

Esiselvitys liito-oravan suojelua koskevan yhteistyön edellytyksistä ja mahdollisuuksista Espoossa

Nina V. Nygren



Espon ympäristökeskuksen
monistesarja
4/2013

Kannen kuva: Jani Lahdentausta, Järkyttynyt liito-orava kaadetun pesäpuun rungolla

Esiselvitys liito-oravan suojelua koskevan yhteistyön edellytyksistä ja mahdollisuuksista Espoossa

Nina V. Nygren

Esiselvitys liito-oravan suojelua koskevan yhteistyön edellytyksistä ja mahdollisuuksista Espoossa

Ympäristöpolitiikan tutkija, HM Nina V. Nygren

25.9.2013

Sisällys

Johdanto – esiselvityksen lähtökohdat.....	2
Tulokset - tiivistelmä	3
Liite: Poikkeuslupa ja luontoarvojen kompensointi.....	7
Määritelmiä	7
Poikkeuslupa, kompensoinnin tietotarpeet ja suotuisa suojelutaso.....	9
Luontoarvojen kompensatio neuvotteluna.....	12

Johdanto – esiselvityksen lähtökohdat

Suhteellisen yleisten, mutta tiukasti suojeltujen liito-oravien ottaminen huomioon kasvavien kaupunkiseutujen maankäytön suunnittelussa on haastavaa. Sekä rakentamispaineet että biodiversiteetin suojeluvuorotteet ovat suuret. Liito-oravan kohdalla vaikeaan yhtälöön sisältyy vielä havaintojen tulkitsemisen epävarmuus (missä liito-oravan pesät ovat, millaisella alueella eläimet liikkuvat ja miten tätä aluetta tulisi suojella maankäytön suunnittelussa ja kaupunkimetsänhoidossa) sekä epävarmuus tulevaisuudesta (miten liito-oravien elinympäristö eli kaupunkimetsäympäristö muuttuu tulevaisuudessa ja miten liito-oravat reagoivat muutoksiin).

Tällaiseen kiistanalaiselle, monitahoiselle ja monia erilaisia toimijoita koskettavalle ja epävarmuuksia sisältävälle tapaukselle on ominaista myös se, että eri toimijoilla on erilaisia näkemyksiä siitä onko mitään ongelmaa ylipäänsä olemassa, millainen ongelma on ja kuinka se tulisi ratkaista. Nämä erilaiset näkemykset eivät ole vain pinnallisia mielipiteitä, vaan niillä on juurensa toimijoiden maailmankuvassa, identiteetissä ja mahdollisiksi nähdyissä politiikkavaihtoehdoissa. Nämä toimijoiden väliset, pintaan nousevat tai piiloon jäävät kiistat ja erilaiset näkemykset eivät ole liito-oravakonfliktin pintakerros, joka voitaisiin asettaa järjestykseen kunhan vain pystyttäisiin ”puhumaan järkevästi” tai ”jättämään tunteet pois keskusteluista”, tai jos vain ”saataisiin oikeaa/parempaa/tarkempaa tietoa”. Toimijoiden väliset erilaiset näkemykset kiistan olemuksesta, ja erilaisista näkemyksistä johtuvat toisistaan eroavat poliittiset päämäärät ja käytännöt ovat juuri niitä, jotka synnyttävät liito-oravakonfliktin.

Toisaalta erilaisissa toimijoissa ja eriävissä käytännöissä on myös arvaamatonta voimaa – konfliktit eivät ole yksiselitteisesti huono asia. Konflikti voi saada toimijat kiinnostumaan, ajattelemaan ja toimimaan. Yhteinen kiinnostus asiaan voi parhaimmillaan saattaa toimijat yhteen. Toimijoiden erilaisuutta voidaan myös käyttää hyväksi kun pyritään ideoimaan keinoja ratkaista ongelmia ja konflikteja.

Konflikteissa ja suunnittelukulttuureissa on usein paikallisia eroja, joita ei pystytä muuten selvittämään kuin tutustumalla paikalliseen tilanteeseen, useimmiten haastatteleamalla. Tätä esiselvitystä varten olen haastatellut espoolaisia tai Espoon tilanteeseen liittyviä, liito-oravaan tavalla tai toisella kytkeytyviä toimijoita kevään 2013 aikana perehtyäkseni Espoon paikalliseen tilanteeseen, historiaan ja toimijoiden erilaisiin näkemyksiin ja heidän välisiin suhteisiinsa.

Aineisto

Tämä esiselvitysraportti perustuu pääosin haastatteluihin, muu aineisto analyysiä tukevaa aineistoa.

Keväällä 2013 haastateltiin 11 henkilöä (Espoon kaupungin ympäristökeskus, kaupunkisuunnittelu sekä luonnonhoitoyksikkö, espoolainen luontojärjestö, ELY-keskus, metsänhoitoyhdistys, luottamushenkilö, luontoselvittäjäkonsultti)¹. Haastattelut kestivät 1-2 tuntia ja ne nauhoitettiin. Tausta-aineistona käytettiin liito-oravia Espoossa ja ympäristökunnissa koskevia selvityksiä, kaavaselostuksia ym. sekä Espoon (ja lähiseudun) liito-oravia, maankäytön suunnittelua ja luonnonsuojelua koskevia lehtijuttuja Helsingin Sanomien arkistosta.

