan, priorisointiin ja rahoitukseen. Jäsenvaltio voi valita luonnollisen sukkession, aktiivisen ennallistamisen, suojelun, sopimusperusteiset keinot, neuvonnan, korvaukset tai muut ohjauskeinot sen mukaan, mikä on ekologisesti tehokasta ja yhteiskunnallisesti toteuttamiskelpoista. Liikkumavaran käyttö edellyttää silti, että suunnitelmassa osoitetaan tavoitteen saavuttavan kokonaisuus ja tarvittavat seuranta- sekä korjausmekanismit.⁵³ Liikkumavaraa johtuu myös siitä, että osa velvoitteista kohdistuu ja niitä arvioidaan luontotyyppien ryhmien puitteissa ja lisäksi siitä, että ennallistamisvelvoitteita tarkastellaan pääsääntöisesti kunkin jäsenvaltion luonnonmaantieteellisten alueiden tasolle. Kiinnittyminen luontotyyppien luetteloon ja kunkin jäsenvaltion luonnonmaantieteellisten alueiden tarkasteluun johtaa samalla siihen, että jäsenvaltiossa, jossa tiettyjä luontotyyppisiä on unionin yleiseen tasoon nähden runsaasti, kohdistuu kyseisiin luontotyyppisiin jäsenvaltiossa helposti mittavat ennallistamisvelvoitteet, jotka ovat huomattavasti laaja-alaisempia kuin niissä jäsenvaltioissa, joissa kyseistä luontotyyppiä esiintyy vain vähän.
106. Periaatteessa ennallistamisasetuksen ja luontodirektiivin soveltamisessa voidaan käyttää osaksi eriytyviä määritelmiä, kunhan tämä tapahtuu kunkin säädöksen jättämän liikkumavaran puitteissa ja kunhan ennallistamisasetuksen ja luontodirektiivin säännösten edellyttämää yhteyttä toisiinsa muun muassa määritelmien ja tavoitteiden tasolla ei rikota. Luontotyyppien perusmäärittely otsikoinnin ja ekologisen ydinsisällön osalta on tarkoitettu olevan samoja mutta paikallinen soveltaminen voi hyväksyttävien tieteellisin perustein poiketa paikallisten olosuhteiden perusteella. Toisenlainen määrittely ei kuitenkaan saa tai voi johtaa yhteisestä määritelmästä poikkeamiseen tai siihen, että määrällisten ja laadullisten tavoitteiden saavuttaminen vaikeutuu. Kokonaan toisenlainen tulkinta ja uudelleen luokittelu saattavat myös Natura -verkoston piirissä johtaa tietolomakkeelle tallennettujen tietojen uudelleen arviointiin ja tällöin mahdolliset muutokset on tehtävä luontodirektiivin säätämässä järjestyksessä ja säätämin perustein.
107. Oikeudellisesti kestävin tapa hyödyntää kansallista liikkumavaraa on siten pitää määritelmäkysymys tieteellisenä ja käyttää taloudelliset sekä sosiaaliset näkökohdat niissä kohdissa, joissa asetus nimenomaisesti sallii suunnitteluvalinnan. Tieteellisin perustein tapahtuvassa määrittelyn täsmentämisessä jää kuitenkin merkittävästikin harkintavaltaa. Luontodirektiivin ja ennallistamisasetuksen liitteen I luontotyyppit eivät ole yksiselitteisiä ja täsmällisiä vaan ne voivat olla myös päällekkäisiä. Tarvitaan sen vuoksi priorisointisääntöjä ja ekologisten piirteiden perusteella oleva edustavuus sekä esiintyvyys jäsenvaltiossa sen alueelliset ja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen on arvioitavissa myös luonnontieteellisestä näkökulmasta

⁵³ Ennallistamisasetus, 14 ja 15 artikla sekä komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2025/912.

hyväksyttäväksi harkinnan perusteeksi. Tämä tuottaa myös parhaan oikeusvarmuuden maanomistajille, koska ekologinen luokitus ja siitä seuraavan toimenpiteen valinta eivät sekoitu toisiinsa.⁵⁴

2.7 Kansallisen liikkumavaran täysimääräisen hyödyntämisen keinot

108. Ympäristövaliokunnan tavoitetta kansallisen liikkumavaran maksimoinnista on tulkittava unionin oikeuden rakenteen mukaisesti. Liikkumavaran maksimointi ei tarkoita ennallistamistavoitteiden minimointia. Se tarkoittaa kaikkien niiden tieteellisten, suunnittelullisten, ajallisten, alueellisten, taloudellisten ja menettelyllisten valintojen johdonmukaista hyödyntämistä, jotka unionin lainsäätäjä on jättänyt jäsenvaltiolle. Valintojen on samalla turvattava luontodirektiivin suotuisaa suojelun tasoa ja ennallistamisasetuksen määräaikoja ja kohteena olevaa pinta-alaa koskevien tavoitteiden tehokas toteutuminen.
109. Tämän selvityksen kannalta ympäristövaliokunnan mietinnössä YmVM 11/2026 vp esitetyn kannanoton ydin on habitaattimanuaalin tulkintaa koskevassa toimeksiannossa. Valiokunnan mukaan manuaalia on kansallista ennallistamissuunnitelmaa laadittaessa tulkittava maksimaalisia kansallisia joustoja käyttäen niin, että kansantaloudelliset vaikutukset minimoidaan ja määrittelyistä tehdään niin selkeärajaiset, että ne kannustavat monimuotoisuustyön vapaaehtoiseen lisäämiseen. Kannanotto muodostaa siten kolmen toisiinsa liittyvän tavoitteen kokonaisuuden: käytettävissä olevan liikkumavaran täysimääräinen hyödyntäminen, kustannusten minimointi ja vapaaehtoista toimintaa tukevien ennakoitavien määritelmien muodostaminen.
110. Kannanoton oikeudellinen merkitys on jäsennettävä erottamalla unionin oikeudesta seuraavat kiinteät reunaehdot kansallisesti valittavista toteuttamistavoista. Liitteen I luontotyyppien ekologista ydintä, ennallistamisasetuksen tavoitteita tai uusimman tieteellisen näytön vaatimusta ei voida kansallisella tulkintaohjeella muuttaa. Kansallista liikkumavaraa on sen sijaan luontotyyppien tunnistamiskriteerien täsmentämisessä, esiintymän raja- ja kartoitusmenetelmissä, päälekkäisten luontotyyppien käsittelyssä, tietolähteiden keskinäisessä painotuksessa, epävarmuuden hallinnassa sekä ennallistamistoimien kohdentamisessa ja vaiheistamisessa. Maksimaalinen jousto tarkoittaa näiden valintojen järjestelmällistä tunnistamista ja käyttämistä, ei ennalta määrättyä suppeinta pinta-alatulosta.
111. Kansantaloudellisten vaikutusten minimointi on toteutettava vaihtoehtojen vertailuna. Jos useampi tulkinta- tai toteuttamisvaihtoehto täyttää yhtä hyvin luontodirektiivin ja ennallistamisasetuksen ekologiset vaatimukset ja ennallistamisasetuksen tavoitteet, on perusteltua valita kokonaiskustannuksiltaan vähäisin vaihtoehto. Arvioon kuuluvat välittömien ennallistamiskustannusten lisäksi maankäytön vaihtoehtoiskustannukset, hallinnolliset kustannukset, vaikutusten jakautuminen, vältetyt vahingot sekä ekosysteemipalveluista, ilmastohyödyistä ja vapaaehtoisen työn lisääntymisestä saatavat hyödyt. Kustannusperuste ei oikeuta tieteellisesti kestäväntä luontotyyppirajauksista, mutta sen tulee aidosti ratkaista valinta oikeudellisesti ja tieteellisesti hyväksyttävien vaihtoehtojen välillä.
112. Tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimus palvelee sekä oikeusvarmuutta että vapaaehtoisuutta. Kansallisten määritelmien tulisi kuvata myönteiset tunnistamisperusteet, olennaiset

⁵⁴ Ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 11/2026 vp, HE 91/2026 vp, erityisesti ennallistamissuunnitelmaa, vaikutuksia ja kansallista liikkumavaraa koskevat perustelut.

poissulkuperusteet, esiintymän vähimmäisrakenne ja rajausperiaatteet, sallittu vaihtelu, päällekkäisyydet, käytettävä näyttö sekä menettely epävarmoissa tapauksissa. Kriteerien on oltava niin ymmärrettäviä ja toistettavia, että maanomistaja tai toiminnanharjoittaja voi kohtuudella ennakoida alueen luontotyyppiaseman ja sen, millä toimilla tilaa voidaan ylläpitää tai parantaa. Ennakoitavuus vähentää vapaaehtoiseen toimeen liittyvää riskiä. Määritelmät eivät kuitenkaan saa muodostaa sellaista kannustinloukkua, jossa vapaaehtoinen tilan parantaminen johtaisi ilman selvää oikeusperustaa ennakoimattomiin lisävelvoitteisiin.

113. Valiokunnan muut huomiot täydentävästä lain tasoisesta sääntelystä ja eduskunnan tiedonsaantioikeudesta muodostavat reunaehdohtoja ennallistamissuunnitelman laadinnalle. Ennallistamissuunnitelma tai tieteellinen tulkintaohje ei voi ilman riittävää laintasoista perustaa luoda yksityiselle uusia velvollisuuksia. Eduskunnalle on samalla annettava ennen keskeisiä valintoja skenaarioperusteinen tieto tulkintavaihtoehtoista, pinta-aloista, kustannuksista, hyödyistä, jakautumisvaikutuksista ja mahdollisesta täydentävän lainsäädännön tarpeesta. Tiedon tehtävänä on tehdä juuri liikkumavaran ja kustannusvaikutusten välinen yhteys näkyväksi.
114. Ensimmäinen keino koskee luontotyyppien kansallista määrittelyä. Habitaattimanuaalia voidaan täsmentää boreaalisiin oloihin parhaalla käytettävissä olevalla tieteellisellä tiedolla. Jos useampi tunnistamis-, rajaus- tai päällekkäisyysääntö toteuttaa yhtä hyvin liitteen I ekologisen ydinsisällön, jäsenvaltio voi valita niistä hallinnollisesti selkeimmän ja kokonaiskustannuksiltaan vähäisimmän. Valinta on perusteltava vertaamalla manuaalin, Suomen ja muiden boreaalisten jäsenvaltioiden kriteerejä sekä testaamalla vaihtoehtojen pinta-ala-, tila- ja kustannusvaikutukset. Kustannus ei voi oikeuttaa ekologisesti välttämättömän esiintymän poistamista määritelmästä, mutta se voi ratkaista valinnan tieteellisesti yhtä kestävien vaihtoehtojen välillä.
115. Toinen keinoryhmä muodostuu ennallistamisasetuksen 4 artiklan nimenomaisista joustoista. Vuoden 2030 tavoite koskee 30:tä prosenttia kaikkien liitteessä I lueteltujen luontotyyppien yhteenlasketusta pinta-alasta, joka ei ole hyvässä tilassa. Tämä mahdollistaa toimien kohdentamisen vuoteen 2030 saakka sellaisiin luontotyyppisiin ja kohteisiin, joissa ekologinen vaikuttavuus on suuri ja kustannukset, toteutusristiriidat ja tiedolliset epävarmuudet suhteellisesti vähäisiä. Natura 2000 -alueet on tarvittaessa asetettava etusijalle, mutta asetuksen johdanto-osan 28 perustelukappale tunnistaa myös mahdollisuuden toteuttaa perustelluissa paikallisissa olosuhteissa toimia verkoston ulkopuolella.
116. Asetuksen 4 artiklan 2 kohta mahdollistaa asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa erittäin yleisten ja laajalle levinneiden, yli kolme prosenttia jäsenvaltion Euroopassa sijaitsevista alueista kattavien luontotyyppien jättämisen asianomaisen luontotyyppiryhmän prosenttilaskennan ulkopuolelle. Tällöinkin toimenpiteiden on katettava vuoteen 2050 mennessä vähintään 80 prosenttia kyseisen tyyppin pinta-alasta, joka ei ole hyvässä tilassa, eikä ratkaisu saa estää suotuisan suojelun tason saavuttamista tai säilyttämistä. Artiklan 5 kohdan 90–100 prosentin joustoa voidaan käyttää luontotyyppin palauttamisessa vain, jos 100 prosentin toimenpidetason saavuttaminen vuoteen 2050 mennessä ei ole mahdollista ja alempi taso perustellaan asianmukaisesti. Yleinen määrärahojen niukkuus ei yksin riitä osoittamaan oikeudellista mahdottomuutta.
117. Kolmas keinoryhmä liittyy tietopohjaan ja suunnittelun vaiheistamiseen. Asetuksen 14 artiklan 2 kohdan mukaan vuoden 2030 toimenpidetarvetta määritettäessä pinta-alaan, jonka tila ei ole

hyvä, voidaan sisällyttää vain alueita, joiden tila tunnetaan. Tuntematonta tilaa ei siten voida automaattisesti rinnastaa heikentyneeseen tilaan. Tätä sääntöä voidaan käyttää oikeusvarmuutta lisäävänä tiedollisena rajauksena, mutta ei tiedonhankinnan lykkäämiseen, koska 4 artiklan 9 kohta edellyttää tilan tuntemista vähintään 90 prosentilla kokonaispinta-alasta vuoteen 2030 ja koko pinta-alalla vuoteen 2040 mennessä. Kustannustehokas malli kohdistaa alkuvaiheen kartoituksen niihin luontotyyppihin ja alueisiin, joissa tieto vaikuttaa eniten tavoitealaan ja toimenpiteiden valintaan.

118. Suotuisaa viitealaa ja palauttamiseen soveltuvia alueita määritettäessä on hyödynnettävä asetuksen 14 artiklan 2 kohdan mahdollistamaa tulevaisuuteen suuntautuvaa arviointia. Historiallinen levinneisyys on tärkeä tietolähde, mutta sitä on tarkasteltava yhdessä ilmastomuutoksesta johtuvien ennustettujen ympäristöolosuhteiden muutosten kanssa. Toimenpiteitä ei ole tarkoituksenmukaista kohdentaa alueille, joilla luontotyyppin pitkäaikainen elinkelpoisuus on muuttuvissa olosuhteissa heikko, jos ekologisesti parempia ja vähemmän kuormittavia vaihtoehtoja on käytettävissä. Ratkaisun on perustuttava dokumentoituun ilmasto- ja luontotieteelliseen arvioon, ei oletukseen kustannusten välttämisestä.
119. Neljäs keinoryhmä koskee turvemaita ja metsäekosysteemejä. Asetuksen 11 artiklan 4 kohdan tavoitteisiin voidaan lukea turpeen tuotantoalueilla toteutettavia toimia ja enintään 40 prosenttiin saakka muussa kuin maatalouskäytössä tai turpeen tuotannossa olevien ojitettujen turvemaiden uudelleenvetettyä alaa. Uudelleenvettämisen laajuutta voidaan asianmukaisesti perustellussa tilanteessa vähentää, jos toimenpiteellä olisi todennäköisesti merkittäviä kielteisiä vaikutuksia infrastruktuuriin, rakennuksiin, ilmastomuutokseen sopeutumiseen tai muuhun yleiseen etuun eikä uudelleenvettämistä voida toteuttaa muulla kuin maatalousmaalla. Asetus säilyttää viljelijöiden ja yksityisten maanomistajien uudelleenvettämisen vapaaehtoisena, jollei kansallisesta laista muuta johdu. Metsäekosysteemeissä jäsenvaltio voi puolestaan valita 12 artiklan seitsemästä indikaattorista vähintään kuusi sen perusteella, miten ne osoittavat monimuotoisuuden parantumista Suomessa.
120. Viides keinoryhmä muodostuu toimenpiteiden synergioista ja olemassa olevien välineiden hyödyntämisestä. Asetuksen 14 artiklan 9 ja 10 kohta edellyttävät ilmasto-, maaperä-, maatalous- ja metsäpolitiikan synergioiden tunnistamista sekä sellaisen olemassa olevien maa- ja metsätalouskäytäntöjen ja yhteisen maatalouspolitiikan interventioiden tunnistamista, jotka edistävät asetuksen tavoitteita. Sama toimenpide voidaan suunnitella parantamaan liitteen I luontotyyppin tilaa, edistämään turvemaa- tai metsäekosysteemitavoitetta, vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä ja vahvistamaan ilmastomuutokseen sopeutumista. Näin voidaan pienentää kokonaiskustannuksia, kunhan kunkin oikeudellisen tavoitteen saavuttaminen osoitetaan erikseen eikä pinta-aloja lasketa perusteettomasti kahteen kertaan.
121. Kuudes keinoryhmä koskee ohjauskeinoja, kohdentamista ja rahoitusta. Asetuksen 14 artiklan 12 kohta sallii julkisten ja yksityisten tukijärjestelmien kohdentamisen ennallistamistoimia toteuttaville maanomistajille, viljelijöille ja metsäalan toimijoille. Artiklan 16 kohdan mukaan jäsenvaltion on pyrittävä optimoimaan ekosysteemien ekologiset, taloudelliset ja sosiaaliset toiminnot, ja se voi ottaa huomioon alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Kansallinen suunnitelma voidaan tämän vuoksi rakentaa ensisijaisesti valtion maille, nykyisiin suojelurakenteisiin, sopimuksiin, neuvontaan, korvauksiin ja tulospohjaisiin kannustimiin, jos kokonaisuus

saavuttaa asetuksen tavoitteet. Vapaaehtoisuus vähentää yksityisiin kohdistuvaa oikeudellista kuormitusta, mutta ei vapauta valtiota tulostavasta.

122. Verkoston ulkopuolella myös 4 artiklan 13–15 kohdan mahdollisuudet voivat olla merkityksellisiä. Luonnonmaantieteellisen alueen tasoista heikentymisen estämistä koskevaa vaihtoehtoa voidaan käyttää vain, jos Suomi on ilmoittanut siitä komissiolle asetuksessa säädettyyn 19 päivän helmikuuta 2025 määräaikaan mennessä ja täyttää hyvittämistä, seuranta ja raportointia koskevat edellytykset. Yksittäisiä poikkeuksia voidaan soveltaa vain artikloissa säädettyihin ylivoimaisen esteen, ilmastonmuutoksen väistämättömien vaikutusten tai erittäin tärkeän yleisen edun tilanteisiin. Natura 2000 -alueilla sovelletaan rajoitetumpaa 4 artiklan 16 kohdan ja luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan järjestelmää.
123. Kokonaisuutena kustannusvaikutusten minimointi edellyttää vaihtoehtojen samanaikaista ekologista, oikeudellista ja taloudellista arviointia. Kansalliseen ennallistamissuunnitelmaan tulisi liittää herkkyysanalyysi, jossa verrataan luontotyyppien tulkintakriteerejä, hyvän tilan kynnystä, suotuisaa viitealaa, kohdentamisvaihtoehtoja, nimenomaisia poikkeuksia, ohjauskeinoja ja rahoitusta. Oikeudellisesti kestävä vähimmäiskustannusvaihtoehto on se, joka täyttää unionin oikeuden ekologiset vähimmäisedellytykset, perustuu uusimpaan tieteelliseen näyttöön, hyödyntää asetuksen sallimat joustot ja osoittaa uskottavan polun vuosien 2030, 2040 ja 2050 tavoitteisiin.

