

Ympäristöministeriölle

## Arviointi luontoarvojen huomioon ottamisesta ympäristönsuojelulaissa

### 1 Arvioinnin lähtökohdat

Tämä arviointi tehdään ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta *Ari Ekroosin ja Matias Warstan* laatimasta raportista "Luontoarvot ympäristölupamenettelyssä - selvitys ympäristönsuojelulain ja muun lainsäädännön kehittämismahdollisuuksista" (myöh. selvitys tai E-W).

Arvioinnissa kiinnitetään huomiota seuraaviin seikkoihin:

1) *selvityksessä ehdotetut luontoarvojen huomioon ottamisen kehittämisvaihtoehdot suhteessa Suomen ympäristölainsäädännön nykyjärjestelmään*

Ensimmäisessä kohdassa näkökulmia on kaksi: 1) lainsäädäntöä kehitetään laajemmin koskemaan luontoa muuttavaa toimintaa tai 2) muutokset koskevat vain turvetuotantoa. Arvioinnissa yleiseksi kehykseksi otetaan kansainvälisistä velvoitteista *biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus* (biodiversiteettisopimus, SopS 78/1994) sekä EU-oikeudesta *ympäristövastuudirektiivi* (2004/35/EY);

2) *selvityksessä esitettyjen ratkaisuvaihtoehtojen toimivuus suhteessa tavoitteeseen*

Toisessa kohdassa tavoitteella tarkoitetaan hallitusohjelman tavoitetta luontoarvojen huomioon ottamisen sisällyttämisestä ympäristönsuojelulakiin ja sen vaikutusten selvittämisestä. Toimivuutta arvioidaan jälleen ympäristöoikeuden järjestelmän näkökulmasta;

3) *ympäristönsuojelulakiin ehdotetut muutokset*

Kolmannessa kohdassa arviointi tehdään erityisesti ympäristönsuojelulain soveltamisalan ja rakenteen kannalta selvityksen kohdista 6.2.1- 6.2.3. sekä 6.5.1. ja 6.5.2.

Arvioinnissa ei tyydytä vain kritisoimaan selvitystä, vaan pyritään esittävään rakentavia ehdotuksia, miten sääntelyä voitaisiin sen ja tämän arvion pohjalta parantaa niin, että luontoarvot voitaisiin ottaa nykyistä paremmin huomioon ympäristönsuojelussa.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Arvioinnin yhteydessä keskusteltiin ympäristöministeriön edustajien kanssa ilmastonmuutoksen merkityksestä arvioinnin kohteelle. Vaikka ilmastonmuutos ei ole tässä arvioinnissa mukana, toteamme lyhyesti, että ilmaston-

## 2 Arvio luontoarvojen huomioon ottamisen kehittämisvaihtoehdoista

### 2.1. Selvityksen kattavuus

Selvitys kattaa laaja-alaisesti luontoarvojen huomioon ottamisen kannalta keskeisen sääntelyn ja tarjoaa hyvän tausta-aineiston myös ympäristönsuojelulain kehittämiseksi.

Tarkasteltaviksi selvityksessä on otettu

1. Luontoarvojen kattava integroiminen ympäristönsuojelulakiin;
2. Muun ympäristösääntelyn kattava kehittäminen luontoarvojen huomioon ottamisen turvaamiseksi;
3. Turvetuotannon erityissääntely sekä
4. Ympäristönsuojelulain terävöittäminen luontoarvojen huomioon ottamisen varmistamiseksi.

Kuten selvityksessä todetaan, vaihtoehtotarkasteluun otetut ratkaisut eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan niitä on mahdollista yhdistellä. Samalla on kuitenkin korostettava, että ne edellyttäisivät 4:ttä vaihtoehtoa lukuun ottamatta syvällekyäviä muutoksia ympäristön muuttamista koskevaan sääntelyyn. Selvityksen vaihtoehtotarkastelujen toteuttamiskelpoisuus on myös kytköksissä luonnonsuojelulain (LSL 1096/1996) uudistamiselle asetettaviin tavoitteisiin (ks. Jukka Similä, Anne Raunio, Mikael Hildén ja Susanna Anttila: Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi - Lain toimivuus ja kehittämistarpeet, 2010) sekä Suomen luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestäväen käytön strategian vuosille 2012–2020 tarkistamiseen.

Eri ratkaisuvaihtoehtojen perustuslainmukaisuutta ei ole tarkoituksenmukaista arvioida tässä yhteydessä, kun ne vielä ovat hyvin alustavia. On kuitenkin syytä todeta, että korvaussäännöksiä tulee erityisesti tarkastella sekä perustuslain 15 §:n että 20 §:n näkökulmista, mikäli luontoarvojen suojelua kehitetään osana pilaamisen torjuntaa. Yksityiskohtaisempi perustuslainmukaisuuden arviointi on ajankohtaista vasta, kun lainvalmistelun lähtökohdaksi valittavat vaihtoehdot ovat tarkentuneet.

