

TIIVISTELMÄ

Suomen alkuperäisestä yli 10 miljoonan hehtaarin suoalasta on alle puolet ojitamatta. Maan eteläosien alkuperäisestä suoalasta on ojitamattomana säilynyt alle neljännes. Luonnontilaisten soiden vähennyttä soiden luontotyyppit ja lajit ovat uhanalaistuneet ja suoluonnon laatu on heikentynyt. Eniten suoluonnon tilaa heikentävät vanhojen ojitusten ja kunnostusojitusten aiheuttama soiden kuivuminen, muu metsätalousoikeus, turpeenotto sekä pelloksi raivaus. Suojeltujen soiden verkosto kattaa nykyisin noin 1,2 miljoonaa hehtaaria eli noin 13 % koko maamme soiden yhteispinta-alasta, painottuen Pohjois-Suomeen sekä karuihin avosoihin.

Soidensuojelutyöryhmä

Ympäristöministeriö asetti 4.9.2012 soidensuojelun täydennysohjelmaa valmistelevalle työryhmälle, joka otti nimekseen soidensuojelutyöryhmä. Työryhmän toimikausi oli 4.9.2012 - 30.9.2015. Työryhmän toimeksiannon taustalla oli pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma sekä valtioneuvoston 30.8.2012 tekemä soiden ja turvemaiden kestävä ja vastuullista käyttöä ja suojelua koskeva periaatepäätös.

Työryhmän asettamisen alkuperäisenä tavoitteena oli valmistella luonnonsuojelulain mukainen luonnonsuojeluohjelma soidensuojelun täydentämiseksi vuoden 2014 loppuun mennessä. Jatkokaudella 2015 työryhmän tavoitteeksi tarkentui tehdä ehdotus valtakunnallisesti arvokkaimmista ja nykyistä suojelualueverkkoa parhaiten täydentävistä suoalueista sekä niiden suojelun vaihtoehtoisista toteutuskeinoista. Lakisääteisen luonnonsuojeluohjelman valmistelusta luovuttiin.

Työryhmän tehtävänä oli määrittellä luonnonarvoiltaan valtakunnallisesti merkittävät suot sekä tehdä ehdotus tällaisten kohteiden valinnasta ja rajaamisesta erilaisin suojelukeinoin toteutettavaksi. Tarkastelualueena oli koko maa lukuun ottamatta Tunturi-Lappia ja Metsä-Lappia sekä Peräpohjolan aapasuovyöhykkeen pohjoisosaa. Soidensuojelun täydennys ehdotuksen alueella soiden suojelutilanne on selvästi heikompi kuin pohjoisempana.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisesti luonnonsuojelun taso turvataan ja luonnonsuojelutoimien paikallista hyväksyttävyyttä lisätään avoimella yhteistyöllä ja osallistavalla päätöksenteolla. Metsien ja soiden suojelua yksityismailla jatketaan vapaaehtoisin keinoin. Metsähallituksen mailla lisätään mahdollisuuksien mukaan soidensuojelupäätöksiä sekä muita luonnonsuojelualuepäätöksiä.

Valtion arvokkaimpien soiden täydentävä suojelu

Hallitusohjelman linjauksen mukaisesti valtionmaiden soiden suojelu toteutetaan etupainotteisesti sekä eteläisessä että pohjoisessa Suomessa. Työryhmä ehdottaa välittömiä suojelutoimia ainoastaan valtion omistamille soille.

Soidensuojelutyöryhmän valitsemien eteläisten valtionmailla sijaitsevien soiden suojelua on edistetty valtioneuvoston päätöksellä noin 6 000 hehtaarin alalla jo keväällä 2015. Muiden Metsähallituksen hallinnassa olevien arvokkaimpien soiden suojelu etenee valtioneuvostossa erillisin suojelupäätöksin. Maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikaisen syyskuussa 2015 tekemän linjauksen mukaisesti valtionmaiden soita suojellaan lähiaikoina valtioneuvoston päätöksellä noin 30 000 ha lisää, josta noin puolet lakisääteisinä suojelualueina ja toinen puoli Metsähallituksen omilla, pysyvillä suojelupäätöksillä.

