



[Etusivu](#) » [Päätökset](#) » [Vuosikirjapäätökset](#) » KHO:2020:3 [2020](#) »

## KHO:2020:3

Luonnonsuojelulaki – Hallintopakko – Metsänhakkuu – Metsänkäyttöilmoitus – Natura 2000 -kohde – Natura-arviointi – Arvioinnin tarveharkinta

**Vuosikirjanumero:** KHO:2020:3  
**Antopäivä:** 20.1.2020  
**Taltionumero:** 131  
**Diaarinumero(t):** 1950/1/19  
**ECLI-tunniste:** ECLI:FI:KHO:2020:3

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus oli hylännyt yhdistysten luonnonsuojelulain nojalla tekemän hallintopakkehakemuksen Metsähallitus Metsätalous Oy:n Natura-alueelle Oulujärven saaret ja ranta-alueet suunnitteleminen metsänhakkuiden kieltämiseksi. Yhdistykset olivat katsoneet, että suunnitellut metsänhakuut olivat luonnonsuojelulain 64 a §:n heikentämiskiellon vastaisia ja edellyttivät luonnonsuojelulain 65 §:n mukaista arviointia hakkuiden vaikutuksista Natura-alueen suojeluvarvoihin.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että Natura-arviointia koskevan velvollisuuden edellytyksenä ei ollut, että toimenpiteet kohdistuisivat Natura-alueen suojelun perusteena olevan ensisijaisesti suojellun luontotyypin boreaaliset luonnonmetsät alueelle. Natura-arvioinnin tarveharkinnan kannalta merkitystä oli hakkuiden kohdentumisen lisäksi hakkuiden laajuudella sekä myös luontotyypin edustavuudella, hakkuiden etäisyydellä luontotyypistä ja hakkuiden toteuttamistavalla. Nämä tiedot eivät olleet käyneet kaikilta osin ilmi metsänkäyttöilmoituksista.

Luonnonsuojelulain 68 §:n 2 momentissa tarkoitettussa hoito- ja käyttösuunnitelmassa suojelun perusteena olevista luontotyypeistä ja niiden säilyttämiseen, lisäämiseen tai parantamiseen tähtäävistä toimenpiteistä esitetyt tiedot tuli ottaa huomioon Natura-arvioinnin tarveharkinnassa. Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelma ei kuitenkaan sisältänyt sellaisia tietoja suunniteltujen metsänhakkuiden vaikutuksista, joiden perusteella olisi voitu todeta, että luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen arviointi ei ollut tarpeen.

Asianmukainen arviointi ja sitä varten tarvittavien tietojen kokoaminen tapahtuu luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisessa arviointimenettelyssä. Kun olemassa olevien tietojen perusteella ei ollut voitu sulkea pois sitä, että metsänhakuut vaikuttavat merkittävästi Natura 2000 -alueen suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi tullut luonnonsuojelulain 65 a §:n mukaisesti kieltää hakuut, kunnes Natura-arviointi on suoritettu.

Luonnonsuojelulaki 57 §, 64 a §, 65 §, 65 a §, 65 c §, 68 §

Neuvoston direktiivi luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemisesta (92/43/ETY, luontodirektiivi) 6 artikla 3 kohta

**Unionin tuomioistuimen tuomio 10.1.2006, komissio v. Saksa (C-98/03, EU:C:2006:3), tuomio 12.4.2018, People Over Wind ja Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244) ja tuomio 17.4.2018, komissio v. Puola (Białowieżan metsä) (C-441/17, EU:C:2018:255)**

## **Päätös, jota valitus koskee**

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus 20.3.2019 nro 19/0060/1

## **Asian aikaisempi käsittely**

*Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus* (jäljempänä ELY-keskus) on 22.9.2017 päätöksellään nro POPELY/1933/2017 ratkaissut Kainuun lintutieteellinen yhdistys ry:n ja Paltamon luonto ry:n luonnonsuojelulain nojalla tekemän hallintopakkohakemuksen.

Yhdistykset ovat vaatineet, että ELY-keskus kieltää Metsähallitus Metsätalous Oy:n suunnittelemat puuston hakkuut Vaalan kunnassa Kaarresalossa ja Kuostonsaarella kiinteistöllä Vaalan valtionmaa (kiinteistötunnus 785-893-10-1). Yhdistykset ovat katsoneet, että Oulujärven saaret ja ranta-alueet -Natura-alueeseen (FI1200104) kuuluviin edellä mainittuihin saariin suunnitellut hakkuut vaarantavat Natura-alueen yhtenä suojeluperusteena olevan luontotyypin boreaaliset luonnonmetsät. Hakkuut ovat luonnonsuojelulain 64 a §:n vastaisia ja edellyttävät luonnonsuojelulain 65 §:n mukaista arviointia sekä ovat vastoin Oulujärven retkeilyalueen perustamispäätöstä ja retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelmaa.

ELY-keskus on jättänyt vireillepanon tutkimatta Paltamon luonto ry:n tekemänä, koska suunnitellut hakkuut eivät sijoitu yhdistyksen sääntöjen mukaiselle toiminta-alueelle. Lisäksi ELY-keskus on jättänyt Kainuun lintutieteellinen yhdistys ry:n vaatimuksen tutkimatta toimivaltaansa kuulumattomana siltä osin kuin yhdistys on vedonnut asiassa Oulujärven retkeilyaluetta koskeviin säännöksiin ja retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelmaan. ELY-keskus on todennut, että ulkoilulaisissa tai valtioneuvoston Oulujärven retkeilyalueen perustamispäätöksessä (1556/1993) ei ole säännöstä, jonka nojalla ELY-keskuksella olisi toimivalta tehdä hallintopakkopäätös sillä perusteella, että suunnitellut hakkuut olisivat Oulujärven retkeilyaluetta koskevien ulkoilulain säännösten, valtioneuvoston perustamispäätöksen tai retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelman vastaisia.

ELY-keskus on tutkinut Kainuun lintutieteellinen yhdistys ry:n vaatimuksen hakkuiden kieltämisestä luonnonsuojelulakiin perustuen ja hylännyt yhdistyksen vaatimuksen. Päätöksessään ELY-keskus on viitannut muun muassa luonnonsuojelulain 57 §:ssä, 64 a §:ssä, 65 §:ssä, 65 c §:ssä ja 68 §:ssä säädettyyn ja maininnut päätöksen kohdassa ”sovelletut säännökset” luonnonsuojelulain 57 §:n, 64 a §:n ja 66 §:n. ELY-keskus on lausunut, että ELY-keskus ja Metsähallitus ovat 4.–5.9.2017 suorittaneet alueella maastokäynnin, jonka yhteydessä on tarkastettu vuonna 2015 tehdyn luontotyyppi-inventoinnin tiedot, erityisesti boreaaliset luonnonmetsät - luontotyypin osalta. Maastokäynnin perusteella on todettu, että sekä Kaarresalon että Kuostonsaaren Natura-luontotyyppien luokitus on tehty voimassa olevan luontotyyppi-ohjeistuksen mukaisesti eikä kuviointiin ja kuvioiden Natura-luontotyyppi-ohjeistukseen katsottu tarpeelliseksi tehdä muutoksia. Saarten metsät ovat etenkin Kaarresalossa osin vanhapuustoisia ja arvokkaita, mutta saarissa on tehty vuosina 1964–1965 hakkuut, jotka ovat muuttaneet metsien puustorakennetta siten, että boreaalisen luonnonmetsän luontotyyppien inventointiohjeistuksessa määritellyt kriteerit eivät nyt hakkuusuunnitelmaan sisältyvien osien osalta täyty. Myös lahoppuuston määrä on vähäinen. Kuostonsaarella on tehty laajoja hakkuita myös vuonna 2005. Metsähallituksen kuviotieto-järjestelmän (SAKTI) mukaan Kuostonsaari on valtion maiden osalta lähes kauttaaltaan edustavuudeltaan merkittävää luontodirektiivin luontotyyppiä harjumetsät. Mainitun luontotyypin kanssa päällekkäin saarella on myös jonkin verran edustavuudeltaan merkittävää luontodirektiivin luontotyyppiä boreaaliset luonnonmetsät sekä pienialaisemmin vaihettumis- ja rantasuota. Viimeksi mainitut luontotyypit on jätetty hakkuusuunnitelmassa toimenpiteiden ulkopuolelle.

ELY-keskus on katsonut, että Kaarresaloon ja Kuostonsaareen suunnitellut hakkuut eivät ole luonnonsuojelulain 64 a §:n vastaisia eivätkä edellytä luonnonsuojelulain 65 §:n mukaista Natura-arviointia. ELY-keskus on johtopäätöksensä siten todennut, että se ei kiellä tai rajoita suunniteltuja hakkuita.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

*Pohjois-Suomen hallinto-oikeus* on valituksenalaisella päätöksellään, toimitettuaan asiassa katselmuksen, Kainuun lintutieteellinen yhdistys ry:n ja Paltamon luonto ry:n valituksen muutoin hyläten, kumonnut ELY-keskuksen päätöksen Paltamon luonto ry:n vireillepano-oikeutta koskevalta osin.

Hallinto-oikeus on perustellut valituksen hylkäämistä seuraavasti:

*Ulkoilulain säännökset, perustamispäätös ja ELY-keskuksen toimivalta hallintopakon käyttämiseen muutoin kuin luonnonsuojelulain nojalla*

Ulkoilulain 17 §:n 1 momentin mukaan retkeilyalueen perustamisesta ja sen käytön perusteista päättää valtioneuvosto. Pykälän 2 momentin mukaan tarkemmat määräykset retkeilyalueen käytöstä annetaan järjestyssäännössä. Pykälän 3 momentin mukaan järjestyssäännön antaa se viranomainen, jonka hallinnassa alue on.

Oulujärven retkeilyalueen perustamisesta annetun valtioneuvoston päätöksen (1556/1993, jäljempänä perustamispäätös) 2 §:n 1 momentin mukaan retkeilyalueella on soiden ojittaminen kielletty. Muu kuin retkeilyalueen ja sen metsien tarkoituksenmukaisen hoidon ja käytön kannalta tarpeellinen rakentaminen, maa-ainesten ottaminen ja teiden rakentaminen on kielletty. Pykälän 2 momentin mukaan metsien käsittely ja muut toimenpiteet on toteutettava alueen erityispiirteet säilyttäen pienialaisina ja maisemaan sopeuttaen. Toiminnan tavoitteena on sekä ulkoilu ympäristön parantaminen että monimuotoisuuden säilyttäminen. Lain 3 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö voi erityisistä syistä myöntää poikkeuksia 2 §:ssä tarkoitetuista käyttörajoituksista.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n 1 ja 2 momentissa on säädetty elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimialasta ja tehtävistä. Pykälän 3 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten muista tehtävistä säädetään erikseen. Mainitun lain 5 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan ja käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin siitä tässä tai muussa laissa säädetään.

Viranomainen voi käyttää hallinnollisia pakkokeinoja vain niissä tilanteissa, joiden osalta tällainen mahdollisuus on erikseen laissa säädetty. Oulujärven saaret ja ranta-alueet Natura 2000 -alue (FI1200104, SCI-alue) on toteutettu valtionmaiden osalta ulkoilulain ja edellä mainitun retkeilyalueen perustamista koskevan valtioneuvoston perustamispäätöksen nojalla. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetussa laissa tai ulkoilulaissa ei ole säädetty ELY-keskuksen tai muunkaan viranomaisen mahdollisuudesta käyttää hallinnollisia pakkokeinoja tilanteessa, jossa jokin taho toimii vastoin ulkoilulain säännöksiä, retkeilyalueen perustamispäätöksessä annettuja kieltoja tai määräyksiä taikka retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelmaa. Luonnonsuojelulain 8 luvussa säädetty toimenpidekiellot ja pakkokeinot tulevat käytettäviksi vain silloin, kun joku lyö laimin luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten taikka määräysten noudattamisen taikka ryhtyy niiden vastaiseen toimeen. Tähän nähden ELY-keskus ei ole voinut käsitellä asiaa hallinnollisen pakon käyttämisestä koskevana asiana siltä osin kuin valittajat ovat vaatineet pakkokeinojen käyttämistä ulkoilulain säännösten, retkeilyalueen perustamispäätöksen tai hoito- ja käyttösuunnitelman noudattamiseksi.

Edellä lausutuilla perusteilla ELY-keskus on voinut jättää yhdistysten retkeilyalueeseen kohdistuvan esityksen luonnonsuojelulain 57 §:n mukaisten pakkokeinojen käyttämisestä tutkimatta siltä osin kuin yhdistysten vaatimukset ovat perustuneet ulkoilulaissa säädettyyn, Oulujärven retkeilyalueen perustamisesta annetun valtioneuvoston päätöksen (1556/1993) 2 §:n 2 momenttiin tai Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelmaan. Koska ulkoilulaissa ei ole säädetty hallinnollisista pakkokeinoista ja niitä käyttävästä viranomaisesta, ELY-keskus ei myöskään ole voinut siirtää asiaa nyt kysymyksessä olevalta osin toisen viranomaisen käsiteltäväksi.

Osa Natura 2000 -alueista on toteutettu perustamalla luonnonsuojelualueita, joilla turvataan laaja-alaisesti ja tehokkaasti luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen luonnonmukainen kehitys. Natura 2000 -verkostoon kuuluu kuitenkin myös alueita, joilla taloudellinen toiminta ja muut käyttömuodot on sovitettu yhteen luontoarvojen turvaamisen kanssa. Oulujärven saaret ja ranta-alueet Natura 2000 -alue kuuluu viimeksi mainittuihin alueisiin. Natura-alue on perustettu valtioneuvoston päätöksellä muun muassa luontodirektiivin luontotyyppien boreaaliset luonnonmetsät ja harjumetsät suojelun toteuttamiseksi, mikä tavoite on otettu huomioon muun muassa perustamispäätöksen 2 §:n määräyksissä ja alueen käyttö- ja hoitosuunnitelmassa. Tähän nähden perustamispäätöksellä sekä käyttö- ja hoitosuunnitelmalla on kuitenkin merkitystä tausta-aineistona arvioitaessa suunniteltujen hakkuiden vaikutusta Natura-alueen suojeluarvoihin.

#### *Keskeiset luonnonsuojelulain ja hallintolain säännökset*

Luonnonsuojelulain 57 §:n 1 momentin mukaan, jos joku lyö laimin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten noudattamisen taikka ryhtyy niiden vastaiseen toimeen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kieltää asianomaista jatkamasta tai toistamasta tekoa tai laiminlyöntiä ja sakon tai keskeyttämisen uhalla velvoittaa hänet määrääjässä poistamaan oikeudenvastaisen tilan tai korjaamaan laiminlyönnin taikka asettaa uhan, että tarpeelliset toimenpiteet teetetään asianomaisen kustannuksella. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin päättä.

Lain 64 a §:n mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää.

Lain 65 §:n 1 momentin mukaan, jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

Lain 68 §:n 2 momentin mukaan alueiden suojelutavoitteiden perusteet sisältyvät Natura 2000 -tietokannan aluekohtaisiin tietolomakkeisiin. Viranomaisten on edistettävä Natura 2000 -verkoston alueiden suojelun perusteena olevien luontotyyppien ja lajien ekologisista vaatimuksista vastaavia, niiden säilyttämiseen, lisäämiseen tai parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä luonnonsuojelualueita perustettaessa ja muista luonnonsuojelulain mukaisista toimenpiteistä päätettäessä. Vastaavia toimenpiteitä on edistettävä myös laadittaessa erämaalain (62/1991) mukaisten erämaa-alueiden ja ulkoilulain (606/1973) nojalla perustettujen valtion retkeilyalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia sekä Natura 2000 -alueita koskevia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja Metsähallituksen hoito- ja käyttösuunnitelmia samoin kuin Natura 2000 -alueiden tilaa koskevia arvioita.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

#### *Luontodirektiivin luontotyyppi boreaaliset luonnonmetsät ja viranomais-ohjeet*

Luontodirektiivin liitteessä I on määritelty luontotyyppinä suojeltavat metsät seuraavasti: Luontaisista lajeista koostuva, puista ja tyypillisestä aluskasvillisuudesta muodostuva (puoli)luontainen metsäkasvillisuus, joka täyttää seuraavat kriteerit: harvinainen tai jäännösluontoinen ja/tai jossa elää yhteisön tärkeinä pitämiä lajeja. Euroopan boreaalisten metsien osalta liitteessä on mainittu luontotyyppi boreaaliset luonnonmetsät (9010), joka on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi (merkintä \*).