### 2.2. Luontoarvon käsite ja sääntelykehys eräiden kansainvälisten velvoitteiden pohjalta

Luontoarvojen suojelun ottaminen nykyistä laajemmin osaksi ympäristönsuojelua edellyttää, että uusi sääntely on linjassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Tähän arviointiin on

---

muutos lisää luontoarvojen dynaamisen suojelun tarvetta. Dynaaminen suojelu tässä tarkoittaa, että esimerkiksi suojeltavien lajin siirtyminen suojelualueilta toisille pitäisi turvata riittävin yhteyksin (ekokäytävin) ja että kompensoivia toimia tarvitaan joka tapauksessa suojelun takaamiseksi; pelkät haitan lieventämiskeinot eivät riitä. Uutena keinona myös lajin avustettu leviäminen voi tulla kyseeseen. Näin ollen luontoarvojen huomioon ottaminen ympäristönsuojelussa ei voi enää pitäytyä vain staattiseksi ajattelussa lajien elinympäristöjen ja luontotyyppien suojelussa, vaan kokonaisvaltaisempaa ekosysteemistä lähtevää tarkastelutapaa tarvitaan.

otettu kansainvälisestä oikeudesta biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (biodiversiteettisopimus, SopS 78/1994) sekä EU-oikeudesta ympäristövastuudirektiivi (2004/35/EY). Tarkoituksena on käyttää niitä toisaalta referenssi-, toisaalta kansallisen sääntelyn rajoja karsoittavina asiakirjoina.

Selvityksen jaksossa 2.4 esitetään erilaisia hahmotelmia luontoarvon määritelmäksi. Määritelmän valinnasta seuraa käytännössä erilaisia sääntelykehyksiä. Sen sijaan biodiversiteettisopimuksen näkökulmasta olisi luontevaa säilyttää sääntelykehystenä pitkälti nykyinen järjestelmä, jossa biodiversiteetin turvaaminen jakaantuu:

- 1) *Suojeluun*, jota toteuttaa ennen kaikkea perinteinen luonnonsuojelu (esim. luonnonsuojelulaki, LSL 1096/1996);
- 2) *Kestävään käyttöön*, jota turvaa lähtökohtaisesti luonnonvarojen ekologisesti kestävä käyttö (esim. metsälaki, MetsäL 1093/1996, vesilaki, VL 587/2011, kaivoslaki, KaivosL 621/2011 ja maaineslaki, MAL 555/1981);
- 3) *Heikentymisen estämiseen*, jota turvaa ympäristön pilaamisen torjunta (esim. ympäristönsuojelulaki, YSL 86/2000).  
(Ks. jaottelusta tarkemmin Kai Kokko, Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit, 2003.)

Näin meneteltäessä luontoarvojen huomioon ottaminen ympäristönsuojelulaissa voidaan toteuttaa edellä esitetty sääntelyjärjestelmä ja YSL ympäristön pilaamisen torjuntalakina säilyttäen. YSL:n yleistä tavoitetta olisi kuitenkin kehitettävä biodiversiteetin heikentämisen estämisen suuntaan, jotta se kytkeytyisi luontevasti biodiversiteettisopimuksen systematiikkaan.

Selvityksessä hahmotellaan luontoarvon käsitteelle kolme oikeudellista määritelmää. Suppeimmassa määritelmässä luontoarvon käsite vastaisi käytännössä LSL:ssä ja eräissä muissa laeissa erityisesti suojeltuja kohteita tai alueita. Laajimmassa määritelmässä katsottaisiin kaiken luontoympäristön muuttamisen luonnontilasta heikentävän luontoarvoja. Jälkimmäinen esittää luontoarvojen heikentämisen minimoinnin periaatteena. (E-W s. 28–29.)

Selvityksessä esitettyjen luontoarvoa kuvaavien oikeudellisten määritelmien heikkoutena on, etteivät ne sellaisenaan sovi yhteen biodiversiteettisopimuksessa ja ympäristövastuudirektiivissä olevien käsitteiden kanssa. Selvityksessä taka-alalle jäävät esimerkiksi biologisen monimuotoisuuden, luontovahinkojen ja luonnonvarapalveluiden käsitteet. Tarkoituksenmukaisinta olisi pyrkiä tukeutumaan jo olemassa oleviin käsitteisiin, eikä luoda YSL:iin uutta luontoarvon määritelmää. YSL tavoitepykälää voitaisiin tältä pohjalta kehittää seuraavasti, viitaten muutoksen esitöissä LSL:iin, ympäristövastuudirektiiviin sekä biodiversiteettisopimukseen:

1 §

Tavoite

Tämän lain tavoitteena on:

- 1) ehkäistä ympäristön pilaantumista ja luonnon monimuotoisuuden heikentymistä sekä poistaa ja vähentää pilaantumisesta aiheutuvia vahinkoja
- 2) turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö;
- 3) ehkäistä jätteiden syntyä ja haitallisia vaikutuksia;
- 4) tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena;
- 5) parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon;
- 6) edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä ja luonnonvarapalveluiden toimivuutta; sekä,
- 7) torjua ilmastonmuutosta ja tukea muuten kestävää kehitystä.