Analyysitapana on kehysanalyysi, eli selvitetään toimijoiden näkemyksiä aiheesta eli liito-oravien suojelusta ja toimijoiden yhteistyösuhteista. Miten näkemykset eroavat toisistaan, missä ne ovat samankaltaisia ja miten tämä voi vaikuttaa tulevaan yhteistyöhön? Miten yhteistyösuhteiden historia ja eri näkemykset tulee huomioida yhteistyön suunnittelussa? Aineisto analysoidaan syvällisemmin mahdollisen tutkimusrahoituksen varmistuessa ja julkaistaan tieteellisenä julkaisuna vuoden 2014 aikana.

Tulokset - tiivistelmä

Espoossa, kuten muuallakin Suomessa, liito-oravien suojelun päävastuu lankeaa käytännössä kolmelle liito-oravien asuttamissa kaupunkimetsissä toimivalle sektorille. Maankäytön suunnittelu, metsänhoito sekä luonnonsuojelu tarkastelevat kukin liito-oravan suojelua omasta näkökulmastaan. Haastattelujen perusteella liito-oravaan kytkeytyvien toimijoiden yhteistyö on Espoossa pääosin sujuvaa, mutta suojelukäytännöt perustuvat yleensä selvityksissä havaittujen papanapuiden suojeluun. Tästä suppeasta suojelun tavasta koituu ongelmia niin liito-oravan suojelulle kuin maankäytön suunnittelullekin. Suojeluvaihtoehtojen monipuolistaminen tarvitsisi eri sektoreiden ja toimijoiden yhteistyön lisäämistä.

Haastattelujen perusteella tällä hetkellä suurin liito-oravan suojelua koskeva ristiriita koskee nykyisiä liito-oravan suojelukeinoja. Päätoimijat voi siinä suhteessa jakaa karkeasti kolmeen kategoriaan:

¹ Kattavamman kuvan saamiseksi olisi ollut tarpeen haastatella vielä esimerkiksi maisematyöläisiä käsittelevää henkilöä, Espoon kaupunki kiinteistötoimen, Länsimetrohankkeen sekä metsäkeskuksen edustajia sekä lisää luottamushenkilöitä. Puutteita voidaan täydentää haetun tutkimusrahoituksen myötä (talvella 2014) tai esimerkiksi osallistamalla puuttuvat toimijat muulla tavoin yhteistyöhön, jolloin heidänkin näkemyksensä tulevat esiin.

- 1) Metsäalalla ollaan tällä hetkellä varsin tyytyväisiä liito-oravien suojelutoimenpiteisiin, koska ne ovat rutinoituneet osaksi metsänhoidon muita rutiineja, eivätkä 2000-luvun alun pelot liito-oravien suojelun puunhankintaa estävistä tai metsänomistajia perikatoon vievistä vaikutuksista ole toteutuneet.
- 2) Kaupunkisuunnittelussa liito-oravien paikkasuojelua pidetään suunnittelun kannalta ongelmallisena, mutta muita vaihtoehtoja ei ole totuttu käyttämään.
- 3) Luonnonsuojelijat (tähän luen sekä järjestötoimijat että kunnan ja valtion toimijat) pitävät suojelupolitiikkaa riittämättömänä, mutta ratkaisuna nähdään usein suojelun kiristäminen, ei keinovalikoiman laajentaminen.

Valtion tiukka ja suppea suojelupolitiikka on lukinnut paikallisten toimijoiden vaihtoehtoja², mutta niitä tulisi Espoossakin pyrkiä avaamaan.

Ratkaisuna tämäntyyppiseen ympäristöalan sektoroitumiseen, maankäyttöä koskeviin kiistoihin ja epävarmuuksiin nähdään usein ns. **adaptiivinen hallinta**, jossa eri toimijat yhdessä oppivat ja opettelevat luonnonvarojen hallintaa. Oppiminen nähdään siinä syklisenä jossa ongelman määrittely, tiedon jakaminen, toimenpiteiden suunnittelu, toteuttaminen ja seuranta seuraavat toisiaan yhä uudelleen. Tämä eroaa pinnallisesta ”osallistumisesta” ja ”osallistamisesta” jossa toimijoita, erityisesti asukkaita, ”kuullaan” (mikä on sinällään toki tarpeellista). Adaptiivinen hallinta on yleiskäsite, jota voi käytännössä toteuttaa monella eri tavalla. Olennaista on yhteiseen oppimiseen tähtääminen. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi Tampereen kaupunkiseutuprojekteissa järjestettyjen dialogityöpajojen³ tapaisia yhteistyöjärjestelyjä.

² Ks. Nygren, Nina V. (2013) Liito-oravan suojelun poliittinen prosessi ja suunnitteluvara Tampereen kaupunkiseudulla. Väitöskirjakäsikirjoitus, Johtamiskorkeakoulu, Tampereen yliopisto. Saatavilla verkosta www.uta.fi syksyn 2013 aikana. Väitös 15.11.2013.

