

# Luontoarvot ympäristölupamenettelyssä

Selvitys ympäristönsuojelulain ja muun lainsäädännön kehittämismahdollisuuksista



Ari Ekroos - Matias Warsta



# Sisällys

|                                                                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. JOHDANTO .....</b>                                                                                  | <b>8</b>  |
| <b>1.1. Selvitystehtävä.....</b>                                                                          | <b>8</b>  |
| <b>1.2. Lyhyesti maankäyttöä muuttavista hankkeista Suomessa .....</b>                                    | <b>8</b>  |
| 1.2.1. Yleistä maankäytön muutoksien rajoittamisen tarpeesta .....                                        | 8         |
| 1.2.2. Peltojen raivaus hehtaareina mitattuna edelleen merkittävää.....                                   | 8         |
| 1.2.3. Maa-aineisten otto kohdistuu aiempaa voimakkaammin kallioon .....                                  | 10        |
| 1.2.4. Luontoarvojen kannalta merkittäviä infrastruktuurihankkeita ovat esimerkiksi<br>väylähankkeet..... | 11        |
| 1.2.5. Kaivoshankkeiden määrä on lähtenyt Suomessa uudelleen nousuun.....                                 | 12        |
| 1.2.6. Turpeenoton laajuus pysynyt viime vuodet samalla tasolla.....                                      | 13        |
| 1.2.7. Metsämailla hakkuut ovat kasvussa.....                                                             | 15        |
| 1.2.8. Luonnonsuojelualueiden määrä kasvaa edelleen .....                                                 | 16        |
| <b>2. LUONTOARVON KÄSITE .....</b>                                                                        | <b>18</b> |
| <b>2.1. Luontoarvot yleiskielessä ja tieteessä .....</b>                                                  | <b>18</b> |
| 2.1.1. Luonnon yleiskielellinen käsite ja sen merkitys luontoarvon käsitteen kannalta .....               | 18        |
| 2.1.2. Luonnonsuojelun yleiskielinen käsite ja sen vaikutus luontoarvojen suojelun<br>määrittelyyn .....  | 19        |
| 2.1.3. Luontoarvojen suojelun käsite .....                                                                | 19        |
| <b>2.2. Luontoarvojen määrittäminen .....</b>                                                             | <b>20</b> |
| 2.2.1. Luontoarvot ekosysteemipalveluiden näkökulmasta .....                                              | 20        |
| 2.2.2. Suo- ja turvemaiden luonnontilaisuuden arvioiminen.....                                            | 21        |
| <b>2.3. Luontoarvojen oikeudellinen käsite .....</b>                                                      | <b>21</b> |
| 2.3.1. Luonnonsuojelulain tarkoittamat luontoarvot .....                                                  | 21        |
| 2.3.2. Ympäristönsuojelulain tarkoittamat erityiset luonnonolosuhteet .....                               | 23        |
| 2.3.3. Luonnontilaisuuden merkitys luontoarvojen oikeudellisessa arvioinnissa .....                       | 25        |

|             |                                                                                                  |           |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.3.4.      | Luontoarvojen rajaaminen.....                                                                    | 27        |
| <b>2.4.</b> | <b>Hahmotelmia luontoarvon käsitteen määrittelemiseksi .....</b>                                 | <b>28</b> |
| 2.4.1.      | Luontoarvojen suppea oikeudellinen määritelmä.....                                               | 28        |
| 2.4.2.      | Luontoarvojen laaja oikeudellinen määritelmä.....                                                | 29        |
| 2.4.3.      | Laajin näkökulma: luontoarvojen heikentämisen minimoinnin periaate.....                          | 29        |
| <b>3.</b>   | <b>NYKYTILA LUONTOARVOJEN HUOMIOIMISESSA YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN LUPAMENETTELYSSÄ .....</b>        | <b>30</b> |
| 3.1.        | Ympäristönsuojelulain tavoitteisto .....                                                         | 30        |
| 3.2.        | Ympäristönsuojelulain mukainen sijoituspaikan harkinta.....                                      | 30        |
| 3.3.        | Ympäristöluvanvaraisuuden kattavuus ympäristöä muuttavan toiminnan kannalta .....                | 32        |
| 3.4.        | Ympäristöluvan myöntämisedellytykset ja luvassa annettavat määräykset.....                       | 32        |
| 3.5.        | Luontoarvot turvetuotannon ympäristölupakäytännössä .....                                        | 35        |
| <b>4.</b>   | <b>NYKYTILA MUUSSA LUONTOARVOJA KOSKEVASSA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ.....</b>                              | <b>37</b> |
| 4.1.        | Luontoarvoja koskeva lainsäädäntökokonaisuus .....                                               | 37        |
| 4.2.        | Luonnonsuojelulain keinovalikoima luontoarvojen turvaamiseksi .....                              | 38        |
| 4.2.1.      | Luonnonsuojeluohjelmat ja luonnonsuojelualueet.....                                              | 38        |
| 4.2.2.      | Luontotyyppien suojelu.....                                                                      | 39        |
| 4.2.3.      | Maiseman suojelu.....                                                                            | 40        |
| 4.2.4.      | Yksittäisten eliölajien suojelu .....                                                            | 40        |
| 4.2.5.      | Natura-alueet ja -arviointi.....                                                                 | 42        |
| 4.2.6.      | Korvauskysymykset .....                                                                          | 43        |
| 4.3.        | Maankäytön suunnittelun rooli luontoarvojen suojelussa .....                                     | 44        |
| 4.3.1.      | Maankäytön suunnittelujärjestelmä luontoarvojen näkökulmasta.....                                | 44        |
| 4.3.2.      | Kaavajärjestelmä luontoarvojen suojelun mekanismina .....                                        | 45        |
| 4.3.3.      | Oikeuskäytäntöä luontoarvojen huomioimisesta maankäytön suunnittelujärjestelmässä .....          | 47        |
| 4.3.4.      | Luontoarvot valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa .....                                  | 49        |
| 4.3.5.      | Luontoarvojen aiheuttamien menetyksien korvausvelvollisuudet maankäyttö- ja rakennuslaissa ..... | 51        |
| 4.4.        | Vesilain järjestelmä luontoarvojen turvaajana .....                                              | 52        |

|             |                                                                                                                          |           |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.4.1.      | Luontoarvot vesilain mukaisessa lupamenettelyssä.....                                                                    | 52        |
| 4.4.2.      | Vesilain mukainen luontotyyppien suojelu .....                                                                           | 53        |
| 4.4.3.      | Vesilaki täydentää ympäristönsuojelulakia vesiympäristön muuttamishankkeissa ....                                        | 55        |
| 4.4.4.      | Vesilain mukaista hallintokäytäntöä .....                                                                                | 55        |
| <b>4.5.</b> | <b>Maa-aineslain lupajärjestelmä luonnonsuojelun ohjauskeinona .....</b>                                                 | <b>56</b> |
| 4.5.1.      | Maa-aineslain tavoitteena aineiden otto kestäväällä tavalla .....                                                        | 56        |
| 4.5.1.      | Maa-aineslain mukaisen luvan myöntämisedellytykset .....                                                                 | 58        |
| 4.5.1.      | Maa-aineslain mukainen korvausvelvollisuus .....                                                                         | 61        |
| <b>4.6.</b> | <b>Kaivoslaki ratkaisee kaivoshankkeen edellyttämän ympäristön muutoksen hyväksyttävyyden.....</b>                       | <b>61</b> |
| 4.6.1.      | Uuden kaivoslain tavoitteet ainestalousellisia ja suojellisia .....                                                      | 61        |
| 4.6.2.      | Luontoarvot malminetsinnässä .....                                                                                       | 62        |
| 4.6.3.      | Kaivoslupa ja luontoarvot.....                                                                                           | 62        |
| 4.6.4.      | Kaivoslain suhde luonnonsuojelulakiin .....                                                                              | 64        |
| <b>4.7.</b> | <b>Metsälain luonnonsuojelullinen sääntely.....</b>                                                                      | <b>65</b> |
| 4.7.1.      | Metsäsääntelyn tavoitteena kestävä metsätalous .....                                                                     | 65        |
| 4.7.2.      | Kestävän metsätalouden rahoituslaki.....                                                                                 | 67        |
| 4.7.3.      | Maankäyttömuodon muuttaminen metsälain mukaan .....                                                                      | 67        |
| 4.7.4.      | Metsäluontotyyppien turva metsälain nojalla.....                                                                         | 68        |
| <b>4.8.</b> | <b>Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä edellyttää ympäristön muuttamisen vaikutusten selvittämistä .....</b> | <b>71</b> |
| 4.8.1.      | Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevat säädökset .....                                                        | 71        |
| 4.8.2.      | YVA-menettelyn tavoitteet luontoarvojen näkökulmasta.....                                                                | 71        |
| 4.8.3.      | Arviointimenettelyn soveltamisalan kattavuus ympäristöä muuttavien hankkeiden kannalta .....                             | 72        |
| <b>4.9.</b> | <b>Muita luonnonsuojelun kannalta merkityksellisiä säädöksiä.....</b>                                                    | <b>73</b> |
| 4.9.1.      | Erämaalaki rajoittaa luonnon koskemattomuuden vaarantavia hankkeita.....                                                 | 73        |
| 4.9.2.      | Laki vesienhoidon järjestämisestä edellyttää viranomaiselta toimenpiteitä.....                                           | 73        |
| 4.9.3.      | Liikennehankkeita koskevan lainsäädännön suhde luonnonsuojeluun .....                                                    | 73        |
| <b>5.</b>   | <b>OIKEUSVERTAILEVA KATSAUS LUONTOARVOJEN KÄSITTELEMISEEN ERÄISSÄ MAISSA .....</b>                                       | <b>76</b> |

|                                                                                                                       |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>5.1. Ruotsin ympäristölainsäädäntö ja luontoarvojen suojeleminen .....</b>                                         | <b>76</b>  |
| 5.1.1. Taustaa luontoarvojen huomioimisesta Ruotsin ympäristölainsäädännössä .....                                    | 76         |
| 5.1.2. Luontoarvot Ruotsin ympäristönlaatutavoitteissa .....                                                          | 76         |
| 5.1.3. Ruotsin ympäristölupajärjestelmä ja luontoarvot.....                                                           | 77         |
| 5.1.4. Ruotsin ympäristön muuttamisen lupajärjestelmä .....                                                           | 79         |
| 5.1.5. Ruotsin luonnonsuojelulainsäädäntö .....                                                                       | 85         |
| 5.1.6. Ympäristöä muuttavan toiminnan sijoittumisen harkinta Ruotsissa .....                                          | 87         |
| 5.1.7. Ympäristövaikutusten arviointimenettely Ruotsissa.....                                                         | 89         |
| <b>5.2. Saksan ympäristölainsäädäntö ja luontoarvojen suojeleminen .....</b>                                          | <b>91</b>  |
| 5.2.1. Saksan perustuslaki ja luontoarvot .....                                                                       | 91         |
| 5.2.2. Saksan immissiosuojelulaki ja luontoarvot .....                                                                | 91         |
| 5.2.3. Saksan luonnonsuojelulainsäädäntö .....                                                                        | 93         |
| 5.2.4. Saksan maankäytön suunnittelun järjestelmä .....                                                               | 95         |
| <b>6. RATKAISUVAIHTOEHDOT.....</b>                                                                                    | <b>97</b>  |
| <b>6.1. Perusteet ehdotukselle järjestelmäksi luontoarvojen suojelemiseksi .....</b>                                  | <b>97</b>  |
| 6.1.1. Lainsäädännön uudistamistarve .....                                                                            | 97         |
| 6.1.2. Luonnontilainen, luonnon monimuotoisuus ja ekosysteemipalvelut eivät ole synonyymeja.....                      | 98         |
| 6.1.3. Luontoarvojen asema ympäristön muuttamista koskevassa lainsäädännössä on epäyhtenäinen ja pääosin heikko.....  | 99         |
| 6.1.4. Kun hanke hävittää alueen luonnon, sijoituspaikan soveltuvuus on ratkaisevassa asemassa .....                  | 99         |
| 6.1.5. Luontoarvojen suojeleminen: intressivertailu vai kieltolauseke?.....                                           | 101        |
| 6.1.6. Luontoarvojen ulottaminen laajemmin ympäristölupaharkintaan heijastuisi myös muutoksenhakuun.....              | 102        |
| 6.1.7. Reunaehdot luontoarvojen suojelemaan koskevan järjestelmän uusimiselle.....                                    | 103        |
| 6.1.8. Perustuslailliset edellytykset luontoarvoista säätämiseksi .....                                               | 104        |
| 6.1.9. 0-vaihtoehto: arvioitu tilanteen kehittymien nykymallilla.....                                                 | 109        |
| 6.1.10. Toteutettavissa olevat kehittämismahdollisuudet pääpiirteissään .....                                         | 111        |
| <b>6.2. Ympäristönsuojelulain kokonaisvaltainen laajentaminen myös ympäristön muuttamista arvioivaksi laiksi.....</b> | <b>112</b> |

|                      |                                                                                                                |            |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.2.1.               | Ympäristönsuojelulakiin tarvittavat muutokset, jos arvioitaisiin myös ympäristön muuttamista.....              | 112        |
| 6.2.2.               | Ympäristönsuojelulain mukaisen sijoituspaikan harkinnan kehittäminen .....                                     | 113        |
| 6.2.3.               | Luvanmyöntämisedellytykset.....                                                                                | 116        |
| <b>6.3.</b>          | <b>Kokonaisvaltaiset ratkaisuvaihtoehdot perustuen nykyisen lainsäädännön kehittämiseen muulla tavoin.....</b> | <b>119</b> |
| 6.3.1.               | Luonnonsuojelulain mukainen lupajärjestelmä .....                                                              | 119        |
| 6.3.2.               | Ympäristövaikutusten arviointimenettelylain soveltamisalan laajentaminen.....                                  | 121        |
| 6.3.3.               | Maankäytön muutoslupa maankäyttö- ja rakennuslakiin .....                                                      | 122        |
| <b>6.4.</b>          | <b>Ratkaisut luontoarvojen huomioimiseksi turvetuotantohankkeissa .....</b>                                    | <b>125</b> |
| 6.4.1.               | Turvetuotannon ympäristöluvan myöntämisedellytyksien kehittäminen .....                                        | 125        |
| 6.4.2.               | Suoluontotyyppisuojelelun laajentaminen.....                                                                   | 126        |
| 6.4.3.               | Vesilain hankeohjauksen ulottaminen turvetuotantoon tai vesilain luontotyyppisuojelelun kehittäminen .....     | 132        |
| 6.4.4.               | Maa-aineslain soveltamisalan laajentaminen turvetuotantoon .....                                               | 134        |
| 6.4.5.               | Uuden soita koskevan luonnonsuojeluohjelman laatiminen.....                                                    | 137        |
| <b>6.5.</b>          | <b>Päätöksentekoa tukevat ja selkeyttävät muutosajatukset .....</b>                                            | <b>138</b> |
| 6.5.1.               | Sijoituspaikan soveltuvuuden ratkaiseminen erillään ympäristölupamenettelystä ..                               | 138        |
| 6.5.2.               | Maankäytön suunnittelujärjestelmän kehittäminen ympäristöä muuttavien hankkeiden ohjaamiseen .....             | 139        |
| <b>6.6.</b>          | <b>Ehdotusten vaikutusten pääpiirteittäistä arviointia.....</b>                                                | <b>141</b> |
| 6.6.1.               | Lähtökohtia vaikutusten arviointiin .....                                                                      | 141        |
| 6.6.2.               | Taloudelliset vaikutukset.....                                                                                 | 142        |
| 6.6.3.               | Vaikutukset ympäristöön.....                                                                                   | 143        |
| 6.6.4.               | Vaikutukset viranomaiseen .....                                                                                | 144        |
| 6.6.5.               | Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....                                                                        | 144        |
| <b>7.</b>            | <b>YHTEENVETO.....</b>                                                                                         | <b>146</b> |
| <b>LÄHTEET .....</b> |                                                                                                                | <b>148</b> |

## 1. Johdanto

### 1.1. Selvitystehtävä

**Y**mpäristöministeriö on asettanut ympäristönsuojelulain ja -asetuksen sekä eräiden muiden säädösten uudistamishankkeen. Hankkeella on neljä projektiryhmää, joista neljännen tehtävänä on arvioida ympäristölakien keskinäistä suhdetta ja vaikuttavuutta erilaisissa soveltamistilanteissa. Tavoitteena on sovittaa säädökset yhteen nykyistä selkeämmin. Projektiryhmä tekee tarvittaessa ehdotukset lakien muuttamiseksi. Yksi projektiryhmän tehtävistä on selvittää mahdollisuus sisällyttää luontoarvojen huomioiminen ympäristönsuojelulakiin ja arvioida muutoksen vaikutukset. Luontoarvojen huomioimismahdollisuudet ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä tulee olla selvitettyinä 31.8.2012 mennessä. Ympäristöministeriö on tilannut asiaa koskevan esiselvityksen Enlawin Consulting Oy:ltä.

Selvityksen ohjausryhmänä toimi ympäristönsuojelulain uudistamishankkeen projektiryhmä 4. Ryhmä ohjasi ja tuki selvityksen etenemistä ja kokoontui neljä kertaa työn kuluessa.

Selvitystehtävän laatimiselle annettu aikataulu oli ankara ja työn sisältö oli sopeutettava käytettävissä olevaan työskentelyaikaan. Tästä syystä tilaajan kanssa sovittiin, että oikeusvertaileva osuus toteutetaan suppeahkona. Alkuperäisestä suunnitelmasta poiketen oikeusvertaileva katsaus rajoitettiin kahteen maahan: Ruotsiin ja Saksaan.

### 1.2. Lyhyesti maankäyttöä muuttavista hankkeista Suomessa

#### 1.2.1. Yleistä maankäytön muutoksien rajoittamisen tarpeesta

Tämän selvityksen keskeinen painopiste on arvioida oikeudellisista lähtökohdista mahdollisuuksia ja tarpeita kehittää luontoarvojen huomioimista ympäristönsuojelulain ja muiden lakien mukaisissa menettelyissä. Selvityksen aikataulu ei ole mahdollistanut laajempaa tarkastelua muun ohessa siitä, mikä luontoarvojen esiintymisen tila kokonaisuudessaan Suomessa on. Koska tämä on keskeinen kysymys arvioitaessa tuleeko lainsäädäntöä tai hallinnollista ohjausta luontoarvojen huomioimisen osalta kehittää muista kuin periaatteellisista lähtökohdista, on tähän alalukuun koottu hyvin tiivis ja yleisluontoinen katsaus maankäytön tilaan ja muutoksiin Suomessa.

#### 1.2.2. Peltojen raivaus hehtaareina mitattuna edelleen merkittävää

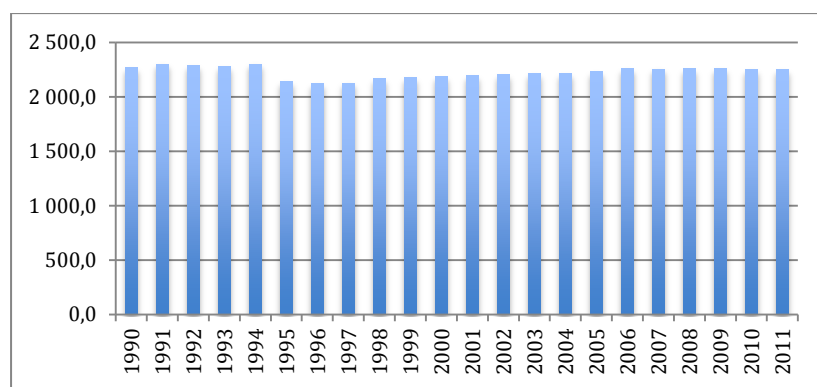
Suomen peltoala vuonna 2010 oli 2 292 000 hehtaaria. Tämä on 6,8 % kokonaisalasta ja 7,5 % maapinta-alasta. Vilja-ala vuonna 2010 oli 1 012 000 hehtaaria ja



se väheni vuodesta 2009 yhteensä 191 000 ha. Toisaalta öljy- ja valkuaiskasvien (+ 87 000 ha) sekä kesantoalan (+77 000 ha) pinta-ala kasvoi.<sup>1</sup>

Kuten taulukosta 1 nähdään, viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana pelto-  
maan kokonaispinta-ala on pysynyt kohtuullisen stabiilina. Kokonaispinta-ala ei  
kuitenkaan tyydyttävästi kuvaa maankäytön muutoksia maatalouden piirissä.  
1990-luvun puolivälistä lähtien uusia peltoja on raivattu keskimäärin 15 000 –  
25 000 hehtaaria vuodessa. Suhteessa olemassa olevaan peltoalaan uutta peltoa  
raivattiin vuosina 2000–2004 eniten Lapissa, Kainuussa, Pohjois-Pohjanmaalla ja  
Pohjois-Savossa. Vuosittaiset pellon metsitysalat ovat 1990-luvun puolivälistä  
lähtien olleet alle 10 000 ha. Peltoalan kasvua on pyritty hillitsemään rajoitta-  
malla uusien peltojen ympäristötukikelpoisuutta.<sup>2</sup> MTT:n alustavien arvioiden  
mukaan pellonraivaustarve on yli 42 000 hehtaaria vuoteen 2020 mennessä.<sup>3</sup>

*Taulukko 1. Suomen peltoalan kehitys vuosina 1990-2011 (tuhatta hehtaaria)<sup>4</sup>*



Uhanalaisten lajien esiintyminen elinympäristöittäin kuvaa yhdellä mittarilla si-  
tä, mihin suojelutarpeita kohdistuu. Taulukosta 2 on havaittavissa, että metsien  
lisäksi erityisesti maatalousympäristöt ovat alueita, joilla uhanalaisia lajeja esiin-  
tyy lukumääräisesti paljon.

Luontotyypeistä pellonraivaus on vaikuttanut merkittävästi mm. lehtojen  
määrään ja yhtenäisyyteen. Pellonraivaus lienee myös jokivarsien alavien tulva-  
metsien merkittävin uhanalaisuuden syy.<sup>5</sup> Perinnebiotoopit ovat yleisesti uhan-

<sup>1</sup> Matilda 2010, päivitetty 16.12.2010.

<sup>2</sup> <http://www.luonnontila.fi/fi/indikaattorit/maatalousymparistot/ma5-peltojen-raivaus-ja-metsitys>, päivitetty 5.1.2010.

<sup>3</sup> Suo- ja turvemaastrategia 2011, viitteineen.

<sup>4</sup> Matilda 2010, päivitetty 16.12.2010.

<sup>5</sup> Raunio et al. 2008, s. 129.

alaistuneet merkittävästi. Kolme tärkeintä syytä tähän ovat umpeenkasvu laidunnuksen ja niiton loputtua, pellonraivaus ja metsittäminen.<sup>6</sup>

*Taulukko 2. Uhanalaiset lajit elinympäristöittäin, 2010 muuttujina elinympäristö ja uhanalaisuustieto<sup>7</sup>*

| Uhanalaisten laji     | Lajien määrä | Osuus (%) uhanalaisista lajeista |
|-----------------------|--------------|----------------------------------|
| Metsät                | 814          | 36,2                             |
| Maatalousympäristöt   | 401          | 17,8                             |
| Rannat                | 290          | 12,9                             |
| Kalliot               | 227          | 10,1                             |
| Sisävedet             | 132          | 5,9                              |
| Tunturit              | 127          | 5,7                              |
| Rakennetut ympäristöt | 105          | 4,7                              |
| Suot                  | 104          | 4,6                              |
| Itämeri               | 17           | 0,8                              |
| Tuntematon            | 30           | 1,3                              |
| <b>Yhteensä</b>       | <b>2247</b>  | <b>100,0</b>                     |

### 1.2.3. Maa-aineisten otto kohdistuu aiempaa voimakkaammin kallioon

Maa-ainesten ottaminen kohdistuu aiempaa voimakkaammin kallioon. Soran ja hiekan ottamislupien määrä on vähentynyt 20 % vuodesta 1999 vuoteen 2009, kun samalla kallion ottamislupien määrä lisääntyi lähes 60 %. Vuoden 2009 lopussa oli voimassa noin 7 300 maa-ainesten ottamislupaa, joista 5 100 oli soran ja hiekan sekä 1 600 kallion ottamiseen. Muiden maalajien, joihin kuuluvat siltti, savi, moreeni, multa ja lieju, ottamislupia oli 600. Lupien kokonaismäärä on laskenut noin tuhannella vuoden 1998 luvusta.<sup>8</sup>

Kallioaineksen lisääntyneeseen käyttöön on vaikuttanut ennen muuta se, että hyödynnettävissä olevista soravaroista on monin paikoin pulaa. Lisäksi kallioaineksen käyttöä ovat lisänneet pohjaveden suojelun soranotolle asettamat rajoitukset sekä tehostuneet ja entistä taloudellisemmat kallio- ja kalliokiviaineksen louhintaja murskaustekniikat. Kalliokiviaineksen käytön oletetaan lähivuosina vielä merkittävästi lisääntyvän luonnonsoraa korvaavana materiaalina.<sup>9</sup>

Maa-ainesluvat sallivat tällä hetkellä ennätysuuren kokonaisottamismäärän. Trendi on kuitenkin muuttumassa sillä vuosittain myönnettävien lupien sisältämä suurin sallittu ottamismäärä on laskemassa.<sup>10</sup> Vuoden 2009 aikana toiminnassa olevia ottamisalueita oli noin 2 900. Niiltä otettiin soraa 18 miljoonaa k-m<sup>3</sup> ja kalliota 14 miljoonaa k-m<sup>3</sup>. Vuonna 2009 uusia maa-ainesten ottamislupia

<sup>6</sup> Raunio et al. 2008, s. 165.

<sup>7</sup> SYKE, päivitetty 10.3.2011.

<sup>8</sup> Rintala 2011.

<sup>9</sup> Rintala 2011.

<sup>10</sup> Ks. Rintala 2011 kuvat 2 ja 4.

myönnettiin vajaat 700 kpl. Niiden mahdollistama ottomäärä oli noin 90 miljoonaa  $\text{m}^3$ .<sup>11</sup>

Maa-ainesten ottaminen on suhdanteista riippuvaista, sillä maa-ainesten käyttö kohdistuu erilaisiin rakennus- ja infrahankkeisiin. Edellä esitettyjä lukuja tarkasteltaessa on myös pidettävä mielessä, että rakennushankkeisiin kiinteästi liittyvä ottaminen voi olla merkittävää, muttei edellytä erillistä maa-ainesten ottamislupaa.

Kallioluontotyypeistä avoimet laakeat kalkkikalliot on arvioitu äärimmäisen uhanalaisiksi (CR). Vaarantuneiksi (VU) on arvioitu 8 kallioluontotyyppiä.<sup>12</sup> Eteläisessä Suomessa maa-ainesten otto ja rakentaminen on vähentänyt kaikkein edustavimpien harjumetsien esiintymiä.<sup>13</sup> Kalliokiviaineksen otto uhkaa jossain määrin karujen ja keskiravinteisten kallioiden luontotyypejä, mutta lähinnä paikallisesti.<sup>14</sup>

Merkittävä kiviainesten otto edellyttää ympäristövaikutusten arviointia. Tällaisia laaja-alaisia hankkeita oli selvitetty tai meneillään yhteensä 25 kpl.<sup>15</sup>

#### **1.2.4. Luontoarvojen kannalta merkittäviä infrastruktuurihankkeita ovat esimerkiksi väylähankkeet**

Kuntien asemakaavoittaman alueen kokonaispinta-ala oli vuoden 2006 lopussa yli 6 520 neliökilometriä, mikä vastaa 1,7 prosenttia manner-Suomen pinta-alasta. Laajimmat asemakaavoitetut alueet ovat kymmenessä väkiluvultaan suurimmassa kaupungissa. Kunnat hyväsyvät vuosittain noin 1 500 asemakaavaa. Vuonna 2006 niiden yhteispinta-ala oli noin 170 neliökilometriä eli hieman yli puolet vuosittain pelloksi raivattavasta maa-alasta. Eniten kaavoissa varattiin pinta-alaa virkistykseen, asumisen, liikenteen ja teollisuuden pääluokkiin.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=396823&lan=FI>, päivitetty 28.10.2011.

<sup>12</sup> Raunio et al. 2008, s. 140.

<sup>13</sup> Raunio et al. 2008, s. 129.

<sup>14</sup> Raunio et al. 2008, s. 143.

<sup>15</sup> <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=7495&lan=fi>, viitattu 29.2.2012 ja <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=7494&lan=fi>, päivitetty 11.8.2011.

<sup>16</sup> <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=22393&lan=fi>, päivitetty 7.4.2008.

Liikennevirastolla oli vuonna 2011 käynnissä ja vuonna 2012 alkamassa yhteensä 30 väylähanketta. Näistä 18 koski maanteitä, 9 ratoja ja 3 vesiväyliä.<sup>17</sup>

Merkittävien liikennehankkeiden lukumäärästä kertonee myös niitä varten tehdyt ympäristövaikutusten arvioinnit. Ympäristöhallinnon verkkosivujen ei-tyhjentävän listan mukaan liikennehankkeille oli tehty viimeisen kymmen vuoden aikana yhteensä 58 ympäristövaikutusten arviointia. Merkittävin liikenteeseen liittyvä hankeryhmä lähes kahden kolmasosan osuudella on erilaiset maanteihin liittyvät projektit. Ratahankkeiden vaikutusten arviointeja on toteutettu 9 kpl ja satamien tai vesistöväylien hankkeita yhteensä 13 kpl.<sup>18</sup>

Energian siirtoon liittyviä arviointeja oli tehty myös merkittävä määrä eli yhteensä 23 kpl. Kaikkien väylähankkeiden osalta on todettava, että hankkeiden ympäristöä muuttavat vaikutukset voivat poiketa olennaisesti toisistaan riippuen mm. siitä, onko kyseessä olemassa olevan väylästä laajennus vai kokonaan uusi hanke.<sup>19</sup>

Varsinkin Etelä-Suomessa kalkkikallioita on tuhoutunut tai muuttunut rakentamisessa. Rakentaminen pitää tässä sisällään isot rakennushankkeet, kuten tie- tai lähiörakentamisen, ja myös pienimuotoisemman rakentamisen esimerkiksi rannoilla.<sup>20</sup> Monet merkittävät liikenneväylät on aikanaan rakennettu kulkemaan harjuselänteitä pitkin, mikä on usein pilannut kaikkein hienoimpia harjukokonaisuuksia.<sup>21</sup>

#### 1.2.5. Kaivoshankkeiden määrä on lähtenyt Suomessa uudelleen nousuun

Vuonna 2007 Suomessa toimi 47 kaivosta ja louhosta, näistä 10 keskittyi metallimalmeihin, 16 kalkkikiven louhintaan ja 20 teollisuusmineraalien kaivuun sekä louhintaan.<sup>22</sup> Kaivannaisteollisuus ry:ssä on noin 40 jäsenyritystä.<sup>23</sup>

---

<sup>17</sup>

[http://portal.liikennevirasto.fi/portal/page/portal/f/hankkeet/vaylahankkeet\\_20111103\\_kartta.pdf](http://portal.liikennevirasto.fi/portal/page/portal/f/hankkeet/vaylahankkeet_20111103_kartta.pdf), viitattu 29.2.2012.

<sup>18</sup> <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=7495&lan=fi>, viitattu 29.2.2012 ja <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=7494&lan=fi>, päivitetty 11.8.2011.

<sup>19</sup> <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=7495&lan=fi>, viitattu 29.2.2012 ja <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=7494&lan=fi>, päivitetty 11.8.2011.

<sup>20</sup> Raunio et al. 2008, s. 142.

<sup>21</sup> Raunio et al. 2008, s. 129.

<sup>22</sup> Kaivannaisteollisuus ry:n esittely vuodelta 2009, saatavilla osoitteesta [www.kaivannaisteollisuus.fi](http://www.kaivannaisteollisuus.fi).

Kaivoshankkeiden ympäristövaikutusten arviointiselostuksia on julkaistu ympäristöhallinnon verkkosivuilla 18 kpl.<sup>24</sup> Hankkeiden alueellinen laajuus vaihtelee, eivätkä kaikki hankkeet lainkaan toteudu. TUKES:n mukaan uuden kaivoslain perusteella on annettu 19 varauspäätöstä<sup>25</sup>, 43 malminetsintä- ja valtauspäätöstä<sup>26</sup>, 8 kaivospiiripäätöstä<sup>27</sup> sekä 13 kullanhuuhtontapäätöstä<sup>28</sup>.

Kaivannaisteollisuus on tunnistettu mm. uhanalaisten serpentiinikallioiden uhaksi. Tähän mennessä serpentiinikallioita on tuhoutunut varsin vähän, mutta etenkin vuolukiviteollisuuden kasvun myötä uhka on voimistunut. Lisäksi serpentiinikalliot sijaitsevat usein alueilla, joille kohdistuu myös muuta kaivosteollisuuden painetta.<sup>29</sup>

#### 1.2.6. Turpeenoton laajuus pysynyt viime vuodet samalla tasolla

Suomessa on soita ja turvemaita noin 9,3 miljoonaa hehtaaria eli noin 29 prosenttia maapinta-alasta.<sup>30</sup> Soista noin 14 prosenttia on suojeltuja (taulukko 3), mutta suojelu painottuu vahvasti Pohjois-Suomeen. Suomen suoluontotyypeistä yli puolet on arvioitu uhanalaisiksi.<sup>31</sup> Suojelutason Suomen boreaalisella alueella on arvioitu olevan kaikkien luontodirektiivin suoluontotyyppien ja useimpien suolajien osalta epäsuotuisa.<sup>32</sup>

---

<sup>23</sup> <http://prokaivos.fi/sivut/kaivokset+suomessa/kaivosyhtiöitä/>, viitattu 29.2.2012 sekä <http://www.teknologiateollisuus.fi/fi/ryhmat-ja-yhdistykset/kaivannaisteollisuus-ry.html>, viitattu 29.2.2012.

<sup>24</sup> <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=7495&lan=fi>, viitattu 29.2.2012 ja <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=7494&lan=fi>, päivitetty 11.8.2011.

<sup>25</sup> <http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kaivokset/Kaivosviranomaisen-antamat-paatokset/Varaus-paatokset/>, päivitetty 6.2.2012.

<sup>26</sup> <http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kaivokset/Kaivosviranomaisen-antamat-paatokset/Paatokset---valitusaikea-voimassa/>, päivitetty 20.2.2012.

<sup>27</sup> <http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kaivokset/Kaivosviranomaisen-antamat-paatokset/Kaivospiiripaatokset/>, päivitetty 22.12.2011.

<sup>28</sup> <http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kaivokset/Kaivosviranomaisen-antamat-paatokset/Kullanhuuhtontapaatokset/>, päivitetty 12.2.2012.

<sup>29</sup> Raunio et al. 2008, s. 144.

<sup>30</sup> Suo- ja turvemaastrategia 2011, s. 12 viitteineen.

<sup>31</sup> Raunio et al. 2008, s. 86.

<sup>32</sup> Ympäristöministeriö 2009.

Suomessa on noin 4,5 miljoonaa hehtaaria ojitettuja soita.<sup>33</sup> Soita ojitettiin 1960- ja 1970-luvuilla runsaasti metsätaloudellisiin tarkoituksiin. Puun tuotannoltaan kannattamattomia, ojitettuja suometsiä on arviolta 830 000 hehtaaria.<sup>34</sup>

Turveteollisuusliiton keräämien lopullisten tuotantotietojen mukaan turvetta tuotettiin kesän 2011 aikana yhteensä 23,3 miljoonaa kuutiometriä, mikä on 78 prosenttia pitkäaikaisesta keskiarvosta. Turvetta tuotettiin vuonna 2011 noin 62 000 hehtaarin alueella, mikä on 0,7 prosenttia Suomen suo- ja turvemaa-alasta. Vuosittain tuotannosta poistuu noin 3 000 hehtaaria. Turvetuottajilla on viranomaiskäsittelyssä uusien tuotantoalueiden lupahakemuksia yli 15 000 hehtaarille.<sup>35</sup> Yli 150 hehtaarin turvehanke edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelyn soveltamista. Myös vähäisemmälle hankkeelle YVA voi tapauskohtaisen harkinnan perusteella olla tarpeen. Turpeenottoa koskien on meneillään 21 kpl YVA-menettelyitä ja selvityksiä on valmistunut 28 kpl.<sup>36</sup> Tämä on kokonaisuutena merkittävä määrä verrattuna kaikkiin Suomessa laadittuihin YVA-selostuksiin.

Turpeenotto on kohdistunut yleensä suuriin, paksuturpeisiin soihin. Turpeenotto uhkaa erityisesti eteläisiä kilpi- ja viettokeitaita, rahkakeitaita, keskiboreaalisia aapasaita ja eteläisiä pohjoisboreaalisia aapasaita. Suotyypeistä turpeenotto uhkaa etenkin suoyhdistymien keskustojen nevoja, nevarämeitä ja rämeitä.<sup>37</sup> Turvetuotantoalueiden sijoittamisen ohjaus sisältyy tai on sisältymässä useisiin vaihemaakuntakaavoihin.<sup>38</sup>

*Taulukko 3. Suo- ja turvemaiden jakaantuminen käyttötarkoituksittain<sup>39</sup>*

|                                  |                  |
|----------------------------------|------------------|
| <b>Suotia ja turvemaat</b>       | <b>8 399 300</b> |
| Ojitettuja suot                  | 4 760 000        |
| Ojittamattomat suot              | 4 139 300        |
| Metsätalouskäytössä              | 6 313 700        |
| Suojellut suot                   | 1 242 600        |
| Turve- ja multamaapeltoja        | 248 300          |
| Olemassa oleva turvetuotantoalue | 76 700           |

<sup>33</sup> Lehtonen 2009, s. 273.

<sup>34</sup> Suo- ja turvemaastrategia 2011, s. 11.

<sup>35</sup> Turveteollisuusliitto ry, <http://www.turveteollisuusliitto.fi/index.php?id=326>, vierailtu 27.2.2012.

<sup>36</sup> <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=7495&lan=fi>, viitattu 29.2.2012 ja <http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=7494&lan=fi>, päivitetty 11.8.2011.

<sup>37</sup> Raunio et al. 2008, s. 96.

<sup>38</sup> Ks. tarkemmin Suo- ja turvemaastrategia 2011, s. 24.

<sup>39</sup> Suo- ja turvemaastrategia 2011, s. 18.

### 1.2.7. Metsämailla hakkuut ovat kasvussa

Metsäntutkimuslaitos (METLA) vastaa metsämaiden suojelutilastojen ylläpidosta Suomessa. METLA:n vuoden 2009 tilastojen mukaan 13 prosenttia Suomen metsätalousmaasta on jonkinlaisen suojelun piirissä, josta noin 9 prosenttia on ns. tiukasti suojeltuja. Kolmesta miljoonasta suojellusta hehtaaria peräti 2,5 Mha sijaitsee Pohjois-Suomessa. Vuosien 2007 ja 2008 välillä suojelualassa oli tapahtunut 19 000 ha:n muutos.<sup>40</sup>

Vuonna 2010 hakkuiden kokonaispinta-ala Suomessa oli ennätysuuri, 729 000 hehtaaria.<sup>41</sup> Maata muokattiin metsänuudistamista varten 97 000 ha, mikä on aiempaa vähemmän. Kokonaisuutena metsiä uudistettiin vuoden aikana 132 000 hehtaaria. Luontainen uudistaminen kasvatti suosiotaan uudistamismenetelmänä (vuonna 2010 yhteensä 24 000 hehtaaria, +33 %). Metsänviljelyala supistui 108 000 hehtaariin (–12 %).<sup>42</sup>

Taimikonhoidon ja nuoren metsän kunnostuksen kokonaisala vuonna 2010 oli 230 000 hehtaaria. Vuonna 2010 metsiä lannoitettiin 45 000 hehtaaria (–2 %). Neljänneksellä lannoitusala tehtiin terveyslannoituksia ja loppuosalla kasvatyslannoituksia. Vanhojen ojitusaluiden kunnostus väheni aiemmasta jääden alle 60 000 hehtaariin. Uudisojitusten määrä on laskenut Suomessa 1980-luvulta lähtien, ja 2000-luvulla uudisojitusten määrä on ollut vähäinen.<sup>43</sup> Uusia metsäteitä rakennettiin 740 kilometriä, lisäksi vanhoja metsäteitä perusparannettiin 3 324 kilometriä.

Suomessa metsää muuttuu muuhun maankäyttöön noin 20 000 ha/vuodessa, joka vastaa yhtä promillea metsäalasta.<sup>44</sup> Suomessa metsän hävittäminen aiheutuu pääasiassa peltojen raivaamisesta, asuinrakentamisesta, infrastruktuurin rakentamisesta ja turvetuotannosta. Metsäpinta-ala lisääntyy pääasiassa entisillä viljelymailla ja vähäravinteisilla mailla, jotka ovat saavuttaneet metsän määritelmän mukaisen minimi-tilan.<sup>45</sup>

Metsäluontotyypeillä useimmin mainittuja luontoarvojen laadun heikkenemiseen liittyviä syitä tai tekijöitä ovat lahopuun väheneminen sekä metsien

---

<sup>40</sup> METLA 2009.

<sup>41</sup> Tilastoituna aikana 1970- alkaen.

<sup>42</sup> METLA 2011.

<sup>43</sup> Suo- ja turvemaastrategia 2011, s. 45.

<sup>44</sup> Taakanjakotyöryhmän raportti 2012, Lehtonen 2009, s. 275-276. Vuosina 1990 – 2006 vaihteluväli on ollut 12 000 – 23 000 ha/a.

<sup>45</sup> Lehtonen 2009, s. 274.

ikärakenteen ja puulajisuhteiden muutokset. Seuraavaksi tärkeimpinä uhanalais-tumisen syinä tulevat rehevöittävä laskeuma, pellonraivaus ja ojitus.<sup>46</sup>

### 1.2.8. Luonnonsuojelualueiden määrä kasvaa edelleen

Luonnonsuojelulain nojalla maahamme on muodostettu melko kattava ja merkit-tävä erilaisten luonnonsuojelualueiden verkosto. Ensimmäiset kansallis- ja luon-nonpuistot perustettiin vuonna 1938 ja niitä lisättiin vuonna 1956. 1970-luvun lopussa aloitettiin luonnonsuojelualueverkoston määrätietoinen kehittäminen valtakunnallisia suojeluohjelmia laatimalla.<sup>47</sup>

Valtioneuvosto on hyväksynyt seitsemän luonnonsuojeluohjelmaa:

- kansallis- ja luonnonpuisto-ohjelman (1978) sekä
- soidensuojelun perusohjelman (1979, 1981),
- lintuvesiensuojeluohjelman (1982),
- harjunsuojeluohjelman (1984),
- lehtojensuojeluohjelman (1989),
- rantojensuojeluohjelman (1990) ja
- vanhojen metsien suojeluohjelmat.

Ohjelmissa valtioneuvosto on asettanut suojelutavoitteita, joiden perusteella uu-sia luonnonsuojelualueita perustetaan. Luonnonsuojeluohjelmien alueet on lähes kokonaan toteutettu.

Vuonna 2009 Suomessa oli 35 kansallispuistoa, joiden pinta-ala oli noin 884 700 hehtaaria. Luonnonpuistoja oli 19, ja niiden pinta-ala oli noin 153 500 hehtaaria.

Taulukossa 4 on eritelty eri säädösten perusteella suojeltuja alueita. Huomaa, että taulukossa esitetty summasarake sisältää myös sellaisia alueita, joita ei ole eritelty tässä. Näitä ovat mm. Metsähallituksen alue-ekologisen suunnittelun pii-rissä olevat rajoitetussa metsätalouskäytössä olevat kohteet.

---

<sup>46</sup> Raunio et al. 2008, s. 126.

<sup>47</sup> HE 79/1996 vp, yleisperustelut.



Taulukko 4. Suojeltujen ja rajoitetussa metsätalouskäytössä olevien alueiden pinta sekä joitakin suojelutyppejä eriteltyinä<sup>48</sup>

|                                                     | <i>Metsämaa</i>  | <i>Kitumaa</i>   | <i>Joutomaa</i>  | <i>Muu</i>    | <i>Yhteensä</i>  |
|-----------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|---------------|------------------|
| <b>Yhteensä</b>                                     | <b>1 686 119</b> | <b>1 276 567</b> | <b>1 766 095</b> | <b>33 976</b> | <b>4 762 757</b> |
| Kansallispuistot                                    | 357 186          | 232 354          | 208 357          | 954           | <b>798 852</b>   |
| Luonnonpuistot                                      | 38 711           | 31 746           | 76 973           | 5 599         | <b>153 029</b>   |
| Muu luonnonsuojelualue valtion maalla               | 114 981          | 114 319          | 267 849          | 4 793         | <b>501 942</b>   |
| Yksityismaiden luonnonsuojelualueet                 | 56 070           | 18 166           | 35 092           | 908           | <b>110 237</b>   |
| Erämaa-alueet                                       | 162 508          | 475 672          | 741 818          | 116           | <b>1 380 115</b> |
| Natura 2000 -verkosto                               | 72 242           | 32 129           | 61 388           | 2 446         | <b>168 204</b>   |
| LSL:n suojellut luontotyytit, rajausta päätetty     | 1 056            |                  | 366              | 581           | <b>2 003</b>     |
| Eryteisesti suojeltavan lajin elinympäristöt        | 13 208           | 4 540            | 2 280            | 166           | <b>20 194</b>    |
| Kestävän metsätalouden rahoituslain ympäristötukik. | 10 892           | 14 417           | 7 003            | 371           | <b>32 683</b>    |
| ML:n erityisen tärkeät elinympäristöt               | 63 797           | 46 950           | 30 885           | 1 143         | <b>142 774</b>   |
| Toteutumattomat luonnonsuojeluohjelmavaraukset      | 255 582          | 96 359           | 158 439          | 12 905        | <b>523 284</b>   |

---

<sup>48</sup> METLA 2009.

