

Luonnonarvojen huomioiminen ympäristölupaharkinnassa  
ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksessa

Itä-Suomen yliopisto  
Oikeustieteiden laitos  
Pro gradu –tutkielma  
28.5.2013  
Tekijä: Jussi Airaksinen  
Ohjaaja: Tapio Määttä

## TIIVISTELMÄ

ITÄ-SUOMEN YLIOPISTO

Tiedekunta <b>Yhteiskunta- ja kauppatieteiden tiedekunta</b>		Yksikkö <b>Oikeustieteiden laitos</b>	
Tekijä <b>Jussi Airaksinen</b>			
Työn nimi <b>Luonnonarvojen huomioiminen ympäristölupaharkinnassa ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksessa</b>			
Pääaine <b>Ympäristöpolitiikka ja -oikeus</b>	Työn laji <b>Pro gradu tutkielma</b>	Päivämäärä <b>28.5.2013</b>	Sivuja <b>XV + 95</b>
<p><b>Tiivistelmä</b></p> <p>Ympäristöministeriö asetti vuonna 2011 lainsäädäntöhankkeen, jonka tehtävänä oli valmistella esitys uudeksi ympäristönsuojelulaiksi. Esitys tuotaneen eduskunnan käsiteltäväksi syys-sintokaudella 2013. Valmistunut lakiesitys sisältää vuoden 2012 hallitusohjelmaan sisältyvän säännösehdotuksen, joka lupaharkinnassa estäisi ympäristöluvan myöntämisen, mikäli toiminta aiheuttaisi merkittävien luonnonarvojen turmeltumista. Hallituksen esityksessä esitelty säännösehdotus edustaisi ympäristöoikeudelle ominaista joustavaa normia, ja se todennäköisesti aktualisoisi luvanmyöntämistään eräille hankkeille, erityisesti turvetuotannossa.</p> <p>Säännösehdotus laajentaisi ympäristönsuojelulain soveltamisalaa pelkästä immissioiden rajoittamisesta myös rakenteellisen pilaantumisen ehkäisemiseen. Säännösehdotuksen soveltamisala on rajattu aluehallintovirastojen luvallistamiin asemakaavoittamattomiin hankkeisiin. Riittävällä luonnonarvojen selvittämisellä maakunta- tai yleiskaavassa kaavoittaja pystyisi poistamaan luvanmyöntämistään ja ohjaamaan toiminnan sijoittamista.</p> <p>Tutkielmassa esitetään aluksi systemaattisesti voimassaoleva ympäristöluvanvaraisten hankkeiden luonnonarvosääntely. Tutkielman jälkimmäisessä osassa esitetään 15.11.2012–7.1.2013 lausuntokierroksella olleen hallituksen esityksen mukaisen säännösehdotuksen kiinteytys- ja konkretisointimekanismeja sekä arvioidaan säännösehdotuksen vaikutuksia oikeuden sisäisestä näkökulmasta.</p>			
Avainsanat Ympäristönsuojelu, luonnonsuojelu, turvetuotanto			

## SISÄLLYS

Lähteet .....	IV
lyhenneluettelo .....	XIV
1 Johdanto.....	1
1.1 Kysymyksen asettelu.....	1
1.2 Metodologiasta.....	4
1.3 Sääntelytarve ja –vaihtoehdot .....	6
2 Voimassaoleva luonnonarvoja koskeva sääntely ympäristöluvanvaraisissa hankkeissa.....	10
2.1 Ympäristönsuojelulaki .....	10
2.2 Luonnonsuojelulaki.....	11
2.3 Vesilaki .....	16
2.4 Lupaehdot.....	18
2.5 Haittojen kompensoiminen .....	19
2.6 Poikkeaminen.....	21
2.7 Metsälaki.....	24
2.8 Muut säännökset .....	27
2.9 Toiminnan sijoittaminen .....	29
3 Luonnonarvojen turmeltumisen määrittely .....	33
3.1 Joustavuus ja oikeusharkinta.....	33
3.1.1 Harkinnan joustavuus ja kontekstuaalisuus.....	33
3.1.2 Hallinnon oikeusperiaatteet .....	35
3.2 Soveltamista ohjaavat aineistot.....	38
3.2.1 Ekologinen tieto oikeudessa .....	38
3.2.2 Aineistotyyppinä .....	43
3.3 Rakenteellinen pilaantuminen soveltamisalana .....	46
3.4 Luonnonarvojen merkittävyysarviointi.....	49
3.4.1 Käsitteiden määrittelystä .....	49
3.4.2 Aluemaantieteelliset arviointiperusteet .....	54
3.4.3 Uhanalaisuus merkittävyyden ilmentäjänä.....	59
3.4.4 Vaikutus sijoituspaikan ulkopuolelle ja ekologiset verkostot .....	65
3.4.5 Ekosysteemipalvelut.....	72
3.4.6 Kauneus- ja maisema-arvot .....	77
4 Soveltamisala.....	81
4.1 Lupaviranomaisen toimivallasta .....	81
4.2 Turvetuotannon määritelmä .....	82
4.3 Maakuntakaavan ja yleiskaavan vaikutukset .....	83
4.4 Asemakaavan vaikutukset.....	88
5 Yhteenveto.....	93

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

*Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva 1989.

*Alanen, Jouni - Marttinen, Kari*:

- Lintu- ja luontodirektiivien välitön vaikutus ja suomalainen oikeuskäytäntö. Ympäristöjuridiikka 2-3/1997, s. 43-83.
- Vielä lintu- ja luontodirektiivin välittömästä vaikutuksesta, eli onko ruoho vihreämpää englanniksi kirjoitetussa tekstissä? Ympäristöjuridiikka 2/1998, s. 42-45.

*Andersson, Heidi*: Veden saatavuus - oikeustieteellinen tutkimus. Helsinki 2010.

*Bayon, Ricardo*: Monimuotoisuuden pankkiirit. Teoksessa *Starke, Linda* (toim.): Maailman tila 2008. Tampere 2008, s. 149-163.

*Borgström, Suvi*:

- Mitä hyötyä susista on? Ekosysteemipalvelut ja suurpetojensuojelu. Oikeus 3/2009, s. 280-300.
- Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen. Tampere 2011.

*Ekroos, Ari - Kumpula, Anne - Kuusiniemi, Kari - Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki 2010. (*Ekroos ym.* 2010)

*Ekroos, Ari*: Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa. Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä. Helsinki 1995.

*Hallitusohjelma* (2012). Pääministeri *Jyrki Kataisen* hallitusohjelma 22.6.2012.

*Hanski, Ilkka*: Kutistuva maailma. Elinympäristöjen häviämisen populaatioekologiset seuraukset. Helsinki 2007.

*Hollo, Erkki*:

- Resipienttiperiaate. Ympäristöoikeuden johtavat periaatteet. Suomen ympäristöoikeustieteen julkaisuja 22. Helsinki 1993.
- Ympäristönsuojeluoikeus. Helsinki 2001.

*Impola, Asko*: Voimalaitosrakentamisen edellytyksistä vesilain mukaan. Teoksessa *Hollo, Erkki* (toim.): Vesioikeudellisia tutkielmia 1985. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 7 (1985), s. 13-110.

IUCN Red List Categories and Criteria: Version 3.1. IUCN Species Survival Commission. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK. ii + 30 pp. (IUCN 2011)

- Juvalainen, Ulpu*: Metsäluontotyyppien suojele vesien käytössä. Edilex 7.6.2010. [www.edilex.fi] (8.4.2013).
- Kallio, Pasi*: Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Helsinki 2001.
- Kettunen, M., Vihervaara, P., Kinnunen, S., D'Amato, D., Badura, T., Argimon, M. and ten Brink, P.* Socio-economic importance of ecosystem services in the Nordic Countries – Synthesis in the context of The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB), Technical executive summary, Nordic Council of Ministers, Copenhagen. (Kettunen, ym. 2013)
- Kielitoimiston sanakirja 2012. Kotimaisten kielten keskus ja Kielikone Oy.
- Kiviniemi, Matti*: Metsäoikeus. Hämeenlinna 2004.
- Kotiaho, Janne - Selonen, Ville*: Metsälain erityisen tärkeiden elinympäristöjen kartoituksen laadun ja luotettavuuden analyysi. Suomen ympäristö 29/2006. Suomen ympäristökeskus (SYKE). Vammala 2006.
- Koivulehto, M; Jääskeläinen, T; Kokko, A; Nieminen, T; Ojala, O & Kauppila, J*: Lupa-järjestelmän kehittäminen luonnonarvojen turvaamiseksi: arvio neljän sääntelyvaihtoehdon vaikutuksista. Suomen ympäristökeskus 17.9.2012. [http://ym.fi/download/noname/%7BDEDED17BFB-4520-4F54-884F-525477A3E942%7D/30870] (9.4.2013, Koivulehto, ym. 2012)
- Kokko, Kai*: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2003.
- Kolström, Taneli*: Mitä ekosysteemipalvelut ovat? Teoksessa *Hiedanpää, Juha - Suvantola, Leila - Naskali, Arto*: Hyödyllinen luonto - ekosysteemipalvelut hyvinvointimme perustana. Tampere 2010.
- Korvela, Tiina*: Turvetuotannon luvallistaminen muuttuvassa ympäristössä. Ympäristöjuriidikka 2/2009, s. 21-71.
- Kumpula, Anne - Määttä, Tapio*: Ekologia, yhteiskunta ja oikeus: Konstruktionistinen tulkinta luonnontieteellisen tiedon ja oikeuden suhteesta. Teoksessa *Ervasti, Kaijus - Meincke, Nina* (toim.): Oikeuden tuolla puolen. Helsinki 2002.
- Kumpula, Anne*: Desibeli on poliittinen, byrokraattinen ja taloudellinen suure. Teoksessa *Global Biodiversity - 3. kansainvälisen ympäristöoikeuden päivät*. Suomen ympäristöoikeustieteellisen seuran julkaisuja 27. Helsinki 1997.
- Kuusikko, Kirsi*: Neuvonta hallinnossa. Jyväskylä 2000.
- Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus. Juva 2001. (Kuusiniemi, ym.)

*Kuusiniemi, Kari:*

- Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede - Jurisprudentia XXXIV (2001), s. 155-306.
- Sijoituspaiikan valinnasta ympäristönsuojelulain mukaan. Teoksessa Vesi, ympäristö ja oikeus – Juhlakirja Pekka Kainlaurille, Festkrift till Pekka Kainlauri. Vaasan hallinto-oikeus 2007.
- Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta Leila Suvantola: Huominen ei koskaan kuole. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta. Lakimies 2/2007, s. 307-316.

*Laakso, Seppo:* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.

*Laakso, Tero:*

- Metsälain kesäkuun 2004 uudistukset. Defensor Legis 6/2004, s. 1080-1106.
- Oikeuden ja ekologian yhteyksiä. Oikeus 4/2006, s. 611-622.

*Laaksonen, Kalevi:* Metsälainsäädännön mukaiset erityisen tärkeät elinympäristöt. Ympäristöjuridiikka 2/2002 s. 34-44.

*Löyttyjärvi, Marja-Liisa:* Vuotoksen ympäristöoikeudellisista vaikutuksista. Ympäristöjuridiikka 2/2004, s. 28-60.

MARSI 2011. Luonnonmarjojen ja -sienten kauppaantulomäärät vuonna 2011. Maaseutuvirasto. Seinäjoki 2011.  
[[http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/muutjulkaisut/66zJlc5Cd/Korjattu\\_2\\_MARSI\\_2011\\_MMM\\_rap\\_final.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/muutjulkaisut/66zJlc5Cd/Korjattu_2_MARSI_2011_MMM_rap_final.pdf)] (8.4.2013).

*Meriluoto, Markku - Soininen, Timo:* Metsäluonnon arvokkaat elinympäristöt. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio. Hämeenlinna 1998.

Millenium Ecosystem Assesment, 2005. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Island Press, Washington, DC.  
[<http://www.unep.org/maweb/documents/document.356.aspx.pdf>] (8.4.2013)

*Mäenpää, Olli:*

- Hallintolupa (2. uudistettu painos). Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1992.
- Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki 2003. (Mäenpää 2003)
- Hallinto-oikeus 3. laitos. Porvoo 2000. (Mäenpää 2000)

*Määttä, Tapio:*

- Hallinnollinen ohjaus ympäristöpäätöksenteossa: hallinnon virallislähde vai soft law –oikeuslähde? *Miettinen, Tarmo* (toim.): Juhlakirja Teuvo Pohjolainen. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 15, 2005. (Määttä, 2005a)

- Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Teoksessa *Lohi, Tapani* (toim.): Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus - Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945-28/12-2005, s. 265-299. Helsinki 2005. (*Määttä, 2005b*).
- Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. *Oikeustiede - Jurisprudentia XXXVIII* (2005), s. 337-460.

*Pappila, Minna*: Metsien käytön sääntely ja biologinen monimuotoisuus. Teoksessa *Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 1998*. Suomen ympäristöoikeustieteen seura 30. Helsinki 1998, s. 125-214.

*Pärnänen, Sinikka*: Luontoarvojen huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien mukaisessa lupamenettelyssä. Selvitys 31.12.2012. [<http://www.ym.fi/download/noname/%7BBAB44C7A5-9219-4A89-BDD6-C19B09DDE2B7%7D/30854>] (8.4.2013).

*Pölönen, Ismo*: Ympäristönäkökohtien ja paikallisten toimijoiden asema kaivoslain mukaisessa lupaharkinnassa. *Lakimies 3/2013* (hyväksytty, julkaisematon).

*Pöyhönen, Juha*: Uusi Varallisuus-oikeus. Jyväskylä 2000.

*Rassi, P., Hyvärinen, E., Juslén, A. & Mannerkoski, I.* (toim.): Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2010. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus, Helsinki. (*Rassi, ym. 2010*).

*Raunio, Anne; Schulman, Anna; Kontula, Tytti* (toim.): Suomen luontotyyppien uhanalaisuus. Suomen ympäristö 8/2008. Suomen ympäristökeskus. (*Raunio, ym. 2008*)

*Sarkkola, Sakari* (toim.): Turpeen ja turvemaiden käytön kasviuonevaikutukset Suomessa. Tutkimusohjelman loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriö. Vammala 2007.

*Shiva, Vandana*: Voiko tietoa omistaa. Patentit kehitysmaiden uhkana. Vantaa 2003.

*Soininen, Niko*:

- Intressien taloudellisesta arvottamisesta oikeuslähdeopilliseen painoarvoon vesilain mukaisessa intressivertailussa. *Ympäristöjuridiikka 2/2011* s. 40-79.
- Ympäristöoikeudellisen intressivertailun systematisointia. *Lakimies 1/2012* s. 102-124.

*Suvantola, Leila - Similä, Jukka*: Luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2011.

*Suvantola, Leila*:

- Lupa tappaa – poikkeaminen luonnonsuojelulain säännöksistä. *Defensor Legis 4/2003*, s. 668-696.

- Vaaran vyöhykkeellä - luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön konkurrenssista. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVII (2004), s. 433-509.
- Älä kieltäydy kahdesti – luonnonsuojelulain 53.1 §:n mukaisista korvauksista. Ympäristöjuridiikka 2/2005, s. 49-75.
- Kun maailma ei riitä – luonnon monimuotoisuudelle aiheutettavien haittojen kompensointi. Ympäristöjuridiikka 3-4/2005, s. 30-80.
- Kuoleman katse – Ympäristönkäytön luontovaikutusten selvittämismenettely. Lakimies 4/2006, s. 560-585.
- Ympäristövastuudirektiivin luontovahingon käsitteellinen tulkinnallisuus. Oikeus 4/2006, s. 574-594.
- Biobanking-järjestelmä (NSW, Australia) esimerkkinä markkinoihin perustuvasta maankäytön ohjauksesta. Ympäristöpolitiikan ja oikeuden vuosikirja 2008, s. 149-203.

*Suviranta, Outi:* Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan. Lakimies 7-8/2004, s. 1421-1436.

*Syrjänen, Olavi:* Harkintavalta kaavoituksessa. Helsinki 1999.

*Tala, Jyrki:* Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Helsinki 2001.

*Tolvanen, Jukka Pekka:*

- Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely. Helsinki 1998.
- LSL 49.1 §:n soveltamisesta - erityisesti Konikallion liito-oravaesiintymän näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 1/1999, s. 63-80.

*Tuori, Kaarlo:* Oikeuden ratio ja voluntas. Vantaa 2007.

*Turtiainen, Marjut - Nuutinen, Tuula:* Evaluation of Information on Wild Berry and Mushroom Markets in European Countries. Small-scale Forestry 11/2012, s. 131-145.

*Uudenmaan liitto:* Laajat yhtenäiset metsäalueet ekologisen verkoston osana Uudella- maalla. Uudenmaan liiton julkaisuja E 87 - 2007.

*Vihervuori, Pekka:*

- Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Vammala 1981.
- Lupaharkinta ja yhdenvertaisuus. Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisu 1983 nro 4, s. 169-180.
- Maa-ainesten ottaminen ja suojeleminen. Helsinki 1989.
- Luonnonsuojelun henkilörelaatiokysymyksistä. Teoksessa *Vihervuori, Pekka – Kuusiniemi, Kari – Salila, Jari* (toim.): Juhlajulkaisu - Erkki Johannes Hollo



1940 - 28/11 - 2000. Helsinki 2000, s. 353-377.

- Ympäristönsuojelulaki ja yksityisten oikeussuoja. Teoksessa *Haavisto, Risto* (toim.): Professori Kyösti Holman juhlakirja 11.6.2002. Rovaniemi 2002, s. 347-368.

*Väre, Seija - Krisp, Jukka*: Ekologinen verkosto ja kaupunkien maankäytön suunnittelu. Suomen ympäristö 780. Helsinki 2005.

*Wirgin, Isaac; Roy, Nirmal K.; Loftus, Matthew; Chambers, R. Christopher; Franks, Diana G.; Hahn, Mark E.*: Mechanistic Basis of Resistance to PCBs in Atlantic Tomcod from the Hudson River. Science 11 March 2011. Vol. 331 no. 6022 pp. 1322-1325. (*Wirgin, ym.* 2011)

*Yrjönen, Klaus*: Metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt. MMM:n julkaisuja 9/2004.

## VIRALLISLÄHTEET

*Euroopan Komissio* 2007: Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the 'Habitats' Directive 92/43/EEC

*Euroopan komission* perusteltu lausunto Suomen valtiolle Euroopan yhteisön perustamis-sopimuksen 226 artiklan nojalla luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY ja tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY johdosta, annettu 2.4.2003.

Harjujen suojeluohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 3.5.1984.

*HE 79/1996 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 218/1998 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi metsälain muuttamisesta

*HE 84/1999 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi

*HE 273/2009 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

*HE ympäristönsuojelulaiksi*: Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausunnoilla 15.11.2012-7.1.2013 ollut versio.

[<http://www.ym.fi/fi->

FI/Ymparisto/Lainsaadanto\_ja\_ohjeet/Ymparistonsuojelun\_valmisteilla\_oleva\_lainsaadanto/Ymparistonsuojelulain\_uudistaminen] (8.4.2013).

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosi-

aalikomitealle sekä Alueiden komitealle: Luonnonpääoma elämämme turvaajana: luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020.

Lehtojen suojeleohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 13.4.1989.

Lintuvesien suojeleohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 3.6.1981

Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelelun ja kestävän käytön strategiasta vuosiksi 2012-2020.

*MMM 19.9.2001*: Metsäkeskuksen hallussa olevien asiakirjojen julkisuus. Maa- ja metsätalousministeriö 19.9.2001. Dnro 1184/621/2001.

*MMM:2011:1*: Valtioneuvoston periaatepäätös soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä ja suojelelusta 30.8.2012

*Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus 2009*: Turvetuotantoalueen lupahakemuksen luontoselvitykset. Työryhmän muistio 5.2.2009. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus 2009. [<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=99580&lan=fi>] (10.4.2013)

Projektiryhmä 4:n ehdotus, perustelut 25.10.2012.  
<http://www.ymparisto.fi/download/noname/%7BEEDE9CD2-F912-45A8-BEDC-7BBB6FC9B64E%7D/30881> (8.4.2013).

Uudenmaan maakuntakaava. Selostus. Uudenmaan liiton julkaisuja A 17 - 2007.

Valtakunnallinen harjijensuojeleohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 3.5.1984.

Valtakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet. Valtioneuvoston periaatepäätös 5.1.1995.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta. 13.11.2008.

Vesien suojelelun tavoitteet vuoteen 2005. Valtioneuvoston periaatepäätös. Suomen ympäristö 226/1998.

Vesien suojelelun suuntaviivat vuoteen 2015. Valtioneuvoston periaatepäätös. Suomen ympäristö 10/2007.

Vesienhoidon toteutusohjelma 2010-2015. Valtioneuvoston periaatepäätös.

Ympäristöministeriö, muistio 15.11.2012. Ehdotus ympäristönsuojelelain liitteiksi 1 ja 2.

Ympäristövaliokunnan mietintö 22/2010 vp. Hallituksen esitys vesilainsäädännön uudistamiseksi.

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **Euroopan Unionin tuomioistuin**

C-14/83 von Colson ja Kamann vs. Land Nordrhein-Westfalen (1984) ECR 01891

C-3/96 Euroopan yhteisöjen Komissio vs. Alankomaiden kuningaskunta (1998) ECR I-03031

C-127/02 Landelijke Vereniging vs. Behoud van de Waddenzee (2004) ECR I-07405

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 24.10.1968 t. 5144

KHO 18.6.1969 t. 3641

KHO 7.1.1982 t. 31

KHO 4.5.1982 t. 1922

KHO 1983-A-II-126

KHO 1998:83

KHO 25.10.1999 t. 2853 (LRS)

KHO 2002:64

KHO 2003:11

KHO 2003:38

KHO 25.6.2003 t. 1541

KHO 16.9.2003 t. 2178 (LRS)

KHO 2003:98

KHO 2003:99

KHO 2004:100

KHO 12.8.2004 t. 1857

KHO 23.12.2004 t. 3399

KHO 21.1.2005 t. 140

KHO 2005:27

KHO 2005:70

KHO 2005:88

KHO 17.10.2006 t. 2724 (LRS)

KHO 2006:7

KHO 2006:35

KHO 2007:18

KHO 2007:59

KHO 2007:86

KHO 26.1.2009 t. 175 (LRS)

KHO 2009:77

KHO 2010:28

KHO 2010:32

KHO 21.6.2010 t. 1545

KHO 21.6.2010 t. 1546

KHO 27.8.2010 t. 1975

KHO 8.10.2010 t. 2636

KHO 8.12.2010 t. 3653

KHO 30.5.2011 t. 1439 (LRS)

KHO 2013:15

KHO 2013:74

KHO 2013:83

### **Korkein oikeus**

KKO 1984-II-3

KKO 1985:50

KKO 2000:47

### **Oikeuskansleri**

OKa 1055/1/03 annettu 23.5.2005

### **Ympäristölupaviranomaiset**

#### *Aluehallintovirastot*

Etelä-Suomen aluehallintovirasto

Nro 45/2013/1 Dnro ESAVI/630/04.08/2010

Nro 33/2013/1 Dnro ESAVI/754/04.08/2010

Nro 34/2013/1 Dnro ESAVI/756/04.08/2010

Nro 21/2013/1 Dnro ESAVI/124/04.08/2011

Nro 49/2013/1 Dnro ESAVI/271/04.08/2011

Nro 66/2013/1 Dnro ESAVI/201/04.08/2012

Nro 15/2013/1 Dnro ESAVI/35/04.08/2012

Itä-Suomen aluehallintovirasto

Nro 13/2013/1 Dnro ISAVI/86/04.08/2011

Länsi-Suomen aluehallintovirasto

Nro 18/2013/1 Dnro LSSAVI/68/04.08/2011

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto

Nro 31/2013/1 Dnro PSAVI/105/04.08/2011

Nro 2/2013/1 Dnro PSAVI/125/04.08/2011

Nro 4/2013/1 Dnro PSAVI/73/04.08/2011

Nro 13/2013/1 Dnro PSAVI/44/04.08/2012

*Ympäristölupavirastot*

121/07/2 Dnro ISY-2005-Y-190

## LYHENNELUETTELO

AVI	aluehallintovirasto
BAT	paras käyttökelpoinen tekniikka
DL	Defensor legis – Suomen asianajajaliiton pää- äänenkannattaja
ELY	elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki 434/2003
IUCN	The International Union for Conservation of Nature
Lissabonin sopimus	Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopi- muksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta
LM	Lakimies. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen aikakaus- kirja
KaivosL	kaivoslaki 621/2011
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
LSA	luonnonsuojeluasetus 160/1997
LSL	luonnonsuojelulaki 1096/1996
Lintudirektiivi	Neuvoston direktiivi 79/409/ETY, annettu 2 päivänä huhtikuuta 1979, luonnonvaraisten lintujen suojelusta
Luontodirektiivi	Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta
MAL	maa-aineslaki 555/1981
MaastoliikenneL	maastoliikennelaki 1710/1995
MetsäL	metsälaki 1093/1996
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
OTJP	Oikeustiede - Jurisprudentia
PL	perustuslaki 731/1999
PäästökauppaL	päästökauppalaki 311/2011
VHaO	Vaasan hallinto-oikeus

VL	vesilaki 587/2011
YSA	ympäristönsuojeluasetus 169/2000
YSL	ympäristönsuojelulaki 86/2000
YJ	Ympäristöjuridiikka
YksTieL	laki yksityisistä teistä 358/1962
Ympäristövastuudirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21. päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta
YVA	ympäristövaikutusten arviointi

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Kysymyksen asettelu

Ympäristöministeriössä on vireillä ympäristönsuojelulain kokonaisuudistus. Hallituksen esitys annettaneen eduskunnan käsiteltäväksi syysistuntokaudella 2013. Lakimuutoksessa on tarkoitus uudistaa koko ympäristönsuojelulain rakenne järjestelemällä säännökset havainnollisempaan ja helpommin luettavaan muotoon. Sisällöllisistä muutoksista merkittävimmät koskevat BAT-periaatteen sitovuutta teollisuuspäästädirektiivin<sup>1</sup> mukaisesti, luontoarvojen huomioimisesta toiminnan sijoittamisessa, valvonnan säätämistä maksuvelvollisuuden piiriin sekä kuntien mahdollisuutta saada haettua omaan toimivaltaansa valtion viranomaisten toimivaltaan kuuluvia asioita.<sup>2</sup>

Esitys sisältää uuden säännöksen luontoarvojen huomioimisesta toimintaa sijoitettaessa. Säännös sijoitettaisiin uudeksi 11 §:ksi sijoituspaikan valintaa koskevan säännöksen perään, joka vastaa olennaisilta osin voimassaolevan lain 6 §:ä. Säännös sijoittuu yleisiä velvollisuuksia ja periaatteita käsittelevään lukuun, eikä luvan myöntämisen edellytyksiä koskevaan säännökseen (esityksen 50 §, voimassaolevan ympäristönsuojelulain [YSL, 86/2000] 42 §). Säännös on luonteeltaan toiminnan sijoitusta ohjaava periaate, mutta kirjoitettu velvoittavaan muotoon:

11 §

Toiminnan sijoituspaikan luonnonarvot

Ympäristölupaa edellyttävä toiminta on sijoitettava siten, ettei siitä aiheudu toiminnan sijoituspaikalla valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumista. Arvioitaessa luonnonarvon merkittävyyttä otetaan huomioon sijoituspaikalla esiintyvien lajien ja luontotyyppeiden uhanalaisuus sekä esiintymän merkittävyys ja laajuus. Luonnonarvon merkittävyyttä arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon sijoituspaikan merkitys osana luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden alueiden muodostamaa verkostoa ja sijoituspaikan merkitys sen ulkopuolella olevalle luonnolle ja sen toiminnalle. Sijoituspaik-

---

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, teollisuuden päästöistä.

<sup>2</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yleisperust., s. 1.



kan soveltavuuden arvioinnissa voidaan lisäksi ottaa huomioon sijoituspaikan erityiset kauneus- ja maisema-arvot.

Tätä pykälää ei sovelleta jos:

- 1) lupa-asia kuuluu 31 §:n 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaistavaksi;
- 2) edellä 1 momentissa tarkoitettujen luonnonarvojen on tutkittu maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa ja toiminta sijoittuu mainitussa kaavassa sille varatulle alueelle;
- 3) toiminnan sijoituspaikalla on voimassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti hyväksytty asemakaava tai asemakaava, jonka ajanmukaisuus on arvioitu maankäyttö- ja rakennuslain 60 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Voimassaolevassa lainsäädännössä ympäristöluvanvaraisen toiminnan sijoittamisessa luonnonarvojen huomioiminen tapahtuu viittaamalla luonnonsuojelulakiin (YSL 41.3 §).<sup>3</sup> Voimassaolevan YSL 42.1,4 §:n mukaan luvan myöntäminen ei saa aiheuttaa erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista. Oikeuskäytännössä mainittua säännöstä ei taajaan tulkita luonnonsuojelulain laji- ja luontotyyppisuojelemaan laueammin.<sup>4</sup>

Ehdotetusta säännöksestä puuttuvat yksityiskohtaiset ja luonnontieteelliset viittaukset tarkoitettuihin luonnonarvoihin, lajeihin, luontotyypeihin tai maisema-arvoihin. Lakiehdotuksen perustelujen mukaan luonnonarvoilla tarkoitettaisiin luonnon monimuotoisuuden kannalta merkittäviä arvoja, joita ei ole suojeltu luonnonsuojelulain tai vesilain nojalla. Säännös laajentaisi tällöin lupaharkinnassa huomioitavien lajien ja luontotyyppien määrää luonnonsuojelulain soveltamisalaa laajemmaksi, mutta jättäisi suojeltavien luontoarvojen täsmällisen määrittelyn hallintoviranomaisten ja oikeuskäytännön varaan. Koska säännöksen on tarkoitus muodostaa todellinen luvanmyöntämisestä luontotyyppien turmeltumisen uhatessa, kyseessä ei ole pelkkä tavoitesäännös.<sup>5</sup> Esitetty sääntely edustaisi ympäristölainsäädännölle tyypillistä joustavaa normia, jonka sisältöä kiinteytettäisiin hallinto- ja oikeuskäytännössä. Ympäristöoikeudelle tyypilliseen tapaan on odotettavissa, että normin kiin-

---

<sup>3</sup> Kts. myös YSL 30.4 § 3), lupavelvollisuudesta Natura 2000 suojeluarvoihin liittyen ja YSL 35.3 §:n mukainen Natura 2000 -arviointivelvollisuus. Mitä luonnonsuojelulaissa (LSL 1096/1996) säädetään on myös voimassa ilman erillistä viittaussäännöstä. *Suvantola OTJP 2004 s. 491.*

<sup>4</sup> Säännöstä on sovellettu luvan hylkäävästi ainakin ratkaisussa KHO 2013:74 ja KHO 8.10.2010 t. 2636. Kts. myös KHO:2006:7, missä vesilain mukaan suojellut pienvesiluontotyypit rinnastuivat oikeusvaikutuksiltaan LSL:n mukaan suojeltuihin luontotyypeihin.

<sup>5</sup> *HE ympäristönsuojelulaiksi*, yksityiskohtaiset perustelut s. 6.

teytyksessä soft law –aineistolla, kuten inventoinneilla ja soveltamisoppailla tulee olemaan mainittava merkitys.<sup>6</sup> Erityisen huomionarvoista on, että ehdotettu sääntely laajentaisi aineellista lupaharkintaa immissioperustaisen pilaantumisen ulkopuolelle.<sup>7</sup>

Lainvalmisteluaineistossa on kautta linjan todettu säännöksen olennaisimmilta osin koskevan turvetuotantoa. Myös luvanvaraisten hankkeiden luettelosta turvetuotannon 10 hehtaarin määräalanormi ehdotetaan poistettavaksi. Säännösehdotuksen antamiseen lienee merkittävästi vaikuttanut turvetuotantoa koskenut ratkaisu KHO:2005:27, jossa ympäristön fyysistä muuttamista (rakenteellinen muuttaminen) ei pidetty ympäristön pilaamisena.

Koska hallituksen esitystä ei ole tuotu vielä eduskunnalle, tutkimusintressi kohdistuu esitetyt sääntelyn vaikutusten arviointiin, erityisesti oikeuden sisäisestä näkökulmasta.<sup>8</sup> Keskeisimmät kysymykset liittyvät normin sisällöllisen kiinteistyksen ennakkointiin. Käsiteltävä säännösehdotus muodostaisi aidosti luvanmyöntämisesteen, joita YSL:n mukaisessa lupaharkinnassa on käytännössä muodostunut sangen harvoin. Samalla ehdotettu sääntely voisi monipuolistaa lupaehtoja, jolloin niiden avulla olisi mahdollista estää luonnonarvoille aiheutuva kielletty seuraus. Lupaharkinnan kannalta arvioitavaksi tulisi tällöin se, millainen suojelutaso millekin luonnonarvoille määriteltäisiin luvan epäämisen tai pelkkien lupamääräyksien asettamisen kannalta.<sup>9</sup> Luonnonarvojen suojelutason asettamisen ohella merkittävyyssarvioinnissa jouduttaisiin määrittelemään luontoarvojen turmeltumisen merkitystä alueen ulkopuolisille luonnonarvoille sekä arvottamaan maiseman kauneusarvoja. Uuden joustavan normin tulkinnessa määriteltäväksi tulisi myös, millaiset normin sisältöä kiinteyttävät luonnontieteelliset aineistot tai argumentit tulevat muodostamaan normin tulkinnessa käytettävän aineiston.

---

<sup>6</sup> Kts. *HE ympäristönsuojelulainsäädännön yleisperustelut* s. 33

<sup>7</sup> Nykyisellään immissioiden lisäksi voidaan lupaharkinnassa huomioida lähinnä vesilain mukaisen luvan tarvitsevan hankkeen yhteisessä käsittelyssä vesistön rakenteellisen muuttamisen aiheuttamat vaikutukset sekä alueen kaavoitustilanne.

<sup>8</sup> Useimmiten lainsäädännön vaikutuksia arvioiva tutkimus, lainvalmistelussa tai voimaantulon jälkeen, keskittyy oikeuden ulkoiseen näkökulmaan. Tällöin arvioitavaksi tulevat esimerkiksi lain ennakoitujen taloudelliset, sosiaaliset tai ympäristövaikutukset. Lakiesityksen vaikutukset voivat tulla tärkeiltä osin ymmärrettäviksi sitä kautta, että hallinto ja tuomioistuimet käyttävät työssään juurikin oikeuden sisäistä näkökulmaa. *Tala* 2001, s. 71.

<sup>9</sup> Voimassaoleva YSL 6 § (lakiehdotuksessa 10 §) määrää toiminnan sijoittamisesta. Säännös ei ole perustelujen mukaan (*HE 84/1999 vp.* s. 44) luvan epäämiseen saakka velvoittava, mutta voi ohjata lupaharkintaa esimerkiksi vaihtoehtoisiin sijoituskohteisiin samalla kiinteistöllä tai esimerkiksi sijoittamaan jäteveden purkukohdan mahdollisimman haitattomasti. Käytännössä luvan epääminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi naapurihaitan perusteella. Näin on käynyt ratkaisuisissa KHO 2004:100, KHO 2005:88 ja KHO 2007:86.

Käsittelen ensiksi lainopillisesti ympäristöluvanvaraisten hankkeiden kannalta olennaisen luonnonarvosääntelyn pääpiirteet *de lege lata*. Nämä sääntelyjärjestelmät pysyisivät lakiehdotuksen mukaan voimassa entiseen tapaansa. Kolmannessa luvussa hahmottelen, miten säännösehdotuksen mukaiset luonnonarvot ja niiden turmeltuminen voitaisiin määritellä. Tämän jälkeen tarkastelen vielä säännöksen toisessa momentissa tarkoitettuja soveltamisalan rajoituksia maankäytön ohjausjärjestelmässä ja viranomaisten toimivallan osalta. Tulkintatilanteeseen voitaisiin esimerkiksi joutua säännöksen 2 momentin 2) kohdan osalta. Epäselvää voisi olla se, onko luonnonarvot tutkittu maakunta- tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa riittävän huolellisesti sekä se, onko kaavamerkintä riittävän yksiselitteinen toiminnan sijoittamista ajatellen. Lisäksi on syytä tarkastella, millaisiin hankelajeihin ehdotettu sääntely voisi 2 momentin 1) ja 3) kohtien rajauksen perusteella vaikuttaa.

## 1.2 Metodologiasta

Asetetut kysymykset liittyvät lakiehdotuksen vaikutusten arvioimiseen ennakkollisesti. Vastaavalla tavalla luvanmyöntämiseen tuottavia joustavia säännöksiä näyttäisi löytyvän voimassaolevasta lainsäädännöstä esimerkiksi yksityisistä teistä annetun lain (YksTieL, 358/1962) 7.2 §, maa-aineslain (MAL, 555/1981) 3 § sekä kaivoslain (KaivosL, 621/2011) 48.2 §. Ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia voi arvioida samankaltaisen lainsäädännön soveltamiskäytännön perusteella.<sup>10</sup> Tältä osin kyse on käytännössä lainopillisen menetelmän soveltamisesta, vaikka esitettyä säännöstä tai lakikokonaisuutta ei olekaan saatettu voimaan.

Arvioin säädöstekstiä 15.11.2012–7.1.2013 lausuntokierroksella olleen hallituksen esityksen ympäristönsuojelulaiksi pohjalta. On syytä huomata, että lausunnolla olleeseen luonnonarvosääntelyyn voi ennen esityksen antamista eduskunnalle tulla muutoksia lausuntokierroksen tai muun valmistelutyön johdosta.<sup>11</sup> Muutokset voivat kohdistua lakitekstiin sisällöllisesti tai

<sup>10</sup> Yleensä erilaisten oikeussubjektien käyttäytymistä, erilaisia lupaehtoja tai kelpoisuusvaatimuksia koskevien säännösten lievyyttä tai ankaruutta arvioidaan aiemmin voimassa olleen sääntelyn soveltamiskäytännöstä käsin. *Tala* 2001, s. 185-186. Nimenomaisessa tapauksessa YSL:n lupajärjestelmään ja luonnonsuojeluoikeuteen ollaan luomassa uusi sääntelyinstrumentti, jolloin samanlaisuusvertailu on monin paikoin luonteva lähtökohta.

<sup>11</sup> Lausuntokierroksen tarkoituksena suorastaan onkin, että intressitahojen esittämät näkemykset voidaan huomioida eduskunnalle annettavassa esityksessä. Käytännössä lausuntojen tuottamat vaikutukset esityksen sisältöön vaihtelevat lainsäädäntöhankekohtaisesti merkittävistä muutoksista täysin muodollisuuksiin, eli kuullaan eikä kuunnella. Jo hallituksen esityksen työryhmäkäsittelyn jälkeen Maa- ja metsätalousministeriö,

lain perusteluihin. Perusteluihin kohdistuvien muutoksien tulisi olla selventäviä, muuten olisimme perusteluilla säätämisen alueella. On myös sangen tavallista, että laki voi joiltain osin muuttua itse eduskuntakäsittelyn aikana.

Vaikka kyse on suhteellisen monimutkaisen ja laaja-alaisen lain kokonaisuudistuksesta, merkittävilta osin muutokset kohdistuvat pykälien järjestämiseen ymmärrettävämmäksi kokonaisuudeksi, itse säädöstekstien säilyessä merkittävilta osin voimassaolevaa lakia vastaavana. Noudatan säädösviittauksissa voimassaolevan lain numerointia ja rakennetta. Lausunnolla olleeseen esitykseen viitataan ehdotuksena tai esityksenä ympäristönsuojelulainsiksi.

Lainopillinen tulkinta on välttämätöntä arvioitaessa säännöksen muita vaikutuksia. Oikeuslähdeopillisesti lainsäädännön esityöt on hyväksytty oikeuslähteeksi, sillä ne kertovat lainsäätäjän tarkoitusperistä lakia säädettyäessä. Tästä syystä oikeuslähdeopissa esitöiden painoarvo kasvaa sitä suuremmaksi, mitä lähempänä asiakirja on itse lainsäätäjää. Perustuslaillisista lähtökohdista eduskunnan kannanotto lainsäätäjänä on asetettu korkeammalle kuin hallituksen tai lakia valmistelleen komitean taikka työryhmän lausumat. Näin esimerkiksi eduskuntakäsittelyssä valiokunnan mietintöjen ja pöytäkirjojen tai eduskunnan vastauksen merkitys kasvaa usein hallituksen esitystä suuremmaksi.<sup>12</sup> Hallituksen esitys ja komiteanmietinnöt kun ovat tosiasiallisesti jopa lähempänä virkamiesvalmistelua kuin valtioneuvostoa. Useimmiten joudutaan kuitenkin käyttämään hallituksen esitystä tai lain valmistelumietinnön perusteluja niiden kattavuuden vuoksi.

Ehdotettu lakikokonaisuus ei ole vielä päätyntä eduskuntakäsittelyyn. Näin ollen kirjoitushetkellä lain tarkoitusta selventävinä informaatiolähteinä ei siis ole valiokuntakäsittelyn aineistoja eikä mahdollista eduskunnan vastausta sen enempää kuin eduskunnan täysistuntopuheenvuorojakaan.