Etelä-Suomen arvokkaimpien soiden täydentävä suojelu

Koska soidensuojelun suurin täydennystarve kohdistuu eteläisen Suomen soihin, valtionmailla tapahtuvan suojelun lisäksi työryhmä esittää vapaaehtoisten suojelutoimien kohteeksi ensi vaiheessa 10 eteläisimmän ELY-keskuksen (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen) alueella sijaitsevien, selvityksissä valtakunnallisesti arvokkaiksi todettujen soiden yksityismaita. Yksityismaihin luetaan tässä myös yhtiöiden ja erilaisten yhteisöjen omistamat maat. Joko kokonaan tai osittain yksityisomistuksessa olevia, valtakunnallisesti arvokkaiksi todettuja soita on edellä mainittujen ELY-keskusten alueella yhteensä 610 ja yksityismaan suoalaa näillä soilla on yhteensä noin 50 000 ha.

Soiden erilaisuudesta johtuen suojelun vapaaehtoinen toteutus edellyttää toisistaan poikkeavia kohdekohtaisia ratkaisuja. Olennaisinta suojelun toteutuksessa on huolehtia suon luontaisen vesitalouden toimivuudesta ja suon ominaispiirteiden säilymisestä. Rajausten sisällä suon luonnonarvot säilyvät tai paranevat vain, jos suojelu kattaa vesitaloudellisesti toimivan kokonaisuuden.

Työryhmän ehdotuksen liitteessä 6.2 on lueteltu ne Etelä-Suomen suot, jotka työryhmä on arvioinut selvitysaineistostaan valtakunnallisesti arvokkaimmiksi. Näiden suokohteiden joukkoon kuuluminen ei valtionmaita lukuun ottamatta aiheuta niiden maanomistajille uusia maankäyttöä rajoittavia oikeusvaikutuksia. Aiemmat kaavoituksesta yms. johtuvat rajoitukset ovat kohteilla edelleen voimassa ja mahdolliset uudet maankäytön rajoitustarpeet käsitellään vapaaehtoisesta suojelusta sovittaessa tai kaavoituksen yhteydessä.

Luonnonsuojelualueiden hankinta- ja korvausmäärärahoja on päätetty hallitusohjelman mukaisesti vähentää vuodesta 2016 alkaen alle puoleen, ja määräraha on tulevina vuosina 18,6 miljoonaa euroa. Supistuneiden määrärahojen vuoksi työryhmä ehdottaa yksityisten maanomistajien soiden suojeluun erilaisia, vapaaehtoisia suojelukeinoja toteutettavaksi pitkällä aikajänteellä. Etenkin puustoisia soita pyritään suojelemaan Etelä-Suomen metsien suojelua edistävän METSO-toimintaohjelman puitteissa. METSO-toimintaohjelman valintaperusteet täyttäviä suokokonaisuuksia on arvioitu olevan työryhmän valitsemilla, Etelä-Suomen valtakunnallisesti arvokkailla yksityismaiden kohteilla noin 17 000 ha.

Pohjois-Suomen arvokkaimpien soiden täydentävä suojelu

Pohjois-Pohjanmaan, Kainuun ja Lapin alueilta työryhmä on arvioinut selvitysaineistosta valtakunnallisesti kaikkein arvokkaimmiksi yhteensä 83 suoaluetta, yhteispinta-alaltaan noin 59 000 hehtaaria, josta lähes puolet on valtion omistuksessa. Näistä Pohjois-Suomen arvokkaista soista on työryhmän ehdotukseen sisällytetty, valtion soita lukuun ottamatta, vain koostetietoa.