## 2. Luontoarvon käsite

### 2.1. Luontoarvot yleiskielessä ja tieteessä

#### 2.1.1. Luonnon yleiskielellinen käsite ja sen merkitys luontoarvon käsitteen kannalta

**L**uonto tarkoittaa yleisimmin maaperää sekä vesi- ja ilmakehää kasveineen ja eläimineen, varsinkin vain vähän tai ei ollenkaan ihmisen muokkaamana elinympäristönä.<sup>49</sup> Suoraan luonnon määritelmästä johdettuna voidaan katsoa, että luontoarvojen suojelemisella tarkoitetaan siis itse luonnon suojelemista eli maaperän, veden, ilman sekä floran ja faunan suojelemista ihmisen aiheuttamalta muutokselta. Tällöin ei merkitystä ole sillä onko luonto laadultaan erityistä tai tavanomaista, vaan lähtökohtana on ihmisen vaikutuksen minimointi yleensä, tosin vain koskemattomassa tai lähes koskemattomassa luonnossa.

Toisaalta edellä esitetty määritelmä rajaisi muutetun luonnon kokonaan käsitteen ulkopuolelle. On vaikea selvästi osoittaa raja, jossa vähäisen muutoksen voitaisiin katsoa ylittävän. Mikäli ympäristöä olisi muutettu vähäistä enemmän, rajautuisivat määritelmän mukaisesti kaikki luonnon arvot, kuten ekosysteemipalvelut, luonnonsuojelun käsitteen ulkopuolelle. Tällöin suojelu voisi perustua päästön vähentämiseen pilaantumisen torjuntaa koskevan lainsäädännön perusteella tai erityiseen ympäristön muuttamista koskevaa sääntelyyn, edellyttäen, että nämä lait eivät tukeutuisi luonnonsuojelun käsitteeseen.

Luonnontieteissä luonto käsitetään kaiken kattavaksi olevaisuudeksi atomin osista tähtijärjestelmiin ja samalla tutkimuksen kohteeksi, johon sisältyy kaikki tutkittavissa oleva.<sup>50</sup> Arkikielessä tai oikeustieteellisessä kirjallisuudessa luonnon suojelulla viitataan kuitenkin laajempiin kokonaisuuksiin, useimmiten vähintäänkin yhteen eliöön tai elinympäristöön. On vaikeata selvästi määrittää kuinka laajasti luonnonsuojelussa oikeudellisessa merkityksessä viitataan elotomaan luontoon. Selvästi tällaisia kytköksiä on olemassa mm. maisemansuojelussa ja elinympäristöjen suojelussa.

Luonnontieteellisen näkemyksen mukaan ihminen on itsekin eläin ja osa luontoa. Arkikielessä kulttuuriympäristöt on erotettu koskemattomasta, villistä luonnosta, eikä asioista oikeustieteessäkään yleensä käytetä samaa terminologiaa. Sinänsä suojelutarpeita on tunnistettu molempiin aihepiireihin liittyen, mutta

---

<sup>49</sup> Kielitoimiston sanakirja 2004.

<sup>50</sup> <http://fi.wikipedia.org/wiki/Luonto>, viitattu 20.1.2012.

tarpeet nähdään laadultaan erilaisiksi ja siksi myös oikeudelliset ohjauskeinot osin eroavat toisistaan.

### 2.1.2. Luonnonsuojelun yleiskielinen käsite ja sen vaikutus luontoarvojen suojelun määritelmään

Luonnonsuojelu nähtiin pitkään ennen kaikkea luonnonkauniiden alueiden säilyttämisenä ihmisten nautittavaksi. Viime vuosikymmeninä luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen on kuitenkin noussut etualalle. Taustana on eliölajiston nopea supistuminen ja köyhtyminen. Euroopassa muun muassa maatalouden tuotantomenetelmien kehittyminen on ollut eräs keskeinen tähän vaikuttava tekijä. Samalla on havaittu, ettei eläin- ja kasvilajien rauhoittaminen ole tehokasta, jos ei samalla huolehdi niiden elinympäristöjen säilyttämisestä.<sup>51</sup>

Yleiskielellisesti luonnonsuojelulla tarkoitetaan luonnon suojaamista ihmisen vahingoittavalta toiminnalta.<sup>52</sup> Luonnonsuojelussa pyritään pitämään alueita ihmisen toiminnan ulkopuolella tavoitteena suojella siellä eläviä olioita. Biodiversiteetti eli elollisen luonnon monimuotoisuus nähdään luonnonsuojelussa tärkeänä.<sup>53</sup>

Hallituksen esityksen luonnonsuojelulaiksi mukaan *”(l)uonnon suojeleminen on hyväksytty erääksi ihmiskunnan keskeiseksi velvollisuudeksi. Luonnonsuojelun käsite nykymerkityksessään on peräisin 1800-luvun jälkipuoliskolta. Se syntyi vasta vaikutuksena tuolloin jo toista vuosisataa jatkuneen teollistumiskehityksen aiheuttamalle luonnon tuhoutumiselle ja köyhtymiselle. Koettiin välttämättömäksi suojella näytteitä koskemattomasta luonnosta. Tältä pohjalta ryhdyttiin eri maissa perustamaan luonnonsuojelualueita ja rauhoittamaan luonnonmuistomerkkejä sekä säättämään tätä toimintaa säänteleviä lakeja.”*<sup>54</sup>

### 2.1.3. Luontoarvojen suojelun käsite

Luontoarvojen suojelulla voidaan arvioida tarkoitettavan sitä, että jotakin erityistä, harvinaista luonnon ominaisuutta suojellaan. Tällöin voitaneen lähteä siitä, että suojeltava hyvä on joko yksittäinen laji tai luontokokonaisuus, joka muodostaa elinympäristön (luontotyyppin), joka koetaan erityisen säilyttämisen arvoiseksi. Keskeistä luontoarvojen suojelun käsitteenkin kannalta on arvottaminen eli ne perusteet, joiden vuoksi jokin luontoarvo katsotaan arvokkaaksi.

---

<sup>51</sup> HE 79/1996 vp, yleisperustelut.

<sup>52</sup> Kielitoimiston sanakirja 2004.

<sup>53</sup> <http://fi.wikipedia.org/wiki/Luonto>, viitattu 20.1.2012.

<sup>54</sup> HE 79/1996 vp, yleisperustelut.

Näiden kahden välimaastoon on vielä sijoitettavissa ns. laikunsuojelu, jolla tarkoitetaan elinympäristöjen linkittymistä toisiinsa. Luontokokonaisuuden suojelun yleisempänä ongelmana onkin kokonaisuuden rajojen määrittäminen.

Kokonaan toisentyypinen ajatus liittyy tilanteeseen, jossa suojeltavana ei ole mitään paikallisesti, alueellisesti tai valtakunnallisesti erityisen merkityksellistä kokonaisuutta, vaan arvioidaan luontoa arvona sinänsä. Tällöin arvon mittarina voidaan intressivertailussa käyttää esimerkiksi ekosysteemipalveluja eli arvioida luonnon yhteiskunnalle tuottamaa hyvää.

Vielä näistäkin erotettavana on ajatus ihmisen vaikutusten minimoimisesta. Tämä ajatus on päästöjen sääntelyssä yleisesti hyväksytty, mutta ympäristön muuttamisen osalta se on jalkautunut lähinnä suurempiin suunnitelmiin, hankkeisiin ja kaavoitusjärjestelmään. Luontoarvo voidaan moraalisesti nähdä esitettyä laajemmassa merkityksessä. Haittojen minimoinnin periaatteen mukaisesti ihmisen voitaisiin katsoa olevan velvoitettu rajoittamaan vaikutuksensa ympäristöön mahdollisimman vähäiseksi. Tällöin ei voida tunnistaa rajaa, jonka jälkeen jo muutetusta luonnosta tulisi ns. *"vapaata riistaa"*, jolla ei olisi enää minkäänlaista itseisarvoa sinänsä. Reaalisesti ja oikeudellisen järjestelmän hallittavuuden kannalta, on tosin välttämätöntä tunnustaa, että tiettyä astetta vähäisempiä luontoarvoja ei enää ole mielekästä raskain ympäristöllisin ohjauskeinoin ohjata. Tässä törmätään ennen kaikkea suhteellisuusperiaatteen vaatimukseen toimien oikeasuhtaisuudesta.

## 2.2. Luontoarvojen määrittäminen

### 2.2.1. Luontoarvot ekosysteemipalveluiden näkökulmasta

Hallituksen esityksessä luonnonsuojelulaiksi todetaan: *"(n)ykyyään luonto ymmärretään inhimillisen olemassaolon välttämättömäksi perustaksi. Luontoa on suojeltava, koska ilman sitä ei olisi myöskään inhimillistä kulttuuria. Luonnon biologisen monipuolisuuden merkitys kiteytyy siihen periaatteeseen, että rakenteellisen monipuolisuuden eli diversiteetin ansiosta ekologiset systeemit säilyttävät vastustuskykynsä lyhytaikaisia ja suhteellisen vähäisiä ulkoisia häiriöitä vastaan sekä pystyvät sopeutumaan pitkävaikutteisempiin ja voimakkaampiin muutoksiin. Biodiversiteetin suojelu on siis luonnon olemassaolon ja tuottokyvyn suojelemista. Biologisen monipuolisuuden suojelu ja luonnon kestävä käyttö kuuluvat siten käsitteellisesti yhteen."*<sup>55</sup>

Ekosysteemipalveluilla tarkoitetaan kaikkia ihmisen luonnosta saamia aineellisia ja aineettomia hyötyjä. Ekosysteemipalvelut ovat ihmiselle välttämättömiä, koska toimeentulomme perustuu luonnon toimintojen synnyttämien ja muodostamien luonnonvarojen kestäväan hyödyntämiseen.

---

<sup>55</sup> HE 79/1996 vp, yleisperustelut.

Ekosysteemipalvelut jaetaan yleisesti tuotantopalveluihin, säätelypalveluihin, kulttuuripalveluihin sekä ylläpito- ja tukipalveluihin. Säilyttäviä palveluita, joilla tarkoitetaan luonnon geneettistä, lajistollista ja elinympäristöllistä monimuotoisuutta, on yksi palvelumuodoista. Se muodostaa perustan muiden ekosysteemi-palveluiden sekä luonnon sopeutumisen ja uusiutumiskyvylle.

### 2.2.2. Suo- ja turvemaiden luonnontilaisuuden arvioiminen

Soiden ja turvemaiden kansallista strategiaa valmistelleen työryhmän ehdotuksen (16.2.2011) mukaisesti suon luonnontilaisuutta voidaan arvioida luonnontilaisuusasteikolla. Asteikon luokittelu perustuu suoalueen ojitustilanteeseen, kasvillisuuden tilaan ja vesitalouteen niin, että asteikko sisältää kuusi luokkaa luonnontilansa kokonaan menettäneistä luonnontilaisina säilyneisiin suokokonaisuuksiin.

Luokittelun tavoitteena on antaa perusta yleissuositukselle, joka ohjaa suunnittelua sekä auttaa kohdentamaan muuttavan käytön luonnontilaltaan merkittävästi muuttuneille soille ja turvemaille. Sen soveltamisessa huomioitaisiin myös seutukunnan yleistilanne. Korkean ojitusosuuden seutukunnassa muuttava käyttö tulee kohdentaa luonnontilaltaan heikentyneempään luokkaan kuin vähemmän ojitetun seutukunnan alueella.

Asteikolla pyritään täsmentämään valtioneuvoston 13.11.2008 hyväksymien valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden turvetuotantoa koskevan linjauksen merkityssisältöä. Niiden mukaan *"turvetuotantoalueiksi varataan jo ojitettuja tai muuten luonnontilaltaan merkittävästi muuttuneita soita ja käytöstä poistettuja suopeltoja"*.

## 2.3. Luontoarvojen oikeudellinen käsite

### 2.3.1. Luonnonsuojelulain tarkoittamat luontoarvot

Luonnonsuojelulain (1096/1996, LSL) tavoitteena on mm. luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen; luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen sekä luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävä käytön tukeminen. Näiden elementtien voidaan katsoa muodostavan LSL:n mukaisen perustan *"luontoarvojen"* käsitteelle.

Luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisellä viitataan tarpeeseen säilyttää luonnon geneettinen monipuolisuus ja mahdollistaa laajan lajikirjon elinedellytykset. Biologisella monimuotoisuudella tarkoitetaan Rio de Janeiron biologista monimuotoisuutta koskevassa yleissopimussopimuksessa (2 artikla) *"mihin tahansa, kuten maa-, meri- tai muuhun vesiperäiseen ekosysteemiin tai ekologiseen kokonaisuuteen kuuluvien elävien eliöiden vaihtelevuutta. Siihen lasketaan myös lajin sisäinen ja lajien välinen sekä ekosysteemien monimuotoisuus"*. Käsite *"ekosysteemi"* sisältää myös luonnon elottoman osan. Tätä kautta myös esimerkiksi

geomorfologisten muotojen monimuotoisuus sisältyy yleissopimuksen tavoitteeseen.<sup>56</sup>

Luonnonkauneudella ja maisema-arvoilla viitattaneen paitsi esteettiseen kauneuteen myös laajempien luontokokonaisuuksien koskemattomana säilyttämiseen. Hallituksen esityksen mukaan käsitettä "*luonnonympäristö*" on käytetty käsitteen "*rakennettu ympäristö*" vastakohtana.<sup>57</sup>

Luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestäväällä käytöllä voidaan ymmärtää luonnon uudistumiskyvyn ylläpitämistä sekä luonnon tuottamat ekosysteemi-palvelut. Hallituksen esityksen mukaan kestäväällä käytöllä tarkoitetaan "*biologisen monimuotoisuuden osien käyttöä siten, että käytön laatu tai määrä ei pitkällä aikavälillä johda biologisen monimuotoisuuden vähenemiseen, ja joka siten tukee mahdollisuuksia tyydyttää nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ja toiveet*".<sup>58</sup> Kestävän käytön periaate ulottuu myös elottoman luonnon luonnonvaroihin ja sellaisiin luonnonympäristön osiin, joista voi esiintyä niukkuutta.

Edellä esitettyä täsmennetään lain 5 §:n suotuisan suojelun tason määritelmässä, joka pohjautuu luontodirektiivin (92/42/ETY) määritelmään. Sen mukaisesti tavoitteiden saavuttamiseksi luonnonsuojelussa on tähdättävä maamme luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen. Luontotyyppin suojelutaso on suotuisa, kun sen luontainen levinneisyys ja kokonaisala riittävät turvaamaan luontotyyppin säilymisen ja sen ekosysteemin rakenteen ja toimivuuden pitkällä aikavälillä sekä luontotyyppille luonteenomaisten eliölajien suojelutaso on suotuisa. Eliölajin suojelutaso on suotuisa, kun laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissään. Säännös on luonteeltaan tyypillinen tavoitepykälä eikä sillä ole suoraa sovellettavuutta yksittäistapauksissa.

LSL 23 §:n mukaisen luonnon muistomerkin määritelmä auttaa avaamaan yksittäisen kohteen erityisten luontoarvojen sisältöä: *luonnonmuodostuma, jota sen kauneuden, harvinaisuuden, maisemallisen merkityksen, tieteellisen arvon tai muun vastaavan syyn vuoksi on aihetta erityisesti suojella*.

Maisema-alueen perustamisen edellytykset on eritelty LSL 32 §:ssä: Luonnon- tai kulttuurimaiseman *kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen* vuoksi alue voitaisiin katsoa maiseman kannalta merkitykselliseksi.

Hallituksen esityksessäkään (HE 79/1996 vp) ei luontoarvon käsitettä ole tarkasti määritelty. Luonnonsuojeluohjelmien osalta todetaan, että *valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen* turvaamiseksi luonnonsuojeluohjelman laatimi-

---

<sup>56</sup> HE 79/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut (1 §).

<sup>57</sup> HE 79/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut (1 §).

<sup>58</sup> HE 79/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut (1 §), viitattu biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimussopimuksen 2 artiklaan.

nen olisi pääsääntö. Ohjelma voisi koskea sekä *tietyntyyppisiä luonnonalueita* koko valtakunnan alueella että *yksittäisiä, esimerkiksi aiempia ohjelmia täydentäviä kohteita*. Sen ei siten tarvitse olla koko valtakunnan kattava. Ratkaisevaa on, että alueella, joka ohjelmaan sisällytetään, on *valtakunnallisesti tarkastellen arvoa luonnonsuojelualueena*.

LSL 65 §:n mukaista arviointia koskevassa perustelussa asiaa on käsitelty ehkä kaikkein tarkimmin: arviointi olisi tehtävä, jos hanke tai suunnitelma heikentää Natura 2000 -alueen tai Natura 2000 -verkostoon ehdotetun alueen *luonnonarvoja*. Asiaa on tarkasteltava niiden *luontotyyppien* ja *niiden lajien elinympäristön* kannalta, joiden vuoksi alue on otettu tai tarkoitus ottaa Natura 2000 -verkostoon. Näin ollen luontoarvolla voidaan katsoa tässä yhteydessä tarkoitettavan luontotyyppien ja lajien elinympäristön muodostamaa kokonaisuutta.

Yleisesti on mahdollista todeta, että luonnonsuojelulainsäädännön järjestelmäsäkin arvokkaalta luontoarvolta edellytetään erityisyyttä, erikoisuutta, edustavuutta, tyypillisyyttä, arvokkuutta, uhanalaisuutta, harvinaisuutta taikka jotakin muuta erityisyyttä. Nämä seikat taas edellyttävät tietoa ja arvottamista.

### 2.3.2. Ympäristönsuojelulain tarkoittamat erityiset luonnonolosuhteet

Ympäristönsuojelulain (86/2000, YSL) 1 §:n mukaan lain tavoitteena on mm. turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö; tehostaa ympäristöä pilaavan toiminnan vaikutusten arviointia ja huomioon ottamista kokonaisuutena; edistää luonnonvarojen kestävää käyttöä; sekä torjua ilmastonmuutosta ja tukea muuten kestävää kehitystä. Lain painopiste on pilaantumisen torjunnassa ja keinovalikoima edellä esitettyihin tavoitteisiin on rajallinen pohjautuen pitkälti lain mukaisen lupajärjestelmän mahdollistamaan arviointiin. Lakia sovelletaan sen 2 §:n mukaisesti toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Siten hankkeet, jotka muuttavat ympäristöä esimerkiksi maankäytön muutoksena, mutta eivät sinänsä sisällä laitospaistoja tai siihen verrattavaa toimintaa, josta aiheutuu päästöjä, eivät kuulu lain ohjauksen piiriin.

Hallituksen esityksen mukaan ”*ympäristönsuojelulla tarkoitettaisiin laissa pilaantumisen ehkäisemistä. Ympäristönsuojelun käsite ymmärrettäisiin laissa siten yleiskieltä suppeammassa merkityksessä. Ympäristönsuojeluun ei kuulu tässä merkityksessä luonnonsuojelu, jolla tarkoitetaan lajien ja niiden elinympäristöjen suojelua, ympäristökokonaisuuksien suojelua ja varsinaista luonnon monimuotoisuuden suojelua. Ympäristönsuojeluun ei myöskään kuulu suoraanaisesti kulttuuriarvojen suojelu tai maiseman suojelu...*”<sup>59</sup>

Ympäristön pilaamisella tarkoitetaan 3 §:n mukaisesti nimenomaisesti päästöperäisiä vaikutuksia eli ihmisen toiminnasta johtuvaa aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä tai jättämistä ympäristöön,

<sup>59</sup> HE 84/1999 vp, yksityiskohtaiset perustelut.

jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa haittaa ympäristölle. Mikäli vaikutus aiheutuu edellä mainitulla tavalla päästöstä, huomioidaan mm. vaikutukset luonnolle ja sen toiminnoille, luonnonvarojen käyttämiselle sekä ympäristön yleiselle viihtyisyydelle.

Hallituksen esityksen mukaan pilaantuminen voisi ilmetä haittana luonnolle ja sen toiminnoille. Luonto tarkoittaisi säännöksessä elottoman ja elollisen luonnon muodostamaa kokonaisuutta. Luonnolle ja sen toiminnoille aiheutuva haitta ilmenee haitallisina vaikutuksina yksittäisille eliöille, populaatioille, ekosysteemille ja laajasti ottaen koko biosfäärille. Tällöin myös yläilmakehän otsonikerroksen ohentumista pidettäisiin laissa tarkoitettuna haittana luonnolle.<sup>60</sup>

Luontoarvoja voidaan YSL:n nojalla suojella silloin, kun ne vaarantuvat *päästöjen* vuoksi eli toiminnan vuoksi prosessista ulos virtaavasta vaikutuksesta. Vaikka tavoitesäännökseen sisältyy myös esimerkiksi luonnonvarojen kestävä käyttö, ei ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä voida antaa määräyksiä esimerkiksi hankittavan raaka-aineen ympäristöystävällisyydestä.

Teoriassa ympäristönsuojelun periaatevalikoima, kuten ennalta ehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate olisi toimiva myös luontoarvojen suojelun kannalta, mutta rajausta päästön aiheuttamiin vaikutuksiin tekee soveltamisen laajoihin ympäristöä muuttaviin hankkeisiin tehottomaksi. Toisaalta, YSL:n soveltamisala tai ainakin sen merkityksellinen soveltaminen, rajautuu pitkälti luvalla ohjattaviin laitoksiin, eikä se näin ollen kata täydellisesti ympäristöä muuttavaa toimintaa. Näin ollen jo lähtökohtaisesti YSL:n ulottaminen luontoarvojen suojeluun nykyistä laajemmin edellyttäisi tavoitteiden saavuttamisen ja yhdenvertaisuudenkin näkökulmasta täydentäviä ohjauskeinoja YSL:n lupavelvollisuuden ulkopuolelle jäävään toimintaan.

YSL sisältää sijoituspaikan harkintaa ohjaavan pykälän (6 §). Tämänkaltaisen säännös tarjoaisi periaatteessa ainakin jonkinlaisen työkalun maankäytön suunnittelujärjestelmää täydentäväksi ympäristöä muuttavan toiminnan ohjaajaksi. Nykyisellään harkinta koskee kuitenkin vain pilaantumista tai sen vaaraa, ei muuttamisesta aiheutuvia vaikutuksia. Muutoinkin YSL 6 §:n osalta on huomiotava oikeuskäytännössä vahvistetut linjaukset siitä, että säännös ei mahdollista YVA-lain kaltaista laajempaa vaihtoehtojen harkintaa, vaan ainoastaan yksittäisen sijoituspaikan soveltuvuuden arvioinnin tai enintään sijoittumisen suunnitellun hankealueen sisällä.

YSL 42 §:n mukaan luvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista. Hallituksen esityksessä uudeksi kaivoslaiksi todetaan, että luonnon monimuotoisuudella käsitetään lajit ja luontotyyppit, kun taas luonnonolosuhteilla

---

<sup>60</sup> HE 84/1999 vp, yksityiskohtaiset perustelut.



tarkoitetaan pinta- ja pohjavesiä, maa- ja kallioperää sekä ekosysteemien toimivuutta.<sup>61</sup>

Hallituksen esityksen mukaan erityisten luonnonolosuhteiden heikentämistä koskeva lainkohta alentaisi kielletyn pilaantumisen kynnystä merkittävästä vähäisempäänkin. Erityisillä luonnonolosuhteilla tarkoitettaisiin säännöksessä alueen poikkeuksellisten luonnonarvojen kokonaisuutta. Erityinen luonto-olosuhde voisi olla esimerkiksi vesialueella, joka on säilynyt luonnontilaisena ja poikkeuksellisen puhtaana. Alueen tutkimukselliset arvot voisivat kuvata myös sen erityisiä luonto-olosuhteita.

YSL 42 §:n tulkintaa on käsitelty tarkemmin muualla tässä selvityksessä.

### 2.3.3. Luonnontilaisuuden merkitys luontoarvojen oikeudellisessa arvioinnissa

LSL 29 §:ssä puhutaan luonnontilaisista tai luonnontilaiseen verrattavista alueista. Lainkohdan luettelossa kolmessa kohdassa vielä erityisesti viitataan luonnontilaisuuteen tai alkuperään: luontaisesti syntyneet, merkittävilta osin jaloista lehtipuista koostuvat metsiköt; luonnontilaiset hiekkarannat ja puuttomat tai luontaisesti vähäpuustoiset hiekkadyynit. Hallituksen esityksen mukaan *"(l)uonnontilaiseen verrattavilla" tarkoitetaan sellaisia alueita, kuten katajakedot ja lehdesniityt, joita ihminen esimerkiksi eläimiä laiduntamalla tai niittämällä on jo muuttanut, mutta jotka usein juuri sen seurauksena tarjoavat erinomaisen elinympäristön tietyille kasvi- tai eläinlajeille.*"<sup>62</sup>

Tässä selvityksessä myöhemmin kuvattavassa Bellevuen oikeustapauksessa toinen osapuoli argumentoi määrittämään, mitä luonnontilaisuudella tarkoitetaan? Luonnonsuojelulain 29 §:n 1 momentin 4 kohdassa on käsitteellä *"luonnontilainen"* lienee tarkoitettu viimeisen jääkauden jälkeistä alkuperäistä suomalaista luontoa, johon ihminen ei ole vaikuttanut. Käsite *"luonnontilaisen kaltainen"* laventaa määritelmää luontoarvoiltaan vastaaviin muutettuihin kohteisiin. Minkä tahansa hetken tilaa ei voitane pitää luonnontilaisen kaltaisena, vaan ainakin alueen täytyisi täyttää useita luontotyyppin ominaispiirteitä. Ilmeisesti lainsäätäjän tarkoituksena on ollut suojella nimenomaisesti alunperin kysymyksessä olevaan luontotyyppiin kuuluneita kohteita.

Kun rakennetun tai muutetun alueen kunnossapito keskeytetään tai laiminlyödään riittävän pitkäksi ajaksi syntyy *"uusluonnontilaista"* luontoa. Tällainen kohde voitaisiin mahdollisesti suojella, mutta voisiko tällöin kyseessä olla luonnonsuojelulain 29 §:ssä tarkoitettu luontotyyppi? Mikäli ajatellaan, että luontotyyppi on suojeltu nimenomaisesti elinympäristönä tietyntyyppiselle lajistolle, ei syntyvällä voitane katsoa olevan erityistä merkitystä, mitä edellä referoitu hallituksen esityskin puoltaa.

<sup>61</sup> HE 273/2009 vp, s. 65.

<sup>62</sup> HE 79/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut (29 §).

Ratkaisussa KHO 2001:47 korkein hallinto-oikeus katsoi, että niin sanotulla Bellevuen alueella, joka alunperin oli ollut rantaniittyä, oli toteutettu 1900-luvun alusta lähtien rakentamis- ja tasoittamistoimenpiteitä alueen kunnostamiseksi kylpylätoimintaa palvelevaksi hiekkarannaksi. Mikäli hoitotoimet lopetettaisiin, hiekkaranta palautuisi todennäköisesti rantaniityksi ja pensaikoksi ja lopulta metsiköksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tältä osalta aluetta oli raivaamisella sekä täyttämisen- ja tasoittamistoimilla merkittävästi muutettu eikä sitä voitu ottaen myös huomioon luonnonsuojeluasetuksen (160/1997, LSA) 10 §:n 2 momentin 4 kohta pitää luonnonsuojelulaissa edellytetyin tavoin luonnontilaisena.

Hallintoneuvos Pekka Vihervuori oli tapauksessa eri mieltä. Kolavikenin ranta-alue koostuu hiekkarannasta ja osin myös hiekkadyynistä. Alueen hiekkarannoille on muodostunut sulkeutumaton hiekkarannan kasvillisuutta ja niillä esiintyy hiekkarannoille tyypillisiä eliölajeja. Maa-aines on hiekkaa tai hietaa. Luonnonsuojelulain 29 §:n 1 momentin johdantovirkkeen mukaan on luonnonsuojelulain 4 luvun mukaisesti suojeltavan luontotyypin oltava luonnontilainen tai luonnontilaiseen verrattava. LSA 10 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan luonnontilaista hiekkarantaa ei ole saanut rakentamisella taikka täyttämisen- tai tasoittamistoimilla merkittävästi muuttaa merkitsee, että vain merkittävä näistä johtuva muutos estää pitämästä aluetta luonnontilaisena, jos kohdan muut edellytykset täyttyvät. Asiassa kysymys ei kuitenkaan kokonaisuutena ole ollut rantaa merkittävästi muuttaneista toimenpiteistä, eikä toimenpiteistä myöskään ole ollut seurauksena, ettei alueen kasvillisuus tai eläimistö enää täyttäisi sanotun kohdan vaatimuksia. Poistotoimet ovat kohdistuneet pääosin levämassaan sekä kasvilehtiin, joita ei tarkoiteta LSA 10 §:n 2 momentin 4 kohdassa. Muultakaan osin hoito ei ole johtanut osa-alueen luonnonarvojen häviämiseen. Alueen hoito, jolla ei vaaranneta luontotyypin ominaispiirteiden säilymistä, ei ole kiellettyä.

Vihervuoren näkemystä puoltaa hallituksen esityksessä todettu: *"Ominaispiirteiden säilyttämisellä taas tarkoitetaan sitä, että aluetta saa kyllä muuttaa muulla tavoin, jos vain ne tekijät, joiden vuoksi luontotyyppiä suojellaan, säilyvät tai mahdollisesti jopa korostuvat. Niinpä esimerkiksi jalopuumetsiköstä ja pähkinälehdosta saa kaataa kuusia."*<sup>63</sup>

Ratkaisussa KHO 2008:50 tuomioistuin katsoi, ettei istuttamalla alkunsa saanut metsikkö ollut lain tarkoittamalla tavalla luontaisesti syntynyt. Valtaosa alueen luontotyyppinä suojellusta jalopuumetsiköstä, lukuun ottamatta yhtä tammea, oli syntynyt vuosien 1912-1944 välillä alueen tuolloisten huvila-asukkaiden suorittamien istutustoimenpiteiden seurauksena. Alun perin istutettu jalopuumetsikkö oli sittemmin myöhemmin vuosikymmeninä villiintyneenä laajentunut. Tällä tavoin alkuaan istutustoimien seurauksena syntyneitä ja sittemmin tosin luontaisesti levinnyttä jalopuumetsikköä, joka lisäksi rajaukseltaan oli selvästi erotettavissa aluetta ympäröivästä muusta kasvillisuudesta, ei ollut pidettävä LSL 29 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuna suojeltuun luontotyyppiin kuuluvana luontaisesti syntyneenä, merkittävilta osin jaloista lehtipuista koostuvana metsikkönä.

<sup>63</sup> HE 79/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut (29 §).

Yksittäisten lajien esiintymispaikkoja mainittu luonnontilaisuuden vaatimus ei koske. Ratkaisussa KHO 30.5.2011 taltio 1439 kaupungin omistamassa koulurakennuksessa oli rauhoitetun lintulajin, tervapääskyn, pesiä. Koulurakennuksen purkaminen tervapääskyn pesinnän ja jälkeläisten hoidon aikana merkitsi samalla lintudirektiivin 5 artiklan b ja d alakohdassa ja luonnonsuojelulain 39 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa kiellettyä lintujen pesien ja munien tahallista tuhoamista ja vahingoittamista ja lintujen muuta tahallista häirintää tuona aikana. KHO:n mukaan tapauksessa ei ollut edellytyksiä suojelusta poikkeamiselle, vaikka koulu oli muuten tarpeen kunnostaa.

#### 2.3.4. Luontoarvojen rajaaminen

LSL:ssa mainitut ja alueellisesti rajatut suojelualueet sekä luonnonsuojeluvuorot voidaan helpohkosti selvittää erilaisissa lupamenettelyissä. Eliölajien ja myös luontotyyppien suhteen yleinen tietopohja on vajavaisempi, koska niiden alueellinen paikantaminen voi olla muille kuin viranomaisille hankalaa.<sup>64</sup>

Luontotyyppin määrittelystä säädetään LSA 10 §:ssä. Luontotyyppin ominaispiirteitä ovat tietynlainen kallio- ja maaperä sekä niiden vesi- ja ravinnetalous ja näihin olosuhteisiin luontaisesti sopeutuneet eliölajit ja eliöyhdyskunnat. Luontotyyppien tunnistamisen kannalta määritelmät ovat melko tarkkoja, mutta eivät maantieteellisesti anna kovin selkeitä perusteita alueen rajaamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi suojellun jalopuumetsikön tulisi koostua "*merkittävältä osin*" jalopuista. Tällaiseksi metsiköksi katsottaisiin maastossa rajattavissa oleva yhtenäinen alue, jossa jalopuita kasvaa asetuksella säädettyä vähimmäismäärä. Kuitenkin hallituksen esityksessä todetaan, että jalopuut kasvavat usein sekapuustona ja ovat tuulelle herkkiä. Tällöin tarkkarajainen suojelu ei todennäköisesti johtaisi kattavaan tai kestäväänkään suojeluun.<sup>65</sup>

Toinen esimerkki suojelun rajauksen haasteista liittyy tervaleppäkorvista sanottuun: tervaleppäkorven säilymisen kannalta vesitasapaino on ehdoton edellytys, joten niitä uhkaavat ennen muuta ojitus, rakentaminen ja vesistön säännöstely.<sup>66</sup> Tällöin itse luontotyyppin eli tervaleppäkorven suojelu ei voine johtaa tavoiteltuun lopputulokseen, jos alueen vesitasapainoa muutetaan läheisyydessä suoritettavin toimenpitein kuten ojituksin.

Hallituksen esityksen mukaan usein voi syntyä epäselvyyttä siitä, missä kohdin suojeltavan luontotyyppin esiintymä alkaa ja missä se päättyy. Tämän vuoksi viranomaisen olisi määriteltävä luontotyyppiesiintymän rajat erillisellä päätöksel-

---

<sup>64</sup> HE 273/2009 vp, s. 14.

<sup>65</sup> HE 79/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut (29 §).

<sup>66</sup> HE 79/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut (29 §).

lä.<sup>67</sup> Metsälain (1093/1996, MetsäL) ja vesilain (587/2011, VL) mukaiseen luontotyyppisuojaan ei sisälly vastaavaa viranomaisen vahvistamispäätöstä.

KHO:n päätöksessä 16.8.2005 taltio 2024 oli kysymys rummun sijoittamisesta luonnontilaiseen uomaan metsätien rakentamista varten. Päätöksen mukaan vesilain mukaan suojeltavaan uomaan kuului koko ympäröivä noroluonto reuna- kasvillisuuksineen.

Ratkaisussa KHO 2006:7 linjattiin, että koska VL:n 1 luvun 15 a §:n mukaisen suojelun kohteena on juuri asianomainen pienvesistö, nimenomaan sen luontoarvot ovat mainitun pykälän 1 momentin mukaisen oikeudellisen tarkastelun kohteena silloinkin, kun pienvesistö on osa laajempaa luonnontieteellistä tai vesitaloudellista kokonaisuutta. Vaikka tuon kokonaisuuden ominaisuuksilla voi osaltaan olla merkitystä arvioitaessa pienvesistön tarkempaa luokittelua luontotyyppinä tai sen luontoarvoja ja luonnontilaa, VL:n 1 luvun 15 a § ei kuitenkaan anna suojaa itse kokonaisuudelle tai siihen sisältyville pienvesistön tai sen reuna- ja vaikutusvyöhykkeen ulkopuolisille luontoarvoille. Hakemuksessa tarkoitettua suon kahteen alle puolen hehtaarin suuruiseen lampeen vesilain mukaisina luontotyyppinä ei voinut sisältyä koko lähes 300 hehtaarin suuruinen suo, joka luontotyyppin luonnontilan vaarantamiskiellosta poikkeamisen epäämisen seurauksena tulisi luontoarvojen perusteella tosiasiasa suojelluksi turvetuotantotoiminnalta ilman LSL:n mukaisia ratkaisuja.

## 2.4. Hahmotelmia luontoarvon käsitteen määrittelemiseksi

### 2.4.1. Luontoarvojen suppea oikeudellinen määritelmä

Suppeassa muodossa luontoarvojen määritelmä olisi käytännössä vastaava kuin YSL:ssä tarkoitettu *erityisten luonnonolosuhteiden* oikeuskäytännössä täsmentynyt sisältö. Silloin luontoarvoilla tarkoitettaisiin LSL:ssä tai muussa laissa erityisesti suojeltujen luonnontilaisten tai luonnontilaisen kaltaisten kohteiden tai alueiden suojelun perusteita.

Hallituksen esityksen mukaan LSL on luonnon ja maiseman suojelua koskeva erityislaki, ei luonnonvarojen käyttöä yleisesti sääntelevä laki. Laki sääntelisi siten pääasiallisesti luonnonsuojelualueiden ja luonnonmuistomerkkien perustamista ja hoitoa, määrättyjen luontotyyppien suojelua, luonnonvaraisten eliölajien suojelua sekä maiseman suojelua ja hoitoa.<sup>68</sup> Näin ollen soveltamisala on nimenomaisesti rajattu tiettyihin erityislaatuisiin luontoarvoihin, ei luontoarvoihin yleensä.

---

<sup>67</sup> HE 79/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut (29 §).

<sup>68</sup> HE 79/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut (2 §).

Määritelmän suppeuden rajaa se, kuinka tarkasti määriteltäisiin luonnontilaisuuden käsite tai elinympäristöjen erityispiirteet. Tältä osin kyse ei ole enää itse määritelmästä, eikä asiaa tässä kohtaa käsitellä tarkemmin.

#### **2.4.2. Luontoarvojen laaja oikeudellinen määritelmä**

Laajassa muodossa luontoarvojen voitaisiin katsoa tarkoittavan luonnon monimuotoisuuden kannalta valtakunnallisesti, alueellisesti tai paikallisesti tärkeitä elinympäristöjä, suojeltavien tai silmällä pidettävien kasvi- tai eläinlajien esiintymistä, luonnonkauneudeltaan tai maisema-arvoiltaan eheitä kokonaisuuksia sekä keskeisten ekosysteemipalvelujen tarjontaa.

Luontoarvojen suojelulla tarkoitettaisiin elinympäristöjen ja lajien suotuisaa suojelua, luonnonvarojen kestävästä käytöstä alueiden hyödyntämistä sekä ekosysteemipalveluiden tarkoituksenmukaista turvaamista.

#### **2.4.3. Laajin näkökulma: luontoarvojen heikentämisen minimoinnin periaate**

Laajin mahdollinen tapa arvioida luontoarvoja on katsoa, että kaikenlainen luontoympäristön muuttaminen luontaisesta tilasta heikentää luontoarvoja. Tässä ajattelutavassa kaikilla luonnon organismeilla ja ilmentymillä on itseisarvo, jonka muuttamista tulee välttää.

Hallituksen esityksessä luonnonsuojelulaiksi todetaan, että nykyaikainen luonnonsuojelu tähtää ensi sijassa luonnon prosessien jatkumisen turvaamiseen. Luonnonsuojelun on niin muodoin ulotuttava kaikkeen inhimilliseen toimintaan. Sitä ei voi rajata omalle lohkolleen pelkästään joidenkin luonnon osien suojelemiseksi ja lajien rauhoittamiseksi.<sup>69</sup>

Edellä esitetty olisi muotoiltavissa luontoarvojen heikentämisen minimoinnin periaatteeksi. Periaatteella tarkoitettaisiin velvoitetta suunnitella mikä tahansa hanke tai toiminta siten, että luontoa muutettaisiin mahdollisimman vähän. Periaate tarkoittaisi luopumista maanomistajan subjektiivisesta oikeudesta vapaasti määrätä maan käyttömuodosta ja siten olennaista kajoamista perustuslain mukaiseen omistusoikeuteen. Tosiasiallisesti maanomistajan oikeuksia tässä mielessä rajoitetaan jo nyt esimerkiksi maankäytön suunnittelujärjestelmällä.

Periaatteen toteuttamiseksi se tulisi integroida laajasti ympäristöoikeudellisiin säädöksiin ja se edellyttäisi laajaa ohjauskeinojen kehittämistä.

---

<sup>69</sup> HE 79/1996 vp, yleisperustelut.

### 3. Nykytila luontoarvojen huomioimisessa ympäristönsuojelulain lupamenettelyssä

#### 3.1. Ympäristönsuojelulain tavoitteisto

**Y**SL on pilaantumisen torjunnan yleislaki, joka koskee kaikkiin ympäristön osiin kohdistuvaa pilaantumista tai sen vaaraa. YSL:n lähtökohtana on nimenomaan päästöperäisten vaikutusten torjuminen. Tämä tärkeä periaatteellinen lähtökohta merkitsee sitä, ettei lain mukainen lupaharkinta lähtökohteisesti sisällä intressivertailua eri maankäyttömuotojen tarkoituksenmukaisuudesta, eikä laki rajoita ympäristön kaavailtua maankäyttömuodon muuttamista tai siitä aiheutuvaa luonnon häviämistä, kuten puuston tai kasvillisuuden poistoa rakentamisen vuoksi. Hallituksen esityksessä todetaan, että *”(y)mppäristön pilaamista ei olisi lain mukaan ympäristön tilan huonontaminen tai muu turmeleminen, jos seuraus aiheutettaisiin ympäristöä muuttamalla, kuten rakentamalla, kaivamalla tai vesilain 1 luvun 15 §:n vastaisesti vesistöä muuttamalla. Tällainen ympäristön rakenteellinen pilaantuminen jäisi siten myös lain soveltamisalan ulkopuolelle.”*<sup>70</sup>

YSL on kuitenkin linkitetty LSL:iin siten, että lupaharkinnassa huomioidaan erityinen luonnonolosuhteiden huononeminen. Oikeuskäytännön mukaan tällä viitataan nimenomaisesti LSL:n säännöksiin erityisesti suojelluista luontoarvoista.

#### 3.2. Ympäristönsuojelulain mukainen sijoituspaikan harkinta

Sijoituspaikan valinnassa ei voimassa olevassa YSL 6 §:ssä juurikaan huomioida ympäristöolosuhteita, kuten ympäristön erityislaatuista esimerkiksi poikkeuksellisten luontoarvojen vuoksi, vaan tältä osin arviointi on sidoksissa alueen kaavaan.<sup>71</sup>

Hallituksen esityksen mukaan sijoittumista harkitessaan lupaviranomainen voisi edellyttää esimerkiksi laitoksen siirtämistä kiinteistöllä toiseen kohtaan, jolloin pilaantumisvaikutukset voitaisiin estää hakemuksessa esitettyä helpommin. Esimerkit siirron perusteista eivät koske luontoarvoja.<sup>72</sup>

Puheloinen et al. argumentoivat, että ottaen huomioon YSL 6 §:n osin tavoitteellinen luonne ja se, että luvan myöntämisen edellytyksissä on tarkemmin huomioitu myös sijaintiin liittyviä tekijöitä, olisi sijoittumisen yleisissä edellytyksissä mahdollista monipuolisemmin kuvata hyvälle sijoituspaikalle tunnusomaisia tekijöitä. Keskeistä olisi huomioida toiminnan olennainen vaikutusalue ja mm. sille

---

<sup>70</sup> HE 84/1999 vp, yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>71</sup> Puheloinen et al. 2009, s. 45.

<sup>72</sup> HE 84/1999 vp, yksityiskohtaiset perustelut (42 §).

sijoittuvan ympäristön arvotekijät, kuten lailla määritelty suojeluarvot, ja toiminnan vaikutus niihin. Sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa tulisi erityisesti huomioida alueen luonnon sietokyky ja ympäristöön jo kohdistuva rasitus.<sup>73</sup>

Nykyisin soveltuvuutta tarkastellaan kuitenkin päästöperusteisesti, ei ympäristön muuttamisen näkökulmasta. Ympäristön muuttaminen voitaisiin huomioida vain, jos näin muusta laista johtuisi.

YSL 6 §:ssä ei säännellä suhdetta MRL:n mukaisiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. MRL 24 §:n mukaan valtion viranomaisen on otettava valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon päätöksenteossaan. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei kuitenkaan ole mahdollista yleisinä ja abstrakteina perustella sijoituspaikan soveltumattomuutta 6 §:ää sovellettaessa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulee siis ottaa huomioon kaavahierarkian mukaisesti ja siten sijoituspaikan ohjauksen kannalta välillisesti.<sup>74</sup>

Ratkaisussa KHO 2010:32 maakuntakaavan ja siitä saatavan selvityksen merkitys tuli yhdessä muiden asiaan vaikuttavien seikkojen kanssa arvioitavaksi turvetuotantotoiminnan sijoituspaikkaa koskevassa ympäristönsuojelulain 6 §:n 2 momentin mukaisessa ympäristölupaharkinnassa. Se seikka, että turvetuotantoalue sijaitsi osittain maakuntakaavassa turvetuotantoalueeksi osoitetun alueen ulkopuolella, ei sellaisenaan ollut esteenä turvetuotantotoiminnan sijoittamiselle tuolle alueelle. Tältä osin ympäristönsuojelulain 6 §:n 2 momenttia sovellettaessa otettiin huomioon myös, ettei tälle alueelle maakuntakaavassa ollut osoitettu muuta käyttötarkoitusta.

Tapauksessa KHO 2006:24 yleiskaavassa oli osoitettu kotieläintalouden suuryksikön alueita (ME), joille sai rakentaa YSL 28 §:ssä tarkoitetun eläinsuojan. Kaavassa oli myös määrätty eläinsuojien suurimmat sallitut eläinmäärät. Ympäröivät alueet oli yleiskaavassa osoitettu maatalousalueiksi (MT-1), joilla rakentamista oli kaavamääräyksen rajoitettu. ME- ja MT-1 -aluevarausten tarkoituksena oli turvata maatalouden kehittämismahdollisuudet siten, että riittävä etäisyys tiiviimmän asutuksen ja maatalouden tuotantorakentamisen kesken säilyy. Ympäristölupaa vaativan eläinsuojan aiheuttama haitta arvioidaan ympäristölupamenettelyssä. Yleiskaavamääräykset suurimmista sallituista eläinmääristä olivat oikeusvaikutuksiltaan epäselviä. ME-alueiden ympärille osoitetuista MT-1 -aluevarauksista aiheutui maanomistajille kohtuutonta haittaa. Yksityisen alueen käyttöä rajoitettiin toisen yksityisen harjoittaman, ympäristölupaa edellyttävän toiminnan turvaamiseksi. Päätös yleiskaavan hyväksymisestä oli näin ollen lainvastainen.

Päätöksessä KHO 8.6.2004 taltio 1378: Osayleiskaavassa oli annettu eläinsuojan suoja-aluetta koskeva rakentamista alueella rajoittava sanamuodoltaan ehdoton

---

<sup>73</sup> Puheloinen et al. 2009, s. 45.

<sup>74</sup> Puheloinen et al. 2009, s. 46.

kaavamääräys, jonka mukaan uusien asuinrakennusten rakentaminen oli kielletty. Osayleiskaavan katsottiin tältä osin olevan lainvastainen.