2.8 Tarkentuva tieteellinen tieto ja määritelmien päivittäminen

124. Luontodirektiivi samoin kuin ennallistamisasetus ovat keskeisiltä osin tieteelliseen tietoon nojaavia sääntelyjärjestelmiä. Luontodirektiivin johdanto-osassa korostetaan tutkimusta, seuranta ja liitteiden mukauttamista tekniikan ja tieteen kehitykseen. Liitteen I oikeudelliset kategoriat voidaan kuitenkin muuttaa vain direktiivin 19 artiklan menettelyssä. Jäsenvaltio ei voi kansallisella ohjeella poistaa luontotyyppiä liitteestä, luoda uutta liitetyppeä tai määritellä olemassa olevaa tyyppiä vastoin sen ekologista ydintä.
125. Kategorian sisäinen tieteellinen määrittely voi ja sen tulee muuttua tiedon tarkentuessa. Uusi aineisto voi täsmentää esimerkiksi luontotyyppien rajoja, tyypillisiä lajeja, hydrologiaa, luonnontilaisuutta, latvuspeittävyttä, turvesyvyttä, vähimmäispinta-alaa tai päällekkäisyyslogiikkaa. Muutos on oikeudellisesti hyväksyttävä, kun se perustuu dokumentoituun tieteelliseen syyhyn, kattaa luontotyyppin luontaisesti esiintyvät variantit, säilyttää unionin vertailukelpoisuuden ja turvaa direktiivin sekä ennallistamisasetuksen tehokkaan vaikutuksen.
126. Tieteellisen tiedon päivittyminen ei tarkoita, että jokainen uusi tutkimustulos välittömästi kumoaisi vakiintuneen hallintokäytännön. Viranomaisen on arvioitava tiedon laatu, edustavuus ja soveltuvuus kyseiseen luonnonmaantieteelliseen alueeseen. Yleisesti on tunnistettu tarve erottaa todellinen luonnon tilan muutos luokittelu- ja tiedontuottamismenetelmien kehityksestä, sillä esimerkiksi tehtäessä suojelutasoarviointia 2024-2025, aiemmin määritettyjä pinta-ala-tietoja ei kaikissa tapauksissa voitu käyttää suoraan vertailukohtana, koska paikkatietomenetelmät ja tiedon tuottamistavat ovat kehittyneet huomattavasti siitä ajasta. Tämä on tärkeää sekä

luontodirektiivin 17 artiklan raportoinnissa, että ennallistamisasetuksen tavoitteiden seurannassa.⁵⁵

127. Ennallistamisasetus tekee tieteellisen päivittymisen nimenomaisesti jatkuvaksi hallintotehtäväksi. Kansallisen suunnitelman valmistelussa on otettava huomioon uusin tieteellinen näyttö, ja suunnitelmaa on myöhemmin tarkistettava parhaan saatavilla olevan tiedon ja ilmastomuutosta koskevan tiedon perusteella. Siten ensimmäisen suunnitelman tietopuutteet eivät oikeuta pysyvää tavoitteiden alentamista, vaan ne luovat velvollisuuden täydentää tietoa ja tarvittaessa korjata suunnitelmaa.⁵⁶

2.9 Sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten huomioon ottaminen

128. Sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset ovat ennallistamisasetuksen toimeenpanossa oikeudellisesti relevantteja, mutta niiden paikka on määriteltävä oikein. Ne voidaan ottaa huomioon toimenpiteiden kohdentamisessa, aikataulutuksessa, rahoituksessa, ohjauskeinoissa, korvausjärjestelmissä, hallinnollisessa toteutuksessa ja asetuksen nimenomaisten joustojen käytössä. Ne eivät sellaisinaan kuitenkaan ratkaise, onko maastokohde liitteen I luontotyyppiä.
129. Tämä vaihe-erottelu on ratkaiseva liikkumavaran arvioinnin ja eduskunnan ympäristövaliokunnan mietinnössään edellyttämän kansallisen liikkumavaran joustojen hyödyntämisen kannalta. Kansantaloudellisten vaikutusten minimointi on hyväksyttävä tavoite niiden oikeudellisesti sallittujen vaihtoehtojen välillä, jotka toteuttavat luontodirektiivin ja ennallistamisasetuksen tavoitteet. Taloudellinen vaikutus ei kuitenkaan tee tieteellisesti kestävämmästä määritelmästä sallittua. Vastaavasti tieteellisesti mahdollisista rajausten menetelmistä voidaan valita hallinnollisesti selkein ja kustannuksiltaan vähäisin, jos valinta ei sulje järjestelmällisesti pois luontotyyppin luontaisia variantteja tai vaaranna suotuisaa suojelun tasoa.⁵⁷
130. Käytännössä vaikutusten huomioon ottaminen edellyttää vaihtoehtoverailua. Viranomaisen tulisi kuvata vähintään ekologinen perusvaihtoehto, yksi tai useampi oikeudellisesti sallittu tulkintavaihtoehto, niiden pinta-alavaikutukset, toimenpidetarve, kustannukset, hyödyt, jakautumisvaikutukset ja tietopuutteet. Jos taloudellisesti kevyempi vaihtoehto valitaan, päätöksestä on käytävä ilmi, miksi se silti täyttää unionin oikeuden ekologiset vähimmäisedellytykset.⁵⁸
131. Unionin oikeus ei siis edellytä, että sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset sivuutetaan. Päinvastoin. Niiden huomioiminen on olennainen osa unionin kestävä kehityksen tavoitetta ja luontodirektiivin 2 artiklassa säädettyjä tavoitteita. Siten se on myös otettava huomioon yleisenä valtiosääntöisen tason tavoitteena ja oikeusperiaatteena myös ennallistamisasetuksen toimeenpanossa ja ennallistamissuunnitelmien laadinnassa. Unionin oikeus kuitenkin

⁵⁵ Syke 32/2025, s. 60–61. Suomessa esiintyy 68 liitteen I luontotyyppiä. Määritelmät, pinta-alat, hyvä tila ja suotuisat viitealat perustuvat useisiin aineistoihin ja asiantuntija-arvioihin, joihin liittyy merkittäviä tietopuutteita ja menetelmäepävarmuutta.

⁵⁶ Ennallistamisasetus, 19 artikla. Suunnitelma on tarkistettava ja päivitettävä määräajoin ottaen huomioon täytäntöönpanon edistyminen, paras saatavilla oleva tieteellinen tieto sekä ilmastomuutoksesta johtuvat ympäristöolosuhteiden muutokset. Riittämättömiä toimia on täydennettävä.

⁵⁷ Asia C-371/98, The Queen vastaan Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd, tuomio 7.11.2000, ECLI:EU:C:2000:600, erityisesti 14–16 ja 22–25 kohdat. Ks. myös julkisasiamies Légerin ratkaisuehdotus 7.3.2000, erityisesti 54–57 kohdat kestävä kehityksen ja ympäristönäkökohtien läpäisyperiaatteesta.

⁵⁸ Ennallistamisasetus, 14 ja 15 artikla sekä komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2025/912.

edellyttää, ettei niitä sijoiteta väärään oikeudelliseen vaiheeseen. Natura-alueiden tieteellistä valintaa koskeva tiukka oikeuskäytäntö ei estä ennallistamistoimien kustannustehokasta kohdentamista. Se estää käyttämästä kustannuksia peiteltynä perusteena sille, että ekologinen esiintymä jätetään tunnistamatta tai poistetaan suojelutiedosta.⁵⁹

2.10 Oikeudelliset riskit suppeammissa ja laajemmissa kansallisissa määritelmissä

132. Habitaattimanuaalia suppeampi kansallinen määritelmä on oikeudellisesti riskialtis erityisesti silloin, kun se sulkee pois luontaisesti esiintyviä variantteja tai perustuu omistukseen, nykyiseen käyttöön tai kustannuksiin eikä tieteellisiin perusteisiin tunnistettuun ekologiseen eroon. Tällainen määritelmä voi johtaa puutteelliseen Natura-luetteloon, suojeluperusteiden aliraportointiin, liian pieneen heikentyneessä tilassa olevaan pinta-alaan ja liian vähäiseen ennallistamisvelvoitteeseen. Se voi siten merkitä sekä luontodirektiivin että ennallistamisasetuksen rikkomista.⁶⁰ Erilaiset sovellukset eivät kuitenkaan automaattisesti merkitse sitä, että jompaakumpaa unionin säädöstä tai molempia niistä rikotaan.
133. Suppean tulkinnan riski ei poistu sillä, että kansallinen ohje on muodollisesti sitomaton. Jos viranomaiset soveltavat ohjetta vakiintuneesti, se muodostaa tosiasiallisen hallintokäytännön ja vaikuttaa raportointiin, lupaharkintaan sekä ennallistamistavoitteisiin. Komissio ja kansalliset tuomioistuimet voivat arvioida käytännön lopputulosta riippumatta siitä, millaiseksi ohjeen muodollinen asema on nimetty.⁶¹
134. Habitaattimanuaalia laajempi kansallinen määritelmä ei ole automaattisesti unionin oikeuden vastainen. Laajempi tulkinta voi olla perusteltu, jos se kattaa manuaalissa tunnistettuja alueellisia variantteja, sovittaa tyyppin boreaaliin oloihin tai käyttää varovaisuusperiaatteen mukaista maastorajaa. Oikeudellinen riski syntyy, jos laajennus irtoaa liitteen I ekologisesta käsitteestä ja tuo tyyppin piiriin alueita, joilta olennaiset abioottiset, bioottiset tai maantieteelliset piirteet puuttuvat.⁶²
135. Liian laaja määritelmä voi kasvattaa kansallista raportoitua pinta-alaa ja ennallistamistoimien tarvetta, mutta se voi myös pienentää pinta-alan palauttamistarvetta, jos nykyiseksi luontotyyppiksi luetaan laajoja heikkolaatuisia alueita. Vaikutussuunta ei siis ole yksiselitteinen. Määritelmän, hyvän tilan ja suotuisan viitealan muuttujat muodostavat laskennallisen kokonaisuuden, jossa yhden kriteerin kiristäminen voi pienentää nykyistä pinta-alaa mutta kasvattaa myöhempiä palauttamisvelvoitetta.
136. Sekä suppeampaan että laajempaan suuntaan poikkeamisen oikeudellinen puolustettavuus paranee, jos kansallinen ratkaisu on läpinäkyvä, tieteellisesti perusteltu, vertailtu manuaaliin ja muihin jäsenvaltioihin, testattu paikkatiedolla ja maastoaineistolla sekä dokumentoitu vaikutuksineen. Pelkkä viittaus kansalliseen liikkumavaraan ei riitä perusteluksi.

⁵⁹ Asia C-226/08, Stadt Papenburg, tuomio 14.1.2010, ECLI:EU:C:2010:10, erityisesti 27–33 kohdat. Ks. myös julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus 9.7.2009.

⁶⁰ Asia C-67/99, komissio vastaan Irlanti, tuomio 11.9.2001, ECLI:EU:C:2001:432, erityisesti 34–37 kohdat.

⁶¹ Asia C-71/99, komissio vastaan Saksa, tuomio 11.9.2001, ECLI:EU:C:2001:433, erityisesti 21, 24 ja 26–30 kohdat.

⁶² EUR 28 -manuaali, s. 5–7.

2.11 Sama luontotyyppi Natura-alueilla ja talousmetsissä

137. Luontodirektiivin liitteen I luontotyyppi on lähtökohtaisesti sama oikeudellinen ja ekologinen kategoria riippumatta siitä, sijaitseeko esiintymä Natura-alueella, muulla suojelualueella, valtion maalla tai talousmetsässä. Omistus, suojelustatus tai maankäyttö eivät muuta alueen ekologisia ominaispiirteitä. Tästä syystä ei ole oikeudellisesti kestävää luoda kahta keskenään ristiriitaista luontotyyppi-identiteettiä vain sillä perusteella, että toinen esiintymä sijaitsee Natura-alueella ja toinen sen ulkopuolella.
138. Tieteellisesti perustellut menetelmälliset erot voivat silti olla sallittuja. Natura-tietolomake voi edellyttää pienimpienkin esiintymien kirjaamista, kun taas valtakunnallinen paikkatietokartoitus voi käyttää vähimmäiskartoitusyksikköä, otantaa tai todennäköisyyssmallia. Ero voi koskea myös todentamistasoa, aineiston tarkkuutta, raportointitarkoitusta tai sitä, kirjataanko päällekkäiset tyypit erillisinä. Tällaiset erot ovat hyväksyttäviä vain, jos ne eivät muuta ekologista käsitettä eivätkä johda siihen, että oikeudellisesti merkitykselliset esiintymät jätetään järjestelmällisesti velvoitteiden ulkopuolelle.⁶³
139. Talousmetsien kohdalla rajanveto nykyisen luontotyyppin ja potentiaalisen ennallistamiskohteen välillä on erityisen tärkeä. Metsä, joka ei vielä täytä liitteen I tyyppin ekologisia vähimmäispiirteitä, voi silti olla tarkoituksenmukainen alue luontotyyppin palauttamiseen. Tällöin oikea ratkaisu ei ole venyttää nykyisen luontotyyppin määritelmää, vaan erottaa nykyinen esiintymä ja ennallistamispotentiaali toisistaan. Vastaavasti heikossa tilassa oleva mutta tyyppin ekologisen identiteetin säilyttänyt esiintymä ei lakkaa olemasta luontotyyppi vain siksi, että sitä on käsitelty talousmetsänä.
140. Yhdenmukaisuuden vaatimus ei siis merkitse identtistä kartoitusmenetelmää kaikissa yhteyksissä. Se merkitsee yhteistä ekologista ydinsisältöä, selkeää käännössääntöä eri aineistojen välillä ja sitä, ettei omistus tai taloudellinen käyttö ole itsenäinen luokittelukriteeri. Kansallisessa suunnitelmassa tulisi julkaista menetelmäkuvaus, joka osoittaa, miten Natura-tiedot, metsien inventointiaineistot ja ennallistamisen paikkatiedot muunnetaan keskenään vertailukelpoisiksi.

2.12 Vanhojen Natura-päätösten avaaminen ja oikeudellinen johdonmukaisuus

141. Kansallisen tulkinnan muuttaminen ei automaattisesti avaa kaikkia aikaisempia Natura-päätöksiä. Hallintopäätökset ja komission hyväksymät alueluettelot pysyvät voimassa, kunnes niitä muutetaan asianmukaisessa menettelyssä. Uusi ohje ei voi taannehtivasti mitätöidä vanhaa päätöstä. Se voi kuitenkin luoda velvollisuuden tarkistaa tietolomaketta, suojelutavoitetta tai yksittäistä päätöstä, jos uusi luotettava tieto osoittaa olennaisen tieteellisen virheen tai aiemmin kirjaamatta jääneen luontotyyppin.⁶⁴
142. Jos uusi määritelmä on vain tarkempi tapa kuvata samaa ekologista tyyppiä, yleensä riittää tietojen ja inventointimenetelmän päivittäminen. Jos muutos puolestaan väittää, ettei aiemmin

⁶³ Suomen ympäristökeskus ja Metsähallitus, Natura 2000 -luontotyyppien inventointiohje 5.6.2020 (jäljempänä ”**Syke ja Metsähallitus 2020**”), s. 6–7.

⁶⁴ Asia C-96/98, komissio vastaan Ranska, tuomio 25.11.1999, ECLI:EU:C:1999:580, erityisesti 52–57 kohdat. Tuomio erottaa tiedoksiannossa tapahtuneen tosiasiallisen virheen oikaisun suojelualan oikeudettomasta pienentämisestä.

suojeluperusteena pidetty esiintymä lainkaan kuulu liitteen I tyyppiin, muutos edellyttää tapauskohtaista tieteellistä näyttöä ja unionin menettelyjen noudattamista. Poliittinen tavoite, kustannussäästö tai uusi ennallistamisstrategia ei ole tällainen näyttö.⁶⁵

143. Johdonmukaisuus perustuu unionin oikeudessa erityisesti vilpittömän yhteistyön periaatteen, oikeusvarmuuteen, yhdenvertaisuuteen ja sääntelyn tehokkaaseen vaikutukseen. Nämä periaatteet eivät pakota käyttämään samaa termiä kaikissa laeissa, mutta ne edellyttävät, että eri määritelmien tarkoitus ja suhde selitetään. Sama tosiseikka ei saa muuttua hallinnonalasta toiseen ilman aineellista perustetta.
144. Käytännössä muutokset olisivat kannattavaa toteuttaa hallitulla versiointimenettelyllä. Menettelyssä olisi kuvattava vanha ja uusi kriteeri, tieteellinen perustelu, arvio pinta-ala- ja kustannusvaikutuksista, vaikutus Natura-tietolomakkeisiin, luontodirektiivin raportointiin ja ennallistamisasetuksen tavoitteisiin sekä suunnitelma sellaisten tapausten käsittelemiseksi, joissa vanha ja uusi aineisto johtavat eri tulokseen.

⁶⁵ Asia C-281/16, Vereniging Hoekschewaards Landschap, tuomio 19.10.2017, ECLI:EU:C:2017:774, erityisesti 33–40 kohdat. Ks. myös julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus 15.6.2017.