Yksityisomistuksessa olevien, valtakunnallisesti arvokkaiksi tunnistettujen pohjoisten soiden maanomistajille ilmoitetaan arviointituloksesta. Samalla ilmoitetaan, että kyseessä on vain suoalueiden kartoitusaineisto, jolla ei ole uusia maankäyttöä rajoittavia vaikutuksia soiden maanomistajille. Mahdolliset aiemmat kaavoituksesta yms. johtuvat rajoitukset sen sijaan ovat kohteilla edelleen voimassa. Ympäristöhallinto ei ryhdy tässä vaiheessa aktiivisiin toimenpiteisiin näiden Pohjois-Suomen yksityisten suoalueiden suojelemiseksi, ellei maanomistaja niin ehdota tai alueen kaavoitus tai muu hanke sitä edellytä. Työryhmä ehdottaa pohjoisten, valtakunnallisesti arvokkaiden yksityismaan soiden suojelua myöhemmässä vaiheessa, mikäli luonnonsuojelun toteutusmäärärahat mahdollistavat suojelun

Soidensuojelutyöryhmän toimenpide-ehdotukset

Valtion omistuksessa olevien arvokkaiden soiden täydentävä suojelu

1. Etelä-Suomen valtakunnallisesti arvokkaiden soiden suojele toteutetaan työryhmän valitsemilla arvokkailla valtion suoalueilla keväällä 2015 toteutetun 6 000 hehtaarin lisäksi noin 1000 hehtaarin alalla viipymättä. Tässä otetaan huomioon, että maatalous- ja ympäristöministeri Kimmo Tiilikaisen linjauksen mukaan noin puolet valtion soiden yhteensä 30 000 ha (Pohjois-Suomi 29 000 ha ja Etelä-Suomi 1000 ha) lisäsuojelupinta-alasta suojellaan lakisääteisesti ja toinen puoli Metsähallituksen omalla pysyvällä päätöksellä.
2. Pohjois-Suomen valtakunnallisesti arvokkaiden soiden suojele toteutetaan valtion mailla noin 29 000 hehtaarin alalla viipymättä edellä kohdassa 1 mainitun ministerin linjauksen mukaisesti
3. Valtioneuvosto tekee alkuvuonna 2016 päätöksen valtion soiden täydentävästä suojelestusta siten, että arvokkaista soista suojellaan lakisääteisinä luonnonsuojelualueina keväällä päätettyjen 5 000 hehtaarin lisäksi vielä noin 15 000 hehtaaria.
4. Luonnonsuojelulain mukaisia suojelealueita perustetaan niistä valtionmaan valituista suokohteista, jotka liittyvät suoraan suojeleluun varattuihin alueisiin joko niitä täydentäen tai yhdistäen erillisiä suojeleluun varattuja alueita. Lisäksi lakisääteisinä suojellaan yhtenäiset ja luonnonarvoiltaan arvokkaimmat valtionmaan suokohteet.
5. Metsähallituksen omalla pysyvällä päätöksellä suojellaan keväällä 2015 suojeleluun noin 1000 hehtaarin lisäksi yhteensä noin 15 000 ha. Näistä kohteista laajemmat tai yhtenäiset suot suojellaan maankäyttökohteina ja hajanaiset kohteet alue-ekologisina luontokohteina. Kohteet nimetään ”Soidensuojeleluun täydennyskohteiksi” ja niiden rajaukset ovat julkisesti nähtävillä. Soidensuojeleluun täydennyskohteet säilyvät pysyvästi Metsähallituksen hallinnassa ja suojelelukäytössä.
6. Lakisääteisen ja omalla päätöksellä tapahtuvan yhteensä noin 36 000 hehtaarin täydentävän suojeleluun taloudelliset vaikutukset otetaan huomioon Metsähallituksen tulos- ja tuloutustavoitetta asetettaessa.
7. Metsähallituksen omalla päätöksellä suojeleltavien alueiden turvaamistavan toimivuutta tarkastellaan osana viiden vuoden kuluttua tehtävää arviointia niillä kohteilla, joilla suojeleltuun valtionmaahan rajautuvien yksityismaiden kiinteistöjen suojelelu on merkittävässä määrin edennyt luonnonsuojelulain mukaiseen toteutukseen.