### 3.2.1. Ympäristöluvanvaraisuuden kattavuus ympäristöä muuttavan toiminnan kannalta

YSL 28 §:n ja ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000, YSA) 1 §:n mukaan ympäristöä laajasti muuttavasta toiminnasta mm. turvetuotanto, kaivostoiminta, lentoaseman perustaminen ja sataman rakentaminen tarvitsevat ympäristöluvan. Lupa voi olla tarpeen myös muulle kuin laitosluettelon mukaiselle hankkeelle ns. vaikutusperustaisesti.

Metsäojitus, peltoviljely ja pellonraivaus eivät ole YSA:n 1 §:n laitosluettelon mukaisesti luvanvaraisia toimintaa. Myöskään ne eivät ole luvanvaraisia YSL:n 28.2 §:n mukaisen vesistövaikutuksen vuoksi.<sup>75</sup> Ojitukselta aiheutuva pilaantumisvaikutus voitaneen ainakin jossakin määrin ottaa huomioon vesilain 5 luvun mukaisessa päätöksenteossa. VL:n 6 luvun 6 §:n mukaan muuta kuin vähäistä ojitusta koskee ilmoitusvelvollisuus ELY-keskukselle.

Oikeuskäytännön mukaan joissain tapauksissa eläinsuojien lupaharkinnan yhteydessä on voitu antaa määräyksiä myös lannan levittämistä koskien, jolloin peltoalaa on välillisesti tullut lupaharkinnan piiriin.<sup>76</sup>

Niin ikään myöskään teiden, sähkölinjojen tai vastaavien pitkittäishankkeiden toteutus ei sisälly ympäristölupamenettelyn piiriin.

### 3.3. Ympäristöluvan myöntämisedellytykset ja luvassa annettavat määräykset

Ympäristölupa-asiaa ratkaistaessa on YSL:n 41 §:n 3 momentin mukaan noudatettava, mitä LSL:ssa ja sen nojalla säädetään. Näin ollen lupaa ei voida myöntää LSL:n vastaisesti. Lupaharkinnassa tulisi ottaa huomioon LSL:n säännökset. Luvan myöntäminen ei olisi mahdollista, jos hanke aiheuttaisi LSL:ssa kiellettyjä seurauksia. Myös LSL:ssa säädetty rauhoitettuja eläimiä ja kasveja koskeva haittojen vähentämisvelvoite tulisi ottaa huomioon lupaharkinnassa.<sup>77</sup>

Ympäristölupamenettelyssä LSL:n huomioiminen tarkoittaa, että suunniteltu toiminta ei saa sijoittua LSL:n nojalla perustetulle suojelualueelle (LSL 10 §), toiminta ei saa heikentää LSL:n ja sen nojalla annetun asetuksen mukaisesti suo-

---

<sup>75</sup> HE 84/1999 vp, yksityiskohtaiset perustelut (28 §).

<sup>76</sup> Ks. KHO 6.2.2002 taltio 248 ja KHO:2003:40, jossa suhtautuminen toimintakokonaisuuden käsitteeseen on hieman kriittisempi kuin ensin mainitussa tapauksessa.

<sup>77</sup> HE 84/1999 vp, yksityiskohtaiset perustelut (41 §).



jeltuja luontotyypppejä (29 §) tai rauhoitettuja ja erityisesti suojeltavia eliölajeja eikä viimeksi mainittujen säilymisen kannalta tärkeitä esiintymispaikkoja (42 ja 47 §). Tarkasteltavaksi LSL:n 49 §:n mukaan tulevat myös luontodirektiivissä (92/43/ETY) ja lintudirektiivissä (79/409/ETY) asetetut suojeluvelvoitteet.

Puheloinen et al. ovatkin ehdottaneet, että lainkohta muotoiltaisiin seuraavasti:

*"Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa ei saa sijoittaa luonnon-suojelusuunnitelman alueelle tai luonnonsuojelualueelle. Toimintaa ei myöskään saa sijoittaa luonnonsuojelulain mukaisesti osoitetulle suojellun luontotyyppin alueelle tai erityisesti suojelutavan lajin esiintymispaikalle, mikäli sijoittamiselle ei ole saatu luonnonsuojelulain 31 §:n tai 48 §:n 2 momentin mukaista poikkeuslupaa. Toiminnan sijoittaminen luonnonsuojelulain 49 §:n lajisuojelun erityissäännöksen vastaisesti on niin ikään kielletty ilman luonnonsuojelulain 49 §:n 3 tai 4 momentin mukaista poikkeuslupaa. Sen lisäksi sovelletaan mitä luonnonsuojelulain 65-66 §:ssä säädetään."*<sup>78</sup>

Ympäristöluvan myöntäminen edellyttää YSL:n 42 §:n 1 momentin mukaan muun ohella, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa momentin 4 kohdassa tarkoitettua erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella.

Ratkaisun KHO 2006:7:n mukaan luonto ja sen monimuotoisuus voidaan ottaa ympäristölupa-asiassa huomioon vain, jos luontoarvot ovat asianomaisesta toiminnasta johtuvan pilaantumisen tai sen vaaran kohteena, jos ne on otettava huomioon YSL:n 42 §:n 2 momentin nojalla tai jos YSL:n 41 §:n 1 momentissa tarkoitettut säädökset sitä muutoin edellyttävät.

Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksessään: "(h)akemuksessa tarkoitettu turvetuotanto Viurusuon alueella merkitsee toiminta-alueen fyysistä muuttamista tavalla, joka voi vaikuttaa itse suoalueen luontoarvoihin. Tällaiset vaikutukset eivät johdu ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua päästöistä aiheutuvasta ympäristön pilaantumisesta, eivätkä ne siten ole seurausta ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta. Sanottuja vaikutuksia ei näin ollen, kun muutakaan perustetta ei ole ilmennyt, voida ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 4 kohdan tai muunkaan säännöksen nojalla ottaa huomioon ympäristöluvan edellytyksiä ympäristönsuojelulain mukaisesti ratkaistaessa tai sen lupamääräyksiä asetettaessa."

Ratkaisussa KHO 2005:70 korkein hallinto-oikeus katsoi, että kun suoaluetta ei oltu rauhoitettu eikä sisällytetty suojeluohjelmaan eikä sillä katsottu olevan valtakunnallista tai alueellista suojelumerkitystä, ei luvan myöntämiselle ollut YSL:n 41 §:n 3 momentissa tarkoitettuja luonnonsuojelullisia esteitä. Kyseisessä kunnassa oli käytettävissä riittävästi suopinta-alaa suoalueilla tapahtuvaan vir-

<sup>78</sup> Puheloinen et al. 2009, s. 69.

kistyskäyttöön jokamiehen oikeuden nojalla ja luonnonsuojelullisesti arvokaimmat kohteet on suojeltu. Kohteita on myös lähellä taajamaa. Muutoinkaan suon sijainti ei voi olla syynä alueen arvon korostamiseen. Asiassa oli kysymys päästö- ja immissioluvan, ei alueidenkäyttöluvan, hakemisesta ja myöntämisestä. Tämän vuoksi asiassa ei ollut kysymys YSL:n 3 §:n 1 momentin e-kohdassa tarkoitettua ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymisestä eikä myöskään YSL:n 42 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua ympäristön merkittävästä pilaantumisesta.

Tapauksessa KHO 2006:7 korkein hallinto-oikeus katsoi, että kun otetaan huomioon YSL:n 41 §:n 3 momentti ja se seikka, että vesilain 1 luvun 15 a ja 17 a §:ssä tarkoitettut vesiluontotyytit oikeusvaikutuksiltaan merkittävässä määrin rinnastuvat luonnonsuojelulain 4 luvun mukaisiin luontotyyppeihin, ympäristölupa-asian esikysymyksenä on tutkittava vesilain mukaista luontotyyppiä koskevan poikkeuksen tarpeellisuus.

KHO 2005:27 katsoi päätöksessään, että YSL:n 41 §:n 3 momentin mukaan ympäristölupapäätöstä tehtäessä on noudatettava, mitä LSL:ssa ja sen nojalla säädetään. Luonnonsuojelusäännöksistä ei aiheutunut estettä tai rajoituksia haetulle ympäristöluvulle. Tällaisessa tilanteessa voitiin luonto ja sen monimuotoisuus ottaa ympäristölupa-asiaassa huomioon vain, jos luontoarvot ovat asianomaisesta toiminnasta johtuvan pilaantumisen tai sen vaaran kohteena, jos ne on otettava huomioon YSL:n 42 §:n 2 momentin nojalla tai jos YSL:n 41 §:n 1 momentissa tarkoitettut säädökset sitä muutoin edellyttävät. Sama koskee vastavasti maisemaa tai riistakantoja.

Hakemuksessa tarkoitettu turvetuotanto merkitsi toiminta-alueen fyysistä muuttamista tavalla, joka voi vaikuttaa alueen luonnonarvoihin, maisemaan tai riistakantoihin. Tällaiset vaikutukset eivät kuitenkaan olleet seurausta ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua päästöstä aiheutuvasta ympäristön pilaantumisesta, eivätkä ne siten olleet seurausta ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta. Sanottuja vaikutuksia ei näin ollen, kun muutakaan perustetta ei ollut ilmennyt, voitu ottaa huomioon ympäristöluvan edellytyksiä ratkaistaessa tai sen lupamääräyksiä asetettaessa.

Hallituksen esityksen mukaisesti paikallisesti tärkeän tai uhanalaisen lajin tuhoutuminen voisi tarkoittaa merkittävää pilaantumista.<sup>79</sup> YSL:n yleisen soveltamisalan vuoksi lajin häviämisen tulisi kuitenkin perustua päästöön, eikä ympäristön muuttamiseen.

Ympäristönsuojelulain mukaisessa lupaharkinnassa lupa on myönnettävä, mikäli laissa säädetty edellytykset täyttyvät, eikä siinä sovelleta vesilain päätöksenteolle tunnusomaista intressivertailua, jonka mukaan lupa myönnetään, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin (uuden VL:n 3:4).<sup>80</sup> In-

---

<sup>79</sup> HE 84/1999 vp, yksityiskohtaiset perustelut (42 §).

<sup>80</sup> HE 84/1999 vp, yksityiskohtaiset perustelut (42 §).

tressivertailun voidaan argumentoida mahdollistavan luontoarvojen huomioimisen YSL:n säännöksiä laajemmin. Luontoarvot ovat näet osana yleisen edun piirissä olevia huomioitavia tekijöitä.

### 3.4. Luontoarvot turvetuotannon ympäristölupakäytännössä

TKK Talousoikeuden selvityksen mukaan ympäristölupa on pääsääntöisesti myönnetty, vaikka turvetuotantoalue sijaitisi hyvin lähellä tai jopa rajoittuisi luonnonsuojelualueeseen. Yksittäistapauksissa luonnonsuojelualueiden olemassa olo on vaikuttanut luparatkaisuun. Otoksessa (296 päätöstä) viidessä tapauksessa (22 prosentissa hylätyistä päätöksistä, alle 2 prosentissa hakemuksista) luontoarvot olivat johtaneet hakemuksen hylkäämiseen. Luontoarvoilla on voinut olla vaikutusta muihinkin hylkäämispäätöksiin, mutta se ei ole ollut päätöksen perusteluiden mukaan keskeinen syy luvan myöntämättä jättämiseen.<sup>81</sup>

Valtaosassa päätöksiä oli vain maininta, ettei turvetuotannolla ole vaikutuksia suojelualueeseen eikä tuotanto vaikuta niihin luontoarvoihin, joiden takia alue on sisällytetty suojelualueisiin. Tällöin luvan myöntämistä ei sen erityisemmin ole muuten perusteltu. Osassa päätöksiä todetaan vain etäisyys Natura- tai luonnonsuojelualueeseen, mutta ei perustella mitenkään tuotannon vaikutusettomuutta. Oletettavasti näiden tuotantoalueiden vesiä ei johdeta suojelualueelle. Muutamissa tapauksissa turvetuotantoalue oli merkitty maakunta- tai seutukaavassa taikka oikeusvaikutuksettomassa kaavassa luonnonsuojelualueeksi. Usein hakija perustelee tuotannon vaikutusettomuutta Natura- tai luonnonsuojelualueeseen sillä, että tuotanto on aloitettu ennen alueen hyväksymistä suojelualueeksi, jolloin turvetuotannon vaikutukset ovat olleet vähintäänkin nykyistä tasoa.

Itä-Suomessa eräs toiminnanharjoittaja perui laajennusosan hakemuksen, koska alue rajoittui tervaleppäalueeseen ja olisi tällöin edellyttänyt LSL:n 31 §:n mukaista lupaa. Tapauksessa LSY-2003-Y-44 velvoitettiin lupamääräyksessä jättämään 100 metrin suojavyöhyke tuotantoalueen ja Natura-alueen väliin. Tapauksessa PSY-2002-Y-76 lupaa uudelle tuotantoalueelle ei myönnetty Natura-alueen läheisyyden vuoksi. Vesiä ei olisi johdettu Natura-alueelle, mutta laskuajat olisivat kulkeneet Natura-alueen halki. Tapauksessa PSY-2002-Y-43 ympäristölupavirasto hylkäsi osittain turvetuotantoalueen lupahakemuksen luonnonsuojelullisista syistä. Tapauksessa kyse oli harvinaisesta lettosuosta, joka on rinnastettavissa Natura-alueisiin. LSY (LSY-2004-Y-138) hylkäsi hakemuksen, jossa kuivatusvedet olisi johdettu Natura-alueeseen kuuluvaan jokeen, joka on myös suojeltu koskiensuojelulailla.

Käytännössä luvan saaminen pääosin ojittamattomalle suolle on viime vuosina muodostunut mahdottomaksi ja osin ojittamattomalle suollekin hyvin vaikeaksi. Osin ojittamattomien soiden tapauksissa lupia on myönnetty vain osalle haettua

---

<sup>81</sup> Hyvönen et al. 2008, s. 22 ja 28-29.

aluetta tai lupahakemusta on muutettu siten, että ojittamattomia alueita on rajattu hakemuksen ulkopuolelle.

Luvan hylkäämisen perusteena ympäristölupavirastot eivät ole käyttäneet suon ojittamattomuutta paitsi välillisesti, kun on vedottu suon tyhjennysvalunnan aiheuttamaan vesistökuormitukseen sekä viittaamalla valtioneuvoston periaateratkaisuun perustelun lopussa. Edellä esitettyjen KHO:n ennakkoratkaisujen perusteella ojittamattomuus ei sellaisenaan ole luvanmyöntämisen este. Samoin KHO on linjannut, että luonnonarvojen heikentymisellä viitataan lähinnä luonnonsuojelulain ja muiden luonnonsuojelullisia elementtejä sisältävien säädöksiä säännöksiin. Ennakkoratkaisuilla ei näytä olleen tosiasiallista merkitystä viranomaisen päätöksentekoon, vaan pikemminkin ne ovat ohjanneet ympäristölupavirastojen argumentaatiota suuntaan, jossa pyritään turvaamaan oikeudellisesti ennalta arvioiden muodollisesti kestävämpään perusteluun (ts. yleensä vesistövaikutuksiin).<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Warsta et al. 2010.

## 4. Nykytila muussa luontoarvoja koskevassa lainsäädännössä

### 4.1. Luontoarvoja koskeva lainsäädäntökokonaisuus

**K**ansainvälisyyden periaatteesta Suomea sitoo Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, jonka Suomi on allekirjoittanut ja ratifioinut.<sup>83</sup> Kunkin sopimuspuolen tulee erityisolosuhteidensa ja valmiuksiensa mukaisesti kehittää kansallisia biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategioita, suunnitelmia ja ohjelmia tai muuntaa nykyisiä strategioita, suunnitelmia tai ohjelmia tähän tarkoitukseen (6 art.). Lisäksi sopimus velvoittaa suojelualuejärjestelmän perustamiseen (8 art.). Sopimuksen 10 artiklan mukaan biologisen monimuotoisuuden suojelu tulisi mahdollisuuksien mukaan ottaa osaksi päätöksentekoa. Lisäksi osapuolten tulisi edistää ympäristövaikutusten arviointia hankkeissa, joilla todennäköisesti olisi huomattava haitallinen vaikutus biologiseen monimuotoisuuteen (14(1) art.).

Suomen ympäristölainsäädännössä luontoarvojen säilyttämisen keskeiset mekanismit sisältyvät LSL:n mukaiseen sääntelyyn. LSL:n tavoitteiden toteutumista tuetaan lain omien ohjauskeinojen lisäksi erityisesti maankäytön suunnittelujärjestelmällä (erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukaisella maakunta-, yleis- ja asemakaavoituksella). Tämän lisäksi Suomessa luontoarvojen säilyttämisen kannalta olennaisia säännöksiä sisältyy luonnonvaraoikeudelliseen sääntelyyn, erityisesti maa-aineslakiin (555/1981, MAL), jonka mukainen lupajärjestelmä on rakennettu erityisesti harjuluonnon suojelemiseksi, sekä metsäL:iin, jonka 10 luku sisältää säännöksiä metsäluonnon monimuotoisuuden turvaamisesta. Koskiensuojelulaki (35/1987) kieltää uusien voimalaitosten rakentamisen yhteensä 53 vesistössä tai vesistön osassa. Ounasjoen (703/1983) ja Kyrönjoen (1139/1991) suojelusta on säädetty erilliset lait. Erämaalailla (62/1991) on suojeltu kaikkiaan noin 14 000 km<sup>2</sup> valtion maata Lapissa.

Ympäristönsuojelulain mukainen lupajärjestelmä on kytketty luonnonsuojelulakiin viittaussäännökseen nojautuen.

Luontoarvoihin liittyviä kysymyksiä tarkastellaan nykyisin suurten hankkeiden osalta mm. ympäristövaikutusten arviointimenettelylain mukaisessa selvityksessä. Varsinaisten luonnonsuojelulain mukaisten suojelualueiden ja -kohteiden lisäksi mm. maakunta-kaavoja ja muuta maankäytön suunnittelua on käytetty eräänlaisena lievemmän suojelun instrumenttina. Kokonaan oma lukunsa on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden merkitys yksittäisten lupaprosessien kannalta.

Luontoarvojen suojelu toteutetaan nykyisin säädöksen näkökulmasta hyvinkin hajanaisella järjestelmällä, jonka osilla on monenlaisia periaatteellisia eroja. Kokonaisuuden ymmärtämiseksi on tarpeen käydä läpi eri säädösten keskeinen si-

<sup>83</sup> SopS 78/1994.

sältö luontoarvojen suojelun kannalta. Merkityksellisiä säädöksiä ovat mm. seuraavat:

- Ympäristönsuojelulaki ja -asetus
- Luonnonsuojelulaki ja -asetus
- Maankäyttö- ja rakennuslaki sekä valtioneuvoston päätös tarkistetuista valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista (2008)
- Maa-aineslaki
- Kaivoslaki (621/2011)
- Vesilaki sekä merensuojelulaki (1415/1994)
- Koskiensuojelulaki sekä lait Ounasjoen ja Kyrönjoen suojelemiseksi
- Metsälaki ja -asetus (1200/1996)
- Erämaalaki
- Laki ja asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994 ja VNA 713/2006)

## 4.2. Luonnonsuojelulain keinovalikoima luontoarvojen turvaamiseksi

### 4.2.1. Luonnonsuojeluohjelmat ja luonnonsuojelualueet

LSL:n 7 §:n ja LSA 4-5 §:ien mukaisesti valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi voidaan laatia luonnonsuojeluohjelmia, joilla alueita varataan luonnonsuojelutarkoituksiin. Luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvaa aluetta koskee toimenpiderajoitus toimenpiteille, jotka vaarantaisivat alueen suojelun tarkoituksen (9 §). Toimenpiderajoituksesta on mahdollista poiketa ELY-keskuksen luvalla.

LSL:n mukaisia luonnonsuojelualueita ovat kansallispuistot, luonnonpuistot ja muut luonnonsuojelualueet. Kansallispuistossa ja luonnonpuistossa on luontoa muuttava toiminta, kuten rakentaminen, puiden kaataminen, ojittaminen ja maa-ainesten otto, kielletty (13 §). Lähtökohtaisesti toiminta luonnonpuistoissa on kaikkein rajatuinta. Muiden luonnonsuojelualueiden rauhoitussäännökset vastaavat pääpiirteissään edellisiä, mutta ovat lievempiä mm. metsästyksen ja kalastuksen suhteen.<sup>84</sup>

Luonnonsuojelualueen muodostamisen yleisenä edellytyksenä on, että alue on luonnonkaunis tai muuten luontonsa puolesta huomattava paikka taikka että se on jonkin eläin- tai kasvilajin rauhoittamiseksi tarpeen.<sup>85</sup> Luonnonsuojelualueen perustamisen edellytyksenä on LSL 10.2 §:n vaatimusten täyttyminen. Lisäksi kansallispuistoksi ja luonnonpuistoksi perustettavalle alueelle on säädetty eri-

---

<sup>84</sup> HE 79/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut (17 §): ”säännökset voivat alueen perustamistarkoituksesta riippuen olla lievempiä kuin tiukasti suojeltujen kansallispuistojen ja luonnonsäästiöiden.”

<sup>85</sup> HE 79/1996 vp, yleisperustelut.

tyiset edellytykset. KHO:n 18.5.2010 taltio 1160 päätöksen mukaisesti viranomaisen oli ennen luonnonsuojelun alueen perustamista selvitettävä alueen olemassa olevat luonnontilaisuudet ja arvioitava niiden merkitys luonnonsuojelulain 10 §:n 2 momentista ilmenevien suojelutavoitteiden kannalta. Luonnonsuojelun alueen perustamispäätöksen lainmukaisuutta arvioitaessa voitiin ottaa huomioon myös muussa yhteydessä tehdyt inventoinnit ja havainnot. Tapauksessa tärkeätä on huomata, että alueen sijaitseminen suojeluohjelman alueella ei itsessään ole riittävä peruste suojelulle.

Puu, puuryhmä, siirtolohkare tai muu niitä vastaava luonnonmuodostuma, jota sen kauneuden, harvinaisuuden, maisemallisen merkityksen, tieteellisen arvon tai muun vastaavan syyn vuoksi on aiheutta erityisesti suojella, voidaan määrätä rauhoitetuksi luonnonmuistomeriksi (LSL 23 § ja LSL 26 §).

#### 4.2.2. Luontotyyppien suojelu

LSL 29 §:ssä ja LSA 10 §:ssä on listattu luontotyypit, jotka ovat suojeltuja. Luontotyyppien kuulumia luonnontilaisia tai luonnontilaiseen verrattavia alueita ei saa muuttaa niin, että luontotyyppien ominaispiirteiden säilyminen kyseisellä alueella vaarantuu. Kielto tulee voimaan, kun ELY-keskus on päätöksellään määrittellyt suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan alueen rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille (30 §).

Hallituksen esityksessä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi (HE 79/1996 vp), luonnonsuojelulain 31 §:n (luontotyyppien suojelun poikkeamisvalta) osalta todetaan: *"Pykälän mukaan alueellinen ympäristökeskus voisi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen 29 §:n 1 momentin kiellosta. Tietty toimenpide voitaisiin siten sallia, kunhan kyseisen luontotyyppien suojelutavoitteet kokonaisuutena tarkastellen eivät ratkaisun kautta huomattavasti vaarannu. Sen lisäksi voitaisiin toimenpide sallia, jos luontotyyppien suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen. Natura 2000 -alueiden osalta on luonnollisesti otettava huomioon 66 §:stä johtuvat rajoitukset."*

Kallion mukaan luonnonsuojelulain 31 §:n mukaisen luontotyyppien suojelulla ei tarkoiteta asianomaisen luontotyyppien säilymistä biologisena luokkana vaan luontotyyppiä kyseisellä alueella olevana tosiasiallisena esiintymänä. Kallion mukaan suojeltujen luontotyyppien ominaispiirteet tulee säilyttää kyseisellä alueella.<sup>86</sup> Tällä Kallio tarkoittaa sitä, että suojelutavoitteiden huomattavaa vaarantumista ei voida arvioida pelkästään yhden alueen ja sen lähiympäristön esiintymien kokonaismäärällä ja poikkeamishakemuksen käsittämällä osuutena siitä. Keskeistä on arvioida kohteen edustamien luonnontilaisten luontotyyppien suojelutilanteen vaarantumista. KHO puolestaan arvioi, että kysymys ei ole vain asianomaisen yksittäisen kohteen suojelusta, vaan laajemmin tiettyyn tyyppiin

<sup>86</sup> Kallio 2001, s. 145.

kuuluvien pienvesien suojelutavoitteiden vaarantumisesta mahdollisen poikkeuksen seurauksena.<sup>87</sup>

Toinen kysymys on se, mitä tässä tarkoitetaan kokonaisuuden vaarantamisella? Onko kysymys valtakunnallisesta suojelutavoitteesta, alueellisesta vai paikallisesta? Koska laissa lapin lääni on rajattu soveltamisalueen ulkopuolelle, voitaneen arvioida, että ainakaan valtakunnallisesti asiaa ei ole tarkoitus arvioida.

#### 4.2.3. Maiseman suojelu

LSL 32 §:n ja LSA 13-15 §:ien mukaisesti luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi voidaan perustaa maisema-alue. Hallituksen esityksen mukaan maisema-alue on erityisen arvokkaiden maisemien suojelemiseksi käytettävä luonnonsuojelualueella lievempi suojelumuoto.<sup>88</sup> Luonnon-suojelualueista maisema-alueet eroavat myös siinä suhteessa, ettei niissä suojella alkuperäistä luontoa, vaan sellaista, jota ihmiskäsi on vuosikymmeniä, ehkä vuosisatoja, muokannut muun muassa viljelemällä ja puutarhanhoidolla sekä rakennuksia ja teitä rakentamalla.<sup>89</sup>

Perustamispäätökseen voidaan ottaa maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä. Määräykset eivät kuitenkaan saa aiheuttaa kiinteistön omistajalle merkityksellistä haittaa. Maisema-alueella koskevia rakennuslainsäädännön piiriin kuuluvia määräyksiä ei sovelleta alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava eli MRL:n mukainen oikeusvaikutteinen yleiskaava tai asemakaava syrjäyttää maisema-alueen oikeusvaikutukset rakentamisen osalta.

LSL:n laatimisen lähtökohtana on ollut, että maisema-alueita koskevista päätöksistä ei saa aiheutua valtiolle tai kunnille korvausvelvoitteita. Maisema-alueita koskevat määräykset eivät saa olla alueen omistajalle kohtuuttomia, joten maisema-alueita koskevat maankäytön rajoitukset voivat olla vain lieviä. Muunlaisia määräyksiä ei siis voida antaa.<sup>90</sup>

#### 4.2.4. Yksittäisten eliölajien suojelu

Luonnonvaraisina esiintyvät eläimet ovat pääsääntöisesti rauhoitettuja lukuun ottamatta metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuja riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä sekä taloudellisesti hyödynnettäviä kalalajeja. Rauhoitettujen eläimien

---

<sup>87</sup> KHO:2006:7.

<sup>88</sup> HE 79/1996 vp, esityksen pääasiallinen sisältö.

<sup>89</sup> HE 79/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut (32 §).

<sup>90</sup> HE 79/1996 vp, yleisperustelut.



tahallinen tappaminen tai pyydystäminen; pesien, munien ja yksilöiden muiden kehitysasteiden ottaminen haltuun, siirtäminen toiseen paikkaan tai muu tahallinen vahingoittaminen ja tahallinen häiritseminen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänsä kierron kannalta tärkeillä paikoilla, on kielletty (38-39 §:t ja LSA 5 luku).

Sellainen rauhoitetun linnun pesäpuu, joka on asianmukaisesti merkitty<sup>91</sup>, tai suuren petolinnun pesäpuu, jossa oleva pesä on säännöllisessä käytössä ja selvästi nähtävissä, on rauhoitettu.

Jos luonnonvaraisen kasvilajin olemassaolo käy uhatuksi tai rauhoittaminen muusta syystä osoittautuu tarpeelliseksi, voidaan tällainen laji rauhoittaa asetuksella koko maassa tai jossakin osassa maata (42 §). Rauhoitetun kasvin tai sen osan poimiminen, kerääminen, irtileikkaaminen, juurineen ottaminen tai hävittäminen on kielletty. Sama koskee soveltuvien osien rauhoitetun kasvin siemeniä.

Edellä esitetyt rauhoitusmääräykset eivät estä alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan eikä rakennuksen tai laitteen tarkoituksenmukaista käyttämistä. Tällöin on kuitenkin vältettävä vahingoittamista tai häiritsemistä rauhoitettuja eläimiä ja kasveja, jos se on mahdollista ilman merkittäviä lisäkustannuksia. ELY-keskus tai koko maata koskien YM voi myös myöntää luvan poiketa rauhoitussäännöksistä, jos lajin suojelutaso säilyy suotuisana.

LSL 46 §:n mukaan asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi lajiksi sellainen luonnonvarainen eliölaji, jonka luontainen säilyminen Suomessa on vaarantunut. Hallituksen esityksen (HE 79/1996 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan eliölajin uhanalaisuus tarkoittaa seuraavaa:

*"Lajin säätämällä uhanalaiseksi ei sinällään olisi kansalaisiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Ratkaisulla olisi sen sijaan vaikutuksia viranomaisiin. Viranomaisten seurantavelvoite, jota on selostettu edellä 5 §:n perusteluissa, kohdistuu luonnollisesti varsinkin uhanalaisiin lajeihin. Seurannasta saatujen tietojen perusteella uhanalainen laji voitaisiin tarvittaessa säätää erityisesti suojeltavaksi lajiksi".*

Sellainen uhanalainen eliölaji, jonka häviämishuhtaus on ilmeinen, voidaan asetuksella säätää suojeltavaksi. Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty. Kielto tulee voimaan, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille (47 §).

Silmälläpidettävät lajit eivät ole varsinaisesti uhanalaisia lajeja. Vastuulajeista Suomella voidaan osoittaa olevan merkittävä kansainvälinen vastuu, mutta vastuulajeilla ei ole mitään lainsäädännössä määrättyä asemaa.

---

<sup>91</sup> Hallituksen esityksessä muotoilu on *viranomaisen* asianmukaisesti merkitsevä.

Luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. ELY-keskus voi yksittäistapauksessa myöntää asiaa koskevan poikkeuksen luontodirektiivin artiklassa 16 (1) tai lintudirektiivin artiklassa 9 mainituilla perusteilla. Ratkaisussa KHO 2003:99 todettiin, että LSL 49 §:n 1 momentin kiello koskee liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja, ei sen sijaan mitä tahansa liito-oravan esiintymis- tai havaitsemispaikkoja.

#### 4.2.5. Natura-alueet ja -arviointi

LSL 64 §:n mukaan Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto Suomessa koostuu lintudirektiivin perusteella Euroopan yhteisön komissiolle ilmoitetuista linnustonsuojelualueista ja alueista, jotka komissio tai neuvosto luontodirektiivin perusteella on hyväksynyt yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi. Natura-verkostoa koskeva ehdotus laaditaan pääosin luonnonsuojeluohjelmaa koskevan säännöksen mukaisesti.

LSL 65 §:n mukaan jos hanke tai suunnitelma joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon, hankkeen toteuttajan tai suunnitelman laatijan on asianmukaisella tavalla arvioitava nämä vaikutukset. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Viranomainen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän edellä esitettyjä luonnonarvoja. Poikkeaminen on mahdollista, jos hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole (LSL 66 §).

Jos alueella on luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai liitteessä II tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava laji, on lisäksi poikkeamisen edellytyksenä, että ihmisten terveyteen, yleiseen turvallisuuteen tai ympäristölle muualla koituviin erittäin merkittäviin suotuisiin vaikutuksiin liittyvä syy taikka muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy vaatii luvan myöntämistä taikka suunnitelman hyväksymistä tai vahvistamista.

Hallituksen esityksessä LSL:ksi todettiin 65 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa: Hankkeita ovat muun muassa erilaiset rakennusten, teiden, rautateiden, lentoasemien, satamien ja voimajohtojen rakennushankkeet, kaivoshankkeet, vesistöjärjestelyt ja ojitukset. Suunnitelmilla tarkoitetaan sekä rakennuslain mukaisia kaavoja että muita suunnitelmia, kuten esimerkiksi tiesuunnitelmia ja metsätaulouteen liittyviä suunnitelmia.

#### 4.2.6. Korvauskysymykset

Kun luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta päätöksestä on kulunut neljä vuotta ja päätös on saanut lainvoiman, ohjelmaan kuuluvan alueen omistajalla on oikeus, jollei ohjelmaa ole hänen alueensa osalta toteutettu tai asiasta sovittu, vaatia alueen lunastamista (51 §).

Jos suojellun luontotyyppin tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikkaa koskevasta päätöksestä tai luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen kiellosta aiheutuu kiinteistön omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle *merkityksellistä haittaa*, hänellä on oikeus saada valtiolta siitä täysi korvaus. Korvauskynnys tukeutuu perustuslain periaatteeseen siitä, että vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta jne. kuuluu kaikille ja näin ollen maanomistajatkin ovat velvollisia sietämään tietynasteisia luonnonsuojelusta johtuvia rajoituksia alueittensa käyttämisessä.<sup>92</sup> Hallituksen esityksen mukaan *merkityksellisen haitan* katsottiin olevan *vähäistä haittaa*<sup>93</sup> suuremman, mutta *huomattavaa haittaa*<sup>94</sup> pienemmän. Merkityksellistä haittaa on tarkasteltava suhteessa siihen maanomistukseen, joka asianomaisella alueella on. Koko kiinteistöön kohdistuva rajoitus aiheuttaa omistajalle merkityksellistä haittaa paljon herkemmin, kuin jos rajoitus kohdistuu vain johonkin osaan ehkä hyvinkin laajasta kiinteistöstä.<sup>95</sup>

Korvausvelvollisuus ei synny ennen kuin omistaja on hakenut lupaa poiketa kiellosta ja hakemus on hylätty. Jos on ilmeistä, ettei luvan myöntämiselle ole edellytyksiä, toimitus korvauksen määräämiseksi voidaan panna vireille ilman luvan hakemista (53.1 §).

ELY-keskus voi LSL 24.3 §:n mukaan ilman maanomistajan hakemusta tai suostumusta perustaa luonnonsuojelualueeksi alueen, joka sisältyy valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan. Alueen rauhoitusmääräykset eivät saa rajoittaa maankäyttöä enemmälti kuin aluetta koskevasta suojeluohjelmasta johtuu, ellei maanomistaja ole muuhun suostunut. Jos päätöksestä aiheutuu kiinteistön omistajalle merkityksellistä haittaa, valtio on omistajan niin vaatiessa velvollinen korvaamaan haitan (LSL 53.2 §).

<sup>92</sup> HE 79/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut (53 §).

<sup>93</sup> Vrt. metsälain säännökseen.

<sup>94</sup> Vrt. säännökset MRL:ssa, muinaismuistolain 12 § ja maastoliikennelain 16 §.

<sup>95</sup> Ks. kuitenkin KKO 2008:73, jossa katsottiin, että arviot suojelusta johtuvista taloudellisista menetyksistä ylittivät absoluuttisen merkityksellisen ja huomattavan haitan kynnysrajat. KKO totesi lisäksi, että jo tämä puhui korvausvastuun syntymisen puolesta ottaen huomioon, että luonnonsuojelulain mukainen korvauskynnys sijoittuu lain esitöissä lausutun mukaisesti vähäisen haitan ja huomattavan haitan välille.

Jos luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitetun eläinlajin esiintymispaikan heikentämiskiellosta aiheutuvan merkityksellisen haitan pysyvyyttä ei voida luotettavasti ennalta arvioida, voidaan korvaus määrätä lajista riippuen enintään kymmeneksi vuodeksi. Tämän jälkeen korvaus tulee määrätä pysyvästä haitasta, jos on todennäköistä, että lisääntymis- tai levähdyspaikka on pysyvä (LSL 53.4 §).

Jos Natura-arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon ja päätös lupa-asiassa rajoittaa kiinteistön käyttöä siten, että alueen omistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle aiheutuu merkityksellistä haittaa, eikä luvan myöntämiselle olisi ollut muutoin estettä, valtio on vaadittaessa velvollinen korvaamaan haitan. Oikeutta korvaukseen ei kuitenkaan ole silloin, kun haitta aiheutuu vesilain mukaisen luvan tai ympäristöluvan epäämisestä; kaivoslain malminetsintälupaa, kaivoslupaa tai kullanhuuhtontalupaa koskevan asian ratkaisemisesta; lunastuslaissa tarkoitetun lunastusluvan epäämisestä; taikka valtiolle, kunnalle tai kuntayhtymälle (LSL 53.5 §).

Metsälain 10 §:n mukaisen, metsien käyttöä koskevan erityisen velvoitteen koh-  
tuullistamisesta säädetään metsälain 11 §:ssä.

Asiassa KKO 2008:73 oli kysymys siitä, aiheutuiko luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa säädetystä liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiellosta johtuvasta metsänkäytön rajoituksesta kiinteistön omistajalle luonnonsuojelulain 53 §:n 1 momentissa tarkoitettua merkityksellistä haittaa. Haitassa oli siten kysymys ainoastaan alueiden metsätaloudellisten käyttömahdollisuuksien estymisestä. Luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momenttiin perustuvan kiellon johdosta oli menetetty usean vuoden ajaksi käytännöllisesti katsoen kokonaan mahdollisuus käyttää suojelualueita metsätaloudessa hyötyä tuottavalla tavalla. Lisäksi kieltoalueet sijaitsivat lähellä aikaisempia samasta syystä hakkuun ulkopuolelle jätettyjä alueita. Nämä seikat vaikuttivat korvauskynnyksen ylittymisen arvioinnissa haitan merkitystä lisäävästi ja haitta tuli korvata.

#### 4.3. Maankäytön suunnittelun rooli luontoarvojen suojelussa

##### 4.3.1. Maankäytön suunnittelujärjestelmä luontoarvojen näkökulmasta

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin perustuen edistää muun ohella luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen säilymistä ja luonnonvarojen säästeliästä käyttöä (MRL 5 §). MRL:n tavoitteistoon kuuluvalla kestäväällä kehityksellä tarkoitetaan mm. biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä, kestävää energian ja luonnonvarojen käyttöä, ympäristökuormituksen sopeuttamista luonnon sietokykyyn ja kestävää materiaalitaloutta.

Kaavan vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten raportoinnista kaavaselostuksessa on säädetty 29, 40 ja 55 §:issä sekä valtioiden rajat ylittävistä ympäristövaikutuksista 199 §:ssä. MRL 197 §:n 1 momentin mukaan kaavaa hyväksyttäessä ja vahvistettaessa on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulain 10 luvussa säädetään.

MRL 9 §:n mukaan kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia. Hallituksen esityksen mukaan selvitettäviä asioita ovat mm. *luonnonolot*. MRA 1 §:n 1 momentin mukaan kaavan vaikutuksia selvitettäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus, aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset mm. maa- ja kallioperään, veteen, ilmaan ja ilmastoon sekä kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin.

MRL 197 §:n mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. MRL 137 §:n mukaan rakennuslupan myöntäminen suunnittelutarvealueelle edellyttää, sen lisäksi, mitä rakennuslupan edellytyksistä muutoin säädetään, että rakentaminen on sopivaa maisemalliselta kannalta eikä vaikeuta erityisten luonnon- tai kulttuuriympäristön arvojen säilyttämistä eikä virkistystarpeiden turvaamista. Rakentaminen suunnittelutarvealueella ei saa johtaa vaikutuksiltaan merkittävään rakentamiseen tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- tai muita vaikutuksia. Suunnittelutarvealue voi liittyä myös sellaiseen tilanteeseen, jossa erityisharkinta on tarpeen tärkeiden suojelu- tai virkistysintressien takia. Hallituksen esityksen mukaan tärkeisiin suojeluintresseihin voi kuulua esimerkiksi yhtenäinen kulttuurimaisema.<sup>96</sup> MRL 172 §:n mukaan poikkeamista koskeva päätös ei saa vaikeuttaa luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamista.

#### 4.3.2. Kaavajärjestelmä luontoarvojen suojelun mekanismina

Maakuntakaavaa koskevan MRL 28 §:n mukaan maiseman ja luonnonarvojen vaalimiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. MRL 28 §:n 5 momentin mukaan edellä mainitut seikat on selvitettävä ja otettava huomioon siinä määrin kuin maakuntakaavan tehtävä yleispiirteisenä kaavana edellyttää. Tässä lainkohdassa viitataan siis maakuntakaavan strategiseen rooliin. Yksityiskohtaiset selvitykset tulee lähtökohtaisesti vaatia vasta detaljikaavoitusvaiheessa tai lupamenettelyn yhteydessä.<sup>97</sup> MRA 10 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavan selostuksessa

<sup>96</sup> HE 101/1998 vp, yleisperustelut.

<sup>97</sup> Ks. kuitenkin KHO:n ratkaisut jäljempänä, jotka argumentoivat osin tätä vastaan, kun on vaadittu, että selvitykset tulee tietyin edellytyksin esittää jo maakuntakaavavaiheessa.

esitetään muun ohella kaavan vaikutukset luontoon ja maisemaan. MRL 30 §:n mukaan maakuntakaavassa voidaan antaa määräyksiä, jos jotakin aluetta on esimerkiksi maiseman tai luonnonarvojen vuoksi suojeltava (suojelumääräykset). Hallituksen esityksen mukaan suojelumääräykset ovat ehdottomia ja siksi niiden tulee olla kohtuullisia.<sup>98</sup>

Maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevassa MRL 28.2 §:ssa säädetään, että LSL 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päästösten sekä 32 §:ssä tarkoitettua maisema-aluetta koskevien perustamispäätösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa. Seuraavan 3 momentin mukaan kaavaa laadittaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota mm. alueiden käytön ekologiseen kestävyYTEEN; vesi- ja maa-ainesvarojen kestäväan käyttöön; maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen; sekä virkistykseen soveltuvien alueiden riittävyYTEEN.

MRL 32 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaava on ohjeena laadittaessa ja muutettaessa yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisten on otettava maakuntakaava huomioon, pyrittävä edistämään kaavan toteuttamista ja katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta kaavan toteuttamista. Maakuntakaava ei ole oikeusvaikutteisen yleiskaavan eikä asemakaavan alueella voimassa muutoin kuin kaavojen muuttamista koskevan vaikutuksen osalta.

Yleiskaavaa koskevan 39 §:n mukaan maiseman ja luonnonarvojen vaaliminen on otettava huomioon. Asemakaavaa koskevan 54 §:n mukaan luonnonympäristöä tulee vaalia eikä luontoon liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää.

MRL 57.2 §:n mukaan jos jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, asemakaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (suojelumääräykset). Suojelumääräysten tulee olla maanomistajalle kohtuullisia. MRL 58.2 §:ssa määrätään, että asemakaava-alueelle ei saa sijoittaa toimintoja, jotka ovat haitallisten tai häiriöitä aiheuttavien ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista koskevien asemakaavamääräysten vastaisia.

Viime vuosien merkittävät kaivoshankkeet ovat alueilla, joiden maakuntakaavassa on ollut kaivostoimintaa koskevia varauksia tai joille on laadittu oikeusvaikutteinen yleiskaava. Käytännössä esimerkiksi Suhangon ja Kevitsan kaivoshankkeita varten on laadittu yleiskaava ja Talvivaaran kaivoksen tehdasalue on asemakaavoitettu.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> HE 101/1998 vp, yksityiskohtaiset perustelut (30 §).

<sup>99</sup> HE 273/2009 vp, s. 17.

MRL 72 §:n mukaisella rantavyöhykkeellä on kaavoitusvelvollisuus rantojen kes-  
tävän käytön turvaamiseksi.<sup>100</sup>

#### 4.3.3. Oikeuskäytäntöä luontoarvojen huomioimisesta maankäytön suunnittelujärjestelmässä

Ratkaisussa KHO 25.8.2006 taltio 2170 korkein hallinto-oikeus linjasi, ettei pel-  
kästään ojitustilanne ja osaa soita koskeneet luontoselvitykset antaneet riittävää  
kuvaa siitä, miten kuivatus oli vaikuttanut suoluontoon. Asiakirjoissa ei ollut sel-  
laista selvitystä, jonka perusteella maakuntakaavassa turvetuotantoalueiksi va-  
rattujen soiden luonnonarvoja olisi voitu yksityiskohtaisesti tarkastella ja suh-  
teuttaa näiden soiden merkitys luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kan-  
nalta kaavassa suojelutarkoituksiin varattuihin suoalueisiin. Kun luonto ja sen  
monimuotoisuus voitiin ympäristölupa-asiassa ottaa huomioon vain, jos sitä  
edellyttivät ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momentti tai lain 41 §:n 1 momentis-  
sa tarkoitetut säädökset, korkein hallinto-oikeus katsoi, että kaavaselostukseen  
ei sisältynyt sellaisia turvetuotantoalueiden luonnonarvoja, lajistoa ja maisemaa  
koskevia, maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä edellytettyjä riittäviä selvityksiä,  
joiden perusteella olisi voitu ratkaista, täytyivätkö maakuntakaavalle maankäyt-  
tö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentissa, erityisesti sen 6 kohdassa tarkoitetut  
vaatimukset.

Tapauksessa KHO 20.3.2008 taltio 591 tuomioistuin katsoi, että jos maakunta-  
kaavan aluevarauksessa tai kaavamerkinnässä edellytetyn maankäytön tai sen  
eri vaihtoehtojen toteuttamisen vaikutukset Natura 2000 -verkoston kohteeseen  
olivat siten täsmentyneet, että arviointi oli mahdollista suorittaa, vaikutusarvi-  
ointi oli tehtävä ennen maakuntakaavan hyväksymistä ja vahvistamista. Tällai-  
sessa tapauksessa ei ollut riittävää, että kaavamääräyksellä vaikutusarviointi  
määrättiin tehtäväksi yksityiskohtaisemman suunnittelun yhteydessä.