Biodiversiteettisopimuksessa "biologinen monimuotoisuus" tarkoittaa kaikkiin, kuten manner-, meri- tai muuhun vesiperäiseen ekosysteemiin tai ekologiseen kokonaisuuteen kuuluvien elävien eliöiden vaihtelevuutta; tähän lasketaan myös lajin sisäinen ja lajien välinen sekä ekosysteemien monimuotoisuus. Tässä ehdotuksessa käytetään sen synonyymina luonnon monimuotoisuus -käsitettä yhdenmukaisesti LSL 1 §:n kanssa Esitöissä voitaisiin todeta YSL 1.1 §:n 1 kohdan vahinkojen tarkoittavan myös luontovahinkoja. Luontovahinko on määritelty LSL 5a §:ssä pohjautuen ympäristövastuudirektiivin implementointiin. Luontovahingon käsitteen kautta myös siinä tarkoitettujen lajien ja luontotyyppien suotuisa suojelutaso tulisi arvioitavaksi. Luonnonvarapalvelu on puolestaan määritelty ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 13 kohdassa seuraavasti: "palveluilla" ja "luonnonvarapalveluilla" tarkoitetaan yhden luonnonvaran jonkin toisen luonnonvaran tai kansalaisten hyväksi suorittamia tehtäviä. Luonnonvarapalvelun käsitettä olisi peilattava myös suhteessa ekosysteemipalvelun käsitteeseen.

Jos uusi luontoarvon määritelmä halutaan kaikesta huolimatta, esimerkiksi suojelun laajentamiseksi ja EU:n ympäristötakuuta silmällä pitäen, ottaa kansalliseen lainsäädäntöön, ympäristöoikeuden järjestelmässä sen ensisijainen paikka olisi luonnonsuojelulaisissa, josta sen soveltamisalaa voitaisiin niin halutessa laajentaa muun muassa pilaamisen torjuntaan. Lähtökohtana voitaisiin silloin pitää selvityksessä esitettyä luontoarvon suppeaa määritelmää (E-W s. 28), joskin sen tarkemmassa määrittelyssä olisi kuitenkin jälleen huolehdittava sen yhteensopivuudesta muun muassa biodiversiteettisopimuksen ja ympäristövastuudirektiivin määritelmien kanssa.

### 2.3 Luontoarvon heikentämisperiaate vai -kielto?

Luontoarvon käsitteen suppeaan määritelmään voi liittää selvityksessä mainitun luontoarvojen heikentämisen minimoinnin periaatteen (E-W s. 26 luku 2.4.3) tai sitä tiukemman luontoarvon *heikentämiskiellon*. Periaate olisi eräänlainen punnintanormi, joka olisi päätöksentekoa ohjaava, mutta ei sen sijaan sitoisi edellytysharkinnassa. Jos heikentämisen minimoinnin periaatetta ei sidottaisi LSL:n määritelmiin, toimisi se lupaharkintaa ohjaavana periaatteena. Tällöin tulisi arvioida, ohjaisiko periaate lupamenettelyä hallitusohjelmassa asetettuun tavoitteeseen nähdessä riittävällä tavalla, vaikka olisi käsitteellisesti luonnonsuojelulakiin sidottua määritelmää laiveampi. Sen vaihtoehtona luontoarvon heikentämiskiello olisi maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellon kaltainen YSL:n instrumentti, joka määriteltäisiin tarkkarajaisesti.

Heikentämiskiellon sisältö voisi täsmentyä esimerkiksi viittauksena LSL 5a §:n tarkoittamaan luontovahinkoon. Tällaista tarkkarajaista heikentämiskielloa voitaisiin käyttää myös silloin, jos YSL 1§:n tavoitteen asettelua muutettaisiin edellä jaksossa 2.2 mainitulla tavalla biodiversiteettisopimuksen, ympäristövastuudirektiivi ja luonnonsuojelulain voimassa olevia käsitteitä silmällä pitäen. Tiukasti rajatun heikentämiskiellon heikkoutena puolestaan on, ettei se ei laajenna varsinaisesti huomioon otettavien luontoarvojen piiriä.

### 3 Arvio ratkaisuvaihtoehtojen toimivuudesta

#### 3.1 Intressivertailu vai selkeä kieltolause?

Selvityksessä verrataan luontoarvojen huomioon ottamisen mekanismeina intressivertailua ja kieltolauseita. Voimme yhtyä selvityksessä esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan *ennakoitavuuden kannalta luvanmyöntämisesteeseen perustuva järjestelmä on hyvin rakennettuna selkeämpi kuin intressivertailu*. (E-W s. 101–102.) Selvityksessä tarkoitettu luvanmyöntämiseste voisi käytännössä YSL:n systematiikka huomioon ottaen olla sen 7-9 §:n mukaisten yleiskieltojen mukainen, jolloin sen kieltolause tulisi kuitenkin perustua selkeästi määritellyn luontoarvon käsitteeseen (esimerkiksi edellä esitetyllä tavalla LSL 5 a §:ään sidottuun määritelmään). Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan välttämättä merkittävästi laajentaisi huomioon otettavien luontoarvojen joukkoa nykyisestä, joten olisi harkittava, millä tavoin sitä halutaan laajentaa. Samalla on huomattava, että osa luontoarvojen suojelusta voidaan edelleen toteuttaa YSL:n viittaussäännöksiin (esim. YSL 41.3 §) ja muiden lakien suojelusäännösten kautta. Luontoarvoja koskeva heikentämiskiello voisi sijoittua esimerkiksi YSL 9 a §:ään.