Säännöksen tulkintaa ei luonnollisesti perusoikeuksien ja oikeusperiaatteiden tulkintavaihtuksen sekä etenään tuomioistuimissa viranomaista kontekstuaalisemman tulkinnan vuoksi voi täysin säätää perusteluilla. Eikä liioin perusteluilla säätämistä voida pitää de-

---

Työ- ja elinkeinoministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto sekä Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK jättivät eriävän mielipiteen esityksen luonnonarvosäännöksestä.

<sup>12</sup> *Aarnio* 1988, s. 227

mokradiaperiaatteen mukaisenakaan. En siis pidä ehdottoman poissuljettuna, etteikö VHaO tai KHO vielä tulevaisuudessa voisi viitata vaikkapa ympäristövaliokunnan lausuntoon. Informaatiolähteiden vajauksen merkitys ei vain tässä vaiheessa välttämättä muodostu ratkaisevaksi: mikäli vaikkapa ympäristövaliokunta haluaa tietoisesti lausua asiasta vastoin hallituksen esitystä, pitäisi näin joustavan normin kohdalla käydä myös keskustelua lakitekstin muuttamisesta hallituksen esityksestä poikkeavaan muotoon. Muutoin olisimme juurikin perusteluilla säätämisen alueella.

Kaavamaisen oikeuslähdeopin ja tulkintastandardien ohella on pantava merkille myös joustavan ympäristösääntelyn ominaispiirteet. Muutokset yhteiskunnallisissa olosuhteissa ja arvoissa vaikuttavat kontekstiin, jossa normia tulkitaan sekä muutokset luonnontieteellisessä tiedossa tai luonnonolosuhteissa vaikuttavat normin sisällön kiinteytymiseen. Käsiteltävän säännösehdotuksen valmisteluaineistoa voidaan pitää laajasti dokumentoituna ja hallituksen esityksen perusteluja siinä määrin kattavina, että normin täsmentymis- ja konkretisointimekanismeja on yritetty hahmottaa ja ennakoita jo lainsäädäntövaiheessa<sup>13</sup>.

### 1.3 Sääntelytarve ja –vaihtoehdot

Uhanalaisten lajien ja luontotyyppien suojelun taso koetaan sekä poliittisessa päätöksenteossa että viranomaisten keskuudessa riittämättömäksi.<sup>14</sup> Erityisesti suoluontotyyppien uhanalaistuminen on koettu vakavaksi ongelmaksi. Yleinen näkemys viranomaisten keskuudessa on, että luontoarvot tulevat kyllä kartoitetuksi ympäristölupaprosessin luontoselvityksessä ja YVA-menettelyssä, mutta lupaharkintasäännöksistä johtuen nämä johtopäätökset eivät siirry päätöksentekoon. Tärkeäksi koetaan, että luontotyyppien uhanalaisuus voitaisiin huomioida kattavammin maa- ja metsätaloudessa, maankäytön suunnittelussa ja vesienhoidon suunnittelussa. Ympäristön muuttamista koskevissa lupaprosesseissa luontoarvojen huomioon ottamisella on koettu olevan liian vähäiset lainsäädännölliset edellytykset.<sup>15</sup>

Viranomaisten keinovalikoiman ei koeta riittävästi turvaavan uhanalaisia lajeja, joita ei ole määritelty erityisesti suojeltaviksi tai direktiivilajeiksi. Esiintymisaluerajaukset on todettu

---

<sup>13</sup> Kts. *Määttä* 2005b, s. 287.

<sup>14</sup> *Koivulehto, ym.* 2012, s. 18-19.

<sup>15</sup> *Ibid.*, s. 20.

liian suppeiksi lajin todellisen elinympäristön turvaamiseksi. Samoin YVA-prosessissa ei useinkaan tarkastella todellisuudessa parhaita vaihtoehtoisia sijoituspaikkoja hankkeelle taikka toiminnan rajausta alueellisesti. Vaikka arviointi toiminnan järjestämisestä huomioi-sikin luontoarvot YVA-prosessissa, tämä ei estä luvan hakemista toiminnan sijoittamiseksi haitallisemmalla tavalla.<sup>16</sup>

Soiden osalta maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL, 132/1999) ei tuota riittävää maakunta-kaavan ohjausvaikutusta oikeusharkintaisessa ympäristölupaprosessissa.<sup>17</sup> Tällöin myös-kään valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkoitus ohjata turvetuotantoa pois luonnontilaisilta ja ojittamattomilta soilta ei millään muotoa toteudu. Vain pieni osa hae-tuista turpeenottoluvista kohdistuu tällä hetkellä täysin ojitetuille soille.<sup>18</sup>

Sääntelyehdotus liittyy ilmeisen selvästi myös valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväk-sytyyn suo- ja turvestrategiaan<sup>19</sup>. Keskeinen strategiassa esitelty työkalu on soiden luon-nontilaisuusasteikko, jonka tarkoituksena on ohjata turpeennostoa jo ojitetuille soille. Stra-tegiassa esitetään myös luonnonsuojelulain mukaista soidensuojeluohjelmaa. Soidensuoje-luohjelma on hyväksytty hallitusohjelmaan,<sup>20</sup> ja luonnos soidensuojelun täydennysohjel-maksi on tarkoitus saattaa valmiiksi 2014. Turpeennoston sijoittamispaikkojen ohjauksesta suostrategiassa ajateltiin, että soiden suojelutasoa voitaisiin yrittää parantaa ohjaamalla turpeennostoa pois luonnontilaisilta soilta, mutta lainsäädännöllisiä instrumentteja ei esitet-ty. Vaihtoehtoiksi tällöin jäisi pehmeämpinä keinoina tarkoituksiinsa nähden rajallisesti rahoitusta saavan METSO-ohjelman käyttäminen puustoa kasvaville soille ja suojellises-ti arvokkaiden soiden vaihtaminen valtion alueisiin. Lain perustelujen mukaan kestää kui-tenkin vuosia, kunnes suo- ja turvemaastrategian toimenpiteet saadaan pantua täytäntöön.<sup>21</sup>

Viime vuoden hallitusohjelmaan on kirjattu, että ”[t]urvetuotanto ohjataan ojitetuille ja luonnontilaltaan merkittävästi muuttuneille soille”.<sup>22</sup> YSL-esityksen luonnonarvopykälää valmistelleessa projektiryhmä 4:n työssä sääntelyn ottamista YSL:in pidettiin jokseenkin selvänä. Syyksi voisi ajatella myös sitä, että YSL:n kokonaisuudistus oli joka tapauksessa

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, s. 21

<sup>17</sup> Kts. KHO 2010:32.

<sup>18</sup> *Koivulehto, ym.* 2012, s. 21.

<sup>19</sup> *MMM 2011:1*.

<sup>20</sup> *Hallitusohjelma 2012*, s. 69

<sup>21</sup> *HE ympäristönsuojelulaiksi*, yleisperustelut, s. 33

<sup>22</sup> *Hallitusohjelma 2012*, s. 70

tulossa. SYKE kuitenkin selvitti neljä eri sääntelyvaihtoehtoa.<sup>23</sup> Näistä YSL:n ohella esiteltiin vesilain (VL, 587/2011) muuttaminen siten, että turpeenoton ojitukset tulisivat luvanvaraisiksi ja turpeen luokittelu MAL:n mukaiseksi maa-ainekseksi. Lisäksi esiteltiin 0-vaihtoehto. Hallitusohjelmassa on myös kirjaus luontoarvojen sisällyttämisen selvittämisestä YSL:in.<sup>24</sup> Koska Suo- ja turvemaastrategia ei ole riittävä ohjauskeino saavuttamaan hallitusohjelman tavoitetta turvetuotannon sijoittamiseksi luonnontilansa menettäneille soille, säännöksen antamista voitaneen pitää todennäköisenä, sillä ratkaisussa KHO:2005:27 ilmaistiin varsin selvästi vastaavien periaatteellisten suunnitelmien velvoittamattomuus turvetuotantoa koskevassa lupaharkinnassa.

VL-vaihtoehdossa ongelmaksi muodostuisi hallinnollinen taakka ja vaikutusten huono ennakoitavuus. Luontoarvot otettaisiin huomioon lain intressivertailussa. Tällöin olisi hankalaa ennakoita, mikä muodostuu oikeuskäytännössä tosiasialliseksi suojelun tasoksi.<sup>25</sup> Lisäksi lupaprosessi ja lupaan vaadittavat selvitykset monimutkaistuisivat huomattavasti, ja luontoarvoselvitysten ohella tulisi tuottaa intressivertailuun tarvittava aineisto ojituksen vaikutuksista.<sup>26</sup>

MAL-vaihtoehdossa turpeen nostamiseen tarvittaisiin maa-aineslupa. MAL-vaihtoehto aiheuttaisi huomattavia muutoksia viranomaisten toimivaltasuhteissa kunnissa, aluehallinnossa ja tuomioistuimissa.<sup>27</sup> MAL 3 §:n luvanmyöntämiseen arvioinnissa painotetaan erityisesti maisemia ja geologisia muodostumia. Nykyisellä luvanmyöntämiseen määritelmällä on epäselvää, riittäisikö MAL-vaihtoehto turvaamaan luontotyyppien ja lajien suotuisan suojelutason.<sup>28</sup> MAL-vaihtoehdolla olisi myös kustannusvaikutuksia. Lain lupa tai rahat –periaate mahdollistaisi korvauksen menetetyistä turpeen arvosta tai mahdollisuuden hakea maan lunastamista valtiolta.<sup>29</sup>

0-vaihtoehto olisi ilmeisen riittämätön, sillä valtioneuvoston suo- ja turvemaiden strategia on periaatteellinen päätös eikä velvoittavaa sääntelyä. Nykyiset luvan myöntämisen edelly-

<sup>23</sup> Koivulehto, *ym.* 2012, *passim*. Kyseiset vaihtoehdot nostettiin ensiksi esiin Suo- ja turvemaastrategiassa MMM 2011:1.

<sup>24</sup> Hallitusohjelma 2012, s. 70.

<sup>25</sup> Koivulehto, *ym.* 2012, s. 24-25.

<sup>26</sup> *Ibid.*, s. 33-34.

<sup>27</sup> *Ibid.*, s. 34-35.

<sup>28</sup> *Ibid.*, s. 28.

<sup>29</sup> *Ibid.*, s. 38.

tyksiä koskevat säännökset eivät anna riittäviä työkaluja käyttää strategiassa esitettyä luonnontilaisuusluokittelua toiminnan sijoittamisessa.



## 2 VOIMASSAOLEVA LUONNONARVOJA KOSKEVA SÄÄNTELY YMPÄRISTÖLUVANVARAISISSA HANKKEISSA

### 2.1 Ympäristönsuojelulaki

YSL 42.1,4 § edellyttää, ettei toiminnasta lupamääräykset ja sijoituspaikka huomioon ottaen aiheudu erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista. Säännöstä voidaan soveltaa sellaisiin luonnonarvoihin, joita ei ole suojeltu luonnonsuojelulain nojalla. KHO:n kannan mukaan säännöstä voidaan soveltaa vain, mikäli erityisten luonnonolosuhteiden huonontuminen johtuu päästöjen aiheuttamasta pilaantumisesta (*immissio*).

Ratkaisussa KHO:2005:27 todetaan, että ympäristölupa turvetuotantoalueelle muutti ympäristöään niin paljon, että tällä saattoi olla vaikutuksia luonnonarvoihin, riistakantoihin ja maisemaan. Eräällä hankkeen soista luonnontilaisuusasteen arvioitiin olevan n. 50 %, alueella olevan teerien soidinpaikka ja hirvien kulun pysähtyvän hankkeen vuoksi. Koska kyse oli ympäristön fyysisestä muuttamisesta eikä päästöistä aiheutuvasta pilaantumisesta, lupa tuli myöntää.

YSL 42.1,4 § aiheutti luvan epäämisen tuoreessa vuosikirjaratkaisussa KHO:2013:74. Ratkaisussa kallion louhinnasta ja murskauksesta syntyvät pölypäästöt olisivat huonontaneet hämähäkkilajien elinolosuhteita. Osa hämähäkkilajeista oli niin puutteellisesti tunnettuja, ettei niistä ollut voitu tehdä uhanalaisuusarviointia. Lisäksi alueelta löydettiin yksi kokonaan tieteelle tuntematon hämähäkkilaji.

Säännös on aiheuttanut luvan hylkäämisen myös ratkaisussa KHO 8.10.2010 t. 2636 johtuen turvetuotannon kuivatusvesien johtamisesta aiheutuvista ympäristövaikutuksista.

Ympäristölupaviraston ratkaisussa (121/07/2 Dnro ISY-2005-Y-190) hakemus hylättiin osin, sillä kuivatusvesien resipienttiä pidettiin luonnonolosuhteiltaan erityisenä. Syiksi tähän esitettiin Torsanjärven poikkeuksellinen syvyys (maksimissaan 53 metriä), veden pitkä viipymä (50,5 kk), veden karuus (ultraoligotrofia), erinomainen ekologinen tila ja monipuolinen pohjaeläimistö (surviaissääskifaunaa kuten ultraoligotrofian ilmentäjälaji *Heterotrissocladius sbpilosus* ja reliktiäyriäisistä harvalukuisin, vain 24:ssä järvessä tavattu jätitkatka, *Gammaracanthus lacustris*). KHO totesi, että kun otetaan huomioon Torsajärven

erityisistä luonnonolosuhteista saatu selvitys ja kuivatusvesien johtamisesta aiheutuva pilaantumisen vaara, kuivatusvesien johtamisesta saattaisi aiheutua yhdessä muiden toimintojen kuten Kesselilänsuon turvetuotannon kuivatusvesien johtamisen kanssa YSL 42.1,4 §:n tarkoittama kielletty seuraus.

Oma erityiskäytäntönsä näyttää muodostuneen verkkopusseissa tapahtuvan kalankasvatuksen päästöistä. Erityisesti merialueilla tapahtuvassa kalankasvatuksessa on myönnetty määräaikaisia lupia, joiden edellytyksenä on ollut selvittää vaihtoehtoinen sijoituspaikka seuraavalle lupakaudelle.<sup>30</sup> Ratkaisuista on luettavissa, ettei lupaa enää seuraavalle kaudelle voida myöntää samaan paikkaan. Myös KHO on antanut tällaisia kannanottoja Kustavin kunnassa mereen sijoitetuissa verkkoaltaissa tapahtuvasta kalankasvatuksesta ratkaisuisia 21.6.2010 t. 1545 ja t. 1546. Etenkin merialueella tapahtuvassa kalankasvatuksessa toiminnanharjoittajalla on myös tosiasiallinen mahdollisuus neuvotella muualla sijaitsevien vesialueiden omistajien kanssa, sillä kalankasvatuksesta on käytännössä mahdollista siirtää.<sup>31</sup> Kalankasvatukselle verkkopusseissa on ominaista, ettei toiminnan päästöjä voi rajoittaa teknisillä suodattimilla, sillä päästöt syntyvät kalanrehusta ja kalojen aineenvaihduntatuotteista. Vesien suojeleminen luvan epääminen tietyissä paikoissa on viimeinen vaihtoehto. Päästöjen vaikutusten rajoittaminen tapahtuu verkkopusseissa ensisijaisesti rehun määrää ja kalojen enimmäismäärää sääntelemällä.<sup>32</sup>

## 2.2 Luonnonsuojelulaki

Biodiversiteetin suojelun instrumentteja ympäristöluvanvaraisten hankkeiden kannalta ovat erilaiset lajien hävittämistä koskevat rajoitukset sekä varsinaiset luonnonsuojelualueet. Tavanomaisessa jaottelussa luonnonsuojelu on jaettu lajisuojeluun ja elinympäristöjen suojeluun.<sup>33</sup> Varsinaisesti mitään alueita ei ole rajattu ihmistoiminnan ulkopuolelle. Ihmistoiminta vaikuttaa väistämättä myös laajempiin luonnonsuojelualueisiin niiden ulkopuolelta. Erilaisilla luonnonsuojelualueilla tehdään alueen suojeleuarvoa tai virkistyskäyttöä parantavia toimia, ja tiukasti käyttörajoitetuillakin alueilla sallitaan joitain luonnonsuojeluun liit-

<sup>30</sup> Kts. toiminnan sijoituspaikasta tarkemmin luvussa 2.9.

<sup>31</sup> Pärnänen 2012, s. 35-37

<sup>32</sup> Vihervuori 1983, s. 178.

<sup>33</sup> Joskin näiden välinen raja on hämärtynyt, sillä käytännössä suurimpia uhkia lajien säilymiselle on juurikin elinympäristöjen katoaminen. Näin yksittäisten eliölajienkin suojeleminen on luotu juuri kyseisen lajin elinympäristöön kohdistuvia suojeleinstrumentteja. Toisinaan näiden yhden lajin vuoksi suojelluista elinympäristöistä voi hyötyä muutkin lajit. Kallio (2001, s. 60 alav. 156) pitää luontodirektiivin Natura 2000 -alueiden ja lajisuojelun vuorovaikutusta edistysaskeleena sektorisääntelystä luopumisessa.

tymättömiä toimia.<sup>34</sup> Monien biodiversiteetin suojelualueiden käytön rajoitukset kohdistuvat vain tiettyihin eliölajeihin tai luontotyyppin ominaispiirteisiin, eikä kaikki taloudelliseen ympäristönkäyttö ole näin kiellettyä.

YSL 41.3 §:n viittaussäännöksen mukaan lupaharkinnassa on sovellettava, mitä LSL:ssa tai sen nojalla säädetään. LSL on joka tapauksessa voimassa riippumatta siitä, onko ympäristönsuojelulaissa viittaussäännöstä vai ei. Luonnonsuojelulain määräyksistä poikkeaminen on mahdollista siis ainoastaan luonnonsuojelulain omien poikkeusedellytysten täyttyessä.<sup>35</sup>

Oikeuskäytännössäkin on omaksuttu edellä kuvattu linja. MRL 197.1 §:n viittaussäännös kohdistuu ainoastaan LSL 10 luvun Natura 2000 -säännöksiin. Luonnonsuojelulain muut säännökset on sanamuodon mukaisesti otettava huomioon ainoastaan lupa- ja viranomaisratkaisuisissa. MRL 197.1 §:n kahta ensimmäistä virkettä sanamuodon ja perustelujensa mukaisesti tulkittaessa LSL 49.1 §:n mukaiseen luontodirektiivin<sup>36</sup> liitteen IV (a) lajien kuten liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen- ja heikentämiskieltoa ei tarvitsisi noudattaa kaavan hyväksymisessä.<sup>37</sup>

KHO 25.10.1999 t. 2853 (Irs) ympäristökeskus oli jättänyt vahvistamatta rantakaavan kolmen rakennuspaikan osalta, sillä rakennuspaikat sijaitsivat luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin isoapollon (*Parnassius apollo*) lisääntymispaikkana. KHO katsoi, että LSL 49.1 §:n hävittämisen- ja heikentämiskielto oli otettava huomioon kaavaa vahvistaessa. Kun otettiin huomioon lisääntymispaikkojen sijainti, koko ja mahdollisuus määrätä tarkemmin rakennuspaikkojen sijoittaminen, KHO palautti kaavan valmisteltavaksi ympäristökeskukseen.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Esim. ratkaisussa KKO:2000:47 tien kuivatusta varten suoritettavat rumpuputkien uusiminen, korjaaminen ja puhdistaminen, laskuojien puhdistaminen, tien kantavuuden ja kulutuskerroksen vähäinen parantaminen sekä tien rakennusaikaisten maakivien hautaaminen ja tien maisemoiminen kuivatus- ja kantavuustöiden yhteydessä olivat sallittuja tien kunnossapitoon liittyviä toimenpiteitä Kolin kansallispuistossa.

<sup>35</sup> *Suvantola OTJP* 2004 s. 491; *Tolvanen* 1998 s. 239-240.

<sup>36</sup> Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

<sup>37</sup> *Suvantola OTJP* 2004 s. 458. Periaatteessa vaatimusta luonnonarvojen vaalimisesta voisi soveltaa luonnonsuojelulakia pidemmällekin, mutta käytännössä luonnonarvoja on suhteellisen harvoin mahdollista vaalia asemakaavalla. *Ekroos, ym.* 2010 s. 197.

<sup>38</sup> Toki asiassa vaikuttaa myös direktiivilajien osalta EU-oikeuden tulkintavaikutus, mikä ilmenee jo ratkaisusta C-14/83 (*von Colson*) kohdat 26-28. Direktiivi ei silti ole suoraan sovellettavaa oikeutta. Kts. *Tolvanen YJ* 1/1999, s. 67; *Alanen – Marttinen YJ* 1997 passim.; *Alanen – Marttinen YJ* 1998, passim.

Luontodirektiivin Natura 2000 –ohjelma implementoitiin luonnonsuojelulaille. Keskeisimmät menettelysäännökset ovat hankkeiden arviointia koskeva LSL 65 § ja luvan myöntämistä koskeva 66 §. Säännökset koskevat Natura 2000 –verkostoon liittyvien SCI-alueiden (site of community interest) ja SPA-alueiden (special protection area) suojelua ja suojelusta poikkeamista.

Yleisen viittaussäännöksen ohella YSL:ssä on erityinen lupavelvollisuus, mikäli hanke todennäköisesti aiheuttaa Natura 2000 -suojelun tarkoituksen vaarantavia seurauksia (YSL 30.4,3 §). Tällöin hakemukseen on YSL 35.3 §:n mukaan liitettävä LSL 65 §:ssä tarkoitettu arviointi. Lain mukaan arviointi on tehtävä tarvittaessa. On selvää, että mikäli LSL 65 § aiheuttaa lupavelvollisuuden, arviointi on tarpeellinen. Mikäli luvan tarve muodostuu YSL 28 §:n tai sen nojalla asetuksena annetun luvanvaraisten hanketyyppien luettelon<sup>39</sup> mukaan, YSL 35.3 §:n mukainen arviointitarve voi syntyä, kun verrataan toiminnasta todennäköisesti aiheutuvia seurauksia Natura 2000 –suojellun kohteen suojelun tarkoitukseen. Mikäli toiminta uhkaa Natura 2000 –kohteessa tai sen läheisyydessä olevia muita luonnonarvoja kuin niitä, jotka muodostavat Natura 2000 –suojeluperusteen, arviointivelvollisuutta ei ole.<sup>40</sup> On huomattava, että lupavelvollisuus muodostuu YSL 30.4,3 §:n mukaan myös silloin, kun suojelun tarkoituksen vaarantuminen voi johtua muistakin kuin päästöistä aiheutuvasta pilaantumisesta.

Waddenzee-ratkaisussa<sup>41</sup> todettiin, että varovaisuusperiaate huomioon ottaen ”kaikki suunnitelmat tai hankkeet, jotka eivät liity suoranaisesti alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia, on arvioitava asianmukaisesti sen kannalta, miten ne vaikuttavat alueen suojelutavoitteisiin, mikäli objektiivisten seikkojen perusteella ei ole poissuljettua, että ne vaikuttavat kyseiseen alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa.”<sup>42</sup>

Viittaussäännöksillä luonnonsuojelulakiin ei siis ole tarkoitettu poissulkevasti määritellä, minkä lakien mukaisessa toiminnassa luonnonsuojelulakia olisi noudatettava. Luonnonsuo-

<sup>39</sup> Ehdotuksessa uudeksi YSL:ksi automaattisesti luvanvaraisten laitosten lista siirtyy osaksi lakia. Muutosta on perusteltu PL 80 §:llä asetuksenantovaltuuksista ja lainsäädäntövallan siirtämisestä sekä 18.1 §:n elinkeinonvapaudesta. YSL-ehdotus, yleisperustelut s. 55.

<sup>40</sup> Kts. KHO 2002:64 Vuosaaren satamahankkeesta. Vaikka hanke heikensi luonnonarvoja yhdessä muiden vaikutusten kanssa, ei se kuitenkaan heikentänyt niitä arvoja, minkä vuoksi alue oli otettu Natura 2000 –verkostoon.

<sup>41</sup> C-127/02 (*Waddenzee*)

<sup>42</sup> Kts. arviointivelvollisuudesta *Suvantola – Similä* 2011, s. 85-87.

jelulain perusteluissa todetaan epätarkoituksenmukaiseksi myöntää toisen lain mukainen lupa toiminnalle ja myöhemmin havaita luonnonsuojelulain asettavan esteitä lupaehtojen mukaisen hankkeen toteuttamiselle. Perusteluissa todetaan myös useissa laeissa käytetyn ”mitä muualla laissa säädetään”, mutta havainnollisuuden vuoksi lisätään nimenomainen viittaus luonnonsuojelulakiin.<sup>43</sup> Perustelu viittaussäännöksille ei siis liity vain lakien helpolukuisuuteen vaan ennen kaikkea prosessiekonomiaan. Ilman viittaussäännöstä mahdollinen luonnonsuojelulain ja ympäristöluvan konkurrenssi voitaisiin ratkaista vasta luvan myöntämisen jälkeen.<sup>44</sup> Prosessiekonomisten seikkojen lisäksi ympäristönkäyttöön liittyvän luvan myöntäminen vasta luonnonsuojelulain ja luvan välisen konkurrenssin ratkettua varmistaa myös, ettei luvan saaja ryhdy luonnonsuojelulain vastaisiin toimiin siinä uskossa, että ensiksi myönnetty lupa sallisi myös luonnonsuojelulain vastaisen toiminnan.<sup>45</sup>

*Asiakohtaisuuden periaatteen* mukaan viranomaisella ei ole toimivaltaa ratkaista toisen viranomaisen toimivaltaan kuuluvia asioita. Lupapäätöksellä ratkaistaan asiallisesti vain se asia, mikä kuuluu kyseisen viranomaisen toimivaltaan.<sup>46</sup> Ympäristönkäyttöön liittyvän lupaharkinnan konkurrenssi luonnonsuojelulakiin murtaa hieman tätä periaatetta; lupaviranomaisen tulee hylätä lupa, mikäli lupa on luonnonsuojelulain vastainen.<sup>47</sup> Ympäristönsuojelulain mukaisissa luvissa lupaviranomainen on AVI tai kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, kun taas luonnonsuojelulain mukaisena viranomaisena toimii ELY-keskus. Lupaviranomaisen on YSL 36 §:n mukaan pyydettävä lausunto ELY-keskukselta. Kohteen rajanneena luonnonsuojeluoikeuden asiantuntijana voisi ajatella ELY-keskuksen käsitystä sovellettavan lupaharkinnassa kaavamaisesti. Mikäli LSL 31 §:n, 48.2 §:n, 49.3 §:n tai 66.2-3 §:en mukaista poikkeamista ei tarvita, ympäristönsuojelulain mukainen lupaviranomainen kuitenkin ratkaisee asian omalla virkavastuullaan. Kohteen rajanneena viranomaisena ELY saa siis vain lausua kantansa lupaviranomaiselle, mutta ei määrätä luonnonsuojelulain tulkinnasta lupakäsittelyn yhteydessä. Asiantuntijaviranomaisen lausuntoa voi käytännössä pitää silti tosiasiallisesti sitovana<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> HE 79/1996 vp yksityiskohtaiset perustelut, Yleistä muista lakiehdotuksista.

<sup>44</sup> Tolvanen 1998, s. 239-243. Vihervuori (2000, s. 371) pitäisi absurdina sellaisten teoreettisten luparatkaisujen tekemistä, joita ei kuitenkaan voitaisi toteuttaa, joten luonnonsuojelulain sitovuus kohdistuu kulloinkin toimivaltaisiin viranomaisiin.

<sup>45</sup> Suvantola OTJP 2004 s. 471. Mahdollinen LSL 66.2-3 §:n mukainen poikkeaminen Natura 2000 –suojelusta vaatii valtioneuvoston päätöksen, jolloin käsittelyjärjestys on erilainen. Kts. Suvantola OTJP 2004 s. 464

<sup>46</sup> Mäenpää 1992 s. 193.

<sup>47</sup> Suvantola OTJP 2004 s. 475.

<sup>48</sup> Laakso, S. 1990, s. 258.

Asiantuntijaviranomaisen lausunnot luovat ennakoitavuutta ja johdonmukaisuutta soveltamiskäytäntöihin. Ongelmallista on erinäisten ei-sitovien luonnontieteellisten aineistojen soveltaminen liian kaavamaisesti. Lausunnon sitova vaikutus voi perustua vain siinä esitettyjen kannanottojen hyväksyttävyydelle. Tällöin vaikkapa luvanhakijan hankkima asiantuntijalausunto voi olla yhtä painava kuin legalisoidun asiantuntijaviranomaisen.<sup>49</sup>

Ensisijaisuusjärjestyksessä poikkeuksen muodostaa tilanne, jossa poikkeusluvan tarve ilmenee kesken lupakäsittelyn. Ratkaisussa KHO 2006:35 käsiteltiin poikkeamisen tarvetta vesilain mukaisessa rakentamisluvassa. Hanke edellytti, että sukeltaja käy siirtämässä vuollejokisimpukoita (*unio crassus*) paikasta toiseen. Rakentamislupa myönnettiin sillä edellytyksellä, että LSL 49.3 §:n mukainen poikkeamisen tarve selvitetään erikseen.

Luonnonsuojelulain valvonta onkin järjestetty säätämällä ELY:lle myös pakkokeinoimivalta, jonka käyttäminen on täysin ympäristöluvasta riippumatonta. Lähtökohtaisesti ympäristölupa-asioissa ELY:n ei kuitenkaan tule tyytymättömänä päätökseen hyödyntää ensisijaisesti pakkokeinoimivaltaansa vaan käyttää lupapäätökseen kohdistuvaa valitusoikeuttaan.

Yksittäisen hankkeen kohdalla luonnonsuojelulain vastaisuus voi olla vaikeasti määriteltävissä. Hankkeen vaikutuksia tulisi arvioida nimenomaan suojeltavan luonnonarvon osalta. LSL 29 §:n luontotyyppisuojaus kieltää luontotyyppien *ominaispiirteiden* muuttamisen, 47 § kieltää esiintymispaikan hävittämisen *suojellun lajin kannalta*, ja samoin LSL 49 §:n mukainen luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskielto on voimassa ainoastaan *kyseisen lajin kannalta*.<sup>50</sup> Luonnonsuojelumääräysten soveltaminen yksittäisessä tapauksessa on joskus hyvinkin tilanneherkkää.

KHO 2003:38 koski metsänkäyttöilmoitusta kolmella eri hakkuukuviolla. Hakkuiden kieltämistä hallintopakon uhalla vaativat kaksi naapuria ja paikallinen luonnonsuojeluyhdistys LsL 49 §:n nojalla. Hakkuut sallittiin kuvioilla 1 ja 3, mutta kuitenkin niin, että kuvioilla olevat liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikat eli pesäpuut ja muut kolopuut näitä ympäröivine suoja- ja ravintopuineen sekä tarpeellisine kulkuyhteyksineen jätettiin riittävän

<sup>49</sup> *Määttä* OTJP 2005, s. 396. Kts. pohjavesien asiantuntijaviranomaisen lausunnon painoarvosta ja ongelmista MAL:n mukaisissa harkinnassa *Vihervuori* 1989, s. 522-523.

<sup>50</sup> *Suvantola* OTJP 2004 s. 476.

laajoina hakkuun ulkopuolelle. Ennen hakkuiden aloittamista ympäristökeskus ja metsäkeskus velvoitettiin yhteistyössä rajaamaan sanotut kohteet. Hakkuuta ei saanut suorittaa liito-oravan lisääntymisaikana. Kuvion 2 osalta KHO kielsi ilmoituksen mukaisen uudistushakkuun, mutta totesi hakkuiden olevan mahdollisia uudella metsänkäyttöilmoituksella siten, ettei liito-oravan lisääntymis- tai levähdyspaikkoja myöskään kuviolla 2 hävitetä tai heikennetä, ja että kysymys luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa säädetyn kiellon noudattamisesta tältä osin voidaan tarvittaessa saattaa erikseen hallintopakkoasiana käsiteltäväksi. KHO perusteli pääasialkaisu selostamalla huomattavan laajasti yhteisöläinsäädäntöä, liito-oravan maantieteellistä esiintymistä, liito-oravan elintapoja, alueen metsää ja metsänkäyttöilmoituksen mukaisia hakkuukuvioita. Luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa säädetyn hävittämis- ja heikentämiskiellon voimassaolo ei myöskään riippunut liito-oravakannan voimakkuudesta tai siitä, mikä merkitys momentissa tarkoitettulla lisääntymis- tai levähdyspaikalla on lajin suojelutason tai muutoin sen kantojen kehittymisen kannalta.<sup>51</sup>

## 2.3 Vesilaki

VL 2:11.1 mukaisten luontotyyppien vaarantaminen on kielletty ilman 2 momentissa myönnettyä poikkeuslupaa. Jos tarkoitettun luontotyypin vaarantuminen aiheutuu hankkeesta, johon tarvitaan vesilain mukainen lupa, poikkeuslupa tutkitaan vesiluvan myöntämisen yhteydessä viran puolesta. Luonnonsuojelulain tapaan VL 2:11.1 mukaan kiellettyä ei ole pelkästään todellisten muutosten aiheuttaminen vesistössä. Toiminta on kielletty jo sillä perusteella, että se voisi vaarantaa luonnontilan. Metsälain (Metsäl 1093/1996) tapaan vesilain luontotyyppisuoja ei edellytä kohteen rajauspäättöstä.

Poikkeamisen edellytyksenä on, että poikkeaminen ei vaaranna kyseisen luontotyypin suojelun tavoitteita. Siitä, miten laajalle vesiluontotyyppien suoja ulottuu, on hieman vaihtelevia käsityksiä. Mm. eduskunnan ympäristövaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, että sektorikohtaisesti hajanainen lainsäädäntö ei turvaa riittävästi purojen suojelua luontotyyppinä. Vesilain säännös koskee vain uomaa eikä uoman lähiympäristöä, mikä puolestaan kuuluu metsälain soveltamisalaan.<sup>52</sup>

Ratkaisussa KHO 2006:7 oli kyse pienvesien suojelutavoitteista turvetuotannon luvallistamisessa. Asiassa pienvesistö kuului osaksi laajempaa luonnontieteellistä ja vesitaloudellista

<sup>51</sup> Ratkaisusta myös luvussa 3.4.4. Tapauksesta ennen KHO:n ratkaisua *Tolvanen YJ 1/1999*, s. 63-80

<sup>52</sup> *YmVM 22/2010 vp*, luvussa 3.4.

kokonaisuutta, jonka luontoarvoihin hankkeen tuottamat hydrologiset muutokset vaikuttivat. Hakemuksessa tarkoitettuun kahteen alle puolen hehtaarin suuruiseen lampeen ei voinut sisältyä lähes 300 hehtaarin suota. Tämän kokonaisuuden suojeleminen ei ollut mahdollista pienvesiluontotyyppinä ilman luonnonsuojelulain mukaisia ratkaisuja.

Luontotyyppien tunnistamisessa tulee myös arvioitavaksi kohteiden luonnontilaisuus tai luonnontilaisuudenkaltaisuus, joista puolestaan on päädytty kohtalaisen laveisiin tulkituksiin.

Ratkaisussa KHO 21.1.2005 t. 140 (lrs) suurten lähteiden arvioitiin olevan luonnontilaisia huolimatta ranta-alueen metsätaloudesta ja rakentamisesta.

Erillisen ennalta määritellyjä luontotyyppijä koskevan suojelujärjestelmän ohella luontoarvot tulee ottaa huomioon vesilain intressivertailujärjestelmässä. Voimakkainta suojaa saavat erikseen muiden lakien nojalla suojellut luontoarvot, mutta myös sen tarkemmin yksilöimättömät luonnontilaisuudet on otettava huomioon silloinkin, kun ne eivät nauti erikseen laissa mainittua oikeudellista suojaa. Intressivertailussa käytettävä yleisen edun käsite on soveltamisalaltaan huomattavan laaja, jolloin mm. luonnon- ja kulttuurimaisema kuuluu huomioonotettaviin intresseihin.<sup>53</sup>

Kolmantena suojeluinstrumenttina voidaan mainita VL 3:4.2 ehdoton luvanmyöntämisestä. Säännöstä on sovellettu vain Vuotoksen tapauksessa.<sup>54</sup> Säännöksen tehokkuutta ei pidä tarkastella ainoastaan hylättyjen lupien määrässä. On esitetty, että säännös toimisi jonkinlaisena ennakkokontrollina sen suhteen, millaisia lupahakemuksia ylipäänsä tuodaan käsiteltäväksi. Säännöksen sanamuodon voisi myös katsoa mahdollistavan nykyistä laveamman tulkinnan. Tällainen tulkintalinjan muutos muodostuisi kuitenkin ongelmalliseksi lainkäytön ennakoitavuuden kannalta. Normin käyttökynnys kun määriteltiin Vuotoksen tapauksessa. Koska ehdottoman luvanmyöntämisesteen aktualisoitumiskynnys on asettunut huomattavan korkeaksi, säännös on merkityksellinen vain poikkeuksellisen laajoissa hankkeissa.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> *Soininen* 2011, s. 56-60.

<sup>54</sup> Kts. luku 3.1.1.

<sup>55</sup> Mm. *Löyttyjärvi* 2004, s. 38. Vastaavan kokoluokan hankkeista Lokan (KHO 24.10.1968 t. 5144) ja Porttipahdan (KHO 18.6.1969 t. 3641) luparatkaisut eivät muodosta nykyään sovellettavaa oikeuskäytäntöä säännöksen soveltamisesta.



## 2.4 Lupaehdot

Luonnonsuojelulaista tai muistakaan säännöksistä poikkeaminen ei läheskään aina ole tarpeen, mikäli luonnonarvot voidaan turvata lain edellyttämällä tavalla lupaehdoin.<sup>56</sup> YSL 43.1,5 § mahdollistaa luontoarvoja koskevien lupamääräysten sisällyttämisen ympäristölupapäätökseen. Hollo pitää säännöstä ”kaatokohtana”, jonka alaan muihin kohtiin sopimattomat lupamääräykset voidaan lukea. Kyse ei silti ole harkinnanvaraisista lupaehdoista, sillä määräykset tämänkin kohdan mukaan ”on annettava”.<sup>57</sup>

Sanamuotonsa perusteella YSL 43.1,5 § koskee vain pilaantumisen tai sen aiheuttamien haittojen ehkäisemistä. Luonnonsuojelulain säännökset ovat voimassa, vaarantuivatpa suojelun tavoitteet immissioista, rakenteellisesta pilaantumisesta tai vaikkapa rakentamisesta johtuen.<sup>58</sup> Se, mitä luonnonsuojelulaissa säädetään, on voimassa joka tapauksessa, ja olisi epätarkoituksenmukaista antaa ympäristöluvan epäävä päätös, mikäli kielletyt seuraukset olisivat ehkäistävissä järjestämällä toiminta tarkoituksenmukaisesti. Suhteellisuusperiaatetta ja hallinnon lainalaisuusperiaatetta rikkomatta voidaan antaa sellaisia lupaehtoja, joita ilman ei olisi edellytyksiä luvan myöntämiselle.<sup>59</sup> Näin rajoittava lupaehto voi korjata luvan myöntämisedellytysten puutteita.<sup>60</sup> Oikeuskäytännössä on muillakin aloilla tulkittu, että luparatkaisua ei tulisi hylätä, mikäli asettamalla asianmukaiset lupaehdot se olisi hyväksyttävissä.<sup>61</sup> Luparatkaisussa ei siis tarvitse dikotomisesti joko hyväksyä tai hylätä hakemuksen mukaista lupaa, vaan lupaehtojen määräämisen voisi katsoa myös osittaiseksi luvaksi.<sup>62</sup> Vaikka ehto sinällään menisi ympäristönsuojelulaissa tarkoitettusta emissiosta aiheutuvan pilaantumisen ulkopuolelle, luvan hakijan kannattaa suostua tähän. Muussa tapauksessa lupahakemus voitaisiin hylätä luonnonsuojelulain vastaisena. Vaikka kyseessä onkin hakijan kannalta joko-tai –tilanne, suostumus on katsottava vapaaehtoiseksi, sillä lupahakemuksen hylkäämistä ei voida pitää menetyksenä, jota vastaan lainsäädäntö antaa

<sup>56</sup> *Suvantola – Similä* 2011, s. 236-241.

<sup>57</sup> *Hollo* 2001 s. 325.

<sup>58</sup> Poikkeuksena kuitenkin LSL 48.1 §, minkä mukaan LSL 39 §:n ja 42.2 §:n nojalla rauhoitetut lajit eivät estä maa- ja metsätalouden harjoittamista, rakentamista tai rakennus taikka laitteen tavanomaista käyttämistä.

<sup>59</sup> *Hollo* 2001 s. 326; *Suvantola – Similä* 2011 s. 237; *Suvantola OTJP* 2004 s. 478.

<sup>60</sup> *Vihervuori* 1981 s. 82-83; *Hollo* 2001 s. 303; *Vihervuori* 2002 s. 358-359; *Mäenpää* 1992 s. 224-225.

<sup>61</sup> *Mäenpää* 1992 s. 224-225.

<sup>62</sup> *Suvantola – Similä* 2011 s. 240.

suojaa.<sup>63</sup> Lupaehdot voivat käsitellä esimerkiksi toiminnan rajaamista maantieteellisesti suojeltujen arvojen ulkopuolelle tai ajallisesti suojellun lajin lisääntymisajan ulkopuolelle<sup>64</sup> taikka suojametsikön istuttamista tahi liikenteen järjestämistä haittojen ehkäisemiseksi<sup>65</sup>.