Oulujärven retkeilyalueen luontotyyppikartoitukset on tehty Metsähallituksen luontopalveluiden toimesta Natura 2000 -luontotyyppien inventointiohjeen (Suomen ympäristökeskus/Metsähallitus 28.1.2016) ja Metsähallituksen luontotyyppien kuviotieto-ohjeen (SAKTI, 2017) mukaisesti. Luontotyyppien inventointiohjeen tarkoituksena on yhtenäistää ja täsmentää luontodirektiivin liitteen I luontotyyppien yleisluontoisten määritelmien ja muun inventoinneissa kerättävän luontotiedon tulkintakäytäntöä sekä merkintätapoja valtakunnallisiin tietokantoihin. Ohjeistus täydentää ja tarkentaa Natura 2000 -luontotyyppioppaan (Outi Airaksinen ja Krister Karttunen, ympäristöopas 46) ja Metsähallituksen Luonto-palveluiden kuvioinnin maastotyöohjeen (uudistettu PATI-maastotyöohje) sisältöä muun muassa luontotyyppien määrittelyn osalta. Inventointiohjetta käytetään yhdessä Natura 2000 -luontotyyppioppaan ja kuvioinnin maastotyöohjeen kanssa.

Inventointiohjeessa on kuvioinnin minimikoon osalta (kohta 2.1.) todettu, että lähtökohtaisesti kaikki luontotyypit kuvioidaan pinta-alasta riippumatta. Tämä on huomioitava erityisesti luontaisesti pienialaisten luontotyyppien, kuten lähteiden, sekä inventoitavan aluekokonaisuuden sisällä harvinaisina esiintyvien luontotyyppien tapauksissa. Olennaista on, että kaikki yksittäisen aluekokonaisuuden luontotyypit tulevat huomioiduiksi pienialaisinakin. Toisaalta eräissä tilanteissa, esimerkiksi lehtojen esiintyessä laikuittaisina suuremmalla alueella, on tarkoituksenmukaista rajata niitä suurempina yhtenäisinä kokonaisuuksina.

Luontotyyppien boreaaliset luonnonmetsät osalta inventointiohjeessa (kohta 9.2.) on todettu muun ohella, että vaikka metsän vanhuus onkin keskeinen luontotyyppien määrittelyn peruste, siihen on kuitenkin syytä lukea, erityisesti vanhojen metsien suojeluohjelmakohteilla tai vastaavilla perusteilla Natura 2000 -verkostoon valituilla alueilla, myös uudistuskypsyttä lähestyvät metsiköt, jos niiden rakenne sisältää joitakin luonnonmetsille ominaisia piirteitä, vaikka kaikki jäljempänä esitetyt raja-arvot eivät täyty. Näitä rakennepiirteitä ovat puuston kerroksellisuus, lahopuun runsaus tai aiemman puusukupolven puiden esiintyminen. Alueella voi esimerkiksi olla metsiköitä, jotka ovat luontaisesti kehittyneitä, metsätaloudellisesti varttuneita kasvatusmetsiä; kuvioilla on usein kookkaita vanhemman puusukupolven puuyksilöitä ja pohjapinta-alalla/puuston tilavuudella painotettu kuvion ikä on korkeampi. Tällaiset kuviot on tarkoituksenmukaista lukea luontotyyppiin kuuluviksi, vaikka ne eivät olekaan edustavuudeltaan parhainta luokkaa. Lisäksi uudistuskypsyttä selvästi nuoremmatkin metsät voivat olla boreaalista luonnonmetsää, jos ne ovat kehittyneet luontaisesti.

Peruslähtökohtana on, että boreaalisessa luonnonmetsässä puuston ikä ja puuston luonnontilaisuus -kriteerit täytyvät. Puuston luonnontilaisuutta määritettäessä sekä puuston satunnainen tilajakautuma että vähintään yksi puuston muuta luonnontilaisuutta kuvaava ominaisuus tulee olla selvästi havaittavissa. Vaihtelevakorkeuksisen kerroksellisuuden yhteydessä kuitenkin edellytetään lisäksi, että myös lahopuustoa esiintyy kohtalaisesti. Inventointiohjeessa on esitetty luonnonmetsän määrittelykriteerit seuraavasti:

#### *A. Puuston ikä*

Boreaalisen luonnonmetsän pääkriteeri on puuston ikä. Natura-luontotyyppioppaan mukaan: "Metsän vanhuudella tarkoitetaan pääsääntöisesti sitä, että metsän vallitseva puusto on vähintään metsätaloudellisen uudistusiän saavuttanutta."

#### *B. Puuston luonnontilaisuus*

Puuston luonnontilaisuus on boreaalisen luonnonmetsän tärkein luonnonsuojelubiologinen ominaisuus. Luonnontilaisuuden määritelmä perustuu metsän rakennepiirteisiin, joita arvioitaessa määritelmä on jaettu osiin.

### *B1. Puuston satunnainen tilajakautuma*

Boreaalisen luonnonmetsän luonnontilaisuuden tärkeä ilmentäjä on puuston satunnainen tilajakautuma, joka tarkoittaa, että luontaisesti syntyneessä tai luontaisesti kehittyneessä metsässä puuston tilajakauma on sattumanvarainen. Käytännössä tämä pääsääntöisesti tarkoittaa, että kriteeri täyttyy, ellei alueella ole tehty niin sanottua nykykäytännön mukaista väljennyshakkuuta. Esimerkiksi 1920-, 1930- ja 1950-lukujen poimintahakkuut eivät ole välttämättä muuttaneet puuston tilajakaumaa systemaattiseksi ja tuolloin myös puiden poistaminen on ollut tilajakauman kannalta sattumanvaraista. Voimakkaiden harsintahakkuiden seurauksena (esimerkiksi aukkoisuutta) ominaisuus voi kuitenkin esiintyä kohteella puutteellisena tai epäselvänä. Sen sijaan 1960-luvulta lähtien tehdyt väljennykset ja harvennukset ovat pääsääntöisesti muuttaneet puuston tilajakautuman systemaattiseksi. Satunnaisen tilajakautuman määrittelyssä voidaan käyttää hyväksi METLA:n laatimia indeksejä.

### *B2. Puuston muu luonnontilaisuus*

Puuston satunnaisen tilajakautuman (alueellisen jakautumisen) (B1) lisäksi edellytetään:

- a) joko puuston vaihtelevakorkeuksista kerroksellisuutta ja lahoppuuston esiintymistä, tai
- b) puuston jatkuvakorkeuksista kerroksellisuutta, tai
- c) kuolleen pystypuuston ja eri lahovaiheiden maapuuston suurta määrää, taikka
- d) nykyistä puusukupolvea selvästi vanhempia puita.

Raja-arvoina edellytetään:

- a) vaihtelevakorkeuksinen kerroksellisuus:

Latvustoon kuuluu vallitsevaa ja vallittua puustoa ja puuston pituusvaihtelu on 20–50 prosenttia valtapituudesta. Kangasmetsien harsintahakkuiden seurauksena syntyneet alikasvoskuusikot eivät kuitenkaan yksinään ilmennä luonnonmetsän rakennepiirrettä vaan lisäksi edellytetään lahoppuuston ainakin kohtalaista esiintymistä.

- b) jatkuvakorkeuksinen kerroksellisuus:

Latvusto muodostuu vallitsevasta ja vallitusta puustosta sekä mahdollisesta alikasvoksesta. Puusto ei kuitenkaan jakaudu selvästi erillisiin latvuseroksiin kuten kaksijaksoisissa metsissä. Puuston pituusvaihtelu on yli 50 prosenttia valtapituudesta. Luonnontilaisuutta kuvaava rakennepiirre on tällöin selvä ja riittää yhdessä kriteerin B1 kanssa ilmentämään luonnontilaisuutta.

- c) kuolleen pystypuuston ja maapuun suuri määrä:

Kuollutta pystypuustoa ja eri lahovaiheiden maapuuta tulee olla vähintään 10 prosenttia kokonaispuuston määrästä tai 10 kuutiometriä hehtaarilla. Tuoreet tuulenkaadot eivät useinkaan tee metsästä luonnonmetsää, jos lahoppuujatkumoa ei ole.

- d) aiemman puusukupolven puut:

Vähintään 10 kappaletta hehtaarilla.

Ikäluokkien ja läpimittaluokkien vaihtelevuus rinnastetaan ominaisuutena tässä yhteydessä kerroksellisuuteen.

### *C. Metsikön eliölajistollinen monimuotoisuus*

Tiedot metsikön eliölajistosta voivat merkittäväällä tavalla täydentää kuvaa kohteen luonnontilaisuudesta ja merkityksestä boreaalisenä luonnonmetsänä. Natura-luontotyyppioppaassa todetaan: "Metsän rakennepiirteiden lisäksi luonnontilaisuuden ilmentäjänä voidaan mahdollisuuksien mukaan käyttää myös vanhojen metsien luonnontilaisuutta ja jatkuvuutta kuvastavaa indikaattorilajistoa". Joissakin tilanteissa väljennetty ja tilajakaumaltaankin suhteellisen systemaattinen metsä voidaan lukea boreaaliseksi luonnonmetsäksi, jos se on lajistoltaan edustava. Käytännössä tämä usein tarkoittaa myös sitä, että metsikössä on esimerkiksi merkittävästi lahopuustoa ja sen jatkumoa jäljellä, joten myös puuston luonnontilaisuuteen liittyvä osakriteeri täyttyy. Indikaattorilajistolta edellytetään, että se on lajistollisesti ja määrällisesti edustava.

#### *Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelma 2015–2030*

Metsähallitus on hyväksynyt Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelman 3.4.2017. Suunnitelman mukaan alueen pääkäyttömuoto on edelleen virkistys- ja matkailukäyttö. Metsänkäsittely on mahdollista muun ohella Kaarresalossa ja Kuostonsaarella. Kaarresalon osalta suunnitelmassa on todettu, että tehdyn luontotyyppikartoituksen perusteella huomattava osa saaresta on muuta kuin boreaalista luonnonmetsää, joten metsille aikanaan alue-ekologisen suunnittelun yhteydessä annettu aarnimetsäluokitus ei pidä paikkaansa. Myös Kuostonsaarella aarnimetsäkuvioidin voi tulla tarkistuksia. Suunnitelman mukaan luonnonhoito ja metsien käsittely perustuvat ajantasaiseen inventoituun tietoon arvokkaista kohteista (Natura-luontotyypit, luontokohteet, lajitieto, kulttuurikohteet, maisema, retkeilyn palvelurakenteet).

Metsien hakkuut ja hoitotyöt tehdään toimenpidesuunnitelmien pohjalta. Toimenpidesuunnitelmien yhteydessä tarkastellaan aina toimenpiteiden vaikutus virkistyskäytölle, maisemalle ja Natura-luontotyypeille.

Keskeisten luontotyyppien osalta suunnitelmassa on todettu muun ohella, että laaja-alaisimmat Natura-maaluontotyypit ovat harjumetsät ja boreaaliset luonnonmetsät. Luonnonmetsät sijaitsevat varsinkin pienemmissä saarissa, missä ei ole ollut kannattavaa harjoittaa metsätaloutta. Saarien metsien erityispiirteenä on koivun suuri osuus ja suurten kuusien esiintyminen. Edustavimmat luonnonmetsäkuviot ovat vanhoja kuusivaltaisia sekametsiä, joissa esiintyy kuusen ja koivun lahopuujatkumoa. Paikoitellen on myös vanhoja männikköjä, joissa esiintyy runsaasti pystyyn kuollutta mäntyä. Rantavyöhykkeillä esiintyy paikoin runsaasti mäntyaihkeja, mutta keloja ja kelottunutta mäntypuuta on yleensä niukasti. Luonnonmetsiksi luokitelluissa metsissä esiintyy lahopuuta keskimäärin 11 kuutiometriä hehtaarilla, ja edustavimmilla luonnonmetsäkuvioilla lahopuun tilavuus on 20–40 kuutiometriä hehtaarilla.

Hoito- ja käyttösuunnitelman kohdassa 19 Luonnonsuojelun ja -hoidon toimenpiteet on todettu muun ohella, että suunnitelma-alue on alueellisesti merkittävä luonnonmetsien ydinalue Oulujärven ympäristössä. Alueen vanhan metsän lajistoa ei ole selvitetty, eikä sen merkitys vanhan metsikön lajiston kannalta ole selvillä. Suunnitelmaan sisältyvälle lomakkeelle on merkitty vanhojen metsien lajiston inventointien kohteeksi lahopuurikkaat luonnonmetsäkuviot.

Hoito- ja käyttösuunnitelmassa on kirjattu keskeisiin arvoihin kohdistuvat uhkatekijät. Boreaalisten luonnonmetsien osalta merkittäväksi uhkatekijäksi on suunnitelmassa arvioitu aikaisemmin harjoitettu metsätalous, minkä johdosta luontotyyppin edustavuus on heikentynyt ja määrä pienentynyt. Niin sanottuna "ei merkittävänä" uhkatekijänä suunnitelmassa on todettu metsätalouden vaikutukset harjumetsiin, maisemaan ja lajistoon.

Hoito- ja käyttösuunnitelman mukaan metsien käsittelyn tavoitteena on metsien elinvoimaisuuden ja monimuotoisuuden säilyttäminen ja tarkoituksenmukainen lisääminen käsittelyn piirissä olevilla alueilla. Käsittely tapahtuu virkistys-, ulkoilu- ja maisema-arvot sekä alueen muut erityispiirteet korostetusti huomioon ottaen. Metsätalouden toimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan siten, että Natura-alueiden tavoitteiden toteutus turvataan. Taimikon hoidossa ja harvennushakkuissa säilytetään mahdollisuuksien mukaan sekapuustoa. Metsien uudistamisessa käytetään ensisijaisesti luontaista uudistamista. Retkeilyalueen metsienkäsittelyssä tullaan soveltamaan uusia menetelmiä, muun muassa pienaukkohakkuuta ja erirakenteistavaa hakkuuta. Uudistamishakkuut tehdään pienaukkohakkuilla. Kohteissa, missä on jo ennestään eri-ikärakenteisia piirteitä, metsät käsitellään siten, että eri-ikäisyysrakenne säilyy ja kehittyminen eri-ikäisrakenteisena vahvistuu. Eri-ikäisrakennetta voidaan lähteä myös rakentamaan tällä hetkellä tasaikäisissä puustoissa erityisesti polkujen ja reittien läheisyydessä. Eri-ikäisrakennetta ylläpitävät tai sitä synnyttävät hakkuut tehdään poimintahakkuilla tai korkeintaan 0,3 hehtaarin pienaukoilla.

Käyttö- ja hoitosuunnitelmassa on esitetty kartoin kunkin saaren osalta alueet, joita ei käsitellä (kitu- ja joutomaat, metsämaat), sekä luonnonsuojelualueet ja käsittelyn piirissä olevat metsämaat. Tavoitteena on, että luonnonlaatu arvokkaiden luonnonmetsien pinta-ala säilyy ja lisääntyy ja että niiden edustavuus paranee. Elinympäristöjen laatu kohenee pitkällä aikajänteellä, koska lahoppuujatkumo parantuu luonnonprosessien myötä. Harjumetsien osalta on todettu, että mainittua luontotyyppiä käsitellään siten, että Natura-ohjelman tarkoittamat luontoarvot eivät vaarannu. Pitkällä tähtäimellä tavoitteena on harjumetsien luonnontilaisuuden lisääntyminen.

*Oulujärven saaret ja ranta-alueet Natura 2000 -alue (FI1200104, SCI-alue) ja Oulujärven retkeilyalue nyt kysymyksessä olevalta osin*

Valtaosa noin 6 317 hehtaarin suuruisesta Natura-alueesta sisältyy valtakunnalliseen rantojensuojeluohjelmaan, joka on toteutettu valtionmailla ulkoilulain mukaisena valtion retkeilyalueena. Vuonna 1993 perustettuun retkeilyalueeseen kuuluu myös osia, jotka eivät sisälly rantojensuojeluohjelman rajaukseen. Alue on hyväksytty Natura 2000 -verkostoon erityisten suojelutoimien alueena (SCI-alue). Natura-alueeseen kuuluvat muun muassa pinta-alaltaan noin runsaan sadan hehtaarin suuruinen rantojensuojeluohjelmaan sisältyvä Kaarresalo ja 377 hehtaarin suuruinen Kuostonsaari. Natura-alueen suojeluperusteena olevista luontotyypeistä Kaarresalossa esiintyy edustavuudeltaan merkittävien boreaaliset luonnonmetsät kuvioiden lisäksi edustavuudeltaan merkittävää boreaaliset lehdot (lehtokorpi) ja vaihettumis- ja rantasuot (sara- ja ruholuhta) luontotyyppiä. Kuostonsaarella on luontodirektiivin liitteessä I mainituista luontotyypeistä edustavuudeltaan merkittävää luontotyyppiä harjumetsät, jonka kanssa päällekkäin saarella on myös jonkun verran edustavuudeltaan merkittävää luontotyyppiä boreaaliset luonnonmetsät sekä pienialaisemmin vaihettumis- ja rantasuota.