#### 3.2 "Ympäristön muuttamisen" käsite ympäristölupamenettelyssä

Selvityksessä yhtenä vaihtoehtona esitetään ympäristön muuttamisen käsitteen sisällyttämistä YSL:iin. Lain soveltamisalaa laajennettaisiin "sellaiseen ympäristön muuttamiseen, jota ei ole ratkaistu muun lainsäädännön mukaisessa menettelyssä". Lakiin sisältyisi myös ympäristöä muuttavan toiminnan määritelmä. (E-W s. 112–113.)

Ehdotuksen myönteinen puoli olisi määritelmän laajuus ja kokonaisvaltaisuus. Toisaalta muuttamis-käsitteen sisällyttäminen edellyttäisi myös YSL:n ennakoivalvonnan piiriin kuuluvien hankkeiden uudelleen arviointia. Ehdotuksen ongelmana on kuitenkin sen sopimattomuus YSL:n systematiikkaan, jos ympäristön muuttamisella tarkoitetaan pilaamisen torjunnan ohella rakenteellista muuttamista. Jos YSL:n soveltamisalaa laajennetaan ympäristöä muuttavaan toimintaan, edellyttää se samalla useiden kyseisen lain säännösten tarkistamista uutta systematiikkaa vastaavaksi ja yhteensovittamista muihin lakeihin päällekkäisyyden välttämiseksi. Ympä-

ristöä rakenteellisesti muuttavan toiminnan ohjaamiseen systemaattisesti sopivampi säädös olisi maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 132/1999) tai yleisemmin ekologiseen kestävyyspyrkivä luonnonvarasääntely (esim. MetsäL 1093/1996, VL 587/2011, KaivosL 621/2011 ja MAL 555/1981). Lupajärjestelmän ulkopuolelle jäävien hankkeiden (so. ympäristön muuttamisen) kontrollointi olisi tarkoituksenmukaisempaa toteuttaa vahvistamalla maankäytön suunnittelu- ja järjestelmän roolia esimerkiksi sijoituspaikan harkinnan yhteydessä.

Selvityksessä esitetään yhtenä vaihtoehtona pilaamiskieltojärjestelmään sisällytettävää heikentämiskieltoa, johon viitattaisiin luvanmyöntämisedellytyksissä (E-W s. 101–102, 113). Tämä lähestymistapa on linjassa YSL:n voimassa olevan rakenteen kanssa. Yleinen heikentämiskielto ei muuttaisi lain systematiikkaa, ja lailla ohjattaisiin edelleen ympäristölle haitallista toimintaa pilaamislähtökohdasta. Yleistä heikentämiskieltoa puoltaa myös se, että sillä voitaisiin turvata luontoarvojen huomioon ottaminen myös lupajärjestelmän ulkopuolella ilmoitusmenettelyssä. Tämä on erityisen tärkeää kokonaisvaltaisen luontoarvojen suojelun kannalta, sillä vuonna 2010 voimaan tullut YSL:n muutos (253/2010) on lisännyt hankkeiden ennakoivalvontaa ilmoitus-/rekisteröintimenettelyssä lupamenettelyn sijasta.

Selvityksessä esitettyä (E-W s. 113) mukaillen selvilläolovelvollisuus (YSL 5 §) ja lisäksi lupahakemukseen liittyvä selvitysvelvollisuus (YSL 35 §) mukautuisivat nykyisellään muutokseen.

Heikentämiskiellon lisääminen olisi mahdollinen myös ilman YSL 2.1 §:n mukaisen soveltamisalan muuttamista. Soveltamisala on nyt kytketty toimintaan, joka voi aiheuttaa ympäristön pilaantumista ja pilaantumisen käsite kattaa määritelmänsä (YSL 3.1 §) mukaan haitan luonnolle ja sen toiminnolle. Tarkkarajainen, esimerkiksi edellä jaksossa 3.1 kuvattu LSL 5 a §:n luontovahtoihin kytketty, luontoarvojen heikentämiskielto pysyisi lain nykyisen soveltamisalan piirissä. YSL 1 §:n tavoitesäännöstä olisi kuitenkin syytä tarkistaa esimerkiksi edellä jaksossa 2.2 kuvatuin tavoin.

### 3.3 Sijoituspaikan harkinta

Selvityksessä esitetään sijoituspaikan harkinnan edellytysten kehittämistä. Ehdotuksen mukaisesti sijoituspaikan yleisiä vaatimuksia täsmennettäisiin luontoarvoja paremmin huomioon ottaen suuntaan ja sijoituspaikka harkinta kytkettäisiin viittaussäännöksillä nykyistä täsmällisemmin ja tiiviimmin LSL:iin ja MRL 4-7 lukujen kaavajärjestelmään. (E-W s. 113–116.)