KHO 1998:83 koski 300 000 m<sup>3</sup> maa-ainesten ottolupaa 20 vuodeksi. Alueellinen ympäristökeskus oli kumonnut kunnanhallituksen myöntämän luvan maisemakuvan turmeltumisen vuoksi. KHO:n suullisessa käsittelyssä luvan hakija esitti, että lupaehdot voitaisiin puolittaa ajallisesti ja määrällisesti. KHO palautti asian kunnanhallitukselle.

KHO 2007:18 käsitteli muiden valitusperusteiden ohella kallion murskaustoiminnasta aiheutuvia vaikutuksia luontodirektiivin liitteessä IV (b) mainitun ja luonnonsuojeluasetuksen nojalla rauhoitetun hajuheinän (*Cinna latifolia*) esiintymispaikalle. Hajuheinän esiintymän turvaamiseksi luvan hakija veloitettiin toimittamaan selvitys hajuheinälle aiheutuvista vaikutuksista ja suunnitelma pölyn tai valumavesien aiheuttamien haittojen ehkäisystä alueellisen ympäristökeskuksen hyväksyttäväksi. Toimintaa ei saanut aloittaa ennen arvioinnin hyväksymistä. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen saattoi myöhemmin täydentää lupaehdot selvityksen perusteella. Mikäli selvitys osoittaa hajuheinän olevan häviämisaarassa, toiminta tulee keskeyttää, jollei alueellinen ympäristökeskus ole myöntänyt LSL 49.3 §:n mukaista poikkeusta.

## 2.5 Haittojen kompensoiminen

Euroopan komission antamassa luontodirektiivin 12 artiklan tulkintaohjeessa ehdotetaan, että luontodirektiivin liitteen IV (a) eläinlajin lisääntymis- tai levähdyspaikan hävittämis- ja heikentämiskiellon tulkinnassa voidaan käyttää aktiivisia toimenpiteitä kielletyn seurauksen estämiseksi ja näin luoda perustellummat edellytykset 16 artiklan mukaiselle poikkeamiselle. Tällä tarkoitetaan sitä, että vaikka lisääntymis- tai levähdyspaikkoja hävitettäisiin tai heikennettäisiin jossain, luodaan populaatiolle vastaavat säilymismahdollisuudet toisaalla. Toimenpiteiden käyttökelpoisuus luonnollisesti riippuu hyvin paljon lajista ja sen vaatimasta elinympäristöstä. Tulkintaohjeen mukaan tällaista ekologista hyvitystä ei kuitenkaan tule käyttää ensisijaisena tapana turvata lajin lisääntymis- ja levähdyspaikkoja, vaan lajin luontodirektiivin 16 artiklan poikkeamisedellytysten tulee edelleen täyttyä. Täl-

<sup>63</sup> Kts. Mäenpää 1992 s. 223-224.

<sup>64</sup> Suvantola – Similä 2011 s. 237.

<sup>65</sup> Ekroos ym. 2010 s. 586.

löin kompensatio ei korvaa poikkeamista, vaan vähentää poikkeamisen mahdollisesti haitallisia vaikutuksia.<sup>66</sup> Etusijajärjestyksessä haittojen kompensoimisen tulee olla vasta kolmas käytettävistä vaihtoehdoista haittavaikutusten välttämisen ja haittojen minimoinnin, korjaamisen ja vähentämisen jälkeen.<sup>67</sup> Mahdollisuutta on käytetty harvakseltaan.<sup>68</sup>

LSL 69.2 § sisältää erikseen Natura 2000 –verkostoa koskevan säännöksen, jonka mukaan LSL 66.2-3 §:ien mukaisen poikkeamisen aiheuttama luonnonarvojen heikentyminen on kompensoitava. Säännöksen mukaan ympäristöministeriön on välittömästi ryhdyttävä toimiin heikentymisen korvaamiseksi. Vaikka kompensointivelvollisuus on asetettu LSL:ssa ympäristöministeriölle, EU:n valtioneuvoston päätös kieltää viranomaista myöntämästä tukea yritykselle, ellei yritys toimi viranomaisen toimeksiannosta infrastruktuurin urakoitsijana. Näin kompensoimisen kustannukset on säilytettävä luvanhakijalle.<sup>69</sup>

Kompensaatiolla voitaneen kylläkin luoda edellytyksiä LSL:n mukaiselle poikkeuksen myöntämiselle lupaehdoin.<sup>70</sup> *Suvantola* katsoo, että mainitunkaltaisen kompensatorisen ehdon antaminen luvan yhteydessä edellyttäisi ELY-keskuksen lausuntoa, jossa todettaisiin, ettei hanke ole esitettyjen lupaehdojen mukaisena LSL:n vastainen.<sup>71</sup> Näkemystä ei voi perustella ainakaan ympäristöluvanvaraisessa toiminnassa luottamuksensuojaperiaatteen näkökulmasta (mitä kirjoittajan voisi olettaa *prima facie* ajatelleen).<sup>72</sup> Nimittäin YSL 100.1 §:n mukaan toimintaa ei saa aloittaa, ennen kuin siihen oikeuttava lupapäätös on lainvoimainen. Tällöin luvan hakija ei tule ryhtyneeksi (pakkokeinojen uhalla) mihinkään lupaehdoissa määrättyihin toimiin, vaikka muutoksenhakijana olisikin ELY-keskus.<sup>73</sup> Eihän ELY-keskus voisi myöskään määrätä lopullisista lupaehdoista pelkästään lausunnon antavana viranomaisena.<sup>74</sup> Toisekseen käsitys olisi vastoin hallinnon lainalaisuusperiaatetta

<sup>66</sup> *Euroopan Komissio* 2007 s. 63.

<sup>67</sup> *Suvantola* YJ 3-4/2005 s. 42.

<sup>68</sup> Kts. muista kansainvälisistä ekologisen kompensaation sovellutuksista mm. *Suvantola* 2008, passim; *Bayon* 2008, s. 153-156.

<sup>69</sup> *Suvantola* YJ 3-4/2005, s. 52. EY:n perustamissopimuksen 87 art. on nykyään Lissabonin sopimuksen 107 art.

<sup>70</sup> *Suvantola* YJ 3-4/2005, s. 57-60.

<sup>71</sup> *Suvantola – Similä* 2011 s. 242.

<sup>72</sup> Myös muissa kuin YSL:n mukaisissa hankelajeissa LSL 61.3 §:n mukainen valitusoikeus määräytyy pelkkää ELY-keskusta useammalle toimijalle. Jos valitusoikeus määräytyy LSL:n mukaan, tällöinkään peruuttamattomiin toimiin ei tulisi ryhtyä, ennen kuin lupa tai muu relevantti hallinnollinen ratkaisu on saanut lainvoiman.

<sup>73</sup> Luottamuksensuoja voi johtaa päätöksen pysymiseen, mikäli oikeussubjekti on jo ehtinyt järjestää elämänsä tai liiketoimintansa luottaessaan päätöksen pysyvyyteen ja päätöksen muuttaminen johtaisi melkoiseen haittaan tuohon oikeutettuun oletamaan nähden. *Suviranta*, LM 7-8/2004, s. 1421.

<sup>74</sup> Kts. luku 2.2.

(PL 2.3 §). Koska laki ei tunne kyseistä sitovaa ennakkotietomenettelyä, ELY-keskuksen tiedoksiannon katsottaisiin kuuluvan viranomaisen neuvontavelvollisuuden (Hallintolaki, [HL 434/2003] 8 §) piiriin. Suomalaisessa hallinto-oikeudessa on vanhastaan pidetty periaatteena sitä, ettei neuvon antanut virkamies vastaa neuvonsa oikeellisuudesta tai ainakaan ole velvoitettu noudattamaan edes itse antamaansa selvästi lainvastaista neuvoa.<sup>75</sup> Tätä on perusteltu sillä, että neuvon kysyminen on vapaaehtoista, eikä se rajaa luvanhakijan oikeutta menetellä haluamallaan tavalla.<sup>76</sup> Lisäksi voisi ajatella luonnonolosuhteissa tapahtuvan muutoksia sukcession tai jonkun ulkoisen tapahtuman vaikutuksesta, jolloin viranomainen saattaisi tulla antaneeksi kannanoton, joka rajoittaisi myöhemmin tämän tehtäviin kuuluvaa luonnonsuojelulain laillisuusvalvontaa luonnonsuojelulainsäädännön vastaisesti.

Mitä tulee YSL:sta aiheutuviin biodiversiteetin turvaamisvelvoitteisiin, lupaehtoissa on tarvittaessa syytä antaa määräyksiä, jotka voivat koskea haitan korvaamista ennallistamistoimin *in situ*. Siitä huolimatta, että YSL 42.1,4 §:n sanamuoto ei itsessään vielä kiellä ekologisen kompensaation lupaehtoja toisaalla toiminnan sijoituspaikasta, ainakin *Suvantola* esittää, ettei tällaisia velvoitteita voisi asettaa.<sup>77</sup> Myöhemmissä luvuissa käsiteltävän YSL-esityksen 11 §:n sanamuoto asettaa huomattavasti ilmeisemmän esteen *ex situ* kompensaation käyttämiseen säännöksen soveltamisalalla.

## 2.6 Poikkeaminen

Kaikkeen luonnonsuojelulain mukaiseen suojeluun voidaan hakea poikkeusta, joskin eräisiin suojelutyyppeihin poikkeuksen myöntämiskynnys on huomattavan suuri.<sup>78</sup> Sama koskee VL 2:11.1 mukaan suojeltuja luontotyyppjä, mikäli hanke ei edellytä vesilain mukaisista lupaa.<sup>79</sup> Poikkeamiselle asetetut vaatimuksen poikkeavat huomattavasti eri suojeluinstrumenttien välillä. Ääripäinä voidaan pitää LSL 66.2 §:n mukaista valtioneuvoston pää-

<sup>75</sup> *Mäenpää* 2000, s. 285-286.

<sup>76</sup> *Kuusikko* 2000, s. 531. Toisinaan neuvonta on katsottava julkisen vallan käyttämiseksi jopa korvausvastuuseen saakka. Kts. KKO 1989:50 jossa virkamiehen virheelliset neuvot johtivat vahingonkorvausvastuuseen. Antaessaan virheellisiä neuvoja paluumuuttajalle Suomeen häntä koskevista säännöksistä ja määräyksistä tietojen tarkoitus ja laatu huomioon ottaen työvoimaneuvojan katsottiin käyttäneen julkista valtaa. Useimmiten luottamussuojaan perustuvia ratkaisuja on annettu verotuspäätöksistä tulkinnanvaraisten ohjeistuksien vuoksi.

<sup>77</sup> *Suvantola* YJ 3-4/2005, s. 55.

<sup>78</sup> *Suvantola* YJ 2/2005, s. 52. Kts. kokoavasti poikkeuksista ja niiden perusteista *Suvantola* DL 4/2003.

<sup>79</sup> Jos toiminta vaatii sekä ympäristö- että vesiluvan, nämä käsitellään samanaikaisesti, milloin VL 2:11.2 mukaisesti poikkeaminen otetaan käsiteltäväksi viran puolesta.

töstä Natura 2000 –suojelusta poikkeamisesta ja LSL 34.2 §:ssä tarkoitettua poikkeamista maisemansuojelusta, jolle ei ole käytännössä lainkaan määritelty oikeudellisia edellytyksiä.

Poikkeamissäännökset on kirjoitettu muotoon ”voi myöntää”, jolloin luvanhakijalla ei ole subjektiivista oikeutta saada poikkeusta.<sup>80</sup> Poikkeusta ei ole pakko myöntää, vaikka oikeudellista estettä luvan myöntämiselle ei olisikaan. Harkinnanvaraisuutta korostaa se, että epäävän ratkaisun seurauksena maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija on oikeutettu taloudelliseen korvaukseen. Kun subjektiivista oikeutta lupaan ei ole, LSL 5 §:n mukainen suotuisan suojelutason tavoite ei pääse karkaamaan jatkuvien poikkeusten myöntämisen vuoksi. Toiseksi on yhteiskuntataloudellisesti edullisempaa huolehtia suojelutasosta kevyemmällä sääntelyinstrumenteilla raskaampien keinojen kuten suojeluohjelmien sijasta.<sup>81</sup>

Eri poikkeamissäännöksillä on hieman vaihtelevia oikeudellisia edellytyksiä, joiden täytyessä lupa saadaan myöntää. Kaikkia tapauksia koskevat saman HL 6 §:n mukaiset periaatteet, joista keskeisimmät ovat yhdenvertaisuus-, objektiviteetti- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteet.<sup>82</sup> Näiden lisäksi tulee ottaa huomioon ympäristöoikeudessa olennainen varovaisuusperiaate. Epävarmuus toiminnan seurauksista ei saa olla perusteena suojelutoimien lykkäämiselle. Varovaisuusperiaatetta noudattaen on oltava varmuus siitä, että siinä tapauksessa, jos poikkeamisen edellytyksenä on suotuisan suojelutason säilyttäminen, poikkeaminen ei heikennä suojelutasoa. Luonnollisestikaan aukotonta varmuutta mistään ei voi olla, mutta viranomaisen laaja harkintavalta edesauttaa periaatteen soveltamista. Kysymys onkin pitkälti siitä, millaisia seurauksia hankkeesta voisi syntyä suojeltavalle populaatiolle tai sen elinympäristölle.

Poikkeamiskynnys jää joustavan harkinnan vuoksi lupaviranomaisten ja muutoksenhakutuomioistuinten soveltamiskäytännön varaan. Lupakynnystä alentaa hallinnon tarkoitussidonnaisuusperiaate. Jos haettu lupa ei näytä haittaavan suojelun tavoitetta, ei ole vahvaa syytä olla myöntämättä lupaa.

---

<sup>80</sup> Esim. Luontotyypeistä *Kuusiniemi* 2001 s. 229-230; Lajirauhoitussäännöksistä ja esiintymispaikkojen suojelusta *Kallio* 2001 s. 168; yleisemmin *Suvantola – Similä* 2011 s. 247. *Mäenpää* (1992, s. 151) määrittelee päätöksen vapaaharkintaisuuden kahden samanaikaisesti toteutuvan ehdon perusteella: 1) ratkaisun lopputulosta ei ole ennalta määrätty, vaan viranomaisen ”voi” tai ”saa” antaa luvan 2) päätöksen edellytyksiä ei myöskään ole määritelty lainsäädännössä. Useimmissa LSL:n mukaisissa poikkeamisedellytyksissä on säädetty vähimmäisedellytykset, joiden tulee täytyä poikkeuksen myöntämiseksi, mutta tämänkin ehdon täyttymisen jälkeen viranomaisen voi käyttää vapaata harkintaansa.

<sup>81</sup> *Suvantola* DL 4/2003, s. 672.

<sup>82</sup> Kts. lupaharkinnassa sovellettavista oikeusperiaatteista luku 3.1.2.

*Yhdenvertaisuusperiaate*<sup>83</sup> on keskeisin harkintaa rajoittava tekijä. Yhdenvertaisuusperiaatteella tähdätään olennaisilta osin samankaltaisten tapausten ratkaisemiseen samalla tavalla. Mikäli lupaviranomainen ratkaisee yhden hakemuksen poikkeusluvanhakijan eduksi, seuraava vastaavissa oloissa lupaa hakeva voi perustellusti odottaa saavansa yhtä edullisen ratkaisun. Vaikka luvan hakija ei subjektiivisesti olisikaan oikeutettu lupaan, tämä tulee myöntää syrjimättömän kohtelun perusteella. Jos lupaviranomainen (tai muutoksenhaku-uomioistuin) alkaisi myöntää poikkeuslupia tavan takaa, normiston tavoite vesittyisi. Lupaviranomainen tuskin koskaan joutuu ratkaisemaan kahta täysin identtistä tapausta. Yhdenvertaisuusvertailussa kyse onkin siitä, että vertailu tehdään relevanttien kriteerien suhteen. Toisin sanoen on punnittava, onko yhdenvertaisuuden loukkaus *prima facie* sen laatuinen, että viranomaisen tulisi perustella menettelyään tai hallinto-oikeuden puoltaa luvan myöntämistä tasapuolisuuden nimissä silloinkin, kun merkityksellisiä eroja tapausten välillä on löydettävissä. Yhdenvertaisuutta arvioitaessa pitää myös kiinnittää huomiota siihen, mitkä huomioon otettavista seikoista ovat vertailukelpoisia. Esimerkiksi luontotyypisuojelun poikkeamisedellytys voi muodostua joko sen pohjalta, etteivät suojelun tavoitteet huomattavasti vaarannu tai siitä, että suojelun estämä hanke on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä. Tällöin vertailtavaksi kahden hankkeen välillä voidaan ottaa joko ensimmäinen tai toinen kriteeri.<sup>84</sup>

LSL 48.1 §:n mukaan rauhoitussäännökset tai kasvilajin suojelusäännökset eivät estä alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan eivätkä rakennuksen tai laitteen tarkoituksenmukaista käyttämistä. Soveltamisalan rajoitus tuntuu suojelun tehokkuuden kannalta epätarkoituksenmukaiselta, sillä soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu tyypillisimmät suojelutavoitteita haittaavat toiminnot. Muun muassa metsähakkuita voidaan pitää eräinä suurimmista uhanalaisuutta aiheuttavista maankäytön muodoista.<sup>85</sup> Lisäksi alueen käytön suunnittelulla voitaisiin toimintaa monissa tapauksissa kokonaan estämättä välttää suojelun tavoitteita haittaavat toimenpiteet. Aiempana esitettiin, että pidättyväinen suhtautuminen luonnonsuojelulain mukaisten poikkeusten myöntämiseen on yhteiskuntataloudellisesti edullisempaa, sillä suotuisaa suojelutasoa ei tarvitse ennakkollisesti varmistaa laajoilla suojeluohjelmilla. Kyseinen rajoitussäännös näyttäisi käyttäytyvän

<sup>83</sup> Yhdenvertaisuusperiaatteesta myös luvussa 3.1.2.

<sup>84</sup> *Kuusiniemi* 2001 s. 228-231.

<sup>85</sup> *Kallio* 2001 s. 155, 168.

päinvastoin; suljettaessa keskeisimmät suojelutasoa uhkaavat toiminnot lain soveltamisalan ulkopuolelle suotuisa suojelutaso on varmistettavissa vain ennakkollisesti riittävän laajoilla suojeluohjelmilla. Säännöstä on tulkittava kuitenkin suppeasti, eikä esimerkiksi turpeenosto kuulu sen soveltamisalaan.<sup>86</sup>

## 2.7 Metsälaki

MetsäL 10 §:ssä määritellään joukko monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä elinympäristöjä (avainbiotooppeja). Jos luettelossa oleva kohde on luonnontilainen tai luonnontilaisen kaltainen sekä selvästi ympäristöstään erottuva metsän hoito- ja käyttötoimenpiteet tulee tehdä elinympäristöjen ominaispiirteet säilyttävällä tavalla. Täyttä luonnontilaa kohteelta ei vaadita. Jos vain osa kohteesta täyttää luonnontilaisuusvaatimuksen ja on selvästi erottuva, kyseessä voi olla avainbiotooppi. Esimerkiksi osin ojitettu suo, jonka läpi on vedetty maantie ja metsäautotie, voi joltain osalta täyttää avainbiotoopin kriteerit.<sup>87</sup>

Metsälain järjestelmä poikkeaa myös luonnonsuojelulaista ja vesilaista siten, etteivät metsän hoito- ja käyttötoimenpiteet ole luvanvaraisia<sup>88</sup>, kuten ei myöskään avainbiotooppien käsittely. Lupajärjestelmän sijasta MetsäL:n mukainen valvontajärjestelmä perustuu ennakoilmoitukseen ja mahdollisesti tämän seurauksena annettavaan käsittelykieltoon.

Avainbiotooppien suojelu metsälain nojalla koskee vain metsätaloutta. Mikäli maanomistaja haluaa muuttaa maansa palvelemaan esimerkiksi rakentamista, avainbiotoopin ominaispiirteiden turmelemiselle ei ole estettä.<sup>89</sup> Sama pätee tilanteisiin, joissa avainbiotoopin turmeleminen johtuu muusta kuin metsätaloutta palvelevasta ojitamisesta.<sup>90</sup> Esimerkiksi pellon kuivattaminen on maankäyttömuodon muuttamista. Jos kuivatusvedet johdetaan metsämaalle tehdyn ojan kautta, mahdollinen metsälain mukaisen avainbiotoopin turmeluminen ei estä kuivattamista, koska ojitus ei palvele metsätaloutta.<sup>91</sup>

<sup>86</sup> *Suvantola* LM 2006, s. 575.

<sup>87</sup> *Juvalainen* 2010, s. 21.

<sup>88</sup> Poikkeuksena hakkuut valtioneuvoston määrittelemissä suojametsissä (MetsäL 12.2 §).

<sup>89</sup> Jos maankäyttömuodon muuttaminen edellyttää hakkuuta, metsänkäyttöilmoitus tulee jättää. Mikäli maankäyttömuodon muuttaminen ei edellytä hakkuuta, mutta kylläkin turmelee avainbiotoopin ominaispiirteet, metsänkäyttöilmoitusta ei tarvita. *Kiviniemi* 2004, s. 234-235.

<sup>90</sup> *Kiviniemi* 2004, s. 318.

<sup>91</sup> *Laaksonen* YJ 2/2002, s. 40.

Koska ympäristönsuojelulaki ei sisällä viittauksia metsälain avainbiotooppisuojaan ja metsälain soveltamisala on rajattu metsätalouteen, metsälain avainbiotooppisuoja ei lähtökohtaisesti voi vaikuttaa ympäristölupaharkintaan voimassaolevassa laissa. Joskin mm. turvetuotantoalueen lupahakemuksen luontoselvityksiä koskevassa muistiossa mainitaan, että metsälakikohteet on syytä ottaa mukaan luontoselvitykseen.<sup>92</sup> KHO lausui ratkaisussaan 27.8.2010 t. 1975 Outokummun Riihilahden kaivoksesta, ettei ympäristölupa-asiaa voitu ratkaista, olivatko pienten uomien lähiympäristöt metsälakikohteita. Kun metsätalous oli väistyvä maankäyttömuoto, eivät metsälain säännökset voineet muodostaa ympäristölupaan perustuvaa kaivostoiminnan estettä.

*Pärnänen* huomauttaa, ettei mainitusta ratkaisusta tule tehdä *e contrario* päätelmää, jonka mukaan MetsäL 10 § ei koskaan voisi vaikuttaa ympäristölupaharkintaan. YSL 42.1,4 §:n erityisten luonnonolosuhteiden huonontumisen arvioinnissa tai 6 §:n mukaisessa sijoituspaikkaharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon metsäluonnon avainbiotoopit. Päästöistä aiheutuva pilaantuminenkin saattaisi kohdistua metsän avainbiotooppiin. Esimerkkinä *Pärnänen* mainitsee pienveden välittömän lähiympäristön muuttamisen muokkaamalla uomaa mekaanisesti niin, että veden happamuuden muutos vaikuttaa siitä riippuvaiseen eliöstöön. Koska kyse on avoimen yleissäännöksen tulkinnasta, voisi sillä seikalla, että ympäristö on mainittu metsälaisissa, olevan jonkinlaista normatiivista vaikutusta säännöksen tulkinnassa.<sup>93</sup> MetsäL 10.2,6 §:n mukaisille jyrkänlehtisille ja niiden välittömille alusmetsille annettiin painoarvoa ratkaisussa KHO 8.12.2010 t. 3653 MAL 3.1,2 §:n mukaisina erikoisina luonnonesiintyminä, jotka tuli rajata ottoalueen ulkopuolelle.

Vaikka suojelusäännökset eivät juuri vaikuta ympäristöluvan myöntämisedellytyksiin tai lupaehtoihin, eräissä hankkeissa metsälain säännökset tulee ottaa huomioon ilman erillistä mainintaa hankkeen suunnittelussa.

MetsäL 14.2,4 § vapauttaa metsänkäyttöilmoituksen jättämisvelvollisuudesta, mikäli kyse on tie-, oja-, vesijohto-, viemäri-, sähkö- tai muun vastaavan linjan hakkuusta. Ilmoitusvelvollisuus kuitenkin on voimassa, mikäli hakkuu voisi koskea metsälain avainbiotooppeja. Tien hakkaamisesta ei ole ilmoitusvelvollisuutta, mikäli kyse on yleisestä tai yksityisties-

<sup>92</sup> *Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus* 2009, s. 11. Suosituksessa todetaan, että kohteet kuvaavat alueen monimuotoisuutta, minkä vuoksi ne on syytä mainita luontovaikutuksia arvioitaessa oikeudellisen velvoittavuuden puutteesta huolimatta.

<sup>93</sup> *Pärnänen* 2012, s. 25.



tä<sup>94</sup>, eli soveltamisalaan jäävät vain kiinteistön *omat tiet*<sup>95</sup>. Omien teiden verkosto voi olla hyvinkin merkittävä esimerkiksi isolla metsäkiinteistöllä. Ympäristöluvanvaraisen toiminnan kannalta esimerkiksi turvetuotantoalueet perustetaan usein varsin isoille maanomistuksyksiköille. Tällöin tieyhteyksien rakentamisessa tulee ottaa huomioon MetsäL 10 ja 14 §:t talousmetsän läpi kulkuyhteyksiä rakennettaessa.<sup>96</sup> Tie katsotaan avainbiotooppisääntelyn rajoittamaksi metsätieksi, mikäli yli puolet tien käytöstä on metsätalouskäyttöä.<sup>97</sup>

Säännös koskee myös linjoja ja johtoja. Johtojen vetäminen on sangen harvoin tarpeellista metsätalouden kannalta, joten tuntuisi luontevalta ajatella näiden olevan MetsäL 10 §:n mukaisia kohteita silloinkin, kun ne eivät pääasiallisesti palvele metsätaloutta. Erinäisten sähkö- ja tietoliikennejohtojen vetäminen voi olla ympäristöluvanvaraisen toiminnan kannalta jopa välttämätöntä. Sama pätee vesijohtoihin, viemärointiin ja ympäristöluvanvaraisessa toiminnassa varsin tyypillisesti jäteveden johtamiseen purkupaikkaansa. Metsälain avainbiotooppisuojaus ei tästä huolimatta aseta MetsäL 3.1 §:n johdosta rajoituksia sähköjohtojen vetämiselle. Johtolinjan hakkuusta tulee kylläkin jättää metsänkäyttöilmoitus.<sup>98</sup>

Myös metsälain avainbiotooppisuojaus voi hakea poikkeusta MetsäL 11 §:n nojalla. Poikkeamisedellytyksenä vaaditaan, että suojeluvuorituksen täyttämistä aiheutuu maanomistajalle taikka hallintaoikeuden tai muun sellaisen erityisen oikeuden haltijalle metsäntuoton vähenemistä tai muuta taloudellista menetystä, joka ei ole vähäistä.

Säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi turvetuotantohankkeessa, jossa perustetaan kiinteistömuodostamislain (554/1999) 154.1,3 §:n mukainen rasite kuivatusojiin, ja metsälain avainbiotoopit rajoittavat metsätalouteen soveltuvaa alaa entisestään. Vaihtoehtona on tietysti kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain (1094/1996) mukainen metsänhoidon ympäristötuki, jolloin poikkeusta ei voida myöntää MetsäL 11.2 §:n nojalla.

<sup>94</sup> HE 218/1998 vp. 14 §:n yksityiskohtaiset perustelut. YksTieL:n 7.2 §:n mukaan yksityistietä ei saa tehdä, jos tien tekemisestä voi aiheutua huomattavaa luonnon turmeltumista tai ympäristön kulttuuriarvojen vähenemistä taikka muu niihin verrattava yleisen edun loukkaus.

<sup>95</sup> Kiinteistön omassa käytössä olevaa tietä kuvaisi kielellisesti parhaiten sana ”yksityistie”, minkä merkitys muodostuu kuitenkin yksityistielain systemaattisesta rasiteperustasta. Yksityistielakia ei siis sovelleta *omiin teihin*. Ekroos, ym. 2010, s. 468.

<sup>96</sup> Pappila 1998, s. 158.

<sup>97</sup> Kiviniemi 2004, s. 316.

<sup>98</sup> Laaksonen 2002, s. 38.

Menetyksen vähimmäiskynnyksen ylityttyä tilanteessa, jossa tukirahoja ole jäljellä, lain tavoitteiden vastainen avainbiotoopin turmeleminen on sallittava.<sup>99</sup>

## 2.8 Muut säännökset

Muussakin ympäristönkäytön sääntelyssä on luvanmyöntämiseenä pilaantumista, luonnon turmelemista tai maisemakuvan ja kauneusarvojen turmelemista ehkäiseviä normeja. Yleensä näitä normeja sovelletaan menettelyllisesti erillisenä varsinaisesta ympäristölupamenettelystä. Ympäristöluvantarve ratkaistaan siis itsenäisesti. Mainitsen näistä tietyjä hanketyyppejä koskevista säännöksistä esimerkin maa-ainesten otosta, kaivossääntelystä ja yksityisteistä.

Maa-ainesten ottamisessa kaunista maisemakuvaa, luonnon merkittäviä kauneusarvoja ja erikoisia luonnonesiintymiä sekä luonnonolosuhteita huomattavan laajalle ja vahingollisesti ulottuvilta muutoksilta suojaa MAL 3.1 §. Säännöksen antama suoja painottuu voimakkaasti geomorfologisten esteettisten maisemien suojaamiseen ja vähemmän biodiversiteettiin. Säännös on tuottanut runsaasti oikeuskäytäntöä. Keskeisenä ratkaisulinjana on pidetty harjijensuojeluohjelman melko kaavamaisista soveltamista. Myös muille paikallisille ja seudullisille selvityksille on annettu painoarvoa lupaharkinnassa.<sup>100</sup> Inventointiaineistojen – erityisesti harjijensuojeluohjelman – voimakkaasta näyttöpresumptiosta huolimatta täysin poikkeaviakin ratkaisuperusteita on ilmennyt.<sup>101</sup> Vaikka säännös tosiasiallisesti vaikuttaa hankkeen toteutuskelpoisuuteen, maa-aineslupakäsittely ja ympäristölupakäsittely pidetään prosessuaalisesti erillä toisistaan. Mikäli MAL 3.1 § aiheuttaa varsin ilmeisen luvanmyöntämiseen, ei ympäristöluvan myöntämisellekään ole edellytyksiä.<sup>102</sup>

Ratkaisussa KHO 25.6.2003 t. 1541 kunnan ympäristölautakunta oli myöntänyt maa-ainesluvan. Lupaehdoissa todettiin, että jos alueella on liito-oravan pesäpuita, on noudatettava LSL 49 §:n määräyksiä. KHO oli saman päivänä antamassaan Konikallion ratkaisussa (KHO:2003:38) selvittänyt alueen liito-oravan esiintymistä varsin yksityiskohtaisesti alueella. KHO hylkäsi luvan MAL 1.2 §:n viittaussäännökseen vedoten.

<sup>99</sup> Kuusiniemi 2001, s. 212.

<sup>100</sup> Vihervuori 1989, s. 205-208; Ekroos, ym. 2010, s. 307-308.

<sup>101</sup> Vihervuori 1989, s. 197-204.

<sup>102</sup> Vihervuori 2000 s. 371.

Kaivoslupahakemukseen on KaivosL 34.3,2 §:n mukaisesti liitettävä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus sekä tarvittaessa LSL 65 §:n mukainen Natura-arviointi. Ratkaisussa KHO 26.1.2009 t. 175 todettiin, että luonnonsuojelulakia on viittaussäännöksen vuoksi noudatettava jo valtausvaiheessa. Näin luonnonsuojelulainsäädännön vastaisia toimenpiteitä ei voida sallia valtauspäätöksessä ilman, että alueellinen ympäristökeskus oli ensin myöntänyt poikkeusluvan. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että tarvittavaa ympäristölupahakemusta ei voida hylätä lainvoimaisen kaivosluvan jälkeen luonnonsuojelulain nojalla.

KaivosL 48.2 §:n mukaan kaivoslupaa ei saa myöntää, mikäli toiminta aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia. KaivosL 52.3,8 §:n mukaan kaivosluvassa voidaan antaa määräyksiä toimintaa koskevista seikoista sen varmistamiseksi, ettei toiminnasta aiheudu laissa kiellettyä seurausta. KaivosL 48.2 § on siis ehdoton luvanmyöntämisestä, jonka vuoksi voidaan ottaa huomioon sellaisiakin luonnonsuojelullisia arvoja, jotka eivät saa luonnonsuojelulain suojaa. Sanottu luvanmyöntämisestä voisi tulla esiin lähinnä hyvin laaja-alaisissa kaivoshankkeissa, joiden ympäristövaikutukset olisivat huomattavan laajoja ja syväällekyäviä.<sup>103</sup>

YksTieL 7.2 §:n estää tien rakentamisen, mikäli siitä aiheutuu huomattavaa luonnon turmeltumista tai ympäristön kulttuuriarvojen vähentymistä taikka muu niihin verrattava yleisen edun loukkaus.<sup>104</sup> Sanotun momentin tarkoituksena on suojata rasisoikeudellisesta perustasta riippumattomia yleisiä etuja. Säännös jää käyttöalaltaan tavoitettaan suppeammaksi, sillä säännös ohjaa vain yksityisen tien rakentamista rasitteellisena käsitteenä. Edellä käsitellyt omat tiet jäävät tällöin säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Soveltamisalansa kapeudesta huolimatta säännöstä voitaisiin tarvittaessa käyttää luvan hylkäämiseen, joskin se on ollut harvinaista. Ratkaisussa KKO 1984-II-3 tie-, autopaikka- ja venevalkamaoikeus palautettiin toimitusmiehille, sillä rakentaminen olisi turmellut lehdon.

<sup>103</sup> Toisin kuin ympäristölupaharkinnassa, alueen asutus- ja elinkeino-olojen osalta haittojen arvioinnissa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi alueen maisema- ja kauneusarvot. Lähtökohta luvanmyöntämisesteen soveltamiselle on kuitenkin sellainen haittojen vakavuus, jota ei voida lupamääräyksin poistaa. *HE 273/2009 vp*, s. 105. Säännöksen muotoilu näyttäisi joidenkin sanamuotojen osalta, sekä lain perustelujen mukaan lähenevän VL 3:4.2 ehdotonta luvanmyöntämisestettä, minkä soveltamisesta kts. Vuotos-ratkaisu KHO 2002:86.

<sup>104</sup> YksTieL 7 a §:ssa säädetään Natura 2000 –suojellusta alueesta. Jos tieoikeutta ei voida kohtuullisin lisäkustannuksin perustaa niin, etteivät suojelun tavoitteet vaarannu, valtio on velvollinen korvaamaan haitan tai lunastamaan alueen. Mikäli hanke estyisi 7.2 §:n luonnon turmeltumisen vuoksi, korvausvelvollisuuttakaan ei ole.

KKO katsoi toimituksessa selvitetyn puutteellisesti, voisiko tie-, autopaikka- ja venevalkamaoikeuden perustaa toiseen paikkaan. MaantieL 13.2 §:n ei aseta luonnonsuojelullisia rajoituksia edes YksTL 7.2 §:n laajuudessa. Säännöksen mukaan tien rakentamisessa on ainoastaan otettava huomioon ympäristönäkökohdat. Kyseessä on siis pikemminkin vähemmän haitallisten vaihtoehtojen valitseminen, jos vaihtoehtoisia toteutustapoja on, kuin luvanmyöntämisestä.

## 2.9 Toiminnan sijoittaminen

Jo voimassaolevassa YSL 6 §:ssä on asetettu rajoituksia toiminnan sijoittamiselle alueellisesti. Säännöksen ensimmäisen momentin mukaan toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, ettei toiminnasta aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja että pilaantumista voidaan ehkäistä. Toisen momentin mukaan huomioon on otettava toiminnan luonne, pilaantumisen todennäköisyys ja onnettomuusriski; oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja kaavamääräykset sekä muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.

Sekä ensimmäisen momentin ilmaisu ”mahdollisuuksien mukaan”, että 2 momentin 3) mukainen vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen huomiointi viittaa siihen, ettei säännöksen ole tarkoitettu kaikissa tapauksissa estävän toiminnan sijoittamista kokonaan, mikäli vaihtoehtoinen sijoituspaikka puuttuu. YSL 42.2 § sitoo YSL 6 §:n välittömästi osaksi lupaharkintaa. Kysymys ei ole ainoastaan periaatteellisesta säännöksestä vaan myös luvan myöntämisen edellytyksestä.<sup>105</sup>

Kanalan laajennuslupaa koskevassa tapauksessa KHO 16.9.2003 t. 2178 (LRS) toiminnan huomattava laajentaminen olisi ollut vastoin YSL 6 §:n sijoituspaikan valintaa koskevia vaatimuksia, eikä näin ollen täyttänyt YSL 42.2 §:ssä säädettyjä luvanmyöntämisedellytyksiä, vaikka hankkeesta ei katsottu aiheutuvan YSL 42.1,1 ja 5 §:ssä tarkoitettua terveyshaittaa tai kohtuutonta rasitusta naapureille. KHO katsoi, että huomattavan suuresta kasvatuskanalasta (22 000 nuorikkoa) aiheutuvaa haju- ja karpäshaittaa ei voida ehkäistä riittävän tehokkaasti teknisin toimenpitein, jolloin toiminnan sijoituspaikan ohjaaminen on tarkoituksenmukaisin keino rajoittaa haittoja. Lähin asuinrakennus sijaitsi 15-20 metrin päässä suunnitellusta toiminnasta.

---

<sup>105</sup> Kuusiniemi 2007, s. 153; Pärnänen 2012, s. 32.

Vaikka kaavassa olisikin varaus ko. toiminnolle, kaavavaraus ei vielä muodosta oikeutta ympäristöluvan saantiin samalla tavalla kuin kaavavaruksen perusteella voi odottaa saavansa rakennusluvan.<sup>106</sup> Asemakaavan vastaisuus muodostaa yleensä esteen toiminnan sijoittamiselle YSL 42.2 §:n mukaan. Asemakaavan vastaisen luvanmyöntämisesteen perusteluissa todetaan, että kaava voi rajoittaa uuden laitoksen sijoittamista tai vanhan laitoksen rakennuslupaa edellyttävää laajentamista. Luvanmyöntämisestettä ei tällöin tule toiminnallisista muutoksista kuten tuotantomäärän lisäämisestä.<sup>107</sup>

KHO (2007:86) tuli vastakkaiseen johtopäätökseen arvioidessaan edeltävää suuremman raskasta polttoöljyä käyttävän lämpökattilan asentamista 1973 vahvistetussa asemakaavassa alueelle, joka oli varattu sairaaloiden ja muiden sosiaalista toimintaa palvelevien rakennusten korttelialueeksi (YS). Kattilan asentaminen ei edellyttänyt lämpökeskuksen laajentamista tai uuden savupiipun rakentamista. Myöskään kaavamääräyksistä tai käyttötarkoituksen määrittelystä ei löytynyt estettä arvioitaessa YSL 6.2,2 §:ssa tarkoitettua soveltuvuutta oikeusvaikutteisen kaavan perusteella. Kun otettiin kuitenkin huomioon 100 metrin päässä sijaitseva sairaala sekä lähellä oleva asutus, joka on erotettu lämpökeskuksesta vain kapealla virkistysalueeksi merkityllä vyöhykkeellä, lämpökattila olisi haitannut ympäröivien rakennusten käyttötarkoituksen toteutumista. Siinäkin tapauksessa, ettei asemakaavasta aiheutunut MRL:n lupajärjestelmän kautta vaikuttavaa estettä, MRL 58.2 § on tarkoitettu sovellettavaksi. Vastaavasti YSL 6.2,2 § on tarkoitettu sovellettavaksi, vaikka MRL:n lupajärjestelmä ei estettä tuottanutkaan. Ympäristölupaa ei tällöin kaavan tarkoituksen vuoksi voitu myöntää, vaikka laitosta koskeva kaavamerkintä ei sellaisenaan lupaestettä asettanutkaan.

Usein toiminta, jolla on vaikutuksia luonnonarvoille, ollaan sijoittamassa alueelle, jolla ei ole tarvetta detaljikaavoitukselle. On huomattava, että vaikka maakuntakaavoituksessa tehdään usein varauksia mm. turvetuotannolle, tämä ei ole lupaharkinnassa sitovaa.

Ratkaisussa KHO 2010:32 todettiin, että vaikka turvetuotantoon haettu lupa sijaitsi osin maakuntakaavassa turvetuotannolle varatun alueen ulkopuolella, ei maakuntakaavamerkintä muodostanut estettä toiminnan sijoittamiselle. Ratkaisuun vaikutti se, ettei kaavassa ollut osoitettu alueelle muuta käyttötarkoitusta. Valtioneuvoston periaatepäätöksellä vesiensuojelun suuntaviivoista 2015 ei sellaisenaan ollut oikeudellista vaikutusta lupaharkintaan,

---

<sup>106</sup> *Hollo* 2001, s. 144.

<sup>107</sup> *HE 84/1999 vp*, s. 67.

vaan vesiensuojelukysymykset ratkaistaan kutakin hanketta erikseen koskevassa ympäristölupamenettelyssä.