Muiden kuin valtion omistuksessa olevien arvokkaiden soiden täydentävä suojelelu

8. Etelä-Suomen valituilla arvokkailla yksityismaiden suoalueilla suojelelu toteutetaan vapaaehtoisin keinoin ja aluksi etenkin METSO-kriteerit täyttävien soiden suojeleluneuvotteluilla. Suojelelu toteutetaan sopimalla maanomistajien kanssa ekologisesti ja vesitaloudellisesti ehyiden suokokonaisuuksien suojelelusta tarkoitukseen osoitettujen valtion kehysmäärärahojen puitteissa.
9. Etelä-Suomen arvokkaiden soiden suojelelu toteutettaessa panostetaan lähivuosina erityisesti
 - luonnonarvoiltaan arvokkaimpiin soihin,
 - soihin, joilla on suunnitteilla välittömiä maankäytön muutoksia.
 - soihin, joilla on erityistä merkitystä nykyisen suojelelualueverkon puutteiden korjaamisessa joko alueellisesti tai suon luonnonarvojen suhteen.
10. Määräaikaaisia suojelelusopimuksia tehdään erityisesti maanomistukseltaan pirstoutuneille kohteille, joiden maanomistajilla ei ole valmiutta pysyvään suojeleluun.

11. Käynnistetään muutamia pilottihankkeita, joissa kehitetään ja testataan erilaisia usean maanomistajan kohteille sopivia suojelun ja alueellisen yhteistyön toimintamalleja joillakin maanomistukseltaan pirstoutuneiden suokokonaisuuksien alueilla. Pilottihankkeet voisivat liittyä esimerkiksi suojeltavan suoalueen hankeusjakoon tai yhteismetsähankkeeseen.
12. Luonnonsuojelualueiden hankintaan ja korvauksiin osoitettujen valtion määrärahojen mahdollisesti palautuessa, pyritään suojelemaan vapaaehtoisin keinoin myös työryhmän valtakunnallisesti arvokkaiksi toteamat avosuovaltaiset Etelä-Suomen suokohteet.
13. Neuvottelut Pohjois-Suomen arvokkaiden yksityisten soiden suojelun toteuttamiseksi vapaaehtoisin keinoin käynnistetään suojelualueiden hankintaan osoitettujen valtion määrärahojen mahdollistaessa soiden laajemman lisäsuojelun.
14. Valtakunnallisesti arvokkaiksi arvioitujen suokohteiden suojelua ja säilyttämistä edistetään maankäytön suunnittelun keinoin, käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa.
15. Valtioneuvosto turvaa soiden suojelussa, suojelualueiden perustamisessa ja ennallistamisessa tarvittavat määrärahat tulevina vuosina.

Soidensuojelutyöryhmän ehdotuksen toteutumisen ja vaikutusten seuranta

16. Soidensuojelutyöryhmän toimenpide-ehdotusten toteutuminen, erityisesti vapaaehtoisen soidensuojelun eteneminen ja eri suojelukeinojen vaikuttavuus sekä valtionmailla että yksityisillä mailla arvioidaan viiden vuoden kuluttua. Arvion perusteella harkitaan mahdollisia jatkotoimenpiteitä.

Valtakunnallisesti arvokkaiden soiden valinta

Soidensuojelutyöryhmän valmistelun keskeisimpänä aineistona käytettiin vuosina 2013 - 2104 ELY-keskusten ja Metsähallituksen luontopalvelujen työnä toteutettua laajaa, noin 1 200 suoalueen maastokartoitusta. Lisäksi työryhmän käytössä oli maakuntaliittojen ja kuntien aikaisemmin toteuttamien selvitysten aineisto noin 400 suoalueesta. Työryhmä on valinnut näiden lähes 1 600 suon (noin 300 000 ha) kartoitusaineistosta luonnonarvoiltaan valtakunnallisesti arvokkaimmiksi ja nykyistä suojelualueverkostoa parhaiten täydentäviksi kohteiksi kaikkiaan 747 suota, pinta-alaltaan yhteensä noin 117 000 ha. Kokonaisalasta 31 % on valtionmaita, pääosin sekaomistuksena yksityismaiden kanssa. Ainakin osittain yksityisomistuksessa olevia suoalueita on yhteensä 734 aluetta, joissa yksityismaan määrä on noin 80 000 ha.