Oulujärven retkeilyalueen metsät on luokiteltu metsätalousmaaksi, ja luontotyyppikartoitukset on tehty Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelman päivityksen yhteydessä vuonna 2015. Alueelta on ollut olemassa Metsähallituksen paikkatietojärjestelmään tallennetut luontotyyppitiedot, jotka on kerätty edellisen hoito- ja käyttösuunnitelman laatimisen yhteydessä 2000-luvun alussa silloisten inventointiohjeiden mukaisesti. Tuon aikaiset kartoitukset eivät kuitenkaan täytä nykyisten inventointiohjeiden vaatimuksia. Lisäksi aikaisempien kartoitustietojen ja ympäristöhallinnon ylläpitämän Natura-tietokannan ilmoittamat pinta-alat Natura-luontotyyppien osalta ovat olleet suuresti toisistaan poikkeavat etenkin luonnonmetsien osalta. Edellä mainittujen syiden vuoksi Natura-luontotyyppien täydennyskartoitus on nähty tarpeelliseksi, jotta alueen luontotyyppien pinta-alat ja sijoittuminen olisivat luotettavasti tiedossa.

*Suunnitellut hakkuut ja niitä koskevat lausunnot*



Metsähallitus on tehnyt 5.2.2017 metsäkäyttöilmoituksen Kaarresalon saaren suunnitelluista pinta-alaltaan yhteensä 71,85 hehtaarin suuruisista hakkuista, jotka kattavat saaren lukuun ottamatta säästettävää rantavyöhykettä ja muutamia laajan hakkuukuvion sisään jääviä pienialaisempia luontoarvoja omaavia kuvioita. Valituksenalaisen päätöksen mukaan ELY-keskuksen metsänkäyttöilmoituksen johdosta 14.2.2017 antamassa lausunnossa tehdyt huomautukset on otettu huomioon lopullisessa hakkuusuunnitelmassa.

Hakkuusuunnitelmassa on lausunnon mukaisesti jätetty hakkuiden ulkopuolelle saarella olevan uhanalaisen petolinnun pesä ja sen ympäristö 500 metrin säteellä. ELY-keskuksen ja Metsähallituksen edustajat ovat tehneet Kaarresaloon maastokäynnin 4.9.2017, jolloin ELY-keskukselle annetun leimikkosuunnitelmakartan mukaan hakkuutapana olisi pienaukkojen sijaan poimintahakkuu. Saaren länsiosan rannoille tultaisiin jättämään vähintään 20 metrin käsittelemättömät suojavyöhykkeet myös niille osille, jotka eivät edusta Natura-luontotyyppettä. Saaren eteläosassa oleva metsälakikohde (rehevä suo) jäisi käsittelyn ulkopuolelle. Maastokäynnin yhteydessä kuviolle jäävien säästölaikkujen määrää on lisätty, ja niitä on sovittu tarkennettavan Metsähallituksen luontopalveluiden ja yhtiön toimesta. Tehtyjen muutosten jälkeen suunniteltujen poimintahakkuiden pinta-ala on supistunut 71,85 hehtaarista noin 40 hehtaariin. Saaren itäosaan, jossa sijaitsee myös uhanalaisen petolinnun pesä, jäisi käsittelyjen ulkopuolelle boreaaliseksi luonnonmetsiksi luokiteltujen kuvioiden lisäksi noin 25 hehtaarin yhtenäinen alue luonnonmetsiksi luokittelemattomia männiköitä. Tehdyt luontotyyppi-inventoinnit ja maastokäynnillä tehdyt havainnot huomioon ottaen ELY-keskus ja yhtiö ovat katsoneet, että hakkuut eivät kohdistu luontotyyppiin boreaaliset luonnonmetsät, vaihettumis- ja rantasuot ja boreaaliset lehdot.

Metsähallituksen 18.8.2017 tekemän metsänkäyttöilmoituksen mukaan Kuostonsaareen on suunniteltu harvennushakkuita 41,41 hehtaarille, poimintaluonteisia kasvatushakkuita 76,04 hehtaarille, ensiharvennuksia 44,31 hehtaarille eli yhteensä toimenpiteitä 161,76 hehtaarille. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus on antanut metsänkäyttöilmoitukseen lausunnon 21.9.2017, jossa se on todennut suunnitelluissa hakkuissa otetun huomioon luontotyyppin boreaaliset luonnonmetsät jättämällä ne hakkuiden ulkopuolelle. Harjumetsien metsänhoidossa on tavoitteena puun korjuun ohella nykyisten harjumetsien luonnon arvojen säilyttäminen ja metsärakenteen monipuolistaminen. ELY-keskuksen mukaan suositeltavia metsänkäsittelytapoja ovat siten harvennus-, väljennys-, poiminta-, erirakenteistava- ja pienaukkohakkuut. Lausunnon mukaan hakkuutavassa (harvennus ja poimintahakkuu) on otettu huomioon luontotyyppin harjumetsät luontoarvot. Vaikka hakkuita suunnitellaan suurelle pinta-alalle, niitä on siitä huolimatta pidettävä hakkuutavaltaan pienimuotoisina. Lausunnossa on kuitenkin määritelty hakkuille ajallinen rajoitus saarella pesivän sääksen vuoksi.

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut suunniteltujen hakkuiden osalta 21.9.2017 päivätyn lausunnon. Lausunnossaan ministeriö on todennut muun muassa, että vaikka suunnitellut poiminta- ja harvennushakkuut ovatkin pinta-alaltaan melko laajoja, ne eivät ole ministeriön käsityksen mukaan ristiriidassa retkeilyalueen saarien monimuotoisuutta tai ulkoilu-, retkeily- ja virkistyskäyttöä koskevien tavoitteiden kanssa. Koska avohakkuuta ei tehdä, metsäkuva saarissa pysyy peitteisenä. Ministeriön käsityksen mukaan retkeilyalueen perustamispäätöksen pienialaisuuden vaatimusta tulee tulkita monimuotoisuuden säilyttämistä ja ulkoilu ympäristön parantamista koskevat tavoitteet huomioon ottaen. Maisemanhoidollisista, ulkoilu ympäristön hoidosta ja taloudellisista syistä on tarkoituksenmukaista toimia harvemmin ja laajemmilla pinta-aloilla, jolloin hakkuutähteistä ja -koneista aiheutuvat haitat pystytään myös minimoimaan.

*Katselmus 25. ja 26.6.2018*

Kaarresalo

Kaarresalossa osa metsistä on ollut luokiteltuna aarnimetsäksi, mutta luokitus on poistettu uuden luontotyyppikartoituksen perusteella. Katselmuksessa voitiin havaita, että saaren rantavyöhyke on jäänyt noin 10–30 metrin leveydeltä 1960-luvulla toteutettujen hakkuiden ulkopuolelle, minkä johdosta rantavyöhykkeen puusto on kehittynyt luonnontilaisesti. Saaren keskiosassa on mäntymetsää ja saaren reunaosissa kuusi- ja koivusekametsiä. Viimeksi mainituissa palautuminen luonnontilaan hakkuun jälkeen on ollut nopeampaa kuin uudistumisen osalta enemmän valoa vaativissa mäntymetsissä. Reuna-alueen kuusi- ja koivumetsissä uusi puusto on ehtinyt kehittyä vallitsevan puuston alla siinä määrin, että niiden voidaan katsoa täyttävän boreaalisen luonnonmetsän kriteerit (satunnainen tilajakauma ja kerroksellisuus). Edellä mainitut alueet on jätetty suunniteltujen hakkuiden ulkopuolelle. Lisäksi hakkuiden ulkopuolelle on jätetty saaren itäosassa sijaitseva uhanalaisen petolinnun pesä ja sen ympäristö 500 metrin säteellä.

Pääosin Kaarresalon puusto täyttää ikänsä puolesta boreaalisen luonnonmetsän kriteerit. Hakkuuleimikkoon sisältyvät kuviot eivät kaikki ole rakenteeltaan yhtenäisiä, vaan osassa kuvioita on muun muassa notkelmissa ja viljavimmissa paikoissa pienialaisia (alle 0,5 hehtaaria) laikkuja, joiden puuston tilajakauma on katselmuksessa tehtyjen havaintojen mukaan muita kuvioita satunnaisempi, kerroksellisuus runsaampi ja niissä on männyn lisäksi useimmiten myös muita puulajeja (kuusi, koivu). Yhtiön edustajan mukaan saaren puustoa on tarkoitus monipuolistaa jättämällä kaikki kuuset ja koivut poimintahakkuun ulkopuolelle. Lisäksi poimintahakkuun tavoitteena on muun muassa saada tilajakaumaa luonnonmukaisemmaksi sekä lisätä valon määrää ja siten metsän uudistumista/kerroksellisuutta suurilla puilla poistamalla. Poimintahakkuu on tarkoitus toteuttaa siten, että metsä jää edelleen peitteiseksi. Katselmuksessa kävi ilmi, että lahoppuun määrä Kaarresalon mäntyvaltaisissa metsissä on vähäinen eli alle kolme kuutiometriä hehtaarilla, mikä vastaa normaalien metsätalouskäytössä olevien metsien lahoppuutilavuutta. Yhtiön edustajan mukaan hakkuiden yhteydessä lahoppuun määrää ja siten luonnon monimuotoisuutta pyrittäisiin mahdollisesti lisäämään tekemällä niin sanottuja lahoppokkelöjä.

Katselmuksen kohteena olevilla mäntyvaltaisilla kuvioilla puuston tilajakauma oli suhteellisen systemaattinen, ja alueella oli havaittavissa aluskasvillisuuteen peittyneitä 1960-luvulla tehtyjen hakkuiden kantoja. Lähtökohtaisesti luonnonmetsän luokan III (merkittävä) metsät ovat kaikki olleet ihmistoiminnan kohteena, ja kyse on siten metsän palautumisen asteesta. Yhdistysten edustajat katsoivat, että tehdyistä hakkuista huolimatta kuviot olivat jo siinä määrin palautuneet, että ne ylittävät boreaalisen luonnonmetsän III luokan rajan (merkittävä), vaikkakin sijoittuivat luokan alapäähän. Lisäksi he katsoivat, että kuvioilla sijaitsevat pienialaiset boreaalisen luonnonmetsän kriteerit täyttävät laikut olisi tullut ottaa inventointiohjeen mukaisesti huomioon siten, että ne rajataan yhtenäisinä kokonaisuuksina väliin jäävistä muista alueista huolimatta.

Kaarresalon luontotyyppikartoitukset on tehnyt kaksi Metsähallituksen kartoittajaa, joista toinen oli ollut nyt kysymyksessä olevaan katselmukseen osallistunut suojelubiologi. Metsähallituksen Luontopalvelut -vastuualueen edustajat ja yhtiön edustajat (jäljempänä Metsähallituksen edustajat) ja ELY-keskuksen edustajat olivat yhdistysten edustajien kanssa eri mieltä boreaalisen luonnonmetsän kriteerien täyttymisestä (tilajakauma, kerroksellisuus, erikäs rakenteisuus) katselmuksen kohteena olevilla hakkuuleimikkoon kuuluvilla kuviolla lukuun ottamatta edellä mainittuja laikkuja. Osapuolilla oli myös eriäviä näkemyksiä siitä, miten Natura 2000 -luontotyyppien inventointiohjetta tulee käytännössä soveltaa boreaalisen luonnonmetsän osalta. Lisäksi yhdistysten edustajat katsoivat, että kirjallisista dokumenteista poiketen kaikilla kuvioilla ei ole 1960-luvulla toteutunut harvennushakkuu vaan toimenpiteenä on ollut poimintahakkuu.

Metsähallituksen edustajat totesivat, että Natura-alueita on vielä inventoimatta. Natura-alueiden suuri määrä sekä käytettävissä olevat resurssit huomioon luontotyyppien inventoinneissa on boreaalisen luonnonmetsän osalta vakiintuneen käytännön mukaisesti jätetty kuvioimatta erikseen puolta hehtaaria pienemmät esiintymät. Metsähallituksen edustajien mukaan notkelmissa ja viljavimmilla paikoilla olevat laikut tullaan kuitenkin jättämään pois leimikosta, mikä lisää nyt kysymyksessä olevien saarien metsänkäsittelyssä tavoitteena olevaa luonnon monimuotoisuutta.

Katselmuksessa Metsähallituksen edustajat totesivat, että luontotyyppikartoituksiin ei tavallisesti sisällytetä lajikartoituksia, ellei siihen ole erityistä syytä. Lajikartoitukset tehdään, mikäli esimerkiksi lahopuumäärien ja -jatkumon perusteella voidaan olettaa alueella todennäköisesti esiintyvän arvokasta metsälajistoa. Yhdistysten edustajat katsoivat, että lajistoseelvitykset on aina tehtävä, mikäli boreaalisen luonnonmetsän rakennetta koskevat edellytykset eivät täyty ja jos on syytä epäillä alueella olevan arvokasta lajistoa. Luonnonsuojelujärjestöt olivat inventoineet Kaarresalon lajistoa, jolloin on löytynyt jonkin verran uhanalaista ja lisäksi silmälläpidettävää sekä niin sanottua indikaattorilajistoa. Tämän selvityksen perusteella katselmukseen ja aikaisemmin kartoitukseen osallistunut Metsähallituksen suojelubiologi totesi, että Metsähallituksen ympäristöoppaassakin todettu huomioon ottaen heidän on ennen Kaarresaloon suunniteltuja hakkuita tehtävä vielä laji-inventointi.

#### Kuostonsaari

Kuostonsaari on harjusaari, jonka koko harjumuodostelma on harjumetsää. Käytännössä koko saari kuuluu luontotyyppiin harjumetsät, jonka kanssa päällekkäin saarella on myös luontotyyppiä boreaaliset luonnonmetsät. Katselmuksessa Metsähallituksen suojelubiologi totesi, että Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelmassa on otettu huomioon saaren luontotyyppi harjumetsät siten, että koko keskusselänteen vanhat metsät (eivät vielä boreaalista luonnonmetsää) jätetään hakkuiden ulkopuolelle kehittymään luonnonmetsäksi ja hakkuut kohdistuisivat vain nuoriin metsiin ja taimikoihin. Tällöin ajan kuluessa harjumetsien edustavuus metsän rakenteen osalta kasvaa.

ELY-keskuksen edustaja totesi, että harjumetsät ovat ainoa metsätyyppi, jossa lähtökohtaisesti jonkinasteinen metsänkäsittely on sallittua, kunhan se ei merkittävästi heikennä harjumetsän luonnonarvoja. Hyvin pitkään oli vallalla käsitys, että harjumetsissä voidaan harjoittaa metsätaloutta aivan samalla tavalla kuin missä tahansa muualla talousmetsissä. Edellytyksenä kuitenkin oli, että kysymyksessä ei ollut luontotyyppiin boreaaliset luonnonmetsät luettava harjumetsä. Mitään virallista ohjeistusta harjumetsien käsittelystä ei vielä katselmusajankohtaan mennessä ollut annettu, mutta ELY-keskuksen edustaja totesi, että ELY-keskus on lausunnoissaan antanut ohjeistusta harjumetsien luonnonarvojen turvaamiseksi siltä osin kuin se on katsottu tarpeelliseksi ja mahdolliseksi.