3. SUOMEN KÄYTÄNTÖ LUONTOTYYPPIEN MÄÄRITTELYSSÄ JA MÄÄRITELMIEN SOVELTAMISESSA

3.1 Kansallisen tulkintajärjestelmän kehitys

145. Suomen Natura 2000 -valmistelu ei perustunut habitaattimanuaalin suoraan soveltamiseen. Vuoden 2001 Natura 2000 -luontotyyppiopas laadittiin, koska EU:n lyhyitä kuvauksia oli Suomen oloissa usein vaikea käyttää luontotyyppien tunnistamiseen ja tietojen keräämiseen. Direktiivi ja alkuperäinen CORINE-luokitus oli laadittu ennen Suomen ja Ruotsin jäsenyyttä, eikä boreaalinen luonto ollut alkuperäisessä luokittelussa riittävästi edustettuna.⁶⁶
146. Oppaassa EU-kuvausta seuraa suomalainen määrittämisjakso. Lisäksi opas esittää tyyppillistä lajistoa, edustavuutta, luonnontilaa, levinneisyyttä sekä vastaavuuksia kansallisiin ja pohjoismaisiin luokitteluihin. Oppaan laatimiseen osallistui laaja asiantuntijajoukko, ja työn aikana oli tiin toistuvasti yhteydessä Ruotsin vastaavaan valmisteluun. Kansallinen tulkinta oli siten tietoinen, tieteellinen ja alusta alkaen rajat ylittävästi koordinoitu.⁶⁷
147. Vuoden 2020 inventointiohje täydentää vuoden 2001 opasta ja Metsähallituksen maastoinventointiohjeita. Sen tavoitteena on yhtenäistää luontotyyppien määrittelyä ja tietojen koodausta. Ohje käsittelee erityisesti niitä tyyppejä ja rajatapauksia, joissa tulkinta oli muuttunut tai täsmentynyt, sekä antaa yleisiä sääntöjä päällekkäisille luontotyypeille, nykytilan mukaan tehtävälle luokitukselle ja hoitotavoitteen huomioon ottamiselle rajatapauksissa.⁶⁸
148. Vuoden 2025 suojelutasoarviointi muodostaa kolmannen keskeisen kerroksen. Siinä luontotyyppien pinta-alat, levinneisyys, rakenne ja toiminta, tulevaisuuden näkymät, suotuisat viitealat sekä hyvä tila arvioidaan useiden aineistojen ja asiantuntijamenetelmien perusteella. Arviointi on suoraan merkityksellinen ennallistamisasetuksen toimeenpanolle, mutta se ei ole luontotyyppien määritelmiä sisältävä säädös.⁶⁹

3.2 Habitaattimanuaalin tosiasiallinen käyttö Suomessa

149. Habitaattimanuaalin vaikutus välittyy Suomessa ennen kaikkea kansallisten oppaiden, inventointien, Natura-tietolomakkeiden ja suojelutasoarvioinnin kautta. Yksittäinen viranomaisen ei yleensä aloita määrittystä avaamalla EUR 28 -manuaalia, vaan käyttämällä kansallista ohjetta, joka sisältää manuaalin ekologisen lähtökohdan ja suomalaiset tarkennukset. Manuaalin tosiasiallinen vaikutus on tästä huolimatta vahva, koska kansalliset ohjeet on rakennettu sen varaan.⁷⁰
150. Suomen käytäntö osoittaa, että luontodirektiivin liitteen I luontotyyppimääritelmä tarvitsee kansallisen toimeenpanon kansallisiin ja paikallisiin oloihin sovitettuine soveltamisohjeineen. Habitaattimanuaalin määrittelyt eivät ole nimittäin riittävän tarkkoja ja sovitettuja kansallisiin ja paikallisiin oloihin. Kansalliset kasvillisuus-, suo-, metsä- ja vesiluokitukset eivät vastaa yksi

⁶⁶ Natura 2000 -luontotyyppiopas, s. 7–12.

⁶⁷ Natura 2000 -luontotyyppiopas, s. 9–12.

⁶⁸ Syke ja Metsähallitus 2020, s. 6–7.

⁶⁹ Syke 32/2025, s. 21–24, 32–61 ja 87–92.

⁷⁰ Natura 2000 -luontotyyppiopas, s. 7–12.

yhteen direktiivin tyyppejä. Esimerkiksi harjumetsät 9060 on EU-käsitteenä laajempi kuin kansallinen harjumetsien valorinteiden uhanalainen luontotyyppi, ja puustoiset suot 91D0 sisältävät useita kansallisia alatyyppejä. Sama alue voi lisäksi kuulua useaan liitteen I tyyppiin.⁷¹

151. Inventointiohjeen kriteerit vaikuttavat siihen, mitä kirjataan Natura-alueen suojeluperusteeksi tietolomakkeelle ja suojelua koskevaan päätöksentekoon, miten hankkeen vaikutukset arvioidaan, mikä pinta-ala raportoidaan komissiolle ja mikä pinta-ala katsotaan ennallistamisen lähikohdaksi. Ohje ei ole muodollisesti sitova, mutta sen sivuuttaminen yksittäisessä ratkaisussa edellyttää yleensä yhtä vahvaa tai vahvempaa tieteellistä perustelua.⁷²

3.3 Suomen määritelmien keskeiset erot habitaattimanuaaliin nähden

152. Suomen ohjeet eivät muodosta manuaalista erillistä luontotyyppijärjestelmää. Ne konkretisoivat sitä neljällä tavalla. Ensiksi ne ankkuroivat EU-tyypit suomalaisiin luokitteluihin. Toiseksi ne lisäävät numeerisia tai laadullisia tunnistamiskriteerejä. Kolmanneksi ne ratkaisevat maastorajauksen ja päällekkäisyydet. Neljänneksi ne erottavat luontotyyppin olemassaolon sen edustavuudesta ja luonnontilasta.⁷³
153. Suomessa päällekkäisten tyyppien kirjaaminen on poikkeuksellisen näkyvä osa järjestelmää. Metsäkuvio voidaan tietyissä tilanteissa kirjata sekä boreaaliseksi luonnonmetsäksi että harjumetsäksi tai kallioiseksi luontotyyppiä. Puustoinen suo voidaan kirjata itsenäisenä tyyppinä ja samanaikaisesti osaksi aapa- tai keidassuokokonaisuutta. Tämä lisää ekologisen kokonaisuuden näkyvyyttä, mutta vaatii tarkkaa sääntöä sen estämiseksi, ettei sama pinta-ala vääristä laskentaa.⁷⁴
154. Kansalliset kynnysarvot eivät ole oikeudellisesti neutraaleja. Ne voivat tehdä luokittelusta yhdenmukaisempaa ja ennakoitavampaa, mutta samalla ne voivat sulkea rajatapauksia luontotyyppi ja siten suojelun tarpeen sekä ennallistamisessa ennallistamisarvioinnin ulkopuolelle. Kynnysarvon on siksi oltava luontodirektiivin ja ennallistamisasetuksen säännösten ja sääntelyn tarkoitusten perusteella ensisijaisesti tieteellinen käytännön tunnistusväline, ei keino rajata kustannuksia. Taloudellisten seikkojen huomioimisesta ja tätä kautta suhteellisuusperiaatteen toteuttamisesta säädetään erikseen. Kynnysarvo on ohjeellinen. Asiantuntija-arviolle on jätettävä perusteltu tila.⁷⁵

3.4 Metsäluontotyytit ja taloudellisen toiminnan kannalta merkittävät rajaukset

155. Vuoden 2020 kansallisessa ohjeessa kaikki boreaaliset metsät eivät kuulu tyyppiin boreaaliset luonnonmetsät 9010, vaan metsän on täytettävä luonnonmetsälle asetetut rakenne- ja jatkuvuuskriteerit. Ohjeessa käytetään muun muassa puuston satunnaista tilajakaumaa,

⁷¹ Syke 32/2025 s. 21–24, 32–61 ja 87–92.

⁷² Syke ja Metsähallitus 2020, s. 6–7.

⁷³ Natura 2000 -luontotyyppiopas, s. 9–12.

⁷⁴ Syke ja Metsähallitus 2020, s. 6–7.

⁷⁵ Syke 32/2025, s. 21–24 ja 50–61.

kerroksellisuutta, lahoppua sekä aiemman puusukupolven puita. Nuori sukkessiovaihe voi silti kuulua tyyppiin luonnollisen häiriön tai ennallistamispolton jälkeen.⁷⁶

156. Kriteerit ovat yksityiskohtaisempia kuin manuaalin yleinen taigakuvaus. Tämä on lähtökohtaisesti sallittua, koska kriteerit konkretisoivat luonnontilaisuuden ja metsän rakenteen suomalaisissa aineistoissa. Habitaattimanuaalin mukaan olisi ongelmallista, jos kriteerejä nostettaisiin niin, että tyyppin luontaiset variantit jäisivät pois, tai jos käsitelty mutta ekologisen identiteettinsä säilyttänyt metsä luokiteltaisiin automaattisesti muuksi pelkästään nykyisen metsätaloustyypin vuoksi.
157. Boreaalissa jalopuumetsissä 9020 Suomen ohje käyttää vähimmäispinta-alaa, jalopuiden osuutta, puiden kokoa ja ryhmittäistä esiintymistä tarkentavina kriteereinä. Lehtojen 9050 rajanveto perustuu kasvillisuuteen, maaperään ja suhteeseen muihin metsätyyppeihin. Harjumetsissä 9060 taas korostuu koko geologinen muodostuma, johon voidaan lukea kaikki kangasmetsät ja harjuille ominaiset kuivat lehdot metsänkäsitteestä riippumatta. Talouskäyttö ei yksin muuta tyyppin geomorfologista identiteettiä.⁷⁷
158. Luonnonvarakeskuksen raportissa 92/2025 metsäisten luontotyyppien tunnistamisesta todetaan, että Suomen nykyiset ohjeet toimivat habitaattimanuaalin soveltavina tulkintoina, joihin on lisätty määrällisiä kriteereitä, ja että boreaalisten luonnonmetsien tunnistamiskriteerit ovat samat kuin niiden hyvän tilan kriteerit. Luontotyyppissä 9010*:n lahoppukriteeri on vähintään 10 prosenttia kokonaispuuston määrästä tai 10 m³/ha,⁷⁸ Rajanveto tyyppiin kuulumisen ja hyvän tilan välillä on siten metsissä poikkeuksellisen ohut, mikä kytkee määritelmävalinnat suoraan ennallistamisasetuksen 4 artiklan velvoitteisiin. Tulkinnan kriteerin kiristäminen pienentää samanaikaisesti sekä tyyppin kokonaisalaa että hyvässä tilassa olevaa alaa. Harjumetsien osalta Luke on tarkastellut raportissaan neljää luontotyyppien tulkintavaihtoehtoa. Harjumetsien tulkinta on Suomen metsäsektorin merkittävimpiä yksittäisiä määritelmäjoustoja. Tulkintavaihtoehdon valinta on tehtävä ja perusteltava kansallisessa ennallistamissuunnitelmassa. Luken raportin mukaan tulkinnoilla ja kriteereillä on vaikutusta siihen, kuinka suuriksi ennallistamisaluetta muodostuvat, mikä puolestaan vaikuttaa ennallistamisen ekologisiin, taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin. Raportissa myös todetaan, että tulkinnan muuttamisen seurannaisvaikutukset suojelutasoarviointiin ja Natura-verkostoon on arvioitava huolellisesti.
159. Metsäluontotyyppien määritelmä vaikuttaa näin samanaikaisesti nykyiseksi luontotyyppiksi laskeutuvan pinta-alan, heikentämisen estämiseen, hyvän tilan pinta-alan ja suotuisan viitealan saavuttamiseksi tarvittavaan palauttamiseen. Tämän vuoksi pelkkä olemassa olevan pinta-alan pienentäminen ei välttämättä pienennä pitkän aikavälin kustannuksia. Jos ekologinen viiteala säilyy, pienempi olemassa oleva pinta-ala voi kasvattaa pinta-alan palauttamistarvetta.

⁷⁶ Syke ja Metsähallitus 2020, s. 42–49 ja 71–72. Boreaalisten luonnonmetsien kriteereihin sisältyvät muun muassa puuston kerroksellisuus, lahoppu ja aiemman puusukupolven puut. Harjumetsät sidotaan geologiseen muodostumaan ja paikkatietoon, mutta maastoharkinta säilyy.

⁷⁷ Syke ja Metsähallitus 2020, s. 42–49 ja 71–72.

⁷⁸ Kärkkäinen, L., Arnkil, N., Huhta, E., Korhonen, K.T., Lindberg, H., Mutanen, A., Pänkäläinen, M., Siitonen, J. & Tonteri, T. 2025. Metsäisten luontotyyppien tunnistaminen ja hyvän tilan määrittäminen. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 92/2025. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 145 s. ISBN 978-952-419-138-8 (verkkojulkaisu), ISSN 2342-7639, pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-419-138-8>, s. 14–15, 17 ja s. 33.

3.5 Suoluontotyytit, turvemaat ja päällekkäisyydet

160. Suomen suoluokitusperinne ja luontodirektiivin tyytit eivät vastaa suoraan toisiaan. Vaihteluissuot ja rantasuot 7140 on kansalliselle luokittelulle laaja ja osin vieras kokonaisuus. Siihen luetaan Suomessa muun muassa minerotrofisia nevoja, avo- ja pensaikkoluhtia sekä pinnanmyötäisesti soistuvia rantasoita. Puustoiset suot 91D0 puolestaan sisältävät useita kansallisia korpi- ja rämetyyppijä.⁷⁹
161. Vuoden 2020 ohjeessa 7140- ja 91D0-tyyppien rajaa määritellään 5–10 prosentin latvuspeittävyuden avulla. Kaikki suoyhdistymiin kuuluvat puustoiset suokuviot voidaan kirjata päällekkäisinä. Rantasuon turvekerros voi olla vain muutamia tai joitakin kymmeniä senttimetrejä. Nämä seikat osoittavat, ettei luontodirektiivin suo- tai kosteikkotyyppiä voida samaistaa yksinomaan tiettyyn turvesyvyysrajaan.⁸⁰
162. Keidassuot 7110, ennallistamiskelpoiset keidassuot 7120 ja aapasuot 7310 ovat laajoja suoyhdistymätyyppejä, joiden sisällä voidaan erottaa avoimia ja puustoisia osia. Ennallistamisen kannalta hydrologinen kokonaisuus on usein tärkeämpi kuin yksittäisen kuvion luokittelu. Oikeudellinen raportointi edellyttää silti, että eri tyyppien pinta-alat ja päällekkäisyydet käsitellään johdonmukaisesti ja ilman kaksinkertaista laskentaa.⁸¹
163. Suomen käytäntö on tässä suhteessa ekologisesti kokonaisuuslähtöinen. Se voi olla manuaalia täsmäntävä ja jopa sitä laajempi maastollinen tulkinta, mutta se tarvitsee läpinäkyvät laskentasaännöt ennallistamisasetuksen tavoitteita varten. Muutoin sama toimenpide tai sama pinta-ala voi tulla perusteettomasti luetuksi useaan tavoiteryhmään.

3.6 Voivatko ennallistamisen turvemääritelmät poiketa ilmastopolitiikan määritelmistä

164. Ennallistamisessa käytettävän luontotyyppimääritelmän ja ilmastopolitiikassa käytettävän orgaanisen maan tai turvemaan määritelmän ei tarvitse olla identtinen. Määritelmät palvelevat eri oikeudellisia tarkoituksia. Luontodirektiivin liitteen I tyyppi kuvaa ekologista kokonaisuutta maantieteellisine, abioottisine ja bioottisine piirteineen. Kasvihuonekaasuinventaarion maaluokka puolestaan pyrkii luokittelemaan maaperän päästö- ja poistumalaskentaa varten.⁸²
165. Suomen vuoden 2026 kasvihuonekaasuinventaariorissa orgaanista maata tunnistetaan eri sektoreilla hieman eri aineistojen avulla. Maatalouden paikkatietomenetelmissä käytetään muun muassa vähintään 30 senttimetrin turvekerrosta ja maaperätietokantaa. Metsämaan kansallisessa metsien inventoinnissa turvemaaksi voidaan lukea kohde, jossa orgaaninen kerros on turvetta tai yli 75 prosenttia pohjakasvillisuudesta on suokasvillisuutta. Menetelmä tuottaa

⁷⁹ Natura 2000 -luontotyyppiopas, s. 114–115.

⁸⁰ Syke ja Metsähallitus 2020, s. 35–37. Ohjeessa käsitellään 91D0-tyypin päällekkäistä kirjaamista suoyhdistymiin sekä 7140- ja 91D0-tyyppien rajaa, jossa käytetään 5–10 prosentin latvuspeittävyttä. Rantasuolla turvekerros voi olla vain muutamia tai joitakin kymmeniä senttimetrejä.

⁸¹ Syke 32/2025 s. 5–7, 34–38 ja 87–88.

⁸² Statistics Finland, Finland, National Inventory Document 2026, Greenhouse Gas Emissions in Finland 1990 to 2024, April 2026 (jäljempänä ”Statistics Finland 2026”), metsätalouden ja maatalouden orgaanisia maita koskevat menetelmäjaksot, s. 328, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/FI_NID_UNFCCC_BTR2_2024_2026-04-15.pdf.

inventaarion mukaan hieman laajemman orgaanisen maan alan kuin IPCC:n yleinen määritelmä.⁸³

166. Luontotyyppiohjeen 7140-tyyppiin kuuluva rantasuokohde voi siten olla ekologisesti suo tai kosteikko, vaikka se ei täytä ilmastoinventaarion 30 senttimetrin turvesyvyysrajaa. Vastaavasti ilmastoinventaarion orgaaninen maatalousmaa ei välttämättä ole mikään luontodirektiivin liitteen I suoluontotyyppi. Ero ei aiheuta oikeudellista ristiriitaa, jos se perustuu käyttötarkoitukseen ja on asianmukaisesti dokumentoitu.⁸⁴
167. Yleinen lainsäädännön johdonmukaisuuden vaatimus merkitsee tässä yhteydessä määritelmien yhteensopivuutta, ei täydellistä yhtäläisyyttä. Valmistelussa on ilmoitettava käytetty määritelmä, oikeudellinen tarkoitus, aineistolähde, muunnossääntö ja vaikutus pinta-aloihin. Samasta paikkatietoaineistosta johdettavien lukujen erojen on oltava selitettävissä. Muussa tapauksessa syntyy oikeusvarmuus- ja yhdenvertaisuusriski sekä vaara siitä, että ilmasto- ja ennallistamispolitiikan vaikutuksia arvioidaan keskenään yhteensopimattomilla pinta-aloilla.
168. Muissa yhteyksissä laadittu määritelmä ohjaa ennallistamista oikeudellisesti vain, jos ennallistamisasetus, luontodirektiivi tai kansallinen sääntely viittaa siihen. Jos näin ei ole, määritelmä on näyttö- ja vertailuaineistoa. Ilmastoinventaarion turvemaaluokka voi esimerkiksi auttaa tunnistamaan ennallistamisen ilmastovaikutuksia, mutta se ei määritä liitteen I luontotyyppin soveltamisalaa.

3.7 Suojelutasoarvioinnin ja ennallistamissuunnitelman tietopohjan täsmentyminen

169. Suomen vuoden 2025 suojelutasoarviointi perustuu parhaaseen saatavilla olevaan tietoon Natura-seurannasta, tieteellisistä julkaisuista, asiantuntijaselvityksistä ja muista aineistoista. Samalla raportti tunnistaa merkittäviä puutteita pinta-ala- ja tilatiedoissa. Tietopohjan parantuminen voi muuttaa sekä nykyisen pinta-alan että suotuisan viitealan arvioita ilman, että luonnossa olisi tapahtunut vastaava äkillinen muutos.⁸⁵
170. Suomen luonnosyhteenveto heijastaa tätä epävarmuutta. Luontotyyppien kokonaispinta-ala ja heikentyneessä tilassa oleva pinta-ala esitetään ilman boreaalisten luonnonmetsien ja harjumetsien lukuja, ja metsäluontotyyppien tavoitteet jätetään myöhempään neuvotteluihin. Samalla luonnoksessa todetaan, että osa tavoitepinta-aloista poikkeaa suojelutasoarvioinnin viitealoista tietopohjan parantumisen vuoksi. Tämä on mahdollinen ja lähtökohtaisesti sallittu syy, jos muutos pystytään jäljittämään aineistoon ja menetelmään.⁸⁶
171. Tieteellisen tiedon oikeudellinen huomioon ottaminen on siten Suomessa tosiasiallista mutta keskeneräistä. Valmistelussa on käytetty laajaa asiantuntijapohjaa, mutta useita olennaisia lukuja ja menetelmävalintoja ei ole vielä ratkaistu tämän selvityksen kirjoittamishetkellä. Erityisesti metsäluontotyyppien määritelmiä ja pinta-aloja koskeva avoin kohta merkitsee, ettei

⁸³ Statistics Finland 2026, metsätalouden ja maatalouden orgaanisia maita koskevat menetelmäjaksot, s. 35–37.