Ratkaisun KHO 2007:59 kohteena olleessa yleiskaavassa noin puolet pinta-alasta  
oli rajattu luonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeäksi alueeksi  
(luo-merkintä). Luo-merkintää koskevan kaavamääräyksen mukaan alueen yksi-  
tyiskohtaisessa suunnittelussa ja toteutuksessa oli otettava huomioon luonnon  
monimuotoisuuden kannalta tärkeiden elinympäristöjen ja eliölajiesiintymien  
säilyttämisedellytykset, erityisesti lepakoiden elinmahdollisuuksien turvaami-  
nen. Aluetta ympäröi yleiskaavassa lähivirkistysalue, jota koski toimenpiderajoi-  
tus, jonka mukaan muun ohella puiden kaatamista ei saanut suorittaa ilman mai-  
sematyölupaa.

Kun otettiin huomioon yleiskaavan yleispiirteisyys maankäytön suunnitelmana  
ja että kysymyksessä olevassa yleiskaavassa rantaan tukeutuvan pientalovaltai-  
sen asuntoalueen (APR) käyttäminen rakentamiseen ja muihin käyttötarkoituk-  
siin tarkentui yksityiskohtaisemmassa kaavoituksessa ja muussa suunnittelussa  
sekä osin vielä mahdollisen myöhemmän asemakaavan toteuttamiseksi tarpeel-

---

<sup>100</sup> HE 79/1996 vp, esityksen pääasiallinen sisältö.

lisissä lupamenettelyissä, jolloin alueella havaittujen lepakoiden lisääntymis- ja levähdyspaikat oli mahdollista vielä tarkemmin rajata, yleiskaava ei hävittänyt eikä heikentänyt alueella havaittujen lepakkolajien lisääntymis- eikä levähdyspaikkoja. Yleiskaavassa oli siten otettu huomioon luonnonarvojen vaaliminen.

Ratkaisussa KHO 2011:54 katsottiin, että osayleiskaavaan liittyvien selvitysten perusteella valittajien tilojen alue soveltui sijaintinsa ja maastonmuotojensa sekä luontoon, maisemaan ja rakennettuun ympäristöön liittyvien arvojensa vuoksi erityisen hyvin virkistysalueeksi. Kun otettiin huomioon selvityksissä valittajien tilojen alueella sijaitsevan lammen ja sen ympäristön luonnonarvoista esitetty sekä luonnonsuojelulain 10 §:n 2 momentissa säädetty luonnonsuojelualueen perustamisen yleiset edellytykset, lampi ympäristöineen oli voitu osoittaa osayleiskaavassa SL-alueeksi. Kun otettiin lisäksi huomioon valittajien tilojen sijainti kaupunkialueella ja toisen tilan alueelle osayleiskaavassa osoitettu asunto-alue (A) sekä MRL 101 §:ssä säädetty lunastusvelvollisuus, osayleiskaavasta ei aiheutunut maanomistajille kohtuutonta haittaa eikä vaatimusta maanomistajien yhdenvertaisesta kohtelusta ollut syrjäytetty.

Tapauksessa KHO 25.10.1999 taltio 2853 katsottiin, että LSL 49 §:n 1 momentin vaatimukset on otettava huomioon jo rantakaavaa vahvistettaessa. Kun kuitenkin otettiin huomioon isoapollon lisääntymispaikkojen sijainti alueella ja näiden alueiden koko, mahdollisuus määrätä tarkemmin rakennusalojen sijoittamisesta rakennuspaikalla sekä kaavassa jo annettu suojelumääräys (sl), korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei rakennuspaikkoja oltu voitu jättää vahvistamatta ympäristökeskuksen päätöksessä mainituilla perusteilla.

Ratkaisun KHO 2009:77 mukaisessa asiassa, asemakaavalla olisi mahdollistettu venesataman laajennus linnustollisesti arvokkaan alueen läheisyydessä. Suomenojan allasta ei ollut ilmoitettu lintudirektiivissä tarkoitetuksi erityiseksi suojelualueeksi (SPA). Kysymyksessä ei myöskään ollut sellainen alue, joka olisi täyttänyt lintudirektiivin 4 artiklasta ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevät kriteerit siten, että sitä olisi tullut kohdella SPA-alueena. Asemakaava-alue oli varsin pienialainen eikä alueen ja sen ympäristön maankäyttöä ollut ratkaistu yleiskaavassa. Asemakaavaa laadittaessa ei ollut riittävällä tarkkuudella selvitetty venesataman laajentamisen vaikutuksia alueen linnustollisiin arvoihin. Näin ollen kaava-asiakirjojen perusteella ei ollut mahdollista ratkaista, täyttikö asemakaava maankäyttö- ja rakennuslain 54 §:n 2 momentissa ja 39 §:n 2 momentissa säädetty vaatimukset luonnonarvojen vaalimisesta. Kun vielä otettiin huomioon lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan viimeisen virkkeen tulkintavaikutus, asemakaava ei tältä osin ollut perustunut maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä edellytettyihin riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin.

Tapauksessa KHO 20.1.2005 taltio 84 katsottiin, että suunnittelutarvealueeksi määrittäminen luontoarvojen perusteella edellyttäisi erityistä selvitystä luontoarvoista. MRL 16.2 §:n mukaan suunnittelutarvealuetta koskevia säännöksiä sovelletaan myös sellaiseen rakentamiseen, joka ympäristövaikutusten merkittävyyden vuoksi edellyttää tavanomaista lupamenettelyä laajempaa harkintaa.



#### 4.3.4. Luontoarvot valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa

MRL 22.2 §:n mukaan valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) voivat koskea mm. asioita, joilla on merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön tai valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN.

Valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon VAT:n alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta.

Maakuntakaavan sisältövaatimuksia koskevan MRL 28 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavaa laadittaessa on VAT otettava huomioon siten kuin siitä lain 24 §:n 2 momentissa säädetään (*"(m)aaakunnan suunnittelussa ja muussa alueiden käytön suunnittelussa on huolehdittava valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden huomioon ottamisesta siten, että edistetään niiden toteuttamista."*)

MRA 10 §:n 1 momentin mukaan maakuntakaavan selostuksessa esitetään selvitys kaavan suhteesta VAT:iin.

VAT:n yleistavoitteet on rinnastettavissa lakien tavoitepykäliin, joilla on lähinnä soveltamisalaa kuvaava ja julistuksenomainen merkitys. VAT:n keskeinen sisältö täsmentyy yksityiskohtaisissa tavoitteissa. Seuraavassa arvioidaan kuitenkin lyhyesti yleistavoitteiden antamaa kuvaa seikoista, joilla voi olla vaikutusta luontoarvojen huomioimiseen.

VAT:n toimivaa aluerakennetta koskevasta osasta voidaan mainita yleistavoitteen osa *"...hyödyntämällä mahdollisimman hyvin olemassa olevia rakenteita"*.<sup>101</sup> Virkkeen voidaan katsoa antavan yleisen tavoitteen välttää turhaa uuden rakentamista ja siten implisiittisesti viittaa tavoitteeseen ympäristön muuttamisen minimoimisesta. Tätä käsitystä vahvistaa seuraavassa esitetty tavoite luonnonvarojen kestävästä käytöstä. Alueiden käytöllä tulee myös vahvistaa elinympäristöjen ekologista kestävyyttä. Tätä täsmennetään tavoitteella vähentää ympäristöhaittoja ja *tunnistaa poikkeukselliset luonnonolot*.

Virkkeen yleiskielellinenkin velvoittavuus on heikko, mutta sitä jonkin verran vahvennetaan tavoitteella vähentää *niitä*.<sup>102</sup> Sana *poikkeuksellinen* merkitsee määritelmänomaisesti tavallisesta poikkeavaa, erikoista tai harvinaista. Lähtökohtaisesti poikkeuksellinen on ankarahko raja, eikä vähäinen tavanomaisesta ympäristöstä erottuminen riittäisi. Luonnonolot merkitsee kasviston ja ilmaston muodostamaa kokonaisuutta, joten se ei sinänsä sisällä vaatimusta erityisyydes-

---

<sup>101</sup> Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta, 13.11.2008.

<sup>102</sup> Alisteinen sivulause tarkasti tulkittuna määräisi vähentämään luontoarvoja, mutta valtioneuvoston tarkoituksena lienee ollut viitata aiemmin mainittuihin ympäristövaikutuksiin. VAT 2008, s. 2.

tä.<sup>103</sup> Kokonaisuutena *poikkeukselliset luonnonolot* merkinnee samaa kuin *tavanomaista merkittävämmät luonnonarvot*.

VAT:n yksityiskohtaiset tavoitteet sisältävät myös kohtia, joilla on merkitystä luontoarvojen kannalta. Alueidenkäytön suunnittelussa on otettava huomioon alueen maa- ja kallioperän soveltuvuus suunniteltuun käyttöön. Virkkeen jatkossa puhutaan pilaantuneesta maasta, joten voidaan ajatella, että kohdan tarkoituksena on edellyttää teknistä ja terveydellistä sopivuutta rakentamiseen, eikä sen tarkoituksena ole esimerkiksi arvokkaiden kallioalueiden suojelu maanainesten otolta.<sup>104</sup>

Luontoarvojen turvaamisen kannalta erityisen merkittävä VAT:n lausuma on vaatimus edistää alueidenkäytöllä elollisen ja elottoman luonnon kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden monimuotoisuuden säilymistä. Luonnonsuojelun instrumentteja laajentavana on nähtävä *”(e)kologisten yhteyksien säilymistä suojelualueiden sekä tarpeen mukaan niiden ja muiden arvokkaiden luonnonalueiden välillä edistetään”*.<sup>105</sup> Tämä tuo nk. laikunsuojelun periaatteen yhdeksi alueiden käytön tavoitteeksi. Yleisenä ongelmana on nimittäin pidetty sitä, että harvinaisten lajien nykyisten elinympäristöjen turvaaminen ei välttämättä riitä varmistamaan kantojen pitkäkestoista kestävyyttä, jos esiintymisalueet pirstoutuvat yhtenäisestä verkostosta erillisiksi soluiksi. Tätä täsmennetään vielä myöhemmin toteamalla, että ekologisesti merkittäviä ja yhtenäisiä luonnonalueita ei tule tarpeettomasti pirstoa.<sup>106</sup>

Erityistavoitteissa linjataan, että alueidenkäytössä on varmistettava, että valtakunnallisesti merkittävät kulttuuriympäristöjen ja luonnonperinnön arvot säilyvät. Tältä osin tarkennetaan, että tällä käsitetään erityisten inventointien täsmentämiä arvoja, kuten valtakunnallisesti arvokkaita maisema-alueita.<sup>107</sup>

Maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon vesi- ja rantaluonnon suojelun tai virkistyskäytön kannalta erityistä suojelua vaativat vesistöt. Rantaan tukeutuva loma-asutus on suunniteltava siten, että turvataan luontoarvoiltaan arvokkaiden ranta-alueiden säilyminen.<sup>108</sup>

VAT edellyttää, että maakuntakaavoituksessa on sovitettava yhteen kiviaineshuolto- ja suojelutarpeet. Kiviainesten ottoon osoitettavien alueiden on perustut-

---

<sup>103</sup> <http://fi.wikipedia.org/wiki/Luonnonolot>, sivua muutettu 7.7.2010.

<sup>104</sup> Maaperällä tarkoitetaan yleisesti kallioperän päällä olevaa irtomaakerrosta.

<sup>105</sup> VAT 2008, s. 4.

<sup>106</sup> VAT 2008, s. 5.

<sup>107</sup> VAT 2008, s. 5.

<sup>108</sup> VAT 2008, s. 5.

tava arviointiin, jossa selvitetään alueiden luonto- ja maisema-arvot sekä toisaalta soveltuvuus vesi- ja kiviaineshuoltoon.<sup>109</sup>

VAT:n mukaan maakuntakaavoituksessa on otettava huomioon turvetuotantoon soveltuvat suot ja sovitettava yhteen tuotanto- ja suojelutarpeet. Turpeenotto-alueiksi varataan jo ojitettuja tai muuten luonnontilaltaan merkittävästi muuttuneita soita ja käytöstä poistettuja suopeltoja. Turpeenoton vaikutuksia on tarkasteltava valuma-alueittain ja otettava huomioon erityisesti suoluonnon monimuotoisuuden säilyttämisen ja muiden ympäristönäkökohtien sekä taloudellisuuden asettamat vaatimukset.<sup>110</sup>

VAT:n mukaisia luonto- ja kulttuuriympäristöinä erityisiä aluekokonaisuuksia ovat rannikkoalueet, Lapin tunturialueet sekä Vuoksen vesistöalue.<sup>111</sup>

#### 4.3.5. Luontoarvojen aiheuttamien menetyksien korvausvelvollisuudet maankäyttö- ja rakennuslaissa

MRL 43 §:n mukaan lupaa rakennuksen rakentamiseen ei saa myöntää siten, että vaikeutetaan yleiskaavan toteutumista. Lupa on kuitenkin myönnettävä, jos yleiskaavasta johtuvasta luvan epäämisestä aiheutuisi hakijalle huomattavaa haittaa eikä kunta tai, milloin alue on katsottava varatuksi muun julkisyhteisön tarkoituksiin, tämä lunasta aluetta tai suorita haitasta kohtuullista korvausta (ehdollinen rakentamisrajoitus). MRL 33.2 § sisältää vastaavan maakuntakaavaa koskevan ”*rahat tai lupa*”-säännöksen.

MRL:n mukaisten lupien epäämisestä aiheutuvan haitan korvaamisesta säädetään erikseen.

MRL 101 §:n mukaan, jos maa asemakaavassa tai 43 §:n 2 momentissa tarkoitettun määräyksen nojalla yleiskaavassa on osoitettu käytettäväksi muuhun tarkoitukseen kuin yksityiseen rakennustoimintaan eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen aluettaan, kunta tai, jos alue on kaavassa tarkoitettu tai osoitettu valtion tarpeisiin, tämä on velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen. Kohtuullista hyötyä arvioitaessa otetaan huomioon yleiskaavasta tai ranta-asemakaavasta maanomistajalle johtuva hyöty. Tämä lunastus- tai korvausvelvollisuus voi koskea maa- ja metsätaloutta varten osoitettua aluetta vain, jos kaavassa on asetettu sen käyttöä koskevia erityisiä rajoituksia. Kun vaaditaan lunastettavaksi vain osa omistajalle kuuluvasta, yleiskaavaan tai asemakaavaan otetusta yhtenäisestä alueesta, kunnalla tai valtiolla on oikeus lunastaa koko alue.

---

<sup>109</sup> VAT 2008, s. 5.

<sup>110</sup> VAT 2008, s. 6.

<sup>111</sup> VAT 2008, s. 8.

MRL 102 §:n mukaan kunnan tai valtion lunastus- tai korvausvelvollisuus tulee voimaan vasta kun maanomistajan hakemus saada poikkeus rajoituksesta on hylätty ja päätös on saanut lainvoiman. Kunta ja valtio vapautuvat lunastus- tai korvausvelvollisuudestaan, jos yleiskaavan tai asemakaavan muutoksen johdosta aluetta voidaan käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla yksityisiin tarpeisiin eikä lunastus- tai korvausvelvollisuutta koskevaa asiaa ole vielä lainvoimaisesti ratkaistu.

MRL 140 §:n 3 momentti sisältää erityisen säännöksen kaivamiseen tai louhimiseen liittyvän luvan epäämisestä. Sen mukaan, jos lupa kaivamiseen tai louhimiseen evätään yleiskaavassa olevan erityisen määräyksen nojalla taikka asemakaava-alueella, missä kaavaa ei ole päätetty muuttaa, lunastusvelvollisuudesta on voimassa, mitä maa-aineslain 8 §:ssä säädetään. Jos lupa muuhun toimenpiteeseen mainituilla alueilla evätään eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen maataan, hänellä on oikeus saada kunnalta tai, jos alue on tarkoitettu tai osoitettu valtion tarpeisiin, tältä korvaus vahingosta, joka hänelle siitä aiheutuu.

#### 4.4. Vesilain järjestelmä luontoarvojen turvaajana

##### 4.4.1. Luontoarvot vesilain mukaisessa lupamenettelyssä

Vesilaki on juuri uudistettu, mutta sen keskeiset periaatteet säilyvät aiemman mukaisena. Vesilaki ohjaa lähinnä vesien käyttöä ja rakentamista. Vesilain mukaan maanomistajalla on oikeus maan ojitamiseen viljelys- tai metsämaan kuivattamiseksi tai muunlaisen alueen käyttöä haittaavan veden poistamiseksi. Ojitus on kuitenkin tehtävä niin, ettei toiselle kuuluvalla alueella aiheudu vahingollista vettymistä tai muuta haittaa.

Uudistuksen myötä esimerkiksi ojitusta koskeva ennakkovalvonta tuli kattavamaksi. Muusta kuin vähäisestä ojituksesta tulee aina ilmoittaa valtion valvontaviranomaiselle 60 vuorokautta ennen ojitukseen ryhtymistä. ELY-keskus tarkastelee mahdollisia pilaamisvaikutuksia (YSL 28 §) ja edellyttää tarvittaessa luvan hakemista.

Keskeinen ero VL:n ja YSL:n mukaisessa lupamenettelyssä on vesilaissa sovellettava etuvertailun periaate. Luontoarvot ovat yksi etuvertailussa huomioitava tekijä. Eduskunnan ympäristövaliokunta totesi käsitellessään ehdotusta uudeksi vesilaiksi, että intressivertailulla tarkoitetaan entiseen tapaan selkeästi eri asiaa kuin ns. kustannus-hyötyvertailulla eri muodoissaan, koska yhteiskunta- tai liikeloudellisella kannattavuudella ei ole siinä merkitystä.<sup>112</sup> VL 3:4.1,2:n mukaan lupa myönnetään, jos hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituviin menetyksiin. Hyötyjä ja menetyksiä arvioidaan VL 3:6 ja 3: 7 perusteella, joissa on omat säännöksensä yleisten ja yksityisten hyötyjen ja menetysten osalta. Poikkeuksellisis-

<sup>112</sup> YmVM 22/2010 vp, kohta 3.6.

sa tilanteissa tulee kysymykseen VL 3:4.2:ssä tarkoitettu ehdoton luvanmyöntämisestä, joka säännös vastaa aikaisemman lain 2:5:ää. Lupaa ei saa myöntää, jos hanke muun ohella aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa.

Ratkaisussa KHO 2008:58 todettiin, että mahdollisuus vedenhankinnan järjestämiseen valittua vaihtoehtoa haitattomammalla tavalla, jos sellainen vaihtoehto todennäköisesti oli olemassa, oli intressivertailussa osaltaan otettava huomioon. Se seikka, että hakemuksen mukainen hanke kustannuksiltaan ehkä on muita vaihtoehtoja edullisempi, ei sellaisenaan merkinnyt valitun vaihtoehtoon etusijaa. Haittoina ja muina edunmenetyksinä oli otettava huomioon ennen muuta arvokkaan luonnonympäristön osan ainakin jonkinasteinen haitallinen muuttuminen ja muuttumisen vaara.

#### 4.4.2. Vesilain mukainen luontotyyppien suojelu

Vesilain 2 luvun 11 pykälässä säädetään eräiden vesiluontotyyppien suojelusta. Luonnontilaisen enintään kymmenen hehtaarin suuruisen fladan, kluuvijärven tai lähteen taikka muualla kuin Lapin maakunnassa sijaitsevan noron tai enintään yhden hehtaarin suuruisen lammen tai järven luonnontilan vaarantaminen on kielletty. Vesilain lisäksi tiettyjä vesiluontotyyppisiä on suojeltu myös metsälailla. Vesilain luontotyyppi ei edellytä erillistä rajauspäätöstä. Käytännössä suojelu toteutuu luvanhakuvelvollisuutena ja lupamenettelyn yhteydessä voidaan rajaukset asettaa määräyksin.

Hallituksen esityksessä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi (HE 79/1996 vp), jonka yhteydessä vanhaan vesilakiin lisättiin 1 luvun 15 a §, todetaan perusteluissa: *"...säännöksellä pyritään turvaamaan lampien ja pienten järvien säilyminen luonnontilaisina tai siinä luonnontilaa vastaavassa tilassa, jossa ne tällä hetkellä ovat.... ...Lampien ja pienten järvien merkitys biodiversiteetin turvaamisessa on suuri. Ne luovat etenkin metsäympäristössä tärkeitä ekosysteemien vaihtelua sekä luonnon monimuotoisuutta ylläpitäviä reuna- ja vaihettumisyöhykkeitä. Niiden merkitys useiden eläinlajien biologisen tuottokyvyn kannalta on huomattava. Usein ne ovat myös linnuille tärkeitä. Tehdyt pienvesiselvitykset osoittavat, että pienvesien määrä on veden pinnan laskemisen vuoksi ja muista syistä viime vuosikymmeninä huomattavasti vähentynyt. Näistä syistä ehdotetaan kiellettäviksi myös sellaiset toimenpiteet, jotka vaarantavat enintään yhden hehtaarin suuruisen lammen tai järven luonnontilan säilymisen..."*

Edellä mainitun lainkohdan mukainen toimenpide on kielletty riippumatta siitä, aiheutuisiko siitä lain tarkoittama vesistön muuttuminen, koska luonnontilaisuuden vaarantamistakaan ei sallita. Koska kyse on suotuisan suojelutason ylläpitämisestä, eikä poikkeuksesta jokaisen pienveden suojelusta, yksittäistapauksessa voidaan myöntää poikkeus mainituista kielloista, jos pykälässä tarkoitettujen pienvesien suojelutavoitteet eivät mainittavasti vaarannu. Vaarantumista olisi tulkittava samalla tavoin kuin luonnonsuojelulain 31 §:ssä. Vesilain mukaisen lupa-asian yhteydessä kysymys poikkeuksen myöntämisestä tutkittaisiin viran puolesta.

Poikkeamislupa on tarpeen riippumatta siitä, minkälainen hanke luontotyyppin vaarantaa. Toimivaltainen viranomainen on AVI. Usein poikkeaminen liittyy vesitaloushankkeeseen, jolloin AVI:n on otettava kysymys poikkeuksen tarpeesta huomioon viran puolesta lupa-asiaa käsitellessään ja poikkeuksen myöntäminen voidaan esikysymyksenä ratkaista samassa päätöksessä pääasian kanssa. Muuta kuin vesilain mukaista hanketta varten on haettava poikkeusta erikseen AVI:lta samaan tapaan kuin LSL:n poikkeuksia haetaan erikseen ELY:ltä.<sup>113</sup>

Luontoarvojen huomioimisesta vesilain mukaisessa lupamenettelyssä mielenkiintoinen esimerkki liittyy korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2005:57. Asiassa oli keskeisiltä osin kyse tärkeiden lähteikköalueiden ja harju-luonnon luontoarvojen turvaamisesta pohjavedenottohankkeen yhteydessä. KHO:n päätöksen mukaisesti luvan saajien on tarkkailtava muun ohella lähteiden ja lähteikköjen luonnonarvoja ja luonnontilaa ympäristökeskuksen hyväksymän tarkkailuohjelman mukaisesti.

Tarkkailussa on erityisesti kiinnitettävä huomiota tiettyjen keskeisten luonto-alueiden muutoksiin. Kun otetaan huomioon järvien virkistyskäytöstä saatu selvitys sekä Vähä-Pitkustan meromiktiaan perustuva erityinen luonnontieteellinen arvo, vedenkorkeuden mahdollinen haitallinen muutos merkitsee sellaista yksityisen ja yleisen edun loukkausta, että vesilain 1 luvun 15 §:ssä ja 2 luvussa tarkoitettu lupa on tältä osin tarpeen. Tämän vuoksi luvan edellytysten on täyttyttävä paitsi vesilain 9 luvun säännösten myös vesilain 2 luvun säännösten kannalta. Samoin lupamääräykset on asetettava myös vesistöjä koskevat 2 luvun säännökset huomioon ottaen.

Koska tehtyjen selvitysten perusteella ei ole riittävästi arvioitavissa, vaarantaako vedenotto pienennetyilläkin ottamismäärillä hankkeen vaikutusalueen lähteiden luonnontilaa, on erityisesti tarpeen asettaa määräys siitä, että jos vedenoton havaitaan vaarantavan lähteiden luonnontilaa, vedenottoa ei saa jatkaa, ellei luvan saaja ole saanut vesilain 1 luvun 17 a §:n 2 momentissa tarkoitettua poikkeusta.

Se seikka, että hakemuksen mukainen hanke kustannuksiltaan ehkä on joitakin selvitettävänä olleita vaihtoehtoja edullisempi, ei hankkeen tärkeyttä arvioitaessa sellaisenaan merkitse valitun vaihtoehdon etusijaa haitattomampiin ratkaisuihin nähden. Hankkeen kustannuksia ei oteta huomioon etujen ja haittojen vertailussa muutoin kuin vesilain 2 luvun 11 §:n 2 momentissa säädetyin osin. Haittoina ja muina edunmenetyksinä on otettava huomioon ennen muuta Lounais-Suomen oloissa poikkeuksellisen arvokkaan luonnonympäristön osien ainakin jonkinasteinen haitallinen muuttuminen ja muuttumisvaara. Huomioon otettavat vaikutukset voivat koskea niin pohjavettä, vesistöjä ja pienvesiä kuin maa-alueitakin. Lähteiden suojeluarvoihin sekä Immenjärven ja Pienen Mulkkulammin suojeluarvoihin ja käyttöön kohdistuva haitta ja sen vaara ovat vesilain 1 luvun 15 a ja 17 a §:n soveltamisesta riippumatta osaltaan huomioon otettavia myös etujen ja haittojen vertailussa. Tämän haittatekijän painoa vertailussa lisää varsinkin lähteiden erityinen arvo luontotyyppinsä edustajina.

---

<sup>113</sup> Lainattu Pärnänen 2012.

Toinen pohjavedenoton lähteisiin kohdistamia vaikutuksia koskeva päätös on KHO 21.1.2005 taltio 140. Kysymyksessä olevien suurten lähteiden katsottiin olevan luonnontilaisia huolimatta ranta-alueen metsänkäytöstä ja rakentamisesta. Vedenoton vaikutuksia määrättiin tarkkailtavaksi ja lupa myönnettiin määräajaksi. Vedenoton jatkaminen kiellettiin siinä tapauksessa, että vedenoton havaittaisiin vaarantavan lähteiden luonnontilaa. ISAVI on päätöksellään 17.2.2010, 25/10/2 (lainvoimainen) myöntänyt veden ottamiseen toistaiseksi voimassa olevan luvan, jonka lupamääräykset on kuitenkin tarkistettava määräajan jälkeen. Pohjaveden otolla ei ollut todettu olleen lähteiden luonnontilaa muuttavia vaikutuksia eikä sellaisia vaikutuksia ennakoitu aiheutuvan tulevaisuudessakaan.<sup>114</sup>

#### 4.4.3. Vesilaki täydentää ympäristönsuojelulakia vesiympäristön muuttamishankkeissa

Ympäristönsuojelulain ja vesilain välinen soveltamissuhde ei ole aina itsestään selvä ja ottaen huomioon lakien tietyt erot luontoarvojen huomioimisen kannalta, on tarpeen lyhyesti käsitellä sovellettavan lain määräytymistä.

Hallituksen esityksen mukaisesti YSL:n soveltamisalan suhde vesilakiin ratkaistaisiin lähinnä pilaantumisen ja sen aiheuttamistavan mukaisesti. YSL kattaisi lähtökohtaisesti kaiken vesiin kohdistuvan pilaantumisen sääntelyn. Eräiden pilaantumista välillisesti aiheuttavien toimintojen sääntely perustuu edelleen vesilain vesitaloushankkeita koskeviin säännöksiin.

Rakentamalla vesistöön tai muutoin vesistöä muuttamalla voidaan aiheuttaa vastaava seuraus kuin päästämällä ainetta vesistöön. Vesilain sääntelyn varaan jäisi vesiympäristön muuttaminen, josta aiheutuisi tiettyjä pilaantumiseen rinnastuvia seurauksia, kuten vesistön säännöstely. Näihin hankkeisiin ei liittyisi varsinaista ympäristönsuojelulain 3 §:ssä tarkoitettua päästöä. Vesitaloushankkeiden kuten esimerkiksi ojitus, ruoppausmassan otto ja läjitys, puutavaran pitäminen vesistössä ja kuivatusvesien pumppaus kuulu vesilain soveltamisalaan. Hankkeisiin sovellettaisiin siten vesilain menettely- ja harkintasäännöksiä ottaen kuitenkin huomioon ympäristönsuojelulain pilaantumista koskevat vaatimukset.<sup>115</sup>

#### 4.4.4. Vesilain mukaista hallintokäytäntöä<sup>116</sup>

PSAVI katsoi Sierilän voimalaitoksen lupapäätöksessä 31.5.2011, 32/11/2 (ei lainvoimainen), että yhden luonnontilaisen lähteen tuhoutuminen ei kokonaisuutena tarkastellen huomattavasti vaarantanut kyseisen luontotyyppin suojelutavoitteita, kun otettiin huomioon, että selvitysten mukaan vastaavia lähteitä on

---

<sup>114</sup> Lainattu Pärnänen 2012.

<sup>115</sup> HE 84/1999 vp, yksityiskohtaiset perustelut (2 §).

<sup>116</sup> Lainattu Pärnänen 2012.



20 kilometrin säteellä Sierilän voimalaitoksesta. Poikkeus luonnontilaisen lähteen muuttamiskiellosta voitiin myöntää.

Poikkeuksen myöntämisen edellytyksiä ei sen sijaan katsottu olevan Suoniemensuo 2:n turvetuotantoa koskevassa asiassa. ISAVI katsoi päätöksessään 18.6.2009, 55/09/1 tältä osin, että poikkeuksen myöntämisen edellytyksiä ei ollut olemassa ja että luonnontilaisen noron säilyminen edellytti sen valuma-alueen rajaamista pois turvetuotantoalueesta. Hakemus oli tosin kokonaisuudessaan hylättävä muulla perusteella. HAO pysytti päätöksen lopputuloksen päätöksellään 21.12.2010, 10/0711/3 (lainvoimainen). HAO lausui, että pienvesien suojaamisessa on ensisijaisesti kysymys luonnon monimuotoisuuden ja biologisen tuottokyvyn säilyttämisestä. Luonnontilaiset virtaavat purot ovat viime vuosikymmeninä ojitusten, perkausten ja metsätaloudellisten toimenpiteiden myötä vähentyneet, eräistä osista maata lähes tyystin kadonneet. VL 1:17a.2:ssa tarkoitettua suojelutavoitteiden vaarantumista on tulkittava samalla tavoin kuin LSL 31 §:ssä. Tietty toimenpide voidaan sallia, kunhan kyseisen luontotyypin suojelutavoitteet kokonaisuutena tarkastellen eivät ratkaisun kautta huomattavasti vaarannu. Kysymys ei siten ole vain asianomaisen yksittäisen kohteen suojelusta, vaan laajemmin tiettyyn tyyppiin kuuluvien pienvesien suojelutavoitteiden vaarantumisesta mahdollisen poikkeuksen seurauksena. Vaikka elinympäristötyyppejä *"purot ja norot"* esiintyykin Karstulan kunnan alueella erityisesti metsämaalla, luonnontilaisten uomien esiintyvyys erityisesti suoalueilla on alueen pienvesien suojelusuunnitelman perusteella hyvin vähäistä. Suoniemensuo 2:n luoteisosassa olevan luonnontilaisen uoman muuttaminen vaarantaisi huomattavasti suoalueilla sijaitsevien luonnontilaisten uomien suojelutavoitteita, eikä poikkeuslupan myöntämiselle ole edellytyksiä. Suoniemensuo 2:n luoteisosassa sijaitsevan luonnontilaisen uoman säilyminen edellyttää ympäristölupaviraston päätöksestä ilmenevästi uoman ja sen valuma-alueen rajaamista pois turvetuotantoalueesta.

#### 4.5. Maa-aineslain lupajärjestelmä luonnonsuojelun ohjauskeinona

##### 4.5.1. Maa-aineslain tavoitteena aineiden otto kestäväällä tavalla

Maa-aineslain (MAL) mukainen lupajärjestelmä on Suomessa poikkeuksellinen tapa säätää maiseman ja luontoarvojen säilyttämisestä. MAL säädettiin, koska suunnittelematon käyttö turmeli lukuisia, erityisesti Etelä-Suomen harjuja 80-luvun alkuun mennessä. Lisäksi sorakuoppien jälkihoito ja maisemointi jäi tekemättä ja pohjavesien suojaaminen jäi muiden vastuulle aiheuttamisperiaatteen vastaisesti.

Maa-aineslakiin myöhemmin eli vuonna 1997 (1 a §, 463/1997) lisätyn tavoitepykälän mukaan lailla pyritään aineiden ottoon ympäristön kestävää kehitystä tukevalla tavalla. Kuusiniemi et al. mukaan lain tavoitteet eivät kuitenkaan ole aineistoloudellisia, eikä se sisällä lunastusoikeutta tai pakkotoimioikeuksia kos-



kevia säännöksiä joilla kajottaisiin toisen omistamaan alueeseen (vrt. kaivoslaki).<sup>117</sup>

Laissa tarkoitettuja aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu kauniin maisemakuvan turmeltumista; luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista; huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa; tai tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantuminen, jollei siihen ole saatu vesilain mukaista lupaa.

Maa-aineslakia sovelletaan kiven, soran, hiekan, saven ja mullan ottamiseen (1 §:n 1 momentti). Maa-aineslaki koskee siten lähtökohtaisesti kaikkia kallioperän kiviaineksia ja muita maaperän aineksia paitsi turvetta.<sup>118</sup> Maa-aineslain ja kaivoslain soveltamisalat ovat toisensa pois sulkevia, joten soveltamisalan määrittäminen on tosiasiallisesti edellä esitettyä monimutkaisempaa. Osa kaivoskivennäisistä on maaperän normaaleja mineraaleja. Nämä kuuluvat maa-aineslain piiriin silloin kun hyödyntämistarkoitus ei erityisesti kohdistu niihin.

Maa-aineslain soveltaminen merkitsee yleensä sitä, että tarvitaan kyseisen lain mukainen lupa. Ottamisen käsite rajaa pois tasoittamisen, vaikka suojattava arvo voi hävitä toimenpiteestä. Tällöin sovellettavaksi voi tulla MRL 128 §:n mukainen maisematyölupa. Usein maa-aineslupan lisäksi tarvitaan ympäristölupa, kun toimintaan liittyy esimerkiksi kivenmurskaamista. Maa-aineslupaa ei tarvita rakentamisen yhteydessä irrotettujen ainesten ottaminen, toimenpiteen perusteessa lupaan. Ehtona edelliselle on käytön välittömyys eli vaikkapa varsinaisen tienrakentamisen alueelle. MAA 1 §:n mukaan lupia, jotka syrjäyttävät edellä esitetyin edellytyksin MAL:n mukaisen luvantarpeen ovat rakennuslupa, yleistielain mukainen tiesuunnitelma, yksityistielain mukainen tietoimituksen päätös, lunastuslain mukainen lunastuslupa, ilmailulain mukainen lupa yleisen tai yksityisen lentopaikan rakentamiseen tai pitoon, vesilaissa tarkoitettu lupa vesistöön rakentamiseen sekä muu näihin verrattavissa oleva lupa tai suunnitelma. Lupaa ei tarvita kotitarveottoon, mutta yli 500 kiintokuutiometrin määrästä on tehtävä ilmoitus valvontaviranomaiselle.

Ottamispaikat on sijoitettava ja ainesten ottaminen järjestettävä niin, että ottamisen vahingollinen vaikutus luontoon ja maisemakuvaan jää mahdollisimman vähäiseksi ja että maa-ainesesiintymää hyödynnetään säästeliäästi ja taloudelli-

---

<sup>117</sup> Kuusiniemi et al. 2001.

<sup>118</sup> Maankamaratoimikunta ehdotti mietinnössään 1975, että lain maankamaran ainesten ottamisesta soveltamisala olisi kattanut myös turpeen. Myöhemmin lainvalmistelussa turve kuitenkin poissuljettiin maa-aineslain soveltamisalasta. Ks. KM 1975:14 s. 144 säännösehdotus ja yksityiskohtaiset perustelut s. 123. Tätä ennen jo luonnonsuojelulakikomitea (KM 1966:A5) oli ehdottanut maa-ainesten – turve mukaan luettuna – ennakkovalvontasääntelyä. Myös luonnonsuojelutoimikunta (KM 1969:B24) ehdotti vastaavaa.

sesti eikä toiminnasta aiheudu asutukselle tai ympäristölle vaaraa tai kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa.

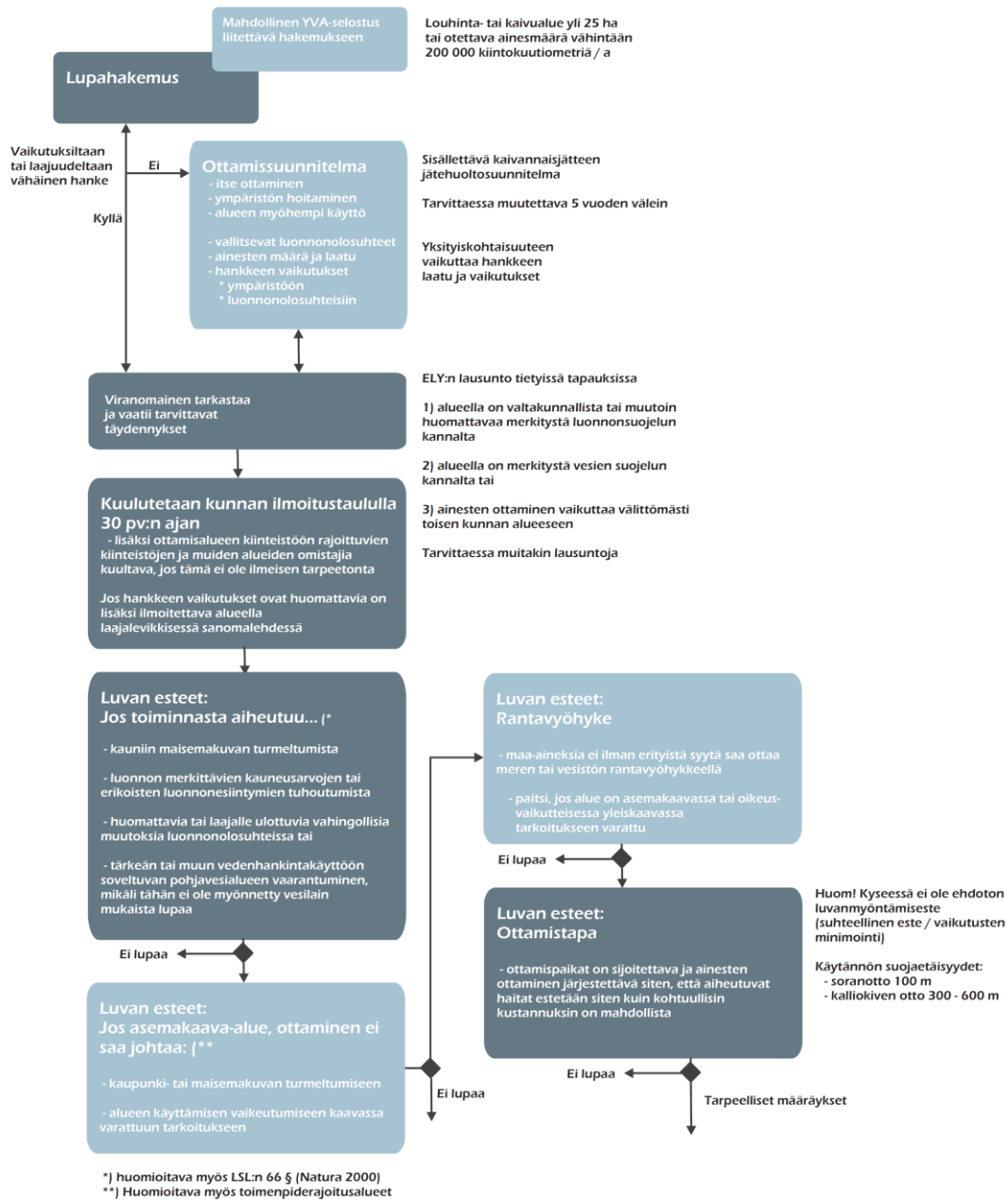
Lain mukaan aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu kauniin maisemakuvan turmeltumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista, huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa tai tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantuminen, jollei siihen ole saatu vesilain mukaista lupaa (3 §).

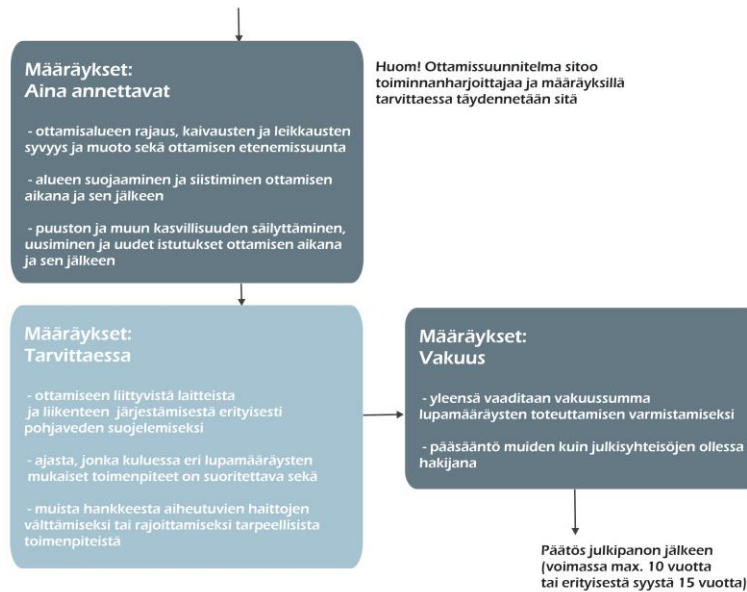
Alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on lisäksi katsottava, ettei ottaminen vaikeuta alueen käyttämistä kaavassa varattuun tarkoitukseen eikä turmele kaupunki- tai maisemakuvaa. Maa-aineksia ei saa ilman erityistä syytä ottaa meren tai vesistön rantavyöhykkeellä, ellei aluetta ole asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa osoitettu tätä tarkoitusta varten.

Maa-aineslain mukaisessa ottamissuunnitelmassa on esitettävä MAL 5 §:n 2 momentissa tarkoitetut selvitykset alueen luonnonolosuhteista ja hankkeen ympäristövaikutuksista (MAA 2.1 §).

#### **4.5.1. Maa-aineslain mukaisen luvan myöntämisedellytykset**

MAL:n erikoisuutena moniin muihin luonnonsuojelullisiin ohjauskeinoihin verrattuna on, että lupaviranomaisena toimii kunnan määräämä viranomainen. Tavanomaisesti pienissä kunnissa tämä on kunnanhallitus ja suuremmissa kunnissa jokin lautakunta. Tietyissä tapauksissa tarvitaan ELY-keskuksen lausunto. Tämän selvityksen kannalta keskeinen tällainen syy on, että ottamisalueella on valtakunnallista tai muutoin huomattavaa merkitystä luonnonsuojelun kannalta. MAL:n mukainen menettely on esitetty kuvassa 1.





Kuva 1. Maa-aineslain mukaisen lupamenettelyn kulku

MAL:n mukaan lupahakemus voidaan hylätä myös osittain. Lupa voidaan hyväksyä esim. horisontaalisesti rajoitetusti (esim. maisemaperuste), vertikaalisesti rajoitetusti (esim. pohjavesi) tai haettua lyhyemmäksi ajaksi.

KHO 1998:83: MAL:n myöntämisedellytykset määräytyvät MAL:n mukaan. MAL:n 6 §:n mukaan lupa maa-ainesten ottamiseen on myönnettävä, jos asianmukainen suunnitelma on esitetty, eikä ottaminen tai sen järjestely ole ristiriidassa 3 §:ssä säädettyjen rajoitusten kanssa. Puuston reunustama kallioalue ei erityisesti erottunut ympäristöstään. Kalliomuodostelmat, joiden laelta avautui vastaavanlainen merinäköala, olivat kunnan alueella tavallisia. Alue oli osa laajempaa kallioaluetta, jonka laki jäi ottamisalueen ulkopuolelle. Suunniteltua ottamisaluetta ei ollut yleisesti käytetty näköalapaikkana. Alueen virkistyskäyttö tai se seikka, että kysymyksessä oleva alue vahvistetussa seutukaavassa oli osoitettu virkistysalueeksi, ei maa-aineslain lupaharkinnassa sellaisenaan ole maa-aineslain mukaisen luvan välitön este. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että yhtiön alunperin hakemaa pienimuotoisempi maa-ainesten ottaminen kysymyksessä olevalla paikalla oli järjestettävissä.

Ratkaisussa KHO 31.12.1998 taltio 3051 korkein hallinto-oikeus totesi, että kysymyksessä oleva kallioalue oli loivarinteinen, eikä sen laelta avautunut ympäristöön näköalaa. Yhtiön hakemuksen mukaisesta maa-ainesten ottamisesta kysymyksessä olevalta alueelta ei voitu katsoa aiheutuvan MAL:n 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua kauniin maisemakuvan turmeltumista, luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista taikka huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa. Siten haetulle ottamiselle ei ollut MAL:n 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua estettä. Sen sijaan muut luvanmyöntämisedellytykset eivät tapauksessa täyttyneet.

Tapauksessa KHO 25.06.2003 taltio 1541 MAL:n mukaisessa asiassa liito-oravan kolopuita oli ottoalueen sisäpuolella. Tämä merkitsisi suunniteltu maa-ainesten ottaminen liito-oravan LSL:n 49 §:n 1 momentissa tarkoitettujen lisääntymis- ja

levähdyspaikkojen hävittämistä tai heikentämistä. MAL:n 1 §:n 2 momentista katsottiin seuraavan, että LSL:n 49 §:n 1 momentissa tarkoitettua kielto estää maa-aineslupan myöntämisen kiellon kohteena olevalle alueelle.

#### 4.5.1. Maa-aineslain mukainen korvausvelvollisuus

Jos lupa ainesten ottamiseen on lainvoimaisesti evätty eikä maanomistaja voi käyttää maataan maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen tai muuhun vastaavaan kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen, on kunta tai, jos alueella on luonnonsuojelun kannalta valtakunnallista merkitystä, valtio velvollinen omistajan niin vaatiessa lunastamaan alueen (8 §).