Ratkaisussa KHO 23.12.2004 t. 3399 kalankasvatuslaitokselle ei voitu myöntää ympäristölupaa oikeusvaikutuksettoman rantayleiskaavan alueella. Hallinto-oikeus viittasi ympäristölupaviraston kantaan, jonka mukaan lupa olisi haitannut kaavan tarkoituksen toteutumista. KHO perusti ratkaisunsa kasvatuslaitoksen sijainnista aiheutuville vaikutuksille, mutta muutti hallinto-oikeuden perusteluja yleiskaavan osalta: ”Då strandgeneralplanen i fråga inte har sådana direkta rättsverkningar som avses i 6.2,2 § i miljöskyddslagen, kan den sagda planen beaktas bara som utredningsmaterial i fråga om det tilltänkta användningsändamålet för området.”

Tuoreessa ratkaisussa KHO:2013:83 pihattonavetta sijoitettiin oikeusvaikutteisessa rantaosayleiskaavassa maisemallisesti arvokkaaksi peltoalueeksi varatulle alueelle. Hakijan muiden rakennusten osalta alueet oli varattu maatalouden harjoittamiseen. Kaavamääräyksen mukaan uudisrakentaminen tuli sijoittaa niin, ettei peltoalueita pirstota eikä alueen viljelyolosuhteita vaikeuteta. Hakijan rakennusoikeus maatalouteen varatulla alueella oli käytetty loppuun. Saadun selvityksen mukaan maatalouden vaatimukset rakennusalan osalta olivat kasvaneet kaavan hyväksymisen (2001) jälkeen. Rakennus tuli sijoittaa mahdollisimman lähelle talouskeskusta, mutta rakennuksen tarkka sijoitus jätettiin erikseen ratkaistavaksi.

YSL 6 §:n vertailukriteerit siis ohjaavat lupaharkintaa, mutta eivät muodosta yksinään muista seikoista riippumatonta kynnystä luvan myöntämiselle tai epäämiselle. YSL:n muista säännöksistä voi johtua lisävaatimuksia tai muita kriteerejä, jotka linkittyvät osaltaan sijoituspaikkaan. Myös muu lainsäädäntö saattaa asettaa esteen luvan myöntämiselle, jos esimerkiksi luonnonsuojelupäätös tai kaavamääräys muodostaa esteen tietynlaisten toimintojen sijoittamiseksi.<sup>108</sup> Esimerkkinä YSL:n rajoituksista sikalasta aiheutuvia hajuhaittoja on huomattavan vaikea hallita teknisillä toimenpiteillä verrattuna moniin muihin teollisuuslaitoksiin.<sup>109</sup> Kyseessä saattaa siis olla YSL 42.1,5 §:n ja eräistä naapurussuhteista annetun lain (NaapL, 26/1920) 17.1 §:n tarkoittama kohtuuton rasisitus. Vaikka asemakaava ei sinällään muodostaisi estettä, ei mainittua sikalaa voisi kuvitella sijoitettavaksi ihan mihin tahansa, vaikka sikalayrittäjällä ei vaihtoehtoisia tontteja olisikaan hallussaan.

---

<sup>108</sup> *Hollo* 2001, s. 144.

<sup>109</sup> *HE 84/1999 vp*, s. 44.

Vaihtoehtoinen sijoituspaikka mainitaan mm. ratkaisussa KHO 2004:100, jossa kunta oli halukas rakentamaan harjoittelu- ja kilparadan moottoriurheilupainotteisen lukion käyttöön. Radan käyttämisestä syntyvän melun vuoksi rata ei ollut sijoitettavissa aiottuun paikkaan tiukoillakaan lupamääräyksillä. Asian käsittelyn aikana tuli ilmi, että radalle on löydettävissä vaihtoehtoisia sijoituspaikkoja, tosin kauempana lukiosta. Erityisesti kunnan ollessa luvanhakijana vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen saatavuutta pidettiin hyvänä, jolloin ympäristöluvan myöntämiselle haettuun paikkaan ei ollut edellytyksiä.

Vaihtoehtoinen sijoituspaikka luvan arvioinnissa on myös otettu esille ratkaisussa KHO 2005:88. Asiassa oli kyse sikalan laajentamisesta siinä määrin, että hakemuksen mukainen laajennus oli rinnastettavissa laajuudeltaan kokonaan uuteen hankkeeseen. Lähimmät häiriintyvät kohteet sikalasta olivat 70-150 metrin päässä. Hakijalla oli maata 3,5 km päässä kohteesta, jonne oli tarkoitus sijoittaa etälietesäiliö. KHO katsoi lupakäsittelyssä puutteellisesti selvitettyksi, voitiinko sikala sijoittaa kauempana kylästä olevalle tontille niin, että ympäristöhaitat tulisivat riittävästi ehkäistyiksi. Asia palautettiin kuntayhtymän ympäristöjaostolle uudelleen käsiteltäväksi.

Tiivistetysti voidaan todeta, että tiettyjä hankkeita on mahdotonta toteuttaa millään lupaehdoilla niin, että nämä sopivat sijoituspaikkaansa riippumatta siitä, onko vaihtoehtoista sijoituspaikkaa saatavilla vai ei. Näin katsottiin mm. ratkaisussa KHO 2005:70, jossa turvetuotannon hiukkaspölyn, pienhiukkasten ja melun lisääntyminen lähellä keskustaaajamaa olisi ollut liian suurta luvan myöntämiseksi.

Jos hankkeelle puolestaan on olemassa vaihtoehtoinen haitattomampi sijoituspaikka, tämän edellytykset tulee selvittää siitäkin huolimatta, että hanke olisi mahdollisesti luvitettavissa haetulle paikalle vaihtoehtoisen sijoituspaikan puuttuessa. Jos sijoituspaikka on muutettavissa lupaehdoilla, lupaviranomaisen tulee antaa hakijalle mahdollisuus tulla kuulluksi toiminnan sijoittamisen osalta. Jos sijoituspaikan vaihtaminen on vaikutuksiltaan niin merkittävää, että se merkitsisi käytännössä kokonaan uutta hanketta, edellyttää lupamenettely joko hakemuksen täydentämistä vaadittavilla lisäselvityksillä toiminnan vaikutuksista uuteen sijoituskohteeseen tai jossain tapauksessa kokonaan uutta hakemusta. Vaikka ympäristölupa annettaisiin määrääjäksi yhteen paikkaan, siitä ei vielä seuraisi varmuutta saada lupaa seuraavalle kaudelle – erityisesti, jos toiminta on kohtalaisen helposti siirrettävissä<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Kts luku 2.1.

### 3 LUONNONARVOJEN TURMELTUMISEN MÄÄRITTELY

#### 3.1 Joustavuus ja oikeusharkinta

##### 3.1.1 Harkinnan joustavuus ja kontekstuaalisuus

Ympäristöoikeuden normeille tyypillisiä ovat huomattavan monimuotoiset soveltamistilanteet. Lainsäätäjä on katsonut, ettei ole mielekäästä edes yrittää ennakoida kaikkia mahdollisia soveltamistilanteita. Sen ohella, ettei suurtakaan osaa soveltamistilanteista voisi ennakoida, kattavan sääntelymassan luominen olisi epähavainnollista jo viranomaisten tai toiminnanharjoittajien kannalta. Käyttämällä joustavia normeja vältytään myös jatkuvilta lainsäädännön muuttamispaineilta.<sup>111</sup>

Joustavien säännösten semanttinen tulkinta ei ole tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista.<sup>112</sup> Joustavat normiformulaatiot antavat ennemminkin äärirajat tulkintamahdollisuuksille. Lain soveltajan tehtävänä on täyttää normin sisäinen huomattavan laaja tulkintamarginaali. Koska lainsäätäjän tarkoituksaan ei ole ollut ennakoida kaiken kattavasti eri soveltamistilanteita, lain soveltajan tehtävä on luoda tarvittava ratkaisunormi *in casu*.<sup>113</sup>

Käsiteltävään YSL-esityksen 11 §:ään sisältyy lukuisia kiinteyttämiseen käytettyjä kriteerejä, joiden keskinäinen painoarvo lain soveltajan tulee ratkaista. Luvanmyöntämisestä muodostuu valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävän luonnonarvon turmeltumisesta sijoituspaikalla. Luvanmyöntämisestettä punnitaan arvioimalla luontotyyppien ja lajien uhanalaisuutta sekä esiintymän merkittävyyttä ja laajuutta. Lisäksi lain soveltaja voi tarpeen vaatiessa punnita sijoituspaikan merkitystä ekologisissa verkostoissa tai toiminnasta aiheutuvia vaikutuksia sijoituspaikan ulkopuolisille luonnonarvoille. Tämän kaiken lisäksi sijoituspaikan sopivuuden punninnassa voidaan ottaa huomioon sijoituspaikan erityiset kauneus- ja maisema-arvot. Jopa tulvasuojelu mainitaan luonnonarvojen merkittävyysarvioinnin yhteydessä.<sup>114</sup>

<sup>111</sup> Kuusiniemi 2001, s. 171.

<sup>112</sup> Kuusiniemi, ym. 2001, s. 171.

<sup>113</sup> Kuusiniemi 2003, s. 172.

<sup>114</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yksityisk. perust., s. 7.



Luonnontieteellinen tieto ja teknisrationaalinen argumentaatio ovat edellytyksiä normipremissin kiinteyttämiseksi. Aksiologisista ja teleologisista argumenteista tulee näin välttämättömyys lain tulkintamarginaalin täyttämiseksi.<sup>115</sup> Normin sisällön kiinteyttämisen ei silti tulisi olla kaavamaista huomioitavien inventointiaineistojen seuraamista muistilistoista, vaan kutakin tapausta tulisi lähestyä kontekstuaalisesti tapaukselle ominaisten piirteiden lähtökohdista, normin taustalla olevista oikeusperiaatteista ja perusoikeuksista käsin.<sup>116</sup> Sisällöllisesti hyvin monimerkityksistä normia joudutaan kiinteyttämään epäselvistä tavoitenormeista (esim. kestävän kehityksen periaate), perusoikeuksista, oikeusperiaatteista, tieteellisestä tiedosta, tosiseikoista tai kokemusajattelusta käsin. Sovellettaessa luontoarvojen arviointia koskevaa normia ekologista tietoa tarkastellaan tavoitesäännöksen, oikeusperiaatteiden tai perusoikeussäännösten kautta. Vaikka joustava normi toimii linkkinä oikeuden ja ekologisen tiedon välillä, kyse ei ole ekologisen tiedon mekanistisesta keräämisestä ja yksinomaan luonnontieteellisestä arvioinnista.<sup>117</sup>

Vaikka argumentaatio on usein teknis-luonnontieteellistä, *Kuusiniemi* näkeekin ympäristöoikeudellisen argumentaation kehittyneen tulevaisuuteen suuntautuviissa teleologisissa ja aksiologisissa argumenteissa yhä vahvempaan luonnonoikeudelliseen vireeseen. Väljäisältöisen normin tulkintamethodiikassa teknis-rationaalista tunnusmerkistöä ja tulkintaprosessia välittävää tyyppitapausajattelua kuten myös erisuuntaisten argumenttien esittämiseen perustuvaa tooppista argumentaatiota voidaan ajatella ongelmakeskeisenä hermeneuttisena tulkintaprosessina.<sup>118</sup>

Samalla tuomioistuimen tulee jättää jossain määrin harkintamarginaalia toimeenpanevalle viranomaiselle oikeusharkintaisessakin ratkaisussa ja toisaalta huolehtia oikeusjärjestyksen koherenssista periaatesuuntautuneiden tulkintojen avulla.<sup>119</sup>

Käsillä olevaa säännösehdotusta selvemmästä viranomaiselle kuuluvasta harkintamarginaalista voidaan mainita ratkaisu KHO 17.10.2006 t. 2724 koskien moottorikelkkareitin reittisuunnitelman hyväksymistä. Maastoliikennelain (MaastoliikenneL 1710/1995) 16.2 §:n ehdoton reittisuunnitelman hyväksymisen esteen puuttuminen ei muodostanut subjektiivista oikeutta reittisuunnitelman hyväksymiseen. MaastoliikenneL:ssa ei ole säädetty,

<sup>115</sup> *Kuusiniemi* 2003, s. 172-173.

<sup>116</sup> *Määttä* OTJP 2005, s. 422-423, *Määttä* 2005b, s. 290-291.

<sup>117</sup> *Laakso, T.* 2006, s. 615; *Kumpula – Määttä* 2002, s. 220-222, 230.

<sup>118</sup> *Kuusiniemi, ym.* 2001, s. 169.

<sup>119</sup> *Kuusiniemi* 2003, s. 173.

millä edellytyksin ympäristönsuojeluviranomaisen tulee hyväksyä reittisuunnitelma. Ottaen huomioon MaastoliikenneL 1 §:n tavoitesäännöksen, jonka mukaan lain tarkoitus on ehkäistä moottorikäyttöisten ajoneuvojen käyttämisestä maastossa ja moottorikelkkailureiteillä aiheutuvia haittoja, edistää liikenneturvallisuutta sekä kunnan velvollisuus sovittaa reitti muihin lähialueen reitteihin, viranomaisen sai käyttää tavoiterationaalista tarkoituksenmukaisuusharkintamarginaaliaan reittisuunnitelman hylkäämiseksi.

Ympäristölupaharkinnassa on useammin aiheellisempaa puhua harkintamarginaalin osalta tarkoituksenmukaisuuden sijasta oikeusharkinnasta, jolle oikeusperiaatteet antavat tulkinnan rajat.<sup>120</sup> Praktisesti rajanveto trikotomisen harkintamallin harkintamuotojen välillä tapan hämärtyä.<sup>121</sup> Ympäristölupaa edellyttävän hankkeen yhteiskunnallinen painoarvo tai muut partikulaariset intressit eivät tee hanketta lupakelpoiseksi. Käsillä oleva luvanmyöntämisestä ei ole intressivertailua sen enempää, kuin muukaan ympäristölupaharkinta. Tästä huolimatta voidaan pitää todennäköisenä tai ainakin mahdollisena, että *de facto* hakijan ja muiden tahojen välisten intressien yhteensovittamista tapahtuu ympäristölupakäsittelyssä.<sup>122</sup>

Kuten todettiin, ympäristölupa on myönnettävä, mikäli sille ei ole laissa määrättyä estettä. Tällöin on tutkittava, onko lupaehdoja mahdollista kiristää niin pitkälle, että luvalla ei ole estettä. Käsiteltävän säännöksen joustavuus liittyy sen sisältöön. Vaikka tavoiterationaalista harkintamarginaalia ei positivistisesti katsoen ole, normin sisältö muotoutuu väistämättä teleologisista ja aksiologisista argumenteista. Lopulta ratkaisu muodostetaan luonnontieteellisestä selvitysaineistosta, jota sovelletaan periaate- ja arvosuuntautuneeseen tulkintaan.

### 3.1.2 Hallinnon oikeusperiaatteet

Säännösehdotuksen tulkinnassa on eroteltavien luonnonarvotyyppien ohella merkittävilta osin kyse suojelutason asettamisesta. Millainen määrä ja laatu erinäisiä luonnonarvoja riittää muodostamaan luvanmyöntämiseen? Monet oikeusperiaatteet puolestaan rajoittavat harkintavaltaa pyrittäessä tuota suojelutasoa kohti. Instrumentalistisen ohjausvaikutuksen ohella oikeuden tehtävänä on ylläpitää oikeusjärjestyksen sisäistä koherenssia ja ennakoitavuutta. Pyrittäessä kulloisiinkin poliittisiin tavoitteisiin normien pysyvyydellä voidaan

<sup>120</sup> Harkintamallien erottelusta *Mäenpää* 1992, s. 154-157.

<sup>121</sup> *Kuusiniemi, ym.* 2001, s. 91-92.

<sup>122</sup> *Soininen LM* 2012, s. 105 alaviitteineen.

tietyssä määrin tuottaa oikeusjärjestyksen legitimizeettiä.<sup>123</sup> Oikeuden vakautta ylläpitävinä elementteinä korostuvat tällöin perusoikeudet ja oikeusperiaatteet.

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat hallinnon tarkoitussidonnaisuutta rajoittava tekijä. Tarkasteltavan säännöksen tehtävä on turvata biodiversiteettiä, ekosysteemipalveluiden käyttöarvoa ja luonnon esteettisiä piirteitä. Toimijoiden relaatioiden kannalta biodiversiteetin sijasta olisi ihan relevanttia puhua myös yleisestä edusta suhteessa yksityishenkilöön.<sup>124</sup> Hallinto-oikeudellisilla periaatteilla suojataan yksityishenkilöä julkisvallan mielivaltaiselta toiminnalta, kun taas biodiversiteettioikeudellisesti turvataan biologista monimuotoisuutta yksityishenkilöiden ja julkisvallan haitallisilta toimilta.<sup>125</sup> Viranomaisen toimintaa ohjaa kaikissa tapauksissa hallinnon *laillisuusperiaate*. Laillisuusperiaate edellyttää sekä päätöksen laillista perustetta, että kieltoa menetellä vastoin lakia. Kyse on siis *contra legem* ja *ultra legem* – ratkaisujen kiellosta.<sup>126</sup>

Puhtaasta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta poikkeava hallinnon *tarkoitussidonnaisuusperiaate*. Yleispätevästi lienee mahdotonta luetella kaikkia kiellettyjä tai sallittuja päätöspremissejä<sup>127</sup> edes asiakohtaisesti. Harkintavallan ylitystä koskeva oikeuskäytäntö on hyvin oikeudenalakohtaista.

Läheisesti suojelutason määrittelyyn ja lupaharkintaan liittyy *suhteellisuusperiaate*. Biologisen monimuotoisuuden suojelemisessa suhteellisuusperiaatteen ytimessä on kielto olla asettamatta luvanhakijalle ankarampia rajoituksia kuin suojelutavoite edellyttää. Kaikkien asetettavien kieltojen ja rajoitusten tulee yksilön kannalta olla mahdollisimman lieviä, mutta kuitenkin sellaisia, että suojelusäännöksen tavoite toteutuu. Samoin käytettäessä pakkokeinoja toimijaa kohtaan toimen ankaruuden on oltava suhteessa teon tai laiminlyönnin laatuun ja moitittavuuteen.<sup>128</sup> Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen on julkisen ja yksityisen edun intressipunnintaa. Niinpä suhteellisuusperiaate kieltää myös päätöspremissin epävarmuuden käyttämisen julkisen edun yksipuoliseen maksimointiin.<sup>129</sup>

<sup>123</sup> Tuori 2007, s. 48-49.

<sup>124</sup> Vihervuori 1981, s. 37-39. Tosin Vihervuorikin kysyy, että ”onko se ’yleinen etu’, jota tietyn ympäristöä koskevan säännöksen voimassaolo merkitsee, palautettavissa yleispätevästi tietyille yhteiskuntaluokille tai –ryhmille” (ibid., s. 42).

<sup>125</sup> Kokko 2003, s. 112.

<sup>126</sup> Laakso, S. 1990, s. 203.

<sup>127</sup> Laakso, S. 1990, s. 243.

<sup>128</sup> Kokko 2003, s. 114.

<sup>129</sup> Laakso, S. 1990, s. 216.

Ympäristöoikeudessa epävarmuutta hallitaan varovaisuusperiaatteella, joka on epävarmuustekijöitä julkisen edun vuoksi painottavana periaatteena *prima facie* ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa. Molemmat ovat periaatteina joustavia, ja niiden välinen painoarvo määritellään tapauskohtaisesti.<sup>130</sup>

Yksi tärkeimmistä lupaharkintaa rajoittavista tekijöistä on *yhdenvertaisuusperiaate*. Relevantteilla tavoilla vastaavanlaisessa tilanteessa olevia luvanhakijoita tulee kohdella toisiaan vastaavalla tavalla.<sup>131</sup> Natura 2000-verkoston rajauspäätöksistä syntyneestä valitustulvasta löytyy yhdistävänä piirteenä oikeusohje, jonka mukaan päätös on lainvastainen, mikäli alueeseen kohdistuu suojeluvaraus, vaikka muut vastaavat alueet eivät suojelun piiriin kuulu eikä päätöksestä ilmene hyväksyttäviä perusteluja maanomistajien yhdenvertaisuusperiaatteen vastaiselle kohtelulle.<sup>132</sup> Yhdenvertaisuusperiaatteen ohella voitaisiin puhua myös *samanlaisuusrelaatiosta*. Harkintavallan käyttöä edellyttävä normi koskee ennalta määrittelemätöntä tapausjoukkoa, jotka on määritelty toistuvien, yleisistä tunnusmerkein.<sup>133</sup>

Ei ole mahdollista myöntää lupia ympäristön pilaamiseen ja turmelemiseen loputtomasti säännöksen tavoitteen kärsimättä. Kuvatun kaltaisessa tilanteessa lupakäytäntöäkin tulee muuttaa niin, että hakemus hylätään siitäkin huolimatta, että hakemus olisi paljon paremmin perusteltu kuin samoihin luonnonarvoihin kohdistuva aiemmin hyväksytty hakemus.<sup>134</sup> Vastaava periaate löytyy myös vesitaloushankkeiden resipienttikilpailussa. Ympäristön luonnontieteellinen kantokyky on lupaharkintaa rajoittava tekijä.<sup>135</sup> Myöhemmin päästöoikeutta hakevalta voidaan evätä lupa, jos kuormitus ylittäisi resipientin sietokyvyn.

<sup>130</sup> *Kuusiniemi* 2001, s. 256. Muita biodiversiteettiä suojaavia periaatteita, joita tässä ei tarkemmin käsitellä ovat biodiversiteetin turvaamisperiaate, kestävä kehityksen periaate, kestävä käytön periaate, heikentämättömyysperiaate, ennaltaehkäisyn periaate, lähdeperiaate, suojaperiaate ja aiheuttamisperiaate. *Kokko* 2003, s. 282.

<sup>131</sup> Kts. myös luku 2.6.

<sup>132</sup> *Kuusiniemi* 2001, s. 226-228.

<sup>133</sup> *Syrjänen* 1999, s. 46.

<sup>134</sup> Näin mm. *Kuusiniemi* 2001, s. 222 rakennusoikeuden myöntämisestä; *Kokko* 2003, s. 115 biodiversiteetistä; *Suvantola* DL 2003, s. 679-680 luonnonsuojelulain poikkeamisista. Vaikka yhdenvertaisuusperiaatteella on toisinaan katsottu olevan jopa muut oikeusperiaatteet ylittävä asema, mm. *Karhu* (ent. *Pöyhönen*) korostaa, etteivät perusoikeuspunninnassa kollektiiviset perusoikeudet kuten ympäristöperusoikeus syrjäydy automaattisesti yksilöllisten perusoikeuksien tieltä sen enempää, kuin vapausoikeudet eivät syrjäytä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. *Karhu* pitää yhdenvertaisuutta perusoikeusjärjestelmän metaperiaatteena samoin kuin suhteellisuusperiaatetta (joka ei tarkoita samaa kuin suhteellisuusperiaate hallinto-oikeudellisena periaatteena). Suhteellisuusperiaatteen mukaan mitä enemmän joudutaan tinkimään yhden perusoikeuden toteutumisesta, sitä tärkeämpi ratkaisun tulee olla toisen perusoikeuden toteutumisen kannalta. *Pöyhönen* 2000, s. 76-78.

<sup>135</sup> *Hollo* 1993, s. 6.

Myöhemmin lupaa hakevalta voidaan edellyttää ensin luvan saanutta tiukempia lupaehtojakin. Mahdollinen myöhemmin evättävä lupa ei vaikuta vastaavien jo myönnettyjen lupien pysyvyyteen.<sup>136</sup>

Kalankasvatuslaitosten osalta on jouduttu ratkomaan tilanteita, missä vireillä on kaksi hakemusta samanaikaisesti, mutta ympäristönsuojelutavoitteita tai hankkeiden tarkoitusta vesittämättä lupa voidaan antaa vain toiselle.<sup>137</sup> En pidä mitenkään todellisuudelle vieraana ajatuksena, etteivätkö jo parhaillaan alueellisesti samanaikaisesti käsiteltävänä olevat turvetuotannon lupahakemukset voisi vaikuttaa yhteisvaikutuksiltaan ratkaisevasti joidenkin lajien tai luontotyyppien suojelutilanteeseen ja säilymisedellytyksiin. Prosessuaalisesti kaikki lupahakemukset käsitellään toki erillään toisistaan. Turvetuotannon ollessa keskitettyä tiettyihin osiin periferiaa merkittävätkin muutokset lajien ja elinympäristöjen suojelutilanteissa ovat mahdollisia, ennen kuin uhanalaisuuden muutoksista saadaan päivitettyä tutkimustietoa.

## 3.2 Soveltamista ohjaavat aineistot

### 3.2.1 *Ekologinen tieto oikeudessa*

Joustavat normit muodostavat linkin ekologisen tiedon ja oikeuden välille. Päätöksen sisältöä tai perusteluja ei voi johtaa suoraan ekologisesta tiedosta, vaan ekologista tietoa sovelletaan aina voimassaolevien oikeusnormien tai oikeusperiaatteiden sisällön konkretisoimiseksi. Edellä on todettu joustavan sääntelyn syyt, joista sovellettavaksi tulevien tapausten ennakoinnin ohella toinen merkittävä tekijä on lainsäädännön päivytstarpeen hillitseminen. Mikäli lainsäätäjät asettaa yksityiskohtaista sääntelyä, olennaista on, perustuuko laki säätämisaikanaan asianmukaiseen ekologiseen tietoon. Ekologisen tiedon muodostumisessa kun on kuitenkin kiinnitettävä huomiota tieteelliseen kehitykseen ja tieteen itsensäkorjaavuuteen, mikä saattaisi asettaa paineita korjata lainsäädäntöä kohtalaisen nopeallakin tahdilla. Säädestä annettaessa pitäisi edellyttää, että käytettävissä olisi kattava ja luotettava tietopohja elinympäristöstä ja ihmistoiminnan vaikutuksista siihen. Lisäksi hyvän tietopohjan tulisi ilmetä myös lainvalmistelun esitöissä.<sup>138</sup>

<sup>136</sup> Vihervuori 1983, s. 178-179.

<sup>137</sup> KHO 7.1.1982 t. 31 ja KHO 4.5.1982 t. 1922.

<sup>138</sup> Laakso, T., Oikeus 2006, s. 613.

Erilaisia luonnontieteellisiä inventointiaineistoja tarvitaan sekä täsmentämään normipremissin sisältöä että ohjaamaan faktapremissin valitsemista. Näin ollen kysymys ei ole pelkästään tosiasioita selventävästä ei-oikeuslähteestä. Faktapremissi voidaan selvittää tutkimalla kohteen inventointitietoja, mutta normipremissikin täsmentyy inventointitietojen perusteella. Myös näitä ekologisia inventointiaineistoja on tulkittava ja sovellettava tapauksen tosiseikkojen ja oikeusperiaatteiden edellyttämällä tavalla.<sup>139</sup>

Erilaisten soft law –aineistojen käyttö säännösten tulkinnassa ja kiinteyttämisestä on yleisesti hyväksytty lähtökohta, jota esiintyy korostuneemmin hallintovallan ratkaisutoiminnassa. Lienee myös selvää, että lainvalmistelu ei synny irrallaan yhteiskunnasta, vaan mukana on puolueita, etujärjestöjä ja muita intressiryhmiä. Erilaisten soft law –aineistojen syntyprosesseissa on vastaavia edunvalvonnan piirteitä ja vaikutuksia. Valtaosassa ympäristösääntelyä epätäsmällisesti formuloitu normi kerää taustalleen tosiasiallisessa hallintokäytännössä sovellettavia ohjeistuksia ilman laissa määriteltyä valtuutusta. Sen ohella, että ekologisia inventointeja ja muita soft law –aineistoja käytetään oikeusnormien sisällöllisessä tulkinnassa, itse ekologinen aineistokin tarvitsee tulkintaa.<sup>140</sup> Hallinnolle ominaista on myös soveltaa näitä ohjeistuksia turhan kaavamaisesti.<sup>141</sup> Toisaalta ohjeistuksien tarkoitus on paitsi helpottaa viranomaisten työtä, toisaalta taas yhdenmukaistaa soveltamiskäytäntöä. Päätöksentekoa muodollisesti sitomattoman aineiston liian kaavamainen seuraaminen saattaa joissain yhteyksissä johtaa suorastaan lain vastaisiin ratkaisuihin.<sup>142</sup>

Käsillä olevan säännösehdotuksen tulkinnassa merkittävä haaste on säännöksen laaja tulkintamarginaali. Yhtenäisen soveltamisaineiston kokoaminen tuntuu lähes mahdottomalta tehtävältä. Säännöksen keskeinen tavoite liittyy laji- ja luontotyyppisuojaeluun. Uhanalaiset lajit ja luontotyypit listataan säännönmukaisesti. Tosin esitöiden mukaan huomioon voidaan ottaa uhanalaisten lajien ohella myös silmälläpidettäviä lajeja, mutta vain silloin, kun kyseisellä esiintymispaikalla on suuri merkitys lajin säilymisen kannalta.<sup>143</sup> Arvioinnissa otetaan huomioon kohteen merkittävyys ja laajuus, kohteen merkitys osana luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden kohteiden verkostoa, merkitys sijoituspaikan ulkopuo-

<sup>139</sup> *Määttä* OTJP 2005, s. 417.

<sup>140</sup> *Määttä* OTJP 2005, s. 417.

<sup>141</sup> *Määttä* OTJP 2005, s. 422-423.

<sup>142</sup> *Määttä* OTJP 2005, s. 418-430. *Määttä* 2005b, s. 291.

<sup>143</sup> *HE ympäristönsuojelulaiksi, yksityiskohtaiset perustelut* s. 7.

lolla olevalle luonnolle sekä sijoituspaikan erityisen kauneus- ja maisema-arvot. Käsiteltävänä olevan säännösesityksen muotoilu näyttää korostavan tilanneherkkää tulkintaa<sup>144</sup>, jonka soveltamiseen on suorastaan mahdotonta luoda kaavamaisista aineistoa.

Selvitysvelvollisuuden vuoksi lupaharkinnassa sovellettavan aineiston tulee olla riittävää. On todennäköistä ja toivottavaakin, että soveltamisohjeistukset paitsi tuovat työkaluja normin tulkintaan, myös yhtenäistävät horisontaalisesti eri aluehallintovirastojen välistä lupakäytäntöä.<sup>145</sup> Säännöksen aiheuttamat harkintaan vaikuttavat moninaiset kriteerit tekevät kuitenkin mahdottomaksi yksiselitteisen luontotyyppien, lajien, esiintymien merkittävyyden tai maisemamuodostumien listaamisen niin, että näiden keskinäiset suhteet tulevat täsmällisesti huomioituiksi. Säännöksen on tarkoitus jossain määrin turvata myös ekosysteemipalveluiden toimintaa.<sup>146</sup> Tällöin sosiaalisten vaikutusten arvioinnilla voi vielä olla merkitystä lupakelpoisuuden kannalta esimerkiksi metsästysmahdollisuuksien heikentymisen osalta.

Aineistossa esitetty kohteen tunnistaminen, arvottaminen ja rajaaminen eivät välttämättä ole aina onnistuneet aukottomasti. Aineistosta saattaa siis puuttua kohde tai olla ylimääräisiä virheellisesti kohteeksi tunnistettuja merkintöjä, epätarkkuuksia kohteen rajojen esittämisessä sekä mahdollisia virheellisiä kohteen kuvauksia. Onkin esitetty, että mitä joustavampaa sääntely on, sitä suuremman painoarvon tieteellinen asiantuntijatieto ratkaisussa saa. Kun ratkaisun perusta on määritelty avoimesti, tieteellisen tiedon *luotettavuus* kompensoi normatiivisen perustan tulkinnallista avoimuutta.<sup>147</sup>

Kuvaavana esimerkkinä aineiston vaihtelevasta laadusta toimii metsäkeskusten LUOTSI-tietokanta. Säätäessään metsälain avainbiotooppisuojelusta eduskunta edellytti vastaukseen kohteiden inventoimista yksityismetsistä viipymättä lain voimaantulon jälkeen. Vuosina 1998-2004 kartoituksesta 10 miljoonaa hehtaaria tehtiin erillisellä METE-kartoituksella ja 5 miljoonaa hehtaaria metsäsuunnittelun yhteydessä.<sup>148</sup> METE-kartoitus oli 15 miljoonan erillisrahoituksella ylivoimaisesti kallein luontoinventointi Suomessa.<sup>149</sup>

<sup>144</sup> Tilanneherkkyydestä mm. *Pöyhönen* 2000 passim.

<sup>145</sup> Konkreettisilla soveltamisohjeilla voidaan tehokkaimmin yhtenäistää päätöksiä ja parantaa niiden ennustettavuutta. *Määttä* 2005a, s. 199-200.

<sup>146</sup> Kts. luku 3.4.5.

<sup>147</sup> *Kumpula* 1997, s. 126.

<sup>148</sup> *Yrjönen* 2004, s. 16.

<sup>149</sup> *Yrjönen* 2004, s. 22.

Tehdyissä kartoituksissa kohteista löydettiin 80%. LUOTSI-tietokantaan, johon kartoituksen tulokset merkittiin, 28,2 % kohteista oli merkitty virheellisesti. Metsäkeskusten välinen vaihtelu oli suurta. Joidenkin metsäkeskusten METE-kartoituksissa ei ollut ainuttakaan virhettä, kun taas toisilla virheitä oli puolessa kohteista. Vastaavan tyyppistä vaihtelua oli myös kartoittajien ja kartoitusvuosien välillä. Tiedot kuolleesta puustosta ja lajistosta ovat niin virheellisiä, ettei niitä tulisi käyttää edes suuntaa antavasti. Joka kymmenennessä merkinnässä lisämääre on merkitty virheellisesti, mikä kuvaa, onko kohde laissa tarkoitettu erityisen tärkeä elinympäristö.<sup>150</sup>

Monilta osin auktoriteettiaseman saaneet inventoinnit ovat olleet julkisen vallan tai sitä lähellä olevien toimijoiden tai tutkimuslaitosten<sup>151</sup> tuottamia. Sinällään ei ole olemassa mitään estettä käyttää kenen hyvänsä laatimaa aineistoa harkinnan perusteena, kunhan aineisto on sisällöllisesti laadukasta eli hyväksyttävää. *Määttä* mainitsee esimerkkeinä EU-tuomioistuimen<sup>152</sup> ja KHO:n käyttäneen ratkaisukäytännöissään BirdLife –järjestön tuottamia ornitologisia inventointeja, vesioikeudessa käytetyn paikallisten vesistösuojeluyhdistysten tuottamia tutkimuksia ja alueellisia vesistösuunnitelmia sekä luontoharrastajien tuottaman tiedon liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikoista.<sup>153</sup>

Aineiston käyttökelpoisuuden ei tulisi oikeuslähdeopillisesti perustua siihen, kuka aineiston on tuottanut. Aineisto saa legitimaationsa sisällöllisen hyväksyttävyytensä perusteella, minkä vuoksi arvioinnin kohteeksi tulisi asettaa selvityksen tieteellinen laatu, laatimistapa, argumentoinnin avoimuus ja merkittävyys kyseisen päätöksentekotilanteen kannalta. Tällöin kansalaisjärjestön tai yrityksen tuottamalle aineistolle voitaisiin antaa yhtä suuri pai-

<sup>150</sup> *Kotiaho – Selonen 2006*, s. 48.

<sup>151</sup> Esim. Metsäl 10 §:n kohteiden tunnistamisessa ja rajaamisessa käytetään yleensä Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion julkaisemaa opasta (*Meriluoto – Soininen 2002*).

<sup>152</sup> Ratkaisussa C-3/96 (Komissio v. Alankomaat) EUTI totesi, että BirdLife –järjestön tuottama IBA89 – tutkimus linnuille sopivista habitaateista on ainoa luotettava tutkimus, jonka perusteella lintudirektiivin erityissuojelualueet voitiin määritellä. Alankomaiden hallitus ei ollut selvittänyt, mihin tieteellisiin arviointikriteereihin IBA89 –tutkimuksesta poikkeava kohdeluettelo perustui. Lopulta erityissuojelualueiksi oli osoitettu alle puolet IBA89 -kohteista komission käyttäessä arviointikriteerinä sitä, että vähintään puolet IBA89 –kohteista tulisi osoittaa erityissuojelualueiksi. Alankomaiden hallitus väitti soveltaneensa IBA89 –kriteerejä päätyen selvästi tutkimuksesta poikkeavaan lopputulokseen. Suullisessa käsittelyssä sama hallitus myönsi kuitenkin arviointiperusteiden poikkeavan IBA89:ssä käytetystä. Tältä osin hallitus ei ollut esittänyt riittävää selvitystä niistä arviointiperusteista, joita käytettiin erityissuojelualueiden osoittamisessa. Tässä tapauksessa IBA89 osoittautui ainoaksi asiakirjaksi, jonka tieteellinen todistusarvo antaa edellytykset arvioida, missä määrin vastaajana oleva jäsenvaltio on noudattanut lintudirektiivin erityissuojelualuevelvoitetta. Toisin olisi, jos Alankomaiden kuningaskunta olisi esittänyt tieteellisiä todisteita siitä, että lintudirektiivin velvoite on täytettävissä, vaikka IBA89-kriteereistä poikettaisiin. KHO on viitannut FINIBA-linnustotutkimuksiin vuosikirjaratkaisussa 2009:77 Suomenojan altaaseen ja Suomenojanpuron sualueeseen vaikuttavan asemakaavan luontoarvoselvitysten riittävyyden osalta.

<sup>153</sup> *Määttä OTJP 2005*, s. 390-391.



noarvo kuin vaikkapa ministeriön tuottamalle paimenkirjeelle.<sup>154</sup> Käytännössä lienee kuitenkin todennäköistä, että tietyt aineistot saavat institutionaalisen perustansa vuoksi muita enemmän painoarvoa, vaikka muodollista velvoittavuutta aineistolta ei norminantovaltuuden perusteella löytyisikään.

*Määttä* erottelee typologisesti parlamentaarisen kontrollin piirissä olevien toimijoiden tuottamat muodollisesti ei-velvoittavat auktoriteettilähteet (*auktoritatiiviset asialähteet*) parlamentaarisen kontrollin ulkopuolisten toimijoiden tuottamasta normituksesta (*aidot aineelliset asialähteet*).<sup>155</sup> Luokittelujärjestelmä luultavasti kuvaa sitä, miten hallintoviranomaiset tosiasiallisesti lähteisiinsä suhtautuvat.

Normatiivisten asialähteiden tuottajina parlamentaarisen kontrollin piirissä olevia toimijoita ei dikotomisesti voi erotella parlamentaarisen kontrollin ulkopuolisista toimijoista. Eduskunta voi kylläkin talousarvion laatimisen yhteydessä tai asianosaisen ministeriön kanssa tehtävillä järjestelyillä kuten tuloksellisuussopimuksilla edellyttää tietynlaisten aineistojen tuottamista. Ministeriön tuottamissa aineistoissa poliittisilla intresseillä saattaa olla tosiasiallisesti huomattavaa valtaa aineiston sisällön määrittelyssä.<sup>156</sup> Toisaalta aineiston tuottava laitos tai muu hallinnollinen yksikkö voi ryhtyä aineiston tuottamiseen omien määrärahojensa puitteissa. Tuotettaessa ei-velvoittavia aineistoja kuten luontoinventointeja ilman norminantovaltuutta kyse ei ole hallintolain mukaisesta hallintotoiminnasta, vaan asia rinnastuu mm. tilastojen tuottamiseen. Kuvaavasti *Laakso* toteaa hallinnon lainalaisuusperiaatteesta inventoinneissa, että tosiasiallisesti metsälain valvonnassa käytetyissä METE-erilliskartoituksissa aineiston tuottamisessa ei tarvinnut noudattaa esteellisyyserusteita tai viranomaisen lahjomiskieltoa.<sup>157</sup>

---

<sup>154</sup> *Ibid.*

<sup>155</sup> *Määttä* OTJP 2005, s. 393.

<sup>156</sup> Ylhäältä tulevasta ohjauksesta voidaan mainita esimerkkinä Maa- ja metsätalousministeriön tulkintasuosituksen metsätietojen julkisuudesta (MMM 19.9.2001) valmisteluvaiheet, jotka ilmenevät päätöksestä Oka 1055/1/03. Muistion luonnoksessa ollut tulkintasuositus ei tyydyttänyt lausuntokierroksella eräiden edunvalvontaryhmien intressejä, joten esittelevä virkamies vaihdettiin kesken käsittelyn toiseen ja lopullisen muistion sisältö on joiltain osin vaihtunut luonnoksesta päinvastaiseksi. Kyse on laintulkinnallisista ohjeista, joissa tapahtunutta linjamuutosta ei perusteltu prosessin aikana mitenkään.

<sup>157</sup> *Laakso*, T. DL 2004, s. 1095.