Luontotyyppin harjumetsät suojelutaso on epäsuotuisa ja heikkenevä. Osa saaren metsistä on luokituksessa poistettu luontotyyppistä boreaaliset luonnonmetsät, mutta luontotyyppiin on luokituksessa myös lisätty uusia metsiä. Saaressa on ollut hakkuita 1960-luvulla, 1970-luvulla ja viimeisimmät hakkuut vuonna 2005. Tuolloin puuston ikä on ollut 100–110 vuotta, jonka ikäisiin metsiin tuolloin käytössä olleiden ohjeiden mukaan ei ollut tapana tehdä uudistushakkuita. Nykyisiin ohjeisiin verrattuna aikaisemmat hakkuut ovat olleet turhan kaavamaisia, ja jo tuolloin olisi tullut pyrkiä enemmän epämääräiseen ja pieniä aukkoja sisältävään hakkuujälkeen. Aikaisemmista hakkuista johtuen katselmuksessa kävi ilmi, että puuston tilajakauma on katselmuksen kohteena olleilla ensimmäisillä kuvioilla pääosin osin hyvin systemaattinen. Vaikka lähtötilanne on ollut hakkuiden alkaessa hyvin monotoninen, kävi ilmi, että aikaisemmissa hakkuissa on kuitenkin jätetty käsittelemättä joitakin pienialaisia puuryhmiä vaihtelevuuden lisäämiseksi. Katselmuksen perusteella voitiin todeta, että hakkuiden jälkeen puuston kasvu on elpynyt, metsä koostuu terveistä puista, lahopuuta ei pääsääntöisesti ole eivätkä luonnonmetsän prosessit ole päässeet muodostumaan. Metsähallituksen edustaja totesi, että Metsähallituksen ohjeiden mukaan retkeilyalueilla virkistyskäyttö- ja maisemasyistä johtuen puustoa kasvatetaan vanhemmaksi, minkä vuoksi tehdään vähintään yksi ylimääräinen harvennushakkuu, joskus jopa kaksi. Samalla alue pyritään pitämään peitteisenä. Lisäksi ohjeiden mukaan kaikki kuollut puu jätetään pystyyn, ellei sitä ole poistettava turvallisuussyistä (kaatuu esimerkiksi tielle).

Katselmuksessa todettiin, että Kuostonsaaren metsä on yksipuolistettu aikaisemmillä hakkuilla. Suunnitelluilla hakkuilla on tavoitteena lisätä monimuotoisuutta, kerroksellisuutta ja muuttaa tilajakaumaa luontaisemmaksi. Saaren metsät olivat katselmuksen kohteena olevalta osin lähinnä mäntymetsiä, joiden luontainen uudistuminen vaatii enemmän valoa kuin esimerkiksi kuusi- ja koivuvaltaiset sekametsät. Pienialaisia aukkoja tekemällä saataisiin valon määrä lisääntymään, jolloin metsä alkaisi uudistua luontaisesti. Yhtiön edustajan mukaan suunnitellut hakkuut on tarkoitus tehdä talvella poiminta- ja harvennushakkuuna jättäen alue peitteiseksi. Koivu ja kuusi tulisivat jäämään hakkuiden ulkopuolelle samoin kuin aikaisemmin käsittelemättä jääneet pienialaiset puuryhmät, joita ei ole kuvioitu erikseen (alle 0,5 hehtaaria). Viimeksi mainittujen osalta yhtiön edustaja totesi, että koska tavoitteena on tilajakaumaltaan satunnainen ja puustoltaan erikerroksellinen metsä, hakkuita ei ole tarkoituksenmukaista kohdistaa jo mainitut kriteerit täyttäviin puuryhmiin. Myös harjun päällä ja rinteillä molemmin puolin oleva vanha puusto säästettäisiin. Hakkuissa olisi tarkoituksena keskittyä niihin metsiin, joissa monimuotoisuus, kerroksellisuus ja tilajakauma ovat edellä mainittuja laikkuja monotonisempia. Lahopuun määrää voitaisiin lisätä tekemällä niin sanottuja tekopötkkelöitä, eli kone katkaisisi puun neljän metrin korkeudelta, ja puu jätettäisiin pystyyn.

Osapuolten näkemykset harjumetsien luokituksesta boreaaliseksi luonnonmetsäksi olivat Kuostonsaaren osalta yhtenäisemmät kuin Kaarresalon osalta. Yhdistysten edustajat katsoivat kuitenkin joidenkin kuvioiden osalta ainakin osan kuviosta täyttävän boreaalisen luonnonmetsän kriteerit (muun muassa vanhaa männikköä sisältävä kuvio 29). ELY-keskuksen edustaja totesi nyt kysymyksessä olevan harjumetsän olevan luokkaa merkittävä. Poimintahakkuu ei ELY-keskuksen käsityksen mukaan nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa heikennä harjumetsän luokitusta.

#### *Asian oikeudellinen arviointi ja johtopäätös*

Natura 2000 -verkoston suojelutavoitteita vastaavan suojelun toimeenpanovelvoite

Viranomaisia koskevasta toimeenpanovelvoitteesta on säädetty yleisellä tasolla luonnonsuojelulain 68 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisten on edistettävä Natura 2000 -verkoston alueiden suojelun perusteena olevien luontotyyppien ja lajien ekologistia vaatimuksia vastaavia, niiden säilyttämiseen, lisäämiseen tai parantamiseen tähtäviä toimenpiteitä luonnonsuojelulain mukaisista toimenpiteistä päätettäessä.

Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta (HE 77/2014 vp) on 68 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu muun ohella, että suojelutavoitteisiin voi sisältyä ylläpitämisen lisäksi tarve lisätä luontotyyppien laajuutta, lajin populaatiota tai sen elinympäristön määrää taikka parantaa elinympäristön laatua. Näitä koskevien aluekohtaisten tarpeiden tarkempi määrittely kuuluu usein luontevimmin alueiden hoidon ja käytön suunnittelun piiriin. Suunnitelmia voidaan laatia sekä luonnonsuojelualueille että muille Natura 2000 -verkoston alueille. Myös hoito- ja käyttösuunnitelmia pienimuotoisemmat toimenpidesuunnitelmat tai yksittäiset päätökset, kuten esimerkiksi tiettyä lajia tai luontotyyppiä varten laaditut hoitosuunnitelmat tai maa- ja metsätalouden ympäristötukia koskevat ratkaisut, voivat tulla kyseeseen. Lähtökohtana olisi, että voimassaolevaan lainsäädäntöön perustuvista menettelyistä vastaisivat jatkossakin nykyiset viranomaiset ja toimijat kukin omilla toimialoillaan. Näihin olemassa oleviin suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmiin lisättäisiin nyt aiempaa täsmällisemmin velvoite ottaa huomioon Natura 2000 -alueen luontotyyppien ja lajien ekologist vaatimukset niissä puitteissa kuin ne kuuluvat kyseisen lainsäädännön alaan. Siten esimerkiksi luonnonsuojelulain ja erämaalain nojalla perustettujen luonnonsuojelu- ja erämaa-alueiden sekä ulkoilulain nojalla perustettujen valtion retkeilyalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia laadittaessa tulisi erityisesti tähdätä alueen suojelun perusteisiin kuuluvien luontotyyppien ja lajien tilan säilyttämiseen tai parantamiseen kyseisellä Natura 2000 -alueella.

Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelmassa on edellä kerrotuin tavoin asetettu metsien käsittelyn tavoitteeksi metsien elinvoimaisuuden ja monimuotoisuuden säilyttäminen ja tarkoituksenmukainen lisääminen käsittelyyn piirissä olevilla alueilla. Käsittely tapahtuu virkistys-, ulkoilu- ja maisema-arvot sekä alueen muut erityispiirteet korostetusti huomioon ottaen.

Hallinto-oikeus toteaa, että luontotyyppimäärittelyllä saadaan selville alueen luontotyypit, niiden tila ja sijainti. Nyt kysymyksessä olevat hakkuusuunnitelmat on laadittu luontotyypeistä tehdyn kartoituksen perusteella siten, että boreaaliseksi luonnonmetsäksi määritellyt kuviot on jätetty hakkuiden ulkopuolelle. ELY-keskuksen yhdistysten valituksen johdosta antamasta lausunnosta käy ilmi, että pelkkä kuviointiin pohjautuva inventointi- ja luontotyyppien määrittelymenettely ei ota huomioon ekologisten kokonaisuuksien säilyttämistä ja luontotyyppien tilan parantamista koskevia tavoitteita boreaalisten luonnonmetsien kaltaisilla laajoilla alueilla.

Hallinto-oikeus toteaa, että luonnonsuojelulain 57 §:ssä säädettyjen pakkokeinojen käyttäminen edellyttää, että joku lyö laimin luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten noudattamisen taikka ryhtyy niiden vastaiseen toimeen. Metsähallitus Metsätalous Oy on Metsähallituksen omistama tytäryhtiö, joka hoitaa liiketoiminnan käytössä olevia valtion metsiä. Kun otetaan huomioon, että yhtiö ei ole luonnonsuojelulain 68 §:ssä tarkoitettu viranomainen, jota lainkohdassa säädetty toimeenpanovelvollisuus koskee, luonnonsuojelulain 57 §:n mukaisten pakkokeinojen käyttöä ei voida perustaa lain 68 §:ssä säädettyyn.

Hakkuiden perusteena olevien luontoinventointien luotettavuus

Muun muassa luontodirektiivin liitteen I luontotyyppien yleisluontoisia määritelmiä ja inventoinneissa kerättävän luontotiedon tulkintakäytäntöä on pyritty täsmentämään ja yhtenäistämään edellä mainitulla Natura 2000 - luontotyyppien inventointiohjeella. Hallinto-oikeus toteaa, että mainitulla ohjeella ei ole oikeudellisesti sitovaa merkitystä mutta sitä voidaan käyttää apuvälineenä luontodirektiivissä mainittujen luontotyyppien määrittelyssä.

Ongelmaksi luontotyyppien määrittelyssä muodostuu muun muassa se, että luontodirektiivissä luontotyypit on jaettu tiettyihin yleisluontoisiin kategorioihin, joihin hyvinkin monimuotoinen luonto tulisi voida yksiselitteisesti sijoittaa. Toimitetussa katselmuksessa kävi ilmi muun muassa, että luontotyyppiin ja sen ulkoiseen olemukseen vaikuttaa kuitenkin olennaisesti muun muassa maantieteellinen sijainti (sijoittuminen etelä- tai pohjoisosaan Suomea) ja kasvupaikan olosuhteet. Sama luontotyyppi esiintyy siten olemukseltaan erilaisena sen sijainnista riippuen. Lisäksi direktiivin yleisluontoista määritelmää täsmentävä edellä mainittu tulkintaohje on ainakin luontotyyppien boreaaliset luonnonmetsät osalta vaikeaselkoinen, monipolvinen ja mahdollistaa erilaisia tulkintoja.

Luontotyyppiin boreaaliset luonnonmetsät kuuluu luonnontilaista metsää ja luonnontilan kaltaista metsää, joka on siihen kohdistuneesta ihmistoiminnasta huolimatta ehtinyt ennallistua luonnontilan kaltaiseksi. Nyt kysymyksessä olevan luontotyyppien määrittelyssä aiheuttaa edellä mainitun lisäksi vaikeuksia erityisesti se, että eroa luonnontilaistuvien hoitometsien ja luonnontilaisen kaltaisten metsien välillä on vaikea arvioida. Nyt kysymyksessä olevassa asiassa onkin juuri kyse siitä, ovatko saarten hoitometsät ehtineet ennallistua siinä määrin, että niiden on katsottava olevan luonnontilaisen kaltaisia metsiä ja siten täyttävän boreaalisen luonnonmetsän kriteerit (luokka III, merkittävä).

Pienialaisia eli alle 0,5 hehtaarin suuruisia kohteita ei ollut otettu kuvioinnissa huomioon, vaikka luontotyyppien inventointiohjeessa on mainittu inventoinnin lähtökohtana, että kaikki luontotyypit kuvioidaan pinta-alasta huolimatta. Ohjeen mukaan tämä on huomioitava erityisesti luontaisesti pienialaisten luontotyyppien, kuten lähteiden ja inventoitavan aluekokonaisuuden sisällä harvinaisina esiintyvien luontotyyppien ollessa kyseessä. Toisaalta ohjeessa todetaan, että eräissä tilanteissa alueella laikuittaisina esiintyvät kohteet on tarkoituksenmukaista rajata niitä suurempina yhteisinä kokonaisuuksina. Kysymyksessä on kuitenkin ohje eikä oikeudellisesti sitova normi. Inventoinnin kohteena on laaja-alainen luontotyyppi, ja saadun selvityksen perusteella laikuittaisina esiintyvät pienialaiset kohteet tullaan jättämään hakkuiden ulkopuolelle.

Asiaan osallisten kesken on ilmennyt erimielisyyttä yhdistysten teettämien lajistoinventoinnin tietojen merkityksestä nyt kysymyksessä olevien luontotyyppien määrittelyssä. ELY-keskuksen valituksen johdosta antamasta lausunnosta käy ilmi, että tehdyn lajistoinventoinnin perusteella Kaarresalo ja Kuostonsaari saavat viisi pistettä. Suojelullisesti arvokkaaksi metsäalueeksi katsotaan 10–19 pistettä saava alue. Hallinto-oikeuden toimittamassa katselmuksessa kävi ilmi, että indikaattorilajit edellyttävät pääsääntöisesti nyt kysymyksessä oleviin leimikoihin verrattuna selvästi suurempaa lahopuun määrää ja -jatkumoa. Metsähallituksen suojelubiologi totesi kuitenkin katselmuksessa, että yhdistysten esittämä selvitys huomioon ottaen lajistoinventointi tehdään ennen hakkuita Metsähallituksen ympäristöoppaassa edellytetyllä tavalla.

Asiakirjoista ja katselmuksesta saatavan tiedon perusteella Kaarresaloon ja Kuostonsaareen tehty luontotyyppi-inventointi vastaa vakiintunutta jo vuosia käytössä ollutta inventointitapaa, joka on yksityiskohtaisempi ja tarkempi kuin Natura 2000 -alueille aikaisemmin tehty inventointi. Katselmuksessa tehtyjen havaintojen perusteella Kaarresalossa ja Kuostonsaareissa hakkuuleimikoihin sisällytetyt metsät ovat vertailukohtena toimineeseen Jylhänniemen boreaaliseen luonnonmetsään (pääosin luokka III, osittain II) verrattuna tilajakaumaltaan suhteellisen systemaattisia, pääosin mäntyvaltaisia, vähemmän kerrostuneita (usein kaksijaksoisia) ja eri-ikärakenteisia, kelopuut pääosin puuttuvat sekä lahopuuta ja lahopuuja jatkumoa on vähän.

Edellä mainitut seikat huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo, että ulkoisen tarkastelun perusteella tehdyt luontoinventoinnit johtopäätöksineen ovat riittävän luotettavia ja että ELY-keskus on hallintolain 31 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla huolehtinut riittävästi asian selvittämisestä sen arvioimiseksi, heikentävätkö suunnitellut hakkuut merkittävästi Natura-alueen suojeluperusteena olevaa luontotyyppiä boreaaliset luonnonmetsät. Kun otetaan huomioon, mitä edellä on lausuttu vielä tehtävistä luontoinventoinneista, on ilmeistä, että leimikkoihin ei tule sijoittumaan boreaalista luonnonmetsää. Syytä valituksenalaisen päätöksen kumoamiseen yhdistysten esittämällä luontotyyppien määrittelyn oikeellisuutta ja boreaalisen luonnonmetsän sijoittumista leimikkoihin koskevalla perusteella ei ole.

#### Vaikutusten arviointi

Kuten edellä on todettu, Natura-alueen suojelun perusteena olevien luontoarvojen säilyttäminen sekä niiden määrän ja edustavuuden lisääminen on luonnonsuojelulain 68 §:ssä säädetyllä tavalla otettu huomioon Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelmassa. Natura-alueen perusteena olevat luontoarvot huomioon ottaen suunnitelmassa on edellä kerrotuin tavoin määritelty myös retkeilyalueen metsien hoidon tavoitteet, jotka tulee ottaa huomioon muun muassa suunniteltaessa alueen hakkuita. Hoito- ja käyttösuunnitelman noudattamisella on siten merkitystä arvioitaessa suunniteltujen hakkuiden vaikutusta Natura-alueen luonnonarvoihin.

Edellä muun muassa suunnitelluista hakkuumenetelmistä, kehittymään jätettävistä alueista, hakkuiden ulkopuolelle jätettävistä alueista, hakkaamatta jätettävistä puulajeista sekä hakkuissa noudatettavista periaatteista, tavoitteista ja ohjeistuksesta todettuun nähden, hallinto-oikeus katsoo, että hakkuissa on otettu riittävästi huomioon hoito- ja käyttösuunnitelman edellyttämällä tavalla saarten suojellut luontotyypit, luonnon monimuotoisuuden lisääminen, maisema- ja retkeilyarvot sekä boreaalisen luonnonmetsän määrän ja Kuostonsaaren harjumetsien edustavuuden lisääminen.