### 4.6. Kaivoslaki ratkaisee kaivoshankkeen edellyttämän ympäristön muutoksen hyväksyttävyyden

#### 4.6.1. Uuden kaivoslain tavoitteet ainestaloudellisia ja suojelullisia

Kaivoslain tarkoituksena on edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä (1 §). Erityisesti tulee ottaa huomioon mm. toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö. Lain tarkoituksena on lisäksi mm. ehkäistä toiminnasta aiheutuvat haitat ja vahingot ja varmistaa haitan tai vahingon aiheuttajan korvausvelvollisuus. Kaivostoiminnan tarkoituksena on uusiutumattomien luonnonvarojen hyödyntäminen, ja toiminta vaikuttaa keskeisellä tavalla maankäyttöön ja ympäristöön. Sen vuoksi lain tarkoituksena on ottaa huomioon myös kestävä kehitys, hyötyjen ja haittojen vertailu, luonnonvarojen säästeliäs käyttö, haittojen minimoinnin periaate ja aiheuttamisperiaate.<sup>119</sup>

Vaikutuksilla ympäristöön tarkoitetaan mm. luvan mukaisesta toiminnasta aiheutuvia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia ihmisten viihtyvyyteen, kasvillisuuteen, eliöihin, luonnon monimuotoisuuteen, maisemaan ja kulttuuriperintöön.

Kaivoslain mukaisessa toiminnassa on periaatteena muun ohella, että toiminnan vaikutuksista sekä vahinkojen ja haitallisten vaikutusten ehkäisemis- ja vähentämismahdollisuuksista on riittävä selvyys ja niin pitkälle kuin mahdollista estetään vahingot ja toiminnasta aiheutuvat haitalliset vaikutukset ja poistetaan käytöstä haitallisia vaikutuksia aiheuttavat toiminnot tai, jos tämä ei ole mahdollista, korvataan ne vähemmän haitallisilla sekä korvataan toiminnasta aiheutuneet haitat ja vahingot (6 §). Hallituksen esityksen mukaisesti pykälän tavoitteena on täydentää mm. YSL:n selvilläölovelvollisuutta.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> HE 273/2009 vp, s. 70.

<sup>120</sup> HE 273/2009 vp, s. 75.

#### 4.6.2. Luontoarvot malminetsinnässä

Malminetsintälupa on muun ohella oltava, jos etsinnästä voi aiheutua maisemallisten tai luonnonsuojeluarvojen heikentymistä (9 §). Malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa; harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista tai merkittävää maisemallista haittaa (11 § 2 momentin 3-5 kohdat). Asiaa arvioidaan tapauskohtaisesti. Maisemallisten arvojen heikentyminen tarkoittaa muita kuin väliaikaisesti maisemaa muuttavia toimenpiteitä.<sup>121</sup> Malminetsintälupaa on haettava, jos malminetsinnän vaikutuksia maiseman erityis- tai ominaispiirteiden säilyttämiseen ja ylläpitoon on tarpeen arvioida lupaharkinnassa. Malminetsintälupa on tarpeen myös, jos malminetsintää olisi tarkoitus tehdä alueella, jolla on *harvinaisia* tai *arvokkaita luonnonesiintymiä*, rauhoitettujen ja uhanalaisten lajien lisääntymis- ja levähdyspaikka tai muita luonnonsuojeluarvoja.<sup>122</sup>

Edellä esitetyssä on keskeistä huomioida, että luvantarvetta ei ole kytketty LSL:in säännöksiin. Hallituksen esityksessä ei lainkaan viitata LSL:iin. Luonnonesiintymän käsitettä ei ole tarkemmin eritelty, mutta sillä tarkoitettaneen sekä elollisen että elottoman luonnon merkittäviä ilmentymiä. Lisäksi käsite "*muu luonnonsuojelualue*" jättää viranomaiselle kohtalaisen paljon harkintavaltaa luvantarpeen arvioimiseksi.

Kun malminetsintälupa on rauennut tai peruutettu, malminetsintäluvan haltijan on muun ohella saatettava alue mahdollisimman luonnonmukaiseen tilaan (15. 1 §:n 1 kohta)<sup>123</sup>. Yleensä jälkitoimenpiteet eivät laajuudeltaan ja laadultaan ole merkittäviä. Poikkeuksena kuitenkin malminetsintäalueet, joilla on tehty suu-rehkoja tutkimuskaivantoja tai -ojia taikka koelouhintaa tms. Useimmiten toiminta lakkaa tähän vaiheeseen, sillä vain harva hanke etenee kaivokseksi.<sup>124</sup>

#### 4.6.3. Kaivoslupa ja luontoarvot

Kaivosluvan haltija on velvollinen huolehtimaan siitä, että kaivostoiminnasta ei aiheudu huomattavaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle (18 §). Hallituksen esityksen mukaan yleisten ja yksityisten etujen turvaamisen kannalta keskeisiä ovat muun muassa malminetsinnän ja kaivostoiminnan vaikutukset ympäristöön, maisemaan ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö ja luonnonsuojelu.<sup>125</sup> Kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti on suunniteltava

<sup>121</sup> HE 273/2009 vp, s. 78.

<sup>122</sup> HE 273/2009 vp, s. 78.

<sup>123</sup> Vastaavat jälkitoimenpiteet edellytetään kullanhuuhdonalle 29 §:ssä.

<sup>124</sup> HE 273/2009 vp, s. 83.

<sup>125</sup> HE 273/2009 vp, s. 43.

siten, että niistä ei aiheudu kaivostoiminnan kokonaiskustannukset huomioon ottaen kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta (19.3 §). Itse kaivosvaiheessa luonnonarvoja ei suojella tätä tarkemmin.

Malminetsintälupaa, kaivoslupaa ja kullanhuuhtontalupaa koskevassa lupahakemuksessa on esitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen ja luotettava selvitys toiminnan ympäristö- ja muista vaikutuksista ottaen huomioon suunniteltujen toimenpiteiden laatu ja laajuus (34.2 §:n 6 kohta). Hallituksen esityksen mukaan selvitys ympäristövaikutuksista tehdään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 25 §:ssä tarkoitetussa laajuudessa.<sup>126</sup>

Hallituksen esityksen mukaan hakemuksessa tulisi olla selvitys luonnonsuojelulain, erämaalain ja muinaismuistolain nojalla aluetta koskevista rajoituksista. Hakemuksessa on esitettävä tiedot alueen ympäristöstä, esimerkiksi luonnonsuojelualueista ja tärkeistä tai muista vedenhankintakäyttöön soveltuvista pohjavesialueista. Lupahakemukseen on liitettävä tarvittaessa selvitys luonnonsuojelulain 65 §:ssä tarkoitetusta arvioinnista ja ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994) mukainen ympäristövaikutusten arviointiselostus (34.3 § 2 kohta).

Malminetsintälupa, kaivoslupa ja kullanhuuhtontalupa myönnetään, jos hakija osoittaa, että kaivoslaissa säädetyt edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole 46 §:n mukaista estettä. Luontoarvot ei ole tunnistettu tekijä kaivoslain 46 §:n mukaisissa luvanmyöntämisesteissä. Lain 45 §:n mukaisesti etsintävaiheessa ei saada aiheuttaa 11.2 §:n mukaista haittaa luonnonolosuhteille. Sen sijaan itse kaivostoiminnalle este on vain huomattava haitta yleiselle tai yksityiselle edulle (18 §).

Lain 48.2 §:n mukaan kaivoslupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa *huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia* eikä mainittuja vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa. Hallituksen esityksessä puolestaan käytetään sanamuotoa *erittäin merkittäviä vahingollisia ympäristövaikutuksia*. Tällöin lupaa ei olisi mahdollista myöntää, vaikka kaivosluvan myöntämisen edellytykset muuten täyttyisivät. Hallituksen esityksen mukaisesti *”(k)äytännössä säännöksen soveltaminen voisi tulla harkittavaksi ainoastaan suurten kaivoshankkeiden yhteydessä. Tällöinkin lähinnä poikkeuksellisesti, koska yleensä muun muassa lupamääräyksin voidaan estää momentissa tarkoitetut seuraukset.”* Säännöksessä on kyse yleisarvioinnista, esimerkiksi arvokkaan maisema-alueen tuhoutumisesta tai alueiden tulemisesta elinkelvottomaksi, mutta ei yksityiskohtaisesta terveyshaittojen tai muusta ympäristön pilaantumisen arvioinnista. Säännöksen nojalla erittäin merkittävien vahingollisten ympäristövaikutusten aiheuttamista ei voida pitää hyväksyttävänä, vaikka kaivoshanke toteutuessaan muuten toisi huomattavaa hyötyä kaivostoiminnan harjoittajalle sekä yleiselle edulle.<sup>127</sup>

<sup>126</sup> HE 273/2009 vp, s. 93.

<sup>127</sup> HE 273/2009 vp, s. 105.

Edellä esitetyssä on tärkeätä kiinnittää huomiota siihen, että säännöksellä turvataan nimenomaisesti mm. luonnonsuojelullisia arvoja – ei pilaantumisen torjuntaa - ja erityisesti juuri maisemaan liittyen. *Alueiden elinkelvottomuuden* käsitettä ei ole täsmennetty, mutta perustelutekstin kontekstista päätellen sen voidaan arvioida tarkoittavan elinkelvottomuutta ihmiselle, ei esimerkiksi luontohabitaateille. Kun otetaan huomioon LSL:n 13.2 §:n ja erämaalain säännökset, on 48.2 §:n katsottava täydentävän näitä sellaisten merkittävien maisema-alueiden osalta, jotka eivät kuuluisi edellä mainittujen erityisen suojelun piiriin. Kokonaisuudessaan säännöksen tarkoituksena lienee erityisesti mahdollistaa ympäristön muuttamisesta seuraaviin erittäin merkittäviin vaikutuksiin puuttuminen, jotka eivät ole päästöperäisiä ja siten YSL:n harkinnan ulkopuolella. Perustelutekstillä säännöksen soveltamisala on rajattu poikkeuksellisiin tapauksiin.

#### 4.6.4. Kaivoslain suhde luonnonsuojelulakiin

Hallituksen esityksen mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on noudatettava muun muassa, mitä luonnonsuojelulaissa säädetään, kuten kumottavan lain 71 §:n 2 momentin nojalla. Lupaharkinnassa noudatettavia keskeisiä luonnonsuojelulain säännöksiä ovat 4 §:n kansainvälisiä sopimuksia, 2 luvun luonnonsuojelusuunnitelmia, 3 luvun luonnonsuojelualueita ja luonnonmuistomerkkejä, 4 luvun luontotyyppien suojelua, 5 luvun maiseman suojelua, 6 luvun eliölajien suojelua ja 10 luvun Natura 2000 -verkostoa koskevat säännökset.

Luonnonsuojelulain soveltamisesta seuraa muun muassa, että lupaa ei voida myöntää, jos esimerkiksi erityisesti suojeltavan lajin tai luontodirektiivin liitteen IV b:in sanotun tiukan suojelun lajin esiintymispaikka olisi vaarassa heikentyä tai hävitä luvan mukaisen toiminnan seurauksena, ellei luvan hakija ole saanut luonnonsuojelulain nojalla lupaa poiketa rauhoitusmääräyksistä. Lupaharkinnassa olisi myös noudatettava, mitä luonnonsuojelulain nojalla on säädetty tai määrätty muun muassa kansallispuistoista ja muista suojelualueista sekä asetuksella erikseen rauhoitettavaksi säädettyistä eläin- ja kasvilajeista. Oikeuskäytännössä vesilain eräiden säännösten soveltaminen on rinnastettu luonnonsuojelulain soveltamiseen (KHO 2008:10).

Lupa-asiaa ratkaistaessa olisi myös noudatettava, mitä erämaalaissa ja muinaismuistolaissa säädetään. Lupaharkintaan vaikuttaisi siten muun muassa erämaalain 1 §:ssä säädetty erämaa-alueiden perustamistarkoitus, 6 §:n kaivos-toimintaa koskeva erityissäännös ja 7 §:ssä tarkoitettu hoito- ja käyttösuunnitelma.

Kaivosmineraalien ottaminen on suoraan luonnonsuojelulain 13 §:n 2 kohdan perusteella kielletty luonnonsuojelulain nojalla perustetuissa kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa. Hallituksen esityksessä luonnonsuojelulaiksi todetaan ”(k) aivostoiminnan ja luonnonsuojelun ristiriitatilanteet ovatkin ratkaistavissa



*siten, että ennen lopullisten maankäyttöpäätösten tekemistä erikseen harkitaan asian merkittävyys sekä luonnonsuojelun että kaivostoiminnan kannalta.”<sup>128</sup>*

Lisäksi geologinen tutkimus ja malminetsintä on näillä alueilla sallittua vain alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen luvalla (luonnonsuojelulain 15 §:n 6 kohta). Kallanhuuhdonta suoritetaan kuitenkin vanhoilla alueilla, joille kaivospiirit on perustettu ennen LSL:n voimaantuloa. Malminetsinnän ei pääsääntöisesti katsota aiheuttavan luonnonsuojelulain nojalla kielletyiksi katsottavia vaikutuksia. Poikkeuksen muodostavat luonnonpuistot ja kansallispuistot, joiden alueelle kohdistuvat hakemukset ovat harvinaisia ja vaativat usein tavanomaista laajemman tarkastelun eri viranomaisissa. Luontotyyppien ja eliölajien suojelun osalta valtauspäätöksiin liitetään tutkimustoimenpiteitä rajaavia lupaehtoja tai ajallisia rajoituksia. Lausuntomenettelyllä varmistetaan mahdollisten lupamääräysten tarve tai Natura-arvioinnin kynnyksen ylittymisen.<sup>129</sup>

#### 4.7. Metsälain luonnonsuojelullinen sääntely

##### 4.7.1. Metsäsääntelyn tavoitteena kestävä metsätalous

Jo 1500-luvulta alkanut metsänkäytön rajoittaminen on tähdännyt taloudellisten etujen turvaamiseen (= puuntuotannon jatkuvuuteen). Ensimmäinen metsäsuojeluratkaisu oli Aleksanteri I päätös Punkaharjun metsien hakkuukiellosta.

Metsälain tavoitteena on kestävän metsätaloudellisen tuoton edistäminen ja biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen. Luonnonsuojelulliset aspektit tulivat metsälain uudistamisen yhteydessä uutena tavoitteena mukaan verrattuna vanhaan yksityismetsälakiin (412/1967), joka tähtäsi vain metsänkasvun ja puuntuotannon jatkuvuuteen. Muutoksen taustalla oli muun ohessa Rion metsäperiaatteiden hyväksyminen. Metsälakia ei sovelleta muun lain nojalla suojeltuihin tai niihin rinnastettaviin alueisiin. Tällaisia ovat LSL:n mukaiset suojelualueet; MRL:n kaavalla suojellut alueet; erämaalain mukaiset alueet (pois lukien suojametsäsääntely); asemakaava-alueet sekä alueet, joilla on toimenpiderajoitus asemakaavan laatimiseksi. Edellä mainittu ei kuitenkaan päde päinvastoin: LSL:a sovelletaan rinnan metsälain kanssa (luontotyyppien ja maiseman suojelu, Natura 2000 –verkostoa koskevat erityissäännökset, erityisesti suojeltavat lajit jne.).

Metsäsuunnittelu perustuu kokonaisuuteen, joka koostuu myös metsälain ulkopuolisista elementeistä. Valtakunnalliset metsien inventoinnit (ei mainittu metsälaissa), metsätalouden alueelliset tavoiteohjelmat, joita Metsäkeskukset toteuttavat toimivalta-alueillaan, sisältävät yleisluontoisia, oikeudellisesti sitomattomia tavoitteita ja toimenpide-ehdotuksia. Metsäsuunnitelma on pakollinen yhteismetsille, sellainen voidaan vapaaehtoisesti laatia myös esim. kylää vastaaval-

<sup>128</sup> HE 79/1996 vp, yksityiskohtaiset perustelut (17 §).

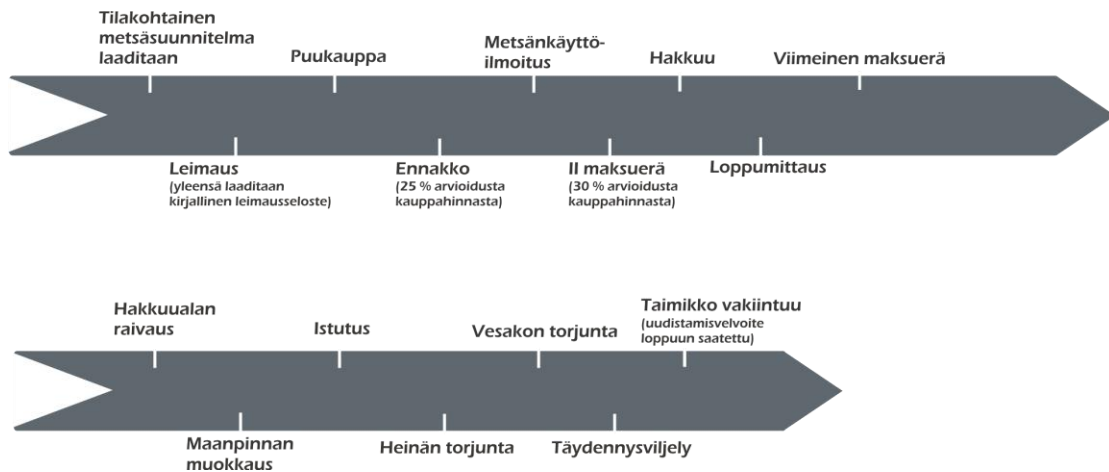
<sup>129</sup> HE 273/2009 vp, s. 14.

le alueelle. Metsäkeskus laatii metsäsuunnitelman yhdessä metsänomistajien kanssa. Kestävän metsätalouden rahoitusta koskeva laki edellyttää toimenpidesuunnitelman tai toteutusselvityksen. Lisäksi Metsähallitus laatii valtion metsiin alue-ekologisia suunnitelmia, joilla voi olla luonnonsuojelun näkökulmasta olennainen merkitys.

Metsän hoitaminen perustuu kahteen päähakkuutyyppiin: kasvatushakkuu (harvennus) ja uudistushakkuu (päätehakkuu). Kasvatushakkuussa on alueelle jätettävä riittävästi kasvatuskelpoista puustoa. Maa- ja metsätalousministeriön päätöksen (224/1997) 3 §:ssä on taulukoitu runkolukumäärä suhteutettuna tiettyihin muihin tekijöihin (maantieteellinen alue, valtapuulaji, kasvupaikan laatu, puuston valtapituus). Päätehakkuun saa tehdä, kun puusto on saavuttanut riittävän järeyden tai iän. Em. MMM:n päätöksen 4 § määrittelee edellytykset tarkemmin. Hakkuu on sallittu myös, jos erityiset syyt puoltavat sitä. Tällaisia perusteita ovat mm. vajaapuustoisuus, heikko tuotanto tai puun lyhytkiertoisuus. Päätehakkuu johtaa uudistamisvelvollisuuteen. Päätehakkuussa voidaan säästää ns. jättöpuita, joiden avulla pyritään vaalimaan esim. lajien olemassa olon edellytyksiä.

Päätehakkuun jälkeen metsä on erityistapauksia lukuun ottamatta uudistettava. Kohtuullisessa ajassa on saatava aikaan taloudellisesti kasvatuskelpoinen taikamikko, jonka kehittymistä muu kasvillisuus, kuten heinikko, ei välittömästi uhkaa. MMM:n päätöksen (224/1997) 7 §:ssä on kasvupaikoittain määritelty kasvatuskelpoiset puulajit. Metsän uudistamisen menetelmiä ovat luontainen uudistaminen, istutus tai kylvö taikka yhdistelmä edellisistä. Teoreettinen mahdollisuus on myös jatkuva kasvattaminen (ts. vähittäinen hakkuu ja uudistaminen).

Ennen hakkuuta maanomistajan taikka hallintaoikeuden tai muun sellaisen erityisen oikeuden haltijan on tehtävä metsänkäyttöilmoitus. Ilmoitus on tehtävä vähintään 14 vrk ja enintään 2 vuotta ennen hakkuun tai toimenpiteen aloittamista. Jos maankäyttömuotoa samalla muutetaan, on ilmoitettava uusi käyttömuoto. Metsän uudistamisen prosessi on esitetty kuvassa 2.



Kuva 2. Metsänuudistamisen prosessi<sup>130</sup>

#### 4.7.2. Kestävän metsätalouden rahoituslaki

Kestävän metsätalouden rahoituslain (1094/1996)<sup>131</sup> perusteella yksityiset metsänomistajat saavat valtion tukea ja lainaa metsänhoito- ja parannustöihin sekä tukea luonnon monimuotoisuuden edistämiseen.

Ympäristötuki maksetaan korvauksena hakkuutulon menetyksistä, kun tärkeä elinympäristö jätetään luonnontilaan sopimuksen mukaiseksi määräajaksi, nykyisin kymmeneksi vuodeksi. Luonnonhoitohankkeiden toimenpitein maanomistajat edistävät metsäluonnon monimuotoisuuden säilyttämistä esimerkiksi hoitamalla ja kunnostamalla tärkeitä elinympäristöjä, parantamalla vaateliiden kasvi- ja eläinlajien elinoloja, lisäämällä lahopuiden määrää tai puuston rakennetta muuttamalla, estämällä tai korjaamalla aiempien metsäojitusten vesistöhaittoja tai muuten metsätalouden vesiensuojelua edistämällä, edistämällä luonnonarvoiltaan arvokkaiden soiden palautumista luonnontilaan, hoitamalla maisemallisesti ja kulttuurihistoriallisesti arvokkaita metsiä, edistämällä talousmetsien virkistys- ja monikäyttöä tai lisäämällä monimuotoisuutta.<sup>132</sup>

#### 4.7.3. Maankäyttömuodon muuttaminen metsälain mukaan

Metsälaki ei estä maankäyttömuodon muuttamista, mutta asiasta on tehtävä metsänkäyttöilmoitus, josta aiottu käyttötarkoitus selviää (Metsäl 14.1 § ja metsäasetus (1200/1996) 9.1 §).<sup>133</sup> Pelloja raivataan tyypillisesti met-

<sup>130</sup> Kiviniemi 1996, s. 38.

<sup>131</sup> Lakia ollaan uudistamassa, ks. HE 270/2010 vp.

<sup>132</sup> Suo- ja turvemaastrategia 2011, s. 48.

<sup>133</sup> Ks. esim. Kiviniemi 1997, s. 73 sekä Kuusiniemi et al. 2001, s. 557. HE 79/1996 vp, yleisperustelut.

sätalousmaasta. Peltomaan raivaaminen on Suomessa perinteisesti ollut vapaata: sitä ei nykyisinkään ole rajoitettu, eikä siihen tarvita minkäänlaista lupaa.<sup>134</sup> Tämä koskee myös ojitusta ja muita parannustoimenpiteitä sekä myöskin viljelystapaa eli nämä ovat kaikki vapaasti toteutettavissa<sup>135</sup> YSL:n säännöksistä peltoviljelyssä merkitystä on lähinnä pohjaveden pilaamiskiellolla (8 §), joka voi rajoittaa esimerkiksi lannoitteiden käyttöä. Lisäksi YSL:n nojalla annettu nitraattiasetus (931/2000) sisältää hyvän maatalouskäytännön ohjeet, jotka ovat osin pakottavia määräyksiä. Nitraattiasetuksella on määrätty mm. lannoituksen vähimmäisetaisyysistä vesistöistä. Maatalouden ympäristöllinen ohjaus perustuu kuitenkin lähinnä tukijärjestelmään.

Ratkaisun KHO 2003:38 mukaisessa asiassa hakkuu sallittiin metsänkäyttöilmoituksen mukaisesti niin, että sanotuilla kuvioilla olevat liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikat eli pesäpuut, muut kolopuut näitä ympäröivine suoja- ja ravintopuineen sekä tarpeellisine kulkuyhteyksineen jätettiin riittävän laajoina hakkuun ulkopuolelle. Yksityiskohtainen rajausta oli ennen hakkuiden aloittamista laadittava yhteistyönä ympäristökeskuksen ja metsäkeskuksen kesken. Hakkuuta ei saanut toteuttaa liito-oravan lisääntymisaikana.

Metsälaki rajoittaa ojitusta ainoastaan erityisen tärkeiden elinympäristöjen osalta. Esimerkiksi metsälannoitus ei edellytä metsänomistajalta mitään hallinnollisia toimenpiteitä, mikäli kyseessä ei ole Metsäl 10 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitettu elinympäristö, jolloin metsänkäyttöilmoitus on tarpeen.

Metsälain mukaisen suojelun integroimisesta muuhun ympäristölliseen päätöksentekoon kuin metsänhoitoon ja -käyttöön ei ole säädetty. Metsälaissa tarkoitettujen luontotyyppien voivat kuitenkin vaarantua muunkin ympäristön käytön yhteydessä.<sup>136</sup>

#### 4.7.4. Metsäluontotyyppien turva metsälain nojalla

Metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeiden elinympäristöjen turvasta säädetään metsälain 10 §:ssä. Sen mukaan luonnontilaisten tai luonnontilaisen kaltaisten sekä ympäristöstään selvästi erottuvien säännöksessä lueteltujen elinympäristöjen hoito- ja käyttötoimenpiteet tulee tehdä elinympäristöjen ominaispiirteet säilyttävällä tavalla.

Metsälain 3 §:n mukaan metsätalousmaata voidaan ottaa myös muuhun käyttöön, jolloin metsälakia ei enää sovelleta. Esimerkiksi kaivostoiminta tai pelloksi raivaaminen on katsottava tällaiseksi muutokseksi alueen käyttötarkoituksessa. Tältä osin metsälain tuoma oikeussuoja luontoarvoille on heikko.

---

<sup>134</sup> Nordberg 2009, s. 185.

<sup>135</sup> Tosin vesilain mukaan lupa voi joissain tapauksissa olla tarpeen.

<sup>136</sup> Suora lainaus selvityksestä Pärnänen 2012, s. 24.

Metsälain 10.1 §:n mukaan metsiä tulee hoitaa ja käyttää siten, että yleiset edellytykset metsien biologiselle monimuotoisuudelle ominaisten elinympäristöjen säilymiselle turvataan. 10.2 §:ssä on lueteltu metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä elinympäristöjä. Jos elinympäristöt ovat luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia sekä ympäristöstään selvästi erottuvia, niitä koskevat hoito- ja käyttötoimenpiteet tulee 10.3 §:n mukaan tehdä elinympäristöjen ominaispiirteet säilyttävällä tavalla. Jos säilyttämisestä aiheutuisi metsäntuoton vähenemistä tai muuta taloudellista menetystä, mikä ei ole vähäistä, metsäkeskuksen tulee myöntää lupa toteuttaa hoito- ja käyttötoimenpiteet tavalla, josta asianomaiselle aiheutuva menetys jää vähäiseksi. 10.2 §:ssä mainittujen elinympäristöjen suojele ei edellytä rajauspäätöstä.<sup>137</sup>

Sinikka Pärnänen on käsitellyt tämän selvityksen kanssa rinnan toteutetussa tutkimuksessaan metsälain 10 §:n merkitystä YSL:n ja MAL:n mukaisessa päätöksenteossa. Seuraavassa on suorana lainauksena esitetty Pärnänen asiassa esittämä:

Turvetuotantoalueen lupahakemuksen luontoselvityksiä koskevan työryhmän muistiossa 5.2.2009 on todettu metsälain 10 §:ssä tarkoitetuista luontotyypeistä, että metsälakia sovelletaan metsien hoitoon ja käyttöön metsätalousmaaksi luetavilla alueilla, minkä vuoksi niiden esiintymisellä ei ole suoraa oikeusvaikutusta turvetuotannon harjoittamiseen. Niiden esiintyminen kuvaa kuitenkin alueen monimuotoisuutta, minkä vuoksi ne on syytä mainita luontovaikutuksia arvioitaessa.

Turvetuotannon ympäristölupahakemusten selvityksiä koskevassa AVI:en turveryhmän luonnoksen 30.6.2011 mukaan maastokäynneillä tehdään joka tapauksessa yleiskartoitukset, joihin kuuluu metsälain 10 §:n mukaisten metsien monimuotoisuuden kannalta erityisten tärkeiden elinympäristöjen selvittäminen. Luonnoksessa ei ole määriteltä, mikä merkitys näin saadulle tiedolle olisi annettava.

Huolimatta säännösten puuttumisesta ja ohjeistuksen kohdistumisesta vain selvittämiseen näyttää suojelulla metsälain mukaan ainakin joskus olevan merkitystä YSL:n mukaista päätöstä tehtäessä ja jopa jo toiminnanharjoittajan suunnitellessa toimintaa. PSAVI on käyttänyt Ruoholamminnevan turvetuotantoa koskevassa päätöksessään 2.11.2011, 108/11/1 (ei lainvoimainen) yhtenä hakemuksen hylkäämisen perusteena sitä, että turvetuotannon kuivattava vaikutus ulottuisi metsälain 10 §:ssä tarkoitettuihin kangasmetsäsaarekkeisiin, muuttaisi niiden olosuhteita ja vaikuttaisi siten saarekkeiden biologiseen monimuotoisuuteen. Luvan hakija oli jo hakemuksessaan ilmoittanut rajanneensa kysymyksessä olevat metsäsaarekkeet pois tuotantoalueesta. Valituksessaan se on ilmoittanut muuttavansa suunnitelmaa niin, että kuivatusvaikutusta ei esiinny. Tässä prosessuaalisessa asetelmassa jäänee HAO:n kanta metsälain soveltamiseen saamatta, samoin siihen, olisiko AVI:n tarkoittamalla tavalla otettava huomioon luonto-

---

<sup>137</sup> Suora lainaus selvityksestä Pärnänen 2012, s. 23.

tyypin ulkopuolella suoritettavan toimenpiteen vaikutus samaan tapaan kuin Natura-alueiden osalta on tehtävä.

LSAVI tutki metsälain luontotyyppisuojelua koskevat vaatimukset myöntäessään päätöksellään 30.12.2011, 182/2011/1 (ei lainvoimainen) luvan turvetuotantoon Kaitasuolla (Urjala), vaikka ne eivät vaikuttaneetkaan asian ratkaisuun. Hanketta oli vastustettu mm. siksi, että turvetuotannon kuivattava vaikutus ulottuisi metsälain 10 §:ssä mainittuihin kangasmetsäsaarekkeisiin, muuttaisi niiden olosuhteita ja vaikuttaisi siten saarekkeiden biologiseen monimuotoisuuteen. AVI totesi vaatimuksiin vastatessaan, että hankkeella ei ole vaikutusta kangasmetsäsaarekkeeseen. Jos AVI olisi katsonut, että metsälakia ei ole sovellettava ympäristölupa-asiassa tai että ulkopuolisen toiminnan kuivatusvaikutuksella ei voi olla asiassa merkitystä, sen olisi tullut jättää vaatimus tutkimatta.

KHO on pitäytynyt metsälain mukaisessa suojelun soveltamisalassa Riihilahden kaivoksen (Outokumpu) ympäristölupa-asiassa. KHO lausui päätöksensä 27.8.2010 taltio 1975 perusteluissa, että YSL 41.1 §:n ja 41.3 §:n mukaan ympäristöluvan myöntämisestä harkittaessa ei noudateta, mitä metsälaissa säädetään eikä ympäristölupa-asiassa voitu ratkaista kysymystä siitä, olivatko eräiden pienten uomien lähiympäristöt metsälain 10 §:ssä tarkoitettuja erityisen tärkeitä elinympäristöjä. Metsälain 3.1 §:n mukaan metsälaki ei estä metsän ottamista muuhun käyttöön. Jos maankäyttömuodon muutos edellyttää viranomaisen lupaa, sovelletaan metsälakia, kunnes viranomaisen lupapäätös on lainvoimainen. Kun metsätalous oli kysymyksessä olevalla alueella väistytvä maankäyttömuoto, eivät metsälain säännökset tästäkään syystä olleet viranomaisen myöntämään ympäristölupa perustuvan kaivostoiminnan esteenä.

Riihilahden kaivosta koskevasta päätöksestä ei ehkä ole syytä tehdä *e contrario* -päätelmiä, joiden mukaan metsälain suojelusäännöksellä ei olisi mitään vaikutusta muussa kuin metsälain soveltamisalaan kuuluvassa alueen käytössä. Metsälain suojelulla voisi olla nimenomaisen huomioon ottamista koskevan säännöksen puuttumisesta huolimatta merkitystä harkittaessa ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä YSL 42.1, 4 §:n erityisten luonnonolosuhteiden huonontumisen tai YSL 6 §:n toiminnan sijoittamista koskevien seikkojen kannalta tai missä tahansa tilanteessa, jossa luonnon monimuotoisuudella on merkitystä. Myös päästöjen vaikutusta arvioitaessa saattaa olla otettava huomioon, että vaikutus saattaa kohdistua metsälaissa tarkoitettuun elinympäristöön esimerkiksi muuttamalla pienveden välitöntä lähiympäristöä joko uomaa mekaanisesti muuttamalla tai sen seurauksena, että veden happamuuden muutos muuttaa sen varassa olevaa eliöstöä. Sillä, että kysymyksessä on metsälaissa tarkoitettu elinympäristö, voisi ainakin tulkinnanvaraisissa soveltamistilanteissa ajatella olevan jotakin normatiivista merkitystä, onhan nämä elinympäristöt jo ikään kuin nostettu lain tasolle erotuksena kokonaan sääntelemättömistä elinympäristöistä.

Metsälain mukainen suojelu sai erityissäännökselle annetun sisällön kautta merkitystä MAL:n mukaisessa, Konnevedellä sijaitsevaa aluetta koskevassa asiassa, jossa KHO katsoi päätöksellään 8.12.2010 taltio 3653, että metsälain 10.2,6 §:ssä tarkoitettuja jyrkänkaita ja niiden välittömiä alusmetsiä, jotka ovat metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä elinympäristöjä, on samalla pidettä-

vä myös MAL 3.1,2 §:ssa tarkoitettuina erikoisina luonnonesiintyminä. Lupa oli myönnettävissä, kun nämä elinympäristöt rajattiin ottotoiminnan ulkopuolelle eikä MAL:ssa kiellettyä erikoisen luonnonesiintymän tuhoutumista aiheutunut. Ratkaisu on myös esimerkki siitä, että suojelu voi joissakin tapauksissa toteutua rajoittamalla toimintaa hakemusta muotoamalla tai lupamääräyksiä antamalla.

#### 4.8. Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä edellyttää ympäristön muuttamisen vaikutusten selvittämistä

##### 4.8.1. Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevat säädökset

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä säädetään laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVAL), valtioneuvoston asetuksessa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (YVAA), laissa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SOVAL, 200/2005), valtioneuvoston asetuksessa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (SOVAA, 347/2005) sekä kaavoituksen osalta MRL 63 §:ssä. MRL:n mukaan *”(k)aavaa laadittaessa tulee riittävän aikaisessa vaiheessa laatia kaavan tarkoitukseen ja merkitykseen nähden tarpeellinen suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista.”*

YVAL on säädetty ympäristövaikutusten arvioinnin edistämiseksi. Sen tavoitteena on parantaa vaikutusten yhtenäistä huomioonottamista suunnittelussa ja päätöksenteossa sekä lisätä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Lakia sovelletaan sitä täsmentävän asetuksen luettelon mukaisiin hankkeisiin sekä tapauskohtaisen harkinnan perusteella muihin merkittäviin hankkeisiin. Lain mukaan kaikissa hankkeissa, riippumatta niiden varsinaisesta YVA-velvollisuudesta, on oltava riittävästi selvillä ympäristövaikutuksista siinä laajuudessa kuin kohtuudella voidaan edellyttää (YVAL 25 §).

##### 4.8.2. YVA-menettelyn tavoitteet luontoarvojen näkökulmasta

YVAL menettelyn tavoitteena on selvittää *hankkeen* tai *toiminnan* aiheuttamat välittömät ja välilliset vaikutukset mm. maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen sekä maisemaan, kaupunkikuvaan ja luonnonvarojen hyödyntämiseen. YVA-menettely mahdollistaa siis sekä itse ympäristön muuttamisen, *hankkeen*, vaikutusten tarkastelun että hanketta seuraavan *toiminnan* eli vaikkapa laitoksen tai tien käytön vaikutusten arvioinnin. Oikeuskirjallisuudessa Suomessa on toisinaan esitetty, että YSL:n mukainen lupamenettely sisältää ympäristövaikutusten arvioinnin ja se jo sinänsä saattaisi riittää ns. YVA-direktiivin toimeenpanemiseen laitosten osalta. Tärkeätä on kuitenkin huomata, että laitoksen luomisen edellyttämä ympäristön muuttaminen ei kuulu YSL:n mukaiseen menettelyyn.<sup>138</sup>

<sup>138</sup> Esim. YSL 5 §:n selviälläolovelvollisuudessa puhutaan *”toimintansa”* ympäristövaikutuksista. Tällä viitattaneen erityisesti laitoksen käyttämiseen tms., ei sen

YVA:n puutteena luontoarvojen turvaajana on, että se ei ole päätöksentekomenettely. Näin ollen YVAL:n soveltamisalan laajennus - sen puoleen kuin YSL:n lupahakemusta koskevien pykäliden muuttaminenkaan - ei poistaisi ongelmaa siitä, että ympäristön muuttamisen hyväksymismenettely ei kaikkien hankkeiden osalta edelleenkaan kuuluisi minkään hallinnollisen menettelyn piiriin.

#### 4.8.3. Arviointimenettelyn soveltamisalan kattavuus ympäristöä muuttavien hankkeiden kannalta

Arviointimenettely voi tulla sovellettavaksi myös luettelon ulkopuoliselle hankkeelle yksittäistapauksellisella harkinnalla. Harkinnassa huomioon otettavia tekijöitä ovat mm. hankkeen ominaisuudet, hankkeen sijainti, nykyinen maankäyttö; alueen luonnonvarojen suhteellinen runsaus, laatu ja uudistumiskyky; luonnon sietokyky, vaikutusten luonne ja laajuus; valtioiden rajat ylittävä vaikutus; suuruus ja monitahoisuus; todennäköisyys; vaikutuksen kesto, toistuvuus ja palautuvuus.

Viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen tai tehdä muuta siihen rinnastettavaa päätöstä ennen kuin se on saanut käyttöönsä arviointiselostuksen ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon. Hanketta koskivasta lupapäätöksestä tai siihen rinnastettavasta muusta päätöksestä on käytävä ilmi, miten arviointiselostus ja siitä annettu yhteysviranomaisen lausunto on otettu huomioon. Huomioon ottamisen on kuitenkin perustuttava nimenomaisen sovellettavan säädöksen säännöksiin.

SOVA-lain mukaan lakiin, asetukseen tai hallinnolliseen määräykseen perustuvasta viranomaisen suunnitelmasta ja ohjelmasta on tehtävä ympäristöarviointi.

Ratkaisussa KHO 2003:98 katsottiin, että luonnonsuojelulain 49 §:n 3 momentin ja luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu lupa poiketa liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämistä ja heikentämistä koskevasta kiellosta kahden kohteen osalta oli ratkaistavissa tielinjausten vaihtoehtotarkastelussa aiemmin valitun linjausvaihtoehdon perusteella. Osittain jo rakennetun moottoritien rakentamista puuttuvilta osin samantasoiseksi oli päätöksestä ilmenevin perustein pidettävä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan c-alakohdassa tarkoitettuna erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavana syynä. Poikkeuslupa ei haitannut lajin suotuisan suojelun tason säilyttämistä. Poikkeusta koskevan asian ratkaisemiseksi ei YVA-lain 4 §:n ja YVA-asetuksen 6 §:n 1 momentin 9 a -kohdan säännökset huomioon ottaen ollut tarpeen erikseen suorittaa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä.

---

luomiseksi toteutettua hanketta. Myös lupahakemusta koskevan YSL 35 §:n mukaan *”(h)akemukseen on liitettävä lupaharkinnan kannalta tarpeellinen selvitys toiminnasta, sen vaikutuksista...”* Samoin YSA 9 §:n mukaan on esitettävä selvitys ympäristöstä ja sen tilasta sekä päästöistä, mutta ei ympäristön muuttamisen vaikutuksesta ympäristöolosuhteisiin.



## 4.9. Muita luonnonsuojelun kannalta merkityksellisiä säädöksiä

### 4.9.1. Erämaalaki rajoittaa luonnon koskemattomuuden vaarantavia hankkeita

Erämaalaissa tarkoitettut erämaa-alueet on perustettu alueiden erämaaluonteeseen säilyttämiseksi, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaamiseksi sekä luonnon monipuolisen käytön ja edellytysten kehittämiseksi. Lupa-asiaa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on myös noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Erämaalain tavoitteiden mukaisesti lailla asetetaan rajoituksia luonnon koskemattomuuden vaarantaville hankkeille. Erämaalain 6 §:n mukaan kaivospiiriä ei saa määrätä erämaa-alueelle, ellei valtioneuvosto ole antanut siihen lupaa. Sen sijaan erämaalaki ei rajoita valtausoikeuden perusteella tapahtuvaa kullanhuuhdonta. Erämaa-alueiden käyttöön vaikuttaa myös se, että erämaa-alueet kuuluvat pääosin Natura 2000 -verkostoon.

### 4.9.2. Laki vesienhoidon järjestämisestä edellyttää viranomaiselta toimenpiteitä

Laki vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004) perustuu vesipolitiikan puitteista annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (2000/60/EY) eli vesipolitiikan puitedirektiiviin. Sen mukaisten vesienhoitosuunnitelmien tavoitteet eivät aiheuta suoria velvoitteita toiminnanharjoittajille tai kansalaisille. Tavoitteet tulevat sitoviksi erityisesti muun lainsäädännön, lupapäätösten ja mahdollisesti annettavien paikallisten ympäristönsuojelumääräysten kautta. Ympäristöluvasta on käytävä ilmi miten on otettu huomioon ”...pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaessa otettava huomioon, mitä... ..vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista” (YSL 50 §). ”Lupapäätöksestä on lisäksi käytävä ilmi, miten vesienhoidon järjestämisestä annetun lain mukaiset vesienhoitosuunnitelmat on otettu huomioon” (YSL 52 §).

### 4.9.3. Liikennehankkeita koskevan lainsäädännön suhde luonnonsuojeluun

Maanteiden suunnittelusta säädetään maantielaissa (503/2005) ja -asetuksessa (924/2005). Lain tarkoituksena on ylläpitää ja kehittää liikkumis- ja kuljetustarpeiden vaatimia toimivia, turvallisia ja kestävästä kehitystä edistäviä maantieyhteyksiä osana liikennejärjestelmää sekä turvata osallistumismahdollisuudet tieratkaisuja koskevaan suunnitteluun (1 §). Hallituksen esityksen mukaan ”(v)aiikka tienpidossa ei aina voidakaan estää tiettyjen kestävästä kehityksen kannalta haitallisten vaikutusten syntymistä, on toimenpiteitä valittaessa pyrittävä kestävästä kehityksestä edistäviin ratkaisuihin<sup>139</sup>.” Hallituksen esitys siis erityisesti korostaa, että

<sup>139</sup> HE 17/2004 vp, s. 32.

kyseessä on tavoitteellinen periaate, jonka käytännön merkitys on rajattu. Maantieverkkoa kehitettäessä ja pidettäessä kunnossa on kiinnitettävä muun ohella huomiota maankäytön suunnittelussa ympäristölle asetettavien tavoitteiden toteuttamiseen. Lisäksi *huomiota on kiinnitettävä* luonnonvarojen säästeliääseen käyttöön ja siihen, että maantieverkon ja liikenteen ympäristölle aiheuttamat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi (3 §).

Maantielain 13.2 §:n mukaan maantie on rakennettava siten, että tien tarkoitus saavutetaan tuottamatta kenellekään enempää vahinkoa tai haittaa kuin tarve vaatii. Hallituksen esityksen mukaisesti ensisijaisesti tulee kehittää olemassa olevia teitä ja vasta toissijaisesti rakentaa uusia. Rakentamisessa on otettava muun ohella erityisesti huomioon ympäristönäkökohdat. Maantietä ei saa rakentaa vastoin oikeusvaikutteista kaavaa. Maantielain 17 §:n mukaan yleissuunnitelman ja tiesuunnitelman tulee (lähtökohtaisesti) perustua MRL:n mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan, jossa maantien sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty.<sup>140</sup> Hallituksen esityksen mukaan *”(t)ien vaikutukset ympäristöön selvitetään kaavoituksen yhteydessä ja tien suunnitteluvaiheessa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä noudattaen tai muutoin. Myös tien rakentamisen yhteydessä ympäristötekijät olisi otettava huomioon.”*<sup>141</sup> Yleis- ja tiesuunnitelmaa laadittaessa on *otettava huomioon*, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Luontovaikutusten huomioiminen näyttää käytännössä rajautuvan LSL:n vaatimuksiin, sillä hallituksen esityksessä ympäristövaikutuksilla muuten viitataan lähinnä naapurusoikeudellisiin kysymyksiin. Maantien rakentamista koskevaan tiesuunnitelmaan on liitettävä arvio tien vaikutuksista sekä esitettävä ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen tien haitallisten vaikutusten poistamiseksi tai vähentämiseksi (22 §). Hallituksen esityksen mukaan 22 §:llä tarkoitetaan lähinnä päästöjen vaikutusten ehkäisemistä, kuten meluntorjuntaa ja pohjavesien suojaamista.

Rautateiden suunnittelu perustuu ratalakiin (110/2007) ja -asetukseen (962/2007). Ratalain periaatteet rinnastuvat pääpiirteissään maantielakiin, eikä tässä ole siksi tarpeen laajemmin eritellä lain sisältöä. Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden mukaan raideliikenneverkostoa laajennettaessa on otettava huomioon ympäröivä alueidenkäyttö ja lähiympäristö, erityisesti asutus, arvokkaat luonto- ja kulttuurikohteet sekä maiseman erityispiirteet.<sup>142</sup>

Suuret valtakunnalliset liikenneväylien kehittämishankkeet ohjelmoidaan keskitetysti, ja niiden toteuttamisesta päättää eduskunta. Muut tiehankkeet ohjelmoi-

<sup>140</sup> Pykälän 3 momentti mahdollistaa kuitenkin poikkeamisen tästä vaatimuksesta, jos suhde maankäyttöön voidaan muutoin riittävästi kaavoittajan kanssa selvittää.

<sup>141</sup> HE 17/2004 vp, s. 39.