⁸⁴ Syke ja Metsähallitus 2020, s. 35–37.

⁸⁵ Syke 32/2025, s. 21–24 ja 50–61.

⁸⁶ Ympäristöministeriö: Kansallisen ennallistamissuunnitelman luonnoksen yhteenveto 1.7.2026 (jäljempänä ”**Suomen luonnosyhteenveto 1.7.2026**”), s. 7–8.

kansantaloudellisten vaikutusten eikä oikeudellisen riskin kokonaisarviota voida vielä pitää valmiina.⁸⁷

172. Ennallistamisasetuksen 4 artiklan 9 kohdan tietotavoite antaa epävarmuuden hallinnalle aika-
taulun. Luontotyyppien tilan on oltava tiedossa vähintään 90 prosentilla kokonaispinta-alasta
vuoteen 2030 mennessä ja koko pinta-alalla vuoteen 2040 mennessä. Kansallinen suunnitelma
voi käyttää väliaikaisia arvioita, mutta sen on samalla kuvattava tiedon täydentämisen
toimet ja myöhemmän korjaamisen menettely.

3.8 Sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten tosiasiallinen huomioon ottaminen Suomessa

173. Suomen valmistelussa sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset on otettu huomioon jo ennallistamis-
suunnitelman valmistelun ohjausryhmän reunaehdoissa. Reunaehdot painottavat kus-
tannustehokkuutta, vapaaehtoisuutta, oikeudenmukaisuutta, kilpailukykyä, huoltovarmuutta ja
ruoantuotantoa sekä valtion maiden ja suojelualueiden priorisointia. Eduskunnan ympäristö-
valiokunta on lisäksi vaatinut merkittävien kustannusten, eduskunnan tiedonsaannin ja kansal-
lisen liikkumavaran huomioon ottamista.⁸⁸
174. Valmisteluprosessi on ollut osallistava. Luonnosyhteenvedon mukaan valmistelun aikana jär-
jestettiin noin 30 tilaisuutta, joihin osallistui lähes 6 000 henkilöä. Valmisteluun sisältyivät muun
muassa tiedepaneelien valmistelevat viestit, kansalaispaneeli sekä saamelaiskäräjälain mu-
kaiset neuvottelut. Tämä osoittaa, että sosiaalista hyväksyttävyyttä ja alueellisia vaikutuksia
on käsitelty menettelyllisesti laajasti.⁸⁹
175. Taloudellista tietopohjaa on koottu useista selvityksistä. Turvepeltojen vettämistä koskevassa
arvioinnissa tarkastellaan päästövähennyksiä, ravinnevaikutuksia, maatilojen rakennetta ja
alueellista kohdentumista. Maaseutuvaikutusten arvioinnissa tarkastellaan puolestaan yritys-
toimintaa, paikallistaloutta, asumista ja hyväksyttävyyttä. Metsäsektorin arvioinnissa tarkastel-
laan hakkuumahdollisuuksia, arvonlisäystä ja työllisyyttä. Arvioiden mukaan vaikutukset riip-
puvat olennaisesti toimenpiteiden laajuudesta, kohdentamisesta ja siitä, mahdollistaako valittu
keino talouskäytön.⁹⁰
176. Vaikutusarviointi on kuitenkin sisällöllisesti vielä epätäydellinen. Suomen ympäristökeskuksen
kustannus-hyötyselvitys oli luonnosyhteenvedon julkaisun aikaan vielä kesken. Metsäsektorin
arvio ei sisältänyt toimenpiteiden toteutuskustannuksia eikä ennallistamisesta syntyviä hyötyjä.
Metsäluontotyyppien pinta-alat puuttuivat luonnoksesta kokonaan. Tämän vuoksi kustannus-
arvioita ei vielä voida yhdistää täysimääräisesti juuri niihin määritelmävalintoihin, joita toimek-
sianto koskee.⁹¹

⁸⁷ Suomen luonnosyhteenvedo 1.7.2026, s. 3.

⁸⁸ Ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 11/2026 vp, HE 91/2026 vp, erityisesti ennallistamissuunnitelmaa, vaikutuksia ja kansallista liikkumavaraa koskevat perustelut.

⁸⁹ Suomen luonnosyhteenvedo 1.7.2026, s. 42–43. Valmistelussa järjestettiin noin 30 tilaisuutta, joihin osallistui lähes 6000 henkilöä. Valmisteluun sisältyivät tiedepaneelien viestit, kansalaispaneeli sekä saamelaiskäräjälain mukaiset neuvottelut.

⁹⁰ Suomen luonnosyhteenvedo 1.7.2026, s. 43–46.

⁹¹ Suomen luonnosyhteenvedo 1.7.2026, s. 43–46.

177. Luonnosyhteenvedon kokonaiskustannusarvio, noin 1,2 miljardia euroa vuodessa, osoittaa asian kansantaloudellisen merkityksen. Arvioon liittyy kuitenkin epävarmuutta ja rahoitusvajetta. Oikeudellisesti tämä lisää perusteluvollisuutta, mutta ei itsessään oikeuta alentamaan asetuksen tavoitteita. Kustannus- ja hyötYTiedon on ohjattava toimenpiteiden valintaa ja nimenomaisten joustojen käyttöä.⁹²
178. Erityistä oikeudellista huomiota vaatii neljälle yleiselle suoluontotyyppille esitetty noin 30 prosentin tavoite vuoteen 2050 mennessä. Luonnoksessa poikkeamaa perustellaan rajallisilla resursseilla, kohtuuttomilla kustannuksilla ja sillä, että toimien tasaisempi kohdentaminen tuottaisi suuremman monimuotoisuushyödyn. Perustelut voivat olla relevantteja nimenomaisen asetuksen poikkeuksen tai priorisoinnin yhteydessä, mutta ne eivät yksin riitä poikkeamaan 4 artiklan velvoitteesta. Lopullisessa suunnitelmassa on yksilöitävä tarkka oikeusperusta ja osoitettava sen edellytysten täyttyminen.⁹³
179. Metsäisten direktiiviluontotyyppien määritelmän uudelleentulkinta Natura-verkoston ulkopuolella on oikeudellisesti mahdollista vain, jos kyse on direktiivin liitteen mukaisten luontotyyppien määrittelykriteereiden tarkentamisesta. Luontotyyppien tulkinnan tarkentamisella tarkoitetaan suppeammassa merkityksessä Natura-luontotyyppioppaan tai Natura-inventointiohjeen kuvailevien luokittelujen täsmentämistä yksinkertaistuksin tai raja-arvoin siten rajatusti, ettei se muuta oppaiden perusteella aiemmin inventoitujen esiintymien pinta-alaa tai tilasta tehtyjä arviointeja mutta joka otetaan uusissa kartoituksissa ja arvioinneissa huomioon. Jos sen sijaan tavoitteeksi asetetaan luontotyyppien pinta-alan supistaminen talousmetsissä kustannusten hillitsemiseksi, kyse on jo määritelmän muuttamisesta.⁹⁴
180. Yksipuolinen määritelmämuutos altistaisi Suomen komission rikkomusmenettelylle. Oikeudellisesti turvallisempi lähestymistapa on säilyttää luontotyyppien määritelmä muuttumattomana ja käsitellä sen sijaan erikseen tulkinnan tarkentamista, pinta-alaa ja tilan arviointia sekä ennallistamistarpeen kohdentamista. Tulkinnan tarkentamisella laajemmassa merkityksessä tarkoitetaan direktiivin liitteen I luontotyyppien ja habitaattimanuaalin määritelmien tarkentamista ja priorisointisääntöjä, jotta määritelmää pystytään soveltamaan Suomen yleisissä ja tarkasteltavan kunkin esiintymän paikallisissa olosuhteissa ja joka voi johtaa myös pinta-alaa ja tilaa koskevien oikeudellisesti merkityksellisten arviointien muuttamiseen. Ympäristöministeriön asiantuntijat ovat kansallisessa ennallistamissuunnitelman valmistelussa pitäneet tärkeänä sitä, että direktiiviluontotyyppien määritelmän muuttaminen erotetaan tulkinnasta tai tulkinnan tarkentamisesta, koska määritelmän muuttamista koskevat unionin oikeuden vaatimukset. Määritelmän muuttaminen on unionin oikeuden mukaisesti tehtävä komission kanssa yhteistyössä ja lähtökohtaisesti määritelmän muuttaminen edellyttää tieteellisiä, ekologisia perusteluita. Ennallistamissuunnitelman luonnoksen valmistelussa ympäristöministeriö on esittänyt huolia siitä, että

⁹² Suomen luonnosyhteenvedo 1.7.2026, s. 32–36. Kokonaiskustannuksiksi arvioidaan noin 1,2 miljardia euroa vuodessa ja valtiolle noin 900 miljoonaa euroa vuodessa. Nykyinen määrärahataso on noin 648 miljoonaa euroa vuodessa. Arviot ovat osin karkeita ja tarkentuvat myöhemmin.

⁹³ Suomen luonnosyhteenvedo 1.7.2026, s. 7–8.

⁹⁴ Ennallistamisen ohjausryhmä 6.3.2026: Luontotyyppien määritelmiin ehdotettujen muutosten hallinnolliset ja juridiset vaikutukset EU-lainsäädännön kannalta ja YM:n kanta metsäisten luontotyyppien osalta (jäljempänä ”**Ennallistamisen ohjausryhmä 6.3.2026**”), s. 2, 7 ja 9–10, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/9a6e9097-ca38-4471-84ee-af54a814138b/065ffd1a-1053-49d0-98f7-ea500df4cc2a/POYTAKIRJA_20260319065611.PDF.

uudelleen määrittelyiden vaikutukset suojelu- ja ennallistamisvaatimuksiin voivat olla vaikeasti hallittavia ja asian selvitystyö aiheuttaa kustannuksia valtiontaloudelle.⁹⁵

181. Kansallisen ennallistamissuunnitelman luonnoksen valmistelussa käytetty argumentaatio on kuitenkin eräiltä osin altis kritiikille yleispiirteisyydestä. Varsinkin valtion omistuksessa olevien Natura -alueiden ulkopuolisilla alueilla kustannusten tarkastelussa on kuitenkin erotettava valtiolle asian selvittämisestä ja arvioinnista aiheutuvat perutellut kustannukset ja laajemmat kansantaloudelliset hyödyt ja kustannukset sekä hyödyt ja kustannukset yksittäiselle maanomistajille samoin kuin metsätaloudelle ja maataloudelle.

3.9 Luonnonsuojelulain 13 a § ja kansallisen suunnitelman oikeusvaikutukset

182. Hyväksytyn luonnonsuojelulain 13 a §:n mukaan ympäristöministeriö vastaa kansallisen ennallistamissuunnitelman laatimisesta, kukin ministeriö valmistelee oman toimialansa osuuden ja valtioneuvosto päättää luonnoksen toimittamisesta sekä hyväksyy lopullisen suunnitelman. Pykälän mukaan suunnitelmalla ei ole vaikutusta yksityisten maanomistajien oikeuksiin tai velvollisuuksiin, eikä viitteellisissä kartoissa osoiteta ennallistamistoimenpiteitä yksityisomistuksessa oleville maa-alueille.⁹⁶
183. Kansallinen säännös rajaa suunnitelman välittömiä oikeusvaikutuksia, mutta se ei muuta ennallistamisasetuksen jäsenvaltioon kohdistuvia velvoitteita eikä luontotyyppin EU-oikeudellista identiteettiä. Toimeenpano voi myöhemmin edellyttää rahoitusta, sopimuksia, uusia ohjelmia, lupaehtoja tai erillistä lainsäädäntöä. Maanomistajan oikeuksiin vaikuttavan yksittäisen toimenpiteen oikeusperustan on tällöin oltava muualla kuin suunnitelmassa itsessään.⁹⁷
184. Pykälä korostaa samalla tietopohjan ja määritelmien merkitystä, jotka juontavat juurensa ennallistamisasetuksen vaatimuksiin. Vaikka suunnitelma ei suoraan velvoita yksityistä maanomistajaa, siinä käytetyt luontotyyppialat ja tavoitteet ohjaavat rahoitusta, ohjelmia ja tulevaa sääntelyä. Tämän vuoksi määritelmien on oltava läpinäkyviä, tieteellisesti perusteltuja ja yhdenmukaisesti sovellettavia myös Natura-verkoston ulkopuolella.⁹⁸

3.10 Yhteenveto

185. Suomi on käyttänyt EU-sääntelyn kansallista liikkumavaraa hyväksytyissä rajoissa. Kansalliset oppaat ohjaavat huomioimaan varsinkin boreaalisen alueen yleiset erityispiirteet habitaattimanuaalin soveltamisessa, ankkuroivat EU-tyypit suomalaisiin luokitteluihin ja antavat käytännön kriteerejä, joita manuaali ei sisällä. Kansallinen lainsäädännöllinen liikkumavara on välttämätöntä, eikä sitä tule sekoittaa oikeuteen muuttaa liitteen I oikeudellisia kategorioita.⁹⁹ Suomessa on pyritty välttämään sitä, että määritelmien tulkinnat voisivat tulla komissiossa käsitetyksi olevan asiallisesti kansallisia uudelleen määrittelyitä.

⁹⁵ Ennallistamisen ohjausryhmä 6.3.2026, s. 2, 7 ja 9–10.

⁹⁶ Eduskunnan vastaus EV 116/2026 vp, hyväksytty luonnonsuojelulain 13 a §.

⁹⁷ Eduskunnan vastaus EV 116/2026 vp, hyväksytty luonnonsuojelulain 13 a §.

⁹⁸ Ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 11/2026 vp, HE 91/2026 vp, erityisesti ennallistamissuunnitelmaa, vaikutuksia ja kansallista liikkumavaraa koskevat perustelut.

⁹⁹ Natura 2000 -luontotyyppiopas, s. 7–12.

186. Metsä- ja suoluontotyypeissä määritelmävalinnat vaikuttavat huomattavasti pinta-aloihin ja kustannuksiin. Vaikutusten minimointi on sallittua oikeudellisesti kestävien määrittelyvaihtoehtojen välillä. Määritelmän kaventaminen kustannusperusteella ei kuitenkaan ole sallittua. Suomen nykyisessä luonnosvalmistelussa vaikutukset on otettu menettelyllisesti huomioon, mutta määritelmiin sidottu kokonaisvaikutusarvio on vielä kesken.¹⁰⁰
187. Ennallistamisen ja ilmastopolitiikan ja sitä toteuttavan lainsäädännön turvemääritelmät voivat poiketa toisistaan, koska ne palvelevat eri tarkoituksia. Johdonmukaisuus edellyttää kuitenkin läpinäkyvää määritelmäkarttaa, yhteisiä paikkatietolähteitä ja selitystä sille, miksi sama alue luokitellaan eri yhteyksissä eri tavoin. Tämä on toteutettava ennen kuin pinta-aloista johdetaan sitovia tavoitteita tai kustannusarvioita.¹⁰¹ Ennallistamisasetuksella on kuitenkin myös suora yhteys ilmastotavoitteisiin. Siltä osin kuin ilmastotavoitteita toteutetaan nimenomaisesti ennallistamisasetuksen keinoin, ovat ennallistamisessa käytettävät määritelmät myös käytössä ilmastotavoitteisiin palautuvissa, ennallistamisasetukseen perustuvissa toimenpiteissä. Ennallistamisasetuksen ja luontodirektiivin välistä yhteyttä käsitellään tarkemmin edellä kappaleissa 2.19–2.24.

¹⁰⁰ Suomen luonnosyhteenveto 1.7.2026, s. 43–46.

¹⁰¹ Statistics Finland 2026, metsätalouden ja maatalouden orgaanisia maita koskevat menetelmäjaksot, s. 333.

4. OIKEUSVERTAILU

4.1 Ruotsi

4.1.1 Ruotsalaisen tulkintajärjestelmän rakenne

188. Ruotsi käyttää habitaattimanuaalia Suomen tavoin kansallisten asiantuntijaohjeiden välityksellä. Ruotsin ympäristönsuojeluviraston (Naturvårdsverket) yleisohje ja luontotyyppikohtaiset ohjeet muodostavat kaksitasoisen järjestelmän. Jokaisessa tyyppiohjeessa esitetään manuaalin ote, ruotsalainen tulkinta, rajanveto muihin tyypeihin, rakenteet ja toiminnot sekä tyyppiliset ja luonteenomaiset lajit. Kansallinen tulkinta on asiakirjarakenteessa näkyvämpi kuin Suomessa.¹⁰²
189. Ruotsin ohjeet ovat hallinnollisia asiantuntijaohjeita, eivät sitovia säädöksiä. Niillä on kuitenkin huomattava käytännön merkitys Natura-inventoinnissa, viranomaisratkaisuihin, 17 artiklan raportoinnissa ja ennallistamisasetuksen lähtötietojen muodostamisessa.¹⁰³ Ruotsalainen järjestelmä vahvistaa jo aiemminkin tehtyä havaintoa siitä, että habitaattimanuaalin kansallisen soveltamisen tarve ei ole yksittäisten jäsenvaltioiden erityispiirre, vaan se koskee kaikkia jäsenvaltioita, joiden alueella sijaitsee manuaalin mukaista luontotyyppiä, kuten boreaalisen vyöhykkeen luontotyyppijä.
190. Ruotsissa hyödynnetään tulkintaetusijasääntöjä. Kun sama kohde voisi kuulua useaan luontotyyppiin, ruotsalaisessa ohjeessa määrätään usein, mikä luontotyyppi saa etusijan.¹⁰⁴ Suomessa vastaava tilanne ratkaistaan useammin päällekkäisellä kirjauksella. Erot eivät sellaisinaan osoita direktiivin vastaista soveltamista, mutta ne voivat johtaa eri pinta-alatuloksiin ja edellyttävät huomioimista jäsenvaltioiden vertailussa.

¹⁰² Naturvårdsverket: Natura 2000 i Sverige (päivitetty 27.2.2026), <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/skyddad-natur/natura-2000-i-sverige/>.

¹⁰³ Naturvårdsverket: Samråd vid ändring av naturmiljön (päivitetty 17.4.2026), <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/samhallsplanering/samrad-vid-andring-av-naturmiljon/>.

¹⁰⁴ Ks. esimerkiksi Naturvårdsverket: Naturligt näringsrika sjöar (2011), EU-kod: 3150, NV-04493-11, <https://www.naturvardsverket.se/4ac5d4/contentassets/ec73882eff2b418d8c12f225e8938343/vl-3150-naturligtnaringsrikasjoar.pdf>.

4.1.2 Kansalliset kriteerit ja valikoidut esimerkit

191. Luontotyyppien määrittelyn kansallisista kriteereistä Ruotsissa voidaan koota seuraava taulukko, jossa kuvataan, kuinka kansallisesti on annettu tarkentavia kriteereitä.