Natura-alueen suojelu on nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa toteutettu ulkoilulain nojalla. Oulujärven retkeilyalueen perustamispäätöksen 2 §:n 2 momentissa on säädetty muun muassa Natura-alueen suojeluperusteena olevien luonnonarvojen suojelemiseksi tarvittavista rajoituksista metsiä käsiteltäessä. Säännöksen mukaan metsien käsittely ja muut toimenpiteet tulee toteuttaa alueen erityispiirteet säilyttäen pienialaisina ja maisemaan sopeuttaen. Hakkuut ovat pinta-alaltaan laajoja eli noin 40 ja 160 hehtaaria. Hakkuut kuitenkin kohdistuvat pinta-alaltaan laajaan luontotyyppiin, mikä tulee ottaa huomioon arvioitaessa hakkuiden luonnetta ja vaikutusta Natura-alueen suojelun perusteena oleviin luontotyyppisiin, alueen erityispiirteisiin ja maisemaan. Nämä seikat, käytettävät hakkuumenetelmät, hakkuille asetetut tavoitteet luonnonarvojen osalta ja edellä maa- ja metsätalousministeriön lausunnossa 21.9.2017 tältä osin todettu huomioon ottaen hallinto-oikeus katsoo, että suunnitellut hakkuut eivät ole vastoin perustamispäätöksen 2 §:n 2 momentissa säädettyjä Natura-alueen luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi annettuja määräyksiä.

ELY-keskuksen valituksen johdosta antamasta lausunnosta käy ilmi, että retkeilyalueella tapahtuvien hakkuiden vaikutuksia Natura-alueen suojeluperusteena oleviin luontoarvoihin on arvioitu hoito- ja käyttösuunnitelman ja NATA-arvioinnin yhteydessä. Lisäksi ELY-keskus on tutkinut ja arvioinut tarkemmin hakkuusuunnitelmien vaikutukset Metsähallituksen tekemien metsänkäyttöilmoitusten ja tarkennettujen leimikkosuunnitelmien perusteella. ELY-keskus on katsonut, että suunnitellut hakkuut eivät merkittävästi heikennä Natura-alueen perusteena olevia luontoarvoja eikä luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentissa tarkoitetun Natura-arvioinnin tekeminen ole näissä olosuhteissa ollut tarpeen. Ottaen huomioon, mitä edellä on todettu hoito- ja käyttösuunnitelman sekä perustamispäätöksen määräyksiä noudattamisesta, luontotyyppien inventoinnin luotettavuudesta, hakkuumenetelmistä ja niiden toteutuksessa noudatettavasta ohjeistuksesta sekä leimikkojen käsittelylle asetetuista tavoitteista luontoarvojen osalta, hallinto-oikeus katsoo, että yhdistysten esittämillä perusteilla ei ole syytä arvioida Natura-arvioinnin tarpeellisuutta toisin.

### *Johtopäätös*

Suunnitellut hakkuut on tarkoitus toteuttaa siten, että ne perustuvat riittävän luotettavaan luontotyyppien inventointiin ja muuhun selvitykseen. Hakkuumenetelmät, hakkuille luontoarvojen osalta asetetut tavoitteet ja ohjeistus huomioon ottaen hakkuut eivät ennalta arvioiden ainakaan merkittävästi heikennä Natura-alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja. Hakkuut eivät siten ole luonnonsuojelulain 64 a §:ssä säädetyn heikentämiskiellon vastaisia eikä niiden toteuttaminen edellytä luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentissa tarkoitettua Natura-arviointia.

Luonnonsuojelulain 57 §:n mukaisten pakkotoimien käyttämisen edellytyksenä on se, että pakkotoimien kohteena oleva laiminlyö luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten noudattamisen taikka ryhtyy niiden vastaiseen toimeen. Pakkotoimien käyttämisen edellytyksenä on siten niiden kohteena olevan moitittava käyttäytyminen. Tähän nähden pakkotoimien käyttäminen ei voi perustua siihen, että asiassa luonnonsuojelulain nojalla toimivaltainen viranomais eli ELY-keskus on omassa toiminnassaan velvollinen edistämään Natura-alueiden luontotyyppien ja lajien tilan säilyttämistä tai parantamista luonnonsuojelulain 68 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Edellä lausuttu huomioon ottaen edellytyksiä luonnonsuojelulain 57 §:ssä tarkoitettujen pakkokeinojen käyttämiseen ei ole ollut. Syytä ELY-keskuksen päätöksen kumoamiseen ei siten ole.

### *Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet*

Perusteluissa mainitut

Neuvoston direktiivi (92/43/ETY) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 6 artikla 2 ja 3 kohta

*Asian ovat ratkaisseet hallinto-oikeuden jäsenet Martti Raunio, Marja-Riitta Tuisku ja Renne Pulkkinen. Esittelijä Raisa Laaksonen.*

## Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Kainuun lintutieteellinen yhdistys ry ja Paltamon luonto ry ovat pyytäneet lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja yhteisessä valituksessaan vaatineet, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan ja että päätöksen täytäntöönpano kielletään. Yhdistykset ovat toissijaisesti vaatineet, että Metsähallitus Metsätalous Oy määrätään tekemään puuttuvat luontoinventoinnit ja täsmentämään leimikkosuunnitelmia ennen hakkuusuunnitelman toteuttamista.

Vaatimusten tueksi on esitetty muun ohella seuraavaa:

Hallinto-oikeuden päätös pääasiassa on virheellinen, sillä hallinto-oikeus ei ole ottanut lain edellyttämällä tavalla huomioon valituksenalaisten hakkuiden aiheuttamaa vaaraa ja todennäköistä haittaa lainsäädännössä turvatuille alueen luontoarvoille. Hallinto-oikeudelle on toimitettu huomattava määrä selvityksiä siitä, ettei valituksenalaisten hakkuuleimikoiden alueelle Metsähallituksen toimesta tehtyjä luontotyyppikartoituksia ole suoritettu asianmukaisella, lain toteutumisen varmistavalla tavalla. Suunnitellut hakkuut kohdistuisivat kyseisellä Natura-alueella suojeltuun luontotyyppiin boreaaliset luonnonmetsät. Hallinto-oikeuden päätös perustuu kuitenkin pitkälti Metsähallituksen ja ELY-keskuksen suullisesti ja kirjallisesti esittämiin väitteisiin.

Luonnonsuojelulain 65 §:n edellyttämän arvioinnin tarveharkinta perustuu kansalliseen lainsäädäntöön sekä EU:n luontodirektiiviin. Lisäksi on otettava huomioon unionin tuomioistuimen sekä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntö. Tilanteessa, jossa viranomaisen katsoo, ettei arviointitarvetta ole, on kiinnitettävä erityistä huomiota päätöksen perusteluihin. Hallinto-oikeuden päätöksessä ei ole riittävästi osoitettu niitä perusteita, joiden vuoksi arviointi ei olisi asiassa tarpeen.

Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaista arviointi- ja hyväksymismenettelyä on merkittäväällä tavalla täsmennetty Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (muun muassa asiat C-127/02 *Waddenzee* ja C-258/11 *Sweetman ym.*). Varovaisuusperiaate edellyttää merkittävien vaikutusten poissulkemista tavalla, joka ei jätä epäilyksiä. Tilanteessa, jossa muutoksenhakijat ovat uskottavalla ja dokumentoidulla, hakkuuleimikolta hankittuun ja sen todelliseen luonteeseen perustuvaan näyttöön tukeutuvalla tavalla kyseenalaistaneet Metsähallituksen tekemän ja ELY-keskuksen hyväksymän luontoarvojen määrittelyn, ei ole edellytyksiä väittää, etteivät hakkuut ennalta arvioiden ainakaan merkittävästi heikennä Natura-alueen suojeluperusteena olevia luonnonarvoja.

Kun suunnitelmasta tai hankkeesta kyseisen alueen koskemattomuudelle aiheutuvien haitallisten vaikutusten puuttuminen on epävarmaa, suunnitelma tai hanke voidaan hyväksyä vain sillä edellytyksellä, että toimivaltainen viranomaisen on varma siitä, ettei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä siitä, että haitallisia vaikutuksia kyseisen alueen koskemattomuuteen ei aiheudu. Unionin tuomioistuimen tuoreissa ratkaisuisa C-323/17 *People over wind ja Sweetman* sekä C-164/17 *Grace ja Sweetman* on todettu, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan perusteella tehdyssä arvioinnissa ei saa olla aukkoja ja siinä pitää olla täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily asianomaisella suojelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista.

Ratkaisussa C-461/17 (*Holohan ym.*) puolestaan täsmennetään asianmukaisen arvioinnin ja arvioitavien vaikutusten vaatimuksia. Päätöksessä todetaan muun muassa, että "asianmukaisessa arvioinnissa" - on yksilöitävä sekä ehdotetun hankkeen vaikutukset alueella esiintyviin lajeihin, joita varten sitä ei ole lisätty luetteloon, että vaikutukset alueen ulkopuolella oleviin elinympäristötyyppeihin ja lajeihin ja tarkasteltava näitä vaikutuksia, sikäli kuin kyseiset vaikutukset ovat omiaan vaikuttamaan alueen suojelutavoitteisiin.



Natura-luontotyyppien boreaaliset luonnonmetsät määrittelyyn liittyvän epävarmuuden lisäksi muutoksenhakijat ovat osoittaneet, että Natura-alueilta on löytynyt myös lukuisia uhanalaisia lajeja, joiden merkitystä Natura-alueen suojeluarvojen kannalta ei ole arvioitu. Tämä käy ilmi myös hallinto-oikeuden perusteluista, joissa viitataan vielä tehtäviin luontoinventointeihin.

Keskeinen tulkintakysymys ja samalla valituksen kannalta olennainen seikka on kyseisen kohteen luontotyyppien määrittely. Tällaisessa tilanteessa, jossa on selvää epävarmuutta suojeluperusteena olevan luontotyyppien määrittelyn oikeellisuudesta, ei ole edellytyksiä tehdä päätöstä, ettei Natura-arvioinnin tekeminen ole tarpeen. Päinvastoin nämä seikat yksistään osoittavat arviointitarpeen, jotta olisi ylipäätään mahdollista arvioida suunniteltujen hakkuiden toteuttamisen vaikutuksia Natura-alueen suojeluarvoihin. Myös metsänhakkuita koskeneessa ratkaisussa asiassa C-441/17 *komissio v. Puola* (Białowieżan metsä), kohdat 149–151, todetaan muun muassa riittämättömien inventointien sekä kaikkien merkityksellisten tietojen keskeinen asema arvioinnissa.

Hallinto-oikeuden päätös ei myöskään velvoita Metsähallitusta tekemään päätöksen perusteluissa mainittuja inventointeja. Päätöksen mukaan edellytyksiä luonnonsuojelulain 57 §:ssä tarkoitettujen pakkokeinojen käyttämiselle ei ole, joten käytännössä hakkuut voidaan toteuttaa metsänkäyttöilmoituksen nojalla ilman uusia inventointeja. Alkuperäiset metsänkäyttöilmoitukset ovat valituksenalaisten leimikkojen osalta edelleen voimassa. Vaikka hakkuiden toteuttajan lupaukset toteutuisivat täysimääräisinä, hakkuuleimikkoon sisältyisi edelleen boreaalisen luonnonmetsän kriteerit täyttäviä metsiä.

Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa viitataan Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelman merkitykseen arviointitarpeen määrittelyssä. Sillä, että hakkuiden suunnittelussa on mahdollisesti otettu huomioon hoito- ja käyttösuunnitelman vaatimukset, tai että hakkuut eivät olisi retkeilyalueen perustamispäätöksen vastaisia, ei ole välitöntä oikeudellista merkitystä arvioitaessa luonnonsuojelulain 65 §:n vastaisuutta.

Luonnonsuojelulain 65 §:n arviointivelvoite on riippumaton suojelun toteuttamistavasta. Tämä lähtökohta on todettu yksiselitteisesti korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 14.6.2000 taltionumero 1508.

Hoito- ja käyttösuunnitelma ja NATA-arviointi voitaisiin mahdollisesti ottaa tulkinnassa huomioon, mikäli niiden sisältö olisi paikkansa pitävää, mutta niillä ei ole itsenäistä oikeudellista merkitystä. Kyseisten asiakirjojen luontotyyppitiedot eivät vastaa todellisuutta, eivätkä ne kelpaa sen vuoksi arviointiaineistoksi.

Näin suurta epävarmuutta sisältävässä asiassa vasta luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen arvioinnin jälkeen on mahdollista varmistua siitä, mitä lain suojaamia luontoarvoja alueella on ja vaikuttaisivatko suunnitellut hakkuut näihin luontoarvoihin merkittävästi heikentävästi. Merkittäviä vaikutuksia ei ole objektiivisten seikkojen valossa poissuljettu tavalla, joka oikeuttaisi jättämään arvioinnin tekemättä.

Kun kyse on Natura 2000 -alueesta ja lakisääteisestä valtion retkeilyalueesta, asiassa tulee ottaa huomioon muun muassa metsähallituslain 6 §:n yhteiskunnalliset velvoitteet sekä lain 16 §:n säännökset julkisista hallintotehtävistä. Kyseisellä alueella on liiketoiminnan ohella kyse myös julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, joten asiaa ei tule arvioida yksinomaan liiketoiminnan näkökulmasta.

Oulujärven retkeilyalue on perustettu ulkoilulain mukaisella valtioneuvoston päätöksellä, jonka 2 §:ssä asetetaan tiukkoja reunaehtoja metsänkäyttelylle. Retkeilyalueelle suunnitellut hakkuut eivät pysy näiden reunaehtoju puitteissa. Metsänkäyttelyala Kuostonsaareissa ja Kaarresalossa on yhteensä noin 200 hehtaaria, mikä on sekä absoluuttisesti että saarten pinta-alaan suhteutettuna laaja-alainen hakkuu. Valtioneuvoston päätös edellyttää retkeilyalueella tehtäviltä hakkuilta yksiselitteisesti pienialaisuutta. Lisäksi hakkuuilmoituksen jälkeen tehdyt – tarpeeseen nähden varsin vaatimattomat – lisäselvitykset osoittavat, että hakkuuleimikon alueelta löytyy merkittävää lajistoa, jonka säilymisen hakkuut vaarantavat. Siten hakkuut vaarantavat myös alueen perustamissäädöksen vaatimuksen luonnon monimuotoisuuden säilymisestä.

Metsähallitus on tehnyt hakkuuleimikon alueella metsäisten Natura-luontotyyppien määrittämisen virheellisesti ja luontotyyppi-inventointia koskevan valtakunnallisen normiohjauksen vastaisesti. Valtakunnallinen normiohjaus koostuu Natura 2000 -luontotyyppioppaasta, Natura 2000 -luontotyyppien inventointiohjeesta sekä Metsähallituksen omasta paikkatietoinventointiohjeesta, joita käytetään yhdessä.

Hallinto-oikeuden maastokatselmuksen yhteydessä kävi ilmi, etteivät katselmukseen osallistuneet Metsähallituksen luontotyyppi-inventoijat ja ELY-keskuksen edustaja hallinneet inventointiohjeistuksen perustana toimivaa metsätieteellistä termistöä, ja tulkitsivat muun muassa sen vuoksi inventointiohjetta virheellisesti. Tämä puolestaan on johtanut siihen, ettei boreaalisen luonnonmetsän kriteerit täyttäviä kohteita tunnistettu tai tunnustettu, mikäli niissä ei esiintynyt runsaasti lahoppuuta. Kuitenkaan boreaalisen luonnonmetsän todentamiselle asetetut kriteerit eivät lähtökohtaisesti edellytä lainkaan lahoppuun esiintymistä.