### 3.2.2 Aineistotyyppinä

Lain perustelujen mukaan säännöksen on tarkoitus tehostaa hallituksen periaatepäätöksenä antaman suo- ja turvemaiden strategian toimeenpanoa.<sup>158</sup> Soveltamisalaa on rajattu niin, että myös säännöksen perustelujen mukaan useimmat soveltamistapaukset liittyvät turvetuotannon luvallistamiseen.<sup>159</sup> Suo- ja turvemaiden strategia sisältää kuusiportaisen luokittelusysteemin, jossa huomioon otetaan ojitusten määrä, veden korkeus ja kasvillisuusmuutokset. Strategiassa suositellaan luokittelujärjestelmän soveltamista sellaisenaan turpeenostoa sijoitettaessa.<sup>160</sup>

Muita vastaavia valtakunnallisia ohjelmia on esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätös valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä<sup>161</sup>, valtakunnallinen harjijensuojeluohjelma<sup>162</sup>, lintuvesiensuojeluohjelma<sup>163</sup> ja lehtojensuojeluohjelma<sup>164</sup>. Käytännössä esimerkiksi harjijensuojeluohjelman vaikutus päätöksentekoon on ollut sen suuntainen, ettei suojelupainotteisia ratkaisuja MAL 3.1 §:n nojalla harjijensuojeluohjelman ulkopuolelta paljolti tehdä.<sup>165</sup>

Soiden luokittelujärjestelmän soveltaminen toisi ennakoitavuutta lupaharkintaan. Tällä hetkellä n. 20 % ympäristölupavalituksista Vaasan hallinto-oikeudessa koskee turvetuotantoa.<sup>166</sup> Toiminnanharjoittajat ovat hankkineet soita, jotka todennäköisesti eivät soveltuisi turvetuotantoon ehdotetun säännöksen voimaantullessa. Täytyy tosin panna merkille, että toiminnanharjoittajilla on myös nykyisellään hankittuna soita, jotka eivät sovellu turvetuotantoon voimassaolevankaan sääntelyn puitteissa. Joka tapauksessa soiden luokittelujärjestelmän voitaisiin arvioida helpottavan lupaharkinnan ennakoitavuutta turvetuotantoalueita hankittaessa. Lähtökohtaisesti säännösehdotuksen sanamuodot tai yksityiskohtaiset perustelut eivät sanottavasti korosta kohteiden luonnontilaisuusarviointia, mikä on lähtökohtana suo- ja turvemaastategian luokittelujärjestelmässä. Strategian luonnontilaisuuden luokitus-

<sup>158</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yleisperustelut, s. 33.

<sup>159</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yksityiskohtaiset perustelut, s. 8. Myös kalankasvatuksen vaikutukset uhanalaiseen luontoon voivat lähes kaikkien selvitysten mukaan tulla säännöksen soveltamisalaa. Mm. yleisperustelut, s. 72.

<sup>160</sup> MMM 2011:1, s. 114-122.

<sup>161</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 5.1.1995.

<sup>162</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 3.5.1984.

<sup>163</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 3.6.1981.

<sup>164</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 13.4.1989.

<sup>165</sup> Vihervuori 1989, s. 197-198.

<sup>166</sup> Koivulehto, ym. 2012, s. 36.

järjestelmä perustuu hydrologisten ja kasvillisuudessa tapahtuneiden muutosten arviointiin uhanalaisuusluokituksista riippumatta. YSL-ehdotuksen 11 §:n merkittävyyssarvioinnissa ei sovelleta luonnontilaisuuden arviointia sellaisenaan, vaan luonnonarvojen merkittävyyttä arvioidaan suurimmilta osin laji- ja luontotyyppiesiintymien uhanalaisuuden kautta.<sup>167</sup>

Säännösehdotuksen perusteluista päätöksenteossa huomioitaviksi aineistoiksi näyttäisivät nousevan ainakin lajien ja luontotyyppien uhanalaisuus selvitykset. Perustelujen mukaan painoarvoa voitaisiin antaa lintudirektiivin<sup>168</sup> liitteen I lajeille ja artiklan 4.2 mukaisille säännöllisesti esiintyville muuttaville lajeille.<sup>169</sup> Uhanalaisuuden ollessa säännöksen keskeisin arviointikriteeri, merkittävää painoarvoa voitaisiin antaa myös niille lintulajeille, jotka lintudirektiivin liitteissä eivät esiinny. Näiltä osin FINIBA-tutkimukset ovat kattavinta tietoa alueellisesta linnustosta.

LSL:ssa on eräitä suojeluinstrumentteja, joiden soveltamisala on rajattu tässä käsiteltävien hankkeiden ulkopuolelle. Näistä voidaan mainita esimerkkinä LSL 39 §:n mukaiset eläinlajien rauhoitussäännökset ja 42.2 §:n mukainen kasvilajien rauhoitus. LSL 48.1 §:n mukaan säännökset eivät estä alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan tai rakennuksen tai laitteen tarkoituksenmukaista käyttämistä. Säännöksen perustelujen mukaan rakentaminen tarkoittaa esimerkiksi tien tekemistä ja laitteella esimerkiksi ajoneuvon tavanomaista käyttämistä.<sup>170</sup> LSL 48.1 §:ää on silti tulkittava suppeasti, eikä säännös muodosta soveltamisalan rajoitusta esimerkiksi turpeennostoon.<sup>171</sup> LSL on tässä tapauksessa luonnonsuojelun yleislaki ja esitys YSL 11 §:ksi tiettyjä hanketyyppisiä koskeva erityissäännös, jonka julkilausuttu tavoite on toteuttaa LSL:a tiukempaa suojelua. Tällöin voidaan esittää *lex specialis* –argumentti, jonka mukaan ympäristölupaharkinnassa LSL:n perusteella tunnistetuille luonnonarvoille annetaan suojaa silloinkin, kun LSL:n sisäinen systematiikka osoittaisi poikkeuksen suojelusäännöksistä. Näin YSL-esityksen 11 §:n tarkoittamat luonnonarvot saavat suojaa esimerkiksi maataloushankkeiden lupaharkinnassa.

Mahdollisiin LSL:n nojalla suojeltuihin luonnonarvoihin on voitu myöntää poikkeus LSL:n nojalla. Sovellettavat poikkeamisperusteet koskevat tällöin vain LSL:n järjestelmää.

<sup>167</sup> Kts. luku 3.4.3.

<sup>168</sup> Neuvoston direktiivi 79/409/ETY, annettu 2 päivänä huhtikuuta 1979, luonnonvaraisten lintujen suojelusta.

<sup>169</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yksityisk. perust., s. 6-7.

<sup>170</sup> HE 79/1996 vp., 48 §:n yksityisk. perust.

<sup>171</sup> Suvantola LM 2006, s. 576.

Kun kyseisille luonnonarvoille annetaan painoarvoa YSL-esityksen 11 §:n nojalla, mahdollinen LSL:n nojalla myönnetty poikkeaminen ei vaikuta YSL:n nojalla tapahtuvaan luonnonarvojen arviointiin ja luvanmyöntämisestä voi syntyä, vaikka ELY:n myöntämä poikkeuslupa olisi olemassa.<sup>172</sup> YSL:n lupaharkintaa koskevat asiantuntijalausunnat tulevat monissa tapauksissa mahdollisen LSL:n mukaisen poikkeuksen myöntävältä ELY:ltä. Yleisesti ELY:n tulee suhtautua pidättyväisesti LSL:n mukaisten poikkeuksien myöntämiseen.<sup>173</sup> Joka tapauksessa arviointiperusteet YSL:n mukaan eivät saa sisältää LSL:n poikkeamisen tapaista tarkoituksenmukaisuusharkintaa tai hankkeen tarpeellisuuden arviointia, jolloin lupa voitaisiin hylätä niissäkin tapauksissa kun LSL:n mukainen poikkeamisedellytys täyttyy.

Vastaavalla tavalla säännösehdotuksen suojaa voidaan antaa Metsäl 10.1 §:n perusteella suojelluille avainbiotoopeille. Kohteet on määritelty lain tasolla erityisen tärkeiksi elinympäristöiksi, jolloin YSL 11 § syrjäyttäisi hankekohtaisena erityislakina Metsäl 3.1 §:n soveltamisalasäännöksen, ja avainbiotoopit tulisi näin ottaa huomioon luonnonarvojen merkittävyusharkinnassa. Näkemystä tukee myös se, että Metsäl 10.1 §:n mukaiset kohteet luetteloidaan nykyiselläänkin turvetuotannon luontoselvityksissä.<sup>174</sup> Onhan kohteet luettu laissa juurikin siksi, että niille on katsottu olevan luonnonsuojelullisia turvaamisperusteita. Ratkaisussa KHO 8.12.2010 t. 3653 Metsäl 10.1 §:n mukaiset kohteet katsottiin MAL 3.1 §:n tarkoittamiksi erikoisiksi luonnonesiintymiksi, jotka tuli rajata maa-ainesten ottoalueen ulkopuolelle.

Yhtenäisen soveltamiskäytännön hyödyt eivät rajoitu vain viranomaisten ratkaisutoiminnan tehokkuuteen. Luvanhakijat suorastaan toivovat hakemusmalleja, opasvihkoja ja ympäristöhallinnon ympäristötiedon saatavuuden parantamista. Erityisesti inventointivelvoitteen osalta luvanhakijan asemaa selkeyttäisi ohjeistus siihen, millaisella suolla minkäkinlaisten ominaisuuksien inventointi on tarpeellista.<sup>175</sup> Oppaiden tuottaminen päätöksenteon yhtenäistämiseksi ei tarkoita sitä, etteikö tapauksiin tulisi suhtautua niiden vaatimalla tilanneherkkyydellä. Selvää on, että jos alueelta löydetään tieteelle ennestään tuntematon tai

<sup>172</sup> Näin *Suvantola* DL 2003, s. 690 LSL:n päällekkäisistä suojeluinstrumenteista samassa kohteessa.

<sup>173</sup> *Suvantola* DL 2003 passim. Tosin *Suvantola* (ibid., s. 671-672) asemoi poikkeuslupaharkinnan teoreettisesti jyrkkään tarkoituksenmukaisuusharkintaan, mikä modernissa ympäristöoikeudellisessa keskustelussa koetaan liian jyrkästi päätöksentekoa kuvaavaksi käsitteeksi ja jonka rajoitusperiaatteiden puutteista vastaavittajakin huomautti (*Kuusiniemi* LM 2007, s. 312).

<sup>174</sup> *Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus* 2009, s. 11.

<sup>175</sup> *Koivulehto, ym.* 2012, s. 40.

kyseisellä luontotyypillä erikoinen laji, tämä tulee ottaa huomioon inventointioppaasta riippumatta. Erityisesti laajojen suoalueiden kohdalla tulee jo säännöstekstin osalta huomioida toiminnan hydrologiset vaikutukset sijoituspaikan ulkopuolella sijaitseviin luonnonarvoihin. Nämä toiminnan ulkopuolisten alueiden suoluontotyypit saattavat edellyttää toiminnan sijoituspaikasta hyvinkin merkittävästi poikkeavia inventointikriteerejä.

Ympäristöministeriö on myös suunnitellut antavansa turvetuotantoalueita maakuntakaavoituksessa koskevan ohjeen.<sup>176</sup> Tällaisessa ohjeistuksessa voidaan luontevasti listata, millaisia luonnonarvoja on erikseen syytä selvittää turvetuotantoa maakuntakaavoitettaessa. Vaadittavat selvitykset ovat kuitenkin aina tapauskohtaisesti alueen ominaispiirteistä riippuvaisia, joten mitään kaikkia tilanteita kattavaa muistilistaa tuskin kyetään muodostamaan. Koska säännösehdotuksen arviointikriteerit ovat huomattavan moninaisia, mainitulle kaavoitusoppaalle ei ole syytä antaa liian kaavamaista tulkinnallista painoarvoa luonnonarvoselvityksien riittävyttä arvioitaessa.

### **3.3 Rakenteellinen pilaantuminen soveltamisalana**

Ympäristönsuojelulailla ei ole tarkoitettu ohjata maankäyttöä kuten rakentamista, vaan laki on tarkoitettu toimintojen pilaantumisvaikutuksien sääntelyä varten.<sup>177</sup> Ehdotettava luvanmyöntämisestä laajentaisi ympäristönsuojelulain soveltamisalaa.

Ympäristönsuojelulain lupaharkinnassa 42.1,4 §:n mukaan luvan myöntäminen ei toiminnan sijoituspaikka huomioiden saa aiheuttaa yksinään tai muiden toimintojen kanssa erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista. YSL:n soveltamisalaa koskevien 2.1 §:n ja 3.1,1 §:n määrittelysäännöksen mukaan YSL:a sovelletaan vain emissioista aiheutuvaan pilaantumiseen.<sup>178</sup>

Määrittelysäännöksessä emissioiksi luetaan aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästäminen tai jättäminen ympäristöön. Toiminta voi olla joko aktiivista päästön johtamista tai viemistä ympäristöön taikka passiivista, kuten aineen hyl-

---

<sup>176</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yleisperustelut, s. 33.

<sup>177</sup> Hollo 2001, s. 283.

<sup>178</sup> Kts. KHO 2005:27 luvussa 2.1.

kääminen tai toiminnasta aiheutuvan päästön estämättä jättäminen.<sup>179</sup> Lähtökohta pilaantumisen määritelmälle on aina (ihmisen) toiminta, toiminnasta aiheutuva päästö ja päästöstä aiheutuva haitallinen vaikutus. Jos ketjun kolmesta tekijästä poistetaan mikä tahansa, kuvattava ilmiö ei kuulu enää pilaantumisen määritelmän piiriin.

YSL 3.1 §:ssä määritellään emissioista aiheutuvat haitalliset vaikutukset, joiden aiheutuksessa pilaantumisen määritelmä täyttyy. Luonnonarvojen tarkastelun osalta vaikutuksista mainitaan haitta luonnolle ja sen toiminnoille, luonnonvarojen käyttämisen estyminen tai melkoinen vaikeutuminen, ympäristön yleisen viihtyvyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentyminen, ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentyminen sekä yleislausekkeena näihin rinnastettava yksityisen tai yleisen edun loukkaus. Luonnon määritelmään voidaan lukea elollinen ja eloton luonto kokonaisuudessaan, jolloin haitta voi ilmetä vaikutuksena populaatiolle mutta myös ekosysteemille tai biosfäärille. Näin yläilmäkehässä tapahtuva otsonikerroksen vähentyminen on laissa tarkoitettua haittaa luonnolle.<sup>180</sup> Luonnonvarojen käytön estyminen voi tarkoittaa esimerkiksi haittaa kala- ja riistakannoille, mutta määritelmä ei semanttisesti sulje pois jokamiehenoikeuksienkaan nojalla (yleinen etu) hyödynnettäviä luonnonvaroja, kuten luonnonvaraisena kasvavia marjoja tai sieniä.<sup>181</sup> Viihtyvyyden, kulttuuriarvojen ja virkistyskäytön osalta soveltamisala rajautuu yleiseen etuun.<sup>182</sup> Yksityisen viihtyisyyden väheneminen kuuluu YSL:n 28.2,3 §:n ja 42.1,5 §:n viittaussäännöksiin nojalla NaapL 17.1 §:n mukaiseen kohtuuttoman rasituksen kiellon soveltamisalaan.

Mainitusta immissiosta on systemaattisesti erotettu ympäristön rakenteellinen pilaantuminen. VL:n (3:2) perustana tunnettu veden *muuttamiskielto* aiheuttaa useimpien vesitaloushankkeiden luvanvaraisuuden. Muuttamiskielto koskee rakentamista maalla tai vedessä. Toimenpiteestä voi aiheutua fyysinen muutos veden syvyyteen, vedenkorkeuteen, vedenjuoksuun tai muuhun vesiympäristöön. Sanotusta muutoksesta voi puolestaan aiheutua

<sup>179</sup> Kuusiniemi, ym. 2001, s. 1116.

<sup>180</sup> Kuusiniemi, ym. 2001, s. 1117. Biosfäärivaikutukset mainitaan myös voimassaolevan lain perusteluissa HE 84/1999 vp. s. 40. Ympäristölupaharkintaa ei ole juurikaan käytetty rajoittamaan kasvihuonekaasujen päästämistä ilmakehään, vaikka otsonikerrokseen vaikuttaviin kaasuihin pilaamisen määritelmää sovelletaan siitäkkin huolimatta, että ilmastonmuutoksen torjuminen on mainittu YSL 1 §:n tavoitesäännöksessä. Tähän huomattavan kiinnostavaan kysymykseen ei ole mahdollista paneutua tässä tarkemmin. Aiheesta esim. turvetuotannon luvallistamista silmälläpitäen. Korvela YJ 2009 s. 43-53.

<sup>181</sup> Jokamiehenoikeuksien loukkaaminen ei tule kyseeseen omaisuusvahinkona. Hollo 2001, s. 122. Arvioitaessa luonnonvarojen käytettävyyttä, edellytyksenä on ”melkoinen vaikeutuminen”. Ibid. s. 121.

<sup>182</sup> Kuusiniemi, ym. 2001, s. 1117.

kielletty seuraus, joka johtaa luvantarpeeseen.<sup>183</sup> Vesistöissä aiheutuva fyysinen muutos ei siis yksin muodosta luvan tarvetta. Samalla tavalla kuin emissioista aiheutuva haitallinen muutos (immissio), myös vesistön fyysisestä muuttamisesta aiheutuva relevantti (yksityisen tai yleisen) edun loukkaus laukaisee lupavelvollisuuden.

Pilaamiskielto on vesioikeudessa kehittynyt muuttamiskiellosta. Muuttamiskielto tähtää vesistön fyysisen olotilan ja pilaamiskielto vesistön laadun säilyttämiseen. Käytännössä nämä vaikutukset menevät etenkin vesistövaikutuksia tuottavissa hankkeissa sekaisin.<sup>184</sup> Vesitaloushankkeissa onkin säädelty myös rakenteellisen pilaantumisen vaikutuksia. Ympäristönsuojelulain soveltamisalaan rakenteellinen pilaantuminen ei kuulu.

Ratkaisussa KHO 2003:11 maa- ja kiviainesjätteen läjitystä tonttien rajalle ei pidetty päästöjen aiheuttamana pilaamisena. Läjitys oli kylläkin aineen jättämistä ympäristöön, mutta läjitys rinnastui ympäristön fyysiseen muuttamiseen siinäkin tapauksessa, että läjityksestä olisi aiheutunut vahinkoa tai haittaa omaisuuden käytölle. Asiassa ei oltu esitetty selvitystä päästöstä aiheutuvasta pilaantumisesta.

Esitetty säännösteksti ei suoraan sisällä viittausta ympäristönsuojelulain soveltamisalan tilapäiseen laajentamiseen. Säännöksen tavoite on, että toiminnan sijoittamisessa voitaisiin huomioida luonnonarvoja vastaavalla tavalla kuin voimassaolevan lain luvanmyöntämisedellytyksissä toiminnasta aiheutuvien päästöjen osalta.<sup>185</sup> Vaikka ehdotetun säännöksen vaikuttavuudesta on esitetty – osin KHO:n ratkaisukäytäntöön perustuen – epäilyksiä<sup>186</sup> siitä syystä, että se ei muuttaisi YSL 3 §:n pilaantumisen määritelmää, lähdeittäen tässä lainsäätäjän tarkoittamista tulkintavaikutuksista.

Lainsäädäntövaihtoehtoja koskevassa arviossaan *Kuusiniemi* toteaa, että luonnonarvosäännöksen lisääminen luvanmyöntämisesteet listaavaan YSL 42 §:än sijoittuisi systemaattisesti vieraaseen ympäristöön.<sup>187</sup> Ympäristönsuojelulain soveltamisala kun nimenomaan koskee pilaantumisen ehkäisemistä. Sitä vastoin voimassaolevan lain 6.2.2 § edellyttää huomioimaan alueen käyttötarkoituksen ja muut kaavoituksesta ilmenevät määräykset. Vaikka

<sup>183</sup> *Kuusiniemi*, ym. 2001, s. 1119-1120, 802-803.

<sup>184</sup> *Imppola* 1985, s. 44.

<sup>185</sup> *HE ympäristönsuojelulaiksi*, yksityisk. perust. s. 6.

<sup>186</sup> *Koivulehto*, ym. 2012, s. 30 mainitsee empiiriseen haastatteluaineistoon perustuen, ilman sen täsmällisempiä perusteluja.

<sup>187</sup> *Kuusiniemi* 2012, s. 18.

YSL 6 §:n muut osat on säädetty pilaantumisorientoituneesti, kaavoituksesta nousevat vaatimukset esimerkiksi alueen kilpailevalle käyttötarkoitukselle on tarkoitettu tulkintakonteksti sijoituspaikkaharkinnalle. Ainoastaan YSL 6 §:n kaavoituksen vaikutus on irrotettu systemaattisesti pilaantumisrelaatiosta.<sup>188</sup>

Ehdotetun säännöksen mukaan toiminta on sijoitettava siten, ettei siitä aiheudu kiellettyä seurausta. Säädös pitää tällöin sisällään immissiot ja ympäristön fyysisen muuttamisen, myös rakentamalla. Säännöksen tulkinnan kannalta yksi pohdittava seikka on, vaikuttaako ympäristölupaharkintaan luonnonarvojen merkittävyyden kannalta, onko luonnonarvo vaarassa turmeltua immission vuoksi, pilaantua rakenteellisesti vaikkapa ojittamalla vaiko jäädä esimerkiksi rakenteen alle. Luonnonarvoihin kohdistuvan vaikutuksensa puolesta mahdollisella rakennettavalla ympäristöllä, luonnonoloihin kohdistuvalla hydrologisten olosuhteiden muuttamisella tai vaikkapa luonnon mikroilmaston muuttamisella ei pitäisi olla eroja merkittävyysarvioinnissa.

### 3.4 Luonnonarvojen merkittävyysarviointi

#### 3.4.1 Käsitteiden määrittelystä

Arkikielessä käsitteellä *luonto* tarkoitetaan koko biosfääriä. Käsitteeseen kuuluvat maaperä, ilmakehä, vesistöt, sekä eliöstö. Sanakirjamääritelmän mukaan käsitteen alaa on rajattu vain vähän tai ei ollenkaan ihmisen muokkaamaan elinympäristöön.<sup>189</sup> Jälkimmäinen rajaus olisi oikeudellisessa kontekstissa mahdoton vaatimus. Jopa koskemattomilta arktisilta alueilta voidaan mitata jäämiä ilmakehässä suoritetuista ydinkokeista, laivojen päästävästä noesta tai merissä kaukokulkeumana välittyneistä kemikaaleista. Ainakin kahdella viimeksi mainitulla on osoitettavissa ekosysteemivaikutuksia. Luonnontieteissä määritelmä puolestaan on huomattavasti laajempi. Luonnontieteisiin luetaan vakiintuneesti atomin rakenneosasten relaatioita käsittelevä fysiikka tai biosfäärin rajat ajallisesti ja tilallisesti ylittävä astronomia.

<sup>188</sup> Kuusiniemi 2012, s. 20.

<sup>189</sup> Kielitoimiston sanakirja 2012. Sanakirjamääritelmässä ”maaperä sekä vesi- ja ilmakehä kasveineen ja eläimineen”, mutta luonnollisesti muutkin domeenit voidaan lukea määritelmään. Mm. sienten eliökunnan mielletään arkikielessä kuuluvaan luontoon.



Kansainvälisesti luonnonsuojelun oikeudellis-käsitteellinen tausta tavataan liittää Rion sopimuksen<sup>190</sup> määritelmiin.<sup>191</sup> Sopimuksen keskeinen käsite (2 art.) on *biologinen monimuotoisuus* ja sen suojeleminen. Määritelmällisesti *luonnon monimuotoisuus* pitää sisällään myös elottoman luonnon, kun taas biologinen monimuotoisuus, biodiversiteetti, käsittää vain elollisen luonnon. Ekosysteemivaikutusten kautta muutokset elottomassa luonnossa aiheuttavat muutoksia elollisessa luonnossa. Tämän vuoksi biologisen monimuotoisuuden ja luonnon monimuotoisuuden välillä ei ole selkeää merkityseroa.<sup>192</sup> Jos ajatellaan, että jossain teoreettisessa tilanteessa geologisen muodostuman tai veden virtaaman muuttamisella ei olisi sanottavaa vaikutusta eliöiden ekologiaan, mutta muodostuma haluttaisiin säilyttää sille annettujen kauneus- tai maisema-arvojen takia, voitaisiin ehkä puhua luonnon monimuotoisuudesta, mutta ei ehkä niinkään biodiversiteetistä.

Biodiversiteetti voidaan ryhmitellä 1) *lajien sisäiseen monimuotoisuuteen* eli lajin geneettiseen vaihteluun<sup>193</sup> 2) *lajien väliseen monimuotoisuuteen* ja 3) *ekosysteemien monimuotoisuuteen*.<sup>194</sup> Lajille ei ole juridista määritelmää, mutta biologisesti lajin määritelmä liittyy tyypillisesti kykyyn tuottaa lisääntymiskykyisiä jälkeläisiä. Ekosysteeminäkökulmasta voidaan lähteä myös siitä, että populaatio kykenee lisääntymään vapaasti luonnollisissa olosuhteissa.<sup>195</sup> Oikeudellisessa kontekstissa myös tieteelle tuntemattomille lajeille on annettu painoarvoa ratkaisussa KHO 2013:74. Evoluution seurauksena lajiutumisen on niin hidas prosessi, että kysymys ylittää oikeusjärjestelmien elinkaaren. Oman erityiskysymyksensä muodostavat ihmisen jalostamat lajit kuten viljelykasvit, jotka on muokattu vain ihmisen omien tarpeiden tyydyttämiseksi.<sup>196</sup>

<sup>190</sup> Biologista monimuotoisuutta koskeva YK:n yleissopimus. Sops 78/1992.

<sup>191</sup> Kokko 2003, s. 11; Kallio 2001, s. 46.

<sup>192</sup> Kokko 2003, s. 13. Elottoman luonnon muuttamisen ekosysteemivaikutuksia ei myöskään läheskään aina tunneta ennakolta.

<sup>193</sup> Lajin sisäisellä geneettisellä monimuotoisuudella on esteettisen tai kuriositeettiarvonsa ohella merkitystä lajin säilymiseen pitkällä aikavälillä.

<sup>194</sup> Kokko 2003, s. 12.

<sup>195</sup> Kokko 2003, s. 14.

<sup>196</sup> Kysymys ihmisten jalostamien viljelylajien suojelusta ei ole vähämerkityksinen biodiversiteetin, viljelykulttuurin monimuotoisuuden, alkuperäiskulttuurien ja ruokahuollon näkökulmasta. Kts. Shiva 2003, s. 95-96, 99-109. Samoin saattaa ilmetä rajanvetoaasteita niiden lajien kohdalla, joiden geneettinen perimä on muotoutunut ihmistoiminnan seurauksena joko lajin sopeuduttua ihmisen muokkaamiin ekosysteemeihin tai esimerkiksi päästöistä aiheutuneiden mutaatioiden seurauksena. Tällöinkään kyse ei ole yleensä taksonomisesti lajeista. Hudson-joen jääturskapopulaatio (microgradus tomcod) on kehittänyt geneettisen vastustuskyvyn polyklooratuille bifenyyleille 20-50 sukupolven aikana. Tämä evolutiivinen muunnos voi olla selviytymisedellytys paikalliselle jääturskapopulaatiolle. *Wirgin, ym.* 2011.

Luonnonsuojelun historiallinen tausta liittyy kauniina pidettyjen luonnonarvojen säilyttämiseen.<sup>197</sup> Suojelutarpeen taustalla on ollut tarve säilyttää nämä luonnonarvot nimenomaan ihmisen nautittavaksi. Myöhemmin ongelmaksi havaittiin eliölajiston köyhtyminen. Samalla huomattiin, ettei pelkkä (eläin)lajien rauhoittaminen turvaa eliöiden säilymistä riittävästi. Tarvittiin myös eliölajien elinympäristöjen suojelemista hävittämiseltä.

Luonnonarvojen suojelemisella tarkoitetaan haitallisen muutoksen estämistä jossain luonnon osassa tai ominaisuudessa, jolle on annettu arvoa. Suojeluobjekti on tällöin joko määrätty laji tai luontokokonaisuuden muodostava elinympäristö, luontotyyppi.

Luontotyyppien suojelu on jopa yksittäisten lajien rauhoitusta enemmän huomioarvoa saava osa luonnonsuojeluoikeuden ja ympäristönkäytön sääntelysysteemissä. Määrättyjä luontotyyppisiä on suojeltu luonnonsuojelulain, metsälain ja vesilain nojalla. Luonnonsuojelullailla muodostettu Natura 2000-verkosto koostuu suojelualueista, joiden rajaukset perustuvat tiettyjen nimenomaisten luontotyyppien kuvauksiin. Luontodirektiivin 1 art. määritelmässä luontotyyppillä tarkoitetaan ”maa- ja vesialueita, joita luonnehtivat maantieteelliset, abioottiset ja bioottiset ominaisuudet ja jotka ovat joko luonnontilaisia tai puolittain luonnontilaisia”. Kyse ei ole siis määrätyn yksittäisen eliölajin esiintymisympäristöstä, vaan bioottisten ja abioottisten olosuhteiden yhteisvaikutuksesta, jolle on ominaista määrättyjen indikaattorilajien esiintyminen. Käsitteitä on omiaan sotkemaan direktiivin termi ”habitat”, joka on käännetty suomeksi ”luontotyyppi”.

Suomen kielessä käsitettä *habitaatti* vastaa synonyyminä *elinympäristö*. Ekologiassa elinympäristö määritellään tyypillisesti niiden ympäristöolosuhteiden kannalta, jotka tuottavat määrätyle yksittäiselle lajille mahdollisuuden elää ja lisääntyä. Suomen kielessä elinympäristöä käytetään toisinaan tarkoittamaan biotooppia, joka varsinaisesti kuvaa lajiyhteisön elinympäristöä.<sup>198</sup> Biotooppi kuvaa niitä tekijöitä, jotka mahdollistavat määrätyn lajijoukon esiintymisen.<sup>199</sup> Laissa erikseen suojeltuja luontotyyppisiä kuvataan lakitekstissä yleensä abioottisena muodostumana (jyrkänne), biotooppina (kangasmetsäsaareke ojittamattomalla suolla) tai jonkun erityisen lajin indikoimana biotooppina (pähkinäpensaslehto). Kuitenkaan mikä hyvänsä metsäoja ei muodosta vielä puron tai noron lähiympäristönä suo-

<sup>197</sup> Luonnonsuojelun historiassa merkittäviä tavoitteita on ollut jopa nationalistiseen kansallistunteen ja –identiteetin vahvistaminen.

<sup>198</sup> Hanski 2007, s. 19-20.

<sup>199</sup> Hanski 2007, s. 21.

jeltua luontotyyppiä, vaan tutkittavaksi päätyy esiintymän luonnontilaisuus tai luonnontilaisuuden kaltaisuus.<sup>200</sup> Tällöin ratkaisuaineiston muodostaa tyypillisesti biotoopille tunnusomainen lajistorakenne.

Luontotyyppillä tarkoitetaan siis lainsäädännöllisessä kontekstissa ja luonnontieteellisissä inventoinneissa biotooppia. Kullekin biotoopille kuuluu tälle tyypillinen lajisto. Näin biotooppien suojelussa on kysymys biodiversiteetin, lajien välisen monimuotoisuuden suojelusta, vaikka suojelutoimenpiteet ja inventoinnit keskittyvät tiettyihin eliöyhteisöjen ilmentämiin ympäristöihin eivätkä vain yhteen lajiin kerrallaan. Näiltä osin kyse on elinympäristösuojelusta luonnonsuojelualueiden perustamisen tapaan eikä lajisuojelusta, vaikka uhanalaisuus selvityksessä listataan biotooppeja yksittäisten lajien sijaan.

Suomen luontotyyppien uhanalaisuuden arviointi lähteekin määritelmästä, jossa tarkoitetaan ”rajattavissa olevia maa- tai vesialueita, joilla vallitsevat samankaltaiset ympäristötekijät ja eliöstö ja jotka eroavat näiden ominaisuuksien perusteella muista luontotyypeistä”. Käsitettä luontotyyppi pidetään edellä kuvattuja käsitteitä joustavampana, sillä luontotyyppi ei pidä sisällään biotoopin tavoin kasvillisuuspainotusta tai elinympäristön tavoin eliölajipainotusta.<sup>201</sup>

Tarkasteltava säännösehdotus antaa suojaa merkittäväälle luonnonarvolle. Luonnonarvo voi koostua joko luontotyypeistä tai lajiesiintymistä. Painotuseroa lajiesiintymä- ja luontotyyppisuojelun välillä ei ole. Säännöksen perustelujen mukaan arvioinnissa käytetään Suomen lajien ja luontotyyppien uhanalaisuus selvityksiä.<sup>202</sup> Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon kauneus- ja maisema-arvot. Luonnon kauneus- tai maisema-arvon määrittäminen on väistämättä antroposentrinen ja arvostuksenvarainen prosessi. Siihen, kuinka nämä esteettiset tai kulttuuriset arvot voidaan sovittaa yhteen luonnontieteellisen biodiversiteetin kuvauksen kanssa, palataan luvussa 3.4.6.

Luonnonarvot kuvataan lain perusteluissa kuitenkin laajempina kuin biodiversiteetti tai luonnonarvon antroposentrisesti esteettinen kauneus- tai maisema-arvo. Luonnonarvon merkittävyysarvioinnissa otetaan nimittäin perustelutekstin mukaan huomioon luonnonar-

<sup>200</sup> Luontodirektiivissä käytetään *luonnontilaisen kaltaisen* asemasta *puolittain luonnontilaista* (semi-natural), millä on ilmeisen poikkeava merkitys semanttisesti.

<sup>201</sup> Raunio, ym. 2008, s. 11.

<sup>202</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yksityisk. perust. s. 6.

von merkitys ekosysteemipalveluna. Perustelutekstissä mainitaan sijoituspaikan ulkopuolisen luonnon toimintaan kohdistuvista vaikutuksista suon ojittamisen vaikutus pohja- ja pintaveden hyvään tilaan sekä suon merkitys tulvasuojelun kannalta.<sup>203</sup> Luonnon laajan ja joustavan käsitteen vuoksi ja lainvalmisteluaineisto huomioon ottaen ei ole syytä sulkea ekosysteemipalveluita luonnonarvon ulkopuolelle. Aiheeseen palataan luvussa 3.4.5.

Suojaa saavilta luonnonarvoilta edellytetään merkittävyyttä. Kielellisesti merkittävä on enemmän kuin vähäinen tai jopa merkityksellinen, mutta vähemmän kuin huomattava.<sup>204</sup> Ensimmäisen momentin seuraavissa virkkeissä annetaan seuraavissa luvuissa käsiteltäviä merkittävyyden arviointikriteerejä.

Säännös suojaa luonnonarvoja toiminnasta aiheutuvalta turmeltumiselta. Kielellisesti turmeltuminen näkyy luonnonarvoissa voimakkaampana haittana kuin heikentyminen tai vähentyminen. Useimmat LSL:n säännökset puhuvat heikentämisestä<sup>205</sup> ja hävittämisestä. MAL 3.1 § puolestaan kieltää aiheuttamasta maisemakuvan turmeltumista, kauneusarvojen tai luonnonesiintymien tuhoutumista taikka huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa. VL 3:4.2 operoi käsitteellä ”huomattavia vahingollisia muutoksia” ja VL 2:11 käsitteellä ”luonnontilan vaarantaminen”. YksTieL 7.2 § puolestaan estää huomattavan luonnon turmeltumisen ja ympäristön kulttuuriarvojen vähentymisen. Käsite hävittäminen viittaa vaikutuksen ajalliseen pysyvyyteen ja käsite vaarantuminen vaikutuksen todennäköisyyteen. Turmeltuminen on ilmaisuna muiden lakien vastineitaan voimakkaampi.<sup>206</sup>

Ympäristövastuudirektiivin<sup>207</sup> liitteessä I on kuvattu ympäristövahingon merkittävyydsarvioinnin kriteerejä. Vahinko tulee suhteuttaa suojelun tasoon tapahtumahetkellä, luontotyyppien tuottamiin palveluihin ja luonnolliseen uusiutumiskykyyn. Direktiivin liitteessä annetaan seuraavia kiinnekohtia vahingon merkittävyydsarviointiin:

- Yksilöiden lukumäärä, esiintymistiheys ja levinneisyysalue

<sup>203</sup> HE ympäristönsuojelulaksi, yksityisk. perust. s. 7.

<sup>204</sup> Kuusiniemi YJ 2000, s. 19.

<sup>205</sup> LSL 66.1 § mainitsee merkittävän heikentämisen.

<sup>206</sup> Poislukien YksTieL 7.2 §:n huomattava turmeltuminen.

<sup>207</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta.

- Yksilöiden tai alueen merkitys suhteessa kyseisen lajin tai luontotyypin suojeluun kokonaisuudessaan (paikallisesti, alueellisesti tai jopa yhteisön [nyk. unioni] tasolla)
- Luontotyypin uudistumiskyky (lajin leviämiskyky tai elinvoimaisuus)
- Lajin tai luontotyypin kyky palautua vahingon jälkeen vahinkoa edeltäneeseen tai sitä parempaan tilaan
- Vahingot, joilla on todistettavia vaikutuksia ihmisen terveydentilaan

Lisäksi direktiivin liitteessä esitetään kriteerejä, jotka viittaavat siihen, että kyseessä ei ole merkittävä luontovahinko:

- Muutokset ovat vähäisempiä kuin lajin tai luontotyypin normaali vaihtelu
- Muutokset johtuvat toimista, jotka kuuluvat kyseisen luontotyypin hoitoon sellaisena kuin kyseisen luontotyypin hoito on tarkoitettu toteuttaa ja on ennenkin toteutettu
- Laji tai luontotyyppi palautuu ilman toimenpiteitä lyhyessä ajassa vahinkoa edeltäneeseen tai sitä parempaan tilaan

Samaan tapaan Vuotos-ratkaisussa KHO (2002:86) tarkasteli vaikutusten syvälleikävyyttä, pysyvyyttä ja ohimenevyyttä.<sup>208</sup> Mainittuja kriteerejä on ehdotettu myös LSL 66.1 §:n merkittävyysarviointiin.<sup>209</sup>

Säännösehdotuksen tarkoituksen silmälläpitäen turmeltumisen määrittelyssä ainakin kiellettyä lienee ainakin tuottaa sellaisia vaikutuksia luonnonarvoille, joiden seurauksena luonnonarvo menettäisi merkittävyytensä. Sen sijaan jos alueella on merkittävänä pidettävä luonnonarvo, alueen ei-merkittävien luonnonarvojen turmeltuminen lienee sallittua.

### 3.4.2 Aluemaantieteelliset arviointiperusteet

Ehdotettu säännös kieltää turmelemasta luonnonarvoja, joilla on alueellista tai valtakunnallista merkittävyyttä. Säännöksen ulkopuolelle on täten rajattu luonnonarvot, joilla on vain paikallista merkitystä.<sup>210</sup> Tosin lajien ja luontotyyppien uhanalaisuusluokittelu ei noudata valtakunnallinen – alueellinen – paikallinen –jaottelua.

<sup>208</sup> Kuusiniemi YJ 2000, s. 33.

<sup>209</sup> Ibid.

<sup>210</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yksityisk. perust. s. 7.

Lajien uhanalaisuuden arvioinnissa on käytetty uhanalaisuusarviointia varten tarkistettua metsäkasvillisuuden vyöhykejakoja osa-alueineen. Luokittelussa sisämaan neljä ilmasto-vyöhykettä on jaettu yhteentoista paikalliseen vyöhykkeeseen. Alueittaisessa arvioinnissa käytetään pienempää tarkkuutta uhanalaisuusluokissa kuin valtakunnallisessa arvioinnissa.<sup>211</sup>

Luontotyyppien uhanalaisuusluokittelussa Suomi puolestaan on jaettu kahteen alueeseen. Itämeren vedenalaiset luontotyypit on puolestaan luokiteltu viisiosaisella merialuejaolla. Erityisesti säännösehdotuksen vaikutusten kohdistuessa suoluontoon metsä- ja suoluontotyyppien tarkastelu olisi tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa myös keskiboreaalisen vyöhykkeen osalta. Karkeampaa kahtiajakoa on päädytty käyttämään työekonomisista syistä. Monien luontotyyppien on todettu vaihtelevan suuresti tarkastellun alueen sisällä. Vaikka luontotyyppille on annettu uhanalaisuusluokitus määrättyllä alueella, perusteluosassa on voitu kuvata tarkemmin luontotyyppin uhanalaisuuden ja muiden ominaisuuksien seudullista vaihtelua.<sup>212</sup>

Säännösehdotuksen perustelujen osalta jääkin epäselväksi, mikä on mainittu paikallinen taso, jolla esiintyvää uhanalaisuutta ei tarvitse ottaa huomioon. Useissa määrätyn alueen hankekohtaisissa luontoarvokartoituksissa erotellaan myös paikallisesti merkittävät luonnonarvot. Mitään yleistettävää juridista, hallinnollista tai luonnontieteellistä määritelmää paikallisesti merkittävälle luonnonarvolle ei ole. Yleensä paikallisesti merkittävää luonnonarvoa ei ole määritelty edes kartoittajan itselleen asettamassa tehtävänannossa. Luontotyyppien uhanalaisuusarvioinneissa valitut alueluokitukset ovat valikoituneet käytettävissä olevien resurssien mukaan, vaikka kirjoittajien tunnustamana tarkempikin tarkastelu olisi ollut tarpeen. Etenkin kun otetaan huomioon, että tarkasteltavan säännöksen tarkoitus on turvata suoluontotyyppien säilymistä, ei luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin jako kahteen vyöhykkeeseen pelkästä arvioijien resurssien riittämättömyydestä johtuen voine muodostaa oikeudellisesti velvoittavaa perustetta olla tarkastelematta arvioita pienemmästä alueesta, mikäli sellainen olisi saatavilla. Yhtäläillä lajien uhanalaisuustarkastelun biogeografian metodologiseksi lähtökohdaksi olisi voitu valita perinteinen luonnonmaatieteellis-

---

<sup>211</sup> *Rassi, ym.* 2010, s. 26.