³ Ks. Nygren 2013 sekä Jokinen, Ari; Nygren, Nina; Haila, Yrjö & Schrader, Marko (2007) Yhteiseloa liito-oravan kanssa. Liito-oravan suojelun ja kasvavan kaupunkiseudun maankäytön tarpeiden yhteensovittaminen. Suomen ympäristö, Suomen ympäristö. 20. Pirkanmaan ympäristökeskus, Tampere. sekä Jokinen, Ari; Nikula, Ari; Nygren, Nina; Tersa, Piia & Haila, Yrjö (2010) Liito-oravan elinympäristöjen mallitus ja ennakointi Tampereen kaupunkiseudulla. Suomen ympäristökeskus, Helsinki.

Yhteistyön **potentiaalia** löysin haastatteluissa runsaasti:

- 1) Olemassa olevat hyvät yhteistyösuhteet keskeisten toimijoiden eli ympäristökeskuksen, suunnittelijoiden, luontokonsulttien, ympäristöjärjestöjen sekä luonnonhoitoyksikön välillä.
- 2) Suurin osa toimijoista näkee tarvetta uudistaa liito-oravan suojelukeinoja.
- 3) Lukuisilla eri toimijoilla on paljon tietoa liito-oravista Espoossa (myös ns. hiljaista tietoa), jonka laajemmasta jakamisesta ja yhteisestä pohtimisesta olisi hyötyä. Tiedonhankkimista (esim. liito-oravaselvityksiä), suunnittelua ja päätöksentekoa olisi edelleen varaa lähentää toisiinsa uudenlaisilla yhteistyön muodoilla. Maisema-arkkitehtien rooli luontoselvitysten ja suunnittelun rajamaastossa on tärkeä avainrooli.
- 4) Suurin osa haastatelluista oli huolissaan aivan erityisesti liito-oravien kulkuyhteyksistä, mikä voisi olla yksi mahdollinen teema josta yhteistyö voisi lähteä liikkeelle.
- 5) Ellei liito-oravien suojelua varten haluta perustaa aivan omaa hanketta, paljastui haastatteluissa, että Espoossa ja Espoon seudulla on käynnissä tai käynnistymässä lähiaikoina lukuisia erilaisia hankkeita, joihin liito-oravan suojelukeinojen monipuolistaminen ja suojelun parantaminen voitaisiin kytkeä:
 - a. 4- vaihemaakuntakaavoituksen mahdollinen viherrakenneteema
 - b. Etelä-Espoon viheraluesuunnittelu
 - c. Pohjois-Espoon yleiskaava
 - d. Espoon monimuotoisuuden suojeluohjelma
 - e. Espoon kaupungin metsäsuunnittelun käynnistyminen avainhenkilön vanhempainloman päättyessä
 - f. Kaavoitusohjelmaan (4 vuotta sitten) kirjattu koko kunnan viheryhteysselvitys
 - g. Liito-oravan elinalueiden ja kulkuyhteyksien yhdistäminen pienvesien suojeluun
- 6) Kansallinen, ekologisista tutkimustuloksista⁴ johtuva paine liito-oravan suojelukeinojen uudelleenarviointia kohtaan kasvaa koko ajan. Suojelukeinoja on hyvä olla uudistamassa aivan etujoukoissa.

⁴ Jokinen, Maarit (2012) Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkarajausten vaikuttavuus lajin suojelukeinona. Suomen ympäristö, 33. Suomen ympäristökeskus, Helsinki sekä Santangeli, Andrea; Wistbacka, Ralf; Hanski, Ilpo K. & Laaksonen, Toni (2013) Ineffective enforced legislation for nature conservation: A case study with Siberian flying squirrel and forestry in a boreal landscape. Biol.Conserv., 157 / 0:237-244.

- 7) Luontoarvojen kompensoinnin kokeileminen on vaativa ja pitkä prosessi, mutta juuri Espoossa siihen on paljon potentiaalia. Kompensointiin suhtaudutaan pääosin uteliaasti, mutta käytännön kokemuksia ei kenelläkään vielä ole.

Erityisinä **haasteina** tulevaisuuden yhteistyön kannalta sen sijaan näen:

- 1) Resurssipulan, joka haastatteluiden perusteella vallitsee erityisesti ELY-keskuksissa, ympäristöministeriössä sekä Espoon luonnonhoitoyksikössä, ja myös ympäristökeskuksessa ja maankäytön suunnittelussa. Tämä voi vaikeuttaa uusien suojelukeinojen innovointia, jos rutiinityöltä ei jää tilaa kehittää uutta.
- 2) Maankäytön suunnittelijoiden ja erityisesti heidän johtoportaansa motivointi ja osallistuminen yhteistyöhön ja myös mahdollisen kompensaation rahoittamiseen.
- 3) Metsäalan toimijoiden ja esimerkiksi muiden metsänomistajien motivointi yhteistyöhön
- 4) Maankäytön suunnittelun ja kaupungin kasvun nopea tahti Espoossa

Suositukseni on, että Espoossa lähdetään rakentamaan yhteistyötä liito-oravan suojelukeinojen monipuolistamiseksi (mahdollisesti jonkun toisen hankkeen yhteydessä) yhdessä oppimisen ja adaptiivisen hallinnan periaatteiden pohjalta, Tampereen seutuhankkeiden kokemuksia hyväksikäyttäen.