Luontoarvojen huomioon ottamisen tavoitteen kannalta ehdotetut sijoituspaikan harkintaa koskevat muutokset ovat perusteltuja. Voimassa olevissa ympäristöluvan edellytyksissä (YSL 42.2 §) viitataan nykyisellään YSL 6 §:ään sekä todetaan, ettei toiminta saa olla asemakaavan vastaista. Nykyisen sijoittumisen ohjauksen heikkoutena on se, ettei YSL 42.2 §:n mukaisissa edellytyksissä maankäytön suunnittelu- ja järjestelmää oteta huomioon kokonaisuutena. Yleiskaa-

vat ja maakuntakaavoitus ei välttämättä saa niiden oikeusvaikutusten mukaista painoarvoa. Maankäytön ohjausjärjestelmän korostaminen sijoittumisen ohjauksessa on tärkeää ja selvityksen sivulla 116 ehdotettu uusi YSL 41a § vastaisi hyvin tähän tarpeeseen.

Selvityksessä ehdotettu YSL 6 §:n muutos (E-W s. 115) on teknisesti voimassa olevaa pykälää parempi. Muutos tekisi arviointikriteerit nykyistä läpinäkyvimmiksi. Muutoksen merkitys korostuu erityisesti, jos hanke toteutetaan MRL 16 §:n mukaisen suunnittelutarvealueen pohjalta ilman että asemakaavaa on laadittu ja hankkeen aluevarauksen vaikutuksia selvitetty MRL 9 §:n edellyttämällä tavalla. Ehdotukseen sisältyy kuitenkin tulkinnallisesti vaativia käsitteitä, kuten "luonnontilaisuus" ja "lajiston erityisyys". (Ks. esim. KHO 2001:47, 2008:50 ja E-W s. 25–27). Sopivia käsitteitä olisi vielä pohdittava kokonaissysteemin kannalta erityisesti LSL, biodiversiteettisopimus ja ympäristövastuudirektiivi (ja sitä kautta lintu-2009/147/EY ja luontodirektiivi 92/43/ETY) huomioon ottaen. (Ks. edellä jakso 2.2.)

Selvityksen sivulla 115 ehdotettua YSL 41 [a] §:n 3 momentin muutosta vaivaa myös läpinäkyvyysongelma. Viittaukset LSL:n pykälisiin eivät avaa harkinnan sisältöä, vaikkakin muistuttaisivat kyseisen lain suojan piirissä olevista luontoarvoista.

Selvityksessä ehdotettu kaksivaiheinen lupamenettely (E-W 6.5.1) ei ole linjassa yleisen ympäristölupamenettelyn tehostamisen kanssa (ks. YSL 253/2010). Lupamenettelyn kehittäminen ei myöskään koskisi vain rekisteröitäviä hankkeita. Tällaisen muutoksen tarve on riippuvainen siitä, kuinka laajaan muutoksen hallitusohjelman pohjalta päädytään, ja sen lopullista merkitystä on vielä tässä vaiheessa vielä aikaista arvioida. Sen sijaan selvityksessä esitetty kaavoituksen aseman vahvistaminen (E-W 6.5.2) on joka tapauksessa oikea kehityssuunta kokonaissystematiikan valossa, joskin selvityksessä tuodaan aivan oikein sivuilla 139–140 myös esille kaavoitukseen liitettävien luontoselvitysten haasteet. Keskeistä on, että selvityksiä arvioidaan suhteessa kaavojen sisältövaatimuksiin, joita saattaa olla tarpeen selkiyttää luontovaikutusten huomioon ottamisen vahvistamiseksi. Yksinään kaavoituksen aseman vahvistaminen sijoituspaikan harkinnassa ei ole kuitenkaan riittävä keino vahvistaa luontoarvojen huomioon ottamista hankkeen sijoituspaikalla, vaan myös YSL 6 §:ää on myös tarkistettava silmällä pitäen kaikkia YSL:n tarkoittamia hankkeita. Luontoarvojen näkökulmasta pitäisi muistaa myös dynaamisen suojelun merkitys sijoituspaikan valinnassa niin, ettei esimerkiksi suojeltavien lajien ekokäytäviä suljeta.

### 3.4 Luvan myöntämisen edellytykset

Luontoarvojen huomioon ottamisen vahvistaminen edellyttää ympäristöluvan myöntämisedellytysten uudelleen tarkastelua. Selvityksessä esitetty malli, jossa lupaedellytysten uudistaminen tapahtuisi luvanmyöntämisesteeseen (E-W s. 117, tai oikeastaan heikentämiskieltoon) perustuen, on YSL:n systematiikan valossa suositeltava vaihtoehto. YSL ei ole VL:n tavoin intressivertai-

luun perustava säädös. Jos luontoarvoja koskeva heikentämiskielto toteutettaisiin edellä jaksossa 3.1 kuvatuin tavoin lisäämällä YSL:iin uusi 9a §, olisi vastaavasti YSL 42.1 §:n 3 kohta muutettava kuulumaan seuraavasti:

edellä 7-9a §:ssä kiellettyä seurausta.