Valtakunnallisesti merkittävimpien soiden tunnistamiseksi on kaikilla kartoitetuilla kohteilla tarkasteltu sekä suon tilaa ja merkitystä suoverkostossa että suon erityisiä luonnonarvoja (suoluontotyyppejä, eliölajeja ja soiden alueellisia erityispiirteitä). Kohteet pisteytettiin niiden luonnonarvojen mukaisesti. Arvokkaimpien kohteiden valinta tehtiin luonnontieteellisin perustein poimimalla ensin luonnonarvoiltaan nykyistä suojelualueverkostoa parhaiten täydentävät kohteet Zonation -analyysin tulosten perusteella. Sen jälkeen kohdejoukkoa täydennettiin kullakin metsäkasvillisuusvyöhykkeen loholla sellaisilla toistaiseksi valitsematta jääneillä kohteilla, joilla oli korkeimmat luonnonarvopisteet. Näin muodostettu alustava kohdejoukko oli tämän jälkeen arvioitavana sekä työryhmän jäsenillä, ELY-keskuksissa, että muutamilla muilla suoluonnon asiantuntijoilla. Näiden tarkastelujen perusteella kohdejoukkoon tehtiin vielä perusteltuja lisäyksiä ja poistoja.

Suojeltaviksi ehdolla olevat suoalueet sisältävät merkittäviä luonnonarvoja ja niiden rajausta on tehty siten, että suoalueen vesitalous ja luonnonarvot voivat säilyä myös tulevaisuudessa toimivana kokonaisuutena. Suojelu ei vaikuta rajauksen ulkopuoliseen maankäyttöön, mistä syystä rajauksissa on otettu huomioon mahdolliset ennallistamistarpeet, ennallistamisesta mahdollisesti aiheutuvat vettymishaitat ja muut hydrologiset tekijät.

Kohdejoukossa mukana olevat suot edustavat monipuolisesti suoluonnon piirteiden eri puolia. Suoyhdistymätyypeistä levinneisyydeltään eteläiset metsäkeitaat ja pohjoisten rannesoiden eteläisimmät kohteet olivat valmistelussa erityisen kiinnostuksen kohteena. Yksi merkittävimmistä täydennyksistä nykyiseen suojelualueverkostoon olisivat maankohoamisrannikon soiden kehityssarjat tai sarjan osat, jotka ovat kansainvälisestikin ainutlaatuisia.

Valituilla kohteilla havaittiin kaikkiaan 54 suotyyppeä. Erityisesti etsittiin korpia ja lettoja, mutta myös luhtia, joita ei ole aikaisemmin etsitty tai kartoitettu yhtä systemaattisesti. Myös uhanalaisten eliölajien suhteen valittu kohdejoukko on edustava. Valituilta kohteilta on havaintoja kaikkiaan 63 uhanalaisesta ja 175 muusta huomioitavasta lajista, eniten sammalista ja putkilokasveista.

Ensimmäistä kertaa etsittiin ja kartoitettiin laajasti myös ns. paikallisia suoyhdistymiä (piensoita). Näillä olisi erityisen suuri merkitys maan etelä- ja keskiosien puustoisten soiden, letto- ja lähdesoiden, erilaisten vesistöjen rantasoiden ja kalliopainannesoiden suojelussa. Pohjoisempana merkittäviä paikallisia suoyhdistymiä ovat mm. kohdejoukkoon sisältyvät rantavallisuot sekä suo-metsämosaiikit.