<sup>142</sup> VAT 2008, s. 8.

daan ELY-keskuksissa. Muut kuin suuret valtakunnalliset ratahankkeet ja vesiväylähankkeet ohjelmoidaan Liikennevirastossa.<sup>143</sup>

Liikenneviraston suunnitteluohjelmat muodostetaan yhteistyössä muiden yhdyskuntasuunnittelun osapuolten kanssa. Aikajänteeltään ohjelmia on kolmitasoisia:

- pitkän tähtäimen suunnitelma (10-30 vuotta),
- toiminta- ja taloussuunnitelma (4 vuotta) ja
- vuosittain tehtävä talousarvioon perustuva toteutusohjelma.

---

<sup>143</sup> <http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/hankkeet/strategia>, päivitetty 10.8.2011.

## 5. Oikeusvertaileva katsaus luontoarvojen käsittelemiseen eräissä maissa

### 5.1. Ruotsin ympäristölainsäädäntö ja luontoarvojen suojelu

#### 5.1.1. Taustaa luontoarvojen huomioimisesta Ruotsin ympäristölainsäädännössä

**M**erkittävä osa Ruotsin ympäristölainsäädännöstä on koottu vuonna 1999 voimaan tulleeseen ympäristökaareen (Miljöbalk, MB (1998:808)). Siinä säädetään muun ohella ympäristölupaan liittyvistä kysymyksistä. Ympäristön muuttamista koskevat säännökset sisältyvät myös ympäristökaareen (3 ja 4 luvut). Ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään ympäristökaaren 6 luvussa.

MB:n 1 luvun 1 §:n mukaan ympäristökaaren tavoitteena on kestävä kehitys, joka kattaa nykyisten ja tulevien sukupolvien terveellisen ja hyvän ympäristön. Tällainen kehitys rakentuu näkemykselle, että luonnolla on suojeluarvo ja ihmisen oikeus muuttaa ja käyttää luontoa on sidoksissa vastuuseen pitää luonnosta huolta. Muun ohella MB:a tulee soveltaa siten, että arvokkaita luonto- ja kulttuuriympäristöjä suojellaan ja hoidetaan, biologinen monimuotoisuus turvataan sekä maata, vettä ja fyysistä ympäristöä yleensä käytetään ekologisesti pitkäjänteisesti ja kestävästi.

#### 5.1.2. Luontoarvot Ruotsin ympäristölaatutavoitteissa

Ruotsilla on käytössään erityiset ympäristölaatutavoitteet (*miljökvalitetsmål*). Ne ovat laadultaan Suomen valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin jossain määrin verrattavissa olevia strategisia päämääriä. Tavoitteiden hyvää rakennettua ympäristöä koskevassa osassa on osatavoite luonnonsoran käyttöä koskien. Sen mukaan luonnonsoraa tulee vuonna 2010 ottaa enintään 12 miljoonaa tonnia.<sup>144</sup> Ympäristölaatutavoitepaneeli<sup>145</sup> esitti vuonna 2008, että tavoite tulisi muuttaa sellaiseksi, että ottamista toteutettaisiin vain välttämättömään käyttöön alueilla, joilla sitä ei vesihuollon tai luonto- tai kulttuuriarvojen vuoksi ole rajoitettava.

Naturvårdsverket ehdotti, että ympäristölaatutavoitteisiin otettaisiin uusi osatavoite koskien kosteikkojen suojelua ja niiden ekologisen vesikierron toimivuutta. Uuden osatavoitteen tuli rajoittaa turpeen ottamista alueilla, joilla on arvokkaita luonto- tai kulttuuriarvoja tai joilla on suuri negatiivinen vaikutus biologiseen monimuotoisuuteen.

---

<sup>144</sup> Regeringens proposition 2004/05:150, s. 192.

<sup>145</sup> Miljömålsrådet.

### 5.1.3. Ruotsin ympäristölupajärjestelmä ja luontoarvot

Ympäristökaaressa ympäristöluvasta säädetään ympäristölle vaarallisia toimintoja ja ympäristönsuojelua koskevassa 9 luvussa, johon kytkeytyy asetus "*Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd*", myöhemmin MVH. Joidenkin toimintojen kohdalla ympäristöluvan sijaan riittää toimintaa koskeva ilmoitus. Edellä mainitun asetuksen liitteessä määritellään tarkemmin, mitkä toiminnot tai toimenpiteet vaativat luvan tai mitkä niistä ovat ilmoituksenvaraisia ympäristökaaren 9 luvun 6 §:n mukaan (asetuksen 2 §). Myös muu toiminta voi edellyttää ympäristölupaa, jos "*verksamheten medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön*".

Erittäin merkittäviin hankkeisiin tarvitaan maan hallituksen hyväksyntä.<sup>146</sup> Tällaisia voisivat olla esimerkiksi voimala tai massatehdas taikka yli 10 km:n neljä- tai useampikaistainen tie, merkittävä rautatie sekä lentoasema, jolla on yli 2,1 km kiitorata. Näin ollen kaikkein dramaattisimmin ympäristöä muuttaville hankkeille tarvitaan poliittinen hyväksyntä.

Ympäristölle vaaralliseksi toiminnaksi nähdään toiminta, josta aiheutuu jäteveden, kiinteiden aineiden tai kaasujen päästämistä maasta, rakennuksesta tai laitoksesta taikka maan, rakennusten tai laitosten käyttö tavalla, joka voi aiheuttaa haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle muun päästön (*utsläpp*) kuin 1 momentissa tarkoitetun vaikutuksesta tai pilaamalla maaperää, ilmaa, vesialuetta tai pohjavettä taikka käyttämällä maata, rakennuksia tai laitoksia tavalla, josta voi aiheutua haittaa ympäristölle meluna, värinä, valona, säteilynä tai vastaavana (9 kap. 1 §).

MB 9 kap. 2 §:n mukaan jätevedeksi (*avloppsvatten*) katsotaan hukkavesi (*spillvatten*) tai muu nestemäinen epäpuhtaus; jäähdytysvesi; sellainen maankuivatusvesien johtaminen, jota ei tehdä asemakaava-alueella jonkin kiinteistön lukuun tai hautausmaan kuivatusvesi.

Kuten edellä esitetyistä määritelmistä voidaan päätellä, ympäristölle vaaraa aiheuttava toiminta on sidottu päästön käsitteeseen. Näin ollen maankäyttömuodon muutos ei lähtökohtaisesti ole MB 9 luvun tarkoittamalla tavalla säänneltävä asia. Monet maankäyttömuodon muutokset voivat kuitenkin kytkeytyä pilaamisesta aiheuttavaan toimintaan erityisesti jäteveden käsitteen kautta (mm. kuivatusvesien johtamisen vuoksi).

Luvanvaraisuus on periaatteellisesti kytköksissä ympäristölle vaaraa aiheuttavan toiminnan käsitteeseen. Ruotsin lainsäädännölle tyypilliseen tapaan asetuksenantovaltuudet ovat laajahkoja ja luvanvaraisuus käytännössä määritetään tarkahkoilla laitoslueeloilla (MVH 5 § ja asetuksen liite). MB 9 kap. 6 §:n mukaan hallitus voi asetuksella säätää luvanvaraisiksi tietyt tehtaat ja laitokset tai

<sup>146</sup> Tämä perustuu ympäristökaaren säätämisen yhteydessä kumotun luonnonvaralain mukaiseen sääntelyyn.

muun ympäristölle vaarallisen toiminnan sekä jäteveden päästämisen, kiinteän aineen tai jätteen päästämisen tai keräämisen taikka edellä mainittujen toimintojen muuttamisen.

Laitosluettelo ei ole tyhjentävä, vaan viranomaisen voi yksittäistapauksessa edellyttää lupaa, jos toiminta aiheuttaa merkittävää (*betydande*) pilaantumisen vaaraa tai muuta merkittävää haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

MVH:n liitteen mukaan luvanvaraisia ympäristöä muuttavia toimintoja ovat mm. yli 150 hehtaarin turvetuotanto (ei turvelain mukainen energiaturpeen tuotanto, joka on erityislain nojalla aina luvanvaraista); kallion ottaminen, jos tuotantoalue on yli 25 hehtaaria; luonnonsoran tai muun kuin edellisessä kohdassa mainitun maa-aineksen ottaminen sekä kaivostoiminta, jos tavoitteena on tuottaa malmia, mineraalia tai hiiltä.

MB 16 kap. 2 §:n mukaan luvassa tai muussa päätöksessä tulee antaa tarvittavat määräykset. Pykälän mukaan määräyksiä ei saa antaa kasvihuonekaasupäästöistä, jos toiminta on päästökaupan piirissä. MB 22 kap. 25 §:ssä säädetään millaisia määräyksiä maa- ja ympäristöoikeuden lupa-asiaa koskevan tuomion tulee sisältää. Näistä olennaisin nyt käsillä olevan asian osalta on kohta 6, jonka mukaan päästöjen rajoittamisesta tai epäpuhtauksien (*föroreningar*) vaikutuksesta voidaan antaa sellaiset määräykset, jotka ovat tarpeen ympäristölle aiheutuvan vahingon tai haitan ehkäisemiseksi. Lisäksi voidaan antaa ainestaloudellisia määräyksiä maan, veden tai muun luonnonvaran käytöstä (kohta 9). Pykälä ei varsinaisesti sisällä kohtaa, jolla voitaisiin puuttua ympäristön muuttamisen vaikutuksiin. Tässä kohtaa on vielä hyvä todeta, että vesitaloudellisten lupien osalta Ruotsin lupaharkinnassa sovelletaan intressivertailuperiaatetta vastaavasti kuin Suomessa.

Ottamista koskevat säännökset on lisätty myöhemmin 9 lukuun ja niitä käsitellään selvityksen seuraavassa luvussa tarkemmin. Tässä kohtaa voidaan kuitenkin esitellä Ruotsissa valittu periaatteellinen ratkaisu. Lainmuutosten myötä ympäristöä muuttavat ottamistoiminnot on otettu osaksi ympäristön pilaantumisvaaraa aiheuttavien toimintojen sääntelyä koskevaan lukuun. Näin ollen, vaikka pilaamisen käsitteellä ympäristön muuttaminen on rajattu soveltamisalan ulkopuolelle, lisäsääntelyllä niiden harkinta on otettu osaksi lupaharkintaa. Tällä tavoin ympäristön muuttamista koskevat säännökset rikkovat perinteisen tarkan jaottelun, jossa nimenomaisesti päästötoimintoja käsitellään periaatteellisesti erillisenä maankäyttömuodon muutoksista aiheutuvista muutoksista. MB:ssa on kuitenkin säädetty, että tiettyjä aiempien lukujen ympäristönmuuttamisen hyväksyttävyyttä käsitteleviä lainkohtia saadaan soveltaa vain ympäristöä muuttavaan toimintaan. MB 9 kappaleessa ottamistoiminnoilla käsitetään soran, hiekan moreenin ja kiven ottaminen sekä turpeen ja ruokamullan ottaminen. Viittaus-säännökset ovat kuitenkin ylimalkaisempia ja niissä puhutaan yleisesti ympäristöä muuttavasta toiminnasta. Tämä – ainakin teoreettisesti – mahdollistaa kokonaisuuden myös muiden ympäristöä muuttavien hankkeiden osalta.

Edelleen ympäristön muuttamisen sitoutumista lupamenettelyyn arvioitaessa on pidettävä mielessä, että ympäristökaaren luvut nivoutuvat Suomen erillislakeja tiukemmaksi kokonaisuudeksi ja esimerkiksi ympäristövaikutusten kuvausta,

selvittämistä ja arvioimista koskevat säännökset on annettu kokonaisuudessaan ympäristövaikutusten arviointia käsittelevässä luvussa. Tällä voi olla merkitystä esimerkiksi sijoituspaikkavaihtoehtojen tai hankkeen toteuttamisen (=ympäristön muuttamisen) ympäristövaikutusten selvittämisen kannalta.

Ympäristölupahakemuksen sisällöstä, lupamenettelystä ja -päätöksestä katso tarkemmin ympäristökaaren 22 luku.

Ympäristöluvan ulottuvuus koskee itse toiminnanharjoittamista, mutta ei sen aikaan saamiseksi tarvittavaa ympäristön muuttamista paitsi tilanteissa, joissa tästä on erikseen säädetty (ks. jäljempänä mm. ottamistoimintaa koskevat säännökset). Lupaharkinnan ulottuvuudesta on olemassa muutamia erityisen mielenkiintoisia oikeustapauksia, joista seuraavassa kuvataan tarkemmin yhtä:

Ympäristöylioikeuden (*miljööverdomstolen, MÖD*) Tukholman kaupunkitunnelin rakentamista koskevassa tapauksessa käsiteltiin rautatietunnelin rakentamishankkeen ympäristövaikutusten hallintaa. Rautatielaitos (*Banverket*) oli hakenut vesioikeudellista lupaa pohjaveden poisjohtamiseen. Hakemuksessa tai siihen liittyvässä ympäristövaikutusten arvioinnissa ei kuitenkaan käsitelty muita toiminnan haittoja, kuten melua, tärinää tai kaasumaisia päästöjä, jotka aiheutuivat tunnelin rakentamisesta. Ympäristöylioikeus katsoi, että vaikka kyse oli vesitaloudellisesta (*vattenverksamhet*) luvasta, pitää kaikki huolellisuuteen liittyvät kysymykset, joilla on vaikutusta ihmisten terveyteen tai ympäristöön, ottaa huomioon lupaharkinnassa. Myös monissa aiemmissa oikeustapauksissa on samansuuntaisesti tulkittu, että lupahakemuksen tulee kattaa kaikki relevantit ympäristöön liittyvät seuraukset ja niitä koskien voidaan antaa tarvittavia määräyksiä.<sup>147</sup> Ympäristöylioikeus katsoi, että YVA-direktiivin tulkintavaikutuksen mukaisesti vaikutusten arvioinnin tuli käsittää sekä suorat että epäsuorat vaikutukset koko hankkeelle, ei vain lupahakemuksen kattamalle osalle. MB:n valmistelutöissä ei asiaa oltu käsitelty.<sup>148</sup>

#### 5.1.4. Ruotsin ympäristön muuttamisen lupajärjestelmä

Luonnonsuojeluviraston ja Ruotsin geologisen tutkimuslaitoksen mukaan Ruotsissa on noin 3 000 luvanvaraista kallion, soran ja muun maalajin ottamishanketta. Noin puolet hankkeista koskee soran, hiekan tai moreenin ottamista ja näistä valtaosa luonnonsoraesiintymiä. Noin neljännes hankkeista koskee kiven murskaamista kalliovaroista ja loppu käsittää turve- ja ruokamultahankkeita.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> MÖD 2007:50.

<sup>148</sup> Tässä on huomattava, että oletettavasti tulkintavaikutuksen voidaan katsoa ulottuvan vain direktiivin soveltamisalaan. Ruotsin lainsäädännössähän YVA-menettelyn soveltamisala on direktiiviä laajempi.

<sup>149</sup> Regeringens proposition 2008/09:144, s. 9.

Ruotsissa maa-ainesten ottamisen sääntely alkoi 1982, kun silloiseen luonnonvaralakiin tehtiin muutos lähinnä maisema-arvojen turvaamiseksi. Alkuperäisessä muodossaan laki edellytti tarvearvion suorittamista ja sillä pyrittiin kiinnittämään toiminnanharjoittajien huomio taloudellisen käytön suunnitteluun. Käytäntö kehittyi kuitenkin intressivertailutyypiksi ja luvan yhteydessä esitettiin selvitys haittojen ja hyötyjen suhteesta. MB:n säätämisen yhteydessä säännökset siirrettiin sinne. Tällöinkin nähtiin, että kyseessä on nimenomaisesti tarvearviointi intressivertailuperiaatteella, ei huolellisuusvelvoite (*aktsamhetsregel*). MB:ia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että vaikka säännökset ovat sinänsä aiemman kaltaisia, on luontoarvojen suojelun merkitys arvioitavana tekijänä toki kasvanut.<sup>150</sup>

Ruotsissa on säädetty erillinen turpeenottoa koskeva laki (*lag (1985:620) om vis-sa torvfyndigheter*). MB:n ja MVH:n laitoslueuettelon mukaan yli 5 hehtaarin soiden mukainen turpeenotto on ilmoituksenvaraista ja yli 150 ha alueet tarvitsevat lääninhallituksen luvan. Käytännössä luvanvaraisuuden kynnys ei ole näin korkea, sillä energiaturpeen ottamiseen sovelletaan edellä mainitun erillislain luvanhakuvelvollisuutta, johon ei sisälly pinta-ala- vaan käyttötarkoitukskohtainen soveltamisalan rajaus.

Turvelain lupamääräyksien harkinta perustuu MB:n ympäristölupaharkintaa koskeviin säännöksiin. Turvelain 7 §:n mukaan lupaharkinnassa sovelletaan MB 2–4 kap. ja 5 kap. 3 § sekä 6 c §, 6 d § ja 16 kap 5 § ja 12.1.1 § ja 13 § sekä vesilain (*lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet*) 1–3 kap. ja 7 kap. 21–27 ja 29 §:iä. Maa-ainesten ja turpeen ottamista koskevat tämän lisäksi MB 9 luvun erityissäännökset, joita käsitellään seuraavassa tarkemmin.

MB 9 kap. 6 b §:n mukaan luvan tai ilmoituksenvaraiseen luonnonsoran ottamiseen ei saa antaa lupaa, jos ottaen huomioon suunniteltu käyttöalue on teknisesti ja taloudellisesti mahdollista käyttää muuta materiaalia tai luonnonsoravara on merkityksellinen nykyiselle tai tulevalle vesihuollolle tai luonnonsoravara on arvokas (*värdefull*) luonto- tai kulttuuriympäristö. Tarvearviointista on säädetty MVH 20 e §:ssä. Kaikki ottamista koskevat päätökset tulee antaa tiedoksi mm. luonnonsuojeluvirastolle (MVH 20 g §). MB 9 kap. 6 c §:n mukaan luvan tai ilmoituksenvaraiseen turpeen ottamiseen ei saa antaa lupaa, jos suoalue on arvokas luonto- tai kulttuuriympäristö.

Aiemmin MB 9 kap. 6a §:ään kuulunut erityinen huomioonottamisvelvollisuus on kumottu lain muutoksella 2009. Hallituksen esityksen mukaan erityiset lupasäännökset ottamista koskien voidaan poistaa. Vanhojen säännösten mukaisesti kyseessä oli harkinta ottamismateriaalin tarpeesta ja haitan vaarasta, joka ottamisesta voi aiheutua (intressivertailu). Toisaalta säännös sisälsi luvanmyöntämiseen biologisen monimuotoisuuden turvaamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan luonnonvaratalouden ja biologisen monimuotoisuuden tavoitteet ottamis-

<sup>150</sup> Regeringens proposition 1997/98:45, s. 146



hankkeiden lupaharkinnassa voidaan saavuttaa soveltamalla MB:n 2 ja 3 lukuja.<sup>151</sup>

Aiempi, nyt siis kumotun, MB 9 kap. 6 a §:n muotoilu vastasi perinteistä intressivertailua. Ottamisasian lupaharkinnassa piti otettavan materiaalin tarvetta verrata ottamisen aiheuttamaan vaaraan kasveille ja eläimille sekä ympäristölle yleensä. Lupaa ei saanut myöntää ottamiseen, joka aiheuttaisi elinolosuhteiden heikentymisen vaaraa uhanalaiselle, harvinaiselle tai muuten huomiota vaativille eläin- tai kasvilajeille (*hänsynskrävande*).

Aiemmin edellytettyä intressivertailua pidettiin epäselvänä sääntelynä. Biologisen monimuotoisuuden käsitettä pidettiin väljänä: sen katsottiin käsittävän hyvin suuri määrä lajeja ja sen soveltamisen rajaaminen oli vaikeaa. Myöskään säännöksen suhde MB 8 luvun lajiensuojelusäännöksiin ei ollut selvä.<sup>152</sup>

*Naturvårdsverket* vastusti lainmuutosta. Sen mukaan MB 2 kap. ei anna mahdollisuutta yhtä kattavaan lupaharkintaan kuin aiempi säännös. Sen mukaan on epävarmaa, voiko 2 kap.:n nojalla hylätä hakemuksen luonnonvarataloudellisin tai vaihtoehtoisin ottamispaikkoihin perustuen. Vanha säännös mahdollisti lajiensuojeluasetusta (*artskyddsförordningen 2007:845*) laajemman tulkinnan.

Edellä esitelty säännösmuutos tehtiin vuori- ja turveteollisuuden aloitteesta ja sen tavoitteena oli hallinnollisen kuormituksen vähentäminen.<sup>153</sup> Hallitus kiinnitti ehdotusta käsitellessään huomiota luonnonvarojen uusiutumattomuuteen ja piti esimerkiksi soravarojen käyttöä ankarasti rajoitettavana. Säännösmuutoksen voidaan katsoa lieventävän ottamisen sääntelyä selvästi. Erityisesti luvanmyöntämisesteen poistaminen vaikuttaa päätöksentekoon, vaikka yleisiä huolellisuus ja luonnonvaraoikeudellisia säännöksiä sovelletaankin.<sup>154</sup> Toisaalta, samassa yhteydessä soranoton säännöstä ankaroitettiin. MB 9 kap. 6 b §:n tarkoittama ”*muu materiaali*” voisi olla murskattua kalliokiviainesta tai luonnonsoraa jo käytössä olevalta soranotto paikalta.

Uuden turpeenottoa koskevan 9 kap. 6 c §:n säännöksen rajaus on epätarkka. Arvokasta luonto- tai kulttuuriympäristöä (*”värdefull natur- eller kulturmiljö”*) ei ole tarkemmin määritelty. Säännöstä sovelletaan niin MB:n kuin turvelainkin lupaharkinnassa. Sama koskee myös soranottoa koskevan 9 kap. 6 b §:n sisältöä arvokkaiden luontoympäristöjen osalta. Hallituksen esityksen mukaan ei ole mahdollista tyhjentävästi säätää, milloin soraesiintymä on arvokas luonto- tai kulttuuriympäristö, vaan asia on ratkaistava tapauskohtaisesti.

---

<sup>151</sup> Regeringens proposition 2008/09:144, s. 9.

<sup>152</sup> Regeringens proposition 2008/09:144, s. 10.

<sup>153</sup> Regeringens proposition 2008/09:144, s. 7.

<sup>154</sup> Den svenska miljörätten, supplement december 2011, s. 14.

Päätöksentekonsa tueksi lupaviranomainen voi muun ohella käyttää sorainventoiteja, joita on toteutettu suureen osaan Ruotsia. Inventoinnissa sora-alueet on ryhmitelty kolmeen luonnonarvoluokkaan. Alueet luokassa 1 tulisi järjestelmällisesti katsoa arvoiltaan merkittäviksi. Koska luokittelu perustuu maisemakuvaan ja geologisiin arvoihin, on myös soraesiintymiä, joita ei ole luokiteltu, mutta jotka ovat luontoarvoiltaan merkittäviä. Lisäksi on alueita, joita ei vielä ole luokiteltu, mutta jotka voivat olla luontoarvoiltaan merkittäviä.<sup>155</sup>

Turpeen osalta hallituksen esityksessä todetaan, että ympäristölaatu tavoitteiden mukaan turpeenoton tulee tapahtua kiinnittäen suurta huomiota hydrologisiin vaikutuksiin ja siten, että vaikutukset biologiseen monimuotoisuuteen ja kulttuurihistoriallisiin arvoihin vältetään. Tavoitteen saavuttamiseksi turpeenottoa tulee harjoittaa vain voimakkaasti muutetuilla soilla tai vajaasti käytetyillä ottamisalueilla, joita ei katsota sopiviksi ennallistamishankkeille.<sup>156</sup>

Ruotsissa useat tahot ovat olleet sitä mieltä, että termi "*värdefullt*" (arvokas) on epätarkka ja, että kaikki kosteikot voidaan katsoa jossain merkityksessä arvokkaiksi. Arvokkailla kosteikkoalueilla ja suometsillä tarkoitetaan suomaita, joilla on korkeat luonnonarvot tai korkeat kulttuuriarvot esimerkiksi jatkuvan ylläpidon kautta, kuten kastelujärjestelmien olemassa olon vuoksi. Korkeat luonnonarvot voivat koostua harvinaisesta tai uhanalaisista kasvi- tai eläinlajistosta tai hydrologisesti ehjistä kosteikoista. Suomaat, jotka on luokiteltu luokkaan 1 tai 2 kansallisessa suomaainventoinnissa tulee yleissääntönä katsoa luontoarvoiltaan arvokkaiksi. Niiden maiden osalta, jotka eivät kuulu inventointiin, voidaan arvioinnissa soveltaa 1 ja 2 luokan kriteereitä. Naturvårdsverketin esittämän mukaisesti voi aiemmin muutetuilla suomailla kehittyä arvokkaita luontoarvoja ja siksi luontoarvoiltaan arvokkaiksi tulee katsoa myös sellaiset suomaat, jotka ovat ekosysteemipalveluiden kannalta merkittäviä ottaen huomioon vedenlaatu ja veden virtaus. Lisäksi huomioon tulee ottaa suomaat, jotka ovat soveltuvia ennallistamiseen luontoarvojen tai ekosysteemipalveluiden palauttamiseksi.

Sellaiset suot, jotka kuuluvat suoluonnonsuojeluohjelmaan, ovat Natura 2000 -alueita tai nk. *riksintresse*-alueita (MB 3 kap. 6 §), katsotaan säännönmukaisesti luontoarvoiltaan arvokkaiksi. Luontoarvojen olemassa olo tulee kuitenkin aina ratkaista tapauskohtaisesti.

Ympäristöylioikeuden ratkaisussa MÖD 2003:108 luvanmyöntämisedellytykset moreenin ottamiselle olivat olemassa, kun alueella ei ollut rekisteröityjä luontoarvoja, eikä toiminta vaikuttanut rekisteröityihin luontoarvoihin alueen ulkopuolella. Myöskään toiminnasta ei aiheutunut immissiohaittoja. Alueelle oltiin rakentamassa valtatieä, eikä lähistöllä sijainnut muita saman kovuusluokan ainesta tarjoavia laitoksia. Näin ollen tarve ainekselle oli olemassa.

<sup>155</sup> Regeringens proposition 2008/09:144, s. 19.

<sup>156</sup> Regeringens proposition 2008/09:144, s. 20.



Ympäristöylioikeus on päätöksessään MÖD 2008:37 linjannut luontoarvoihin liittyvän luvanmyöntämisesteen soveltamista.<sup>159</sup> Luvanmyöntämisesteen soveltaminen edellyttää, että kasvi- tai eläinlaji on uhanalainen, harvinainen tai edellyttää muuten huomiota koko maassa tai siinä osassa maata, jossa ottaminen tapahtuu.<sup>160</sup> Jos lajit, joita lupaharkinta koskee, esiintyvät elinvoimaisina kantoina siinä osassa maata, johon ottamistoimintaa suunnitellaan, ei se, että laji kuuluu lintudirektiivin 79/409/EEC listaan tai että yksittäisille yksilöille voi aiheutua haittaa suunnitellusta toiminnasta, ole syy luvanmyöntämisesteen soveltamiseen.

Ympäristöylioikeuden päätöksissä 2006-06-09 M 4832-05 ja M 7060-05 tuomioistuimien on soveltanut intressivertailuun liittyvää tarvearviointia. Niissä soranottoon ei myönnetty lupaa, vaikka ottamiselle katsottiin olevan perusteet, koska juomaveden saannin turvaaminen tulevaisuudessa katsottiin intressivertailussa tärkeämmäksi ja sai siksi etusijan.<sup>161</sup>

MB:n 11 luvussa on säädelty vesioikeudellisia lupakysymyksiä. MB 11 kap. 13 §:n mukaan maan kuivattaminen on luvanvaraista. Myös muille maata kuivattaville toimenpiteille tarvitaan lupa, jos näistä voi aiheutua haitallisia (*negativ*) vaikutuksia kasveille ja eläimille (*växt- och djurlivet*). Pellon kuivattamiseen enintään 300 mm putkin tarvitaan kuitenkin lupa vain, jos on todennäköistä, että hankkeesta on haittaa yleisille tai yksityisille eduille. 2 momentin mukaan lupaa ei tarvita maankuivattamiselle, joka liittyy turvelain konsessioluvan piirissä olevaan hankkeeseen.

MB:n 12 luku koskee maatalouden hankkeita. MB 12 kap 6 §:n mukaan, jos toiminnasta, joka ei muutoin ole lain mukaan luvan- tai ilmoituksenvarainen, aiheutuu olennainen (*väsentligt*) luontoympäristön muutos, tulee asiasta tehdä ilmoitus viranomaiselle. Tietyt toimenpiteet voidaan säätää asetuksella ilmoituksenvaraisiksi. MB 12 kap. 9 §:n mukaan maatalousmaan maankäytön muutos voidaan asetuksella säätää ilmoituksenvaraiseksi. Maatalouden ympäristöasetuksen (*Förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket*) 3 §:ssä on säädetty ilmoitusvelvollisuudesta. Ilmoituspäätöksessä voidaan antaa määräyksiä vaikutusten vähentämiseksi tai tarvittaessa kieltää toiminta. Tällöin toiminnanharjoittaja voi olla oikeutettu MB 31 luvun tarkoittamiin korvauksiin. MB 12 kap. 8 §:n mukaan asetuksella voidaan antaa määräyksiä maatalousmaan hoitamisesta luontoarvo-

<sup>159</sup> Miljöverdomstolen 2008-12-3 / M 389-08. Huomaa, että vaikka ko. luvanmyöntämiseste on kumottu laista, hallituksen esityksen mukaan MB:n 3 luvun säännöksiä soveltamisen ei tulisi johtaa suojelun heikentymiseen kumottuun säännökseen verrattuna. Ks. myös MÖD 2009:18, jossa vastaavasti kyse soranotosta.

<sup>160</sup> Tämä seuraa suoraan säännöstekstistä.

<sup>161</sup> Pohjavesien suojelun kannalta merkittävät esiintymät rekisteröidään asetuksen (2004:660) mukaisesti. Asetuksella toimeenpannaan osaltaan EU:n vesipuitedirektiiviä.

jen huomioimiseksi ja nämä määräykset sisältyvät edellä mainittuun maatalouden ympäristöasetukseen.

#### 5.1.5. Ruotsin luonnonsuojelulainsäädäntö

MB 7 luku sisältää luonnonsuojelulliset säännökset alueidensuojelusta. Luonnonsuojelualuetyyppejä on useampia kuin Suomessa. Kansallispuisto (*national-park*) on valtion omistama suojelualue, jonka tavoitteena on suojella suurempi yhtenäinen tietyn maisemakuvan alue luonnollisessa tai olennaisilta osiltaan muuttumattomassa tilassa (7 kap. 2 §).

Luontoreservaatti (*naturreservat*) on maa- tai vesialue, jonka lääninhallitus tai kunta julistaa suojeltavaksi biologisen monimuotoisuuden vuoksi, luontoympäristöjen hoitamiseksi tai säilyttämiseksi tai virkistyskäytön vuoksi (MB 7 kap. 4 §). Luontoreservaatti voidaan perustaa myös luontoarvojen ennallistamiseksi. Perustamista koskevassa päätöksessä voidaan antaa monipuolisesti määräyksiä, mm. rajoittaa kulkua alueelle, kieltää ottamistoiminnot tms. Maanomistajalla on melko laaja sietämisvelvollisuus erinäisten rasitteiden muodostamiseksi.

Tapauksessa MÖD 2009:1 katsoi, että luontoreservaatin alueelle voitiin myöntää poikkeuslupa hyttysten torjuntaan, vaikka torjunta-aineiden käyttö lähtökohtaisesti oli hoitosäännössä kielletty. Lainvalmisteluasiakirjojen mukaan erityiseksi syyksi voitaisiin katsoa alueen tarkoituksen kannalta pääasiassa positiivisia vaikutuksia aikaansaava toimenpide. Hallituksen esityksen mukaan suojelumääräykset eivät saa olla oikeuksia enemmän rajoittavia kuin on tarpeen alueen tarkoitus huomioon ottaen.<sup>162</sup> Päätöksen MÖD 2006-06-22 M 3412-05 mukaan näyttötaakka vaikutuksista on toiminnanharjoittajalla. Esitetyt selvitykset katsottiin riittäväksi. Alueen vaikea hyttystilanne haittasi niin paljon lähiseudun asutusta ja alueen käyttöä, että poikkeukselle oli erityinen syy.

Tapauksessa MÖD 2001:16 ympäristöylioikeus myönsi poikkeuksen golfradan rakentamiseen luontoreservaattiin. Rakentaminen ei aiheuttanut mainittavasti muutoksia alueen luontoon ja alueen ulkoilullinen arvo oli rajallinen. Yleisten ja yksityisten etujen vertailussa katsottiin kulkumahdollisuuksien väheneminen merkitykseltään vähäisemmäksi kuin golfradan rakentamisen tuoma hyöty. Vastaava poikkeus myönnettiin tapauksessa MÖD 2001:13 meluvallin rakentamiseksi luontoreservaatin alueelle.

Kulttuurireservaatti (*kulturreservat*) vastaa monilta osin luontoreservaattia, mutta perustetaan kulttuuristen maisema-arvojen vuoksi (9 §). Luonnonmuistomerkki (*naturminne*) on yksittäinen luonnonilmentymä, jonka lääninhallitus tai kunta voivat päätöksellään suojella (10 §).

Hallitus voi asetuksella säätää luontotyyppin suojelualueesta (*biotopskyddområde*). Mekanismi vastaa pitkälti Suomen luontotyyppisuojelua, mutta laissa ei ole määritelty itse luontotyypppejä. Luontotyyppikohteen vahvistamisesta voi päät-

<sup>162</sup> Regerings proposition 1997/98:45, s. 73.

tää valtion tai kunnan viranomainen. Suojelusta voidaan poiketa erityisestä syystä (11 §). Aluesuojeluasetuksen (*förordningen (1998:1252) om områdesskydd*) 5 §:ssä ja asetuksen liitteessä 1 säädetään suojelluista luontotyypeistä. Merkittävänä erona Suomeen on nähtävä, että Suomessa suojellut luontotyypit ovat luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia, sen sijaan Ruotsissa esimerkiksi laidunmaiden kivimuurit ovat luontotyyppisäädöksen nojalla suojeltuja tärkeitä elinympäristöinä.<sup>163</sup>

Kasvi- tai eläinlajin suojelemiseksi voidaan perustaa suojelualue (*djur- och växtskyddsområde*). Lääninhallituksen tai kunnan päätöksellä perustettavalla alueella voidaan rajoittaa pyyntiä tai kalastusta taikka yleisön tai jopa maanomistajan oleskelua alueella (12 §).

Vesistöjen rannalla on automaattisesti rantojensuojelualue, joka ulottuu 100 metrin tai lääninhallituksen päätöksellä 300 metriin asti keskivedenkorkeuden mukaiselta rantaviivalta (13 – 18 §:t). Kielto voidaan kumota asemakaavalla, mikäli kumoamiseen on erityinen syy (MB 7 luku ja PBL 4 kap. 17 §).

Tapauksessa MÖD 2007:19 oli kysymys simpukoiden viljelystä rantavyöhykkeellä. Tuomioistuimen mukaan MB 7 kap. 16 §:n kohta 4 kieltää sijoittamasta simpukan viljelyä rantavyöhykkeelle. Kuitenkin 7 kap. 17 §:n 1 momentin mukaan kielto ei koske toimintaa, jolla on MB:n mukainen lupa. Koska simpukanviljelyn vesipäästöt sisältyivät luvanvaraisen jätevedenpuhdistamon lupaan, oli asia jo lainvoimaisesti ratkaistu. Näin ollen lääninhallituksen näkemys, jonka mukaan sijoittuminen olisi tullut erikseen ratkaista, kumottiin.

Hallitus voi perustaa ympäristönsuojelualueeksi alueen, jolle kohdistuu päästöjä tai jolla ympäristön laatunormit eivät toteudu (19 – 20 §:t). Lääninhallitus tai kunta voi perustaa vedensuojelualueeksi alueen, jolta otetaan tai suunnitellaan juomaveden ottoa (21 – 22 §:t).

MB 7 kap. 27 – 29 §:t sisältävät määräykset Natura 2000 –alueista. Mikäli toiminnalla voi olla vaikutusta Natura 2000 –alueen suojeluarvoille, tulee poikkeamista varten hakea lupa.

Tapauksessa MÖD 2006:44 hallitus oli MB 17 luvun perusteella antanut rautatielaitokselle luvan rautatien rakentamiseen. Rautatielaitos haki MB 7 kap. 28a §:n mukaista lupaa rautatiesillan rakentamiselle Natura 2000 –alueelle. Ympäristöylioikeus totesi, että lupaviranomaisen voidaan katsoa olevan sidottu hallituksen päätökseen, joka tässä tapauksessa sisälsi vaikutuksen Natura 2000 –alueisiin. Koska tällaisessa tapauksessa lupaharkinta koskee vain määräysten antamista, haki MÖD EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisua asiassa koskien vaihtoehtoisia ratayhteyksiä. Hallitus ei ollut ottanut kantaa korvaavien Natura 2000 –alueiden osoittamiseen, mikä on edellytyksenä luvan myöntämiselle. MÖD:n mukaan esitetyt korvaavat alueet eivät olleet riittäviä ja se palautti asian ympäristöoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi.

---

<sup>163</sup> Ks. esim. MÖD 2005:49.

Tapauksessa MÖD 2003:105 tuomioistuin totesi, että pienvenesataman rakentaminen merkitsisi koskemattoman pohja-alueen, jolla oli korkea biodiversiteetti, muuttumista luontotyyppin kokonaan hävittävällä tavalla. Näin ollen vesitaloushanke edellytti lupaa myös MB 7 kap. 28 a §:n nojalla, joka oli esiedellytys vesitalouslupan käsittelylle. Asia palautettiin ympäristöoikeuden käsiteltäväksi.

MB 8 luku sisältää lajisuojelua koskevat pykälät. Luku sisältää elinympäristöjen heikentämiskieltoa tms. koskevat asetuksenantovaltuudet.

MB 4 luku sisältää määräykset alueista, joilla luonnon- ja kulttuuriarvojen heikentäminen on lähtökohtaisesti kielletty. Alueet ovat nk. valtakunnan edun kannalta tärkeitä (*riksintresse*).

#### 5.1.6. Ympäristöä muuttavan toiminnan sijoittumisen harkinta Ruotsissa

MB:n sijoittumissäännöksen (2 kap. 6 §) mukaan tulee toiminta tai toimenpide sijoittaa käyttötarkoitukseen soveltuvaan paikkaan siten, että vaikutukset ihmisten terveyteen ja ympäristöön ovat mahdollisimman vähäisiä. Sijoituspaikan harkinta vaikuttaa ottamissäännöksiä koskevan hallituksen esityksen mukaan olevan Suomen YSL 6 §:ää väljempää mahdollistaen suomalaista käytäntöä jonkin verran laajemman vaihtoehtoisten sijoittumispaikkojen arvioinnin.

MB 2 kap. 6 §:n mukaan 3 kap. säännökset ovat sovellettavissa tapauksissa, jotka koskevat maankäytön muuttamista. MB 3 kap. 1 §:n mukaan maa- tai vesialuetta tulee käyttää tarkoituksiin, jotka ovat alueelle kaikkein soveltuvimpia. MB 3 kap. 2 §:n mukaan suuria, pääosiltaan koskemattomia maa- ja vesialueita tulee suojella alueen luonnetta muuttavalta toiminnalta. MB 3 kap. 3 §:n mukaan vesi- ja maa-alueita, jotka ovat ekologisilta ominaisuuksiltaan erityisen herkkiä tulee niin pitkälle kuin mahdollista suojella toimenpiteiltä, jotka voivat vahingoittaa luontoympäristöä.

MB 3 luvun 6 § koskee alueita, joilla on merkitystä yleisen edun tai luonto- tai kulttuuriarvon vuoksi. Säännökset tulevat sovellettavaksi riippumatta siitä, onko ottaminen valtakunnan edun mukaista. MB 3 kap. 1 § sisältää siis etuvertailuperiaatteen, jossa on tarkasteltava alueen säilyttämistä verrattuna hyödyntämistarkoitukseen pitkän aikavälin luonnonvaratalousnäkökulmasta. Näin ollen lyhytnäköinen taloudellinen etu ei voi syrjäyttää pitkäaikaista suojelutarvetta, joka on olennainen yleisen edun kannalta. Hallituksen esityksen mukaan hakemus voidaan hylätä MB 3 kap. 1 §:n mukaan, jos sijoituspaikka on korkeiden luonnonarvojen vuoksi soveltumaton. Verrattuna Suomen lainsäädäntöön, on hyvä huomata, että MB 3 luku sisältää myös säännöksiä teollisen toiminnan sekä maa- ja metsätalouden toiminnan turvaamiseksi, ei pelkästään luontoa suojelevia säännöksiä. Hallituksen esityksen mukaan alueella voi olla merkitystä luonnon-suojelun näkökulmasta esimerkiksi rikkaan linnuston, epätavallisen kasviston tai eri ominaisuuksien yhdistelmän vuoksi.

Luvanvarainen toiminta ei saa olla ristiriidassa asemakaavan tai aluemääräysten (*områdebestämmelser*, ks. myöhempi osuus maankäyttö- ja rakennuslaista) kanssa. Kaavasta voidaan kuitenkin vähäisissä määrin poiketa, jos tällä ei vai-

keuteta kaavan toteuttamista. Hallituksen esityksen mukaisesti esimerkiksi kunnallinen yleiskaava voi toimia hyvänä perustana sijoituspaikan harkinnassa, vaikka kunnallinen yleiskaava ei olekaan oikeusvaikutteinen.

Ruotsin kaavoitusjärjestelmä perustuu kaavoitus- ja rakennuslakiin, joka on uusittu melko hiljattain (Plan- och bygglag 2010:900, myöhemmin PBL). Lain tavoitetytykälän (1 kap. 1 §) mukaan tavoitteena on muun ohella edistää kestävä elinympäristöä nykyisille ja tuleville sukupolville. Uudistuksen yhteydessä lakiin otettiin määräykset ympäristö- ja ilmastonäkökohtien huomioimiseksi kaavoituksessa ja rakentamisessa.<sup>164</sup>

PBL 2 luvun 6 §:n mukaan kaavoituksessa ja lupa-asioissa tulee sijoittumisessa ottaa huomioon kaupunki- ja maisemakuva, luonto- ja kulttuuriarvot ja hyvä kokonaisvaikutus. PBL 8 luvun 9 §:n mukaan tonttia rakennettaessa luonto- ja kulttuuriarvot tulee ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon.

Valtakunnallisten tavoitteiden toteutumisen valvonnasta on säädetty PBL 11 luvussa (*Statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m.m.*). Lääninhallituksella on oikeus arvioida kunnan kaavoitusta koskevia päätöksiä valtakunnallisesta, ylikunnallisesta, MB:n 5 luvun ympäristölaatu normien sekä terveydellisestä ja onnettomuusriskien näkökulmasta (11 kap. 10 §). Lääninhallitus voi kumota kunnan kaavoitusta koskevan päätöksen edellä mainittujen intressien vaarantumisessa (11 kap 11 §). Maan hallituksella on vastaava oikeus seutukaavojen osalta.

Ruotsissa seutukaavoituksen (*regionplanering*) rooli poikkeaa esimerkiksi Suomen maakuntakaavoista. Seutukaavoitus Tukholman alueella perustuu erityislakiin (*Lag om regionplanering för kommunerna i Stockholms län, 1987:147*). Seutukaavan oikeusvaikutuksista tärkein on alemmanasteisen kaavoituksen ohjausvaikutus. Seutukaava on voimassa kahdeksan vuotta.

Ruotsissa yleiskaava (*översiktsplan*), joka kattaa koko kunnan alueen, on oltava jokaisessa kunnassa (3 kap. 1 §). Yleiskaava ei kuitenkaan ole viranomaisia tai yksityisiä velvoittava (3 kap 3 §). Rajatulle alueelle voidaan kuitenkin antaa määräyksiä (*områdesbestämmelser*, 4 luvun 41 §), jos tämä on tarpeen yleiskaavan tai MB:n tavoitteiden saavuttamiseksi. Yleiskaavassa tulee osoittaa yleiset intressit ja ympäristö- sekä riskitekijät, jotka on otettava huomioon päätettäessä maatai vesialueen käytöstä.

Ruotsissa yksityiskohtainen kaava (*detaljplan*) vastaa varsin pitkälti Suomen MRL:n mukaista asemakaavaa. Ruotsissa yksityiskohtaisessa kaavassa on myös määrättävä kaavan toteuttamisaika, jonka tulee olla vähintään viisi vuotta ja se voi olla korkeintaan 15 vuotta (4 kap 21, 23 ja 38 §). Kaavaa ei saa laatia suurempaa aluetta koskien kuin on tarpeen kaavan toteuttamisen ja käytettävissä olevan toteuttamisajan kannalta.

---

<sup>164</sup> Regeringens proposition 2009/10:170, s. 1.



Lähtökohtaisesti yksittäisen, taaja-asutuksen ulkopuolisen, rakennuksen soveltuvuus rakentamiseen on ratkaistava asemakaavalla (PBL 4 kap. 2 §). Detaljikaava ei ole tarpeen, jos riittävät määräykset on annettu yleiskaavassa (*områdesbestämmelser*, PBL 4 kap 2 §).

MB 2 luvun 6 pykälän sijoituspaikan valintaa koskevassa säännöksessä todetaan, että lupaa ei tule myöntää detaljikaavan vastaisesti. Vähäinen poikkeaminen on kuitenkin mahdollista, jos kaavan tai sen määräyksien tarkoitus ei vaarannu. Rakennuslupaa ei tietenkään myöskään voi saada detaljikaavan vastaisesti (PBL 9 kap 30-32 §).

Tarvittaessa kaavan valmistelun yhteydessä on laadittava myös selvitys ympäristövaikutuksista. PBL 4 kap 34 §:n mukaan on ympäristövaikutusten arviointi suoritettava, jos detaljikaavaa käytetään teollisuustarkoituksiin. Tällöin on noudatettava MB:n 6 luvun 6 §, 7.1 ja 7.2 §:ia. Hallituksella on mahdollisuus antaa 7.2 §:ia täydentäviä määräyksiä.