Selvityksessä ehdotettuun (E-W s. 117–118) YSL 42.2 §:n luvanmyöntämisedellytysten muutokseen on sen sijaan suhtauduttava varovaisen kriittisesti, sillä esitetystä muodosta säännös jäisi epätäsmälliseksi. Ehdotetusta 2 momentista ei selviä yksiselitteisesti, missä tilanteessa lupa voitaisiin kuitenkin myöntää. YSL:n, LSL:n ja luonnonvaraoikeudellisten lakien väliset suhteet pitäisikin arvioida tarkoin ennen esitetyn kaltaista säännöstä. Sen sijaan selvityksessä esitetty YSL 42.1 §:n 4 kohdan muutos (yliviivaus sanoille erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka) on perusteltu, jos uusi luonnonarvojen huomioon ottamista koskeva 2 momentti katsotaan tarpeelliseksi säätää:

Luvan myöntäminen edellyttää myös, ettei toiminta johda yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa merkittävien ja laaja-alaisten luonto- tai kulttuuriarvojen häviämiseen tai niiden olennaiseen heikentymiseen. Lupa voidaan kuitenkin myöntää 41 a §:n 3 momentin mukaisesti ja maa-aineslain, kaivoslain, luonnonsuojelulain tai metsälain mukaisessa menettelyssä sallitulle toiminnalle. Lisäksi lupa voidaan myöntää asemakaavan mukaiselle toiminnalle. (E-W s. 117–118).

Selvityksen sivuilla 118–119 on ehdotettu, että YSL:iin lisättäisiin uudet ympäristöä muuttavia toimintotoja koskevat luvanmyöntämisedellytykset. Edellä jaksossa 3.2 kuvatuista syistä ja YSL:n systematiikan näkökulmasta suhtauduimme kriittisesti rakenteellisesti ”ympäristöä muuttavan toiminnan” lisäämiseen uutena 42 a §:nä YSL:iin. Myönteistä kuitenkin esitetystä pykälässä on kompensoivien toimenpiteiden huomioon ottaminen.

Eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annetun lain (383/2009) 5 §:n mukaan:

Luonnonvarat ja luonnonvarapalvelut on palautettava perustilaan poistamalla vahingosta aiheutunut haitallinen muutos (ensisijainen korjaaminen).

Jos perustilaa ei voida täysimääräisesti palauttaa, vahingon luonnonvaralle ja luonnonvarapalvelulle aiheuttama heikennys on korvattava vahingoittuneella alueella tai muualla tehtävillä toimenpiteillä (täydentävä korjaaminen).

Vahingoittuneella alueella tai muualla tehtävillä toimenpiteillä on korvattava luonnonvaralle ja luonnonvarapalvelulle aiheutuvat väliaikaiset menetykset siihen saakka, kunnes ensisijainen ja täydentävä korjaaminen on vaikuttanut täysimääräisesti (korvaava korjaaminen).



Asiallisesti ensimmäisessä on kyse ennallistamisesta, koska se tapahtuu vahinkopaikalla. Vaikka kyseessä oleva laki lähtee korjaavista toimenpiteistä, ympäristövastuudirektiivi ei tee eroa korjaavien ja ennalta estävien toimenpiteiden välillä. Luonnonsuojelulainsäädännön arvioinnissa (Similä ym. 2010 s. 38) kiinnitettiin huomiota siihen, että kompensatioista voitaisiin säätää paremmin lupalakien yhteydessä:

Oikeussystemaattisesti korvaavien toimenpiteiden sääntely sopisi taloudellista toimintaa säänteleviin lupalakeihin paremmin kuin LSL:iin. Korvaavista toimenpiteistä voitaisiin päättää samassa yhteydessä, kun hankkeesta ja sen ehdoista muutoin päätetään. Näin myös tulisi mahdolliseksi ottaa huomioon toiminnan erityinen luonne. Näin erityisesti, jos periaate korvaavien toimenpiteiden suorittamisesta laajennettaisiin muihin yhteyksiin kuin nykyiseen LSL 65–66 §:issä tarkoitettuun päätöksentekoon.

Olemme tässä samalla kannalla kuin Similä ym. ovat esittäneet. Näin ollen lupaedellytysten ja -määräysten suhdetta pitäisi arvioida myös kompensation näkökulmasta, mikäli luontoarvot otetaan edellä kuvatusti huomioon ympäristölupaharkinnassa. Jos luontoarvoja koskeva heikentämiskiello tukeutuisi LSL 5a §:n luontovahinkokäsitteeseen, samalla tehostettaisiin ympäristövastuudirektiivin implementointia ennalta estävästä näkökulmasta. Tästä huolimatta olisi syytä säilyttää nykyinen YSL 84 c §:

#### Ilmoitus vesistön merkittävästä pilaantumisesta ja luontovahingosta

Toiminnanharjoittajan on viipymättä ilmoitettava elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle 84 a §:ssä tarkoitetusta vesistön merkittävästä pilaantumisesta ja luontovahingosta sekä niiden välittömästä uhasta.