Työryhmän suositukset muista soidensuojelua edistävästä toimenpiteistä

Soidensuojelutyöryhmän asettamiskirjeen mukaisesti työryhmä suosittelee valtakunnallisesti arvokkaiden soiden turvaamisen lisäksi myös muita toimenpiteitä, jotka katsotaan tarpeellisiksi soiden monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämiseksi. Luonnonsuojelualueiden perustaminen ja suojelualueiden hoito toteuttavat vain osan suoluonnon tilan parantamiselle kansallisesti asetetusta kokonaistavoitteesta. Lisäksi suoluonnon turvaamiseksi tarvitaan muun muassa olemassa olevien suojelualueiden hydrologisen tilan ja rajausten parantamista, suunnitelmallista vesien ohjaamista ojitusten takia kuivuneille soille sekä soiden ennallistamista niin suojelualueilla kuin niiden ulkopuolella, luonnonsuojelulain ja metsälain mukaisia toimia soiden luontotyyppien ja lajien esiintymien turvaamiseksi, ja suoluonnon monimuotoisuuden huomioonottamista maa- ja metsätaloudessa sekä maankäytön suunnittelussa.

Soidensuojelutyöryhmän ehdotuksen vaikutusten arviointi

Soidensuojelutyöryhmän ehdotuksen ympäristövaikutukset on selvitetty ja arvioitu työryhmän ulkopuolisena toimeksiantona Suomen ympäristökeskuksessa. Arviointi julkaistaan erillisenä raporttina ja ehdotuksessa esitetään vain sen tiivistelmä. Kansantaloudellisia vaikutuksia ehdotetulla soidensuojelun täydennyksellä ei käytännössä ole ja sen aluetaloudelliset vaikutukset jäänevät myös hyvin pieniksi, sillä ehdotetut suojelukohteet jakautuvat laajalle alueelle. Valtiontaloudelliset kustannukset, jotka johtuvat alueiden vapaaehtoisista kaupoista tai käyttörajoitusten korvaamisesta sekä ennallistamisesta, ovat soidensuojelun täydennyksen merkittävimmät taloudelliset vaikutukset. Korvaukset maanomistajille kattavat suojelun täydennyksen aiheuttamat yksityistaloudelliset menetykset ja osalle maanomistajista korvaukset muodostavat tulon, jota he eivät olisi saaneet ilman suojelua.

Arvioinnin yhteiskuntatieteellisessä tarkastelussa käytettiin hyväksi sidosryhmien esittämiä näkemyksiä, julkisessa keskustelussa esitettyjä argumentteja sekä maanomistajien kartoitustyön aikana antamaa palautetta. Näiden perusteella soidensuojelun täydentämistä pidetään yleisesti hyväksyttävänä ja tärkeänä. On kuitenkin myös tahoja, jotka suhtautuvat kriittisesti soiden lisäsuojeluun. Tarkempaa tietoa tästä antoi

keväällä 2015 tehty kysely tunnistettujen Etelä-Suomen arvokkaiden suokohteiden maanomistajille. Kyselyyn vastasi 42 % kyselyn saaneista. Kyselyn vastaajista 47 % suhtautui oman suoalueensa suojelun myönteisesti kun 41 % suhtautui ajatukseen kielteisesti. Osa tästä vastustuksesta juontaa juurensa yleiseen kriittiseen suhtautumiseen luonnonsuojelua ja erityisesti luonnonsuojeluviranomaisia kohtaan, osa vastustajista puolestaan kantaa huolta omista taloudellisista eduistaan.

Arviointi osoitti, että 120 000 ha täydennys soidensuojeluun parantaisi selvästi edellytyksiä saavuttaa tavoiteltuja vaikutuksia suoluonnon hyväksi nykytilaan verrattuna. Täydennys turvaisi myös monia ekosysteemipalveluita. Näitä ovat muun muassa myönteiset vaikutukset vesitalouteen ja maisemaan sekä marjastuksen, metsästyksen ja muiden virkistyskäytön mahdollisuuksien säilyminen. Osa näistä ekosysteemipalveluista mahdollisesti menetetään, jos lisäsuojelu ei toteudu. Kaikkia suojelun ulkopuolelle jääviä alueita ei kuitenkaan menetellä. Esimerkiksi luonnontilaisilla avosoilla on useimmissa tapauksissa nykytilanteessa hyvin vähän kaupallisesti kiinnostavia suoelinympäristöjä tuhoavia hyödyntämisvaihtoehtoja. Sen sijaan erityisesti runsaspuustoisten kohteiden säilyminen voi olla hankala toteuttaa ilman täydentäviä suojeluponnistuksia.