Luontoarvojen kompensointi on **vain yksi mahdollinen** keino laajentaa suunnitteluvaraa liito-oravan kohdalla. Siihen kuitenkin liittyy tiettyjä mahdollisuuksia ja epävarmuuksia joita on syytä käydä läpi, minkä vuoksi olen tässä raportissa on liite aiheesta.

Liite: Poikkeuslupa ja luontoarvojen kompensointi

Määritelmiä

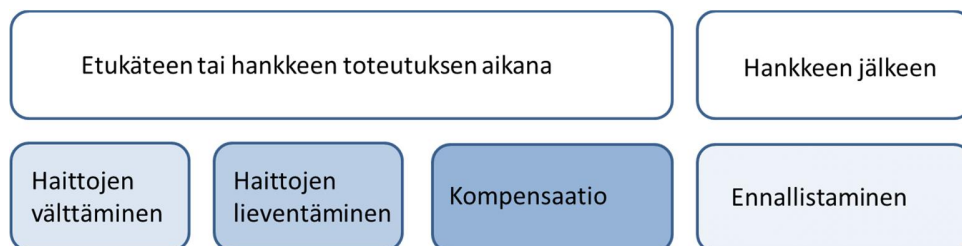
Luontoarvojen kompensointi (tai ekologinen kompenzaatio⁵, engl. *ecological compensation* tai uudemmissa tutkimuksissa *biodiversity offsetting*) tarkoittaa suunnitelmallista prosessia, jossa korvataan paikallisia luontoarvojen heikennyksiä ja luonnon monimuotoisuuden häviämistä, joita ei enää muutoin pystytä vähentämään⁶. Luontoarvojen kompensointi on viime vuosina kehittynyt monissa maissa osaksi luonnonsuojelun ja maankäytön suunnittelun keinovalikoimaa konfliktitilanteissa joissa luonnonsuojelu ja erilaiset kehityshankkeet (kuten kaupunkien kasvu tai kaivosteollisuus) asettuvat vastakkain⁷. Suomessa luontoarvojen kompensoinnista ei ole olemassa lainsäädäntöä, mutta se on nousemassa suunnittelukäytäntöihin.

Luontoarvojen kompensoinnissa pidetään yleensä tärkeänä kahta periaatetta. Ensimmäinen on ns. **haittojen vähentämisen järjestys** (engl. *mitigation hierarchy*), jonka mukaan kompenzaatioon tulisi ryhtyä vasta sitten, kun haittojen välttämiseen ja vähentämiseen ei enää pystytä.

⁵ Ketola, Maija; Malin, Kimmo; Nyrölä, Liisa & Suvantola, Leila (2009) Kompensaation mahdollisuudet liikennehankkeissa. Ympäristöministeriö, Helsinki. Sivu 10;
Cuperus, Ruud; Canters, Kees J. & Piepers, Annette A. G. (1996) Ecological compensation of the impacts of a road. Preliminary method for the A50 road link (Eindhoven-Oss, The Netherlands). *Ecol.Eng.*, 7 / 4:327-349;
Cuperus, Ruud; Canters, Kees J.; Udo de Haes, Helias A. & Friedman, Debra S. (1999) Guidelines for ecological compensation associated with highways. *Biol.Conserv.*, 90 / 1:41-51 sekä
Cuperus, Ruud; Bakermans, Marco M. G. J.; Haes, Udo D. & Canters, Kees J. (2001) Ecological Compensation in Dutch Highway Planning. *Environ.Manage.*, 27 / 1:75-89.

⁶ Määritelmästä esim. Maron, Martine; Hobbs, Richard J.; Moilanen, Atte, et al (2012) Faustian bargains? Restoration realities in the context of biodiversity offset policies. *Biol.Conserv.*, 155 / 141-148 sekä
Ten Kate, Kerry; Bishop, Joshua & Bayon, Ricardo (2004) Biodiversity offsets: Views, experience, and the business case. IUCN, The World Conservation Union.

⁷ Maron ym. 2012



Haittojen vähentämisen järjestys Nyrölä ym. 2011⁸ mukailten

Toinen on ns. ”No Net Loss”, eli **ei nettomenetyksiä -periaate**, joka tarkoittaa tiukimmillaan sitä, että missään prosessin vaiheessa biodiversiteetin (käytännössä mitattaviksi sovittujen luontoarvojen) määrä ei vähene. Tämä tarkoittaisi sitä, että luontoarvoja ei saa tuhota ennen kuin korvaavat luontoarvot ovat olemassa, ja että luontoarvot täytyisi *luoda*, eikä jo olemassa olevien luontoarvojen suojelu riittäisi täyttämään tätä kriteeriä.

Luontoarvojen tarkka mittaaminen sekä uusien luontoarvojen luominen menetystä vastaavasti on käytännössä hyvin vaikeaa. Luonto on jatkuvassa muutoksessa ja luonnon monimuotoisuuden eri tasoja, ekosysteemipalveluja ja muita luontoarvoja on erittäin vaikea tarkasti ja luotettavasti määritellä ja mitata. Kompensoinnin tulosten epävarmuus ja kompensointiin liittyvät aikaviiveet aiheuttavat vielä lisävaikeuksia.⁹

Haastatteluissa esiin tulleet käsitykset kompensaation tavoista ja periaatteista olivat varsin erilaisia, kuten tällaisen Suomessa aivan uuden käytännön kohdalla onkin normaalia. Yleisesti ottaen valtion viranomaisten ja ympäristöministeriön osallistumista mahdolliseen kokeiluun pidettiin haastatteluissa välttämättömänä.