Asiakirjassa "Boreaalisia luonnonmetsiä (Esimerkkejä boreaalista luonnonmetsistä Oulujärven Kuostonsaareissa ja Kaarresalossa)" muutoksenhakijat ovat esittäneet näytön siitä, että Metsähallitus on näillä kohteilla jättänyt määrittämättä hakkuuleimikon alueella ja myös sen ulkopuolella boreaaliseksi luonnonmetsiksi aivan samanlaisia tai jopa huomattavasti edustavampia metsiä kuin ne, joita se on hakkuuleimikon ulkopuolella inventointiohjeen mukaisesti oikein määrittänyt boreaaliseksi luonnonmetsiksi. Aihetta käsittelevät myös asiakirjat "Kuostonsaaren kuvioista" ja "Kaarresalon leimikon kuvioista" jotka on toimitettu hallinto-oikeudelle; ne perustuvat Suomen luonnonsuojeluliiton Kainuun piirin metsäisten Natura-luontotyyppien määrittämisen ammattilaisella teettämiin maastoinventointeihin.

Kuostonsaaren ja Kaarresalon metsälajistoa (kääväkkäät, sammalet ja jäkälät) on selvitetty asiantuntevin ammattilaisvoimin ainoastaan luonnonsuojelujärjestöjen toimeksiannosta sekä Jyväskylän ja Helsingin yliopiston toimesta. Kaikki edellä mainitut lajistoselvitykset ovat olleet pistokokeenomaisia inventointeja, eli niissä ei ole pyritty selvittämään eikä ole ollut mahdollistakaan selvittää saarten hakkuuleimikkoon sisältyvien metsikkökuvioiden lajistoa kattavasti. Tästä huolimatta leimikon alueelta on löytynyt niin uhanalaista, muuten harvinaista kuin myös muuta vaatelista boreaalisen luonnonmetsän indikaattorilajistoa.

Hallinto-oikeuden päätöksessä viitataan suojeluarvon arviontimenetelmänä käytettyyn niin sanottuun Kotirannan-Niemelän pisteytysjärjestelmään, jolla voidaan arvioida metsien suojeluarvoa kääväkkäiden kannalta. Menetelmää voidaan luotettavasti käyttää vain siinä tapauksessa, että arvioinnin kohteena olevan metsäalueen kääväkkälajisto on ensin riittävän perusteellisesti selvitetty. Tämä ei Kaarresalon ja Kuostonsaaren kohdalla toteudu. Menetelmä ei myöskään ota huomioon muiden kuin kääväkkäisiin lukeutuvien lajien esiintymistä kohteella tai yksittäisten lajien suojelutarvetta. Kaarresalon ja Kuostonsaaren leimikosta on löydetty muun muassa erittäin uhanalaista (EN) hiilikäpää, jonka tunnettu levinneisyysalue Suomessa painottuu Oulujärven ympäristöön.

Päätöksensä maastokatselmusta käsittelevässä osassa hallinto-oikeus esittää useita tulkintoja, jotka ovat omiaan antamaan jossain määrin virheellisen kuvan niin Kaarresalon kuin Kuostonsaarenkin metsien laadusta sekä siitä, mitä katselmuksen aikana on todettu.

Metsähallituksen ilmoittamien hakkuumäärien ja -tapojen perusteella poistettavan puuston määrä olisi niin suuri, että käsiteltävien metsien luonne muuttuisi täysin. Metsistä tulisi hyvin harvapuustoisia, hakkuissa poistettaisiin ensisijaisesti vanhimpia ja luonnon monimuotoisuuden kannalta tulevaisuudessa merkittävimpiä puita - vanhoja kookkaita mäntyjä - ja luontainen lahoppuunmuodostumisprosessi metsän itseharvenemisen kautta katkaistaisiin sekä vaarannettaisiin alueelta nykyisin tavattavan vaateliaan ja uhanalaisen lajiston tulevaisuus.

Huomattava osa hakkuista kohdistuisi Natura-luontotyyppiä boreaaliset luonnonmetsät edustaviin metsikkökuvioihin heikentäen niiden luonnonarvoja erittäin merkittävästi. Niistäkin hakkuista, jotka eivät kohdistuisi boreaalisen luonnonmetsän kuvioihin, valtaosa kohdistuisi vanhapuustoisiiin metsiin, jolloin ne olisivat Oulujärven retkeilyalueen perustamissädöksien luonnon monimuotoisuutta ja virkistysympäristön parantamista koskevien vaatimusten vastaisia.

Suunniteltujen hakkuiden suuri pinta-ala vahvistaa entisestään edellä esitettyjä negatiivisia vaikutuksia. Suunniteltujen hakkuiden pinta-ala on jo sinällään Oulujärven retkeilyalueen perustamissädöksen vastainen.

Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on antanut valituksen johdosta lausunnon, jossa se on katsonut, että hallinto-oikeuden päätöksen kumoamiseen ei ole perusteita. Lausunnossa on todettu muun ohella seuraavaa:

ELY-keskuksen toimivalta hallintopakon käyttöön voi perustua vain luonnonsuojelulain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten rikkomiseen.

Pääasiassa on kysymys näkemuserosta, kohdistuvatko hakkuut Natura-alueen suojeluperusteena olevaan luontotyyppiin boreaaliset luonnonmetsät (9010), ja tulisiko hakkuista laatia luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitettu Natura-arviointi.

Boreaalisen luonnonmetsän määrittely on perustunut voimassa olevaan luontotyyppi-ohjeistukseen, joita ovat Natura 2000 -luontotyyppiopas (Suomen ympäristökeskus Ympäristöopas nro 46/2001) ja Natura 2000 -luontotyyppien inventointiohje (SYKE, Metsähallitus, Versio 6, 28.1.2016). Lisäksi noudatetaan Metsähallituksen luontopalvelujen luontotyyppi-inventoinnin maastotyöohjetta (Metsähallitus 2015). Kansallinen luontotyyppiopas pohjautuu EU-manuaaliin "Interpretation manual of European Union Habitats, EUR 27, July 2007, European Commission, DG Environment" (boreaalisen metsän määritelmä kuvaa manuaalissa varsin luonnontilaista metsää). Käytettävästä ohjeistuksesta ei ole olemassa ympäristöministeriön virallista määräystä tai ohjetta. Ympäristöministeriö on kuitenkin hyväksynyt Natura 2000 -luontotyyppien inventointiohjeen.

Natura-luontotyyppioppaassa kuvattuja yleispiirteisempiä boreaalisen luonnonmetsän kriteerejä on tarkennettu ja täsmennetty Natura 2000 -luontotyyppien inventointiohjeessa yhtenäisen tulkinnan varmistamiseksi kiistanalaisessa asiassa. Boreaalisten luonnonmetsien osalta pohdinta luontotyypin kriteereistä ja niiden raja-arvoista on ollut varsin perusteellista ja määritelmä on hioutunut ympäristöministeriön, Suomen ympäristökeskuksen ja Metsähallituksen luontopalveluiden pitkäaikaisena yhteistyönä.

Valittajien viittaamassa lausunnossa todetaan, että: "Mikäli metsä täyttää jommassakummassa edellä mainituista (kansallisista) julkaisuista esitetyt kriteerit, se luetaan boreaaliseksi luonnonmetsäksi." ELY-keskus on katsonut, että boreaalisten metsien osalta yhtenäisen tulkinnan varmistamiseksi laadittu tarkka inventointiohjeistus tulkittuna tarvittaessa yhdessä Natura-alueen suojeluperusteiden ja -tavoitteiden kanssa on määrittelyssä ratkaiseva toimijoiden yhdenvertaisen käsittelyn ja viranomaisen toiminnan ennakoitavuuden varmistamiseksi.

Natura 2000 -luontotyyppien inventointiohje (ja Metsähallituksen maastotyöohje) eroaa Natura 2000 -luontotyyppioppaan ja EU-manuaalin määritelmistä boreaalisten luonnonmetsien osalta siten, että inventointiohje pohjautuu Natura-alueen kohtuullisen pienipiirteiseen kuviointiin ja kuvioittaiseen luonnontilan tarkasteluun. Luontotyyppioppaassa tai EU-manuaalissa ei sitä vastoin boreaalisen luonnonmetsän määrittelyä ole kytketty kuviokohtaiseen tarkasteluun. Kuviointiin pohjautuva inventointi- ja luontotyyppien määrittelymenettely ei ota huomioon ekologisten kokonaisuuksien säilyttämistä tai luontotyyppien tilan parantamista boreaalisten metsien kaltaisilla laajoilla alueilla. Tiukka kriteereihin perustuva kuvioittainen inventointi voi siten myös johtaa yhtenäisen metsäalueen pirstoutumiseen niillä kohteilla, joilla metsätalous on sallittu. Inventointiohje ei siten ota huomioon laajemmin luontotyypin palautumiskykyä ja mahdollisia alueen suojelutavoitteita. Tulkinnanvaraista on, mikä on eroavaisuuden suhde luonnonsuojelulain 68 §:n 2 momentissa säädettyyn edistämisvelvollisuuteen. Inventointiohje asettaa myös boreaalisen luonnonmetsän kuvion kriteerit suhteellisen korkealle erityisesti hitaammin kasvavissa karumpien maiden männikoissä verrattuna tuorempien maiden kuusikoihin ja sekametsiin.

Natura 2000 -luontotyyppien inventointiohjeen mukaan "Metsän rakennepiirteiden lisäksi luonnontilaisuuden ilmentäjänä voidaan mahdollisuuksien mukaan käyttää myös vanhojen metsien luonnontilaisuutta ja jatkuvuutta kuvastavaa indikaattorilajistoa. Indikaattorilajistolta edellytetään, että se on lajistollisesti ja määrällisesti edustavaa." Inventointiohjeessa ei kuitenkaan täsmennetä, minkä metsän rakennepiirteiden kriteerien tulisi täytyä sen lisäksi, että metsässä on indikaattorilajistoa. Inventointiohjeen mukaan: "Joissakin tilanteissa väljennetty ja tilajakaumaltaankin suhteellisen systemaattinen metsä voidaan lukea boreaaliseksi luonnonmetsäksi, jos se on lajistoltaan edustava".

Metsähallituksen maastotyöohjeessa on täsmennetty indikaattorilajistoa. Kääväkkäiden osalta ohjeessa viitataan julkaisuun Kotiranta, H. ja Niemelä T. 1996: Uhanalaiset käävät Suomessa. Suomen ympäristökeskus. Putkilokasveista ohjeessa mainitaan havaituista lajeista yövilkka vanhan metsän indikaattorilajina. ELY-keskus ei ole hallinto-oikeuteen antamassaan lausunnossa esittänyt, etteivätkö esimerkiksi samettikesijäkälä, kantoraippasammal ja sirppikäpää sinänsä olisi indikaattorilajeja, vaan on todennut, että niitä ei ole mainittu Metsähallituksen maastotyöohjeessa.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen ja Metsähallituksen edustajat tekivät Kaarresaloon ja Kuostonsaaren maastokäynnin 4.9.–5.9.2017. Maastokäynnin perusteella todettiin, että sekä Kaarresalon että Kuostonsaaren Natura-luontotyyppien luokitus on tehty voimassa olevan luontotyyppiohjeistuksen mukaisesti, eikä kuviointiin ja kuvioiden Natura-luontotyyppiluokituksiin katsottu tarpeelliseksi tehdä muutoksia.

Hakkuut eivät kohdistu boreaalisiin luonnonmetsiin käytössä olevan inventointiohjeistuksen mukaisesti määritettyinä. Hakkuut eivät siten ole luonnonsuojelulain 64 a §:n vastaisia eikä hakkuiden kieltämiselle ole siten ollut luonnonsuojelulain 57 §:n mukaista perustetta. Asiassa ei ole ollut tarpeen edellyttää luonnonsuojelulain 65 §:n mukaista Natura-arviointia.

Metsähallitus Metsätalous Oy on antanut valituksen ja lausunnon johdosta vastineen, jossa on vaadittu valituksen hylkäämistä. Vastineessa on viitattu asiassa aikaisemmin lausuttuun ja esitetty muun ohella seuraavaa:

Yhtiö ei toteuta valituksen kohteena olevalla alueella metsänhoitotoimenpiteitä ennen asian lainvoimaista ratkaisua. Täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamiselle ei ole tarvetta.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua suunnitelmaa tai hanketta koskeva lupa voidaan myöntää vain edellyttäen, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ovat varmistuneet siitä, että se ei vaikuta pysyvällä tavalla haitallisesti kyseisen alueen koskemattomuuteen. Näin on silloin, kun ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä tällaisten vaikutusten aiheutumatta jäämisestä. Tässä tapauksessa luontotyyppikartoitus on tehty jäljempänä tarkemmin kuvatulla tavalla virkatyönä Metsähallituksen luontopalvelut -yksikön toimesta. Kartoituksen tulokset on tarkastettu ELY-keskuksen toimesta Metsähallituksen luontopalveluiden, Metsähallitus Metsätalous Oy:n ja ELY-keskuksen yhdessä suorittamalla maastokäynnillä. Maastokäynnin lopputuloksena sille osallistuneiden yhteinen näkemys on ollut, että Kuostonsaaren ja Kaarresalon Natura-luontotyyppien luokitukset on tehty luontotyyppiohjeistuksen mukaisesti.

Paikalla on järjestetty myös hallinto-oikeuden katselmus 25.–26.6.2018. ELY-keskus toteaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle antamassaan lausunnossa edelleen, että hakkuut eivät kohdistu Natura-luontotyyppiin boreaaliset luonnonmetsät. ELY-keskuksella on ollut käytössään tarvittava tieto, jonka perusteella se on voinut tehdä johtopäätöksen, että ei ole olemassa mitään tieteelliseltä kannalta perusteltua epäilyä siitä, että kyseessä olevan alueen koskemattomuuden kannalta haitallisia vaikutuksia ei aiheudu. Hakkuut eivät kohdistu Natura-luontotyyppiin boreaaliset luonnonmetsät.

Vaatus siitä, että ELY-keskuksen tulisi tarkastaa koko metsänkätöilmoituksen kohteena oleva alue, on lakiin perustumatonta, hallinnon tehokkuusvaatimuksen ja hyvän hallinnon periaatteiden vastainen. Vaatus on erityisesti suhteellisuusperiaatteen vastainen. Kun metsän rakenteen, lahoppuun määrän ja lahoppuujatkumon perusteella on todettu, ettei boreaalista luonnonmetsää metsänkätöilmoitusten alueella ole, ei ole oikeasuhtaista edellyttää erikseen laji-inventointeja koko metsänkätöilmoituksen alueelta.

Valittaja on viitannut tapaukseen C-461/17 (*Holohan ym.*). Tuomion kohdassa 39 on todettu, että "kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 43 ja 48 kohdassa, tämän tuomion 35 kohdassa mieleen palautetusta luontodirektiivin suojelutavoitteesta seuraa, että tyypilliset elinympäristöt tai lajit on arvioitava asianmukaisesti, jos suojellun alueen osalta luetteloon lisättyjen elinympäristötyyppien ja lajien suojelu niitä edellyttää."

Julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotuksessa todetaan kyseisessä kohdassa, että "tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että suojelluille luontotyypeille luonteenomaisiin lajeihin ja muihin merkityksellisiin lajeihin ja luontotyyppeihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia on väistämättä pidettävä suojelualueen suojelutavoitteisiin kohdistuvina vaikutuksina, jotka ovat esteenä luvan myöntämiselle suunnitelmalle tai hankkeelle. Tällaiset vaikutukset ovat esteenä hankkeelle vain, mikäli niiden perusteella syntyy perusteltua tieteellistä epäilyä siitä, etteivät ne muuta suojeltujen luontotyyppeiden ja lajien suojelun tasoa asianomaisella alueella haitallisella tavalla."

Käsillä olevassa tilanteessa on kyse edellä kuvatusta olosuhteesta, jossa luontotyypille ominaisia indikaattorilajeja on valittajan selvityksissä alueelta löytynyt, mutta esitetyn selvityksen perusteella indikaattorilajeille aiheutuneet vaikutukset eivät muuta kyseisen luontotyypin suojelun tasoa, koska metsän rakennepiirteiden vuoksi metsät eivät täytä boreaalisen luonnonmetsän inventointiohjeiden mukaista määritelmää. Tästä syystä myöskään valittajan viittaamassa Białowieżan metsä -tapauksessa (asia C-441/17 *komissio v. Puola*) annettu oikeusohje hyväksymishetkellä käytettävissä olleista merkityksellisistä tiedoista ei sovellu nyt käsillä olevaan tapaukseen.