<sup>212</sup> *Raunio, ym.* 2008, s. 22-23

ten maakuntien luokittelu (21 kpl), jolloin aluerajaukset olisivat olleet suppeampia ja runsaslukuisempia.<sup>213</sup>

Ympäristöhallinnon tuottamilla uhanalaisuusinventoinneilla ei ole lain nojalla auktorisoitua asemaa. SYKE tuottaa säännöllisesti luettelon lajien uhanalaisuudesta. Ensimmäinen luontotyyppien uhanalaisuuden arviointi tuotettiin vuonna 2008. Selvityksissä on otettu kantaa esimerkiksi siihen, mitkä lajit tulisi mainita luonnonsuojeluasetuksen uhanalaisten lajien ja erityisesti suojeltavien lajien luettelossa. Selvityksissä käytetään IUCN-arviointikriteerejä, jotka ovat samat kaikkialla maailmassa. Vakiintuneiden arviointikriteerien käyttäminen oikeusharkintaisissa hallintopäätöksissä ja lainkäyttöratkaisuissa edistää lainkäytön ennakoitavuutta. Kun arviointiperusteet on standardisoitu, periaatteessa jonkun toisen tahon tuottaman uhanalaisuusarvion yksittäisestä lajista vaikkapa eliömaantieteellisin aluerajauksin voisi hyväksytysti ottaa päätöksenteossa huomioon. Koska arviointiperusteet ovat luonnontieteellisiltä perusteiltaan yhdenmukaiset, ennakoitavuusvaatimus tällöin täyttyy.

HL 31.1 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Selvittämisen tavoitteena on lainmukainen ja sisällöllisesti oikea ratkaisu. Sisällöllisesti oikean lopputuloksen saavuttaminen edellyttää riittävää ja paikkaansa pitävää tosiasiatietoa, jonka perusteella päätös tehdään. Vasta riittävän aineellisen tiedon perusteella tiedetään säännöksen soveltamisessa huomioonotettavat seikat.<sup>214</sup> Tosiasiatiedon riittävyyden tai asianmukaisuuden vaatimus ei täyty, mikäli lupapäätöksessä jätetään huomioimatta ympäristöhallinnon uhanalaisuuslistoja tarkempi saatavilla oleva selvitys. Luonnon monimuotoisuutta koskevassa päätöksenteossa monipuolisten tutkimusaineistojen hyödyntäminen edistää myös Rion biodiversiteettisopimuksen<sup>215</sup> 7 art. a) kohdan velvoitetta selvittää suojelun ja kestävän käytön kannalta tärkeät biologisen monimuotoisuuden osat.

YSL-esityksen 11 §:n sanamuodon mukaan luvanmyöntämisestä aktualisoituu, jos valtakunnallisesti tai alueellisesti merkittävä luonnonarvo on vaarassa turmeltua. Kun merkittävyyden kriteeriksi otetaan uhanalaisuus, kumpi hyvänsä, valtakunnallinen tai alueellinen

---

<sup>213</sup> *Ibid.*

<sup>214</sup> *Mäenpää* 2003, s. 188.

<sup>215</sup> Biologista monimuotoisuutta koskeva YK:n yleissopimus. Sops 78/1992.

uhanalaisuus riittää. Näin esimerkiksi kangaskorvet on luokiteltu valtakunnallisesti vaarantuneiksi, mutta Pohjois-Suomessa säilyviksi luontotyypeiksi.<sup>216</sup> Tällöin luvanmyöntämistä joudutaan harkitsemaan koko Suomen laajuudessa. Vastaavasti sararämeet on arvioitu valtakunnallisesti säilyviksi, mutta Etelä-Suomessa vaarantuneiksi.<sup>217</sup> Tällöin luvanmyöntämisesteharkintaa tehdään vain Etelä-Suomessa.

Hieman vastaavien ongelmien kanssa painitaan tulkittaessa luontodirektiivin 16 art. mukaista poikkeamista ja suotuisaa suojelutasoa. Komission tulkintaohjeen mukaan esimerkiksi suuria petoeläimiä tulee tarkastella populaatiotasolla (rajat ylittäen, jos mahdollista), kun taas pirstoutuneessa populaatiossa eläviä sammakkoeläimiä tulisi tarkastella metapopulaatiotasolla.<sup>218</sup> Onkin hieman epäselvää, olisiko esimerkiksi Venäjän, Latvian ja Liettuan susikannat huomioitava tarkasteltaessa suden suojelun tason suotuisuutta Suomessa.<sup>219</sup>

Luonnontieteellisesti tehokkainta olisi suojella alueellisesti elinvoimaisimmat populaatiot tiheämmillä elinympäristölaikkujen keskittymillä. Pienempien paikallispopulaatioiden suojeleminen reuna-alueilla on perusteltua, mikäli tämä auttaa lajin säilymistä pidemmällä aikavälillä. Elinympäristöjen pirstoutumisen vaikutukset ovat luonnollisesti riippuvaisia siitä, kuinka pitkiä matkoja laji liikkuu ja kuinka monipuolisissa elinympäristöissä laji kykenee selviytymään. Usein kuitenkin etäisempien elinympäristölaikkujen suojeleminen kovin kaukaisilla ja pienillä saarekkeilla on vähätehoista, mikäli laikkujen välillä ei tapahdu migraatiota.<sup>220</sup> Erityisen varauksellisesti on suhtauduttava ajatukseen, jonka mukaan nieluhabitaa-tit edistäisivät migraatiota lähdehabitaattilaikkujen välillä.<sup>221</sup>

Arvioitaessa luonnonarvon merkittävyyttä uhanalaisuuden perusteella, voinee lähtökohdaksi ottaa sen, että luonnonarvo on sitä merkittävämpi, mitä uhanalaisempia sen käsittämät laji- tai luontotyyppiäsiintymät ovat. Säännöksen perustelujen mukaan ”[l]ajiesiintymä olisi erityisen merkittävä, mikäli kyseinen laji olisi valtakunnallisesti tai alueellisesti uhanalainen tai *seutukunnalla harvinainen*”.<sup>222</sup> Virkkeen jälkimmäinen osa näyttää loogisesti erikoiselta aiemmin esitettyyn nähden. Uhanalainen viittaa luonnontieteellisiin arviointiperusteisiin, mutta harvinainen on yleiskielinen ilmaus lajihavaintojen tiheydelle. Se seikka,

<sup>216</sup> Raunio, ym. 2008, s. 87.

<sup>217</sup> *Ibid.* Joskaan perustelujen mukaan yksi vaarantuneiden luokkaan määritelty laji tai luontotyyppi *an sich* ei vielä riittäisi luvanmyöntämiseen laukeamiseen. *HE ympäristönsuojelulaiksi*, yksityisk. perust., s. 7.

<sup>218</sup> *Euroopan komissio* 2007, s. 61.

<sup>219</sup> *Borgström* 2011, s. 47.

<sup>220</sup> *Hanski* 2007, s. 127-134, 201-204.

<sup>221</sup> *Hanski* 2007, s. 124-125.

<sup>222</sup> *HE ympäristönsuojelulaiksi*, yksityisk. perust., s. 7, kurs. lisätty.



että lajin edustajia tapaa lukumäärällisesti harvoin ei vielä tarkoita, että laji olisi luonnontieteellisillä perusteilla uhanalainen. Myöskään termi ”seutukunta” ei ole eliömaantieteessä käytetty käsite. Seutukuntien rajat vahvistetaan työ- ja elinkeinoministeriössä (laki alueiden kehittämisestä 1651/2009, 31 §) valtion aluepoliittisten tukien jakoa, EU:n aluepolitiikan kohdentamista ja maakunnan osa-alueiden kehityksen tilastointia varten. Virkkeen loppuosa vastaa tuskin siis mihinkään, minkä tarkoituksena on määritellä biodiversiteetin suojelutasoa. Onkin mahdollista, että seutukunnallisen harvinaisuuden huomioimisella tarkoitetaan paikallisesti harvinaisten esteettisten tai muutoin yhteisöllisesti taikka muuten vain antroposentrislähtöisesti arvostettujen luonnonarvojen huomioimista lupaharkinnassa. Tällainen tulkinta ei olisi kovin jyrkästi ristiriidassa sen perustelun kanssa, että luonnontieteellisesti katsottuna esiintymän harvinaisuutta arvioitaessa alueellinen tarkastelutaso huomioidaan, mutta paikallista ei. Toinen ratkaisuvaihtoehto ongelmalle olisi, että seutukunta tarkoittaa maantieteellisesti laajempaa aluetta kuin *paikallinen*. Tällainen tulkinta selvittäisi hieman rajausongelmaa uhanalaisuustarkastelussa arvioitujen alueiden koon suhteen spatiaaliselta tarkastelutavaltaan poikkeavien tieteellisten uhanalaisuusselvitysten arvioinnissa. Sellainen luonnonarvo, joka on vain paikallisesti eikä alueellisesti merkittävä ja joka ei vaikuta arviointiin, on harvinainen alueella, joka on ainakin pienempi, mutta ei koskaan yhtä suuri kuin seutukunta.<sup>223</sup>

Kohteen arvioinnissa voidaan lajin tai luontotyypin ohella ottaa huomioon luontotyyppiyhdistelmät, mikä onkin erityisesti suoluonnon osalta merkittävää. Uhanalaisuuden tarkastelun kannalta ojitus on muuttanut hyvinkin laajojen alueiden hydrologiaa, jolloin yksittäisten luontotyyppien tai luontotyyppiyhdistelmien ohella on syytä tarkastella kokonaisuutta suosysteemitasolla ja suomaisematasolla. Suosysteemin käsite pitää sisällään kokonaisen suoalueen ja kaikki sen sisältämät suoyhdistymät. Suomaisematasolla voidaan puolestaan tarkastella geomorfologisten muodostumien, maa- ja kallioperän sekä suoluonnon välisiä yhteyksiä ja niiden muodostamia kokonaisuuksia.<sup>224</sup>

---

<sup>223</sup> Mikäli seutukuntajakoa päädyttäisiin soveltamaan uhanalaisuuden alueellisessa tarkastelussa, eliömaantieteellisin perustein muodostetut luonnonmaantieteelliset maakunnat syrjäyttäisivät alueellisena tarkasteluna Pohjois-Suomen luonnontieteellisiä maakuntia harvemman seutukuntajaon, sillä seutukunnat löytyvät ainoastaan lain perusteluosasta, ja eliömaakuntajako pohjautuu luonnontieteellisiin arviointiperusteisiin. Eteläisemmässä Suomessa puolestaan seutukuntajako on merkittävästi luonnontieteellisiä maakuntia tiheämpi (vuoden 2013 seutukuntajaossa).

<sup>224</sup> *Raunio, ym.* 2008, s. 79-80.

Säädöstekstin ja sen perustelujen mukaan arvioinnin kohteena ovat nimenomaan merkittävät luonnonarvot eivätkä pelkästään luonnontilaiset ympäristöt. Arvioinnissa tulee myös säännöksen perustelutekstin mukaan ottaa huomioon esiintymien uhanalaisuus ja laajuus. Painoarvoa voidaan antaa ekosysteemitasolle, kuten yhtenäisen suoalueen hydrologiselle toiminnallisuudelle.<sup>225</sup> Säännösehdoituksessa tarkoitetuilla merkittävillä luonnonarvoilla on oletettavasti tarkoitettu antaa suojaa myös sellaisille luonnon ominaisuuksille, jotka eivät näyttäydy yhtenäisinä luonnontilaisina biotoopeina tai luonnonmaisemina.<sup>226</sup>

KHO antoi hiljakkoin ratkaisun (2013:15) direktiivilajien suojelusta, jossa täysin ihmisen rakentama ympäristö oli tulkittavissa lajin lisääntymis- ja levähdyspaikaksi. Tapauksessa ELY-keskus oli hakenut LSL 49.3 §:n mukaista poikkeamista lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelusta rakennuksen purkamiseksi ja tontin ottamiseksi käyttöön asemakaavan mukaisesti asuinkerrostalokäyttöön. Kysymyksessä oli 1950-luvulla rakennettu rintamamies-talo, jonka ullakolla oli Turun seudun suurin tiedossa oleva pohjanlepakon lisääntymisyhdyskunta. Ratkaisussa ei ollut kyse rakennussuojelun edellyttämästä rakennuksen säilyttämisestä vaan LSL 49.3 §:n mukaisesta poikkeuksesta, jota ei voitu myöntää.

Ratkaisussa KHO 30.5.2011 t. 1439 kaupunki oli hakenut lupaa purkaa koulurakennus, jossa oli lintudirektiivillä suojellun tervapääskyn pesiä tervapääskyn pesinnän ja jälkeläisten hoidon aikana eli koululaisten viettäessä kesälomaansa. LSL 49.3 §:n mukaista poikkeusta perusteltiin lintudirektiivin 9 art. a) kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaamiseen liittyvällä syyllä. Koulun purkaminen voitiin järjestää muillakin tavoin niin, että koulun oppilaat ja muu henkilökunta eivät altistu purkamisesta aiheutuvalla melulla, pölyllä, tärinällä ja mikrobien leviämislle. Näin poikkeamiselle ei ollut edellytyksiä.<sup>227</sup>

### 3.4.3 Uhanalaisuus merkittävyyden ilmentäjänä

Säännöksen perustelujen mukaan luonnonarvo tarkoittaa Suomen lajien tai luontotyyppien uhanalaisuusselvityksissä uhanalaisiksi todettuja lajeja. Tämän määritelmän ohella luonnonarvot ovat luonnon monimuotoisuuden kannalta merkittäviä luonnonsuojelullisia arvoja, joita ei ole suojeltu LSL:n tai VL:n eräitä luontotyypejä koskevien suojelusäännösten

<sup>225</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yksityisk. perust., s. 7.

<sup>226</sup> Vrt. LSL 29 § ja VL 11 § edellyttävät kohteen luonnontilaisuutta (tai luonnontilaisen kaltaisuutta sekä metsälaki tämän ohella jopa ympäristöstään selvästi erottuvuutta).

<sup>227</sup> Vrt. Tolvanen YJ 1/1999, s. 75 esittää, ettei liito-oravan käyttöön rakennettu pönttö voisi olla LSL 49.1 §:n mukaan suojeltu, vaikka se olisikin liito-oravan käytössä ja pönttö tosiasiallisesti edistäisi liito-oravan suotuisaa suojelutasoa.

nojalla.<sup>228</sup> Säännöksen tarkoittamaksi merkittäväksi luonnonarvoksi voidaan katsoa myös sellaiset LSL:n tunnustamat luonnonsuojelulliset turvaamisintressit, joista on säädetty soveltamisalan rajoitus tai joista on myönnetty poikkeus LSL:n nojalla. Näitä ovat esimerkiksi eläin- ja kasvilajien rauhoitussäännökset LSL 39 §:n ja 42.2 §:n nojalla 48.1 §:n estämättä. Samoin MetsäL 10.1 §:n mukaiset erityisen arvokkaat elinympäristöt saavat tulokinnallista painoarvoa MetsäL 3.1 §:n estämättä.<sup>229</sup>

Säännöksen ensimmäinen momentti sisältää joitain luonnonarvon merkittävyyden arvioinnissa käytettäviä kiinnekohtia. Näitä ovat säännöstekstistä semanttisesti purettuna ja ryhmiteltyinä:

Toiminnan sijoituspaikalla tulee ottaa huomioon

1. lajien uhanalaisuus
2. luontotyyppien uhanalaisuus
3. lajiesiintymän merkittävyys
4. lajiesiintymän laajuus
5. luontotyyppiesiintymän merkittävyys
6. luontotyyppiesiintymän laajuus

Toiminnan sijoituspaikalla voidaan ottaa huomioon

1. erityiset kauneusarvot
2. (erityiset) maisema-arvot

Sijoituspaikan ulkopuolella voidaan ottaa huomioon

1. sijoituspaikka osana luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden alueiden muodostamaa verkostoa
2. sijoituspaikan merkitys sen ulkopuolella olevalle luonnolle
3. sijoituspaikan merkitys sen ulkopuolella olevan luonnon toiminnoille

Edellä esitetyn typologian ensimmäisen ryhmän, toiminnan sijoituspaikalla huomioon otettavien arvojen osalta, suotuisan suojelutason määrittelyssä uhanalaisuuden arviointi tarkoittaa sitä, mihin uhanalaisuusluokkaan minkin sijoituspaikalla esiintyvä laji tai luontotyyppi on luokiteltu.

---

<sup>228</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yksityisk. perust. s. 6. Tosin perustelujen edetessä uhanalaisten lajien ohella myös silmälläpidettävät toisinaan kelpaavat, s. 7.

<sup>229</sup> Kts. luku 3.2.2.

Sijoituspaikean luonnonarvoja arvioitaessa tulee perustelujen mukaan ottaa huomioon myös uhanalaisten lajien tai luontotyyppien määrä.<sup>230</sup> Säännöksen sanamuodosta lukumäärällistä arviointia ei löydy. Esiintymän merkittävydellä tai laajuudella voidaan kielellisesti tarkoittaa moninaisia tekijöitä. Laajuus voi viitata esimerkiksi esiintymän spatiaaliseen levinneisyyteen tai populaation kokoon. Merkittävyys voi puolestaan tarkoittaa sitä, millaista otosta metapopulaatiosta sijaintipaikan populaatio edustaa taikka sitä, kuinka elinvoimaisena paikallispopulaatiota voidaan pitää muihin paikallispopulaatioihin verrattuna. Perusteissa ilmenevä uhanalaisten lajien tai luontotyyppien määrä voidaan laskea joko saman lajien edustajien lukumäärän mukaan (populaation tiheys ja levinneisyys) tai samaan uhanalaisuusluokkaan sijoittuvien populaatioiden taikka lajien lukumäärän mukaan.

Säännöksen perustelujen mukaan luvanmyöntämiseen laukeamiseen tarvittaisiin useampi uhanalainen luonnonarvo, mikä puoltaa painottamaan periaatetta, jonka mukaan kohteella kokonaisuudessaan on sitä merkittävämpi luonnonarvo, mitä enemmän kohteeseen kuuluu uhanalaisia lajeja tai luontotyyppjeä. Perustelujen mukaan kuitenkin jo yksi laji luokissa äärimmäisen uhanalainen (CR) tai erittäin uhanalainen (EN) riittää luvanmyöntämiseen.<sup>231</sup> Tällöin tarkoitus on ilmeisesti laskea samaan uhanalaisuusluokkaan kuuluvien lajien tai luontotyyppien määrää.

Käytettäviä muuttujia ovat siis uhanalaisuus, määrättyyn uhanalaisuusluokkaan kuuluvien lajien ja luontotyyppien määrä sekä esiintymän merkittävyys ja esiintymän laajuus käsitteiden muissa merkityksissä.

Luvanmyöntämiseen syntyisi kuvattaessa vain kahta ensiksi mainittua muuttujaa lineaarisesti:

$$P_{CR}N_{CR} + P_{EN}N_{EN} + P_{VU}N_{VU} + P_{NT}N_{NT} + P_{LC}N_{LC} \geq S, \text{ jossa}$$

uhanalaisten tunnistettujen lajien ja luontotyyppien lukumäärä omassa uhanalaisuusluokassaan on  $N_{CR} \dots N_{LC}$ ,

suojelutaso on  $S$ ,

painotuskerroin kyseiselle uhanalaisuusluokalle on  $P_{CR} \dots P_{LC}$ ,

<sup>230</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yksityisk. perust. s. 7

<sup>231</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yksityisk. perust. s. 7

$$P_{CR} > S, P_{EN} = S \text{ ja } P_{LC} = 0.^{232}$$

Yllä olevaan on syytä suhtautua suurella varauksella. Perustelujen mukaan äärimmäisen uhanalainen tai erittäin uhanalainen laji taikka luontotyyppi tuottaa luvanmyöntämiseen. Oikeusharkinnassa pohdittavaksi voi tulla kysymys, millainen toiminta vaikuttaa tämän lajin elinmahdollisuuksiin. Harkinnassa on huomioitava varovaisuusperiaate. Kun otetaan huomioon se, että säännöstä todennäköisimmin sovelletaan turvetuotantoon, mainitunkaltaista ongelmaa tuskin tulee sijoituspaikalla ilmi kovin usein. Edellyttäähän turpeennosto käytännössä koko turvemaan pintakerroksen jyrkimistä paljaaksi. Sen sijaan sijoituspaikan ulkopuoliselle luonnolle aiheutuvia vaikutuksia arvioitaessa näitä kysymyksiä joudutaan mitä todennäköisimmin punnitsemaan. Kalankasvatusten vaikutuksien osalta kysymys osoittautuukin mitä tarpeellisimmaksi. Toiminnan vaikutukset eliöihin johtuvat pitkälti happivajeesta ja rehevöitymisestä, joiden voimakkuus ja vaikutus vesiluonnossa ovat enemmän tai vähemmän havaittavissa.

Vaikka kohteen diversiteettiä kuvaisi jollain luonnontieteellisesti tarkoituksenmukaisemmin diversiteettiä kuvaavalla indeksillä (esim. Shannonin entropia), pelkkä summaarinen laskeminen ei sovellu juuri minkään oikeudellisen ratkaisun pohjaksi. Diversiteetin kuvaamisella indekseinä kynnsarvoineen varmasti on jonkinlaista arvoa ratkaisuheuristiikalle. Ratkaisuavaruudessa on vain ilmennyt niin monta muuttujaa, ettei implisiittisesti toimivaa funktiota ja kynnsarvoa kyetä mielekkäästi rakentamaan.

Perustelujen mukaan luontotyyppien ja lajien arvioinnissa voidaan myös omalla painoarvolla ottaa huomioon silmälläpidettävät lajit ja luontotyypit, mikäli niillä on keskeinen merkitys lajien elinmahdollisuuksien turvaamisessa pidemmällä aikavälillä.<sup>233</sup> Silmälläpidettävälle lajille ei ole annettu IUCN-luokitusperusteissa tarkkaa eikä edes ohjeellista raja-arvoa. Silmälläpidettävästä lajista tai luontotyypistä on kyse, kun laji tai luontotyyppi ei täytä uhanalaisuuden kriteerejä, mutta jonkun kriteerin täytyminen on kuitenkin lähellä tai on todennäköistä, että ehdot täyttyvät lähitulevaisuudessa.<sup>234</sup> Numeeristen arvojen puuttu-

<sup>232</sup> Yhtä perustellusti luvanmyöntämiseen voitaisiin määritellä viimeksi määritellyillä P:n arvoilla esimerkiksi  $P_{CR}N_{CR} + P_{EN}N_{EN} + P_{VU}N_{VU}^x + P_{NT}N_{NT}^y \geq S$  tai  $P_{CR}N_{CR} + P_{EN}N_{EN} + P_{VU}\log_A N_{VU} + P_{NT}\log_B N_{NT} \geq S$

<sup>233</sup> *HE ympäristönsuojelulaiksi*, yksityisk. perust. s. 7

<sup>234</sup> *Rassi, ym.* 2010, s. 20.

minen luokittelujärjestelmästä saattaa osaltaan hieman vähentää yhdenmukaisuutta silmäläpidettävien ja elinvoimaisten luokitusten välillä.

Silmäläpidettävien lajien käyttäminen lupaharkinnassa edellyttää siis perustelun mukaan arviointia luvan vaikutuksesta lajin säilymiseen pidemmällä aikavälillä. Käytännössä tämä tarkoittaa arviota siitä, kuinka suuri osa paikallispopulaatio on kansallisesta tai alueellisesta metapopulaatiosta ja siitä, kuinka elinvoimainen kyseinen populaatio on suhteessa muihin saman lajin populaatioihin.

Jos yksittäisen luvan antaminen aiheuttaisi lajin tai luontotyypin esiintymiselle alueellisesti niin huomattavia seurauksia, että ne olisivat omiaan pudottamaan kyseisen luonnonarvon luokitusta uhanalaiseen luokkaan, luvanmyöntämisestä aktualisoituisi perusteluja semanttisesti seuraten. Perustelutekstin mukaan tosin arvioitaisiin sitä, vaarantuuko samalla jokin muukin uhanalainen luontotyyppi tai laji, taikka sitä, onko kyseisen lajin tippuminen alueella silmäläpidettävistä vaarantuneiden luokkaan uhka lajin säilymiselle pitkällä aikavälillä. Vaikutusten todennäköisyyttä arvioitaessa tulee ottaa ympäristöoikeuden yleisten oppien mukaisesti huomioon varovaisuusperiaate, sillä erehtyminen luonnonsuojelullisesti haitallisempaan suuntaan voi olla vaikeammin korjattavissa. Elinympäristöjen supistuminen tapahtuu myös viiveellä.<sup>235</sup> IUCN:n luokituksen mukaan vaarantuneella lajilla on suuri riski hävitä luonnosta.<sup>236</sup> Näin jo määritelmällisesti säännöksen perustelujen sanamuodon mukainen ”keskeinen merkitys lajien turvaamiseksi pidemmällä aikavälillä” täyttyy IUCN:n luokituksen määrittelyllä, mikäli on perusteltu syy epäillä lajin putoamista silmäläpidettävistä vaarantuneiden lajien luokkaan luvan seurauksena. Perustelujen systematiikassa tosin päädytään tällöin erikoiseen tilanteeseen, jossa yksi kappale vaarantuneita luontoarvoja an sich ei muodostaisi luvanmyöntämisestettä, mutta yksi kappale silmäläpidettäviä muodostaisi. Huomiota on siis suunnattava silmäläpidettävien lajien merkityksen arvioinnissa ilmaisulle ”voitaisiin omalla painoarvolla huomioda”, mikä korostaa tapauskohtaista relatiivisuutta muihin harkintaan vaikuttaviin seikkoihin nähden.<sup>237</sup>

Tilannekohtaista on sekin, kuinka paljon pienempiä paikallispopulaatioita turmelevia lupia voidaan antaa, ennen kuin hajakuormituksenomaisesti syntyneet vaikutukset heikentävät

<sup>235</sup> *Suvantola* DL 2003, s. 679.

<sup>236</sup> Luokituksen mukaan arvioinnissa täyttyy jokin arviointikriteereistä ja ”it is therefore considered to be facing a high risk of extinction in the wild”. IUCN 2001, s. 15.

<sup>237</sup> *Kts. Vihervuori* 1983, s. 175. Vrt. *Määttä* 2005b, s. 284-285.

yhdessä muiden hankkeiden kanssa liiallisesti alueellisia tai valtakunnallisia luonnonarvoja ja vesittävät säännöksen tavoitteen.<sup>238</sup> Ongelma vähenisi hieman, jos soveltamiskäytäntö turvesoiden osalta ohjautuisi pelkästä luonnonarvojen arvioinnista soiden luonnontilaisuusluokitusta korostavampaan suuntaan.<sup>239</sup> Säännösehdotuksen perustelujen mukaan suon merkitys ojittamattomien soiden verkostossa voidaan ottaa huomioon.<sup>240</sup> Turvetuotannon ohjaaminen ojitetuille soille löytyy myös säännöksen yleisperusteluista suorasanaisesti todettuna ja suo- ja turvemaastrategiaan viitaten.<sup>241</sup>

Säännösehdotus on annettu osin siksi, ettei valtioneuvoston periaatepäätöksenä hyväksytty suo- ja turvemaastrategia ole vielä itsenään oikeudellisesti velvoittava eikä strategian tavoitteita näin ole voitu huomioida lupaharkinnassa.<sup>242</sup> Strategian linjauksena on, että turvetuotanto kohdistetaan ojitetuille ja luonnontilaltaan merkittävästi muuttuneille soille ja turvemaille.<sup>243</sup>

Turvetuotannon sijoittamista jo ojitetuille soille on toivottu lisäksi valtioneuvoston periaatepäätöksessä vesiensuojelun tavoitteista vuoteen 2005<sup>244</sup>, valtioneuvoston periaatepäätöksessä vesiensuojelun suuntaviivoista vuoteen 2015<sup>245</sup> ja valtioneuvoston periaatepäätöksessä vesienhoidon toteutusohjelmasta 2010-2015<sup>246</sup>.

Säännös siis tulee suojaamaan ojittamattomia luonnonarvoiltaan merkittäviä soita. Ojitetuilla soilla luonnonarvot ovat saattaneet kärsiä vesiolosuhteiden muuttumisen seurauksena hyvinkin pitkän matkan päässä. Tälläkin hetkellä lupaprosessissa on useita soita, jotka ovat säästyneet ojitukselta ja joilla ei ole uhanalaisia luonnonarvoja. Tällaisille soille säännös ei tuo mainittavaa suojaa. Mikäli suolla esiintyy silmälläpidettäviä luonnonarvoja ja mahdollisesti vaarantunut luonnonarvo, suon olemassa olevaan ojitustilanteeseen on mahdollista kiinnittää huomiota. Samoin ojitustilannetta voidaan arvioida siinä tapauksessa, että suolla on merkittäviä maisema-arvoja tai ekosysteemivaikutuksia esim. riistakantojen ylläpitämiseksi. Tulkinnallista painoarvoa kun on annettava niille valtioneuvoston periaatepäätöksil-

<sup>238</sup> Kts. yhdenvertaisuusperiaatteesta luvussa 3.1.2.

<sup>239</sup> Soiden luonnontilaisuusluokituksesta säännösehdotuksen taustana luvussa 3.2.2.

<sup>240</sup> *HE ympäristönsuojelulaiksi*, yksityiskoht. perust., s. 7.

<sup>241</sup> *HE ympäristönsuojelulaiksi*, yleisperust., s. 33, kts. MMM 2011:1, s. 51

<sup>242</sup> *HE ympäristönsuojelulaiksi*, yleisperust., s. 33.

<sup>243</sup> *MMM 2011:1*, s. 67.

<sup>244</sup> Vahvistettu 19.3.1998, s. 28.

<sup>245</sup> Vahvistettu 23.11.2006, s. 15-16.

<sup>246</sup> Vahvistettu 17.2.2011, s. 31.

le, joiden oikeudellistamiseksi säädös on aiottu antaa jättäen lainsäädäntöteknisesti liikkumavaraa soiden luonnontilaisuusluokittelujärjestelmän tapaisille instrumenteille.

#### 3.4.4 *Vaikutus sijoituspaikan ulkopuolelle ja ekologiset verkostot*

Säännösehdotuksen mukaan lupaharkinnassa tulee ottaa huomioon sijoituspaikan merkitys osana luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeiden alueiden verkostoa. Lisäksi huomioon tulee ottaa sijoituspaikan merkitys sen ulkopuolella olevalle luonnolle ja sen toiminnalle.<sup>247</sup> Kun alue on osa ekologista verkostoa, alueen lajiston muuttuminen vaikuttaa tällöin sijoituspaikan ulkopuolisiin luonnonarvoihin. Eräissä tapauksissa on mahdollista, että alueen luonnonarvojen muuttaminen vaikuttaisi sen ulkopuolisten luonnonarvojen toimintaan ilman, että alue kuuluu osaksi mainittavaa verkostoa.<sup>248</sup> Perusteluissa mainitaan, että luonnonsuojelulain tai maankäyttö- ja rakennuslain nojalla on otettu huomioon sellaisia luonnonarvoja osana maisematason kokonaisuuksia, joiden välillä on ekologisia yhteyksiä. Lupaharkinnassa on tällöin perustelujen mukaan otettava huomioon myös sijoituspaikan ilmeinen merkitys osana maakunnallista ja valtakunnallista ekologista verkostoa sekä sijoituspaikan merkitys suojelualueiden väliselle kytkeytyneisyydelle.<sup>249</sup>

Hieman epä johdonmukaisen vireen edellä esitettyyn nähden aiheuttaa se seikka, että verkostojen osalta ei arvioida sijoituspaikan alueellista, paikallista tai seutukunnallista ulottuvuutta tarkastelualueen ekologisissa verkoissa, vaan painotetaan maakunnallista merkittävyyttä. Säännösehdotuksen merkityksen ollessa suurimmillaan turvetuotannossa tarkastelutapaa toisaalta puoltaa alueidenkäytön suunnittelu maakuntakaavoituksella. Muodostaahan maakuntakaavoitus lupaharkinnassa velvoittavan elementin säännösehdotuksen 2 mom. mukaan. Perustelujenkaan mukaan teksti ei nimenomaisesti kehota huomioimaan ainoastaan maankäytön suojelualuevarauksia arvioitaessa ekologistia verkostoja, vaan suojelualueiden välisen kytkeytyneisyyden ohella korostuu sijoituspaikan ilmeinen merkitys osana valtakunnallista tai maakunnallista ekologista verkostoa. On huomattava, ettei perustelujen rajausta maakunnalliseen tai valtakunnalliseen tarkasteluun ole tuotu esiin itse säännös-

<sup>247</sup> Voimassaolevien luonnonsuojelun sääntelyinstrumenttien osalta säännösten alueellisesta ulottuvuudesta on esitetty hieman vaihtelevia käsityksiä. *Vihervuori* (2000, s. 367) kokoo, etteivät eri suojelusäännökset ole maantieteellisen ulottuvuutensa kannalta kovinkaan johdonmukaisia.

<sup>248</sup> Esimerkiksi hydrologisesti yhteen liittyneitä suoekosysteemin osia ei voitane pitää ekologisena verkostona sanan tavanomaisissa merkityksissä.

<sup>249</sup> *HE ympäristönsuojelulaksi*, yksityisk. perust. s. 7.



tekstissä, joten arvioinnissa ei kaikissa tapauksissa voida juuttua perusteluissa esitettyihin tarkastelun alueen rajauksiin.

Harkittaessa toiminnan sijoittamista säännöksen todennäköisesti useimmin toistuviin soveltamiskohteisiin, turpeennostoon ja kalankasvatukseen, sijoituspaikan ulkopuolisten vaikutusten huomioiminen on perusteltua. Suoluonnon vesistöalouden muuttaminen yhdessä kohteessa vaikuttaa koko suoalueen vesitalouteen ja lajistoon kilometrien päässä. Reunavaikutteiset suotyypit saavat vetensä ja ravinteensa muilta kasvupaikoilta, pintavesistä, pohjavesistä ja ohutturpeisilla soilla suoraan mineraalimaasta. Lajistoon vaikuttavat tällöin suoekosysteemin ulkopuolelta virtaavan veden happamuus sekä suovedenpinnan taso.<sup>250</sup>

Samoin kalankasvatuksessa vapautuneet ravinteet vaikuttavat vesistön rehevyyteen ja happivajeeseen luonnollisesti pelkkää verkkopussin pohjaa laajemmalle alueelle. Kustannussyistä kalan avomerikasvatus on harvinaista. Monesti kalankasvatus onkin keskittynyt sisäsaaristoon, jossa on ravinteiden kannalta heikompi virtaama ja enemmän muuta yhdyskunnasta syntyvää kuormitusta. Tällöin kalanviljelyn kuormitus ei leviä tasaisesti Itämeren altaassa.

Keskeinen tulkintakysymys tällöin on, missä määrin sijoituspaikan ulkopuolisia luonnonarvoja arvotetaan suhteessa sijoituspaikalla esiintyviin luonnonarvoihin. Säännösehdotuksessa käytetään sanamuotoa ”merkittävyyttä arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon”, joka on identtinen formulaatio kauneus- ja maisema-arvojen huomioimisen velvoitavuuden kanssa. Säännöksen tarkoituksen huomioon ottaen merkittävien luonnonarvojen turmeleminen ojituksen reunavaikutuksella ei tuntuisi tarkoituksenmukaiselta.

Säännösehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut eivät selväsanaisesti vastaa tähän kysymykseen. Perusteluissa todetaan ensinnäkin, että arvioinnissa voidaan huomioida vesistöjen valuma-alueet ja metsäalueiden väliset yhteydet kuten laaksot, harjut ja reunamuodotumat. Toiseksi todetaan, että suon osalta voidaan huomioida sen merkitys ojittamattomien soiden verkostossa. Kolmantena mainitaan, että tilanteessa, jossa hanke merkittävällä tavalla katkaisisi tällaisen yhteyden ja vaikuttaisi huomattavan haitallisesti lähialueella sijaitsevien suojeltujen alueiden luonnonarvoihin, tulisi se huomioida lupaharkinnassa.<sup>251</sup> Perus-

<sup>250</sup> Raunio ym. 2008, s. 77-78.

<sup>251</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yksityisk. perust., s. 7.

telujen mukaan yhteyden katkeaminen voidaan siis huomioida vain, jos samanaikaisesti täyttyy vaatimus vaikutuksesta lähialueella sijaitseviin suojeluihin luonnonarvoihin. Perustelutekstistä ei kuitenkaan käy ilmi, minkä lain nojalla suojellut luonnonarvot täyttävät suojellun luonnonarvon määritelmän.

Luonnonsuojeluoikeudellisesti dikotomia suojeltu – ei suojeltu ei ole kovinkaan tarkkarajainen. Jokaisella suojelusäännöksellä on oma rajoitettu soveltamisalansa. Hyväksyttävien toimien laatu riippuu käytettävästä suojeluinstrumentista. Useimpiin suojeluinstrumentteihin on myös poikkeuslupajärjestelmä. Käsitteellä ”suojeltu” olisi täysin tautologista viitata instrumenttiin, joka systemaattisesti estäisi ulkopuolelta tapahtuvan vaikutuksen ilman käsiteltävää säännösehdotustakin. Täsmällisiä poikkeuksia yksittäisiin säännöksiin ei olisi mahdollista säätää toisen lain perusteluissa. Tällöin tuntuisi mielekkäältä tulkita perustelujen tarkoittamaksi ”suojelluksi” sellainen luonnonarvo, jolle muodostuisi luvanmyöntämisestä käsiteltävän säännöksen perusteella siitäkin huolimatta, ettei alueelle olisi kohdistettu muita suojeluinstrumentteja.

Säännösehdotuksen tarkoitusta silmälläpitäen toiminnan sijoituspaikan ulkopuolelle jäävät luonnonarvot saisivat yhtä vahvaa suojaa kuin toiminnan sijoituspaikalla olevat. Näin voimme ajatella, sillä kuten säädöstaustaa käsiteltäessä kävi ilmi, lainsäädäntötarve on syntynyt pitkälti suoluontotyyppien uhanalaistumiskehityksestä. Kun suoluontotyypeille reuna-vaikutuksen merkittävyys on näinkin olennainen, säännöksen esitöistä ilmenevä ohjausinstrumenttitausta on otettava huomioon. Niin ikään säännöksen vaikutus kalankasvatukseen on tunnistettu projekti 4:n esiselvityksissä ennen hallituksen esityksen kirjoittamista.<sup>252</sup> Olisi suorastaan järjenvastaista arvioida kalankasvatuksen päästöjä vain rakenteiden alle jäävän pohjan osalta.<sup>253</sup>

Sijoituspaikan merkityksen huomioiminen osana ekologisia verkostoja on puolestaan yksittäisissä tuomioistuinratkaisuissa harvinaisempaa. Ekologisista verkostoista puhutaan usein kaupunkisuunnittelun yhteydessä. Tällöin käsitteellä saatetaan tarkoittaa esimerkiksi kaupunkieläinten liikkumista elinympäristölaikkujen välillä.<sup>254</sup> Erityisesti kaupungeissa, mutta myös muissa rakennetuissa ympäristöissä, elinympäristön pirstoutuminen on voima-

<sup>252</sup> Mm. Projektiryhmä 4:n ehdotus, perustelut s. 10.

<sup>253</sup> Joskin kalankasvatus on hankalasti vertailtavissa suoluontoon nähden sikäli, että kalankasvatuksen haitat vesiluonnolle johtuvat pelkästään pilaamisrelaatiosta kuuluen täysin nykyisen sääntelyn soveltamisalaan.

<sup>254</sup> *Väre – Krisp*, 2005, s. 11-13.

kasta, jolloin viherkäytävillä on arvioitu olevan merkitystä. Vaikka kaupunkieläimistöille voidaan antaa esteettisiä arvoja, se ei ole olennaista käsiteltävän säännösehdotuksen kannalta, sillä ensinnäkään kaupunkieläimet eivät ole useinkaan ratkaisunormin kannalta tavalla relevantilla tavalla häviämisen vaarassa ja toisekseen säännöksen soveltamisala on rajattu asemakaavoituksen ja riittävästi perustellun maakunta-, sekä yleiskaavoituksen ulkopuolelle.

Käsitteellisesti ekologisella verkostolla viitataan myös metapopulaatioteoriaan, jossa tarkastellaan pirstoutuneiden paikallispopulaatioiden liikkumista elinympäristölaikkujen välillä.<sup>255</sup> Biodiversiteetin suojelun kannalta käsitteen jälkimmäinen merkitys on olennaisempi.

Luontodirektiivilajien osalta on toisinaan jouduttu arvioimaan, miten määritellään lajin lisääntymis- ja levähdyspaikat sekä kuinka suhtautua lajin liikkuaakseen tarvitsemiin ympäristöihin havaittujen esiintymisalueiden ympärillä.

Ratkaisussa KHO 2003:99 tunnelin rakentamista pidettiin tiesuunnitelmassa yleistielain 10 §:n mukaisena, sillä tunnelilla vältettiin suurten avoleikkausten tekeminen, jolloin tunnelin päälle jäävät meluttomat viheralueet mahdollistivat liito-oravan liikkumisen. Ratkaisussa todetaan, että lisääntymis- ja levähtämispaikoiksi ei lueta mitään tahansa liito-oravan esiintymis- ja havaitsemispaikkoja. Näiden keskinäistä erottelua ei kuitenkaan käsitelty sen tarkemmin.