⁸ Nyrölä, Liisa; Erävuori, Lauri; Junnilainen, Lotta; Järvalto, Anni; Teerihalme, Henna & Väre, Seija (2011) Kompensaation toteuttamisen reunaehdot tie- ja rautatiehankkeissa. Liikenneviraston tutkimuksia ja selvityksiä, 52. Liikennevirasto, Helsinki.

⁹ Maron, Martine; Hobbs, Richard J.; Moilanen, Atte, et al (2012) Faustian bargains? Restoration realities in the context of biodiversity offset policies. *Biol.Conserv.*, 155 / 141-148. sekä Quetier, Fabien & Lavorel, Sandra (2011) Assessing ecological equivalence in biodiversity offset schemes: Key issues and solutions. *Biol.Conserv.*, 144 / 12:2991-2999.

Poikkeuslupa, kompensoinnin tietotarpeet ja suotuisa suojelutaso

Luontoarvojen kompensoinnin tulisi liittyä aina johonkin lupaprosessiin (ainakin jos kyse on esimerkiksi tiukasti suojellusta lajista). Liito-oravan kohdalla tämä tarkoittaa, että kompensointi voisi toteutua poikkeuslupan ehtona. Liito-oravan kaikki (eivätkä vain erikseen määritellyt) lisääntymis- ja levähdyspaikat on luontodirektiivillä suojeltu sekä hävittämiseltä että heikentämiseltä. Hävittämisen ja heikentämisen kiellosta poikkeamiseen tarvitaan poikkeuslupa ja luvalla on laissa varsin ankarat ehdot. Haittojen lieventämis- ja kompensointisuunnitelmat voivat kuitenkin helpottaa poikkeuslupan myöntämistä.

Luontodirektiivin poikkeuslupaa tarkastellaan ns. ”kolmen kohdan testinä”¹⁰. Yleisiä edellytyksiä on kaksi: 1) mitään muuta vaihtoehtoa ei hankkeelle ole ja 2) poikkeaminen ei saa haitata lajin kantojen suotuisaa suojelutasoa. Näiden lisäksi 3) hankkeen tavoitteiden tai perusteiden on oltava vähintään yhden a) – e) -kohdan tavoitteen tai perusteen mukainen¹¹. Maankäytön suunnittelun hankkeissa kyseeseen tulee tärkeä yleinen etu eli kohta c (mikä tarkoittaa myös sitä että yksityisiin rakentamishankkeisiin lupaa on vaikea saada).

Ykköskohtaa (muuta vaihtoehtoa ei ole) on jäsenmaiden oikeuksissa tulkittu hyvin tiukasti. Esimerkiksi Saksan ja Hollannin rajalle paikallisen työttömyyden poistamiseksi suunniteltiin bisnespuistoa, mutta alueella eli myös yksi Hollannin viimeisimpiä hamsteripopulaatioita (hamsteri on samalla tavalla luontodirektiivillä suojeltu kuin liito-orava). Hollannin hallinto-oikeus hylkäsi suunnitelman siksi, että a)

¹⁰ Sierla, Liisa; Lammi, Esa; Mannila, Jari & Nironen, Markku. (2004) Direktiivilajien huomioon ottaminen suunnittelussa. Ympäristöministeriö, Helsinki. sekä

Environment Directorate General of the European Commission (2007) Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Saatavana http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/index_en.htm.

¹¹ (a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi;
(b) erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta;
(c) kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevasta tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle;
(d) näiden lajien tutkimus- ja koulutus-, uudelleensijoittamis- ja uudelleenistuttamis-tarkoituksessa ja näiden tarkoitusten kannalta tarvittavien lisääntymistoimenpiteiden vuoksi, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen;
(e) salliakseen tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteessä IV olevien lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa.

muita vaihtoehtoja ei ollut tutkittu (kuten olemassa olevien bisnespuistojen laajentamista – tai työllisyyden kohentamista muilla keinoin!), b) ei ollut osoitettu toteen että hamsteripopulaatio olisi ollut rakentamisen jälkeenkin elinkelpoinen ja c) vaikka työllisyys onkin tärkeä yleinen etu, oli suunnittelussa käytetty vanhentuneita työllisyystietoja.¹²

Kakkoskohta (poikkeaminen ei saa haitata lajin kantojen suotuisaa suojelutasoa) vaatisi nähdäkseni arvion liito-oravan suotuisasta suojelun tasosta. Varmaa ei ole se riittäisikö tason arviointi Espoon kunnan alueella vai pitäisikö arvion ulottua laajemmalle alueelle. Suotuisan suojelutason käsite on keskeinen osa luontodirektiivin tulkintaa. Suotuisan suojelutason arvioinnissa on otettava huomioon **suojelutason oletettavissa oleva kehitys** ja noudatettava varovaisuusperiaatetta.¹³