Luontotyyppi tai kysymys	Ruotsalainen soveltaminen	Oikeudellinen merkitys
1170 Riutat	Simpukkapankin peittävyys yli 10 prosenttia. Raja kulkee kohdassa, jossa pohja muuttuu yli 50-prosenttisesti pehmeäksi tai biogeeninen peittävyys alittaa 10 prosenttia.	Numeerinen sääntö lisää ennakoitavuutta, mutta sen on vastattava ekologista siirtymää.
1650 Kapeat Itämeren lahdet	Lahden pituus on selvästi leveyttä suurempi, yleensä vähintään 2:1. Syvyys on yleensä yli 4 metriä ja tulovesistön keskivirtaama alle 2 kuutiometriä sekunnissa.	Ruotsi muuttaa laadullisen morfologisen kuvauksen mitattaviksi kriteereiksi.
9010 Taiga, vuoden 2012 järjestelmä	Produktiivinen metsämaa, yleensä 30–100 prosentin latvuspeittävyys, luonnonalaisuuden piirteet ja hydrologian säilyminen.	Kriteerit painottavat metsärakennetta ja maankäyttöä eri tavalla kuin Suomen lahopuukriteerit.
9060 Harjumetsät	Harjumetsä, 30–100 prosentin latvuspeittävyys ja vähintään 50 prosenttia kotimaisia havupuita pohjapinta-alasta. Ratkaiseva kasvillisuusedellytys: metsät harjuilla ilman tunnusomaista ruohoista harjukasvillisuutta luokitellaan tyyppiin 9010, mutta toisaalta 9060 ei edellytä luonnonmetsätilaa.	Ruotsin tulkinta on metsärakenteellisesti tarkempi, Suomen geomorfologisesti laajempi.
91D0 Puustoiset suot	Turvekerros yli 30 senttimetriä ja latvuspeittävyys 30–100 prosenttia. Alle 30 senttimetrin kuusivaltaiset suometsät luetaan 9010-tyyppiin.	Poikkeaa Suomen viitearvoista ja päälekkäisyyslogiikasta. Ruotsin 30 prosentin latvusraja koskee avosuon ja puustoisien suon välistä rajaa (yli 3 metrin puusto) ja että ihmistoimin puustoutuneet keidassuot luokitellaan Ruotsissa tyyppiin 7120 eikä 91D0:ksi.

Taulukko 2. Esimerkkejä Ruotsin kansallisista tunnistamis- ja rajaamiskriteereistä.

192. Taulukosta voidaan havaita, että Ruotsi käyttää manuaalia yleisenä lähtökohtana mutta täsmentää sitä kansallisilla kynnysarvoilla, etusijasäännöillä ja maantieteellisillä rajauksilla. Tämä on merkki kansallisen tieteellisen liikkumavaran olemassaolosta. Samalla erot osoittavat, ettei mitään yksittäistä kansallista kynnysarvoa voida pitää automaattisesti EU-oikeudellisesti pakollisena muissa jäsenvaltioissa.
193. Ruotsalaisen kriteerin oikeudellinen hyväksyttävyyys riippuu samasta testistä kuin Suomessa. Kriteerin on pysyttävä liitteen I ekologisen määritelmän sisällä, katettava luontaiset variantit ja perustuttava parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon. Se, että kriteeri on Ruotsissa käytössä, voi tukea Suomen tulkintaa vertailuaineistona, mutta ei siirrä Ruotsin kansallista ratkaisua Suomeen oikeusnormina.
194. Ruotsin suotulkinnoissa avosuon ja puustoisien suon rajana on 30 prosentin latvuspeittävyys yli 3 metrin puustolla, kun Suomessa raja on 5–10 prosenttia. Aapasuokompleksilta edellytetään normaalisti yli 20 hehtaarin kokoa, ja kompleksin osatyypit luetaan sen alatyypeiksi, kun Suomessa vastaavat osatyypit kirjataan päällekkäisinä. Merkittävin havainto on, että Ruotsin ohjeeseen sisältyy nimenomainen, vuodesta 2011 dokumentoitu poikkeama habitaattimanuaalista. Yksittäiset kaltevat nevat luetaan Ruotsissa vaihettumisoihin (7140), vaikka manuaali ohjaa yli viisi prosenttia kaltevat suot aapasoihin (7310*). Poikkeama on perusteltu kansallisilla luonnonoloilla ja ilmoitettu avoimesti, eikä komissio ole tietävästi puuttunut siihen.
195. Ruotsin käytäntö ja ohjeet suoluontotyypeissä osoittaa, että myös manuaalin tekstistä poikkeava kansallinen tulkinta voi olla jäsenvaltiokäytännössä pysyvä ja tulla asiallisesti hyväksytyksi, kun se on dokumentoitu ja tieteellisesti perusteltu. Samalla Ruotsin etusijasäännöt ja pinta-alan perustuva huomioon ottamisen kriteeri osoittavat, että pinta-alatilastot eivät ole maiden välillä täysin yhteismitallisia.

4.1.3 Vuoden 2026 metsäselvitys

196. Ruotsi on toteuttanut vuonna 2026 metsäselvityksen. Hallituksen toimeksiannossa ympäristönsuojeluvirasto ja metsähallitus (Skogsstyrelsen) tarkistivat 9010 taigan ja 9050 ravinteisen kuusimetsän ohjeita sekä ehdottivat uusia suotuisia viitealoja. Lähtökohtana oli nimenomaisesti EU-oikeuden vähimmäistaso sekä tavoite vähentää maanomistajille ja metsäyrityksille kohdistuvia vaatimuksia, hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.¹⁰⁵ Ruotsin selvityksessä todetaan, että jäsenvaltioiden tulkinnot eroavat merkittävästi ja että Suomi ja Viro soveltavat taiga-luokitteluun huomattavasti alempia vaatimuksia kuin Ruotsi.
197. Uudistusta ei kuitenkaan toteutettu yksinkertaisesti laajentamalla ekologisia kriteerejä. Taigan luonnontilaisuusvaatimuksia selkeytettiin ja osin kiristettiin muun muassa lahoppuun, ikävaihtelun, myöhäisen sukkessiovaiheen, metsätalousvaikutuksen ja hydrologian osalta. Latvuspeittävyyden yleinen alaraja laskettiin 30 prosentista 10 prosenttiin metsämaan määritelmän ja EU:n tulkintamanuaalin mukaisuuden vuoksi. Muutos sisällyttää luontotyyppiin myös harva-puustoisia, matalatuottoisia metsiä. Häiriön jälkeistä uudistumisvaihetta koskee lisäksi erillinen poikkeus latvuspeittävyysvaatimuksesta. Osa kriteereistä siten laajentaa ja osa supistaa

¹⁰⁵ Naturvårdsverket: Nya vägledning och förslag till referensarealer för skogen 27.2.2026 (jäljempänä ”**Ruotsin metsäselvitys 2026**”), NV-09554-24, s. 4, 6–7 ja 11–14, <https://www.naturvardsverket.se/493197/contentassets/4f247cff46314eb98e9c9bd5c2296db9/skrivelse-nya-vagledning-och-referensarealer-for-skogen.pdf>.

soveltamisalaa.¹⁰⁶ Ruotsin metsäselvityksessä ehdotetut viitealat perustuvat menetelmään, jossa kokonaisekologisesta tarpeesta vähennetään talousmetsän ekologinen vaikutus.

198. Selvityksen vaikutuslogiikka on kuitenkin kaksisuuntainen. Tiukemmat nykyisen luontotyyppin luonnontilakriteerit vähentävät sitä pinta-alaa, johon nykyistä luontotyyppiä koskevat hyvä tila ja heikentämisen estäminen välittömästi kohdistuvat. Jos suotuisa viiteala perustuu lajin ja luontotyyppin pitkän aikavälin ekologiseen tarpeeseen, pienempi nykyinen pinta-ala kasvattaa palautettavan pinta-alan erotusta. Tulkinnan kustannusvaikutusta ei siksi voida arvioida vain nykyisen pinta-alan perusteella.¹⁰⁷
199. Ruotsin ratkaisu havainnollistaa oikeudellisesti hyväksyttävää optimointia. Viranomaisen voi etsiä EU-oikeuden sallimaa vähimmäistasoa, kun se samalla pitää kiinni manuaalin ja direktiivin yleisistä ekologisista vaatimuksista. Kilpailukykyä ja metsätalouteen liittyviä muita seikkoja voidaan käyttää valintaperusteena sellaisten tieteellisesti puolustettavien kriteerien välillä, jotka kaikki toteuttavat luontotyyppin ekologisen tarkoituksen.
200. Ruotsin selvitys tunnistaa myös tiedollisen rajoituksen. Uusien kriteerien muuttujia ei ollut kirjattu aiemmissa valtakunnallisissa aineistoissa tavalla, joka mahdollistaisi luotettavan pinta-alavaikutusten laskennan. Viranomaisen odottaa pinta-alan vähenevän merkittävästi, mutta ei pystynyt määrällisesti osoittamaan vaikutusta. Tämä heikentää mahdollisuutta arvioida uudistuksen täsmällisiä taloudellisia ja ekologisia seurauksia ennen laajamittaista soveltamista.¹⁰⁸

4.1.4 Ruotsin arvio habitaattimanuaalin oikeudellisesta asemasta

201. Ruotsin vuoden 2026 metsäselvityksessä habitaattimanuaalin asema ohjausasiakirjana arvioidaan vahvaksi. Ruotsin viranomaisaineistossa habitaattimanuaalin asema kuvataan kaksitasoisesti. NV-09554-24) todetaan, ettei luontodirektiivi määrittele luontotyyppien rajaamista vaan viittaa manuaalin tulkintaohjeisiin, ja että jäsenvaltioilla on tietty tulkintavapaus edellyttäen, että tulkinta on direktiivin yleisten tavoitteiden mukainen. Vuoden 2024 viitearvoselvityksessä (NV-11038-22) Naturvårdsverket on lisäksi katsonut, että kaikkien kansallisten tulkintojen odotetaan mahtuvan EU:n yhteisen tulkintamanuaalin kuvauksen puitteisiin. Habitaattimanuaalin asemaa vahvistaa se, että EU:n habitaattikomitea on hyväksynyt sen ja luontodirektiivin liite I viittaa siihen. Selvityksen liitteessä (Liite 2) manuaalin kuvauksia luonnehditaan lähtökohtaisesti sitoviksi, paitsi silloin kun yksittäinen kriteeri on itsessään muotoiltu niin, että se jättää tulkinnanvaraa, esimerkiksi asteikkona tai vaihtoehtoisina ilmaisuina.¹⁰⁹
202. Yllä esitetty tulkinta kuvaa manuaalin tosiasiallista auktoriteettia, mutta sen muodollinen oikeuslähdeopillinen perustelu ei ole yhtä selvä. Luontodirektiivin 20 ja 21 artikla eivät anna habitaattikomitealle yleistä toimivaltaa hyväksyä liitettä I muuttavia sitovia normeja. Manuaalia ei ole annettu unionin säädöksen muodossa, eikä liitteen I sanamuoto sisällytä sitä kokonaisuudessaan direktiiviin. Komitean hyväksyntä vahvistaa tulkinta-arvoa, ei muuta asiakirjaa delegoiduksi säädökseksi.

¹⁰⁶ Ruotsin metsäselvitys 2026, s. 27, 38–40 ja 45–46.

¹⁰⁷ Ruotsin metsäselvitys 2026, s. 76.

¹⁰⁸ Ruotsin metsäselvitys 2026, s. 76.

¹⁰⁹ Ruotsin metsäselvitys 2026, s. 89 ja 103–104.

203. Ruotsin järjestelmä vahvistaa habitaattimanuaalin tosiasiallisen oikeuslähdeopillisen aseman ohjaavana tieteellis-teknisenä ohjeena. Ruotsin metsäselvityksen mukaan kansalliset ohjeet ovat vain ohjaavia, vaikka ne tulkitsevat manuaalia. Jos manuaali olisi kaikilta osin sitova säädös, kansalliselle tulkintavapaudelle ja eri jäsenvaltioiden hyväksyttävälle vaihtoehdoille jäisi huomattavasti vähemmän tilaa kuin Ruotsin selvitys itse tunnistaa.¹¹⁰
204. Suomen kannalta hyödyllinen johtopäätös on siten kaksiosainen. Ruotsin viranomaiset antavat manuaalille käytännössä merkittävän painoarvon, ja se toimii lähtökohtana luontotyyppien määrittelylle. Oikeudellisesti kuitenkin tunnistetaan, että habitaattimanuaali on kirjoitettu osittain yleisluontoisesti ja esimerkinomaisesti, joka on jättänyt siihen tulkinnan- ja liikkumavaraa. Tämän liikkumavaran turvin Ruotsi on tietyissä luontotyypeissä (esim. 3160, 9010, 9050) päätenyt varsin pitkälle meneviin, numeerisiin tai muutoin manuaalin sanamuotoa huomattavasti täsmällisempiin kansallisiin kriteereihin.

4.1.5 Natura 2000 -alueiden luokittelu Ruotsissa

205. Ruotsin vuoden 2026 metsäohjeissa käytetään taigalle ja ravinteiselle kuusimetsälle yleistä yhden hehtaarin vähimmäispinta-alasuositusta. Ruotsin vuoden 2026 metsäohjeiden mukaan kartoitusyksikön tulee useimmissa tapauksissa olla vähintään yksi hehtaari. Hehtaaria pienemmät kuviot hyväksytään muodollisesti suojeluilla alueilla ja erityisten abioottisten olosuhteiden yhteydessä. Tästä seuraa ero sen välillä, mitä käytännössä luokitellaan luontotyyppiä suoje-lualueiden sisä- ja ulkopuolella. Natura-alueiden Standard Data Form -raportoinnissa pienetkin esiintymät on kuitenkin kirjattava, minkä vuoksi suojelualueilla tarvitaan poikkeus yleisestä pinta-alasuosituksesta. Selvityksessä todetaan, että tästä seuraa ero sen välillä, mitä käytännössä luokitellaan luontotyyppiä suojelualueiden sisä- ja ulkopuolella.¹¹¹
206. Ruotsin ratkaisu on merkityksellinen mutta oikeudellisesti herkkä. Ero voidaan hyväksyä kartoitusyksikkönä tai raportointisääntönä, jos alle hehtaarin esiintymä tunnustetaan edelleen ekologisesti luontotyyppiä ja otetaan huomioon silloin, kun oikeudellinen velvoite edellyttää sitä. Ero muuttuu ongelmalliseksi, jos alle hehtaarin esiintymä katsotaan Natura-alueen ulkopuolella oikeudellisesti olemattomaksi vain hallinnollisen tai taloudellisen seikan vuoksi.
207. Ruotsin esimerkki osoittaa, ettei kysymykseen samasta määritelmästä pidä vastata yksinkertaisesti kyllä tai ei. Sama ekologinen kategoria voi käyttää eri kartoitusmittakaavaa, mutta menetelmien välillä tarvitaan eksplisiittinen muunnossääntö. Yleisesti tulisi välttää ilmaisuja, joiden mukaan Natura-alueen ulkopuolella olisi kokonaan eri luontotyyppi. Täsmällisempi ja oikeudellisesti turvallisempi ilmaisu on, että inventointi- ja raportointimenetelmä on eri, mutta ekologinen soveltamisala säilyy.

4.1.6 Tarkentuva tieteellinen tieto Ruotsin käytännössä

208. Ruotsin metsäselvityksessä perustetaan uudet tulkinnat direktiivin vähimmäistasoon, manuaaliin, muiden jäsenvaltioiden ohjeisiin ja parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon. Selvitys painottaa, ettei kansallinen tulkinta saa sulkea pois luontaisesti esiintyviä variantteja. Tässä

¹¹⁰ Ruotsin metsäselvitys 2026, s. 89 ja 103–104.

¹¹¹ Ruotsin metsäselvitys 2026, s. 88–89.

suhteessa uudistus toteuttaa asianmukaisesti tieteellisen tiedon päivittymistä ja kansallista vertailua.¹¹²

209. Tieteellisen perustan vahvuutta rajoittaa kuitenkin pinta-aladatan puute. Kriteerit kirjoitettiin uudelleen ennen kuin niiden vaikutus voitiin laskea luotettavasti. Ruotsi on tunnistanut tarpeen uusille kartoitus- ja inventointimateriaaleille sekä myöhemmälle seurannalle. Oikeudellisesti tämä puoltaa vaiheittaista käyttöönottoa, jossa menetelmä kalibroidaan ja ennallistamissuunnitelman luvut päivitetään uuden havainnoinnin perusteella.¹¹³
210. Suotuisia viitealoja koskeva ruotsalainen menetelmä pyrkii arvioimaan pitkän aikavälin ekologisen tarpeen ja vähentämään siitä sellaisen hoidetun maiseman ekologisen panoksen, joka ei ole luontotyyppiä. Menetelmä osoittaa, että viiteala ei ole pelkkä historiallinen pinta-ala. Sen on perustuttava luontotyyppin ja tyyppillisten lajien pitkän aikavälin elinkelpoisuuteen, mutta jäsenvaltio voi käyttää perusteltuja malleja ja useita tietolähteitä.¹¹⁴

4.1.7 Sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset Ruotsin käytännössä

211. Metsäselvityksen tavoitteena oli vähentää maanomistajien ja metsäyritysten kustannuksia ja rajoituksia niin pitkälle kuin EU-oikeus sallii. Selvitys arvioi vaikutuksia muun muassa nykyiseksi luontotyyppiksi luokiteltavaan pinta-alaan, hakkuumahdollisuuksiin, suojelukorvauksiin, viranomaistyöhön ja oikeusvarmuuteen.¹¹⁵
212. Ruotsissa ennallistamissuunnitelman luonnosta on valmisteltu nimenomaisesti siitä lähtökohdasta, että suunnitelmaluonnos toimenpiteineen ei saa mennä pidemmälle kuin ennallistamisasetus edellyttää. Asetuksen nimenomaisista joustoista Ruotsi ehdottaa 4 artiklan 2 kohdan mukaista alennettua 80 prosentin tavoitetta viidelle hyvin yleiselle ja laajalle levinneelle luontotyyppille, joihin kuuluvat muun muassa läntinen taiga (9010*), puustoiset suot (91D0*), vaihetumissuot (7140) ja aapasuot (7310*). Sen sijaan 4 artiklan 13 kohdan mukaista heikentymiskiellon poikkeusta ei ehdoteta käytettäväksi millekään luontotyyppille. Ruotsin mallissa kansallisten joustojen täysimääräinen käyttö toteutetaan asetuksen nimenomaisten joustosäännösten kautta ilman, että luontotyyppien määritelmiä käytetään joustovälineenä. Luontotyyppien määritelmätarkistukset tehtiin Ruotsissa erillisenä tarkasteluna, jossa lähtökohtana oli nojautuminen pääasiallisesti habitaattimateriaaliin.
213. Ruotsin selvityksen yksi vahvuus on se, että se kuvaa myös kielteisiä sivuvaikutuksia. Kun osa luonnonarvoiltaan merkittävistä metsistä jää uuden määritelmän ulkopuolelle, ne tarvitsevat muun kansallisen suojelu- tai luonnonhoitovälineen. Selvitys tunnistaa vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen, poronhoitoon, sosiaalisiin arvoihin ja viranomaisresursseihin. Se ei siten käsittele kilpailukykyä ainoana vaikutuksena.¹¹⁶
214. Vaikutusten lopullista arviointia ei pystytty suorittamaan vielä metsäselvityksessä keskeneräisen tiedon vuoksi. Pinta-alavaikutusten epävarmuus ja ennallistamissuunnitelman vielä

¹¹² Ruotsin metsäselvitys 2026, s. 27 ja 37–40.