Ratkaisussa KHO 2007:59 yleiskaavassa osoitetusta rantaan tukeutuvasta pientalovaltaisesta asuntoalueesta noin puolet oli määrätty luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeäksi alueeksi alueella esiintyvien kolmen lepakkolajin vuoksi. Asiassa käsiteltiin lepakkojen kulkua piilopaikkojen ja ruokailupaikkojen välillä sekä maankäytöllisten toimenpiteiden vaikutusta elinympäristöihin. LSL 49.1 § ei velvoittanut suojelemaan lajin koko elinympäristöä, mutta kylläkin kulkuyhteyden ruokailupaikoille. Kaava todettiin lailliseksi varsin yleispiirteisenä, jolloin lepakkojen lisääntymis- ja levähdyspaikat tuli huomioida asemakaavoituksessa. Asiassa olennaista oli asuntoaluetta ympäröivä virkistysalue. Virkistysalueella oli kielletty puiden kaataminen ilman maisematyölupaa, mikä turvasi lepakkojen kulkuyhteyden.

---

<sup>255</sup> *Väre – Krisp*, 2005, s. 7-11.

Luontodirektiivilajien ulkopuolelta voidaan mainita ratkaisu KHO 2009:77, jossa venesataman laajennuksen mahdollistava asemakaava Suomenojan altaan ja Suomenojan puron suulla palautettiin valmisteltavaksi puutteellisesti selvitettyinä linnustovaikutuksiansa osalta. Ratkaisussa käsiteltiin varsin monipuolisesti kaavan mahdollisia linnustovaikutuksia pesimisalueina, muutonaikaisina levähdysalueina sekä vesiyhteyksinä, joita pitkin aikuiset linnut tuovat lentokyvyttömän poikaset syömään ja suojaan pedoilta.

Yllä kuvatuista ratkaisuista jokaisessa oli kyse tiettyjen paikallispopulaatioiden säilyttämisestä turvaamalla näiden elinvoimaisuuden takaavat habitaatit. Varsinaisesti säännöshodotuksen perusteluissa mainittu ekologinen verkosto viittaa yleensä habitaattilaikkujen väliin kytkeytyneisyyteen. Metapopulaatioekologiassa habitaatin kytkeytyneisyys kuvaa tulomuuton todennäköisyyttä kyseiselle laikulle. Laikkukohtaisen kolonisaatiopotentiaalain painotetusta keskiarvosta saadaan *metapopulaatiokapasiteetti*, joka yrittää vastata siihen, voiko laji säilyä pirstoutuneessa elinympäristössä, vaikka sen paikallispopulaatioita häviää.<sup>256</sup>

Aiemmin esitettiin, että perustelujen mukaan elinympäristönlaikun suojeluarvo kasvaa uhanalaisuuden mukana, mikäli laji tai habitaatti on alueellisesti harvinainen. Kun otetaan huomioon alueen osuus ekologisissa verkostoissa, arviointitapa on teoreettisesti jokseenkin päinvastainen; alueen kytkeytyneisyys eli todennäköisyys laikulle tapahtuvaan migraatioon kasvaa lajille sopivien laikkujen lukumäärän, pinta-alan ja läheisyyden mukaan.<sup>257</sup> Hieman yksinkertaistaen ja kärjistäen voisi sanoa, että ekologisen verkoston kriteerin eli kytkeytyneisyyden osalta arviointikriteeri on käänteinen uhanalaisuuteen perustuvaan alueelliseen arviointikriteeriin nähden. Vaikka elinympäristön kytkeytynyt merkittävyys olisikin yksittäisen lajin kannalta helposti määritettävissä matemaattisesti<sup>258</sup>, se johtaisi melkein poikkeuksetta ristiriitaisiin tuloksiin uhanalaisuusarvioinnin kanssa.

Ratkaisussa KHO 2003:38 esiteltiin poikkeuksellisen laajasti liito-oravan ekologiaa.<sup>259</sup> Hallinto-oikeuden ratkaisussa painoarvoa annettiin liito-oravan kulkuyhteyksille pesä-, kolo-, suoja- ja ravintopuiden välillä. Eri kuvioita koskevien ratkaisujen perustelukappaleessa KHO ei suoraan maininnut kulkuyhteyksien säilyttämistä, vaan totesi hakkukuvion 2 osalta hakkuuaukon sijoittuvan liito-oravan ydinoloskelualueen tuntumaan, laajentavan kuvion

<sup>256</sup> Hanski 2007, s. 47-49.

<sup>257</sup> Hanski 2007, s. 46-47, 170-213.

<sup>258</sup> Esim. insidenssifunktiona, kts. Hanski 2007, s. 45.

<sup>259</sup> Kts. ratkaisusta myös luku 2.2.

eteläpuolella olevaa aiempaa hakkuuaukkoa ja asettavan aukon reunustalla olevia kolopuita myrskytuhojen vaaraan. Liito-oravan ekologiaa käsittelevässä jaksossa kiinnitettiin huomiota siihen, ettei liito-orava tapaa kuljeksia maata pitkin saalistukselle alttiina sekä todettiin, millaisia matkoja liito-orava tapaa puusta toiseen liitä.<sup>260</sup>

KHO toteaa myös, että ”[Konikallion m]jetsä on ilmeisestikin paikallisen metapopulaation vakinaiseksi asuttu ydinkohta, joka turvaa liito-orava-asutusta ympäröiviin hieman vähempiarvoisiin metsälaikkuihin. (--) Konikallion keskeisyys korostuu siitäkin syystä, että se on Luonnontieteellisen keskusmuseon mukaan tietävästi laajalla alueella ainoa liito-oravan pysyvä lisääntymispaikka, ’poikastuottamo’”. Tästä liito-oravan ekologiaa koskevasta selvityksestä huolimatta oikeuden mukaan on huomattava, ettei LSL 49.1 §:n mukaisen suojeluvuorituksen tulkinnassa tule antaa painoa liito-oravakannan voimakkuudelle tai sille, mikä merkitys lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelulla on lajin suojelutason tai sen kantojen kehittymisen kannalta.

Ratkaisussa KHO 2003:98 käsiteltiin LSL 49.3 §:n mukaisia poikkeuslupia Helsingin ja Turun välisen valtatie 1:n muuttamiseksi moottoritieksi välillä Lohja-Muurla, mihin liittyi myös aiemmin mainittu ratkaisu KHO 2003:99. Poikkeuslupien myöntämiseksi tuli arvioida liito-oravan suotuisaa suojelutasoa. Oikeuden mukaan suojelutason suotuisuutta tulee tarkastella vain hankeselvityksessä löydettyjä esiintymiä laajempaa aluetta silmälläpitäen. Oikeus toteaa, että ”[m]aastossa havaittu liito-oravaesiintymä ei ole irrallinen ja itsenäinen osapopulaatio, vaan sen elinkyky riippuu myös hyvin laajalla, useiden satojen neliökilometrien alueella tapahtuvista liito-oravien liikkeistä ja esiintymien dynamiikasta, kuten esimerkiksi lajille sopivien metsien pinta-alasta ja esiintymien runsaudesta, poikastuotosta ja liito-oravayksilöiden siirtymisistä. Laajankin alueen liito-oravapopulaation elinkykyyn vaikuttavat kuitenkin yksittäisissä esiintymissä yhteensä tapahtuneet muutokset, kuten esiintymien häviämiset ja eristymiset”.

LSL 49 §:ää koskevien ratkaisujen argumentaatiosta ei saa suoraan käytettäviä oikeusohjeita käsillä olevaan säännösehdotukseen. Direktiivilajien suojelussa noudatetaan LSL:n sanamuotoja, esitöitä ja direktiivin tulkintavaikutusta.<sup>261</sup>

<sup>260</sup> Mikä on muuten oikeuden mukaan enimmillään mitattuna 78 metriä!

<sup>261</sup> LSL 49.1 §:n sanamuodossa oli alun perin määritelmä ”selvästi luonnossa havaittavia”, minkä vuoksi luontodirektiivi oli pantu puutteellisesti täytäntöön. Asia todettiin komission perustelussa lausunnossa Suomelle (kirje 2 päivänä huhtikuuta 2003) ja Konikallion tapauksessa KHO 2003:38. Konikallion ratkaisussa direktiivin sanamuodon tulkinta ei poikennut LSL 49.1 §:n sanamuodon tulkinnasta, joten direktiivin välitöntä soveltamista ei ollut tarpeen tutkia.

Elinympäristöjen välisen kytkeytyneisyyden huomioiminen olisi mahdollista esimerkiksi MRL:n luonnonarvosäätelyssä, mutta tuomioistuinratkaisujen osalta tämä näyttää olevan varsin harvinaista. Vaikka ekologisilla verkostoilla ei ole ollut sanottavaa osuutta tuomioistuinten argumentaatiossa, tästä ei voi päätellä, että ekologisilla verkostoilla ei olisi mitään oikeudellista merkitystä. Ekologisia verkostoja on toisinaan määritelty kaavoituksessa nimenomaan biodiversiteetin suojelun vuoksi.

Maakuntakaavoitusta ohjaavissa valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa kehoitetaan edistämään ekologisten yhteyksien säilymistä suojelualueiden sekä tarpeen mukaan niiden ja muiden arvokkaiden luonnonalueiden välillä.<sup>262</sup> Uudenmaan liitto teetti selvityksen metsäalueiden merkityksestä osana maakuntakaavan ekologista verkostoa. Selvityksessä suositeltiin viherkäytävien ja muiden ekologisten yhteyksien, kuten vihersiltojen ja alikulkujen, rakentamista ja turvaamista laaja-alaisempien yhtenäisten suojelualueiden välillä.<sup>263</sup> Kaavaan merkittiin erillisellä viheryhteystarvetta kuvaavalla kaavamerkinnällä virkistysalueverkostoon ja ekologiseen verkostoon kuuluvat viheryhteydet. Yhteyden suunnittelumääräys on kirjattu seuraavasti:

”Yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on huolehdittava siitä, että merkinnällä osoitettu yhteys säilyy tai toteutuu tavalla, joka turvaa virkistys- ja ulkoilumahdollisuudet, alueen maisema-arvot, arvokkaiden luontokohteiden säilymisen sekä lajiston liikkumismahdollisuudet.

Viheryhteyden mitoituksessa on kiinnitettävä huomiota yhteyden merkitykseen ekologisen verkoston osana sekä seudullisten ja paikallisten virkistystarpeiden yhteensovittamiseen siten, että olemassa olevat virkistykseen varatut tai siihen soveltuvat rakentamattomat alueet varataan yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa mahdollisuuksien mukaan virkistyskäyttöön.”

Kaavaratkaisun perustelujen mukaan aluevarauksen sijaintia ja laajuutta on mahdollista muuttaa tai aluevarauksesta voidaan jopa kokonaan luopua, mikäli kaavan keskeiset tavoitteet ja ratkaisut eivät vaarannu. Lähtökohtana kuitenkin pidettäköön sitä, ettei verkosto siedä merkittäviä heikennyksiä kaavaratkaisun tarkoituksen kärsimättä. Kaavamerkinnässä

<sup>262</sup> Valtioneuvoston päätös 13.11.2008, luku 4.4. Muutos sisälsi lisäyksen nimenomaan verkostojen korostamiseen suojelualueiden ja muiden arvokkaiden luonnonalueiden välille.

<sup>263</sup> Uudenmaan liitto E 87 – 2007, s. 34-39.

ei ole määritelty käytävän leveyttä tai maaston peitteen laatua, vaan nämä tulee ratkaistavaksi kuntakohtaisessa kaavoituksessa. Lähtökohta kuitenkin on, että yhteyden on oltava pääsääntöisesti käytävänomaisia ratkaisuja leveämpi kokonaisuus. Raittimainen yhteys voi ainoastaan poikkeustapauksissa tyydyttää viheryhteyden tarpeen. Kuntakaavoituksen ohella merkinnän on tarkoitettu ohjaavan myös liikennesuunnittelua, jossa viheryhteydet turvaavat ekologisesti ja riistanhoidollisesti eläinten liikkumistarpeita.<sup>264</sup> On mahdollista, että kuvatunlaiset ratkaisut yleistyvät muissakin maakunnissa.

Kuvatunlainen maakuntakaavan aluevaraus todennäköisesti vaikuttaisi lupaharkinnassa jo nykyisenkin lainsäädännön puitteissa, vaikka alueella ei olisi voimassaolevaa asema- tai yleiskaavaa. Maakuntakaavan ohjausvaikutusta käsitellyt ratkaisu KHO 2010:32 ei ole sikäli vertailukelpoinen, että lupahakemus kohdistui osin kaavassa merkityn turvetuotantovarauksen ulkopuolelle ja ulkopuolelle jäävän alueen maankäyttövaraus oli merkitty maa- ja metsätalousmaaksi. Ratkaisussa todetaan, että vaikka YSL 42.2 § estää toiminnan sijoittamisen ainoastaan asemakaavan vastaisesti, YSL 42.2 §:n toisen virkkeen viittauksella YSL 6 §:än voimassaoleva maakuntakaava tulee ottaa huomioon toimintaa sijoitettaessa. Lain perustelujen mukaan maakuntakaavan ohjausvaikutuksen arvioinnissa on kysymys kaavavarauksen erityisyydestä. Esimerkiksi maa- ja metsätaloutta koskeva aluevaraus ei vielä sellaisenaan olisi este teollisuuslaitokselle.<sup>265</sup> Ratkaisussa kiinnitettiin erikseen huomiota siihen, ettei maakuntakaavassa ollut merkittynä muuta käyttötarkoitusta suon ojittamattomalle osalle. Lisäalueen luonnonarvoja koskevalta osalta oikeus totesi, että luonnonarvot voidaan YSL 42.1 §:n nojalla ottaa huomioon ainoastaan, mikäli niiden pilaantuminen johtuu immissioista. Sen sijaan oikeus totesi, että luonnonarvot on huomioitava YSL 42.2 §:n nojalla myös rakenteellisen pilaantumisen osalta arvioitaessa toiminnan sijoittamista YSL 6 §:n mukaisesti.

### 3.4.5 Ekosysteemipalvelut

Valtioneuvoston hyväksymä luonnon monimuotoisuuden strategia ja toimenpideohjelma päivitettiin viime joulukuussa vastaamaan 2010 Nagoyassa pidetyn biodiversiteettisopimuksen strategisia päämääriä. Yksi näistä päämääristä on luonnon monimuotoisuudesta ja

<sup>264</sup> Uudenmaan liitto A 17 – 2007, s. 129-130.

<sup>265</sup> HE 84/1999 vp, s. 67.

ekosysteemipalveluista saatavan hyödyn turvaaminen kaikille.<sup>266</sup> Myös EU:n biodiversiteettistrategiassa on määritelty tavoitteeksi ekosysteemien ja niiden tarjoamien palveluiden ylläpitäminen ja parantaminen luomalla vihreää infrastruktuuria ja ennallistamalla ainakin 15 prosenttia huonontuneista ekosysteemeistä vuoteen 2020 mennessä.<sup>267</sup> Ekosysteemipalveluiden käsitettä käytetään hieman vaihtelevasti, mutta yleensä sillä tarkoitetaan niitä hyötyjä, joita ihmiset luonnosta saavat.<sup>268</sup> Ekosysteemipalveluilla on aikaisemmin havainnollistettu lähinnä luonnon tuhoamisen taloudellisia vaikutuksia ihmistoimintaan, mutta myöhemmin ekosysteemipalveluiden käsite on otettu myös ympäristöohjauksen instrumentiksi. Ekosysteemipalveluita on perinteisemmin pyritty turvaamaan erilaisilla maksujärjestelmillä, mutta myös oikeudellis-hallinnollisia ohjauskeinoja voidaan käyttää ekosysteemipalvelujen turvaamiseen.<sup>269</sup>

Ekosysteemipalveluilla yritetään havainnollistaa luonnon tarjoamien palveluiden taloudellista arvoa ihmisen toiminnalle. Usein ekosysteemipalvelun tuhoamisella ei ole ollut itsensä hintaa markkinoilla, joten markkinat tai jonkinlainen ekosysteemipalvelumaksu on luotu keinotekoisesti.<sup>270</sup> On myös esitetty, että ekosysteemipalvelumaksut ovat riskialttiita, sillä ne saattavat esimerkiksi rikkoa saastuttaja maksaa -periaatetta. Toisaalta luonnon toiminnan taloudellistamisen pelätään rikkovan luonnonsuojelun moraalista perustaa.<sup>271</sup> Ekosysteemipalvelujen kytkeminen luonnonarvoihin perustuvaan kieltolausekkeeseen on puhdaspiirteisesti markkinoista erotettua oikeudellis-hallinnollista ohjausta.

On esitetty, ettei ekosysteemipalveluiden nykytilaa seurata kattavasti, eikä arviota niiden nykytilasta ole tehty. Ekosysteemipalvelut liittyvät biodiversiteetin nykytilaan, joten niihin voidaan arvioida kohdistuvan turvaamispaineita.<sup>272</sup> Ekosysteemipalvelujen ja biodiversiteetin välille ei silti saa vetää yhtäläisyysmerkkiä. Ekosysteemipalvelut sisältävät osin eri

<sup>266</sup> Luonnon puolesta – ihmisen hyväksi. Valtioneuvoston periaatepäätös Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategiasta vuosiksi 2012-2020, 20.12.2012.

<sup>267</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä Alueiden komitealle: Luonnonpääoma elämämme turvaajana: luonnon monimuotoisuutta koskeva EU:n strategia vuoteen 2020, s. 6.

<sup>268</sup> Käsitteen määrittelystä mm. *Kolström* 2010, s. 19-32.

<sup>269</sup> Kts. *Borgström* 2011, s. 109-110, *Andersson* 2010, s. 108-110.

<sup>270</sup> Soidensuojelun näkökulmasta mainittakoon kosteikkojen huomattavan suuri merkitys biodiversiteetin kannalta. Esimerkiksi monet vesi- ja kahlaajalinnut ovat riippuvaisia kosteikoista. Yhdysvalloissa on kehittynyt toimivat kosteikkomarkkinat, sillä kosteikon pilaaminen läjittämällä edellyttää ekologisesti vastaavan kosteikon ennallistamista tai rakentamista menetetyin tilalle. *Bayon* 2008, s. 153-156.

<sup>271</sup> Kts. *Borgström* 2011, s. 125-129.

<sup>272</sup> *Koivulehto ym.* 2012, s. 14. Millenium Ecosystem Assessment toteaa, että 60 % tutkituista ekosysteemeistä oli heikkenemässä tai niitä käytetään kestävämmästä. Millenium Ecosystem Assessment: Ecosystems and Human Well-being: Synthesis, s. 39.



tavoitteita kuin biodiversiteetti, eikä näiden välinen yhteys ole täysin selvä. Toisinaan ekosysteemipalvelut ja biodiversiteetti voivat olla jopa toisilleen vastakkaisia tavoitteita. Esimerkkinä biodiversiteetin ja ekosysteemipalvelujen konfliktista *Borgström* mainitsee Natura 2000 –kosteikot, jotka toimivat myös tulvasuojina. Lintujen pesimisaikaan vesistöjen pintaa saatetaan joutua pitämään lintujensuojelullisista syistä matalammalla, jolloin kosteikon tulvasuojavaikutus vähenee.<sup>273</sup>

Soiden tarjoamina ekosysteemipalveluina voidaan pitää niiden kulttuurisia merkityksiä lähivirkistysalueina, luontomatkailua, marjatuottoa, merkitystä riistakannoille ja erityisesti merkitystä ilmakehän hiilensitojana. Soiden vesistövaikutusten osalta voidaan erotella vedenottoon kelpaavien vesivarojen laatu, vaikutukset kalastukseen ja vaikutukset vesistöjen virkistyskäyttöön.

Tarkkoja arvioita ekosysteemipalveluiden taloudellisesta merkityksestä on heikosti saatavilla. Soiden ojittaminen on vähentänyt selvästi mm. lakkasoita. Lakkasato oli erittäin huono vuonna 2011, jolloin lakkaa poimittiin myyntiin 100,4 tn ja poimintatuloa kertyi 1 milj. euroa. Hyvinä satovuosina 2001 ja 2005 myyntimäärä ylitti 300 tn.<sup>274</sup> Näissä luvuissa ei ole vielä mukana Suomessa poikkeuksellisen suurta suoramyyntiä ravintoloihin, torikauppaa ja kotitarvekeräystä.<sup>275</sup> Riistakannan vuotuiseksi arvoksi Suomessa on puolestaan arvioitu 83 milj. euroa.<sup>276</sup>

Tarkasteltava säännösehdotus on luonnonarvoihin perustuva kieltonormi eikä intressivertailunormi. Vaikka ekosysteemipalvelujen käsitteen on tarkoitus rahallistaa niiden luonnosta saatavien palvelujen merkitys, joita käytämme maksutta, pelkkä numeerinen soiden taloudellisen tuoton vertaaminen turvetuotannon tuottoon ei ole säännöksen tarkoitus. Pykäläehdotuksen mukaan luonnonarvojen merkittävyysarvioinnissa voidaan ottaa huomioon sijoituspaikan merkitys sen ulkopuolella olevalle luonnolle ja sen toiminnalle. Ekosysteemipalveluvaikutus voidaan tällöin ottaa huomioon, mikäli alue on merkittävä arvioitavan palvelun kannalta. Kyse on kokonaisharkinnasta.

---

<sup>273</sup> *Borgström* 2009, s. 284.

<sup>274</sup> *MARSI* 2011, s. 6.

<sup>275</sup> *Turtiainen – Nuutinen*, 2012, s. 138-139.

<sup>276</sup> *Kettunen, ym.* 2013, s. 8.

Säännöksen perusteluissa mainitaan esimerkkinä ojittamattomuuden merkitys suon pohja- ja pintavesistöjen tilan ylläpitäjänä muutoinkin kuin YSL 8 ja 28 §:n tarkoittaman pilaantumisrelaation kautta sekä suon merkitys tulvasuojelun kannalta. Vaikutus mainittuihin luonnon toimintamekanismeihin voitaisiin tällöin perustelujen mukaan huomioida myös silloin, kun vesilain mukainen luvantarvekynnys ei ylity.<sup>277</sup>

On hieman epäselvää, miksi perusteluissa puhutaan pohjavesien pilaantumisen määritelmää lievemmästä pilaantumisesta. YSL 8 §:n pohjavesien pilaamiskieltoa on noudatettu erittäin velvoittavasti. Hankkeen luvanvaraisuuskynnyksen ylittyminen, lupaehtojen muodostuminen tai luvanmyöntämisestä vesistövaikutuksien perusteella muodostuu, kun pilaantumisen vaikutukset vesistöön ovat riittävän suuret. YSL:n systematiikan kannalta tuntuisi hyvin vieraalta, että hanke olisi lupakelpoinen riittävän vähäisen pohjavesien pilaantumisriskin tai -vaikutuksen vuoksi, mutta tämä kynnyksen alle jäävä pilaantuminen aiheuttaisi luvan epäämisen pohjavesivaikutustensa vuoksi luonnonarvosääntelyn nojalla.

Pohjavesien pilaamiskielto on voimassa riippumatta siitä, käytetäänkö pohjavettä sillä hetkellä vedenottoon vai ei.<sup>278</sup> Pohjaveden pilaamiskielto muodostuu toiminnan vaikutusten perusteella, ja säännöksen tarkoituksena on riittävien vedenottokäyttöön soveltuvien pohjavesivarojen turvaaminen sekä pohjaveden pilaamisen aiheuttamien terveystahittojen ehkäiseminen. Pohjaveden pilaamiskielto kattaa myös tilanteen, jossa pilaamalla pohjavettä loukattaisiin yleistä tai yksityistä etua (YSL 8.1,3 §), joista yleisen edun piiriin luonnon-suojelullisetkin arvot voidaan lukea. Eräät eliölajit ovat toki riippuvaisia mm. pohjaveden tuottamista luonnon lähteistä. Tuntuu mahdottomalta kuvitella tapaus, jossa lupa voitaisiin myöntää yleisen pohjaveden pilaamiskiellon estämättä, mutta luvanmyöntämisestä muodostuisikin luonnonarvosääntelyn perusteella hankkeen pohjavesivaikutuksista.

Pintavesien pilaantumisen osalta YSL 42.1,4 § rajoittaa erityisten luonnonolosuhteiden huonontamista ja YSL 42.1,2 § merkittävää ympäristön pilaamista. YSL 43.1,1 § velvoittaa lupaviranomaista antamaan tarvittavat lupamääräykset päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista. Mainitut säännökset ovat voimassa riippumatta siitä, muodostuuko hankkeesta VL 3:2 tai 3:3 perusteella luvan tarve vai ei. Pintavesien osalta säännösehdotuksen voidaan katsoa lähinnä korosta-

<sup>277</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yksityisk. perust., s. 7.

<sup>278</sup> Näin mm. KHO:2010:28.

van luonnonarvojen vaikutusta vesiluvasta vapaassa ympäristölupaharkinnassa, vaikka tällainen elementti jo voimassaolevastakin sääntelystä on löydettävissä.

Uutena elementtinä säännöksen perustelujen mukainen tulkinta synnyttäisi pintavesien rakenteellisen pilaamisen kiellon luonnonarvojen nojalla silloinkin, kun VL:n lupakynnys alittuu. Tällaista pintavesien rakenteellisen pilaamisen kieltoa arvioidaan yhdessä muiden luonnonarvojen kanssa. Vesiluvan tarvitsevilla hankkeilla tulkinta syrjäytyy VL:n mukaisessa intressivertailussa.

Tulvariskin aiheuttavat hankkeet tarvitsevat vesiluvan VL 3:2.1,1 mukaan. Ehdotetun luonnonarvosäännöksen perusteluissa suon merkityksen tulvasuojelussa kerrotaan vaikuttavan luonnonarvojen merkittävyysarviointiin silloinkin, kun vesilain luvantarvekynnys ei ylitä. Varovaisuusperiaatteen huomioon ottaen luvantarvekynnyksen alittumisella tuskin viitataan tulvimisriskin epätodennäköisyyteen vaan ennemminkin mahdollisten tulvatuhojen laajuuteen. Luonnonsuojelullisten arvojen ohella kuvatuunkaltaisessa arviointitilanteessa voitaneen huomioida esimerkiksi mahdollisten taimikkotuhojen tai satotuhoriskin laajuus ja taloudellinen merkittävyys, joka muutoin jäisi vähäisyytensä vuoksi vesilain luvantarvekynnyksen alapuolelle. Tulvasuojelun huomioiminen luonnonarvosääntelyn nojalla täydentäisi tällöin (voimassaolevan lain numeroinneilla) 50 ja 52 §:ien velvoitetta huomioida ympäristölupaharkinnassa ja -päätöksessä tulvariskien hallinnasta annetun lain (620/2010) mukainen tulvariskien hallintasuunnitelma. Tulvariskin huomioiminen lupaharkinnassa ei siis rajoittuisi pelkästään biodiversiteettiin, vaan luonnonarvoiksi luettaisiin aineelliset vahingot ja luonnonvarojen käytön estyminen. Tulkintavaikutus veisi soiden käyttöä niiden luonnontilaisuutta korostavaan suuntaan pelkästä uhanalaisten lajien ja luontotyyppien laskeumisesta. Perusteluissa esitetty tulvariskin vaikutus lupaharkintaan jää vain huomattavan kauas säännösehdotuksen sanamuodosta.

Ekosysteemipalveluita pohdittaessa esiin nousee kysymys siitä, mikä on niiden osuus kokonaisharkinnassa säännösehdotuksen tulkinnassa. Lajien ja luontotyyppien uhanalaisuus-kriteeristöissä on varsin selvät harkintakriteerit ennen ekosysteemipalveluiden huomioimista. Tällöin ekosysteemipalveluiden alueellinen merkittävyys saattaisi muodostaa luvanmyöntämiseen silloin, kun pelkkä uhanalaisuus ei luvanmyöntämiseen vielä yksin muodostaisi. Ekosysteemipalveluiden kuten riistavaikutusten merkittävyyttä voitaisiin arvioida esimerkiksi tapauksessa, jossa hanke uhkaisi yhtä vaarantuneeksi (VU) luokiteltua

laji- tai luontotyyppiesiintymää. On huomattava, että säännösehdotuksen perusteluissa ei erikseen sanota, että vaikutus sijoituspaikan ulkopuoliselle luonnolle ja sen toiminnalle ei riittäisi yksin luvanmyöntämiseen muodostumiseen toisin kuin kauneus- ja maisema-arvojen osalta. Esimerkiksi Vähä Vehkanevan (KHO 2005:27) tyyppisessä tapauksessa vaikutukset riistakantoihin (teerien soidinpaikka, hirviä) olivat niin merkittäviä, että yhdessä maisemavaikutustensa kanssa hakemus olisi voitu mahdollisesti hylätä jopa ilman kalasääksen tai maakotkan pesää.

Ekosysteemipalvelut eivät muodostaisi pelkästään luvanmyöntämistettä, vaan ekosysteemipalveluita turvaavia toimia voitaisiin myös edellyttää hankkeen lupaehtoissa. Jos esimerkiksi ojitus Hankkeella olisi merkittäviä vaikutuksia alueen hirvikantaan, voisi lupaehtoissa vaatia ojituksen ylittäviä hirvisiltoja. Näin siitakin huolimatta, ettei mainittua lupaehtotyyppiä ole yksilöity laissa.<sup>279</sup>

Yksi ojittamattomien soiden suurimmista ekosysteemipalvelumerkityksistä on soiden kyky sitoa huomattavia määriä hiilidioksidia ilmakehästä. Sekä voimassaolevan, että esitetyn YSL 1 §:n tavoitesäännöksen mukaan yhtenä lain tavoitteista on ilmastonmuutoksen ehkäiseminen. Yhdenkään hankkeen ympäristölupaa ei ole evätty hankkeen hiilidioksidipäästöjen perusteella, vaikka laki ehkä tämän mahdollistaisikin.<sup>280</sup> YSL 43.5 § estää sellaisten kasvihuonepäästöjen vähentämiseen tähtäävät lupamääräykset, joissa tarkoitettu toiminta liittyy päästökauppalain (311/2011) soveltamisalaan. PäästökauppaL:n soveltamisalaan 2.1,1 §:n mukaisesti kuuluvat polttolaitokset, joiden nimellisteho on yli 20 MW. Huomattavan suuri osa turpeesta poltetaan tätä pienemmissä kaukolämpölaitoksissa. Esimerkiksi suopellon siirtäminen turvetuotantoon tuottaa luonnontilaista suota vähemmän kasvihuonekaasuja.<sup>281</sup> Tähtäkin osin olisi mahdollista antaa painoarvoa suon luonnontilaisuusluokitukselle lupaharkinnassa.

### 3.4.6 Kauneus- ja maisema-arvot

Säännösehdotuksen mukaan sijoituspaikan soveltuvuuden arvioinnissa voidaan lisäksi ottaa huomioon sijoituspaikan erityiset kauneus- ja maisema-arvot. Perustelujen mukaan

<sup>279</sup> Kts. luku 2.4.

<sup>280</sup> Korvela 2009 s. 43-53.

<sup>281</sup> Sarkkola 2007 *passim*.

kauneus- tai maisema-arvot eivät yksinään riittäisi luvanmyöntämisesteeseen, vaan säännöstä voitaisiin soveltaa lähinnä silloin, kun luonnonarvot jäävät esimerkiksi uhanalaisuusarvioinnin perusteella luvanmyöntämisesteen kynnyksen alapuolelle.

Sijoituspaikean maisema- ja kauneusarvojen merkittävyysarvioinnissa perustelujen mukaan huomioon voitaisiin ottaa LSL:n mukaiset maisema-alueet, valtakunnallisesti ja maakunnallisesti arvokkaat maisema-alueet sekä valtakunnallisesti merkittävät rakennetut kulttuuriympäristöt.<sup>282</sup>

Esteettiseen arviointiin perustuvat maisema- tai ympäristön kauneusarvot otetaan lupa- tai ennakkovalvonnallisesti huomioon mm. maa-aineslupaharkinnassa, kaavoituksessa, MRL:n mukaisissa rakennusluvuissa, toimenpideluvassa, purkamisluvassa ja maisematyöluvuissa, VL mukaisessa vesiluvassa ja KaivosL:n mukaisessa malminetsintäluvuissa. Luettelo ei ole tyhjentävä.

MRL:n mukaisessa päätöksenteossa joudutaan tyypillisimmin arvioimaan rakennetun ympäristön kauneutta. Usein joudutaan punnitsemaan rakennusten suojeluarvoa tai uuden rakennuksen sopivuutta rakennettuun ympäristöönsä. Toisinaan tarkastelun kohteena saattaa olla rakennuksen tai toimenpiteen soveltuminen luonnonmaisemaan. MAL 3.1 § muodostaa maa-ainesluvan myöntämisesteen, mikäli lupa aiheuttaisi kauniin maisemakuvan turmeltumista taikka luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien turmeltumista.

Maiseman kauneuden määrittäminen on aina hyvin subjektiivista. MAL 3.1 §:n mukainen arviointi poikkeaa sikäli käsiteltävän säännöksen soveltamisalasta, että maa-ainesten otto on tyypillisimmin uhannut harjuja. Harjujen maiseman kauneuden on katsottu muodostuvan yleisimmin geomorfologisista korkeuseroista. Hyvin voimakkaasti lupaharkintaa on ohjannut Valtakunnallinen harjijensuojeluohjelma<sup>283</sup>. Maa-aineslupia on myönnetty hyvin harvoin harjijensuojeluohjelmassa mainituille alueille. Myös muilla alueellisilla inventoinneilla on ollut merkitystä lupaharkinnassa.<sup>284</sup> Vastaavanlaisilla inventoinneilla, joilla ei ole lakiin perustuvia oikeusvaikutuksia, on huomattavan suuri käytännöllinen merki-

<sup>282</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yksityisk. perust., s. 7-8.

<sup>283</sup> Valtioneuvoston periaatepäätös 3.5.1984.

<sup>284</sup> Ekroos, ym. 2010, s. 307-308. Valtakunnallisen harjijensuojeluohjelman suunnittelun lähtökohdista *Vihervuori* 1989, s. 41-48.

tys lain soveltamisessa. Muista vastaavista valtakunnallisista ohjelmista mainittakoon esimerkkinä valtioneuvoston periaatepäätös valtakunnallisesti arvokkaista maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä. Koska mainituilla ohjelmilla ei ole suoraan lakiin perustuvaan vaikutusta, niitä ei tule soveltaa mekaanisesti. Käytännössä esimerkiksi harjijensuojeluohjelman vaikutus päätöksentekoon on ollut myös sen suuntainen, ettei suojelupainotteisia ratkaisuja MAL 3.1 §:n nojalla harjijensuojeluohjelman ulkopuolelta paljolti tehdä.<sup>285</sup>

On varsin todennäköistä, että ainakin valtioneuvoston hyväksymät maisemansuojelliset ohjelmat, kuten periaatepäätös maisema-alueista ja maisemanhoidon kehittämisestä, ohjaavat soveltuvilta osin lupaharkintaa. Samoin voidaan antaa painoarvoa paikallisista luonnonmaisemista tehdyille inventointiaineistoille tai rakennusperinnön inventoinneille. Maisemaesteettisistä kriteereistä oikeudellisessa päätöksenteossa on kirjoitettu laajalti.<sup>286</sup> Tämän esityksen laajuudessa ei ole mielekästä yrittää hahmotella niitä perusteita, joilla voitaisiin arvostella systemaattisten inventointikriteerien ulkopuolelle jääviä maisema-arvoja. Tuomioistuinikäytännön kehittymistä asiassa on hyvin vaikeaa ennakoida hyvin yleistenkin periaatteiden tasolla. Oikeuskäytännössä jää nähtäväksi, millainen painoarvo *in casu* annetaan sellaisille maisemamuodostumille, joita ei ole tunnistettu muun lainsäädännön, suojeluohjelmien tai muun inventointiaineiston perusteella.

Useimmissa kallionmurskausta koskevissa ympäristöluvista maisema-arvot on punnittu toiminnalta edellytetyssä maa-ainesluvassa. Kullanhuuhdonta harjoitetaan Lapissa poronhoito- ja erämaa-alueilla sekä toistaiseksi vielä jopa kansallispuistoissa, pääasiallisesti Lemmenjoen alueella, Ivalonjoella sekä sen sivuhaaroissa, Hammastunturin erämaa-alueella ja valtion metsämailla.<sup>287</sup> Viime aikoina kullanhuuhdonnassa on entistä voimakkaammin siirrytty lapiokaivuusta koneelliseen kullankaivuuseen ja –huuhdontaan, joiden maisemavaikutukset ovat voimakkaita.. Kullanhuuhdontaluvan myöntämisedellytykset ovat KaivosL 46 §:n mukaan kaivoslupaa kevyemmät. Onkin pidettävä mahdollisena sitä, että kullanhuuhdonnan ollessa aina ympäristöluvanvaraista YSL-ehdotuksen 11 §:ssä tarkoitettujen maisema-arvot saattaisivat vaikuttaa kullanhuuhdonnalle myönnettäviin ympäristölupuihin. Nämä alueet sijaitsevat usein myös poronhoitoalueilla ja saamelaiden kotiseutu-

<sup>285</sup> *Vihervuori* 1989, s. 197-198. Tapauksista, joissa lupa hylättiin, vaikka kohdetta ei ole harjijensuojeluohjelmassa esim. KHO 1983-A-II-126.

<sup>286</sup> Mm. *Ekroos* 1995, *passim.*, *Vihervuori* 1989, s. 157-181.

<sup>287</sup> *HE 273/2009 vp.*, s. 52.

alueilla, mistä seuraa tavanomaista ekosysteemipalvelunäkökulmaa monimutkaisempia kysymyksiä. Joskin KaivosL 24.2 § viittauksella 11.2 §:än kieltää aiheuttamasta kullanhuuhtomisluvalla merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista tai merkittävää maisemallista haittaa, jotka tutkitaan jo ennen ympäristölupaharkintaa.

## 4 SOVELTAMISALA

### 4.1 Lupaviranomaisen toimivallasta

Säännösehdotuksen 2 momentissa määritellään säännöksen soveltamisala. Sen ulkopuolelle on ensinnäkin rajattu tilanteet, joissa

”1) lupa-asia kuuluu 31 §:n 2 momentin mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaistavaksi;”

Säännöstekstin luettelosta on syytä panna merkille, että 1 kohdan säännösviittaus on numeroitu voimassaolevan lain mukaan, mikä korjattaneen, kun esitys annetaan eduskunnalle tai viimeistään eduskuntakäsittelyn aikana. Voimassaoleva YSL 31.2 § toteaa, että kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ratkaisee YSL 31.1 §:n luetteloon sisällyttämättömät lupa-asiat. Lakiehdotuksen 31.2 § vain täsmentää, että toimintaan on oltava rekisteröintimenetelyn sijasta ympäristölupa, mikäli toiminta täyttää luvanvaraisen hankkeen tunnusmerkit vesistön pilaamisvaikutuksen tai naapuruussuhdehaitan vuoksi luvanvaraisten toimintojen luettelon ulkopuolelta.

Asetuksenantovaltuus viranomaisten toimivaltaa koskevasta hankeluettelosta on sijoitettu voimassaolevan lain 31 §:n 4 momenttiin ja lakiehdotuksen 36 §:n 4 momenttiin. Molempien muotoilu sisältää viittauksen 1 momentin 1 ja 2 kohtiin, joita 4 momentissa tarkoitettu asetus täsmentää. Asetuksella määrätty hankkeiden luettelo viranomaistoimivallasta määrittelee YSL-ehdotuksen 11.2,1 §:n soveltamisalaa. Lupatoimivaltasäännökseen on joitain poikkeuksia.

Lähtökohtaisesti säännösehdotus koskee ainoastaan niitä hankkeita, joiden luvan myöntää AVI. Lakiehdotukseen on tullut YSL:n järjestelmään uutena elementtinä lupatoimivallan siirto. YSL-ehdotuksen 40 §:n mukaan lain liitteen 2 mukaisia toimintoja voidaan siirtää AVI:n toimivallasta kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, mikäli kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on riittävä asiantuntemus asian käsittelyyn ja siirrolla voidaan parantaa toiminnan tehokkuutta ja aikaansaada tasapainoinen työnjako viranomaisten kesken. Ympäristöministeriö myöntää siirron hakemuksesta kuultuaan AVI:a ja kunnan ympäris-



tönsuojeluviranomaista. Lain liitteessä 2 mainitaan mm. turvetuotanto ja siihen liittyvä ojitus (7. d) sekä kalankasvatus (11. c). YSL-ehdotuksen 40.4 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle siirretyissä asioissa sovelletaan käsiteltävää luonnonarvosäännöstä.

Säädösehdotuksen 38 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa vireille pantu asia voidaan siirtää AVI:lle, mikäli asian selvittämisen yhteydessä ilmenee, että hanke voi aiheuttaa vesistön pilaantumista. Siirto voidaan tehdä myös, mikäli hankkeen luvittaminen edellyttää sellaista asiantuntemusta, jota kunnassa ei voida saada taikka muusta erityisestä syystä. Säännös vastaa voimassaolevan lain 33 §:ä. Mikäli asia on siirretty tämän pykälän nojalla AVI:lle, luonnonarvopykälää ei sovellettaisi. Säännöksen perusteella ei tietenkään voisi vapautua luonnonarvopykälän noudattamisesta toimittamalla esimerkiksi luvanvaraisten hankkeiden luettelossa olevan hakemuksen väärälle viranomaiselle, sillä asiakirjan siirto viranomaiselta toiselle tapahtuisi tällöin HL 21 §:n nojalla.