Asetuksen maa- ja vesialueiden käyttötaloudesta (*Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.*) 3 §:n mukaan lääninhallituksen tulee huolehtia siitä, että ympäristövaikutusten arvioinnissa, ja kaavoitus- ja päätösprosesseissa otetaan huomioon MB 3 (yleiset ainestalouselliset säännökset) ja 4 (valtakunnanintressialueet) lukujen vaatimukset. Kaavoitus- ja rakennuslaki sisältää vastaavan valtakunnan etujen valvontatehtävän lääninhallitukselle koskien kunnallista kaavoitusta.

Vastaavat säännökset MB 3 ja 4 lukujen soveltamisesta sisältyy lakiin mannerjalustasta (1966:314), tielakiin (1971:948), lakiin eräistä putkilinjoista (1978:160), lakiin yleisten kulkuväylien ja satamien parantamisesta (1983:293), mineraalilakiin (1991:45), lakiin Ruotsin talousvyöhykkeestä (1992:1140), rautateiden rakennuslakiin (1995:1649), sähkölakiin (1997:857), maakaasulakiin (2005:403), ilmailulakiin (2010:500) ja kaavoitus- ja rakennuslakiin (2010:900).

#### 5.1.7. Ympäristövaikutusten arviointimenettely Ruotsissa

Myös YVA-menettelyä koskevat säännökset on pääosin koottu ympäristökaareen (6 luku) sekä erilliseen YVA-asetukseen (*Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar*). Luvun 1 ja 2 §:ssä määritellään, milloin YVA edellytetään suoritettavaksi. Muun muassa ympäristölupavelvolliset ovat pääsääntöisesti velvollisia käymään läpi myös YVA-menettelyn. Sama koskee hankkeita, joihin sovelletaan ympäristökaaren 17 luvussa tarkoitettua sallimismenettelyä. Asetustasolla on erikseen määriteltä toiminnat, jotka aina vaativat YVA:n.

MB 6 kap. 3 §:n mukaan YVA:n tavoitteena on tunnistaa toiminnan tai toimenpiteen suorat ja epäsuorat vaikutukset ihmiseen, eläimiin, kasveihin, maahan, veteen, ilmaan, ilmastoon, maisemaan, kulttuuriympäristöön; veden, maan ja fyysisen ympäristön luonnonvaratalouteen; materiaalin ja raaka-aineen käyttöön sekä energian kulutukseen. Lisäksi tarkoituksena on mahdollistaa edellä esitettyjen kokonaisvaikutuksen arviointi ihmisten terveyteen ja ympäristöön. Vaikutusten arviointi tulee tehdä tarvittavassa laajuudessa (*i behövlig omfattning*). Huo-

miota tulee kiinnittää toiminnan sijoittumiseen, laajuuteen, muotoon ja ympäristövaikutuksiin.

MB 6 kap. 7 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan arvioinnissa tulee esittää vaihtoehtoisia sijoittumispaikkoja, jos nämä ovat mahdollisia. Tältä osin ei laissa ole rajattu, milloin vaihtoehtoinen sijoittuminen on mahdollista. Lähtökohtaisesti tämä lainkohta on yksi keskeisimmistä eroista Suomen ja Ruotsin välillä sellaisten hankkeiden osalta, jotka Suomessa eivät kuulu YVA-lain erillismenettelyn piiriin, koska Suomen YSL ei edellytä vaihtoehtotarkastelua. Kun Ruotsissa YVA:a koskevat pykälät ovat samat kaikille toiminnoille, mahdollistaneekin MB vähäisemmillekin hankkeilla jonkinlaisen vaihtoehtotarkastelun. Silloin kun sijoituspaikan arviointi on mahdollista, voi lääninhallitus määrätä tarkemmin tutkittavista vaihtoehdoista.

Ruotsin YVA-asetuksen 3 §:n mukaan laajuudeltaan yli 150 hehtaarin turpeenotto tai yli 25 000 kuution vuosituotanto edellyttää YVA:a. Samoin vuori- tai luonnonsoran taikka muun maa-aineksen muuhun kuin kotitarveottoon, poikkeuksina turve ja ruokamulta, edellytetään YVA:a, jos ottoala on yli 25 hehtaaria tai tuotanto ylittää 25 000 tonnia vuodessa.

Tapauksessa MÖD 2005:27 ympäristöoikeus oli päättänyt, että YVA-selvitys oli riittämätön ja palautti asian lääninhallituksen käsiteltäväksi. Riittämättömyyttä koskevasta päätöksestä ei ympäristöylioikeuden päätöksen mukaisesti voinut valittaa. Tapauksessa NJA 2009 s 321 (nr 34) korkein oikeus päätti, että kunnan esittämä vaihtoehtotarkastelu ei ollut riittävä. Kunta oli esittänyt kolme eri vaihtoehtoa tulvien torjumiseksi. Lääninhallituksella on oikeus (MB 6 kap. 7 §) vaatia myös muita vaihtoehtoja. Vaikka lääninhallitus ei ollut näin vaatinut, tämä ei estänyt tuomioistuinta arvioimasta vaihtoehtojen riittävyyttä. Korkeimman oikeuden mukaan kunnan esittämiä vaihtoehtoja ei ollut riittävästi perusteltu, eikä YVA-selvitys siksi vastannut MB 6 kap. 7 §:n vaatimuksia.

Kokonaisuutena arvioiden voidaan todeta, että YVA:n soveltamisala on Ruotsissa selvästi laajempi kuin Suomessa. Tosin ympäristöä muuttavien toimintojen, kuten turpeenoton osalta, soveltamisalassa ei ole juuri eroa. YVA:a koskevat säännökset ovat kuitenkin MB:ssa laadultaan väljiä ja lain hengen mukaisesti vaikutusten arviointi tehdään hankkeen laajuuden edellyttämällä tavalla. Esimerkiksi vaihtoehtoisten sijoittumis- tai teknisten ratkaisujen tarkastelua ei tarvitse tehdä, jos se ei ole mahdollista. Tällä tarkoitettaneen sitä, että kun kysymyksessä on tiettyä fyysistä kohdetta koskeva lupahakemus, ei hakijalla ole tosiasiallista mahdollisuutta sijoituspaikan tarkasteluun. Näin ollen on oletettavaa, että ero Suomen ja Ruotsin järjestelmässä on ainakin osittain teoreettinen.

Lähtökohtainen ero voinee kuitenkin muodostua siitä, että MB:n YVA:n ulottuvuutta koskeva säännös voidaan tulkita Suomen YSL:n säännöksiä laajempialaiseksi. Ruotsin säännös nimittäin edellyttää hankkeen tai toimenpiteen vaikutusten arviointia. Näin ollen ympäristöä muuttavien hankkeiden toteuttamisen vaikutusten selvittämisen säädöspohja on vahvempi kuin Suomessa YVAL:n menettelyn ulkopuolelle rajattujen hankkeiden osalta. Ero on tässäkin mielessä tosin osin teoreettinen, sillä Suomessa esimerkiksi turvetuotannon lupamenettelyissä

on viranomaisten ja toiminnanharjoittajien yhteistyöllä pyritty kehittämään luontoarvojen inventointia ja esittämistä osana lupahakemusta.

## 5.2. Saksan ympäristölainsäädäntö ja luontoarvojen suojele

### 5.2.1. Saksan perustuslaki ja luontoarvot

Saksassa perustuslain (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* tai GG) mukaan ympäristöoikeudessa liittovaltion ja osavaltioiden toimivallan jako on toteutettu siten, että osavaltioilla on mahdollisuus säätää silloin kun liittovaltio ei ole käyttänyt lainsäädäntövaltaansa (ks. GG art. 72 ja art. 74(1) 24- ja 29-kohdat). Luonnonsuojelua koskee kuitenkin GG art. 72(3) 2-kohdan poikkeus, jonka mukaan osavaltiot voivat säätää lainsäädäntöä vaikka liittovaltio olisikin käyttänyt lainsäädäntövaltaansa. Käytännössä ympäristönsuojelussa sääntely on laajalti liittovaltiotasoisista, mutta luonnonsuojelussa osavaltioilla on merkittävämpi rooli.<sup>165</sup>

Perustuslain uudistuksen yhteydessä liittovaltion lainsäädäntövaltaa laajennettiin ympäristöoikeuden alalla. Näin luotiin edellytykset ympäristöoikeuden laajemmalle kodifikaatiolle. Kodifikaatiohanke on ollut vireillä jo toistakymmentä vuotta ja ympäristökaaren säätäminen pysähtyikin aiemmin perustuslaillisiin ongelmiin. Ympäristökaaren (*Umweltgesetzbuch, UGB*) tavoitteena olisi selkiyttää Saksan ympäristölainsäädäntöä. Saksan hallinnollinen lupajärjestelmä on aiemmin perustunut sektorilainsäädäntöön, jota on myöhemmin menettelyllisesti yhdistetty. Kodifikaatiossa tavoitteena on, että kaikki osa-alueet, mukaan lukien luonnonsuojelu, yhdistettäisiin yhteen lupamenettelyyn.<sup>166</sup>

Selvityksen aikataulun vuoksi Saksan katsaus sisältää vain liittovaltiotason keskeiset säädökset. Erityisesti luonnonsuojelussa osavaltioiden säädökset voivat poiketa toisistaan, mutta tämän selvityksen tarpeiden kannalta liittovaltiotason tarkastelu antaa riittävän kuvan luontoarvojen huomioimisesta maan lainsäädännössä.

### 5.2.2. Saksan immissiosuojelulaki ja luontoarvot

Saksan ympäristönsuojelulakia vastaavan immissiosuojelulain (*Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge*, lyhyemmin *Bundes-Immissionsschutzgesetz* tai *BImSchG*) tavoitteena on ihmisten, eläinten, kasvien, maaperän, veden, ilmakehän sekä kulttuuri- ja muiden arvojen suojele haitallisilta ympäristövaikutuksilta ja haitallisten ympäristövaikutusten ennaltaehkäisy. Tavoite on siis laaja-alainen, mutta käytännössä lain soveltaminen rajautuu, ku-

<sup>165</sup> Perustuslaista ks. myös GG 15 § ympäristöperusoikeuksista.

<sup>166</sup> BMU 2008, s. 15.

ten Suomessakin, päästöistä peräisin oleviin ympäristövaikutuksiin. Lain 3 §:n mukaan näet haitallinen ympäristövaikutus määritellään rasitteeksi yleiselle edulle tai naapurustolle ja immissio kehen hyvänsä – myös kasveihin ja eläimiin – kohdistuvaksi *ilmansaasteeksi, meluksi, värinäksi, valoksi, lämmöksi, säteilyksi tai vastaavaksi ympäristövaikutukseksi*. Lisäksi lain soveltamisala on voimakkaasti sidottu laitosten ympäristönsuojeluun, toki siihen kuuluu myös laitosten rakentaminen (*Errichtung und den Betrieb*).

BImSchG 50 §:ssä säädetään lain suhteesta kaavoitusjärjestelmään. Sen mukaan tiettyihin käyttötarkoituksiin suunnitellut alueet tulee sijoittaa toisiinsa nähden siten, että haitalliset ympäristövaikutukset ja vakavien onnettomuuksien vaikutukset häiriintyviin kohteisiin, ml. luonnonsuojelun näkökulmasta erityisen arvokkaisiin tai erityisen herkkiin alueisiin (*besonders wertvolle tai besonders empfindliche Gebiete*), rajoitetaan mahdollisimman vähäisiksi.

Ympäristölupamenettelystä säädetään tarkemmin asetuksella *Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren* tai 9. BImSchV). Asetuksen 4 §:n 2-kohdassa määrätään, että jos toiminta edellyttää luonnonsuojelullista tai maisemanhoidollista lupaa, tulee nämä asiakirjat liittää ympäristölupahakemukseen. Erityisesti tulee toimittaa tiedot, jotka koskevat toimenpiteitä luontovaikutusten välttämiseksi, vähentämiseksi tai kompensoimiseksi.

Mikäli laitos edellyttää YVA-menettelyä, tulee 9. BImSchV 1 a §:n mukaan menettelyssä, kuvauksessa ja arvioinnissa lupamenettelyä varten selvittää luvanmyöntämisedellytykset myös luonnon- ja maisemansuojeluoikeudellisten tarpeiden näkökulmasta, kuten vaikutukset eläimiin, kasveihin tai biologiselle monimuotoisuudelle.

Mikäli edellä mainittua luonnonsuojeluoikeudellista luvantarvetta ei ole, riittää, että hakemuksessa on kuvattu laitoksen vaatima maa-alan tarve ja yleiset tiedot maaperän tilasta, jolla viitattaneen lähinnä maaperän pilaantumiseen (4a §). Lisäksi, mikäli kyseessä on YVA-menettelyn edellyttämä hanke, tulee ympäristön tilaa kuvata laajemminkin (4 e §). Ympäristölupapäätöksessä tulee YVA-velvollisten laitosten osalta 20 §:n 1a kohdan mukaan myös esittää toimenpiteet, joilla kompensoidaan vaikutukset luontoon ja maisemaan.

Yhteenvedon voidaan todeta, että luontoarvoihin liittyvät kysymykset eivät perinteisesti ole kuuluneet Saksan immissio-oikeudellisen harkinnan piiriin. Saksan ympäristökaarihankkeen kariuduttua liittovaltio joutui implementoimaan EU-oikeutta sektorilainsäädäntönsä avulla. YVA-direktiivin toimeenpano immissiosuojelulain lupamenettelyä hyödyntäen on merkinnyt lupaharkinnan rajoitettua laventamista YVA-velvollisten hankkeiden osalta. Luontoarvoja koskevat kysymykset tulee kuitenkin ratkaista luonnonsuojelulainsäädännön pohjalta.

Saksassa maaperänsuojelusta on säädetty oma lakinsa, *Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz* tai BBodSchG). Laki vastaa tietyiltä osin Suomen pilaantuneita maita koskevaa sääntelyä, mutta sisältää myös muuta maaperänsuojeluun liittyvää. Lain tavoitteen mukaan tulee maaperään vaikutettaessa huomioida sen

luonnolliset tehtävät sekä sen merkitys luonnon- ja kulttuurihistoriallisena talenteena ja välttää näiden arvojen heikentämistä (1 §). Luonnollisilla tehtävillä tarkoitetaan maaperän merkitystä ekosysteemipalveluille (*Bestandteil des Naturhaushalts*) erityisesti vesi- ja ravinnetalouden näkökulmasta.

### 5.2.3. Saksan luonnonsuojelulainsäädäntö

Luonnonsuojelulainsäädäntö on Saksassa pääosin osavaltiotasoisista. Liittovaltiotasolla on säädetty yleinen luonnonsuojelulaki (*Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG*, 29.07.2009). Laki ei sisällä viittauksia immissiosuojelulakiin. Sen sijaan suhde maankäytön ja rakentamisen ohjaukseen on säädetty.

Luonnonsuojelulain tavoitteet on laissa esitetty varsin yksityiskohtaisesti. Tavoitteiksi on esitetty muun ohella seuraavia (1 §):

- Tulee pitkäaikaisesti varmistaa luonnon biologinen monimuotoisuus, jonka saavuttamiseksi riippuen vaarantumisen asteesta tulee varmistaa elin-kykyiset populaatiot villieläimiä ja kasveja, niiden elinympäristöjä sekä reittejä populaatioiden siirtymisen ja sekoittumisen mahdollistamiseksi.
- Vaarantuneille luonnollisesti esiintyville ekosysteemeille, biotoopeille ja lajeille tulee luoda edellytyksiä kehittyä.
- Elinympäristöjä ja biotooppeja rakenteellisine ja maantieteellisine ominaisuuksineen tulee säilyttää edustavina kokonaisuuksina.
- Osa maisemasta tulee säilyttää luonnollisen dynamiikan varassa.
- Kestävä luonnontaloudellinen suoritus- ja toimintakyky tulee säilyttää huomioiden biologiset toiminnot, aine- ja energiavirrat, maiseman rakenne, uusiutumattomien luonnonvarojen säästeliäs ja suojaava käyttö ja uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö.
- Maaperä tulee säilyttää luonnontalouden kannalta toimintakykyisenä, suljettu maaperän pinta tulee käytön loputtua palauttaa luonnolliseen tilaan tai jättää luonnon palautettavaksi.
- Ehjiä maisemakokonaisuuksia ei tule pilkkoa.

Tavoitteet ovat osin samankaltaisia kuin Suomen luonnonsuojelulainsäädännössä, mutta toisaalta poikkeavat joiltain osin LSL:sta. Tämä johtunee suurelta osin siitä, että maidemme välillä on merkittäviä eroja asukastiheydessä ja maankäytön intensiivisyydessä. Olennaisena erona voidaan kuitenkin tunnistaa Saksassa esiin noussut tarve asettaa yleisiä tavoitteita mm. maiseman rakenteelle, kun Suomessa luonnonsuojelulain tavoitteisto on lajisuojelua ja luontotyyppejä lukuun ottamatta pitkälti erityislain omaista koskettaen vain erityisesti rajattuja alueita.

Saksan luonnonsuojelulain 2(1) §:n mukaan *"Jeder soll nach seinen Möglichkeiten zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege beitragen und sich so verhalten, dass Natur und Landschaft nicht mehr als nach den Umständen unvermeidbar beeinträchtigt werden."* Näin ollen laki sisältää tässäkin selvityksessä aiemmin esiin nostetun yleisen luonnonarvojen heikentämiskiellon.

Myös lain 13 § sisältää yleisen heikentämiskiellon, jota on vielä täydennetty velvoitteella kompensoida luonnonarvojen ei-vältettävissä oleva heikentäminen.

Lain 14 §:ssä on määritelty ympäristön muuttaminen (*Eingriffe in Natur und Landschaft*). Sen mukaan ympäristön muuttamista on maaperän tilan tai elävän maakerroksen taikka maahan liittyvän pohjaveden pinnan tilan muuttaminen, jos se vaikuttaa luonnontalouden suoritus- tai toimintakykyyn taikka olennaisesti muuttaa maisemaa.

Hyviä luonnon- ja maisemanhoidollisia periaatteita noudattava maa- tai metsätalous ei kuitenkaan merkitse ympäristön muuttamista. Luonnonsuojelulaki sisältääkin myös yleisiä metsänhoidollisia ja maataloudellisia toimintaperiaatteita, joilla tähdätään luontoympäristön arvojen säilyttämiseen (5 §).

Luonnonsuojelulain mukaan ympäristön muuttamisen ehtona on vaihtoehtotarjastelu, joka kuitenkin rajoittuu samaan sijaintipaikkaan. Hanke tulee toteuttaa mahdollisimman vähäistä haittaa luontoarvoille aiheuttaen (15(1)). Aiheutetut haitat tulee kompensoida toimenpiteillä, jotka vastaavassa määrin korjaavat luonnontaloudelle tai maisemalle aiheutuvan menetyksen (15(2)). Mikäli kompensatio ei ole mahdollista, tulee se suorittaa rahallisena korvauksena (15(6)). Mikäli ympäristön muuttaminen on seurasta rakennuskaaren mukaisesta kaavasta, noudatetaan rakennuskaaren säännöksiä (18 §).

Keskeisenä työkaluna luonnonsuojelulain 2 luvussa säädetään maisemasuunnittelusta. Maisemasuunnittelussa asetetaan tavoitteet suunnittelualueen luonnon- ja maisemasuojelulle. Suunnittelun on tarkoitus palvella nimenomaisesti maankäytön suunnittelujärjestelmää. Maisemasuunnittelun oikeusvaikutuksena on, että suunnitelmat on otettava huomioon kaavoitusta toteutettaessa. Erityisesti suunnitelmat tulee huomioida kaavoitukseen liittyvässä ympäristövaikutusten arvioinnissa. Koko tai osaa osavaltiota koskien laaditaan maisemaohjelma tai maisema(puite)suunnitelma (10 §). Edellä esitettyjen pohjalta laaditaan paikallistason maisemasuunnitelma tai viheraluesuunnitelma.

Luonnonsuojelulain 4 luvussa säädetään biotooppiverkkojen suojelusta. Sen mukaan jokaisen osavaltion tulee huolehtia siitä, että vähintään 10 prosenttia pinta-alasta kuuluu suojelun piiriin. Verkko rakentuu erilaisista luonnonsuojelualueista, joihin kuuluu sekä ankarammin suojeltuja että lievemmin suojeltuja aluetyyppejä. Verkosto rakentuu ydinalueista, liityntäalueista ja -elementeistä.

Saksan luonnonsuojelulaki tuntee useita suojelualueityyppejä. Luonnonsuojelualue (23 §, *Naturschutzgebiet*) on oikeudellisesti sitovasti perustettu alue, jolla luonnon- tai maiseman erityinen suojelu on ainakin osalla aluetta tarpeen elinympäristöjen säilyttämiseksi, tieteellisestä syystä tai alueen harvinaislaatuisuuden vuoksi. Kansallispuistot (24 §, *Nationalpark, Naturmonument*) ovat oikeudellisesti sitovasti perustettuja suuria yhtenäisiä alueita, jotka ovat erityislaatuista, maisemaltaan pääosin rikkomattomia ja alueeltaan täyttää suurelta osin luonnonsuojelualueen vaatimukset. Biosfäärin suojelualueen (25 §, *Biosphären-reservate*) vaatimukset ovat vaatimattomampia, ne voivat olla myös kehittyviä alueita. Lain 28 §:ssä on säädetty luonnonmuistomerkeistä (*Naturdenkmal*). Lain

32-33 §:t sisältävät Natura 2000 -alueiden suojelun perusteet ja 34 § hankkeiden Natura 2000 -lupamenettelysäännöksen.

Saksan luonnonsuojelulaki mahdollistaa myös tiettyjen maisemanosien (§ 29, *Geschützte Landschaftsbestandteile*) suojelun, kuten pensasaitojen, puurivistöjen, puukujien tai puiden suojelun jopa koko osavaltion alueella. Luontotyyppien suojelu on toteutettu suoraan liittovaltion luonnonsuojelulain nojalla (§ 30, *gesetzlich geschützte Biotope*), mutta laki sisältää lukuisia osavaltiokohtaisia poikkeuksia säännöksestä. Luontotyyppien kuvaus vaikuttaa melko yleispiirteiseltä, sisältäen mm. luonnontilaiset tai luonnontilaisen (*naturnahe*) kaltaiset sisävedet ja kaikki suoalueet. Luontotyyppien suojelusta voidaan luvalla tai kaavaan perustuen tietyin edellytyksin poiketa.

Luonnonsuojelulain 5 sisältää lajisuojelun säännökset. Lain 44 § sisältää kiellot erityisesti suojeltavien lajien lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentämisestä. Lain 6 luvussa on säädetty meriluonnon suojelusta.

#### 5.2.4. Saksan maankäytön suunnittelun järjestelmä

Saksan maankäytön suunnittelujärjestelmästä on säädetty rakennuskaassa (*Baugesetzbuch, BauGB*, 23.06.1960<sup>167</sup>). Kaavoitusjärjestelmän osat ovat valmis-televa kaava eli yleiskaava (*Flächennutzungsplan*) ja sitova rakennuskaava eli asemakaava (*Bebauungsplan*). Kaavoituksen tulee muun ohella tukea ihmisarvoisen ympäristön säilyttämistä, jossa suojellaan luonnollisia elämän edellytyksiä. Kaupunkikehityksessä tulee huomioida ympäristön tarpeet (1(5)).

Rakennuskaaren 1(7) kohdassa konkretisoidaan kaavoituksessa huomioitavia ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun sekä maisemanhoidon tarpeita. Huomioon tulee ottaa vaikutukset eläimiin, kasveihin, maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon, edellä esitettyjen ristikkäisvaikutukset sekä maisema ja biologinen monimuotoisuus. Lisäksi tulee ottaa huomioon Natura 2000-alueiden suojeluperusteet sekä maisemasuunnitelmien sisältö. Rakennuskaaren 1 a § sisältää vielä lisää ympäristönsuojelullisia vaatimuksia koskien lähinnä maaperän ekosysteemipalveluiden turvaamista.

Rakennuskaaren 1 a (3):ssa erityisesti säädetään, että kaavan sisällössä tulee huomioida luonnonsuojelulain ympäristön muuttamista koskevat säännökset. Samassa todetaan, että kompensoivat toimet voidaan toteuttaa myös muualla kuin kehitettävällä alueella. Lain 135 a – 135 c §:t ja 200 a § sisältävät tarkemmat säännökset kompensoitotoimivollisuudesta ja kustannuksien kohdistamisesta. Lähtökohtaisesti kustannuksista vastaa hankkeeseen ryhtyvä.

Yleiskaavassa esitettäviä asioita ovat muun ohella alueet maaperän suojeluun ja hoitoon ja maaperän, luonnon ja maiseman kehittymiseen (5(2) §:n 10-kohta). Asemakaavaa koskien 9(1) 20-kohta on samansisältöinen. Ympäristön muutta-

---

<sup>167</sup> Edellinen laajempi kokonaisuudistus toteutettiin vuonna 2004, senkin jälkeen lakia on olennaisesti muutettu mm. ilmastolakipakettien säätämisen yhteydessä.

misen vaikutuksia korvaavat alueet voidaan esittää yleiskaavassa 5(2a) §:n ja asemakaavassa 9(1a) §:n mukaisesti.

Rakennuskaaren 35 §:ssä säädetään rakentamisesta kaavoitetun alueen ulkopuolella. Pykälän 3 momentin 5 kohdan mukaan yleisen edun mukainen este rakentamiselle on luonnonsuojelun, maisemansuojelun, maaperänsuojelun tai muinaismuiston vaatimus. Vaatimuksella viitattaneen edellä mainittuja seikkoja koskevien lakien määräyksiin. Kohta jatkuu kuitenkin täydentävänä siten, että maiseman ominaispiirteitä tai maisemakuvaa ei saa pilata.

Saksassa on asetettu tavoite rajoittaa uudisrakentamiseen käyttöönotto 30 hehtaariin päivässä nykyisen noin 113 ha:n sijasta. Keinovalikoimassa ei ole tunnistettu ympäristölupajärjestelmää mahdollisuudeksi turvata biodiversiteettiä, vaan kysymystä on lähestytty nimenomaisesti maankäytön ohjausjärjestelmän kautta.<sup>168</sup>

Luonnonsuojelulain 11(3) §:n mukaan maisemasuunnitelmat tulee huomioida rakennuskaaren mukaisessa suunnittelussa ja niitä voidaan hyödyntää (sellaiseen) yleiskaavan tai asemakaavan sisällössä.

Tavoitteena on, että maisemasuunnittelua käytettäisiin nykyistä voimakkaammin kaavoitusjärjestelmän tukena seutu- ja kuntatasolla, jotta sijoituspaikan vertailuja toteutettaisiin asutusalueiden laajennuksissa ja muissa rakentamistarpeissa. Samalla tämä tukisi strategista ympäristövaikutusten arviointia.

Rakennuskaaren 40 §:n mukaan maanomistaja on oikeutettu korvauksiin, jos kaavassa on osoitettu alueita suojelullisiin tarkoituksiin ja tästä aiheutuu maanomistajan omaisuuden käytölle haittaa. Maanomistaja voi tietyin edellytyksin vaatia myös alueen lunastamista.

---

<sup>168</sup> Ks. Bundesamt für Naturschutz 2008.



## 6. Ratkaisuvaihtoehdot

### 6.1. Perusteet ehdotukselle järjestelmäksi luontoarvojen suojelemiseksi

#### 6.1.1. Lainsäädännön uudistamistarve

**L**uonnonsuojelulain mekanismit on joiltain osin katsottu riittämättömiksi lain tavoitteiden saavuttamiseksi, mikä on lisännyt painetta huomioida luontoarvoja tiettyjen toimintojen ympäristölupaharkinnassa nykyistä laajemmin. Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen yhteydessä selvitetään luontoarvojen huomioon ottamisen sisällyttäminen ympäristönsuojelulakiin ja sen vaikutukset.

Suomen kaltaisessa harvaan asutussa maassa nykyinen lainsäädäntö on johtanut tilanteeseen, jossa osa luontoympäristöstä voi jäädä kokonaan ympäristön muuttamista koskevan sääntelyn ulkopuolelle. Esimerkiksi turpeenoton ohjauksen kannalta olisi tarkoituksenmukaista inventoida valtakunnallisesti, turpeen käyttötarpeet huomioiden, tuotantoon parhaiten soveltuvat alueet ja kohdistaa toimenpiteitä näille alueille. Asia ei kuitenkaan ole ongelmaton niin oikeudellisista kuin käytännön lähtökohdistaankaan.<sup>169</sup>

Tarkastelemalla luontotyyppien tilaa Suomessa, huomataan, että tärkeimmiksi luontotyyppien uhanalaistumisen syiksi arvioidaan metsien uudistamis- ja hoitotoimet erilaisine vaikutuksineen, ojitus, vesien rehevöityminen ja likaantuminen, pellonraivaus ja vesirakentaminen.<sup>170</sup> Ympäristöluvanvaraisuuden piirissä näistä ovat turvetuotantoon liittyvä ojitus sekä jätevedenpuhdistamot ja teollisuuden jätevesipäästöt sekä tietyt vesirakentamishankkeet. Ympäristön muuttamisen kannalta olennaisia edellä esitetyistä ovat turvetuotanto ja vesirakentamishankkeet, joiden osalta ympäristön muuttaminen ratkaistaan jo nykyisin vesilakia soveltamalla. Myös muilla YSL:n lupamenettelyn piirissä olevilla hankkeilla voi olla olennaisiakin vaikutuksia luontoarvoihin, mutta niillä ei luontotyyppien suojelun kannalta yleensä ole valtakunnallisesti keskeistä asemaa.

Oikeudellisesti epämääräisessä suojelussa ongelmaksi tulee mm. maanomistajien oikeuksien tosiasiallinen ehkä tuntuvakin rajoittaminen ja korvaussääntelyn puuttuminen. Toisaalta, velvoittamaton ohjaus on todettu käytännössä toimimattomaksi, sillä esimerkiksi ympäristölupahakemuksia kohdistuu yhä laajassa määrin periaatteellisesti luontoarvojen kannalta epätarkoituksenmukaisille alueille ja lupa on myönnettävä, jos lain edellytykset täyttyvät.

---

<sup>169</sup> Kysymyksen ongelmallisuutta kuvaa sekin, että jo vuonna 1973 polttoturvetuomikunta (KM 1973:142) selvitteli soita ja niiden turvevaroja.

<sup>170</sup> Raunio et al. 2008, s. 225.

Kokonaisuus huomioiden vaikuttaa siltä, että jonkin asteinen tarve säännellä luontoarvojen huomioon ottamista on olemassa. Lainsäädännön yhtenäisyyden ja selkeyden näkökulmasta arvioiden saattaisi olla tarkoituksenmukaista toteuttaa ohjaus yleisemmin eli muualla kuin YSL:ssä. Luontoarvojen integroiminen ympäristölupajärjestelmään merkitsisi paitsi lain soveltamisalan periaatteellisesti merkittävää muuttamista myös luvanvaraisuuden rajauksen ehkä epätarkoituksenmukaista harkinnan kohdistamista teollisuuslaitostyyppisiin hankkeisiin. Säättäminen YSL:ssä jättäisi osan luontoa muuttavaa toimintaa, kuten maa- ja metsätalouden sekä eräät pitkittäishankkeet tämän harkinnan ulkopuolelle. Jos YSL:ia kuitenkin haluttaisiin soveltaa, on tarkoin harkittava millaisiin hankkeisiin uusia säännöksiä sovellettaisiin ja miten tämä toteutettaisiin.

#### **6.1.2. Luonnontilainen, luonnon monimuotoisuus ja ekosysteemipalvelut eivät ole synonyymeja**

Kun keskustellaan luontoarvojen huomioimisesta hallinnollisissa ennakkovalvontamenettelyissä, törmätään väistämättä kysymykseen, mitä ollaan suojele-massa? Suo- ja turvemaastrategian laadinnan yhteydessä keskusteltiin laajasti luonnontilaisuuden käsitteestä, luonnontilaisen kaltaisuudesta ja luonnontilaiseksi palautettavissa olevasta suosta. Tämä voi soidensuojelun kannalta olla varsin keskeistä.

Yleisesti ottaen, luonnon monimuotoisuus ei kuitenkaan ole riippuvaista luonnontilaisuudesta. Jos katsotaan pitkiä aikasarjoja, voidaan varmastikin päätyä siihen, että koskematon luonto säilyttää monimuotoisuuden luonnon tarkoittamalla tavalla. Nykytilanteessa lähes kaikki ympäristö on kuitenkin ainakin vähäisessä määrin ihmisen muuttamaa, koska ihminen hallitsee esimerkiksi metsäpalojen leviämistä, suurien maa-alueiden vesitaloutta ja monia muita luonnon kannalta keskeisiä prosesseja. Syntyikin tilanteita, joissa ihmisen toiminta voi olla monimuotoisuutta lisäävää suhteessa johonkin toiseen tilanteeseen, vaikka kyse ei ole luonnontilaisuudesta. Näin ollen esimerkiksi maaperää kuluttava tai rikko-va toiminta voi lisätä monimuotoisuutta verrattuna umpeenkasvuun. Tässäkin selvityksessä viitataan useaan otteeseen SYKE:n luontotyyppien uhanalaisuuden kartoitukseen, jonka mukaan juuri perinnebiotoopit ovat erityisesti vaarantuneita ihmisen toiminnan kehittyessä.

Luonnontilaisuuteen liittyy vielä ekosysteemipalveluiden käsite, jolla on erityinen merkitys silloin, kun puhutaan vain suotuisasta suojelun tasosta. Suotuisa suojelun taso lähtee siitä, että lajeilla ja elinympäristöillä on mahdollisuudet säilyä. Tätä on pidetty luonnonsuojelun keskeisenä tavoitteena. Ekosysteemipalveluiden näkökulma peräänkuuluttaa kuitenkin luonnon meille tarjoamia palveluita, kuten juomavettä. Ekosysteemipalvelut lähentävät luonnonsuojelua pilaamisen torjuntaan, sillä tavoitteisto on lähempänä YSL:n perinteistä soveltamisalaa: estää päästöistä aiheutuvia haittoja. Ekosysteemipalveluiden mukaisesta perspektiivistä haitallisen vaikutuksen aiheuttaa ympäristön muutos, mutta ei varsinaisena päästönä, vaan luonnonjärjestelmien vaurioitumisena. YSL:n harkintaa ei ole kuitenkaan tarkoitettu ulotettavan näin laajaksi.

### **6.1.3. Luontoarvojen asema ympäristön muuttamista koskevassa lainsäädännössä on epäyhtenäinen ja pääosin heikko**

Ympäristön muuttamista ja maankäytön suunnittelua koskevassa lainsäädännössä viitataan käytännössä poikkeuksetta ympäristöarvoihin. Käytetyt sanamuodot vaihtelevat ja kyse on usein julistuksenomaisista lausahduksista tyypillisesti lakien tavoitepykälissä. Usein tavoitepykälien sisältöä tylsytetään entisestään hallituksen esityksien yksityiskohtaisissa perusteluissa. Oikeusministeriön lainlaatijan oppaassa peräänkuulutetaan sitä, että lakien tavoitteiston pitää vastata lain mekanismeja ja sisältöä.<sup>171</sup> Luontoarvojen osalta tämä vaatimus ei yleensä täyty, tavoitepykälien hurskaat tavoitteet eivät ole substanssisääntelyllä saavutettavissa.

Riippumatta siitä, viitataanko laissa suoraan LSL:n tai muiden suojelusäädösten sisältöön, käytäntö lähes kaikkien lakien osalta on sellaista, että vain harvoin muu kuin lailla eksplisiittisesti, tiukasti suojeltu luontoympäristö saa olennaista sijaa lupaharkinnassa. Tältä osin voidaankin todeta, että YSL:n soveltamisalan laajennus ympäristön muuttamisen harkintaan ei tosiasiallisesti ennalta arvioiden johtaisi luontoarvojen suojelun tason olennaiseen paranemiseen, mikäli lain luontoarvoihin liittyvää arviointikriteeristöä ei olennaisesti muutettaisi.

Kokonaisuutena arvioiden järjestelmä, jossa jokaisessa erityislaissa määritetään erikseen luontoarvoihin liittyvä termistö (tai ollaan määrittelemättä, mutta käytetään eri termejä), ei vaikuta perustellulta. Ruotsissa asia on ratkaistu viittamalla kaikissa säädöksissä MB:n yhteen lukuun, joka sisältää arviointikriteeristön. Tämän kaltainen yhdenmukaistaminen voisi Suomessakin olla tarkoituksenmukaista, mutta se edellyttäisi ainakin jossakin suhteessa sääntelyn kodifointia. Tämä kuitenkin vähentäisi tulkinnanvaraisuutta ja yhdentäisi käytäntöjä.

Jo LSL:a koskevaan hallituksen esitykseen sisältyi ehkä moraalisisiksiin tulkittavia näkemyksiä luonnon monimuotoisuuden merkityksestä ihmiselle ja ihmis-kunnalle sekä ihmisen velvollisuudesta huomioida luonto. Kuitenkin luonnon-suojelemisen velvoitteet konkretisoituvat lähinnä erityislaeissa, joilla voidaan suojata vain pientä osaa luonnonympäristöstämme. Yhtenäistetyssä ympäristön muuttamista koskevassa sääntelyssä – riippumatta missä laissa asiasta lopulta säädetään – olisi mahdollista säätää yleisistä periaatteista ja toimintamalleista luonnon ekosysteemipalveluiden ja monimuotoisuuden turvaamiseksi. Tavoite tulisi konkretisoida hankkeiden suunnittelun ohjaukseen siten, että vaikutukset luontoympäristölle minimoitaisiin – suhteellisuusperiaate huomioiden.

### **6.1.4. Kun hanke hävittää alueen luonnon, sijoituspaikan soveltuvuus on ratkaisevassa asemassa**

Hankkeissa, jotka hävittävät ympäristön, sijoituspaikan harkinta on käytännössä ainut tehokas menetelmä ehkäistä haittoja: hanke tulee sijoittaa paikkaan, jossa haitat ovat mahdollisimman vähäisiä, mutta hanke – jos sen toteuttamisen tuo-

---

<sup>171</sup> OM 1996, s. 71-72.

mia hyötyjä pidetään riittävän suurina – on taloudellisesti ja toiminnallisesti toteutettavissa. Kyse on siis maankäytöllisestä kysymyksestä ja väistämättä jonkin asteisesta hyötyjen ja haittojen vertailusta.

Mikäli tietyt luontoarvot suojeltaisiin yleisesti hyvin tiukasti, merkitsisi tämä sitä, että haitta arvioitaisiin jo lähtökohtaisesti niin suureksi, ettei mikään muu kuin erittäin suuri hyöty voisi olla etuvertailussa riittävän suuri. Kuitenkin eräänlaisena lähtökohtana on mahdollista pitää sitä, että täysin ympäristön käyttämistä ja muuttamista rajoittavia luontoarvoja olisi kokonaisuuden kannalta vain rajoitettu määrä.

Seuraava kysymys liittyy siihen, miten sijoituspaikan soveltuvuus tulisi todeta. Nykyisen ympäristölupajärjestelmän heikkoutena on pidetty sitä, että toiminnanharjoittaja joutuu kokonaisuudessaan valmistelevaan hankkeen pahimmillaan vain saadakseen kielteisen (sijoittumis-)lupapäätöksen. Yksi vaihtoehto on arvioida sijoittumisen soveltuvuus erillään muusta lupaharkinnasta. Tämä olisi kuitenkin aivan olennainen muutos nykyiseen, siksi tiukasti yhteen nivottu on luvanmyöntämisen edellytysten ja lupaharkinnan kokonaisuus.<sup>172</sup>

Periaatteellisesti kiinnostavimmalta vaikuttavat ratkaisumallit, jotka laajemmin mahdollistaisivat vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen harkinnan. Yksi mahdollisuus olisi edellyttää vaihtoehtotarkastelua tietyiltä ympäristöä laajemmin muutavilta lupavelvollisilta hankkeilta myös silloin kuin varsinainen YVA-menettely ei ole tarpeen.<sup>173</sup> Tällöin olisi mahdollisuus nykyistä huomattavasti paremmin arvioida myös sellaisia luontoarvoja, jotka eivät ylitä erityisyyden kynnyistä. Käytännössä vaihtoehdot ovat usein rajoitettuja mm. maanomistusoloista johtuen. Lupamenettelyssä ei vaihtoehtotarkastelusta huolimatta voitaisi edellyttää hankkeen sijoittamista maalle, jota toiminnanharjoittajalla ei ole hallussaan. Vaihtoehtotarkastelu kuitenkin voisi konkretisoida sitä, onko esitetty sijoituspaikka alueellisesti tarkasteltuna lainkaan perusteltu. Vaihtoehtotarkastelun huomioimisesta tulisi säätää YSL:ssä. Mikäli se toteutettaisiin, kuten YVA:n arviointiselostuksen huomioiminen, jäisi sen asema lähinnä periaatteelliseksi.<sup>174</sup> Vaihtoehtotarkastelu voitaisiin kytkeä myös YSL 6 §:n yleiseen sijoituspaikan arviointiin. Oikeudellisesti tehokkainta olisi tietysti muuttaa YSL 42 §:n luvan-

---

<sup>172</sup> Tällä perusteella on arvosteltu esimerkiksi lupapäätöksissä annettavia selvityselvöllisyyksiä, koska ne tosiasiallisesti voivat koskea seikkoja, jotka ovat luvan myöntämisen edellytysten kannalta olennaisia ja jotka siis tulisi olla selvitetynä ennen lupapäätöksen antamista.

<sup>173</sup> Tietysti myös YVA-menettelyn soveltamisalan laajennus olisi ratkaisu, mutta ei liene kokonaistaloudellisesti järkevä ratkaisu, jos tosiasiallisesti tarvittaisiin vain vaihtoehtotarkastelu.

<sup>174</sup> YVA-menettelyn tuottaman arviointiselostuksen asemahan on nykyisin varsin löyhästi säädetty, eikä luvanmyöntämisedellytykset anna YVA-velvollisten hankkeiden osalta mitään erityistä mahdollisuutta huomioida luontoarvoja YSL:n mukaisessa menettelyssä.

myöntämisedellytyksiä.<sup>175</sup> Ympäristöoikeudellisesta kokonaisuudesta katsoen mielekkäintä olisi kehittää YSL 6 §:n ja 42 §:n sisältöä ja soveltamista hyödyntämällä maankäytön suunnittelujärjestelmää. Tavoitteena tulisi olla tilanne, jossa kaavoitus tuottaisi sijoituspaikkoja, jotka ovat kaikilta osiltaan, myös luontoarvojen näkökulmasta hankkeille soveltuvia.

#### 6.1.5. Luontoarvojen suojeleminen: intressivertailu vai kieltolauseke?

Kun arvioidaan mahdollisuuksia huomioida luontoarvoja hallinnollisessa menettelyssä, nykyjärjestelmän puitteissa on havaittavissa kaksi toisistaan periaatteellisesti eroavaa järjestelmää, nimittäin intressivertailuun ja kieltoon (luvanmyöntämisesteeseen) perustuvat harkintamekanismit.

Intressivertailun vahvuutena on sen sisään rakennettu suhteellisuusperiaate. Näin ollen periaatteellisella tasolla intressivertailu antaisi hyvän lähtökohdan kaikytyypisten hyötyjen ja haittojen huomioimiselle ja keskinäiselle painottamiselle. Intressivertailuun liittyy kuitenkin osin samoja ongelmia kuin markkinatalouden ohjautumiseen: luonnonarvoilla ei ole hintaa. Usein ollaankin tilanteessa, jossa ikään kuin vertaillaan omenoita appelsiineihin: yhteistä nimittäjää ei ole, jolloin suhteutus toisiinsa on hyvinkin haastavaa. Oikeuskäytännön perusteella nykyiset intressivertailupohjaiset järjestelmätkin, kuten VL:n ja MAL:n mukainen menettely, nojaa pitkälti ns. tiukan suojelun elementteihin. Tämä ka-ventaa periaatteellisesti olennaisen eron esimerkiksi YSL:n mukaiseen lupaharkintaan osin lähes merkityksettömäksi.

YSL:n kaltainen järjestelmä, jossa oikeusharkintana arvioidaan luvan myöntämisen edellytyksiä yhdessä lupamääräysten muodostaman kokonaisuuden kanssa, edellyttää periaatteellisesti selkeää tulkintapohjaa siitä, milloin luvanmyöntämisestä syntyy. Kuten sanottua, käytännössä ero intressivertailuun ei välttämättä ole merkittävä. Periaatteellisella tasolla katsottuna voidaan kuitenkin todeta, että luvanmyöntämisesteesiin perustuva rakenne on hankalammin sovitettavissa vähäisempien luontoarvojen suojaamiseen. Haittojen minimoinnin periaatteen kautta lupamääräyksiin voitaisiin ehkäistä häiriötä vähäisemmillekin luontoarvoille, mutta mikäli hanke hävittää ympäristön ”kokonaisuudessaan”, ei tätä mahdollisuutta ole olemassa.

Miten sijoituspaikan harkinta tulisi sitten toteuttaa? YSL sisältää toiminnanharjoittajan esittämän sijoituspaikan hyväksyttävyyden arvioinnin sekä samalla paikalla rakennusten ja rakennelmien tms. sijoitteluun sisältyvän harkinnan. Lisäksi lupamääräysten ja luvanmyöntämisedellytysten tarkoittama kokonaisuus voi merkitä esimerkiksi hakemuksen osittaista hylkäämistä, jos sijoituspaikka on osiltaan sopimaton. Mikäli sijoituspaikka on laadultaan heikohko, mutta hyväksyttävyyden rajoituksin saavutettavissa, voidaan antaa asiaa koskevat määräykset. Kehittämällä luontoarvojen asemaa lupaharkinnassa, voitaisiin lupamäärä-

<sup>175</sup> Riippuen säätämistavasta, vaihtoehtotarkastelun puuttumisenkaan ei tällöin muuttaisi arviointia, kun siitä tulisi ns. tiukasti säädettyä.

yksiä hyödyntää hieman nykyistä paremmin esimerkiksi ekosysteemipalveluiden turvaamisessa.

Mikäli haittoja ei voida lupamääräyksin vähentää – kuten tilanne usein on, jos hanke muuttaa koko ympäristön luonteen – YSL mahdollistaa vain luvan hylkäämisen tai myöntämisen. Lisäämällä luontoarvojen asemaa kokonaisharkinnassa lopputuloksena olisi siis entistä suurempi määrä hylättyjä lupahakemuksia. Näin siis tilanteessa, jossa toiminnanharjoittajat eivät mitenkään sopeuttaisi käytöstään suhteessa muuttuneisiin arviointikriteereihin, vaan hakisivat edelleen lupia samoille sijoituspaikoille. Tällöin keskeiseen asemaan nousee se, kuinka selkeä edellä esitetty arviointikriteeristö olisi: kuinka hyvin lupaharkinnan lopputuloksen pystyisi ennakoimaan.