¹¹³ Ruotsin metsäselvitys 2026, s. 4–5.

¹¹⁴ Ruotsin metsäselvitys 2026, s. 65–66.

¹¹⁵ Ruotsin metsäselvitys 2026, s. 73–79.

¹¹⁶ Ruotsin metsäselvitys 2026, s. 4–5 ja 81–87.

avoimet ohjauskeinot estävät kustannusten täsmällisen laskennan. Ruotsi on tässä suhteessa samassa tilanteessa kuin Suomi: määritelmä uudistuksen ja toimeenpanopolitiikan yhteisvaikutus selviää vasta, kun kartoitus, suotuisat viitealat, poikkeukset, rahoitus ja toimenpiteet ratkaistaan kokonaisuutena.¹¹⁷

215. Ruotsin kansallisessa suunnitelmaehdotuksessa vaikutukset on kuitenkin otettu huomioon laajemmin kuin metsäselvityksessä. Ehdotus perustuu suurelta osin vapaaehtoisuuteen, korvauksiin, neuvontaan ja taloudellisiin ohjauskeinoihin. Viranomaiset arvioivat toimenpidekokonaisuuden kustannuksiksi noin 20 miljardia kruunua vuodessa vuoteen 2032 mennessä, mikä on yli kaksinkertainen nykyiseen noin yhdeksän miljardin kruunun tasoon nähden. Arviot on kuitenkin kuvattu varhaisiksi ja karkeiksi.¹¹⁸
216. Ruotsin suunnitelmaehdotuksen valmistelussa edettiin siten, että ennallistamisasetuksen 14 artiklan vaatimukset ja tieteellinen näyttö muodostivat tietopohjan, jonka jälkeen arvioitiin yhteiskuntataloudellisia seurauksia. Valmisteluun sisältyivät vaikutusarviointi, strateginen ympäristöarviointi, useat sidosryhmävuoropuhelut, saamelaiskonsultaatio sekä keskustelut Suomen ja Tanskan kanssa. Menettely sijoitti vaikutustiedon oikeudellisesti perusteltuun vaiheeseen.¹¹⁹
217. Ruotsin suunnitelmaehdotus ei kuitenkaan ole valmis kokonaisarvio. Viranomaiset toteavat, ettei kaikkia toimenpiteiden välisiä päällekkäisyyksiä, ristiriitoja tai suhteita muihin yhteiskuntatavoitteisiin ollut ehditty arvioida. Erityisesti kosteikkojen ennallistamisen, maatalousmaan kuivatuksen ja elintarviketurvan suhde jäi poliittisesti ohjattavaan jatkovalmisteluun. Ruotsin esimerkki osoittaa siten sekä vaikutusarvioinnin laajuuden että keskeneräisyyden.¹²⁰

4.1.8 Ruotsin käytännöstä tehtävät johtopäätökset Suomen kannalta

218. Ruotsin käytäntö vahvistaa ensiksi, että boreaalinen jäsenvaltio voi ja sen on monissa tapauksissa tarpeellista täydentää habitaattimanuaalia kansallisilla kriteereillä. Ruotsi käyttää numeerisia rajoja, etusijasääntöjä ja kansallisia tulkintajaksoja avoimesti. Tämä tukee Suomen oikeutta käyttää omia ekologisesti perusteltuja kriteerejä, mutta korostaa samalla perustelujen ja vertailun tarvetta.
219. Toiseksi Ruotsin vuoden 2026 uudistus osoittaa, että kilpailukyky ja kustannukset voidaan ottaa huomioon määritelmätyössä vain tieteellisesti ja oikeudellisesti mahdollisten vaihtoehtojen sisällä. Ruotsin määritelmä uudistus seurasi EU-oikeuden vähimmäistasoa, mutta samalla lisäsi ekologisia laatukriteerejä. Suomen kannalta oikeudellisesti kestävä malli on samankaltainen: ensin määritetään sallittu ekologinen vaihteluväli, ja vasta sen jälkeen valitaan kustannuksiltaan ja hallinnoltaan tarkoituksenmukaisin vaihtoehto.¹²¹
220. Kolmanneksi Ruotsin yhden hehtaarin sääntö osoittaa, että Natura-alueen ja muun alueen kartoituskäytäntö voivat erota toisistaan. Ero on kuitenkin kuvattava teknisenä mittakaava- tai

¹¹⁷ Ruotsin metsäselvitys 2026, s. 87–91.

¹¹⁸ Naturvårdsverket: Förslag till nationell restaureringsplan och författningsändringar till följd av EU-förordning om restaurering av natur 18.2.2026 (jäljempänä ”**Ruotsin suunnitelmaehdotus 2026**”), NV-07136-24, s. 3–5, <https://www.naturvardsverket.se/492d0b/globalassets/om-oss/slutredovisade-regeringsuppdrag/nrf/skrivelse-ru-nrf.pdf>.

¹¹⁹ Ruotsin suunnitelmaehdotus 2026, s. 6–8 ja 19–26.

¹²⁰ Ruotsin suunnitelmaehdotus 2026, s. 4–5 ja 30–31.

¹²¹ Ruotsin metsäselvitys 2026, s. 27 ja 37–40.

raportointierona, ei omistukseen tai käyttötarkoitukseen perustuvana kahtena erilaisena ekologisena määritelmänä. Suomen on lisäksi arvioitava, miten pienet esiintymät vaikuttavat kokonaispinta-alaan, heikentämisen estämiseen ja ennallistamispotentiaaliin.

221. Neljänneksi Ruotsin viralliskäytännön arvio manuaalin muodollisesta sitovuudesta viittaa vahvaksi koettuun velvoittavuuteen. Käytännöllinen viesti on tärkeä. Manuaalista poikkeaminen lisää todistustaakkaa ja perusteluvaikeutta sen suhteen, että kyseessä on direktiivin ja ennallistamisasetuksen liitteen I asianmukaisesta, tieteellisiin kriteereihin palautuvasta tulkinnasta. Suomen olisi siksi perusteltua dokumentoida mahdolliset poikkeamat manuaalista. Ruotsissa dokumentointi on toteutettu järjestelmällisenä rinnakkaisvertailuna, jossa kunkin kriteerin kohdalla käydään läpi manuaalin sanamuoto, Ruotsin ja muiden jäsenvaltioiden tulkinnat sekä tieteellinen perustelu muutokselle. Pinta-alavaikutuksia on arvioitu erikseen vaikutustenarvioinnissa.
222. Viidenneksi Ruotsin valmistelu osoittaa, että määritelmämuutoksen vaikutuksia ei voida arvioida luotettavasti ilman muuttujatason inventointitietoa. Suomen olisi kannattavaa ennen merkittävää metsäluontotyyppien uudelleentulkintaa testata kriteerit edustavalla aineistolla ja julkaista herkkyysanalyysi. Muutoin riski on, että kustannusvaikutus joko yli- tai aliarvioidaan ja myöhempi ennallistamistarve kasvaa odottamattomasti.¹²²
223. Kokonaisuutena Ruotsin toiminta antaa esimerkkejä ja malleja sille, miten Suomessa voidaan hyödyntää rajallista kansallista liikkumavaraa. Liikkumavara on vahvimillaan kansallisten tunnistamiskriteerien, kartoitusmenetelmän, päällekkäisyyslogiikan, hyvän tilan, suotuisan viitealan ja toimenpiteiden soveltamisessa. Se on heikoimmillaan silloin, kun kansallinen ratkaisu sulkee pois liitteen I ekologiseen ytimeen kuuluvia esiintymiä kustannus- tai omistusperusteella eikä tulkinnoille ole esitettävissä vakuuttavia tieteellisiä ekologisia perusteita.

4.2 Viro

4.2.1 Tulkintajärjestelmä ja kansallinen käytännön toteuttaminen

224. Viron vertailu vahvistaa ensinnäkin, ettei habitaattimanuaalin yleiskuvausta käytetä maastossa yksinään. Keskkonnaamet, eli Viron ympäristöministeriön alainen valtion virasto, ilmoittaa Virossa esiintyvän 60 luontodirektiivin liitteen I luontotyyppiä ja julkaisee niiden tunnistamista varten kansallisia kuvauksia sekä luontotyyppiryhmittäisiä inventointiohjeita. Viron järjestelmässä on siten erotettavissa unionin luontotyyppikategoria, kansallinen tieteellinen tulkinta ja inventoinnin operatiivinen menetelmä. Rakenne vastaa tältä osin Suomen ja Ruotsin järjestelmää.¹²³
225. Kansallisen tulkinnan ja operatiivisen menetelmän suhdetta havainnollistaa luontodirektiivin metsäluontotyyppien inventointiohje, jota Viron ympäristöhallinto käyttää maastoinventointien ohjaamiseen. Se osoittaa, miten unionin luontotyyppimääritelmät muunnetaan kansallisesti sovellettaviksi maastokriteereiksi. Ohje erottaa aarniometsät, luonnonmetsät, palautuvat metsät

¹²² Ruotsin metsäselvitys 2026, PDF-s. 88–91.

¹²³ Keskkonnaamet, Elupaigatuüpide inventuurid, <https://keskkonnaamet.ee/keskkonnateadlikkus-avalikustamised/inventuurid-ja-ekspertiisid/elupaigatuupide-inventuurid>. Viranomaisen ilmoittaa Virossa esiintyvän 60 luontodirektiivin liitteen I luontotyyppiä ja julkaisee inventointiohjeet luontotyyppiryhmittäin.

ja talousmetsät. Palautuvaksi metsäksi luetaan ihmistoiminnan muuttama metsä, jonka arvioidaan saavuttavan luonnonmetsän piirteet 30 vuodessa, jos se jätetään luonnolliseen kehitykseen. Kolmenkymmenen vuoden ajanjaksoa käytetään ohjeessa sekä metsäluontotyyppin kansallisen määrittelyn että esiintymän edustavuuden ja todennäköisen kehityksen arvioinnin kriteerinä. Kyse on kuitenkin kansallisesta inventointikriteeristä, joka on omaksuttu maastotyön ohjaamiseksi. Se ei ole luontodirektiivin liitteen I luontotyyppin tarkempi oikeudellinen määritelmä eikä myöskään direktiivin 1 artiklan e alakohdan tarkoittaman suotuisan suojelutason kriteeri, eikä sitä voida sellaisenaan samaistaa kumpaankaan.¹²⁴

226. Keskkonnaamet on laatinut neljälle märeille metsäluontotyyppille toimintasuunnitelman (soistuvat ja soiset lehtimetsät, välisuo- ja rämemetsät, tulvametsät ja luhtametsät sekä jalopuiset tulvametsät), joka kohdistuu nimenomaan suojelualueilla sijaitseviin luontotyypeihin. Suunnitelmassa inventointitiedon tarkkuus ja kattavuus arvioidaan puutteellisiksi. Tiukasti suojelluilla alueilla märkien metsäkasvupaikkojen mahdollinen pinta-ala oli otantaan perustuneessa analyysissä noin kaksinkertainen inventoituun luontotyyppiin verrattuna, ja inventoitu ala vastasi 58 prosenttia analyysissä tunnistetusta mahdollisesta alasta. Toimintasuunnitelma osoittaa kuitenkin, että inventointivirhe kulkee molempiin suuntiin ja seurannan mukaan virhemääritysten osuus on jopa 19 prosenttia. Havainto ei osoita, että Viron luontotyyppimäärittelmä olisi oikeudellisesti habitaattimanuaalia suppeampi. Se osoittaa tietopohjan, nykyisen luontotyyppi-esiintymän ja esiintymän tulevan ennallistamis- tai kehittämispotentiaalin välisen eron. Tämä ero ennallistamisasetuksen 4 ja 14 artiklan soveltamisessa tarpeen tehdä näkyväksi.¹²⁵

4.2.2 Ennallistamissuunnitelma ja havainnot luontotyyppimäärittelyn tarkistamista koskevasta käytännöstä

227. Viron ilmastoministeriö tiedotti käynnistävänsä kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelun 27.11.2025. Luonnossuunnitelma on tarkoitus toimittaa komissiolle syksyllä 2026. Se valmistellaan yhteistyössä tutkijoiden, käytännön toimijoiden, paikallisyhteisöjen ja maanomistajien kanssa. Valmisteluaineisto ei kuitenkaan tässä vaiheessa osoita, että Viro olisi oikeudellisesti sitoutunut tiettyyn kustannusten minimoinnin malliin tai lähestymistapaan.¹²⁶
228. Viron metsäkysymyksissä määritelmien ja suojelutoimien yhteys on ollut konkreettinen. Ympäristöministeriö ja Keskkonnaamet ilmoittivat helmikuussa 2022, että Euroopan komission käynnistämään rikkomusmenettelyyn liittyen hakkuut Natura-verkostoon kaavailtujen metsäluontotyyppien alueilla keskeytetään. Muutos koski Natura 2000 -verkostoon kuuluvien tai siihen suunniteltujen suojelualueiden ja pysyvien elinympäristöjen rajoitusvyöhykkeiden metsäalueita. Näille alueille inventoitujen metsäluontotyyppien suojelu on tällä hetkellä turvattu suunnitteilla olevan metsäluontotyyppien luonnonsuojelualueen statuksella. Päätöstä niiden asettamisesta suojeluun ei ole tehty, vaan ilmastoministeriö on valmistellut luonnonsuojelulain muutosehdotuksen, ja lopullisista rajoituksista päättää Riigikogu. Jos maanomistaja jättää tällaiselle alueelle metsäilmoituksen, Keskkonnaamet tarkistaa ensin luontotyyppiaineiston ajan tasaisuuden ja keskeyttää tarvittaessa hakkuut 28 kuukaudeksi. Luontotyyppien inventointi- ja

¹²⁴ Palo, A. (koost.), Loodusdirektiivi metsaelupaikade inventeerimise juhend, Tartu, (2010) 2018, s. 5, saatavilla Viron ilmastoministeriön (Kliimaministeerium) verkkosivuilla: <https://kliimaministeerium.ee/media/1931/download>.

¹²⁵ Märgade metsaelupaigatüüpide (*9080, *91D0, *91E0, 91F0) tegevuskava, 2024, s. 19–20, https://www.loodusriikaseesti.ee/sites/forest/files/2024-05/margade-metsaelupaigatuupide-tegevuskava_0.pdf.

¹²⁶ Kliimaministeerium, Kliimaministeerium alustab Eesti looduse taastamise kava koostamist, 27.11.2025, <https://kliimaministeerium.ee/uudised/kliimaministeerium-alustab-eesti-looduse-taastamise-kava-koostamist>.

määrittelytieto vaikuttaa vireillä olevaan päätöksentekoon ja voi laukaista menettelyllisiä keskeytyksiä.¹²⁷

229. Voimassa olevaan suojelupäätökseen kohdistuessaan luontotyyppin määrittelytiedon korjaantumisella on toisenlainen vaikutus. Tündren luonnonsuojelualueella suojelutavoitteeksi oli asetettu luontotyyppi kuivat niityt kalkkipitoisella maalla (6210*). Keskkonnaametin mukaan luontotyyppi oli alueella määritetty virheellisesti, minkä vuoksi se poistettiin suojeluarvojen luettelosta ja korvattiin luontotyyppillä runsaslajiset tuoreet niityt kalkkiköyhällä maalla (6270*), jota alueella oli inventoitu. Muutos toteutettiin vuonna 2023 valtioneuvoston asetuksella annetulla uudella suojelumääräyksellä. Korjattu inventointitieto ei siis purkanut aiempaa suojelupäätöstä eikä muuttanut sitä hallinnollisella ratkaisulla, vaan tuotti perusteen käynnistää säädösmuutosta koskeva menettely. Tapaus koski suojelumääräyksen uudistamista eikä ennallistamissuunnittelua, mutta se havainnollistaa menettelyllistä lähtökohtaa. Esitetty aineisto ei siten osoita, että ennallistamissuunnitelmassa tehtävä luontotyyppitulkinta avaisi Virossa automaattisesti lainvoimaiset Natura- tai muut suojelupäätökset.¹²⁸
230. Viron käytännön perusteella ennallistamiasetusta tulkitaan niin, että se sisältää yksityisen maanomistajan omistamilla mailla tehtävien suojelu- ja ennallistamistoimien vapaaehtoisuuden vaatimuksen vain rajoitetusti, etenkin koskien turvemaiden vettämistoimia. Viron virallisasiakirjoissa ei ole havaittu esitettävän virallista kantaa, jonka mukaan ennallistamissuunnittelussa täsmennettävä luontotyyppitulkinta avaisi yleisesti aikaisemmat suojelupäätökset.

4.3 Latvia

4.3.1 Luontotyyppien tulkinta ja tietopohja sekä habitaattimanuaalin asema

231. Latvian luontotyyppien tunnistamiskäsikirja on laadittu yhdenmukaistamaan maastotulkintaa suojelualueilla ja niiden ulkopuolella. Käsikirja käyttää komission habitaattimanuaalia yhteisenä lähtökohtana, mutta täydentää sitä kansallisilla tyyppikuvauksilla, samankaltaisten tyyppien erottelusäännöillä, kasvillisuus- ja rakennekriteereillä sekä inventointitaulukoilla. Vertailun oikeudellisesti merkityksellinen tulos on sama kuin Virossa: kansallinen opas ei ole poikkeus unionin järjestelmästä, vaan käytännössä välttämätön tapa tehdä yleisestä luokasta toistettavasti inventoitava.¹²⁹
232. Latvian käsikirja luonnehtii habitaattimanuaalin sisältöä jäsenvaltioita sitovaksi, vaikka se samalla tunnistaa, ettei manuaali ole säädös. Luonnehdinta on muodollisen oikeuslähdeaseman osalta varsin kategorinen. Luontodirektiivin 20 artiklassa tarkoitetun komitean hyväksyntä ja manuaalin käyttö unionin tuomioistuimissa vahvistavat sen tulkinta-arvoa, mutta eivät muuta

¹²⁷ Keskkonnaamet, Elupaigatüüpide inventuurid, kohta Millised piirangud on metsaelupaigas, <https://keskkonnaamet.ee/keskkonnateadlikkus-avalikustamised/inventuurid-ja-ekspertiisid/elupaigatuupide-inventuurid>.

¹²⁸ Keskkonnaamet, Vabariigi Valitsuse määruse "Tündre looduskaitseala kaitse-eeskiri" eelnõu seletuskiri, 2023, https://keskkonnaamet.ee/sites/default/files/documents/2023-01/Tyndre_seletuskiri_2023.pdf. Aiempi suojelumääräys: Riigi Teataja, <https://www.riigiteataja.ee/akt/925457>. Kliimaministeerium, Tündre ja Laidevahe looduskaitseala said uued eeskirjad, tammikuu 2023, <https://kliimaministeerium.ee/uudised/tundre-ja-laidevahe-looduskaitseala-said-uued-eeskirjad>.