Nykyistä jälkikäteistä ilmoitusvelvollisuutta ei ole pidettävä parhaana mahdollisena implementointitapana YSL:n systematiikassa. Sen sijaan luontoarvojen heikentämiskiellon sitominen LSL 5a §:ään sitoisi luontovahingon käsitteen YSL:n kokonaisjärjestelmään, joka näin entistä paremmin estäisi myös ennakkovalvonnan kautta nimenomaan luontovahinkojen syntyä ympäristövastuudirektiivin edellyttämällä tavalla.

### 3.5 Turvesääntely YSL:stä erillisenä ratkaisuna

Maa-aineslaki on selvityksessä esitetyistä vaihtoehdoista (E-W s. 125–137) systemaattisesti tarkoituksenmukaisin säädös turvetuotannon ohjaukselle. Kun arvioidaan sekä maisema-arvojen että luontoarvojen huomioon ottamisen parantamismahdollisuuksia turvetuotantohankkeissa, parhaaksi ja systematisoinnin kannalta selkeimmäksi erillisratkaisuksi muodostuisi MAL 1 §:n mukaisen soveltamisalan laajentaminen. Esimerkiksi suoluonnon suojelun siirtäminen vesilakiin ei luontevasti sopisi yhteen vesilain soveltamisalaa rajoittavien vesitalouden ja vesiympäristön käsitteiden kanssa.

Selvityksessä tehty ehdotus MAL:n muutoksesta (E-W s. 133–136) on kokonaisuudessaan hyvin perusteltu ja toimiva. Lupaviranomaisen turvetuotantohankkeissa tulisi selvityksessä esitetyllä tavalla olla jokin valtion viranomaisista (käytännössä ELY-keskukset tai AVI:t), joilla on yleensä (etenkin pieniä) kuntia laajempi tietämys ympäristönsuojeluekologiasta.

Mikäli turve otetaan MAL 1 §:n mukaiseen soveltamisalaan, aineiden ottamisen rajoitukset on sen 3 §:ssä arvioitava uudelleen turvetuotannon kannalta; nyt ne keskittyvät lähinnä harjujen suojeleluun.

Lisäksi PL 80 §:n näkökulmasta olisi arvioitava, antaako MAL riittävän valtuutuksen, jos tulevaisuudessa tehtävät soidensuojeluinventoinnit ja luokitukset (suojeltavat suoluontotyypit) otetaan lakia täsmentävällä asetuksella osaksi lupaharkintaa.

### 3.6 Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisalan laajentaminen

Selvityksen johtopäätös, jonka mukaan arvioinnin soveltamisalan muutos vähäisempiä ympäristöä muuttavia hankkeita koskevaksi ei merkittävästi parantaisi nykytilannetta ja olisi systemaattisesti ongelmallinen ratkaisu, on oikeaan osunut. (E-W s. 121.)

Vaikeammin arvioitavissa on esitetyn uuden YVAL 25a §:n merkitys (E-W s. 122). Tällaisesta luontovaikutuksia koskevan vaihtoehtotarkastelun lisäyksestä YVAL:iin ei vielä seuraa välittömästi, että sellainen informaatio olisi mukana YSL:n lupaharkinnassa, vaan myös luvan myöntämisedellytyksien sääntelyssä tämä näkökohta pitäisi ottaa huomioon. Jos luvan myöntämisedellytyksiä muutettaisiin, YSL 35.2 § sanamuoto ”hakemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista, asianosaisista ja muista merkityksellisistä seikoista siten kuin asetuksella tarkemmin säädetään” antaisi luontevan väylän tuottaa lupaharkintaan tarvittavat tiedot kyseistä toteuttamisvaihtoehdoista ilman lisäystä YVAL:iin.

### 3.7 Luontoympäristön muuttamislupa

Selvityksessä ehdotetaan luontoympäristön muuttamisluvan ottamista muutettuun MRL 128 §:ään tai uuteen 128 a §. Ehdotus on keskeisiltä osin kiinnostava, mutta edellyttäisi jatkovalmistelua. Se saattaisi vahvistaa MRL:n asemaa luontoarvojen huomioon ottamisen näkökulmasta, mutta ongelmana on yhteensovittaminen muiden lupajärjestelmien ja erityisesti YSL:n kanssa. Eri lupien edellytysuhteet tulisi määritellä uudistuksen yhteydessä erittäin huolellisesti. Joka tapauksessa kyse olisi siis uuden lupajärjestelmän luomisesta.