## 4.2 Turvetuotannon määritelmä

Automaattisesti luvanvaraisten hankkeiden luettelo siirrettäisiin lakiehdotuksen mukaan ympäristönsuojeluasetuksesta lain liitteisiin. Vaikka luettelon tai YSL:n yleisen luvanvaraisuuskynnysten tulkinta ei kuulu tämän kirjoituksen kysymyksenasetteluun, on syytä todeta turvetuotannon osalta esitettävän muutosta toiminnan luvanvaraisuuteen, sillä käsiteltävä säännös vaikuttaa juurikin enimmäkseen turvetuotannon luvallistamiseen.

Turvetuotannon lupaviranomaistehtävät ovat tähänkin mennessä kuuluneet AVI:n toimivaltaan (YSA 5.1,7c §). Turvetuotannon ympäristöluvanvaraisuuskynnys on ylittynyt, mikäli tuotantoalue on yli 10 ha. Lakiehdotuksessa esitetään poistettavaksi turvetuotannon määräalanormi (lakiesityksen liite 2, kohta 7. d). Säännöksellä estettäisiin samalle suolle vierekkäin perustettujen eri toiminnanharjoittajien omistamien turvetuotantoalueiden perustaminen ilman ympäristölupaa. Määräalanormin poistamisella on tarkoitus saada melu-, pöly- ja vesistö päästöt paremmin hallintaan sekä huomioida luonnonarvot myös pienemmissä turvetuotantohankkeissa.<sup>288</sup>

---

<sup>288</sup> Ympäristöministeriö 15.11.2012, s. 6.

On selvää, että jonkinlainen vähäisyyskynnys turpeenoton luvanvaraisuudesta vapautumisesta on oltava. Lakiehdotuksen liitteen 2 mukaan luvanvaraista olisi ”turvetuotanto ja siihen liittyvä ojitus”. Tuntuu kohtuulliselta ajatella ympäristöluvanvaraisuuden turvetuotantohankkeessa nimenomaan edellyttävän ojitusta. Tällöin ojitusta tarvitsematon turpeenotto jäisi soveltamisalan ulkopuolelle. Käymäläkuiviketurpeen lapioimisen omaan käyttöön mökkitontin reunalta tuskin voidaan kohtuullisuuden nimissä katsoa edellyttävän täysimitaista lupaprosessia. Turpeen käyttötarkoituksella ei juurikaan ole merkitystä luvantarvekynnystä arvioitaessa. Niinpä ojitusta edellyttävä turvetuotanto on luvanvaraista, olipa kyseessä tuotanto polttoaineeksi, maatalouteen eläinten kuivikkeeksi, teollisuudelle komposti- tai käymäläkuivikkeeksi tai vaikka turvehoitoihin.

Lainsäätäjän tarkoituksesta käsin tulkittaessa ”turvetuotannolla” tarkoitettaneen ainoastaan turpeen nostamista. Mikäli suoalueen omistaja haluaisi esimerkiksi ennallistaa suoaluettaan täyttämällä kuivatusojia, semanttisesti kyseessä olisi ”turvetuotanto” ennallistamisen johtaessa turpeen biomassan kasvuun sekä ”siihen liittyvä ojitus”. Säännösehdotuksen perustelut ympäristölle ja luonnonarvoille aiheutuvien haittojen ehkäisyn näkökulmasta sen enempää kuin muutkaan perusteet eivät antaisi tukea tällaiselle tulkinnalle.

### 4.3 Maakuntakaavan ja yleiskaavan vaikutukset

Säännösehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu tilanne, jossa

”2) edellä 1 momentissa tarkoitetut luonnonarvot on tutkittu maakuntakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa ja toiminta sijoittuu mainitussa kaavassa sille varatulle alueelle;”.

Säännösehdotuksen mukaan siis riittää, että luonnonarvot on tutkittu joko maakuntakaavassa tai yleiskaavassa. Samanaikaisesti tulee täytyä vaatimus toiminnan sijoittumisesta kaavassa sille varatulle alueelle. Toiminta, joka sijoittuu vain osin kaavassa sille varatulle alueelle, ei täytä kriteeriä.

Kaavalta vaadittavien selvitysten laajuus edellyttää säännöksen sanamuodon mukaan vastaavaa laajuutta kuin luonnonarvojen merkittävyyden tutkiminen sijoitettaessa toimintaa ilman kaavavarausta. Mikäli kaavavarauksesta on jätetty joku 1 momentissa tarkoitettu

luonnonarvo tutkimatta, kaavaselostuksessa on ainakin kestävästi perusteltava, miksi tämän ominaisuuden tutkiminen kohteessa ei ole tarpeellista. Kun toimintaa luvallistetaan ilman kaavaa, luonnonarvoja tutkitaan ympäristölupaprosessin luontoselvityksessä tai mahdollisessa ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa. Mikäli hankkeelle on kaavava-raus, luontoarvojen tutkimisen tulee ilmetä nimenomaan kaavan valmisteluaineistosta, eikä hankekohtainen selvitys riitä 1 momentin syrjäyttämiseksi.<sup>289</sup>

Vastaava luonnonarvovaikutusten yleinen arviointivelvollisuus löytyy YVA-menettelystä. Valtioneuvoston asetuksen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (713/2006) 10 § edellyttää, että hankkeen vaikutukset kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen selvitetään. Selvityksien puutteellisuutta koskevat väittämät on otettu hallintotuomioistuimissa tutkittaviksi, mutta niiden riittävyttä on arvioitu aina hanketta koskevan aineellisen lainsäädännön suhteen.<sup>290</sup>

Ympäristöministeriö on aikeissa antaa ohjeistuksen turvetuotannosta maakuntakaavoituksessa.<sup>291</sup> Vaikka ohjeistuksen tarkoituksena on ohjata kaavaprosessia, siitä ei voi muodostua sellaisenaan normatiivisesti velvoittavaa säädöskokoelmaa ilman laissa annettua valtuutusta. Luonnonarvojen merkittävyyden arvioiminen on osoittautunut tapauskohtaiseksi ja tilanneherkäksi, mikä tulee ottaa huomioon myös arvioitaessa luonnonarvoja kaavoituksen yhteydessä. Säännöksen perusteluissakin tunnustetaan mahdolliseksi lupaviranomaisessa tehtäväksi lisäselvitystarpeeksi tilanne, jossa valtakunnallisia ja alueellisia luonnonarvoja koskevat selvitykset eivät ole riittäviä lupaharkinnan kannalta.<sup>292</sup>

Perustelujen mukaan turvetuotantoa tulisi varata ensisijaisesti jo ojitetuille soille, luonnon-tilaltaan merkittävästi muuttuneille soille ja käytöstä poistetuille suopelloille sekä tarkastella tuotannon vaikutuksia valuma-alueittain niin, että suoluonnon monimuotoisuus, muut ympäristönäkökohdat ja taloudellisuuden asettamat vaatimukset huomioidaan.<sup>293</sup> Maakuntakaavoitus toimisi tällöin ohjausinstrumenttina turvetuotannon sijoittamiseksi luonnontilansa menettäneille soille. Ohjausinstrumentin tehokkuus voidaan sikäli kyseenalaistaa, että monet toiminnanharjoittajat ovat hankkineet jo nykyisen lainsäädännön puitteissa tur-

<sup>289</sup> Säännöksen tarkoitus on estää samojen luonnonarvojen selvittämistä kahteen kertaan, sillä maakuntien on todettu kaavoittavan turvetuotantoalueita. *HE ympäristönsuojelulaiksi*, yksityisk. perust., s. 8.

<sup>290</sup> *Suvantola LM 2006*, s. 570.

<sup>291</sup> *HE ympäristönsuojelulaiksi*, yleisperustelut s. 33.

<sup>292</sup> *HE ympäristönsuojelulaiksi*, yksityisk. perust., s. 9.

<sup>293</sup> *HE ympäristönsuojelulaiksi*, yksityisk. perust., s. 8.

vetuotantoon soveltumattomia alueita haltuunsa, eivätkä hakemukset nykyiselläänkään noudata maakuntakaavojen aluevarauksia. Lähinnä ohjausinstrumentin kannustimena hakijalle muodostuisi mahdollisuus säästää luontoarvokartoituksen kustannuksissa. Kalleimmillaan luontoarvoselvitysten kustannukset saattavat nousta moninkertaiseksi suhteessa keskimääräisen ympäristöluvan hakemiseen. Toisaalta ympäristöluvan hakeminen ei useinkaan muodosta mainittavaa osaa hankkeen investointikustannuksista tai taloudellisesta kannattavuudesta. Erityisesti tämä näkyy turvetuotannossa sangen suurina muutoksenhakumäärinä, mikä saattaa kuvastaa lupahakemuksia tehtävän mainittavissa määrin muihinkin kohteisiin kuin mihin ympäristölupa olisi suurimmalla varmuudella saatavissa.

Säännöksen olennainen merkitys on siinä, että riittävät luontoarvoselvitykset maakunta- tai yleiskaavassa *poistavat luvanmyöntämisesteen*. Mikäli kaavaselostuksessa on todettu vaadittavat luontoarvot riittävässä laajuudessa, lupaviranomaisen tulee myöntää lupa, vaikka se johtaakin tarkoitettujen luonnonarvojen turmeltumiseen. LSL:n ja VL:n määräykset sekä YSL:n pilaantumisen aiheuttama luonnonolosuhteiden huonontamisen kiello ovat edelleen voimassa lupaharkinnassa.

Lupaviranomaisen vastuulla on huolehtia asian riittävästä selvittämisestä (HL 31 §). Tällöin lupaviranomainen tarkastaa, ovatko kaavassa tehdyt selvitykset riittäviä hankkeen kannalta. Mikäli kaavan tausta-aineistosta ilmenevät luontoselvitykset ovat riittämättömiä, lupaviranomaisen on hankittava riittävä määrä selvityksiä asian ratkaisemiseksi.<sup>294</sup> Mikäli hanke palautetaan muutoksenhaun seurauksena viranomaiselle puutteellisten selvitysten vuoksi, selvitysvastuun jatkaminen kuuluu luonnollisesti lupaviranomaiselle. Kummassakaan tapauksessa selvityksiä ei ole tehty YSL-ehdotuksen 11.2,2 §:n tarkoittamassa laajuudessa, jolloin 1 momentti tulee jälleen sovellettavaksi, eli *luvanmyöntämiseste palautuu*.

Säännöksen ydin on siis siinä, että kaavoittaja voi poistaa luvanmyöntämisesteen ja sallia 1 momentissa tarkoitettujen luonnonarvojen turmelemisen tekemällä tarpeellisen määrän selvityksiä.<sup>295</sup> Kuitenkin riittämättömät selvitykset johtavat luvanmyöntämisesteen uudelleenlaukeamiseen lupaviranomaisessa tai hallintotuomioistuimessa. Mikäli lupaviranomai-

<sup>294</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yksityisk. perust., s. 9.

<sup>295</sup> Tukea tälle käsitykselle antaa myös säännösehdotuksen yksityisk. perust. (s. 8) viittaus valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, joiden mukaan kaavoituksessa on sovittava yhteen turvetuotannon ja soiden tuotanto- ja suojelutarpeet.

nen katsoo, että kaavassa luonnonarvot on selvitetty puutteellisesti, ja lupaviranomainen hylkää luvan 1 momentin tarkoittaman kielletyn seurauksen perusteella, luvanhakija voi valittaa tästä Vaasan hallinto-oikeuteen väittäen kaavan selvityksiä riittäviksi, mikä voisi sallia 1 momentissa tarkoitettujen luonnonarvojen turmelemisen jättäen lupaviranomaisen tekemät ilmeisen tarpeettomat lisäselvitykset huomioimatta.<sup>296</sup>

Yleiskaavan käyttö suoraan rakennusluvan perusteena ei juuri sovellu ympäristöluvanvaraiseen toimintaan tarkasteltavan säännösehdotuksen kannalta. Yleiskaavaa voidaan käyttää kuivalla maalla rakennusluvan perusteena MRL 44.2 §:n mukaan enintään kaksiasuntoisen asuinrakennuksen rakentamiseen, 77a §:n mukaan tuulivoiman rakentamiseen ja 72 §:n mukaan rantarakentamiseen. Tuulivoimarakentaminen kuuluu pääasiallisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen lupaharkintaan, ja hankkeen mahdollisesti tarvitseman vesiluvan myöntää AVI. Yleiskaavan käyttöä rantarakentamisen ohjaamiseen ei puolestaan ole tarkoitettu ohjaamaan teollisuuden tai muun ympäristöluvanvaraisen toiminnan rakentamista, ja rantayleiskaavat suunnitellaankin lähinnä loma-asuntoja sekä asuinrakentamista silmälläpitäen.

MRL 72.3 § mukaan ilman yleiskaavaa tai asemakaavaa voidaan ranta-alueella myöntää rakennuslupa mm. maa-, metsä- ja kalatalouden kannalta tarpeelliseen rakentamiseen, maanpuolustuksen tai rajavalvonnan kannalta tarpeelliseen rakentamiseen ja merenkulun tarpeisiin tapahtuvaan rakentamiseen. Näiden hankkeiden ympäristölupatoimivalta kuuluu AVI:lle kalatalouden, riittävän suurien eläinsuojien ja maanpuolustuksen osalta. Tällöin tarkasteltava luonnonarvosäännös tulee sovellettavaksi. Vaikka hankelajit saisivat rakennusluvan MRL 72.3 §:n nojalla, luontoarvosäännöstä sovellettaisiin ja tästä olisi mahdollista vapautua selvittämällä luontoarvot yleiskaavassa tai tekemällä asemakaavan.

Säännöksen perustelujen mukaan maisema- tai kauneusarvoja koskevien selvitysten puute ei voi yksinään johtaa luvan epäämiseen. Käsitystä perustellaan sillä, etteivät maisema- tai kauneusarvot yksin riitä myöskään luvan epäämiseen.<sup>297</sup> Jo aiemmin todettiin tämä perusteluissa esitetty kanta hiukan ongelmalliseksi sikäli, että käsitys on ainoastaan lakiesityk-

<sup>296</sup> Kaavavaraus toiminnalle ei muodosta luottamuksensuojaa ympäristöluvan saamiselle. Arvioitavaksi tulevat tällöin lupaviranomaisen perustelut lisäselvityksien tarpeelle, eikä lupaviranomaisen tekemien lisäselvitysten sisältö. Selvityksistä saatavat tiedot tulee kylläkin ottaa luparatkaisussa aineellisesti huomioon, mutta niiden tarpeellisuus asian ratkaisemiseksi määrittelee, palautuuko 1 momentin luvanmyöntämisestä.

<sup>297</sup> HE ympäristönsuojelulaiksi, yksityisk. perust., s. 9.

sen perustelujen varassa, mutta säännöstasolla kauneusarvoja koskeva lauseformulaatio noudattaa sijoituspaikan ulkopuolelle kohdistuvien vaikutuksien kanssa yhteneväistä sanamuotoa, mitkä voivat hyvinkin muodostaa luvanmyöntämiseen ilman muita vaikutuksia.

Perusteluissa esitetty ajatus on sikäli oikeansuuntainen, että maisema-arvoihin kohdistuva sääntely on tarkoituksenmukaisempaa ratkaista kaavoituksessa kuin yksittäisten hankkeiden ympäristölupamenettelyssä. Ovathan maisema-arvot johtaneet monien kaavojen palauttamiseen maisemavaikutustensa perusteella. Luonnonarvosäännöksen soveltamiseen kohdistuvan muutoksenhakuoikeuden tehokas toteutuminen edellyttää, että kauneus- ja maisema-arvot tai niiden selvittäminen voidaan saattaa tutkittavaksi yhdessä muiden luonnonarvojen merkittävyysarviointin kanssa. Maisema-arvot kun voivat johtaa luvan epäämiseen vain niissä tapauksissa, kun luonnonarvojen uhanalaisuus tai muu merkittävyys ei vielä ihan riittäisi luvanmyöntämiseen.

Luonnonarvosäännöksen sisällön perusteella tapahtuva muutoksenhakuoikeuden tehokas toteuttaminen edellyttäisi perustelujen mukaisen tulkinnan mukaan sitä, että jos kaavava-  
rauksesta valitetaan maisemahaitan perusteella, maisemahaitan yhteydessä tulee arvioida YSL-esityksen 11.1 §:ssä tarkoitettuja luonnonarvoja, vaikka koko ympäristölupaprosessia ei olisi pantu vireille. KHO on tulkinnut kaavoilta MRL 9 §:n vaadittavia selvityksiä tiukasti.<sup>298</sup> Ratkaisussa KHO 12.8.2004 t. 1857 todettiin kaavan valmisteluaineistossa olevan riittävä selvittämisvelvollisuus siitäkin huolimatta, että kaavalle varattu toiminta edellyttää ympäristölupaa, jota haettaessa on tehtävä samantapaisia selvityksiä toiminnan ympäristövaikutuksista.

Luonnonarvojen suojeleminen kaavoituksessa biodiversiteetin perusteella on ollut varsin harvinaista LSL:ssa ja VL:ssa vaadittua minimisuojaletasoa tiukemmin. Voidaankin perustellusti esittää systemaattinen argumentti, jonka mukaan maakunta- ja yleiskaavoituksessa varattaessa kohteita säännöksen soveltamisalaan kuuluville toimintoille, kuten turvetuotannolle, kaavan sisältövaatimuksissa tulisi noudattaa luonnonarvosäännöksen 1 momentissa tarkoitettua tai ainakin nykyistä tiukempaa suojelutasoa. Etenkin kun otetaan huomioon, että luonnonarvosäännöksen perusteluissa on mainittu 2 momentin 2 kohdan tarkoi-

---

<sup>298</sup> *Suvantola* LM 2006, s. 573-574.

tuksena olevan välttää samojen luonnonarvojen selvittämistä kahteen kertaan eikä vesittää säännöstä, yleiskaavan ja maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskeva tulkinnan tiukentaminen vaikuttaa perustellulta.

Esitetty tulkinta maakunta- ja yleiskaavan sisältövaatimusten tulkinnasta johtaa väistämättä jatkokysymykseen: voidaanko kaavan sisältövaatimusten tiukempaa tulkintaa asemakaavaa edellyttämättömissä ympäristöluvanvaraisissa toiminnoissa pitää maanomistajien yhdenvertaisena kohteluna? Maanomistajan käyttöoikeuksiin kohdistuvia odotuksia ei ole katsottu tarpeelliseksi suojata ympäristölupaharkinnassakaan luvan epäämiseltä, ja ehdotetun luontoarvosääntelyn tarkoitus on puuttua lähinnä turvetuotannon luontoarvohaittoihin. Lisäksi valtioneuvoston suo- ja turvemastrategiassa ja luontoarvosäännösehdotuksen perusteluissa on esitetty linjaus ohjata turvetuotantoa merkittävästi luonnontilaltaan muuttuneille ja aiemmin ojitetuille soille sekä käytöstä poistetuille turvepelloille. Näistä seikoista johtuen yhdenvertaisuusperiaatteen ei tulisi rajoittaa kaavan sisältövaatimusten tiukempaa tulkintaa soveltamisalaan kuuluvien hankelajien osalta.

#### **4.4 Asemakaavan vaikutukset**

Käsiteltävän säännösehdotuksen viimeisessä kohdassa soveltamisalan ulkopuolelle rajataan tilanne, jossa

”3) toiminnan sijoituspaikalla on voimassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesti hyväksytty asemakaava tai asemakaava, jonka ajanmukaisuus on arvioitu maankäyttö- ja rakennuslain 60 §:ssä säädettyssä järjestyksessä”.

MRL 60 §:n mukaan asemakaavan ajanmukaisuus tulee arvioida 13 vuoden voimassaolon jälkeen, mikäli kaava on merkittävältä osin edelleen toteuttamatta. Ajanmukaisuuden arviointi käy vanhaksi viidessä vuodessa. Kolmentoista vuoden määräaika voidaan erityisestä syystä lyhentää tai pidentää.

Asemakaavasäännöksen osalta on huomattava, ettei asemakaavassa tarvitse säännösehdotuksen 1 momentissa tarkoitettuja luonnonarvoja olla tutkittuna, vaan asemakaavan sisältövaatimusten (MRL 54 §) täytyminen riittää. Asemakaavan nojalla ei ole mahdollista

suojella luontoarvoja muutoin, kuin lähinnä pienialaisina erityiskohteina.<sup>299</sup> Asemakaavan vaikutus on tällöin tarkoitettu säännöksen soveltamisalan rajaukseksi eikä estämään kaksinkertaista luontoarvojen tutkimista.

Asemakaavan ei tarvitse myöskään olla järin täsmällisesti suunniteltu luvanhakijan tarkoitamaa toimintoa varten. YSL 42.2 §:n mukaan toimintaa ei kuitenkaan saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti.

Säännösehdotuksen 2 momentin kohdat 1 ja 3 ilmaisevat säännösehdotuksen soveltamisalan ulossulkevasti. Säännösehdotuksen soveltamisalaksi jää tällöin AVI:n toimivaltaan kuuluvat asemakaavoittamattomat hankkeet. AVI on valtionhallintoon kuuluva virasto, kun taas kaavoitusmonopoli kuuluu kunnille. Valtion lupaviranomaisen toimivallasta huolimatta kunta voi halutessaan edistää luvan myöntämistä hankkeelle vapauttamalla tämän 1 mom. mukaisesta luonnonarvojen arvioinnista asemakaavoittamalla alueen. Koska kunnat näkevät tietyillä hankkeilla paikallista elinkeinopoliittista merkitystä, onkin pidettävänä mahdollisena, että tätä mahdollisuutta vielä mahdollisesti käytetään.

Jotkin ympäristöluvanvaraiset toiminnot sijoittuvat vain osin asemakaavalle eräiden toimintojen jäädessä kaavan ulkopuolelle. Mikäli osa toiminnasta sijoitettaisiin alueelle, jolla ei ole asemakaavaa, tuntuisi perustellulta arvioida 1 momentissa tarkoitettuja luonnonarvoja ainoastaan niiltä osin, joilla ei ole voimassaolevaa asemakaavaa. Säännöksen sanamuoto estää 1 momentin vaikutuksen siinäkin tapauksessa, jos toiminta sijoitetaan asemakaavan mukaisesti, mutta toiminnan luontoarvovaikutukset kohdistuvat asemakaava-alueen ulkopuolelle. Jos toiminta sijoitetaan asemakaava-alueen ulkopuolelle, mutta luonnonarvoja turmeleva vaikutus kohdistuu asemakaava-alueen sisäpuolelle, sovelletaan 1 momenttia, mutta asemakaavamääräykset vaikuttavat sisällöllisesti jossain määrin säännöksen tulkintaan. Luvanvaraista toimintaa ei saa YSL 42.2 §:n mukaan sijoittaa asemakaavan vastaisesti. YSL-ehdotuksen 10.2,2 §:n mukaan toimintaa sijoitettaessa on otettava huomioon alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus sekä käyttötarkoituksen mukaisesta toiminnasta tyypillisesti aiheutuva ympäristövaikutus ja aluetta koskevat kaavamääräykset. Näin toiminnan sijoittaminen asemakaavan ulkopuolelle voisi haitata asemakaavan tarkoitusten toteutumista ollen asemakaavan

---

<sup>299</sup> Ekroos, *ym.* 2010, s. 197.



vastainen. Mikäli luontoarvovaikutukset kohdistuvat asemakaava-alueen ulkopuolelta ai-noastaan asemakaava-alueelle ja YSL-ehdotuksen 11.1 §:n luvanmyöntämisestä täytyisi, mutta vaikutukset eivät olisikaan asemakaavan vastaisia, ehdotettu luontoarvopykälä ei sanamuodon mukaisesti väistyisi.

Säännösehdotuksen valmisteluaineistossa esitetään läpi linjan säännösesityksen vaikutta-van lähinnä turvetuotantoon ja jossain määrin ehkä kalankasvatukseen<sup>300</sup>. Valtion ympäris-tölupaviranomaisen toimivallassa olevia asemakaavoittamattomia hankelajeja on huomata-vasti enemmän. Lähes kaikki eläinsuojat ja turkistarhat rakennetaan ilman asemakaavaa. Määrätyn kokoluokan ylittävät eläinsuojat ja turkistarhat kuuluvat valtion ympäristölupavi-ranomaisen toimivaltaan (YSA 5.1,11 §). Kuluvan vuoden puolella<sup>301</sup> ympäristölupia on lisäksi myönnetty ilman asemakaavaa talkkikaivokselle<sup>302</sup>, kallion louhinnalle, kiviaineis-ten murskaukselle ja maa-ainesten hyödyntämiselle meluvallien rakentamisessa<sup>303</sup>, ki-viaineksen jalostamiselle<sup>304</sup>, koneelliselle kullankaivuulle<sup>305</sup>, asfalttiasemalle<sup>306</sup>, jätteiden lajittelutoiminnalle<sup>307</sup>, romuajoneuvojen säilytykselle ja käsittelylle<sup>308</sup> sekä autopurkaamol-le<sup>309</sup>. Lupamääräyksiä on myös tarkistettu kuluvan vuoden aikana jätevedenpuhdistamoil-ta<sup>310</sup> sekä räjähdetehtaalta<sup>311</sup> ilman voimassaolevaa asemakaavaa.

Edellä mainituista hankelajeista useimmat edellyttävät rakennuslupaa. MRL 134.5 §:n mu-kaan ympäristöluvanvaraisten toimintojen osalta rakennuslupan ratkaisemista voidaan ly-kätä, kunnes ympäristölupa-asia on ratkaistu, jos se rakennuksen käyttömahdollisuudet tai aiotun toiminnan ympäristövaikutukset huomioon ottaen on perusteltua.

YSL 100 §:n mukaan toimintaa ei saa aloittaa, ennen kuin siihen oikeuttava lupapäätös on lainvoimainen ilman 101 §:ssä tarkoitettua lupaa toiminnan aloittamiselle muutoksenhaus-

<sup>300</sup> Kalankasvatuksessa luonnonarvojen huomioiminen on jo nykyisellään tehostunut, sillä kyseessä on YSL 42 §:n rajoittamat päästöt. *Pärnänen* 2012, s. 36.

<sup>301</sup> Aikavälillä 1.1.-4.4.2013.

<sup>302</sup> Dnro ISAVI/86/04.08/2011

<sup>303</sup> Dnro ESAVI/124/04.08/2011, Dnro ESAVI/630/04.08/2010, Dnro LSSAVI/68/04.08/2011

<sup>304</sup> Dnro ESAVI/630/04.08/2010

<sup>305</sup> Dnro PSAVI/125/04.08/2011, Dnro PSAVI/73/04.08/2011, Dnro PSAVI/44/04.08/2012, Dnro PSA-VI/105/04.08/2011

<sup>306</sup> Dnro ESAVI/201/04.08/2012

<sup>307</sup> Dnro ESAVI/754/04.08/2010, Dnro ESAVI/756/04.08/2010

<sup>308</sup> Dnro ESAVI/35/04.08/2012, Dnro LSSAVI/68/04.08/2011

<sup>309</sup> Dnro ESAVI/271/04.08/2011

<sup>310</sup> Dnro ESAVI/326/04.08/2011, Dnro ESAVI/27/04.08/2011, Dnro ISAVI/79/04.08/2012

<sup>311</sup> Dnro ESAVI/607/04.08/2010

ta huolimatta. Toiminnaksi katsotaan sellaiset toimenpiteet, joista voi aiheutua ympäristön-  
suojelulaissa tarkoitettuja päästöjä tai muita vaikutuksia. Sitä vastoin valmistelevia toi-  
menpiteitä saa jossain määrin suorittaa omalla vastuullaan. Näiden valmistelevien toimen-  
piteiden tulee olla laajuudeltaan niissä määrin maltillisia, ettei viranomaisen koe investoin-  
tien tai muuten luodun lähtötilanteen vaikuttavan ennakoivasti lupaharkintaan.<sup>312</sup> Jos toi-  
minnalle myönnetään rakennuslupa ja toiminnanharjoittaja ryhtyy aluetta muuttaviin toi-  
menpiteisiin, muodostuu YSL-esityksen tarkoittamien luonnonarvojen turmeltumisen riski  
jo ennen lupa-asian ratkaisua.

Mahdollinen luontoarvojen turmeleminen ennen ympäristöluparatkaisua myönnetyllä ra-  
kennusluvalla ei ensiksi johtaisi toiminnanharjoittajan korvausvastuuseen YSL 71 §:n ol-  
lessa rajattu ainoastaan vesiasioihin ja eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen kor-  
jaamisesta annetun lain (383/2009) soveltamisalan ollessa rajattu YSL:ssä tarkoitettujen  
vaikutusten osalta YSL 84a §:ssä tarkoitettuun vesistön merkittävään pilaantumiseen, mut-  
ta toiseksi hyödyttäisi luvanhakijaa oikeudettomasti poistamalla luvanmyöntämiseen  
turmeltujen luontoarvojen osalta. Tästä syystä rakennuslupaharkinnassa tulisikin käyttää  
poikkeuksetta MRL 134.5 §:ssä tarkoitettua mahdollisuutta lykätä rakennusluvnan ratkai-  
semista siihen saakka, kunnes ympäristölupa-asia on ratkaistu, mikäli rakennuslupahake-  
mus kohdistuu asemakaava-alueen ulkopuolelle.

Ympäristövastuudirektiivin soveltamisalaan kuuluu luontodirektiivin liitteiden I luontotyypit, II ja IV eläin- ja kasvilajit, liitteen IV lajien lisääntymis- ja levähdyspaikat sekä lintudirektiivin 4.2 art. tai liitteessä I tarkoitettujen lintulajit tai niiden elinympäristöt. Ympäristövastuudirektiivin 6 artiklan mukaan toiminnanharjoittaja on velvoitettava korjaamaan aiheutuneet luontovahingot. Komission tulkinnan mukaan direktiivin soveltamisalaan kuuluvat myös Natura 2000 –verkoston ulkopuoliset alueet.<sup>313</sup> YSL-esityksen 11 §:n perustelujen mukaan direktiivin soveltamisalaan kuuluvat luontoarvot, kuten lintudirektiivin art. 4.2 tai liitteessä I tarkoitettujen säännöllisesti muuttavat lajit tai kansalliset erityisvastuulajimme, voivat olla 1 momentissa tarkoitettuja merkittäviä luontoarvoja. Komission esittämä tulkinta, johon sisältyy direktiivilajien Natura 2000 –verkoston ulkopuolisten alueiden heikentämiskielto, johtaisi tosin paljon perusteellisempiin muutoksiin luonnonsuojeluoikeuden järjestelmässä. Aiheesta onkin esitetty kirjallisuudessa poikkeavia näkemyksiä.<sup>314</sup>

<sup>312</sup> *Hollo* 2001, s. 337-338.

<sup>313</sup> *Suvantola Oikeus* 2006, s. 582-583.

<sup>314</sup> *Suvantola Oikeus* 2006 *passim*.

Voidaan pitää mahdollisena, että sääntelyratkaisu tulee lisäämään jossain määrin ympäristöluvanvaraisten hankkeiden asemakaavoittamista ennen luvan hakemista. Suurehkojakin laitoksia, kuten kaivoksia, on toteutettu ilman asemakaavaa.<sup>315</sup> Yleensä näissä tapauksissa rakennusluvan edellytyksenä on suunnittelutarveratkaisu. MRL 59 §:n mukaan asemakaavan laatimisesta aiheutuvat kustannukset voidaan periä maanomistajalta tai haltijalta, mikäli kaava on tämän aloitteesta laadittu ja hyödyttää pääasiallisesti yksityistä etua. On kuitenkin varsin selvää, että kunnilla on kohtalaisen kiinteät henkilöstöresurssit kaavoituksen laatimiseen. Siitä huolimatta, että kaavan laatimisen kustannukset voidaan säilyttää yksityiselle toimijalle, ei ole tarkoituksenmukaista laatia asemakaavoja ainoastaan luonnonarvosääntelyn syrjäyttämiseksi tilanteessa, joka johtaa kaavoitusresurssien allokointiin pois kiireellisemmin maankäytön ohjaamista vaativista kohteista.

---

<sup>315</sup> Nykyiset kaivokset ovat luvitettu siirtymäsäännösten johdosta vanhan kaivoslain (503/1965) nojalla. *Pö-lönen* (LM 3/2013) tosin osoittaa tätä kirjoitettaessa vielä julkaisemattomassa artikkelissaan, että uuden KaivosL:n mukaisissa hankkeissa kaivoksen luvittaminen ilman asemakaavaa on periaatteessa mahdollista, mutta tällaisia tilanteita tuskin ilmenee KaivosL 47.4 §:n velvoitteen vuoksi.

## 5 YHTEENVETO

Voimassaolevassa lainsäädännössä ympäristölupaharkinnan luonnonarvojen suoja on rakentunut enimmäkseen LSL:n suojelualueiden, luontotyyppisuojelelun ja lajirauhoitussääntösten varaan. Ympäristölupaharkinnassa lupaviranomaisen tulee hylätä hanke, mikäli tämä olisi LSL:n vastainen, vaikka LSL:n järjestelmän viranomaisena toimiva ELY ei olekaan YSL:n mukainen lupaviranomainen. Ympäristölupaharkinnassa suojaa saavat myös VL 2:11 tarkoittamat vesiluontotyypit. Hankkeen toteutuskelpoisuuteen ja teoriassa myös ympäristölupaharkintaan vaikuttaa joukko muitakin säännöksiä, kuten MAL 3.1 § tai Yks-TieL 7.2 §. YSL 42.1,4 § suojaa luonnonarvoja ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa. Säännös suojaa luonnonarvoja ainoastaan päästöistä aiheutuvalta pilaantumiselta mutta ei rakenteelliselta muuttamiselta. Soveltamiskäytännössä säännös on johtanut luvan epäämiseen erittäin harvoin, sillä useimmiten luonnonarvot pilaantuvat rakenteellisen muuttamisen eivätkä päästöjen seurauksena. Toiminnan sijoituspaikkaharkintaa sovelletaan yleisesti immissioiden hallintaan. Toimintaa ei saa sijoittaa voimassaolevan asemakaavan vastaisesti, vaikka asemakaavan vastaisuus syntyisi muusta kuin pilaantumisrelaatiosta.

YSL-esityksen 11 § asettaisi luvanmyöntämisesteen, mikäli toiminnasta aiheutuisi merkittävien luonnonarvojen turmeltumista. Säännösehdotusta on tarkoitus konkretisoida hyvin moninaisilla aineistoilla, joiden keskinäinen painotus on tapauskohtaista. Säännösehdotus toisi suojaa ainakin LSA:n mainitsemille rauhoitetuille lajeille sekä luonnontieteellisessä aineistossa uhanalaisiksi todetuille lajeille ja luontotyypeille. Luvanmyöntämiseste syntyisi, mikäli laji tai luontotyyppi olisi uhanalainen valtakunnallisesti tai luonnontieteellisessä arvioinnissa pienemmäksi tarkastelualueeksi valitulla alueella kuten luonnonmaantieteellisessä maakunnassa. Paikallisesti merkittävät luonnonarvot eivät säännösehdotuksen perustelujen mukaan saisi suojaa. Paikallisesti merkittävän luonnonarvon määrittelyperusteet ovat kartoituskohtaisia ja epäyhtenäisiä. Silmälläpidettävien ja vaarantuneiden lajien osalta luvanmyöntämiseste voisi muodostua sellaisissa tapauksissa, joissa tarkasteltava alue olisi olennainen näiden lajien säilymisen kannalta, tarkasteltava kohde sisältäisi useampia silmälläpidettäviksi tai vaarantuneiksi luokiteltuja lajeja tai luontotyypejä, alueen kauneus- ja maisema-arvot todettaisiin riittäviksi tai alueella todettaisiin olevan merkittävää käyttöarvoa esimerkiksi marjastukseen tai metsästyksen. Uhanalaiseksi tai vaarantuneiksi todet-

tujen luontotyyppien tapaan painoarvoa voitaisiin antaa MetsäL 10.1 §:ssä tarkoitetuille kohteille 3.1 §:n soveltamisalarajoituksen estämättä.

Kauneus- ja maisema-arvoja määriteltäessä on luontevampaa tukeutua maisemallisesti tai kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden alueiden inventointiaineistoihin, mutta tapauskohtainen arviointi on joissain tapauksissa mahdollinen. On mahdollista, että maisema-arvot korostuisivat esimerkiksi Ylä-Lapin kullanhuuhdontaluvissa. Samoin luonnonarvoja voitaisiin pitää merkittävänä, mikäli alueella olisi merkitystä ekologisissa verkostoissa. Näin esimerkiksi Suomen erityisvastuulle kuuluvien säännöllisesti muuttavien lintujen levähdysalueet voisivat saada säännöksen suojaa. Samoin alueen merkitystä voidaan arvioida suojelullisesti merkittäviä alueita yhdistävänä ekologisena käytävänä.

Suoluonnon osalta säännöksen perustelut antavat mahdollisuuden painottaa kohteen luonnontilaisuutta. Luontoarvojen merkittävyys voisi olla todettavissa kohteessa, jossa todennäköiset muutokset suokokonaisuuden maisematasolla eivät aiheuttaisi yhdenkään uhanalaiseksi luokitellun lajin tai luontotyypin häviämistä, mutta alueelta olisi löydettävissä esimerkiksi silmälläpidettäväksi luokiteltu laji tai luontotyyppi. Huomioon voitaisiin tällöin ottaa suon merkitys ojittamattomien soiden verkostossa, suon tulvariskiä hillitsevät vaikutukset, luonnon monikäyttöarvot mm. marjastuksen tai riistakantojen kannalta sekä kauneus- ja maisema-arvot.

Säännös tarjoaa myös mahdollisuuksia määritellä merkittäviä luonnonarvoja suojaavia lupaehtoja. Näin esimerkiksi turvetuotannon luvallistamisessa olisi mahdollista edellyttää riistakantojen suojaamista rakentamalla hirvien kulkemisen mahdollistavia siltoja ojien yli. Lajirauhoitussäännöksiä sovelletaan nykyiselläänkin lupaharkinnassa esimerkiksi rajamalla lintujen pesäpuita. Säännösehdotuksen myötä samaan tapaan olisi mahdollista huomioida hankkeen lupaehtoissa esimerkiksi MetsäL 10.1 §:n mukaisten kohteiden rajaus toiminnan ulkopuolelle.

Turvetuotannon ohella säännösehdotuksen valmisteluaineistossa korostuvat arviot säännöksen vaikutuksesta kalankasvatukseen. Kalankasvatukseen on jo nykyisellään kehittynyt luonnonarvoja sijoituspaikkaharkinnassa korostava lupaharkintakäytäntö. Monet verkkopussikasvatuksen ympäristöluvut ovat jo nykyisellään määräaikaista, ja luparatkaisuihin on

luettavissa, ettei jatkolupia samoihin kohteisiin välttämättä ole odotettavissa.<sup>316</sup> Kalankasvatuksen aiheuttama luonnonarvohaitta johtuu juurikin päästöistä aiheutuvasta pilaantumisesta, jota voidaan rajoittaa ja rajoitetaankin lähinnä huolellisella sijoituspaikkaharkinnalla ja kontrolloimalla toiminnan volyyymia. Niinpä valmisteluaineistossa ennakoidun lupakäytännön kiristymisen voidaan arvioida merkittävältä osin jo tapahtuneen ilman uutta sääntelyä.

Ehdotettu sääntely koskisi ainoastaan AVI:n toimivaltaan kuuluvia asemakaavoittamattomia hankkeita. Mikäli kunnan ympäristösuojeluviranomaisen ratkaistavaksi kuuluva hanke siirretään AVI:n ratkaistavaksi, YSL-esityksen 11.1 §:a ei sovelleta. Tällaisia hankkeita on kohtalaisen paljon, mutta toiminnan luontoarvovaikutukset ovat suurimmillaan turpeennostossa. Useimmat hankkeet edellyttävät rakennuslupaa. Tyypillisimmin maatalouteen liittyvät ympäristöluvanvaraiset hankkeet edellyttävät rakennuslupaa, joka haetaan ilman kaavaa, mutta myös suurehkoja teollisuushankkeita on voitu toteuttaa ilman kaavoitusta. Jopa kaivostoimintaa on luvitettu ilman asemakaavaa.

Säännösehdotuksen 1 mom. tarkoitetut luonnonarvot voidaan tutkia maakunta- tai yleiskaavassa. Kun toiminta sijoitetaan kaavassa sille varatulle alueelle, luvanmyöntämisestettä ei enää muodostu, vaikka selvityksissä olisi todettu alueelle kuuluvan 1 momentissa tarkoitettuja merkittäviä luonnonarvoja. Säännöksen tarkoituksena on luoda kaavoittajalle ohjausinstrumentti turvetuotannon sijoittamiseksi jo luonnontilansa menettäneille, ojitetuille soille. Ohjausinstrumentti luo kannusteen sijoittaa toiminta kaavoittajan suunnitteleuille alueille siirtämällä luontoarvojen selvityskustannuksia kaavoittajalle. Mikäli luontoarvot on selvitetty 1 mom. tarkoitettua suppeammin, 1 mom. luvanmyöntämisestä luonnonarvojen perusteella palautuu.

---

<sup>316</sup> Verkkopussikasvatuksessa on myös tosiasiasselliset mahdollisuudet vaihtaa toiminnan sijoituspaikkaa ilman kohtuuttomia kustannuksia.