¹²⁹ VARAM ja Latvijas Dabas fonds, Eiropas Savienības aizsargājamie biotopi Latvijā. Noteikšanas rokasgrāmata, 2. tarkistettu painos, 2013 (jäljempänä "VARAM ja Latvijas Dabas fonds 2013"), s. 5–6, https://www.varam.gov.lv/lv/publikacijas-dabas-aizsardzibas-joma/es_biotopi_latvija_rokasgramata_lv_2_izdevums.pdf.

manuaalia liitetä I täydentäväksi tai muuttavaksi sitovaksi normiksi. Latvian aineisto on tästä huolimatta osoitus manuaalin tosiasiallisesta auktoriteetista ja siitä seuraavasta kansallisen poikkeaman korostuneesta perusteluvelvollisuudesta.¹³⁰

4.3.2 Kansalliset kriteerit ja ennallistamissuunnittelu

233. Latvian käsikirjassa keskeinen liikkumavaraa antava tekniikka ovat tyyppikohtaiset vähimmäisvaatimukset (minimālās prasības). Ne ovat laadullisia tai määrällisiä kriteerejä, jotka kohteen on täytettävä, jotta se voidaan katsoa EU:n tärkeänä pitämäksi luontotyyppiä. Kohde, joka ei täytä kansallisia vähimmäisvaatimuksia, ei Latvian soveltamiskäytännössä ole liitteen I luontotyyppi. Latvia on siten rakentanut kansallisen liikkumavaransa muodollisesti manuaalin sisälle: käsikirja julistaa manuaalin sisällön sitovaksi mutta määrää tyyppin tosiasiallisen alan kansallisilla kynnsarvoilla.
234. Latvian käsikirjan käsitelityksissä turvemaiden määritelmät metsät erotetaan kivennäismaiden ja ohuen turpeen määritelmistä metsistä 30 senttimetrin turvekerroksen perusteella. Luontotyyppiä 91D0* koskevassa luontotyyppikuvauksessa erotetaan paksun turpeen, matalan turvekerroksen ja ojitettujen maiden variantteja sekä suhteita suoluontotyyppihin. Kynnsarvon oikeudellinen merkitys riippuu siten sen tehtävästä. Kasvupaikan luokitteluraja voi olla perusteltu inventointisääntö, mutta se ei yksin ratkaise 91D0*-tyypin esiintymistä, jos kasvillisuus, hydrologia ja muut ekologiset tunnusmerkit osoittavat toiseen suuntaan.¹³¹
235. Käsikirja ei luonnehdi luontotyyppien 7110* ja 91D0* välistä rajaa keinotekoiseksi. Se yksilöi kuitenkin itse kriteerin alkuperän: raja määräytyy metsätaloudessa käytettävän puuston keski- korkeuden mukaan, ja rajana on 5 metriä. Käsikirjassa selitetään myös kriteerin rajat: keidas- soiden jänne- ja allikkokomplekseissa jänteillä kasvavien mäntyjen keskikorkeus voi olla 5 met- riä, eikä alue siirtyä luontotyyppistä 7110* luontotyyppiin 91D0*; luontotyyppin 7110* vähim- mäisvaatimuksissa ratkaisevina mainitaan ensin luontotyyppiä luonnehtivat kasvilajit ja -yh- dyskunnat sekä rahkasammalten vallitsevuus sammalkerroksessa. Latvian ohjeissa mainittu 5 metrin puustokorkeus- ja noin 20 prosentin latvuspeittävyyskynnys vastaavat Latvian metsä- lain (Meža likums, 1 §:n 34 kohta) metsämäärittelmää.¹³² Kriteerin metsätaloudellisesta alku- perästä ei kuitenkaan seuraa, että tarkennukset olisivat oikeudellisesti tai ekologisesti perus- teettomia. Kansalliset tarkemmat luontotyyppien erottelusäännöt on riittävästi yksilöitävä ja nii- den ekologinen peruste testattava, jos niitä käytetään ennallistamisasetuksen tavoitepinta-alo- jen laskennassa. Tämä on tärkeää etenkin siksi, että luontotyyppin määrittelyssä käytettävän kynnsarvon asema ja vaikutus luokitteluun vaihtelee luontotyyppittäin. Esimerkiksi luontotyy- pissä 7110* puuston korkeus kuuluu vähimmäisvaatimuksiin, kun taas luontotyyppissä 91D0* turvekerroksen paksuus ei kuulu.
236. Latvian alue- ja hallintokehitysministeriö on kuvannut ennallistamisasetuksen lähtökohdaksi huonossa tilassa olevien ekosysteemien ennallistamisen, hyvässä tilassa olevien heikentymi- sen estämisen sekä kansallisten erityispiirteiden huomioon ottamisen. Samalla viranomaisen korostaa, ettei luonnon monimuotoisuutta voida turvata yksinomaan suojelualueilla. Tämä vas- taa ennallistamisasetuksen rakennetta: 4 artiklan tavoitealat eivät rajoitu Natura 2000 -

¹³⁰ VARAM ja Latvijas Dabas fonds, 2013, s. 10.

¹³¹ VARAM ja Latvijas Dabas fonds, s. 298, 314 sekä 346.

¹³² VARAM ja Latvijas Dabas fonds, 2013, s. 299, 215–216.

verkostoon, vaikka verkosto on tietyissä tilanteissa asetettava etusijalle. Ministeriö toteaa, että asetus asettaa velvoitteita myös suojelemattomilla alueilla mutta ei edellytä uusien suojeltujen pinta-alojen lisäämistä. Tiedotteessa todetaan myös, että 20 prosentin ennallistamistavoite koskee EU:n maa- ja merialueita luonnonsuojelualueiden laajuudesta riippumatta. Kansallinen ennallistamissuunnitelma ei siten sellaisenaan perusta tai johda perustamaan uusia suojelualueita, eivätkä asetuksen tavoitteet ole täytettävissä ilman verkoston ulkopuolisia toimia.¹³³

237. LatViaNature on Latvian luonnonsuojeluviraston johtama hanke, jonka tarkoituksena on kehittää Natura 2000 -verkoston hallintaa ja hoitoa kansallisella tasolla. Hankkeessa tuotetaan ehdotuksia säädöksiksi. Hanke testaa vapaaehtoisia, sopimusperustaisia suojelumenettelyjä. Ehdotusten on tarkoitus kattaa myös erityisesti suojeltujen luonnonalueiden verkoston kehittäminen, mukaan lukien rajojen tarkistaminen sekä ehdotukset uusien alueiden perustamisesta ja lakkauttamisesta. Alueiden perustaminen tai poissulkeminen ei ole kuitenkaan hankkeen itsetarkoitus, vaan sitä tarkastellaan suhteessa valtiollisesti asetettuihin lajien ja luontotyyppien suojelutavoitteisiin, ja että Natura 2000 -alueet muodostetaan tieteellisin ja ekologisoin kriteerein. Verkoston tarkistaminen kytketään kansallisen luontotyyppikartoituksen tuloksiin, ja verkoston todetaan olevan kesken kolmen lajin ja seitsemän luontotyyppin osalta. Kyseisten alueiden suojelemiseksi uusia alueita olisi muodostettava hankkeesta riippumatta. Verkoston kehittämistä ohjaavat siten luontodirektiivin velvoitteet ja kartoitusaineisto, eivät luontotyyppien tunnistamiskäsikirjan tulkintaratkaisut.¹³⁴

4.4 Liettua

4.4.1 Luontotyyppien tulkinta ja tietopohja sekä habitaattimanuaalin asema

238. Liettuan ympäristöministeriön mukaan jäsenvaltioissa esiintyvät luontotyypit tunnistetaan komission yhteisen habitaattimanuaalin perusteella. Ministeriö ilmoittaa Liettuassa esiintyvän 54 liitteen I luontotyyppiä ja julkaisee sivullaan myös manuaalin.¹³⁵ Yleinen viittaus manuaaliin ei kuitenkaan kuvaa koko kansallista järjestelmää, koska käytännön inventoinnissa käytetään kansallista inventointiopasta.
239. Liettuan kansallisessa suotuisan suojelun tason ja seurannan menetelmäsiakirjassa maastoinventointi perustuu käytännössä vuoden 2012 inventointioppaaseen. Menetelmän mukaan seurantaruuu inventoidaan kokonaisuudessaan, myös aikaisemmin luontotyyppiä luokittelemattomilta alueilta, ja tiedot tallennetaan paikkatietokantaan. Ratkaisu on ennallistamisasetuksen kannalta tärkeä, koska se mahdollistaa aikaisemman kartan täydentämisen erottamatta uutta luontotietoa oikeudellisesti eri luontotyyppikategoriaksi.¹³⁶

¹³³ Dabas aizsardzības pārvalde, Stājas spēkā Dabas atjaunošanas regula ar mērķi veicināt ekosistēmu atjaunošanu, 20.8.2024, <https://www.daba.gov.lv/lv/jaunums/stajas-speka-dabas-atjaunosanas-regula-ar-merki-veicinat-ekosistemu-atjaunosanu>.

¹³⁴ Latvianature: Optimising the Governance and Management of the Natura 2000 Protected Areas Network in Latvia, <https://latvianature.daba.gov.lv/en/>.

¹³⁵ Liettuan ympäristöministeriö, Buveinių direktyva, <https://am.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/gamtos-apsauga/saugomos-teritorijos-ir-krastovaizdis-zeldynai/natura-2000/buveiniu-direktyva/>.

¹³⁶ Liettuan ympäristöministeriö, EB svarbos natūralių buveinių palankios apsaugos būklės kriterijų nustatymas ir monitoringo sistemos metodinių pagrindų sukūrimas, osa II, s. 6–7 ja 176, https://am.lrv.lt/uploads/am/documents/files/saugom_teritorijos_kra%C5%A1tov/natura_2000/EB_buveiniu_monitoringo_metodiniu_pagrindu_parengimas_ataskaita_II%20dalis_final.pdf.

240. Maastoinventoinnin kriteeristön täsmentämisellä näyttää Liettuassa olleen pinta-alavaikutuksia. Luontotyyppin 9010* raportoitu ala kasvoi vuoden 2004 inventoinnin 6 141 hehtaaria vuosiin 2013–2015 kartoituksen 57 185 hehtaariin.¹³⁷ Liettuan ylin hallintotuomioistuim vahvisti 28.5.2025 (eA-230-575/2025) hakkuukiellon laillisuuden läntisen taigan esiintymässä inventointiaineiston perusteella.¹³⁸ Hallintokäytännössä on toisaalta katsottu, ettei inventoitu mutta ministerin määräyksellä vahvistamaton esiintymä nauti suojaa.¹³⁹ Tulkinnan täsmentyminen ei ole avannut aiempia suojelupäätöksiä, mutta inventointitiedolla on oikeusvaikutuksia vahvistettujen kohteiden osalta

4.4.2 Kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelu ja luontotyyppitiedon täydentyminen

241. Liettuan ennallistamissuunnitelma on ministeriön heinäkuussa 2026 julkaistujen tietojen mukaan tietojen analysoinnin ja toimenpiteiden muotoilun vaiheessa. Valmistelussa hyödynnetään jo muihin unionin raportointeihin koottuja tietoja, täydennetään puuttuvaa tietoa luontotyyppien tilasta ja indikaattorien lähtötasoista sekä arvioidaan käynnissä olevat, suunnitellut ja rahoitetut toimet.¹⁴⁰ Ennallistamisasetuksen 14 ja 15 artiklan mukaisesti luontodirektiivin raportointi- ja inventointitieto toimii lähtötietona, mutta ennallistamissuunnitelmassa on lisäksi ratkaistava hyvän tilan, suotuisan viitealan, palautettavan lisäalan, toimenpiteiden ja rahoituksen muodostama kokonaisuus. Liettuassa on käyty asiantuntijakeskustelua kansallisen luontotyyppioppaan tarkemmista luokitteluista ja luokitteluiden vaikutuksista luontotyyppiin luokiteltuun pinta-alaan.¹⁴¹
242. Tarkastelluissa Liettuan viranomaislähteissä ei esitetä kantaa, jonka mukaan ennallistamissuunnitelmassa tehtävä määritelmien täsmennys avaisi aikaisemmat suojelupäätökset.

¹³⁷ Ks. Miškų buveinių BVK ir jų integravimas į Rekomendacijas (2023), jonka taulukossa luontotyyppin 9010* alaksi ilmoitetaan 57 185 ha — <https://naturalit.lt/wp-content/uploads/2023/11/2.-Misku-buveiniu-BVK-ir-ju-integravimas-i-Rekomendacijas-2023.pdf>. Ks. Nacionalinis miškų susitarimas -prosessin esitys "Esama miškų būklė ir tarptautiniai šalies įsipareigojimai ateičiai", jossa Natura 2000 -suojelutietojen (7.6.2021, BIGIS-data) mukaan 9010*-luontotyyppin kokonaisala on 57 185 ha, josta verkostossa suojattuna 25 786,9 ha (45,09 %) — https://nacionalinismiskusustarimas.lt/wp-content/uploads/2021/10/Esama-misku-bukle-ir-tarptautiniai-salies-isipareigojimai-ateiciai_NMS-vizijos-forumui_NK-compressed.pdf

¹³⁸ Liettuan korkein hallinto-oikeus LVAT vahvisti 28.5.2025 antamallaan päätöksellä, että Aukštaitijan suojelualueen direktion lausunto hakkuukiellosta ja Valstybinė miškų tarnyban päätös evätä UAB Forest managementin hakkuulupa olivat perusteltuja ja laillisia; ratkaisevaa oli, että riidanalaisilla kiinteistöillä Šimonių girian alueella oli inventoitu EB-tärkeä luontotyyppi 9010 Vakarų taiga, eikä metsälain 9 §:n 2 momentin tuholaisorjuntavelvoitteesta seurannut oikeutta avohakkuihin. Tuomioistuimen mukaan omistajan tuholaisargumentit olivat luonteeltaan abstrakteja. URL: <https://www.lvat.lt/naujienos/lvat-patvirtino-draudimo-kirsti-miska-europos-bendrijos-svarbos-buveineje-9010-vakaru-taiga-teisetuma/1493>. Ratkaisua kommentoi myös ympäristöministeri Ramūnas Krugelis, jonka mukaan päätös antaa läntisen taigan esiintymille "vahvan oikeudellisen perustan" (LRT 5.6.2025), <https://www.lvat.lt/naujienos/lvat-patvirtino-draudimo-kirsti-miska-europos-bendrijos-svarbos-buveineje-9010-vakaru-taiga-teisetuma/1493>.

¹³⁹ Kapėnai-tapauksessa osa hakkuualueesta sijaitsi inventoidulla prioriteettityypin 9010 esiintymällä, mutta esiintymän asemaa ei ollut vahvistettu ministerin määräyksellä ("nepatvirtintas inventorizuotos EB svarbos natūralios buveinės statusas"). Hakkuut toteutettiin. Ks. <https://giriuiinspekcia.lt/ivykiai/kapenai-nepatvirtintas-inventorizuotos-eb-svarbos-natūralios-buveines-statusas/>. Ks. Girių inspekcijan kirjelmä (giriuiinspekcia.lt/wp-content/uploads/2025/03/...kreipimasis-del-inventorizuotu-EB-svarbos-natūraliu-buveiniu-naikinimo.docx.pdf) sekä BNS-tiedote (sc.bns.lt, "ES mokslininkų inventorizuotos buveinės Lietuvoje virsta plynėmis

¹⁴⁰ Liettuan ympäristöministeriö, Nacionalinis gamtos atkūrimo planas, <https://am.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/gamtos-apsauga/nacionalinis-gamtos-atkurimo-planas/>.

¹⁴¹ Ks. Stasys Karazijan artikkeli Ar paversime Lietuvos miškus taiga? (Lietuvos mokslų akademija), [https://www.lma.lt/uploads/Pranesimai%20naujienoms/Karazija_Ar%20paversime%20Lietuvos%20miškus%20taiga%20\(2\).pdf](https://www.lma.lt/uploads/Pranesimai%20naujienoms/Karazija_Ar%20paversime%20Lietuvos%20miškus%20taiga%20(2).pdf) (myös forest.lt/naujienos/a-6683/ ja miskininkusajunga.lt).

Seuranta- ja inventointitiedon täydentyminen voi sen sijaan edellyttää Natura-tietolomakkeen tai yksittäisen suojeluratkaisun tietopohjan tarkistamista. Oikeusvaikutus määräytyy kuitenkin asianomaisen päätöksen ja luontodirektiivin menettelysääntöjen perusteella, ei kansallisen ennallistamissuunnitelman käsitteistöstä automaattisesti.

4.5 Baltian vertailun johtopäätökset Suomen kannalta

243. Baltian maiden vertailusta voidaan tehdä viisi Suomen kannalta merkityksellistä johtopäätöstä. Kaikki tarkastellut maat käyttävät habitaattimanuaalin rinnalla ja käytännössä usein tosiasiallisesti ensisijaisesti kansallisia oppaita, inventointiohjeita tai menetelmäasiakirjoja. Näissä esitetään luokittelussa sovellettavia ja maastokartoituksessa helposti sovellettavia luokittelukriteereitä. Osassa näitä on myös huomioitu metsätaloudellisia ja muita alueen käyttöön liittyviä näkökohtia, vaikka luokittelun perusta on edelleen ekologinen. Vertailu tukee siten kansallista harkintavaltaa määrittää liitteen I luontotyyppit boreaalisiin oloihin. Käytännöt eivät osoita, että luontotyyppin ekologista ydintä voitaisiin kaventaa kansallisessa käytännössä yksinomaan kansantaloudellisen tavoitteen perusteella tai että tätä myös avoimesti tehtäisiin.
244. Kansallisen liikkumavaran käyttö edellyttää käsitteellistä kurinalaisuutta. Luontotyyppin määritelmä, maastossa käytettävä inventointiyksikkö, hyvän tilan kynnys, nykyinen kartoitettu pinta-ala ja palauttamiseen soveltuva lisäala ovat eri asioita. Viron inventointivaje ja Latvian turverrosta koskeva kynnysarvo ovat tästä havainnollisia esimerkkejä. Jos nämä tasot yhdistetään, ennallistamistarve voi joko ali- tai yliarvioitua ilman, että valinta on oikeudellisesti tai tieteellisesti jäljitettävissä. Vertailun perusteella maat ovat käyttäneet merkittävästikin kansallista harkintaa ja tulkintaa luontotyyppien kansallisessa tunnistamisessa.
245. Habitaattimanuaalin muodollinen sitomattomuus ei merkitse vähäistä tulkinta-arvoa. Latvian käsikirjan liiankin vahva sitovuusluonnehdinta habitaattimanuaalista ja Liettuan viranomaisen nimenomainen viittaus yhteiseen manuaaliin osoittavat päinvastoin, että manuaali muodostaa vertailukelpoisuuden vakiintuneen lähtökohdan. Suomen mahdollinen poikkeava kriteeri on tämän vuoksi perusteltava avoimesti manuaalin sanamuodolla, boreaalisella tieteellisellä näytöllä, muiden jäsenvaltioiden ratkaisujen vertailulla ja vaikutusarviolla.
246. Vertailun perusteella vanhojen Natura- tai muiden suojelupäätösten avautumisen ei nähdä Baltian maiden käytännössä seuraavan suoraviivaisesta siitä, jos ennallistamissuunnitelman laadinnassa tai muutoin yksittäisen esiintymän luontotyyppiä tarkennetaan tai muutetaan. Varmennetuissa lähteissä ei esitetä tällaista virallista kantaa yhdessäkään Baltian maassa. Uusi ja luotettava inventointitieto voi vaikuttaa vireillä olevaan ratkaisuun tai synnyttää velvollisuuden korjata tietolomakkeen tosiseikkoja. Lainvoimaisen suojeluratkaisun muuttaminen edellyttää kuitenkin erillistä oikeusperustaa ja muistion kohdassa 2.10 kuvattujen unionioikeudellisten edellytysten täyttymistä.
247. Vertailu antaa lisätietoa Suomen eduskunnan ympäristövaliokunnan kannanoton mahdollisiin toteuttamistapoihin. Kansallisten joustojen täysimääräinen käyttö ei rakennu yhden vertailumaan yksittäisen kynnysarvon tai vastaavan yksittäisen kriteerin soveltamiselle. Sen tulee perustua vaihtoehtojen järjestelmälliseen vertailuun, jossa tunnistetaan kunkin kriteerin tehtävä, tieteellinen peruste, tietovaikutus suojelun tai muun ennallistamistoimen perusteisiin sekä pinta-alavaikutukset, kustannusvaikutukset sekä suhde ennallistamisasetuksen

nimenomaisiin joustoihin. Tarkkarajainen ja täsmällinen sekä paikallisiin olosuhteisiin sovellettu määrittely on oikeudellisesti kestävä silloin, kun samaa ekologista käsitettä käytetään johdonmukaisesti Natura 2000 -alueilla ja niiden ulkopuolella, mutta kartoituksen mittakaava, toimenpiteiden kiireellisyys, ohjauskeinot ja rahoitus erotellaan alueen maanomistusta ja suoje-
lua sekä Natura -verkostoon kuulumista koskevan oikeudellisen aseman sekä ekologisten sa-
moin kuin taloudellisten ja sosiaalisten näkökohtien mukaan. Taloudellisia ja sosiaalisia näkö-
kohtia ei sovelleta sinänsä luontotyyppin määrittelyssä, joka perustuu ekologiseen tietoon,
mutta osana sitä voidaan hyödyntää myös metsätaloutta ja maataloutta koskevia näkökohtia
esimerkiksi arvioitaessa luonnon palautumisen edellytyksiä ja alueen ekosysteemien todennä-
köistä kehitystä.