## 4 Yhteenveto arvioinnin tuloksista

- Selvitys kattaa laaja-alaisesti luontoarvojen huomioon ottamisen kannalta keskeisen sääntelyn ja tarjoaa hyvän tausta-aineiston ympäristönsuojelulain kehittämiseksi.
- Luontoarvojen suojelun ottaminen nykyistä laajemmin osaksi ympäristönsuojelua edellyttää, että uusi sääntely on linjassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa.
- Tarkoituksenmukaisinta olisi pyrkiä tukeutumaan jo olemassa oleviin käsitteisiin, eikä luoda YSL:iin uutta luontoarvon määritelmää. Tämä voisi tapahtua kehittämällä YSL:n tavoitepykälää ja tukeutuen muutoksessa LSL:iin, ympäristövastuudirektiiviin sekä biodiversiteettisopimukseen.
- Jos uusi luontoarvon määritelmä halutaan kaikesta huolimatta ottaa lainsäädäntöön, ympäristöoikeuden järjestelmässä sen ensisijainen paikka olisi luonnonsuojelulaissa, josta sen soveltamisalaa voitaisiin niin halutessa laajentaa muun muassa pilaamisen torjuntaan. Lähtökohtana voitaisiin silloin pitää selvityksessä esitettyä luontoarvon suppeaa määritelmää (E-W s. 28).
- Luontoarvon käsitteen suppeaan määritelmään voi sitten liittää selvityksessä mainitun luontoarvojen heikentämisen minimoinnin periaatteen (E-W s. 26 luku 2.4.3) tai sitä tiukemman luontoarvon heikentämiskiellon. Heikentämiskiellon sisältö voisi täsmentyä esimerkiksi viittauksena LSL 5a §:n tarkoittamaan luontovahinkoon. *Samalla on huomattava, että tiukasti rajatun heikentämiskiellon heikkoutena on, ettei se lavenna varsinaisesti huomioon otettavien luontoarvojen piiriä.*
- Selvityksessä verrataan luontoarvojen huomioon ottamisen mekanismeina intressivertailua ja kieltolausetta. Voimme yhtyä selvityksessä esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan ennakoitavuuden kannalta luonnonarvon heikentämiskieltoon perustuva järjestelmä on hyvin rakennettuna selkeämpi kuin intressivertailu. (E-W s. 101–102.)
- Jos YSL:n soveltamisalaa laajennetaan *ympäristöä muuttavaan toimintaan* (E-W s. 112–113.), edellyttää se samalla useiden kyseisen lain säännösten tarkistamista uutta systematiikkaa vastaavaksi ja sovittamista yhteen muiden lakien kanssa päällekkäisyyden välttämiseksi. Ympäristöä rakenteellisesti muuttavan toiminnan ohjaamiseen systemaattisesti sopivampi säädös olisi MRL tai yleisemmin ekologiseen kestävyYTEEN pyrkivä luonnonvarasääntely.
- Luontoarvojen huomioon ottamisen tavoitteen kannalta ehdotetut muutokset sijoituspaikan edellytyksistä harkintaa varten ovat perusteltuja. Maankäytön ohjausjärjestelmän korostaminen sijoittamisen ohjauksessa on tärkeää ja selvityksen sivulla 116 ehdotettu uusi YSL 41a § vastaisi hyvin tähän tarpeeseen.

- Sijoituspaikan harkintaa erillisenä arviointina korostava ehdotettu kaksivaiheinen lupamenettely (E-W 6.5.1) ei kuitenkaan olisi linjassa yleisen ympäristölupamenettelyn tehostamisen kanssa (ks. YSL 253/2010).
- Lupaedellytysten uudistaminen (luvanmyöntämiseeseen perustuen) on tarpeellista, mikäli luontoarvojen huomioon ottamista halutaan YSL 42 §:ssä vahvistaa. Selvityksessä ehdotettuun (E-W s. 117–118) YSL 42.2 §:n luvanmyöntämisedellytysten epätasälliseen muutokseen samoin kuin ympäristöä muuttavan toiminnan lupaedellytyksiin (E-W s.118–119) on kuitenkin suhtauduttava varauksella YSL:n soveltamisalan valossa.
- Mikäli luontoarvojen suojelua kehitetään osana pilaamisen torjuntaa, perustuslainmukaisuuden näkökulmasta olisi arvioitava erityisesti korvaussäännökset.
- Mikäli turvetuotannosta päädytään säätämään YSL:stä erillisellä lakimuutoksella, on maa-aineslain soveltamisalan laajentaminen (E-W s. 125–137) systemaattisesti tarkoituksenmukaisin ratkaisu.
- Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamisalan muutos ns. vähäisempiä ympäristöä muuttavia hankkeita koskevaksi ei merkittävästi parantaisi nykytilannetta.
- Selvityksessä ehdotetaan luontoympäristön muuttamisluvan ottamista muutettuun MRL 128 §:ään tai uuteen 128 a §:ään. Kyse olisi uuden lupajärjestelmän luomisesta. Eri lupien edellytysuhteet tulisi määritellä uudistuksen yhteydessä erittäin huolellisesti.

## Lähteet

Borgström, Suvi: Iso paha susi vai hyödyllinen hukka? Ekologis-juridinen näkökulma suden suojelun yhteiskunnalliseen hyväksyttävyyteen, Joensuu 2011.

Glowka, Lyle et al.: A Guide to the Convention on Biological Diversity, IUCN 1994.

Kallio, Pasi: Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa, Helsinki 2001.

Kokko, Kai: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit, Helsinki 2003.

Similä, Jukka – Kokko, Kai: Oikeudellinen sääntely ja metsäluonnon monimuotoisuus, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2009.

Similä, Jukka - Raunio Anne – Hildén, Mikael – Anttila, Susanna: Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi - Lain toimivuus ja kehittämistarpeet, 2010.

Suvantola, Leila: Huominen ei koskaan kuole – Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaiseminen, Helsinki 2006.

Suvantola Leila – Similä Jukka: Luonnonsuojeluoikeus, Helsinki 2011.