Pasi Kallio on väitöskirjassaan¹⁴ analysoinut suotuisan suojelutason käsitettä oikeustieteen näkökulmasta. Suotuisan suojelutason käsitteen määritelmä ei ole sidottu pysyviin kriteereihin, vaan se määräytyy kulloinkin luonnossa vallitsevien olosuhteiden mukaan¹⁵. Kallion mukaan käsite ei ole puhtaasti oikeudellinen eikä biologinen, vaan sen sisältö muodostuu molempien yhteisvaikutuksesta, eli suotuisan suojelutason käsite on siis **tavoite**. Suotuisa suojelutaso ei kuvaakaan luonnossa vallitsevaa staattista tilannetta, koska suotuisuuteen vaikuttavat tekijät ovat jatkuvassa muutostilassa¹⁶. Kallio esittää, että keinona suotuisan suojelutason toteuttamiselle voisi olla tavoitteen hajauttaminen osatavoitteiksi, jolloin lähtökohtana voisi olla **alueellisten esiintymien turvaaminen**. Suojelutason **seuranta** ja seurantaan kytkeytyvät toimenpiteet nousevat tällöin keskeiseen asemaan¹⁷. Suojelutason määrittelyyn alueellisella tasolla saa tukea myös Euroopan komission ympäristöpääosaston lajisuojeluohjeesta¹⁸.

¹² Ks. tapauksesta Verschuuren, Jonathan (2003) Effectiveness of the Nature Protection Legislation in the EU and the US: the Birds and Habitats Directives and the Endangered Species Act. Yearbook of European Environmental Law, 3 / 305–328.

¹³ Suvantola, Leila & Similä, Jukka (2011) Luonnonsuojeluoikeus. Edita, Helsinki, sivu 290

¹⁴ Kallio, Pasi (2001) Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Edita, Helsinki.

¹⁵ Kallio 2001, sivut 42–43

¹⁶ Kallio 2001, sivu 108

¹⁷ Kallio 2001, sivut 110–111

¹⁸ Environmental DG... 2007

Tulkintani on, että arvioitaessa liito-oravan suotuisan suojelutasoa Espoossa tulisi vastata seuraaviin kysymyksiin:

1. Mikä on **liito-oravakannan nykyinen tilanne** Espoossa (/tai jollain muulla, sovitulla tutkimusalueella)? *Arviointimenetelmää on pohdittava yhteistyössä.*
2. Millainen **suojelutaso on tällä hetkellä**, eli minkälaisia tulevaisuudenkuvia (uhkia ja mahdollisuuksia) liito-oravaan tällä hetkellä kohdistuu?
Esim. Espoon rakennuskannan tihentymisen, väylien rakentamisen sekä metsienhoidon ym. vaikutusten arviointi Espoon liito-oravakannan kehitykseen tulevaisuudessa?
3. Onko tämä kakkoskohdassa havaittu suojelutaso suotuisa vai ei?
4. Jos ei ole, mikä olisi suotuisa suojelutaso? *Arviointimenetelmää on pohdittava yhteistyössä.*
5. Miten edellisessä kohdassa määritellyn suotuisaan suojelutason päästään?
6. Miten yksittäiset hankkeet (joille tarvittaisiin poikkeuslupia) vaikuttavat suojelutason?

Kuopiossa poikkeusluvat tosin myönnettiin kevyemmältä vaikuttavan arvioinnin perusteella (poikkeusluvat rakentaa liito-oravista huolimatta yleiskaavan mukainen pääkatu¹⁹ ja Kärängän asemakaavan mukainen päiväkot²⁰). Toisaalta jos suojelutason arviointi ja mahdolliset kompensatiotoimet halutaan tehdä hyvin ja uskottavasti, kannattaa ne silloin tehdä perusteellisesti. Esimerkiksi luonnonsuojelujärjestöt luultavasti valittaisivat heidän mielestään huonosta poikkeusluvasta, jolloin lupa tultaisiin arvioimaan hallinto-oikeudessa. VT 19 Seinäjoen itäisen ohitustien suunnittelun liito-oravien suojelua koskevaan poikkeuslupaan saatiin Korkeimmasta hallinto-oikeudesta ratkaisu, jossa poikkeusluvan ehtona on haittoja lieventäviä toimenpiteitä²¹.

Suojelutason arviointi sisältää lukuisia epävarmuuksia sekä harkinnan paikkoja: Miten liito-oravan nykytilanne pitäisi Espoossa arvioida? Pitäisikö saada jonkinlainen arvio yksilömäärästä vai potentiaalisista elinympäristöhehtaareista, molemmista, vai jostain muusta? Millainen suojelutaso nähdään suotuisana, kuka sen arvioi ja millä kriteereillä? Millä menetelmillä uhat ja esimerkiksi

¹⁹ Pohjois-Savon ympäristökeskus (2006) Päätös PSA-2006-L-262-254. 30.6.2006. Asia: Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämistä ja heikentämistä koskeva luonnonsuojelulain 49 § 3 momentin mukainen poikkeuslupa. Kuopio.

²⁰ Pohjois-Savon ympäristökeskus (2008) Päätös PSA-2008-L-307-254. 11.7.2008. Asia: Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämistä ja heikentämistä koskeva luonnonsuojelulain 49 § 3 momentin mukainen poikkeuslupa. Kuopio.