Toisin kuin suunnitelma Białowieżan metsän tapauksessa Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelma on luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdassa ja luonnonsuojelulain 68 §:ssä tarkoitettu suunnitelma. Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelmalla on merkitystä myös luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ja luonnonsuojelulain 65 §:n mukaista velvoitetta arvioitaessa. Hoito- ja käyttösuunnitelman mukaisilla metsänhoitotoimilla ei todennäköisesti merkittävästi heikennetä Natura-suojelualueiden tilaa, vaan osittain edistetään Natura-suojelualueiden kehittymistä.

Metsähallitus Metsätalous Oy:n rooli luonnonsuojelulain 68 §:n mukaisena viranomaisena ei ole valittajien esittämällä tavalla epäselvä. Hallituksen esitys metsähallituslaiksi (HE 132/2015 vp) muuttui valiokuntakäsittelyssä muun ohella julkisten hallintotehtävien säännösten osalta ja lopullinen, eduskunnan hyväksymä laki Metsähallituksesta perustuu suureksi osaksi maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöön (MmVM 2/2016 vp). Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät koottiin muista hallituksen esityksen lainkohdista hyväksytyin lain 5 §:ään, jossa on yksiselitteisesti ja tyhjentävästi lueteltu Metsähallituksen julkiset hallintotehtävät.

Oulujärven hoito- ja käyttösuunnitelman laatiminen on Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin kuuluva tehtävä, josta vastaa Metsähallituksen julkisten hallintotehtävien yksikkö.

Luontotyyppikartoitukset Oulujärven retkeilyalueella tehtiin kesällä 2015 Metsähallituksen Luontopalvelujen toimesta. Kartoitukset tehtiin noudattaen Suomen ympäristökeskuksen ja Metsähallituksen laatimaa Natura 2000 -luontotyyppien inventointiohjetta sekä Metsähallituksen Luontopalvelujen luontotyyppi-inventoinnin kuviotietohjetta, jonka mukaisesti kangasmetsistä arvioitiin metsikkökuvioittain inventointiluokka (vastaa kangasmetsäkuvioilla kasvupaikkatyyppiä), Natura-luontotyyppi ja edustavuus sekä puusto- ja lahoppuutiedot.

Puusto- ja lahoppuutiedot on arvioitu koealamittauksilla metsikkökuvioittain, toisin kuin valituksessa väitetään. Jokaisesta metsikkökuvioista on tehty kuviokohtaisesti koealamittauksiin perustuva arvio, joka on tallennettu Metsähallituksen Sakti-järjestelmään.

Tyypillisen metsikkökuvion koko vaihtelee hehtaarista pariin kymmeneen hehtaariin. Ohjeellisena minimikuviokokona pidetään 0,5 hehtaaria, mutta pienempiäkin kuvioita voidaan tehdä, mikäli kartoituskohteella esiintyy luonnonsuojelullisesti arvokkaita, ympäristöstään merkityksellisesti poikkeavia pienialaisia luontotyyppisiä (esimerkiksi lähteiköt, pienet lehtometsäkuviot, rehevät ja lahopuiset korvet).

*Kainuun lintutieteellinen yhdistys ry ja Paltamon luonto ry* ovat antaneet lausunnon ja vastineen johdosta vastaselityksen.

## Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu

Korkein hallinto-oikeus myöntää Kainuun lintutieteellinen yhdistys ry:lle ja Paltamon luonto ry:lle valitusluvan ja tutkii asian.

1. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätökset kumotaan. Asia palautetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi.
2. Lausuminen täytäntöönpanoa koskevasta vaatimuksesta raukeaa.

### Perustelut

#### 1. Pääasiaratkaisu

##### *Kysymyksenasettelu*

Kainuun lintutieteellinen yhdistys ry ja Paltamon luonto ry ovat saattaneet Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa vireille luonnonsuojelulain mukaisen hallintopakohakemuksen. Yhdistykset ovat vaatineet Metsähallitus Metsätalous Oy:n Natura 2000 -verkostoon kuuluvalla alueella Oulujärven saaret ja ranta-alueet (FI1200104) suunnitteleminen metsänhakkuiden kieltämistä. Yhdistysten hakemuksessa on katsottu, että yhtiön suunnittelemat hakkuut ovat luonnonsuojelulain 64 a §:n vastaisia ja edellyttävät luonnonsuojelulain 65 §:n mukaista arviointia hakkuiden vaikutuksista Natura 2000 -alueen suojeluarvoihin.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on hylännyt yhdistysten hakemuksen, ja hallinto-oikeus on valituksenalaisella päätöksellään hylännyt yhdistysten valituksen. Kainuun lintutieteellinen yhdistys ry ja Paltamon luonto ry ovat valituksessaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle katsoneet edelleen, että luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen Natura-arviointi on tarpeen suunniteltujen metsänhakkuiden vaikutusten arvioimiseksi.

Kun Metsähallitus Metsätalous Oy:n Natura-alueelle suunnitteleminen metsänhakkuiden vaikutuksia ei ole arvioitu luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin mukaisessa menettelyssä, korkeimmassa hallinto-oikeudessa on yhdistysten valituksen johdosta ensisijaisesti kysymys Natura-arvioinnin tarveharkinnasta ja tässä harkinnassa huomioon otettavista seikoista.

##### *Sovellettavat säännökset*

Luonnonsuojelulain 64 a §:n mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää.

Luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin mukaan, jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

Sanotun pykälän 2 momentin mukaan luvan myöntävän tai suunnitelman hyväksyvän viranomaisen on valvottava, että 1 momentissa tarkoitettu arviointi tehdään. Viranomaisen on pyydettävä arvioinnista lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta ja siltä, jonka hallinnassa luonnonsuojelualue on.

Luonnonsuojelulain 65 a §:n mukaan viranomaisen, jolle laissa tai asetuksessa säädetyn ilmoitusvelvollisuuden perusteella on tehty ilmoitus 65 §:n 1 momentissa tarkoitettusta hankkeesta tai suunnitelmasta, on ryhdyttävä toimivallassaan oleviin toimenpiteisiin hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen keskeyttämiseksi, kunnes 65 §:n 1 momentissa tarkoitettu arviointi on suoritettu. Viranomaisen on myös välittömästi ilmoitettava asiasta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle.

Luonnonsuojelulain 65 c §:n mukaan, jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle 65 a tai 65 b §:n nojalla ilmoitetusta toimenpiteestä aiheutuu tai uhkaa aiheutua 64 a §:ssä kielletty seuraus, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on 30 vuorokauden kuluessa ilmoituksen saapumisesta kiellettävä toimenpiteeseen ryhtyminen tai rajoitettava sitä. Ennen päätöksen tekemistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on pyrittävä neuvottelemaan toimenpiteen toteuttamisen vaihtoehtoista toimenpiteestä vastaavan kanssa 64 a §:ssä kielletyn seurauksen estämiseksi.

Luonnonsuojelulain 68 §:n 2 momentin mukaan alueiden suojelutavoitteiden perusteet sisältyvät Natura 2000 -tietokannan aluekohtaisiin tietolomakkeisiin. Viranomaisten on edistettävä Natura 2000 -verkoston alueiden suojelun perusteena olevien luontotyyppien ja lajien ekologisia vaatimuksia vastaavia, niiden säilyttämiseen, lisäämiseen tai parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä luonnonsuojelualueita perustettaessa ja muista luonnonsuojelulain mukaisista toimenpiteistä päätettäessä. Vastaavia toimenpiteitä on edistettävä myös laadittaessa erämaalain (62/1991) mukaisten erämaa-alueiden ja ulkoilulain (606/1973) nojalla perustettujen valtion retkeilyalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmia sekä Natura 2000 -alueita koskevia elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ja Metsähallituksen hoito- ja käyttösuunnitelmia samoin kuin Natura 2000 -alueiden tilaa koskevia arvioita.

Luonnonsuojelulain 65 §:llä on pantu kansallisesti täytäntöön luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun direktiivin 92/43/ETY (luontodirektiivi) 6 artiklan 3 kohta. Luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, mutta ovat omiaan vaikuttamaan tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin.

### *Luonnonsuojelulain esityöt*

Luonnonsuojelulakiin lisättiin 1.2.2015 voimaan tulleella lainmuutoksella edellä kuvatut säännökset Natura 2000 -alueita koskevasta heikentämiskiellosta ja siihen liittyvästä viranomaisen keskeyttämis- ja ilmoitusvelvollisuudesta. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta (HE 77/2014 vp) on yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu 64 a §:n ja 65 a §:n osalta muun ohella seuraavaa:

”Luonnonsuojelulakiin lisättäisiin uusi 64 a §, jossa säädettäisiin yleinen aineellinen kieltä merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia lajeja tai luontotyyppijä. Ne on lueteltu Natura 2000 -tietokannan aluekohtaisissa tietolomakkeissa. Alueen suojelun perusteisiin eivät kuulu merkittävyydeltään luokkaan D (ei merkittävä) luokitellut luontotyypit tai lajit. Tämän heikentämiskiellon käsitteen piiriin kuuluisivat myös lajeihin kohdistuvat merkittävät häiriöt. Asiallisesti saman sisältöinen kieltä sisältyy lupaa tai hyväksyntää edellyttävien hankkeiden ja suunnitelmien osalta jo nykyään lain 66 §:n 1 momenttiin, jossa kielletään luvan myöntäminen hankkeen toteuttamiseen tai suunnitelman vahvistamiseen, jos 65 §:ssä säädetty arviointimenettely osoittaa hankkeen merkittävästi heikentävän Natura-verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja.”

”Uudeksi 65 a §:ksi siirrettäisiin voimassa olevan lain 65 §:n 3 momentti, joka koskee 65 §:ssä säädetyn arviointivelvollisuuden varmistamista sellaisten hankkeiden ja suunnitelmien osalta, joiden ilmoituksenvaraisuudesta säädetään muussa lainsäädännössä. Säännöksellä veloitettaisiin ilmoituksen vastaanottava viranomainen samalla tavoin kuin voimassa olevassa laissa keskeyttämään hanke siihen asti, kunnes arviointi on tehty. Lisäksi säännöksen mukaan ilmoituksen vastaanottaneen viranomaisen on ilmoitettava asiasta välittömästi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle. Säännöstä on käytännössä sovellettu muun muassa metsälain mukaisesti metsänkäyttöilmoituksiin. Säännöksen sisältö muuttuisi siten, että ilmoituksenvaraisten hankkeiden tai suunnitelmien vaikutusten arviointiin ei enää liittyisi hidasta lausuntomenettelyä, vaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus antaisi asiasta tarvittaessa ratkaisun uuden 65 c §:n mukaisesti.”

#### *Luontodirektiiviä koskeva Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ja komission ohjeistus*

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu, että luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdassa erotetaan toisistaan kaksi vaihetta. Säännöksen ensimmäinen virke koskee ensimmäistä, arviointivelvollisuuden sisältävää vaihetta. Säännöksen toisen virkkeen mukainen vaihe seuraa arviointia ja liittyy suunnitelman tai hankkeen hyväksymiseen.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen perusteella tehdyssä arvioinnissa ei saa olla aukkoja, ja siinä pitää olla täydellisiä, täsmällisiä ja lopullisia toteamuksia ja päätelmiä, joilla voidaan hälventää kaikenlainen perusteltu tieteellinen epäily asianomaisella suojelualueella suunniteltujen töiden vaikutuksista (ks. muun muassa tuomio 17.4.2018, *komissio v. Puola* (Białowieżan metsä), C-441/17, 114 kohta, tuomio 11.4.2013, *Sweetman ym.*, C-258/11, 44 kohta ja tuomio 21.7.2016, *Orleans ym.*, C-387/15 ja C388/15, 50 kohta).

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan vaatimus suunnitelman tai hankkeen vaikutusten asianmukaisesta arvioinnista edellyttää sitä, että on olemassa todennäköisyys tai vaara siitä, että suunnitelma tai hanke vaikuttaa kyseiseen alueeseen merkittävästi. Kun otetaan erityisesti huomioon ennalta varautumisen periaate, tällainen vaara on olemassa, jos objektiivisten seikkojen perusteella ei voida sulkea pois sitä, että kyseinen suunnitelma tai hanke vaikuttaa merkittävästi kyseessä olevaan alueeseen (ks. muun muassa tuomio 7.9.2004, *Waddenvereniging ja Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, 44 kohta ja tuomio 20.10.2005, *komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta*, C-6/04, 54 kohta). Edellytys merkitsee sitä, että jos on epäilyksiä merkittävien vaikutusten aiheutumatta jäämisestä, tällainen arviointi on suoritettava (tuomio 10.1.2006, *komissio v. Saksa*, C-98/03, 41 kohta ja tuomio 26.5.2011, *komissio v. Belgia*, C-538/09, 41 kohta).

Oikeuskäytännössä on painotettu, että hankkeen haitallisten vaikutusten välttämiseksi tai vähentämiseksi tarkoitettujen toimenpiteiden huomioon ottaminen jo selvitysvaiheessa olisi omiaan vaarantamaan yleisesti luontodirektiivin tehokkaan vaikutuksen ja erityisesti arviointivaiheen. Viimeksi mainittu vaihe nimittäin menettäisi kohteensa ja olisi olemassa vaara siitä, että kyseinen arviointivaihe, joka on kuitenkin mainitussa direktiivissä säädetty olennainen tae, kierretään (tuomio 12.4.2018, *People Over Wind ja Sweetman*, C-323/17, 35 ja 37 kohta).

Asiassa voidaan ottaa selvityksenä huomioon myös Euroopan unionin komission tiedonantona 21.11.2018 julkaistu ohje ”Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö - Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset”. Ohjeessa todetaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan soveltamisalan osalta muun ohella seuraavaa:

”Ilmauksella ”eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia...” varmistetaan, että myös suunnitelman tai hankkeen muuhun kuin suojeluun liittyvältä osuudelta voidaan yhä edellyttää asianmukaista arviointia, mikäli suojelun hallinta on yksi asianomaisen suunnitelman tai hankkeen tavoitteista.



*Esimerkiksi kaupallisessa tarkoituksessa tehty metsänhakkuu voi olla osa erityisten suojelutoimien alueeksi osoitetun metsämaan suojeluun liittyvää käyttösuunnitelmaa. Siltä osin kuin suunnitelman kaupallinen ulottuvuus ei ole alueen suojelun hallinnan kannalta tarpeellinen, voi olla syytä harkita sen asianmukaista arviointia.*

Tuomioistuin on yhtynyt tähän näkemykseen (asia C-241/08, 55 kohta) huomauttamalla, että ”pelkästään sitä, että Natura 2000 -sopimukset ovat alueen suojelutavoitteiden mukaisia, ei voida pitää luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan perusteella riittävänä niin, että näiden sopimusten mukaiset työt, hankkeet tai kehittämistoimet voitaisiin järjestelmällisesti vapauttaa alueelle aiheutuvien vaikutusten arviointimenettelystä.”

#### *Asiassa saatu selvitys*

Oulujärven saaret ja ranta-alueet Natura 2000 -alueen (FI1200104) kokonaispinta-ala on 6 317 hehtaaria ja se sijaitsee nyt kysymyksessä olevilta osin Vaalan kunnan alueella Pohjois-Pohjanmaalla. Suurin osa alueen pinta-alasta on vesialuetta. Alue on liitetty Natura 2000 -verkostoon luontodirektiivin mukaisena SCI-alueena (Sites of Community Importance), ja sen suojelun perusteena ovat luontotyypit harjumetsät (9060), boreaaliset lehdot (9050) ja vaihettumissuot ja rantasuot (7140) ja sekä ensisijaisesti suojeltavat luontotyypit boreaaliset luonnonmetsät (9010) ja puustoiset suot (91D0). Sittemmin mainittu kohde on määritelty erityisten suojelutoimien alueeksi (SAC) 17.4.2015 voimaan tulleella ympäristöministeriön asetuksella (354/2015).

Alueen suojelun perusteena olevien luontotyyppien pinta-alasta on esitetty vaihtelevia tietoja. Uusimpien, päivitetyn tietolomakkeen tietojen mukaan harjumetsien (9060) pinta-ala on 466 hehtaaria ja boreaalisten luonnonmetsien (9010) pinta-ala on 165 hehtaaria. Tietolomakkeella tietojen laadun on ilmoitettu olevan huono.