Maa	Varmennettu kansallinen ratkaisu	Oikeudellinen merkitys Suomelle
Viro	60 liitteen I luontotyyppiä; kansalliset ku- vaukset ja tyyppikohtaiset inventointioh- jeet; inventoidun alan ja kehityspotentiaal- in erottelu.	Kansallinen tulkinta on hyväksyttävä. Inventoin- tivajetta tai tulevaa potentiaalia ei saa samais- taa nykyiseksi luontotyyppialaksi.
Latvia	Kansallinen tunnistamiskäsikirja, erotus- säännöt ja mitattavat kriteerit; liian katego- rinen arvio manuaalin sitovuudesta.	Kynnysarvon tehtävä on ilmaistava. Poikkeami- nen on mahdollista vain direktiivin ekologisen ytimen sisällä ja korostunein perusteluin.
Liettua	54 liitteen I luontotyyppiä; komission manu- aali ja vuoden 2012 kansallinen inventoin- tiopas; myös aikaisemmin luokittelematto- mien alueiden seuranta.	Luontodirektiivin tietoja tulee päivittää ja käyttää 14 artiklan suunnittelupohjana. Uusi tieto ei au- tomaattisesti avaa aikaisempaa päätöstä.

Taulukko 3: kokoavat havainnot Baltian maita koskevasta vertailusta.”

5. KOKOAVAT JOHTOPÄÄTÖKSET

248. Oikeudellisesti jokaista EU-oikeuden säännöstä tulkitaan osana sitä säännöstöä, jonka osa se on ja suhteessa unionin perustana olevien sopimusten määräyksiin ja unionin oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin. EU-oikeuden tulkinnassa otetaan lisäksi huomioon unionin säännöstön ja unionin oikeuden yleiset tavoitteet. Ennallistamisessa käytettävän luontotyyppimääritelmän ja ilmastopolitiikassa käytettävän määritelmän, esimerkiksi orgaanisen maan tai turvemaan määritelmän ei tarvitse olla identtinen siltä osin kuin kyse ei ole ennallistamisasetukseen perustuvasta toiminnasta.
249. Luontodirektiivi ja ennallistamisasetus ovat useissa suhteissa säädöspäätöksistä linkitetty toisiinsa, ja ennallistamisasetus toteuttaa luontodirektiivin tavoitteita ja hyödyntää sen määritelmiä. Tältä osin käsitteiden ja sääntelyn tavoitteiden välillä on säädöspäätöksistä yhteys ja tällöin myös johdonmukaisuuden vaatimukset koskevat niitä siltä osin kuin ennallistamisasetus nojautuu luontodirektiivin käsitteisiin tai sen kanssa identtisiin käsitteisiin ja samoihin tavoitteisiin.
250. EU:n luontotyyppien tulkintakäsikirja, habitaattimanuaali, on unionin oikeudessa oikeuslähdeopilliselta asemaltaan ohje eli se on tarpeen ottaa tulkinnassa huomioon mutta siitä voi tehdä perusteltuja poikkeuksia. Euroopan komissio itse luonnehtii habitaattimanuaalia tieteelliseksi ja tekniseksi viiteasiakirjaksi. Oikeudellisesti sitovia sen sijaan ovat luontodirektiivin liitteen I luontotyyppien luettelo ja luontodirektiivin kanssa identtinen ennallistamisasetuksen liitteen I luettelo, jossa sitovaa on lisäksi myös luontotyyppien ryhmittely.
251. Habitaattimanuaalin tulkinnallinen painoarvo on tästä huolimatta huomattava, koska luontodirektiivin liite I viittaa siihen, jäsenvaltioiden edustajista koostuva habitaattikomitea on hyväksynyt sen ja Natura 2000 -järjestelmän toimivuus edellyttää jäsenvaltioiden välillä vertailukelpoista tieteellistä tietoa. Kansallinen tulkinta voi täsmentää manuaalia boreaalisiin oloihin, mutta se ei saa muuttaa luontodirektiivin liitteen I luontotyyppien ekologisia ydinsisältöä.
252. Habitaattimanuaalin määritykset ovat varsin lyhyitä ja yleistasoisia. Käytännössä yleensä ja etenkin boreaalisella luonnonmaantieteellisellä alueella manuaalin soveltaminen edellyttää merkittäviäkin tulkintoja, jotta luontotyyppien määritelmiä voidaan käytännön inventoinneissa soveltaa.
253. Luontodirektiivi ja ennallistamisasetus ovat keskeisiltä osiltaan tieteelliseen tietoon nojautuvia sääntelyjärjestelmiä. Tieteellisesti perusteltujen, habitaattimanuaalia täydentävien ja sitä tulkitsevien kannanottojen esittämisen suhteen jäsenvaltiolla on harkintavaltaa. Oikeudellisen tarkastelun kannalta olennaisia ovat kuitenkin Natura -verkostoon sisällyttämistä sekä suojelu- ja ennallistamistoimia koskevien päätösten perustelut, jotka unionin luetteloiden laatimisessa on kirjattu komissiolle toimitettuihin tietolomakkeisiin. Tietolomakkeiden tason tarkastelu on näin oikeudellisesti merkityksellistä.
254. Määritelmien tarkentaminen on unionin oikeuden ja EUT:n oikeuskäytännön perusteella tehtävä tieteellisin perustein, jotka kiinnittyvät ekologiaan ja muihin luonnontieteisiin. Taloudellisten ja yhteiskunnallisten seikkojen huomiointi tehdään niin luontodirektiiviä kuin ennallistamisasetusta sovellettaessa hyödyntämällä direktiivin ja asetuksen osoittamia joustomahdollisuuksia. Varsinkin Natura -verkoston perustamisessa ja arvioinnissa EUT on edellyttänyt tarkasti

Natura -arvioinnissa luontotyyppien tunnistamisen perustumista ekologiin perusteisiin. Tästä huolimatta kustannuksiin ja esimerkiksi metsätalouteen liittyviä seikkoja voidaan ottaa huomioon, kunhan kansalliset tarkennukset ovat dokumentoitu ja tieteellisesti perusteltavissa. Tältä osin perusteluvelvollisuus on jäsenvaltiolla.

255. Oikeudellisesti kestävin tapa hyödyntää kansallista liikkumavaraa on siten pitää määritelmäkysymys tieteellisenä ja käyttää taloudelliset sekä sosiaaliset näkökohdat niissä kohdissa, joissa asetus nimenomaisesti sallii suunnitteluvalinnan. Tieteellisin perustein tapahtuvassa määrittelyn täsmentämisessä jää kuitenkin merkittävästikin harkintavaltaa. Luontodirektiivin ja ennallistamisasetuksen liitteen I luontotyyppit eivät ole yksiselitteisiä ja täsmällisiä, vaan ne voivat olla myös päällekkäisiä, jonka vuoksi tarvitaan priorisointisääntöjä. Ekologisten piirteiden perusteella oleva edustavuus sekä esiintyvyys jäsenvaltiossa sen alueelliset ja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen on arvioitavissa myös luonnontieteellisestä näkökulmasta hyväksyttäväksi harkinnan perusteeksi.
256. Luontotyyppien kansallinen määrittely voi ja sen tulee tarvittaessa muuttua tieteellisen tiedon kehittyessä. Uusi tutkimus- ja inventointitieto voi täsmentää esimerkiksi: luontotyyppien ekologisia rajoja; luontotyyppille tyypillisiä lajeja ja lajiyhdistelmiä; hydrologisia ominaisuuksia; luonnontilaisuuden tai luonnontilaisen kaltaisuuden arviointiperusteita; latvuspeittävyyttä; turvekerroksen syvyyttä; esiintymän vähimmäispinta-alaa; luontotyyppien suhdetta muihin läheisiin tai päällekkäisiin luontotyyppisiin; ja sitä, milloin ekologinen vaihtelu kuuluu vielä saman luontotyyppien sisäiseen vaihteluun ja milloin kyse on toisesta luontotyyppistä.
257. Tulkinnan muuttuminen on oikeudellisesti hyväksyttävää, kun muutokselle on osoitettavissa dokumentoitu, asianmukainen ja perusteltu tieteellinen peruste. Kyse voi olla tieteellisen tiedon normaalista tarkentumisesta. Muutokset ovat oikeudellisesti riskialttiita sen sijaan silloin kun, luontotyyppien määrittelyä muutetaan muulla perusteella kuin dokumentoidun tieteellisen tiedon tai tieteellisesti perusteltavissa olevan tulkintavaihtoehdon nojalla. Erityisen ongelmallista olisi luontotyyppien ekologisen määrittelyn muuttaminen yksinomaan tavoitellun hallinnollisen, taloudellisen tai maankäytöllisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Virheellinen määrittely voi välittyä suoraan luontodirektiivin ja ennallistamisasetuksen aineellisten velvoitteiden toteuttamiseen. Käytännössä seurauksena voi olla esimerkiksi liian vähäinen suojeltavaksi tunnistettu pinta-ala, puutteellinen tieto luontotyyppien esiintymisestä tai ennallistamistoimenpiteiden kohdentuminen liian suppealle alueelle.
258. Habitaattimanuaalin käytännön vaikutus ei ensisijaisesti toteudu siten, että viranomainen tai maastoinventoija soveltaisi jokaisessa yksittäistapauksessa suoraan komission Interpretation Manual -asiakirjaa. Sen vaikutus välittyy ennen kaikkea kansallisten tulkinta- ja inventointiohjeiden, Natura-tietolomakkeiden sekä luontotyyppien suojelun tasoa ja tilaa koskevien arviointien kautta. Käytännön inventoinnit ja hallinnollinen päätöksenteko perustuvat pääsääntöisesti kansallisiin ohjeisiin, joissa unionin yhteistä luontotyyppiluokitusta sovitetaan kansallisiin ekologiin olosuhteisiin ja käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon.
259. Suomi on käyttänyt lainsäädäntöön jätettyä tulkintaa ja kansallista harkintaa. Näin ovat tehneet kaikki muutkin boreaalisen alueen valtiot. Suomi on ollut liikkumavaran käytössä varovainen, eikä EU-oikeuden kannalta kriittisiä tulkintoja juurikaan esiinny. Suomessa on pyritty välttämään sitä, että määritelmien tulkinnat voisi komissiossa tulla käsitetyiksi kansallisiksi

uudelleen määrittelyiksi. Suomen järjestelmän kannalta huomionarvoinen havainto on, että kansallisissa habitaattimanuaalin tulkinnoissa luontotyyppin määrittelyssä on käytetty osin samoja ekologisia ominaisuuksia ja kynnsarvoja, joita käytetään myös esiintymän hyvän tilan arvioimisessa.

260. Jos luontotyyppiä tunnistamisen edellytykseksi asetetaan ominaisuuksia, joiden pitäisi varsinaisesti kuvata kyseisen luontotyyppin hyvää ekologista tilaa, syntyy riski määritelmän ja tilaluokituksen sekoittumisesta. Tällä voi olla huomattava käytännön merkitys. Mitä korkeammaksi luontotyyppin tunnistamiskynnys asetetaan, sitä pienempi pinta-ala tunnustetaan kyseiseksi luontotyyppiä ja sitä pienemmäksi voi samalla muodostua suojelua tai ennallistamista koskevien velvoitteiden tosiasiallinen soveltamisala. Unionin oikeudesta ei kuitenkaan lähtökohtaisesti seuraa, että vain hyvässä tilassa oleva esiintymä voisi olla liitteen I luontotyyppiä. Päinvastainen lähtökohta on sekä ekologisesti että oikeudellisesti perusteltu. Luontotyyppin esiintymä voi olla heikentynyt tai jopa huomattavan heikossa tilassa mutta edelleen kuulua kyseiseen luontotyyppiin. Toisaalta hyvän tilan kriteerit samalla kuvaavat selkeitä esiintymän piirteitä ja tästä näkökulmasta oikeudellisestikin suomalaista käytäntöä voidaan perustella.
261. Boreaalisten verrokkimaiden vertailu osoittaa, että kaikki tarkastellut jäsenvaltiot ovat täydentäneet habitaattimanuaalia kansallisilla kriteereillä, jotka poikkeavat toisistaan olennaisesti ja molempiin suuntiin, ja että kriteerivalinnoilla on ollut dokumentoidusti moninkertaisia pinta-ala-vaikutuksia. Ruotsi on vuonna 2026 tarkistanut metsäluontotyyppien määritelmään nimenomaisena tavoitteenaan EU-oikeuden vähimmäistaso ja kustannusten vähentäminen, kuitenkin manuaalinmukaisuuteen tukeutuen ja ekologisia laatuvaatimuksia samalla korottaen. Ruotsin käytäntö vahvistaa, ettei habitaattimanuaalia voida boreaalisella luonnonmaantieteellisellä alueella pitää sellaisenaan kaikissa tilanteissa riittävän yksityiskohtaisena kansallisena inventointi- ja päätöksenteko-ohjeena. Tällaisen kansallisen täsmentämisen oikeudellinen hyväksytävyys riippuu sen perusteesta. Täsmennyksellä tulee toteuttaa ja konkretisoida unionin oikeuden luontotyyppikategoriaa kansallisissa luonnonoloissa.
262. Ruotsin vuoden 2026 selvitysten ja määritelmämuutosten perusteella voidaan lisäksi tehdä tärkeä johtopäätös kilpailukykyyn ja kustannusten huomioon ottamisesta. Taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset voidaan ottaa määritelmätyössä huomioon silloin, kun tieteellisen tiedon ja unionin oikeuden perusteella on olemassa useampia hyväksyttäviä tulkintavaihtoehtoja. Niiden avulla voidaan valita vaihtoehtoista sellainen, joka saavuttaa unionin oikeudellisen tavoitteen mahdollisimman selkeästi ja tarkoituksenmukaisesti sekä samalla vähentää tarpeettomia kustannuksia ja epävarmuutta. Taloudellisia vaikutuksia ei sen sijaan voida käyttää perusteena ekologisesti tai oikeudellisesti välttämättömän määritelmän sivuuttamiselle. Kustannus- ja kilpailukykyperusteinen harkinta toimii siten tieteellisesti ja oikeudellisesti hyväksyttävän liikkumavaran sisällä, ei tämän liikkumavaran korvaajana.
263. Vertailu tukee johtopäätöstä, että Suomen kansallinen liikkumavara luontotyyppien määrittelyssä on merkittävä, mutta sen käyttö edellyttää dokumentoituja tieteellisiä perusteita, avointa menetelmäkuvausta ja luontotyyppin ekologisen ydinsisällön säilyttämistä.
264. Luontotyyppin määritelmän tulee ensisijaisesti vastata ekologista todellisuutta. Suojeluvelvoitteiden sisältö, toimenpiteiden kohdentaminen, aikataulu, priorisointi ja mahdollinen intressien yhteensovittaminen ratkaistaan tämän jälkeen niitä koskevien unionin oikeuden ja kansallisen

oikeuden normien perusteella. Luontotyyppien kansallisen tulkintaohjeen muuttamisesta ei seuraa automaattisesti, että aikaisemmat Natura 2000 -verkostoa koskevat päätökset olisi avattava uudelleen. Natura-alueiden oikeudellisen aseman arvioinnissa ratkaisevaa on, mihin tietoon alueen valinta, suojeluperusteet ja suojelutavoitteet ovat konkreettisesti perustuneet. Tässä Natura-tietolomakkeilla, alueelta tunnistetuilla luontotyypeillä ja lajeilla sekä alueelle määritellyillä suojelutavoitteilla on keskeinen asema.

265. Jos kansallisen määritelmän uudistaminen merkitsee lähinnä aikaisempaa täsmällisempää tapaa kuvata samaa ekologista ilmiötä, oikeudellisena lähtökohtana ei ole Natura-päätöksen purkaminen tai uudelleen tekeminen. Tällöin kysymys on pikemminkin Natura-tietojen, inventointimenetelmien ja mahdollisesti suojelun tilaa koskevien arvioiden päivittämisestä tarkentuneen tiedon perusteella.
266. Tilanne on olennaisesti toinen, jos uusi tieteellinen tieto osoittaa, ettei aikaisemmin Natura-alueen suojeluperusteeksi katsottu esiintymä tosiasiasa lainkaan kuulu kyseiseen liitteen I luontotyyppiin. Tällainen johtopäätös edellyttää tapauskohtaista ja riittävän vahvaa tieteellistä näyttöä. Samalla mahdollisiin Natura-verkoston tai sen suojeluperusteiden muutoksiin on sovellettava unionin oikeudessa säädettyjä menettelyjä. Kansallisella tulkintaohjeella ei voida sellaisenaan poistaa unionin oikeuden perusteella vahvistettua suojeluperustetta.
267. Kansallisen liikkumavaran systemaattisempi tarkastelu ja hyödyntäminen ovat siten tarpeellisia ja keskustelu laajemmin liikkumavarasta olisi myös tarpeellista.