²¹ KHO 2012:6 sekä Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus (2012) Valtatie 19 Seinäjoen itäinen ohikulkutie välillä Rengonkylä – Nurmo, Ilmajoki ja Seinäjoki. Yleissuunnitelman muutos paaluvälillä 16020 - 18300. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Vaasa.

yksittäisten hankkeiden vaikutus kokonaisuuteen arvioidaan? Kenen arvioon voidaan luottaa?
Mahdollinen luontoarvojen kompensointi poikkeusluvan yhteydessä lisää tiedontarvetta ja epävarmuuksia: Mitä menetetään, ja mitä voidaan kompensoimalla saada lisää? Vastaavatko nämä toisiaan kuinka hyvin, ja pitäisikö niiden vastata? Miten kompensointi käytännössä pitäisi toteuttaa?

Käytännössä eri toimijat ovat luultavasti osittain tai kokonaan erimielisiä joistain tai kaikista yllämainituista kysymyksistä, etenkin kun asia (luontoarvojen kompensointi ja alueellisen suojelutason arviointi) on kaikille toimijoille niin uusi. **Tällöin tärkeämpää kuin pelkän ekologisen tutkimustiedon hankkiminen olisi mahdollisimman laajan ja aikaisen yhteistyön käynnistäminen – jotta kompensointi voitaisiin yhdessä harkita ja miettiä, ja yhdessä oppia miten se voitaisiin parhaiten arvioida.** Tätä tarkoitan adaptiivisella ja oppivalla hallinnalla.

Luontoarvojen kompensointi neuvotteluna

Luontoarvojen kompensointi voidaankin nähdä neuvotteluna, jossa on enemmän tai vähemmän osapuolia mukana ja jossa neuvotellaan siitä mitä voidaan kompensoida ja millä ehdoilla. Jos lainsäädäntö säätelee kompensointitoimia jo valmiiksi tiukasti ja selkeästi, ei osapuoliksi välttämättä, kiistojen poissa ollessa, tarvita muita kuin luvanantaja ja luvanhakija. Suomalainen tilanne ei ole tämä, vaan Espoossa kyseessä olisi luontoarvojen kompensoinnin pioneerityö, jolloin siihen tarvittaisiin tueksi laajapohjaista ja varhain alkavaa yhteistyötä. Tampereen kokemusten perusteella luontoarvojen kompensointi herättää epäilyksiä porsaanreikien etsimisestä. Ekologisesti onnistunut ja sosiaalisesti hyväksyttävä luontoarvojen kompensointi vaatiiikin luottamuksen luomista. Erityisen tärkeää olisi saada eri luonnonsuojelutoimijoiden luottamus luontoarvojen kompensointihankkeelle.

Hyväksynnän hankkimisella en tarkoita perinteisiä osallistamisen menetelmiä, kuten kuulemisia, infotilaisuuksia ja mielipiteiden vastaanottamista, vaikka niitäkin luultavasti tarvitaan. Tarkoitan eri toimijoita laajasti kokoavaa yhteistyötä, samaan tapaan kuin Tampereen hankkeissa tehtiin, jossa toimijat tutustuvat toisiinsa ja toistensa toimintaan ja tavoitteisiin, oppivat toisiltaan ja keskustelevat avoimesti ja ideoivasti eri vaihtoehdoista. Tampereen kokemusten perusteella näen erittäin tarpeellisena erilaisen selvitystyön tekijöiden, päätöksentekijöiden, viranomaisten ja muiden toimijoiden välisen yhteistyön ja tiiviin kommunikaation. Kysymykseen voisi tulla ns. Joint Fact Finding –

menetelmän²² käyttäminen, jossa yhteistyöryhmä yhdessä päättää millaista tietoa tarvitaan ja keneltä kaikkien luottamalta taholta se tilataan.

Tiukan kompensatiomenettelyn soveltaminen Espoon liito-oravatilanteessa voi olla vaikeaa, jos ajatellaan erityisesti ei nettomenetyksiä -ehtoa. Liito-oravalle tulisi luoda uutta habitaattia tuhottavan tai heikennettävän tilalle etukäteen. Lähtötilanteesta (nuoren metsän rakenteesta ym.) riippuen uuden liito-oravalle soveltuvan habitaatin pystyisi kasvattamaan arviolta 10-30 vuodessa (avohakkuualueen kasvattaminen metsäksi ei pidemmästä aikajänteestä johtuen voi tulla kyseeseen). Tällainenkin aikahaarukka on luultavasti käytännön suunnittelussa liian pitkä, etenkin siksi että kompensatiota harkitaan yleensä vasta suunnittelun loppuvaiheessa, kun muut vaihtoehdot on suljettu pois. Suunnitelmat ja lait voivat 10–30 vuoden aikajaksolla muuttua, samoin kuin toimijoiden näkemys kompensatiosta jne. Erimielisyyttä voisi helposti tulla siitä, kuinka kaukana tällainen alue saisi olla tuhottavasta alueesta, miten epävarmuudet voidaan ottaa huomioon, miten kulkuyhteydet pystytään säilyttämään ja kompensoivatko uuden alueen luontoarvot varmasti tuhoutuvaa aluetta.