Alueen yleiskuvauksessa tietolomakkeella todetaan muun muassa seuraavaa: ”Rajaukseen sisältyy arvokkaimpia saariston osia, joista valtaosa kuuluu Oulujärven retkeilyalueeseen sekä vähäisiä mannerrantoja. Retkeilyalueen saarissa on luonnontilaisen kaltaisia vanhoja metsiä, ohutturpeisia luhtaisia nevoja (edustavin Kuostonsaaren Säippä, jossa kasvaa muun muassa ruskopiirtoheinä) ja pienialaisia rämeitä ja korpia. Omaleimaisuutta lisäävät merenrannikon luontotyyppejä muistuttavat esimerkiksi Äränsaassa hiekkarantoihin liittyvät dyynialueet sekä saaren sisäosien metsittyneet dyynit.”

Valtioneuvoston päätöksellä Oulujärven retkeilyalueen perustamisesta (1556/1993) on ulkoilulain nojalla perustettu noin 7 829 hehtaarin suuruinen Oulujärven retkeilyalue. Valtioneuvoston päätöksen 2 §:n 2 momentin mukaan metsien käsittely ja muut toimenpiteet on toteutettava alueen erityispiirteet säilyttäen pienialaisina ja maisemaan sopeuttaen. Toiminnan tavoitteena on sekä ulkoiluympäristön parantaminen että monimuotoisuuden säilyttäminen.

Metsähallitus on vuonna 2017 laatinut Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelman 2015–2030. Suunnitelman pohjana on käytetty muun ohella vuonna 2015 tehtyä luontotyyppi-inventointia. Suunnitelmassa sen tavoitteita on luonnonsuojelun osalta kuvattu muun ohella seuraavasti:

”Luonnoilta arvokkaiden luonnonmetsien pinta-ala säilyy ja niiden edustavuus paranee. Hyvällä metsätalouden toimenpidesuunnittelulla ehkäistään eheän luonnonmetsämaiseman pirstoutumista ja turvataan lajiesiintymien elinvoimaisuus. Harjumetsien luontotyyppejä käsitellään siten, että Natura-ohjelman tarkoittamat luontoarvot eivät vaarannu. Pitkällä tähtäimellä tavoitteena on harjumetsien luonnontilaisuuden lisääntyminen. Lajeille soveliaiden luonnonmetsien pinta-ala säilyy ja lisääntyy. Elinympäristöjen laatu kohenee pitkällä aikajänteellä, koska lahoppuujatkumo parantuu luonnonprosessin myötä.”

Hoito- ja käyttösuunnitelman toteutusta on metsätalouden ja maisemanhoidon osalta kuvattu muun ohella seuraavasti:

"Metsätaloustoimenpiteitä tehdään ainakin Manamansalossa ja Kuostonsaarella. Tehdyn luontotyyppikartoituksen mukaan huomattava osa Honkisesta ja Kaarresalosta on muuta kuin boreaalista luonnonmetsää. Näin ollen niille aikanaan alue-ekologisen suunnittelun yhteydessä laitettut aarnimetsäkoodit eivät pidä paikkaansa. Tältä osin metsien käsittely on noilla alueilla mahdollista. Myös Manamansalossa ja Kuostonsaarella aarnimetsäkuvioiden rajoihin voi tulla pieniä tarkistuksia.

Metsätaloutta ohjaavat lainsäädäntö, metsäsertifiointi, voimassa oleva hoito- ja käyttösuunnitelma, luonnonvarasuunnitelma sekä Metsähallituksen omat ohjeet (metsänhoito-ohjeet ja ympäristöopas). Suunnittelu perustuu ajantasaiseen metsävara- ja luontotietoon (Natura-luontotyypit, luontokohteet, lajitieto, kulttuurikohteet, maisema, retkeilyn palvelurakenteet). Metsien hakkuut ja hoitotyöt tehdään toimenpidesuunnitelmien pohjalta. Toimenpidesuunnitelmien yhteydessä tarkastellaan aina toimenpiteiden vaikutus virkistyskäytölle ja maisemalle sekä Natura-luontotyypeille."

Lisäksi hoito- ja käyttösuunnitelmassa on todettu, että Natura-luontotyyppiä olevilla kuvioilla ei harjoiteta metsätaloutta ja mahdolliset metsien käsittelyt tehdään ennallistamissuunnitelmaan perustuen. Suunnitelman toteuttamista on kuvattu kartoilla, joilla on esitetty erikseen luonnonsuojelualueet sekä ne alueet, jotka ovat metsänkäsittelyn piirissä, ja alueet, joilla ei tehdä metsänkäsittelyä.

Hoito- ja käyttösuunnitelman ympäristövaikutusten arviointi on kuvattu taulukossa suunnitelman sivuilla 86–88. Metsien käsittelyn osalta vaikutusarvioinnissa todetaan seuraavaa:

"Metsiä ei käsitellä alue-ekologisilla aarnimetsäkuvioilla tai Natura-alueen luonnonmetsäkuvioilla. Harjumetsien käsittelyssä ei tehdä maanmuokkauksia ja toimenpiteet toteutetaan talviaikaan. Osa harjumetsistä Kuostonsaarella voidaan jättää käsittelyn ulkopuolelle kehittymään aiempaa luonnontilaisempaan ja edustavampaan suuntaan. Hakkuut suunnitellaan maisemalliset arvot huomioiden."

Natura-vaikutusten arvioinnin tarveharkinta -otsikon alla todetaan lisäksi, että "suunnitelmaa laadittaessa on käyty läpi suunnitelmassa asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden vaikutukset alueella esiintyviin luontodirektiivin nojalla suojeltuihin luontotyypeihin ja lajeihin ja todettu, ettei suunnitelmalla ole haitallisia vaikutuksia näihin. Siten suunnitelma ei edellytä luonnonsuojelulain 65–66 §:ien mukaista Natura-vaikutusten arviointia."

Metsähallitus Metsätalous Oy on 5.2.2017 ja 18.8.2017 tehnyt Suomen metsäkeskukselle kaksi metsänkäyttöilmoitusta, jotka ovat koskeneet Natura-alueella Oulujärven saaret ja ranta-alueet Kaarresalossa ja Kuostonsaarella tehtäväksi suunniteltuja hakkuita. Ilmoitusten mukaan hakkuut olisivat koskeneet Kaarresalossa 71,85 hehtaarin suuruista aluetta ja Kuostonsaarella 161,76 hehtaarin suuruista aluetta.

Runsaan sadan hehtaarin suuruinen Kaarresalo sisältyy kokonaan Natura-alueeseen Oulujärven saaret ja ranta-alueet. Vajaan 400 hehtaarin suuruisen Kuostonsaaren eteläosa ei sisälly kyseiseen Natura-alueeseen, mutta metsänkäyttöilmoituksen mukaiset hakkuut olisivat kohdistuneet Natura-alueeseen sisältyvään osaan saarta.

Suomen metsäkeskus on pyytänyt metsänkäyttöilmoitusten johdosta lausuntoa Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on antanut Kaarresaloa koskevan metsänkäyttöilmoituksen johdosta lausunnon 14.2.2017 ja Kuostonsaarta koskevan metsänkäyttöilmoituksen johdosta 21.9.2017. Lisäksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ja Metsähallituksen edustajat ovat tehneet Kaarresaloon maastokäynnin 4.9.2017.

Metsähallitus Metsätalous Oy on ilmoittanut muuttaneensa hakkuusuunnitelmia edellä mainittujen lausuntojen ja maastokäynnin perusteella siten, että Kaarresaloon suunniteltujen poimintahakkuiden pinta-ala on supistunut 71,85 hehtaarista noin 40 hehtaariin.

*Oikeudellinen arviointi*

Luonnonsuojelulain 65 §:n 1 momentin ja luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukainen arviointi on tehtävä sen varmistamiseksi, ettei hanke luonnonsuojelulain 64 a §:ssä ja luontodirektiivin mainitussa kohdassa tarkoitetulla tavalla merkittävästi heikennä niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Arviointi on tehtävä, jos hanke ennalta arvioiden todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura-alueen edellä mainittuja luonnonarvoja. Edellä selostetusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että arviointi on tehtävä myös silloin, jos merkittävien vaikutusten aiheutumatta jäämisestä on epäilyksiä.

Metsähallitus Metsätalous Oy:n tekemissä metsänkäyttöilmoituksissa tarkoitetut metsänhakkuut Kaarresalossa ja Kuostonsaarella kattavat yhteensä yli 200 hehtaarin suuruiset alueet, jotka sijoittuvat Natura-alueelle Oulujärven saaret ja ranta-alueet. Kyseisen Natura-alueen kokonaispinta-ala on yli 6 300 hehtaaria, mutta valtaosa siitä on vesialuetta. Hakkuut kattavat noin puolet Kaarresalon ja Kuostonsaaren Natura-alueeseen sisältyvästä maapinta-alasta. Natura-alueen suojelun perusteena on tietolomakkeen mukaan neljä eri metsäistä luontotyyppiä sekä yksi suoluontotyyppi. Saarten pinta-alaan nähden suunnitellut metsänhakkuut kattavat siten laajoja alueita erityisesti metsäisten luontotyyppien suojelemiseksi perustetulla Natura-alueella.

Asiassa saadun selvityksen mukaan metsänkäyttöilmoitusten mukaisia hakkuusuunnitelmia on Kaarresalon osalta ilmoituksen jättämisen jälkeen vielä muutettu ja hakkuiden kohteena olevia alueita supistettu merkittävästi Natura-alueeseen kohdistuvien vaikutusten vähentämiseksi. Edellä kuvatun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämän voidaan jo lähtökohtaisesti katsoa merkitsevän, että on todennäköistä, että alueeseen vaikutetaan merkittävästi ja Natura-arviointi on näin ollen tehtävä.

Tiedot suojeltujen luontotyyppien pinta-aloista Natura-alueella sekä suunniteltujen hakkuiden kohteena olevilla alueilla Kaarresalossa ja Kuostonsaarella ovat perustuneet pääosin vuonna 2015 tehtyyn luontotyyppiinventointiin. Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on katsonut, että luontotyyppien luokitus on tehty luontotyyppiohjeistuksen mukaisesti, eivätkä hakkuut kohdistu inventointiohjeistuksen mukaisiin boreaalisiin luonnonmetsiin. Luontotyyppin boreaaliset luonnonmetsät määrittäminen on annetusta ohjeistuksesta huolimatta osin tulkinnanvaraista. Luontotyyppin määrää ja sijaintia voidaan selvittää tarkemmin Natura-arvioinnissa. Natura-arvioinnin tarveharkinnan kannalta merkitystä on hakkuiden kohdentumisen lisäksi edellä mainitulla hakkuiden laajuudella sekä myös muun ohella luontotyyppin edustavuudella, hakkuiden etäisyydellä luontotyyppistä ja hakkuiden toteuttamistavalla. Nämä tiedot eivät ole kaikilta osin käyneet ilmi Metsähallitus Metsätalous Oy:n tekemistä metsänkäyttöilmoituksista.

Metsähallitus Metsätalous Oy on katsonut, että Natura-arvioinnin tarveharkinnassa on merkitystä myös Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelmalla.

Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelma vuosille 2015–2030 on valmistunut vuonna 2017, ja siinä on käsitelty myös alueella tehtäviä metsätaloustoimenpiteitä. Hoito- ja käyttösuunnitelmassa on todettu, että suunnitelmalla asetettujen tavoitteiden ja toimenpiteiden vaikutukset luontodirektiivin nojalla suojeltuihin luontotyyppihin ja lajeihin on käyty läpi ja todettu, ettei suunnitelmalla ole haitallisia vaikutuksia näihin. Toisaalta suunnitelmassa on myös todettu, että toimenpidesuunnitelmien yhteydessä tarkastellaan aina toimenpiteiden vaikutus virkistyskäytölle ja maisemalle sekä Natura-luontotyypeille.

Luontotyyppihin kohdistuvien vaikutusten osalta suunnitelmassa on ollut lähtökohtana, että vuoden 2015 inventoinnin mukaisilla Natura-luontotyyppiä edustavilla kuvioilla ei harjoiteta metsätaloutta eikä haitallisia vaikutuksia luontotyyppihin näin ollen ole. Natura-arviointia koskevan velvollisuuden edellytyksenä ei kuitenkaan ole, että toimenpiteet kohdistuisivat suojelun perusteena olevien luontotyyppien alueelle, vaan velvollisuus voi koskea myös kokonaan Natura-alueen ulkopuolella toteuttavia hankkeita tai toimenpiteitä.

Edellä kuvatun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja komission luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa koskevan ohjeistuksen mukaan suunnitelman muuhun kuin suojeluun liittyvältä osuudelta voidaan yhä edellyttää asianmukaista arviointia, mikäli kyseinen suunnitelman osuus ei ole alueen suojelun kannalta tarpeellinen. Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelman perusteella metsätalouteen liittyviä toimenpiteitä ei voida pitää alueen suojelun kannalta tarpeellisina, eikä suunnitelmassa ole esitetty lainkaan arviota siitä, millaisia vaikutuksia suunnitelman mukaisesti inventoitujen luontotyyppejä edustavien kuvioiden ulkopuolisilla hakkuilla voi alueen pirstoutumisen taikka alueen pienilmastoon ja vesitalouteen kohdistuvien vaikutusten kautta välillisesti olla suojeltuihin luontotyyppeihin.

Luonnonsuojelulain 68 §:n 2 momentissa tarkoitettussa hoito- ja käyttösuunnitelmassa suojelun perusteena olevista luontotyypeistä ja niiden säilyttämiseen, lisäämiseen tai parantamiseen tähtäävistä toimenpiteistä esitetyt tiedot tulee ottaa huomioon Natura-arvioinnin tarveharkinnassa. Oulujärven retkeilyalueen hoito- ja käyttösuunnitelma ei kuitenkaan sisällä sellaisia tietoja nyt suunniteltujen metsänhakkuiden vaikutuksista, joiden perusteella voitaisiin todeta, että luonnonsuojelulain 65 §:n mukainen arviointi ei ole tarpeen.

Natura-arvioinnin tarveharkinnan tulee vastaavasti kuin varsinaisen Natura-arvioinnin perustua tieteellisesti asianmukaiseen ja ajantasaiseen tietoon suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksista Natura-alueen suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin. Natura-arvioinnin tarveharkinnassa tietojen täydellisyydelle ja täsmällisyydelle ei kuitenkaan ole syytä asettaa samoja vaatimuksia kuin varsinaisessa Natura-arvioinnissa.

Asianmukainen arviointi ja sitä varten tarvittavien tietojen kokoaminen tapahtuu luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisessa arviointimenettelyssä. Natura-arviointia ei voida korvata elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen maastotarkastuksella tai muilla vastaavilla asian selvittämiskeinoilla, kuten hallinto-oikeuden toteuttamalla katselmuksella. Arviointi on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tehtävä, jollei objektiivisin perustein voida sulkea pois merkittävien haitallisten vaikutusten aiheutumista.

Olemassa olevien tietojen perusteella ei ole voitu sulkea pois sitä, että Metsähallitus Metsätalous Oy:n Natura-alueelle Oulujärven saaret ja ranta-alueet suunnittelemaat metsänhakuut vaikuttavat merkittävästi alueen suojelun perusteena oleviin luonnonarvoihin. Näin ollen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi tullut luonnonsuojelulain 65 a §:n mukaisesti kieltää hakkuut, kunnes asianmukainen Natura-arviointi on suoritettu.

### *Lopputulos*

Edellä esitetyistä syistä Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen ei olisi tullut hylätä Kainuun lintutieteellinen yhdistys ry:n ja Paltamon luonto ry:n luonnonsuojelulain 57 §:n 2 momentin nojalla vireille panemaa hallintopakkoa koskevaa hakemusta sillä perusteella, että Metsähallitus Metsätalous Oy:n suunnittelemaat hakkuut eivät edellytä luonnonsuojelulain 65 §:n mukaisen Natura-arvioinnin tekemistä. Tämän vuoksi hallinto-oikeuden ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen päätökset on kumottava ja asia on palautettava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle hakkuiden kieltämiseksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on varattava Metsähallitus Metsätalous Oy:lle tilaisuus esittää asianmukainen Natura-vaikutusten arviointi hallintopakko hakemuksen kohteena olleiden metsänhakkuiden osalta.

## **2. Vaatimus täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamisesta**

Asian tultua tällä päätöksellä ratkaistuksi ei täytäntöönpanoa koskevasta vaatimuksesta ole tarpeen lausua.

Asian ovat ratkaisseet presidentti Kari Kuusiniemi, oikeusneuvokset Mika Seppälä, Kari Tornikoski, Pekka Aalto ja Monica Gullans. Asian esittelijä Tuire Taina.