Espoon liito-oravatilanteen kohdalla voisi tulla kyseeseen luontoarvojen kompensoinnin käsitteen väljä ymmärtäminen tiukan määrittelyn sijaan. Tämä ei tarkoita ekologisista tavoitteista (eli liito-oravan suotuisasta suojelutasosta) tinkimistä, vaan kompensoinnin ymmärtämistä laajemmin kuin yksi yhteen-kompensoinnina. Tällä tarkoitan sitä, että etsitään kokonaisvaltaisempia suojeluratkaisuja ja suojelutason suotuisalle tasolle pääsemistä koko Espoon alueella sen sijaan että katsottaisiin tiukasti yhtä tuhoutuvaa aluetta ja sille kompensoivaa aluetta. Tällöin koko Espoota kattava jonkinlainen suojelusuunnitelma antaisi perusteita myös poikkeuslupan/lupien saamiselle.

²² Ehrmann, J. R., & Stinson, B. L. (1999). Joint fact-finding and the use of technical experts. The consensus building handbook, 375-99.

Espoon ympäristökeskuksen monistesarja

- 1/99 Espoon kasvikartoitus 1990-1998
- 1/00 Espoon Pitkäjärven tutkimukset 1999
- 2/00 Hannusjärvi, rakennetun ympäristön vaikutukset järven tilaan sekä ehdotus vaikutusten vähentämiseksi ja tulevien paineiden ennaltaehkäisemiseksi
- 3/00 Espoon Luukinjärven ja Kalajärven kunnostussuunnitelmat
- 4/00 Kaitalahden yleistilan ja rehevöitymisen selvitys kesällä 1999
- 5/00 KOVA, kokonaisvaikutteinen ympäristökasvatusprojekti varhaiskasvattajille
- 1/01 Villa Elfvikin ympäristön lammikoiden vesieläimistö ja kasvisto kesä-syyskuussa 2000
- 1/02 Bockarmossenin luontoselvitys
- 1/06 Espoon Kalajärven kääpäselvitys (virvakäyttöön)
- 2/06 Espoon arvokkaat geologiset kohteet 2006
- 3/06 Espoon pilaantuneet maa-alueet
- 4/06 Espoon Pitkäjärven kunnostus, arvio kunnostustoimien vaikutuksesta
- 5/06 Espoon Pitkäjärven ja Lippajärven kunnostussuunnitelma
- 6/06 Espoon kaupungin valmiussuunnitelma koskien varautumista liikenteen aiheuttaman typpidioksidipitoisuuden kohoamiseen
- 7/06 Espoon keskuspuiston liito-orava- ja kääpäinventoinnit 2006 (virvakäyttöön)
- 8/06 Viitasammakon inventointi Espoossa keväällä 2006 (virvakäyttöön)
- 9/06 Espoon meluntorjuntaselvitys 2006
- 1/07 Matalajärven kuormitus selvitys
- 2/07 Ilmastonmuutos ja siihen varautuminen Espoossa
- 3/07 Matalajärven valuma-alueen toimintojen tarkastelu ja toimenpide-ehdotukset kuormituksen vähentämiseksi
- 1/08 Ulkoinen ravinnekuormitus ja pohjasedimentistä vapautuvat ravinteet Espoon Matalajärnessä
- 2/08 Haja-asutuksen jätevedenkäsittelyn haasteet Espoossa
- 3/08 Luontotalot koulujen ympäristökasvatuksen tukena - tarkastelussa Harakan luontokeskus ja Villa Elfvikin luontotalo
- 4/08 Espoon kaupungin ilmansuojelun toimintaohjelma vuosille 2008-2016
- 5/08 Espoonjoen suojelusuunnitelma
- 1/10 Matalajärven kunnostuskertomus 2008-2009
- 2/10 Matalajärven kunnostustyösuunnitelma 2010-2012, Natura-arviointi
- 3/10 Matalajärvi–Grundträsk – Vesikasvillisuuden inventointi 2010. Vertailu vuosiin 1961 ja 1997. Järven tilan muutokset.
- 1/11 Espoon ilmastostrategian toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi
- 2/11 Espoon uhanalaiset ja silmälläpidettävät eläimet ja kasvit: julkaisun toinen päivitys 2011
- 3/11 Espoon haitallisten vieraskasvilajien kartoitus 2011
- 1/12 Elävät virtavedet – Espoon luonnon rikkaus
- 2/12 Espoon ja Kauniaisten kaupunkien ympäristömeludirektiivin mukainen meluselvitys 2012
- 1/13 Espoon ja Kauniaisten kaupunkien ympäristömeludirektiivin mukainen meluntorjunnan toimintasuunnitelma 2013-2017
- 2/13 Bergö-Ramsö luonnonsuojelualueiden hoito- ja käyttösuunnitelma
- 3/13 Liito-oravaseuranta 2013 – Hirvisuo, Miilukorpi, Vesirattaanmäki

Julkaisuja voi kysyä Espoon ympäristökeskuksesta
puh. 09 8162 4832, ymparisto@espoo.fi
www.espoo.fi/ymparisto

Espoon kaupungin painatuspalvelut 2013