Ennakoitavuuden kannalta luvanmyöntämisesteeseen perustuva järjestelmä on hyvin rakennettuna periaatteessa selkeämpi kuin intressivertailujärjestelmä. Intressivertailussa arvioitavia tekijöitä on lukuisia ja kun niiden painoarvon mitoitamiseen liittyy aina (osin subjektiivista) harkintaa, voi lopputuloksen arviointi olla haastavampaa, kuin tilanteessa, jossa luvanmyöntämisestä on selkeästi määriteltä. Toisaalta, mitä selkeämpi edellä esitetty määritelmä on sitä varmempaa on, että määritelmä on suppea ja suojelee vain hyvin poikkeuksellisia luontoarvoja.

#### 6.1.6. Luontoarvojen ulottaminen laajemmin ympäristölupaharkintaan heijastuisi myös muutoksenhakuun

Tämän selvityksen laatijat ovat aiemmin perehtyneet laajasti suomalaiseen ympäristölupakäytäntöön ja päätöksiin kohdistuneeseen muutoksenhakuun. Tältä pohjalta on mahdollista väittää, vaikka tätä on lähes mahdotonta aukottomasti näyttää toteen, että luonto- ja virkistysarvoihin liittyviä tekijöitä käytetään jo nykyisellään laajasti ympäristöluvanvaraisten hankkeiden yleiseen vastustamiseen. Ihmisille on osin luonteenomaista vastustaa toimintaa, josta voi aiheutua vähäistäkään häiriötä omalle elinympäristölle, riippumatta hankkeiden hyödyllisyydestä koko yhteiskunnalle. Tätä ns. NIMBY-periaatetta (*ei minun takapihallani - periaate*) ruokkivat erilaiset abstraktit mahdollisuudet arvioida hankkeiden hyväksyttävyyttä.

Tästäkin näkökulmasta voisi olla perusteltua säilyttää ympäristölupaharkinta menettelynä, jossa kohtalaisen selkeiden kriteereiden perusteella arvioidaan hankkeiden päästöperusteinen hyväksyttävyys. Nykyinen oikeuskäytännössä vahvistettu linja, jossa lupaharkinta käsittää vain lain tunnistamat erityisen merkittävät luonnonsuojelulliset arvot, on merkinnyt sitä, että ympäristölupaharkinnassa NIMBY-lähtökohtaista luontoarvoihin perustuva muutoksenhaku ei ole johtanut muutoksenhakijan kannalta toivottuun lopputulokseen. Asialla on hallinnollisten menettelyjen sujuvuuden, keston ja kustannusten näkökulmasta tärkeä merkitys. Ympäristölupaharkinnan ulottuvuuden laimentamisessa tulisi olla tästä syystä varovainen. Tässä selvityksessä on tuotu esille, että nykyisellään on olemassa muutamia hanketyyppejä, joissa ympäristön muuttamisen hyväksyttävyyttä ei muussa menettelyssä ole arvioitu. Mikäli harkinta tältä osin halu-

taan sisällyttää YSL:iin, olisi muutos selkeintä tehdä vain näitä hankkeita koskien, ei koko YSL:n peruslogiikka muuttaen.

Vaikka käsitettä ”*turha valitus*” ei lähtökohtaisesti olekaan olemassa, on tällaisen kaltaiseksi kuitenkin mahdollista rinnastaa muutoksenhakuprosessi, jossa tavoitteena on käyttää jotakin näennäistä valitusperustetta sietämisvelvollisuuden aiheuttaman hankkeen periaatteelliseen vastustamiseen, viivyttämiseen tai esittämiseen. Tällainen valitusperuste on ongelmallisimmillaan sellainen, jonka perusteettomuuden osoittaminen edellyttäisi mittavia selvityksiä sekä olisi aikaa ja resursseja vievää.

Toisaalta, se että joissain tapauksissa ympäristön muuttaminen ei nykyisellään edellytä minkäänlaista hallinnollista lupaa, merkitsee, ettei kansalaisyhteiskunnalla ole lainkaan osallistumismahdollisuuksia ympäristöön olennaisestikaan vaikuttavissa hankkeissa.

#### 6.1.7. Reunaehdot luontoarvojen suojelua koskevan järjestelmän uusimiselle

Eri säädösten ja järjestelmien mukaisten ohjauskeinojen integroituvuutta on tarkasteltava kokonaisuutena näiden muuttamiseksi kokonaisvaltaisesti toimivaksi ympäristölliseksi ohjaukseksi. Samalla on varmistettava, että järjestelmästä muotoutuu kaikkiaan – niin luontoympäristön suojan kuin myös toiminnanharjoittajien ja maanomistajien kannalta - kohtuullinen, ennustettava ja oikeasuhtainen. Erityistä huomiota tulee kiinnittää tapauskohtaiseen harkintaan perustuvan järjestelmän mahdollisuuksiin ja rajoituksiin, kuten edellytyksiin tukea muita suojeluinstrumentteja ja mahdollisia rajoitteita saavuttaa alueellisesti kattavalla tavalla luontoarvojen suojelun tavoitteita. Maankäytön suunnittelujärjestelmän mahdollisuuksia arvioitaessa on oltava realistinen kaavan laatimisen edellyttämien selvitysten laajuudesta päätettäessä ja otettava huomioon miten kustannukset kohdistuvat suhteessa hyödyn saajaan ja vahingon kärsijään.

Yleisestä lähtökohdasta on tärkeää ymmärtää, että luontoarvojen suojelemisessa on kyse maankäytön muutosten sääntelystä. Tällöin voidaan nähdä yleinen suunnittelutarve, jolla pyritään kohdistamaan hankkeita alueille, joille ne parhaiten soveltuvat. Lopulta yksittäisen hankkeen hyväksyntä yleensä arvioidaan josain ennakkovalvonnallisessa menettelyssä. Tavoitetilana on pidettävä, että tämän yksittäistapauksellisen harkinnan perustaksi olisi olemassa vähintään strategisen tason suunnittelua.

Suomen ympäristöllisessä ohjausjärjestelmässä MRL:iin sisältyy yleinen suunnittelujärjestelmä. Näin ollen myös ympäristön muuttamisesta olisi kaikkein luontevinta säätää yleisen suunnittelujärjestelmän puitteissa. LSL on erityislaki, jonka tehtävänä on mahdollistaa erityinen luonnonsuojelun suunnittelu. Soveltamisalaltaan LSL:kin kohtalaisesti mahdollistaisi tavoitesäännöksen ympäristön muuttamisen minimoimisesta ja tähän liittyvän lupajärjestelmän tai luontotyyppisuojelelun. Suoluonnon ja vesiympäristöjen osalta vesilaki tarjoaa vastaavat puitteet ja sisältää intressivertailulähtökohdan harkinnan pohjaksi. Kun kyse on maasta luonnonvaran hyödyntämisen näkökulmasta, on suojelua mahdollistavaa



laajentaa maa-aineslain kaltaisella tai sitä vastaavalla ympäristön muuttamisen sääntelyllä.

YSL muuttamisen lisäksi vaihtoehtoja on siis useita. Näitä voisivat olla esimerkiksi maankäytön suunnittelujärjestelmän kehittäminen, MAL:n uusiminen siten, että soveltamisalaa laajennettaisiin turpeenottoon ja samalla ehkä korvausvelvollisuuksia koskevia säännöksiä arvioitaisiin uudelleen. Myös metsälakia voisi olla mahdollista uudistaa maankäyttömuodon muutoskontrollin osalta, sillä esimerkiksi laajamittainen pellonraivaus ei ole nykyisin ympäristön muuttamisen sääntelyn piirissä. Ympäristön muuttamiseen voitaisiin puuttua jopa säätämällä kokonaan uusi ympäristön muuttamislaki, joka täydentäisi muita ympäristöllisiä hyväksymismenettelyitä käyttötarkoituksen arvioinnin osalta.

Edellä esitetyt ovat vaihtoehtoja sille, että YSL:n lupajärjestelmän jo nyt sisältävää erityisten luonnonsuhteiden käsitettä täsmennettäisiin ja/tai lavennettaisiin. Ympäristölupaharkintahan olisi mahdollista laajentaa ainakin joidenkin hankkeiden osalta myös ympäristön muuttamisen arviointiin.

Ympäristön muuttamisen arviointiin liittyy aina intressivertailua, joka lähtökohdiltaan istuu heikosti päästöjenrajoittamislakiin. Tosin jo nykyisellään esimerkiksi parhaan käyttökelpoisen tekniikan määrittämiseen liittyy intressivertailun elementtejä taloudellisten näkökohtien arvioimisen muodossa.

Kaikki edellä esitetyt vaihtoehdot ovat jollain tavoin mahdollisia tapoja säätää ympäristön muuttamisesta nykyistä tarkemmin. Vaihtoehtoja tarkastellaan näiden reunaehtojen pohjalta yksityiskohtaisemmin seuraavissa luvuissa.

Valittiinpa järjestelmäksi mikä tahansa – mukaan lukien nykyjärjestelmän säilyttäminen – suunnittelu on luontoarvojen huomioimisen kannalta keskeisessä asemassa. Luontoarvojen suojelemiseksi tarvitaan tietoa siitä, onko jollakin tavoin arvoitettuja ja erityisiä luontoarvoja jollakin alueella olemassa vai ei. Lisäämällä suunnitelmallisuutta tältä osin, kavennettaisiin ns. harmaata aluetta, jolla viranomaisen ja toiminnanharjoittajan joutuvat erilaisissa hyväksymismenettelyissä liikkumaan. Tällöin on jo itsessään selvää, että lähtökohdat myös päätöksenteon ennustettavuudelle paranevat tulkinvaraisuuden vähentyessä.

#### 6.1.8. Perustuslailliset edellytykset luontoarvoista säätämiselle

Luontoarvojen huomioimisesta säätämisen kannalta olennaisia perustuslain säännöksiä ovat seuraavat: 6 § (yhdenvertaisuus), 15 § (omaisuudensuoja), 20 § (vastuu ympäristöstä), 80 § (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen), 107 § (lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoitus) sekä 18 § (oikeus työhön ja elinkeinovapaus). Seuraavassa arvioidaan lyhyesti näiden säännösten vaikutusta luontoarvoista säätämisen kannalta.

Perustuslain ympäristöperusoikeussäännöksen eli 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille. Säännös kattaa sekä luonnollisen ja rakennetun ympäristön varsin laajassa merkityksessä. Näin ollen se käsittää myös



ympäristön muuttamisen.<sup>176</sup> Perustuslain ympäristöperusoikeussäännös konkretisoi yleisen vastuun säilyttää luontoa ja sillä on merkitystä erityisesti suhteessa muihin perusoikeuksiin. Esimerkiksi arvioitaessa omaisuuden suojaa ja työ- ja elinkeinovapautta, on otettava huomioon myös ympäristön tarpeet ja arvioitava kokonaisuutta mm. suhteellisuusperiaate huomioiden.

Perustuslain 5 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös asettaa perusvaatimuksen siitä, että ympäristön muuttamisen sääntelyn tuli olla samankaltaista samanlaisissa tapauksissa. Ympäristön muuttamisen sääntelyn kannalta voitaisiin nähdä, että eri toimialojen ja hanketyyppien tulisi olla lähtökohtaisesti samankaltaisessa asemassa. Esimerkiksi ympäristöllisiin syihin perustuen poikkeava kohtelu voi olla sallittua. Näin ollen esimerkiksi uusiutumattoman luonnonvaran, kuten harjujen soravarojen käyttöä, voitaisiin säännellä eri tavoin kuin vaikkapa uusiutuvien metsävarojen käyttöä. Kuitenkaan nykyisen kaltainen tilanne, jossa erityislait sisältävät hyvin erilaiset substanssisäännökset ympäristön muuttamisen hyväksyttävyyden arvioimiseksi ei ole perustuslain 5.1 §:n hengen mukainen. Tässä suhteessa esimerkiksi Ruotsissa valittu ratkaisu, jossa lukuisissa eri laeissa viitataan samaan MB:n lukuun on yhdenvertaisuuden periaatteen näkökulmasta nähtävä paremmaksi vaihtoehdoksi.<sup>177</sup>

Luontoarvojen suojeluun vaikuttava sääntely, joka toisissa hankkeissa johtaisi luvan epäämisen sellaisen luontoarvojen vuoksi, joiden syntymiseen maanomistaja ei ole voinut vaikuttaa ja toisissa hankkeissa mahdollistaisi hankkeen toteuttamisen esimerkiksi aikaisemmin toteutettujen ympäristön muuttamistoimien vuoksi, on yhdenvertaisuuteen liittyvä kysymys. Luonnon suojelemisen kannalta erilainen kohtelu on kuitenkin perusteltua, kun luontoon kohdistuvat vaikutukset ovat erilaisia.

Omaisuuden suojaa koskevan perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla. Omaisuudensuojaa koskeva 15 § on säännöksenä kaksiosainen siten, että 1 momenttiin sisältyy omaisuudensuojan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan muun muassa omistajan käyttövapauden erilaisten rajoitusten sallittavuutta, ja että 2 momentti koskee pakkolunastustilanteita. Perustuslain 15 §:n 2 momenttiin siis sisältyy pakkolunastustilanteita koskeva yksilöity (kvalifioitu) lakivaraus, joka sisältää yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimukset. Omaisuuden käyttörajoitusten osalta ei kuitenkaan ole vastaavalaista lakivarausta, joten niiden arviointi jää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan.<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> Ks. HE 309/1993 vp, 14 a §:n yksityiskohtaiset perustelut ja PeVL 25/1994 ja viimeaikaisesta käytännöstä esimerkiksi PeVL 6/2010, PeVL 32/2010 ja PeVL 44/2010.

<sup>177</sup> Ks. hyväksyttävästä perusteesta yleisesti myös PeVL 44/2010.

<sup>178</sup> Ks. PeVM 25/1994.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 15 §:n eri momenttien väliseen suhteeseen liittyy se, että säännös ei sanamuotonsa mukaan asettaisi korvausvaatimusta muihin kuin 2 momentin pakkolunastustilanteisiin. Perustuslain 15 §:n 1 momentista ei sen sijaan johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin täyden korvauksen vaatimus kuitenkin toisinaan ulotettu omaisuuden käyttörajoitustilanteisiin. Näissä tapauksissa käyttörajoitusta on pidetty niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen.<sup>179</sup> Toisen tyyppisissä tilanteissa omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on valtiosääntöoikeudellisesti luonnehdittavissa yhdeksi sääntelyn sallittavuuden kokonaisarviointiin vaikuttavaksi osatekijäksi, joka otetaan huomioon selvittäessä, meneekö käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta pidemmälle kuin tavallisella lailla on mahdollista säätää.<sup>180</sup>

Lisäksi on kuitenkin huomattava, että perustuslaista ei seuraa estettä sen edellyttämää paremmalle korvaussääntelylle, mikäli korvausten määrä ei muodostu niin korkeaksi, että perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua yleistä vastuuta luonnosta ja ympäristöstä jouduttaisiin tämän vuoksi olennaisesti rajoittamaan.<sup>181</sup>

Mikäli luontoarvojen huomioon ottamisessa päädyttäisiin ratkaisumalliin, jossa tiettyjä luontotyyppejä tulisi suojelun piiriin nimenomaisten säännösten johdosta, olisivatpa säännökset luonnonsuojelulaissa taikka jossakin muussa laissa, on tällaisten säännösten omaisuudensuojatarkastelu välttämätöntä, vaikka kyseessä ei olisikaan varsinainen pakkolunastustilanne. Jos taas laissa olevan yleisen lupaharkintasäännöksen mukaisessa joustavan normin tulkinnassa arvioidaan toiminnan hyväksyttävyyttä luontoarvotkin huomioon ottaen, tarkastelu omaisuuden käyttövapauden rajoittamisen näkökulmasta ei olisi aivan välttämätöntä. Toisaalta, jos lupaharkinta nimenomaisesti taikka mahdollisesti myös tosiasiallisesti koskisi vain tiettyjä luontotyyppejä tai luontokohteita taikka toimintoja, olisi omaisuudensuojatarkastelu ilmeisesti tarpeen. Jos sääntelyn tarkoituksena olisi yleisesti rajoittaa omaisuuden käyttämistä tietyn nimenomaisen intressin vuoksi, voisi olla sellainen lupajärjestelmäänkin nojautuva käytön rajoitus (tarkoituksena olisi kokonaan estää kaikkalainen ympäristöä muuttava toiminta tietyillä alueilla) olla verrattavissa kohdesuojeluun. Varsinkin, jos tarkoituksena olisi nimenomaisesti tavallaan kiertää suoranaista käytön rajoittamissääntelyä lupajärjestelmän kautta siten, että esimerkiksi suunnittelun kautta etukäteen osoitettaisiin sellaiset alueet, joilla toiminta ei ole sallittua, mutta varsinainen kieltö tulisi voimaan luvan epäämisen kautta.

Yleisesti omaisuudensuojankin kannalta rajoituksia koskeva harkinta nojautuu perustuslakivaliokunnan käytännössä muotoutuneisiin yleisiin rajoittamista

---

<sup>179</sup> Ks. esim. PeVL 8/1986.

<sup>180</sup> Ks. myös PeVL 38/1998.

<sup>181</sup> Ks. tästä PeVL 6/2010.

koskeviin vaatimuksiin.<sup>182</sup> Luontoarvojen huomioon ottamista koskevan sääntelyn kannalta näistä keskeisempiä ovat esimerkiksi tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, yhteiskunnallinen hyväksyttävyys ja suhteellisuus (esim. normaalin käytön estyminen). Merkitystä on myös poikkeamis- ja oikeusturvajärjestelyillä.

Erityisten luontoarvojen suojelemisessa on Suomessa lähtökohtana perinteisesti ollut valtion omistusoikeus luonnonsuojelualueilla. Myöhemmin keinovalikoima on kuitenkin laajentunut kattamaan myös omaisuuden käytön rajoittamisen.

Ympäristölupaharkinnassa huomioitavissa seikoissa ei tietystikään ole kysymys kenenkään omaisuuden lunastamisesta. Niiden lähtökohtaisena tarkoituksena ei myöskään ole omaisuuden käytön rajoittaminen lunastamiseen verrattavissa olevalla tavalla. Toisaalta lupaharkintasäännökset voivat vaikuttaa omaisuuden käyttämiseen merkittävästi. Ne kohdistuvat kuitenkin kaikkiin kohteisiin yhtäläisesti ja lähtökohdiltaan tarkoituksena on ympäristöperusteisen vaatimustason asettaminen toiminnalle, eikä kysymys ole myöskään niiden sattumanvaraisesta kohdistumisesta. Tällaisten rajoitusten ja velvoitteiden voidaan katsoa jäävän perustuslain omaisuudensuojasäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Luontoarvojen lupaharkinnassa huomioon ottamista koskevan sääntelyn taustalla olisi siis ympäristön- ja luonnonsuojeluun liittyvä hyväksyttävä ja painava syy. Luonnollisesti näistä vaatimuksista voi aiheutua kustannuksia tai menetyksiä, mutta vaatimustaso rinnastuu siis hyvin pitkälti muihin perinteisiin ympäristönkäytön ja -suojelun säännöksiin ja määräyksiin. Hallitusmuodon perusoikeussäännöksiä uudistettaessa hallituksen esityksessä (HE 309/1993) todettiin 14 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (nykyinen PL 20 §), että tuolloin voimassa olleen ympäristölainsäädännön erilaisilla käyttörajoituksilla on ympäristöllisiä tavoitteita, joilla on merkitystä muiden perusoikeuksien kannalta. On pantava myös merkille, että ympäristönsuojelua koskevien lakien ympäristönsuojeluvaatimuksia koskevien säännösten säätämisen yhteydessä eivät omaisuudensuojaa koskevat kysymykset ole nousseet esille perustuslakivaliokunnan käytännössä.<sup>183</sup> Tämä osoittaa varsin hyvin sen, että ympäristönsuojeluperustaiset varsin pitkällekin menevät rajoitukset ovat perustuslain näkökulmasta mahdollisia. Kysymys ei myöskään olisi tiettyihin yksittäisiin kiinteistöihin kohdistuvista rajoituksista, vaan kaikkia koskevasta uudesta vaatimustasosta, joka täytyy saavuttaa tarkemmin säädettyjen tiettyjen edellytysten täytyttyessä.

Mikäli siis luontoarvojen huomioon ottamisesta säädettäisiin osana lupajärjestelmää siten, että rajoitukset koskisivat joustavin normein säädettynä yleisesti kaikkien luontoarvojen huomioon ottamista osana muuta lupaharkintaa, ei ilmeisestikään olisi kyse sellaisista rajoituksista, jotka kuuluisivat perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen omaisuuden suojan piiriin siten, että epäävän lupapäätöksen johdosta mahdollisesti aiheutuvia menetyksiä olisi korvattava kiinteistöjen omistajille taikka luvan hakijoille. Luonnollisesti tähän ei olisi myöskään estettä.

---

<sup>182</sup> Ks. PeVL 25/1994 ja esim. PeVL 21/1996.

<sup>183</sup> Ks. esim. PeVL 11/1999 ja PeVL 58/2010.

Sen sijaan, jos säädettäisiin tiettyjä kohteita koskevasta luontoarvojen suojelusta (esimerkiksi tietyt yleisestikin luonnontilaiset suot) säädettiinpä suojelusta luonnonsuojelulaissa taikka jossakin muussa laissa, lähestytään sellaista tilannetta, että korvausvelvollisuudesta säättäminen tulisi tarpeelliseksi. Korvattavuus riippuu luonnollisestikin määrittelyistä ja kieltojen ehdottomuudesta sekä luvanmyöntämisedellytyssäännösten sisällöstäkin.

Luonnonsuojelulain luontotyyppisuojeleuunkin liittyen perustuslakivaliokunta<sup>184</sup> katsoi, että omistajan oikeusturvan ja muun oikeusaseman kannalta on keskeistä, että hänellä olisi oikeus täyteen korvaukseen, jos luontotyyppin tai eliölajin suojelupäätöksestä aiheutuu merkityksellistä haittaa eikä hänelle ole myönnetty lain tarkoittamaa poikkeuslupaa tai sellaisen myöntämättä jättäminen on ilmeistä. Se myös totesi, että kun lisäksi otetaan huomioon 61 §:n 2 momentin mukainen muutoksenhakumahdollisuus, ei lakiehdotus ole tästä näkökulmasta valtiösääntöoikeudellisesti merkityksellinen.

Perustuslain 18 §:ssä säädetään oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Sen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Ratkaisussa KHO 2006:58 katsottiin, että omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta koskevat 15 ja 18 §:n säännökset edellyttivät, ettei määräyksillä kohtuuttomasti ja suhteettomasti vaikeutettu maaomaisuuden käyttöä ja elinkeinotoimintaa, vaan määräysten tarpeellisuutta ympäristön pilaantumisen torjumiseksi oli punnittava suhteessa vastuuta ympäristöstä koskevaan perustuslain 20 §:n säännökseen.

Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Sen mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Kuitenkin lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lailla säätämisen vaatimus liittyy edellä käsiteltyjen perusoikeuksienkin suojaan.<sup>185</sup>

Perustuslain 80 §:ää on perustuslakivaliokunnan käytännössä tulkittu siten, että lähtökohtana on, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Kuitenkin asetuksen antaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisiksi luonnehdittavissa olevista yksityiskohdista.<sup>186</sup>

Jos jonkun tietyn luontotyyppin erityisestä huomioon ottamisesta säädettäisiin laissa siten, että tarkemmat säännökset tulisivat kuitenkin valtuussäännöksen

---

<sup>184</sup> PeVL 21/1996.

<sup>185</sup> Ks. PL 80 §:n tulkinnasta esimerkiksi Viljanen 2001, s. 71-75 ja 80-84; Saravirta 2000, s. 383-384.

<sup>186</sup> Ks. esim. PeVL 44/2010, joka koski ympäristönsuojelulain muuttamista ja perustuslain 80 §:n yksityiskohtaiset perustelut HE 1/1998.

nojalla annettavaksi valtioneuvoston asetuksella, jää kysymys varsin tulkinnanvaraiseksi sen suhteen, miten tarkasti laissa tulisi luontotyyppistä säätää. Luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta<sup>187</sup> katsoi, että kun luontotyyppien suojelussa varsinainen käyttörajoitusta merkitsevä muuttamiskiello perustuu lain 29 §:ään ja että kun konkreettiset muuttamis- ja hävittämiskiellot tulevat voimaan viranomaisen päätöksellä, järjestelyt täyttivät valiokunnan käsityksen mukaan vaatimuksen omaisuuden käyttörajoitussääntelyn lakitasoisuudesta. Valiokunnan mukaan suojeltavat luontotyyppit määritellään rajoituksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta riittävästi 29 §:ssä. On pantava kuitenkin merkille, että uuden perustuslain myötä tulkintakäytäntö perustuslain 80 §:n osalta on muuttunut siten, että luonnonsuojelulain yhteydessä esille tuotu ei enää ilmeisesti täysin vastanne nykytulkintaa. Kokonaisuutena voidaan arvioida, että LSL ei ehkä enää kaikilta osin vastaa lakia alemmantasoisien säännösten antamista koskevin osin perustuslain nykytulkintaa, vaan laissa tulisi säätää ainakin jonkin verran tarkemmin esimerkiksi luontotyyppien määrittämisen perusteet.

Yleisesti asetuksenantovaltuutuksen sisällyttämistä lakiin ja siten asetuksentasoisien sääntelyn mahdollisuutta puoltavat tarvittavan sääntelyn yksityiskohtaisuus ja teknisluonteisuus.

Uudemmassa ympäristölainsäädännössä on asetuksenantovaltuuksien osalta pidetty tarkasti silmällä perustuslain 80 §:ää ja sen tulkintakäytäntöä sekä siirrytty näiden vaatimukset täyttävään merkittävästi tarkempaan sääntelytapaan. Esimerkiksi uudessa jätelaissa (646/2011) on kymmeniä asetuksenantovaltuutussäännöksiä. Jätelaissa valtuussäännökset on kytketty kulloinkin säädettävään asiakokonaisuuteen johon on ensin otettu varsinaiset oikeudet ja/tai velvollisuudet. Myös luontoarvojen huomioimisesta säädettäessä olisi noudatettava uutta tulkintakäytäntöä.

Perustuslain 107 § sisältää kiellon soveltaa viranomaisessa tai tuomioistuimessa asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännöstä, joka on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. PL 107 §:llä ei ole luonnollisestikaan merkitystä hahmoteltaessa luontoarvojen huomioon ottamista koskevaa sääntelyä yleisesti, mutta se on pidettävä mielessä tätäkin aihepiiriä koskevan kokonaisuuden tarkastelussa.

#### 6.1.9. 0-vaihtoehto: arvioitu tilanteen kehittymien nykymallilla

Mikäli päädyttäisiin sellaiseen lopputulokseen, että luontoarvoja koskeviin säädöksiin ei tehtäisi mitään muutoksia, on silti oletettavaa, että järjestelmä alkaisi pitkällä aikavälillä toimimaan nykyistä tehokkaammin. Luontoarvojen oikeudellinen suoja jäisi periaatteellisesti pitkälti ns. tiukan suojelun eli erityisesti LSL:n mutta myös muiden suojelusäännöksiä sisältävien säädösten varaan.

<sup>187</sup> PeVL 21/1996.

Hanketyypeistä merkittävimmät ovat nykyisellään YVA-menettelyn piirissä, joten kaikkein suurimpien toimenpiteiden vaikutukset ympäristöön selvitetään jo nyt. Oikeusvajetta saattaa sen sijaan olla vähäisempien, mutta silti kohtalaisen merkittävien hankkeiden vaihtoehtojen selvittämisessä sekä joissain tapauksissa siinä, kuinka hyvin ympäristövaikutusten arvioinnin lopputulokset voidaan sitä seuraavassa lupamenettelyssä huomioida.

Esimerkiksi maakuntakaavoituksen vaikuttavuus on lisääntymässä erityyppisten vaihemaakuntakaavojen laatimisen edetessä eri puolilla maata. Oikeuskäytännön myötä maakuntakaavojen sisältövaatimukset ovat jossain määrin selventyneet ja ennalta arvioiden tulevaisuudessa yhä useammin kaavoilla on voitu aidosti strategisesti ohjata laajojen hankkeiden sijoitusta ympäristövaikutukset huomioon ottaen.

Turveteollisuuden ympäristölupaharkinnassa toimialatyöryhmän, sustrategiaryhmän työ sekä erilaiset maanvaihtoneuvottelut ja muut vapaaehtoiset menettelyt voivat jossain määrin edistää lupahakemusten kohdistumista luontoarvojen kannalta entistä keskimäärin paremmin ottamiseen soveltuville soille sekä selkiyttää vaatimustasoa ja lopputuloksen ennustettavuutta. On kuitenkin oletettavaa, että alan lupapäätöksiin kohdistuisi jatkossakin poikkeuksellisen runsasta muutoksenhakutarvetta kaikkien osapuolien tahoilta, sillä lainsäädännön tulkin-  
nanvaraisuus ei poistuisi.

Nykyiselläkin lainsäädännöllä tiedon lisääntyminen parantaa edellytyksiä sujuvampaan lupaharkintaan, arvokkaiden luontoarvojen säilyttämiseen sekä ennustettavuuden lisääntymiseen. Mitä parempaa tietoaaineistoa luontoarvoista on olemassa, sitä selkeämpi perusta päätöksenteolle on ja sitä paremmin myös toiminnanharjoittajat pystyvät niiden olemassa olon toimintansa suunnittelussa huomioimaan. Voidaankin todeta, että voimakkaasti tapauskohtaiseen harkintaan perustuva järjestelmä on ollut luonnollinen Suomen kaltaisessa toimintaympäristössä, jossa väestön tiheys on alhainen ja luontoympäristöä - muutettua tai muuttamatonta - on paljon. Toisaalta, resurssisyydestä inventointiaineisto ei ole voinut olla niin kattavaa ja syvällistä, että olisi ollut mahdollisuuksia valtakunnan kattavalle hankkeiden strategiselle suunnittelulle. Toisaalta, ehkä tarpeetkaan eivät kaikilta osin ole olleet yhtä laaja-alaisia, vaikka esimerkiksi metsäojitus on ollut pinta-alallisesti erittäin merkittävää.

Tietyissä tapauksissa luontoarvojen heikohko oikeudellinen asema voi muodostua esteeksi niiden suojelemiseksi, sillä hankkeen läpivienti voi olla mahdollista ilman minkäänlaista varsinaista ympäristön muuttamisen hyväksymismenettelyä. Joissakin tapauksissa taas maanomistajan asema voi olla siinä mielessä heikko, että mitään subjektiivista oikeutta luvan saamiseen ei ole, eikä säädökset kaikilta osin mahdollista korvauksien saamista kohtalaisen merkittävästään edunmenetyksestä.

Kokonaisuutena arvioiden tilanne, jossa luontoarvoja koskevia säädöksiä ei lainkaan tarkistettaisi, jättäisi tiettyjen hanketyyppien, merkittävimpänä turpeen oton alle 150 ha:n hankkeet, luontoarvojen suojelun YSL:n heikohkon ja muotoilultaan epäselvän oikeudellisen suojelun varaan. Tiettyjen maa- ja metsätalouden hankkeiden osalta ei edellytetä edes YSL:n mukaista lupaa. Yleispiirteisen

kaavoituksen oikeudellinen asema hankkeiden hyväksymismenettelyissä olisi edelleen heikohko, mutta niiden tosiasiallinen ohjausvaikutus lisääntynee silti tulevaisuudessa. Oikeuskäytännön kehittyminen, kaavoituksen edistyminen, erilaisten inventointien ja suunnitelmien laventuminen sekä vapaaehtoiset menettelyt johtavat pitkällä aikajänteellä tilanteen jonkin asteiseen selkiytymiseen. Muutokset ovat kuitenkin hitaita, puhutaan ehkä noin 10 – 15 vuoden ajanjaksosta. Siihen asti hallinnollinen kuormitus mm. vilkkaan niin päätöksiin kuin suunnitelmiin kohdistuvan muutoksenhaun vuoksi säilyy korkeana.

Luontoarvojen osalta joitakin merkittäviä ns. tiukan suojelun ulkopuolella jääviä kohteita saatetaan menettää, koska oikeusharkinta ei ainakaan periaatteessa mahdollista niiden säilyttämistä. Nykyisen päätöskäytännön perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että ainakin YSL:n kokonaisharkinnassa luontoarvojen tosiasiallinen asema voi olla parempi, kuin päätöksiä perusteluista käy ilmi.

- + Vakiintuneet tulkinnat ja käytännöt säilyisivät
- + Monet haasteista korjaantuvat kaavoituksen, inventointitöiden, uusien suojeluohjelmien ja edelleen vakiintuvien käytäntöjen myötä
- Ennustettavuus edelleen heikko monien uusien hankkeiden osalta
- Riskialtis toiminnanharjoittajalle, koska hankesuunnittelu jo pitkällä, kun hyväksyttävyyttä selviää
- Oikeudellisesti epäselvää millaiset selvitykset hankkeisiin tarvitaan
- Poikkeava vaatimustaso eri lakien mukaisille hankkeille
- Luontoarvojen asema heikko, perustuu pitkälti ns. ”tiukkaan suojeluun”

#### 6.1.10. Toteutettavissa olevat kehittämismahdollisuudet pääpiirteissään

Ympäristön muuttamisen sisällyttäminen ympäristönsuojelulakiin merkitsisi erittäin olennaista muutosta lain kokonaisuuteen ja luonteeseen. Se merkitsisi siirtymistä kohti ympäristökaaren kaltaista kodifikaatiota. Tämän selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että kaikkein voimakkain kehittämistarve luontoarvojen huomioimiselle liittyy turvetuotantoon. Siksi on järkevää tarkastella lainsäädännön muutosmahdollisuuksia sekä kokonaisvaltaisesti että pelkästään turvetuotantoa koskien.

Ensimmäisenä ratkaisuvaihtoehtona tarkastellaan luontoarvojen huomioimisen integroimista laaja-alaisesti ympäristönsuojelulakiin. Toisena kokonaisuutena tarkastellaan mahdollisuutta kehittää ympäristön muuttamista koskevaa muuta lainsäädäntöä kokonaisvaltaisesti siten, että muutos vaikuttaisi lähtökohtaisesti kaikenlaisiin hanketyyppeihin. Kolmantena mahdollisuutena tarkastellaan turvetuotantohankkeiden luontoarvoihin liittyviä kysymyksiä niin YSL:n kuin muidenkin lakien kehittämisen näkökulmasta. Lopuksi arvioidaan mahdollisuuksia terävöittää nykyjärjestelmää tietyillä vähäisemmillä muutoksilla.

Lukijan on tärkeätä huomata, että ratkaisuvaihtoehdot eivät monilta osin ole toisiaan poissulkevia, vaan jopa perusratkaisuiltaan kokonaan toisistaan poikkeava-

vista vaihtoehtoista on otettavissa elementtejä myös muihin ratkaisukokonaisuuksiin. Raportin tiiviynsä säilyttämiseksi säännöshahmotelmat esitetään kuitenkin vain kertaalleen.

## 6.2. Ympäristönsuojelulain kokonaisvaltainen laajentaminen myös ympäristön muuttamista arvioivaksi laiksi

### 6.2.1. Ympäristönsuojelulakiin tarvittavat muutokset, jos lupamenettelyssä arvioitaisiin myös ympäristön muuttamista

Ympäristönsuojelulain tavoitepykälä mahdollistaisi jo nykyisellään myös ympäristön muutoksien arvioinnin. YSL 1.1 §:n 2)-kohdan mukaan tavoitteena on mm. turvata luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö. Soveltamisalaa sen sijaan olisi järkevää täsmentää, vaikka nykyisen muotoilun ei voida katsoa poissulkevan sitä, että laissa arvioitaisiin myös ympäristön muuttamisen kautta vaarantuvia luontoarvoja. Keskeistä on, että lain soveltamisala rajoittuu ympäristölle pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan ja joka tapauksessa luontoarvoja tarkasteltaisiin vain tällaisten hankkeiden osalta.

Uusi sääntelytapa edellyttäisi tiettyjen määritelmien lisäämistä YSL:iin. Ainakin *ympäristöä muuttava toiminta* olisi ilmeisestikin tarpeen määritellä ja samoin arvokkaiden luontoarvojen määrittämiseen tarvittaisiin välineitä.

*Ympäristöä merkittävästi muuttavalla toiminnalla* tarkoitetaan sellaista pinta-alaltaan yli x hehtaarin yksittäistä hanketta tai hankekokonaisuutta, jossa tasoittamisella, kaivamisella, täyttämällä, kasviston poistolla, puiden kaatamisella, kuivattamisella tai muulla näihin rinnastuvalla toimenpiteellä taikka rakennuksen tai rakennelman rakentamisella aiheutetaan maisemakuvan, kasvien tai eläinten elinolosuhteiden tai elottoman luonnon muodostuman häviäminen tai olennainen heikentyminen.

*Arvokkailla luonto- ja kulttuuriarvoilla* luonnontilaista tai kasvien ja eläinten elinympäristönä luonnontilaisen kaltaista ympäristöä taikka maisemaltaan erityisen kaunista ja eheää tai perinteisiin hoitotoimenpiteisiin perustuvaa harvinaistuvaa ympäristöä. Arvokkaaksi luontoympäristöksi katsotaan myös sellainen muutettu ympäristö, joka kohutuullisin ponnistuksin on luonnontilaisen kaltaiseksi palautettavissa ja joka ennallistettuna olennaisella tavalla edistäisi lajisuojelun tai luontotyypin suotuisan suojelun tason saavuttamista (taikka on erityisen merkityksellinen luonnon tuottamien ekosysteemi-palvelujen näkökulmasta).<sup>188</sup>

YSL:n yleisiin periaatteisiin olisi mahdollista lisätä Saksan luonnonsuojelulain kaltainen luontosuhteiden heikentämiskielto positiivisessa muodossa esimerkiksi velvollisuutena edistää luonnon monimuotoisuuden edellytyksiä. Tämä merkitsisi periaatteellisesti hyvinkin merkittävää muutosta, vaikka tosiasiallinen ohjausvaikutus olisi lähinnä ohjeellinen. Erittäin ankara tapa puolestaan olisi säätää asiasta varsinaisten pilaamiskieltojen yhteydessä, erityisesti jos kieltoon viitattaisiin luvanmyöntämisedellytyksissä.

<sup>188</sup> Sanalla ”kulttuuri” viitataan tässä nimenomaan maisemallisiin ja luonnon monimuotoisuuteen liittyviin arvoihin, joiden syntymiseen ihmisen toiminta on vaikuttanut.



YSL 5 §:n selvilläolovelvollisuuden voitaisiin edellä mainituin soveltamisalan muutoksin katsoa ulottuvan myös haitallisiin luontovaikutuksiin: *oltava riittävästi selvillä... ..haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista* on nimittäin sen verran laava määritelmä, että sen voitaisiin ymmärtää käsittävän myös luonnonolosuhteisiin kohdistuvat haitalliset vaikutukset.

Luvanvaraisuutta koskevaa pykälää ei olisi tarvetta muuttaa, sillä lailla ohjattaisiin edelleen ympäristölle vaarallista toimintaa nimenomaan pilaamislähtökohdasta, vaikka luontoarvot yhtenä tekijänä lupaharkinnassa huomioitaisiinkin. Jos lupaharkintaa koskevia säännöksiä muutettaisiin, ei luontoarvojen huomioiminen edellyttäisi muutoksia lupahakemusta koskevaankaan lain tasoiseen YSL 35 §:ään. Hakemuksessa on nimittäin esitettävä *lupaharkinnan kannalta tarpeellinen* selvitys. Sen sijaan asetustasolla asiaa olisi syytä täsmentää.

Luvanmyöntämisedellytyksiä ja sijoituspaikan harkintaa käsitellään myöhemmässä luvussa. Luontoarvojen laaja-alaisempi huomioiminen edellyttäisi muutoksia lupamääräyksiä koskevaan YSL 43 §:ään. Helpoiten tämä olisi toteutettavissa laajentamalla 5)-kohtaa: *...muista toimista, joilla ehkäistään, vähennetään tai selvitetään pilaantumista* tai luonnonsuhteiden muutoksia, niiden *vaaraa tai pilaantumisesta* taikka luonnonsuhteiden muutoksista *aiheutuvia haittoja*.

Lisäksi tulisi arvioida tarvetta muuttaa 11 lukua siltä osin, voisiko maanomistajalla olla mahdollisuus korvauksiin luontoarvojen huomioimisesta aiheutuvan haitan vuoksi.

#### 6.2.2. Ympäristönsuojelulain mukaisen sijoituspaikan harkinnan kehittäminen

YSL 6 §:n sijoittumisen yleisissä edellytyksissä olisi mahdollista monipuolisemmin kuvata hyvälle sijoituspaikalle tunnusomaisia tekijöitä. Sijoituspaikan yleisiä vaatimuksia voisi täsmentää siten, että arviointi suoritettaisiin nykyistä selkeämmin toiminnan ja ympäristön luonteen keskinäisenä vertailuna. Luontoarvojen kannalta keskeistä olisi huomioida toiminnan olennainen vaikutusalue ja ympäristön arvotekijät, kuten erityiset luontoarvot, ja toiminnan vaikutus niihin. Intressivertailun ulottaminen lain alkupään osin tavoiteluontoiseen säännökseen olisi lain kokonaisuuden kannalta selkeämpi ratkaisu kuin ympäristön muuttamista koskevien tekijöiden ulottaminen suoraan luvan myöntämisedellytyksiä koskeviin määräyksiin. Ratkaisu vastaisi jossain määrin Ruotsin ympäristökaaren mukaista ratkaisua, jossa ympäristön muuttamista koskeva sääntely on – muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta – erotettu omaan lukuunsa, johon viitattaisiin muualla laissa.

YSL 42 § edellyttää, ettei luvanvarainen toiminta saa olla asemakaavan vastaista. 6 § laajentaa kaavoituksen merkitystä paitsi luvanvaraisuuden ulkopuolelle jääviin hankkeisiin, myös muiden oikeusvaikutteisten kaavojen piiriin. Näillä ei ole kuitenkaan ehdotonta asemaa, vaan ne on huomioitava osana sijoituspaikan harkintaa. Merkittävää luontohaittaa aiheuttavien toimintojen voimakkaammaksi ohjaamiseksi kaavojen asemaa olisi mahdollista vahvistaa. Yleisenä periaatteena tulisi olla sijaintipaikan kaavoittaminen kyseiseen käyttötarkoitukseen.

Keskeistä ei olisi kaavan osoittama täsmällinen käyttötarkoitus, vaan se, että toiminta luonteeltaan ja ympäristövaikutukseltaan vastaisi kaavavarausta. Merkittävästi ympäristöä muuttaville toiminnoille olisi kaavan laatimisen tueksi mahdollista määrittää suoja-alue vähimmäisetsyydeksi luontoarvoiltaan merkittävistä kohteista.

Ympäristönsuojelulain 6 §:n sijoituspaikan valintaa koskevaa säännöstä olisi mahdollista uudistaa siten, että se edellyttäisi nykyistä merkittävästi selvemmin ottamaan huomioon luontoarvot. Myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten kaavojen asema sijoittumisen ohjauksessa on mahdollista parantaa. Säännösluonnokseen on luontoarvojen huomioon ottamisen ja maankäytön suunnittelun merkityksen korostamisen lisäksi sisällytetty muita sitä kehittäväksi katsottavia seikkoja.

Maankäytön suunnittelujärjestelmässä ympäristön muuttamisen ohjaus pystytään toteuttamaan kokonaisvaltaisena huomioiden perusteet yhden hankkeen tarpeita ja vaatimuksia laajempänä kokonaisuutena. Tältä osin YSL 42 §:n viittaus YSL 6 §:ään mahdollistaisi lupaharkintaperusteiden vahvistamisen esimerkiksi muutoksina 6 §:ään. Tällöin tukeuduttaisiin nykyistä vahvemmin maankäytön suunnittelujärjestelmään.

Mikäli kaavoituksen asemaa korostettaisiin erityisellä uudella säännöksellä, luonnonsuojelulakiin viitattaisiin nykyistä selkeämmin 41 §:ssä ja YSL 6 §:ää uudistettaisiin, olisi tarpeen myös harkita uudelleen 42 §:n 2 momentin toisen virkkeen sanamuotoa, joka sisältää viittauksen YSL 6 §:ään (*"sijoittamisessa on lisäksi noudatettava, mitä 6 §:ssä säädetään"*). Olisi siis ratkaistava, mikä merkitys uudistetulla 6 §:llä olisi lupaharkinnassa eli voisiko sen uudistettu 2 momentti yksinään muodostaa luvanmyöntämiseen vai olisiko koko 6 §:n kohdalla kyse tavoitesäännöksestä, joka ei ole velvoittava. Jos muuhun lainsäädäntöön tulisivat sisällytetyiksi luontoarvojen turvaamisen kannalta riittävät säännökset esimerkiksi maankäyttömuodon yleisen taikka erityisen lupakontrollin kautta, ei 6 §:n velvoittavuuden tarve olisi luontoarvojen kannalta niin merkittävä. Niin ikään jos lupaharkintasäännöksiä kehitettäisiin YSL:ssa muutoin siten, että luontoarvot tulisivat huomioon otetuiksi (esim. jäljempänä esitetty 42 a §), ei YSL 6 §:n velvoittavuus olisi keskeisessä asemassa.

Nykyinen YSL 6 § ei sisällä viittausta MRL:n mukaisiin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. MRL:n mukaan valtion viranomaisen on otettava valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet huomioon päätöksenteossa. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla ei voitane nykyisin yleisinä ja abstrakteina perustella sijoituspaikan soveltumattomuutta 6 §:ää sovellettaessa. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet tulisi nykyjärjestelmässä ottaa huomioon sijoituspaikan ohjauksessa kaavahierarkian mukaisesti. YSL 6 §:ään voisi kuitenkin olla mahdollista lisätä viittaus valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin, tällöin niillä voisi olla jonkinlainen asema *"erityisten luonnonolosuhteiden"* arvioinnissa.

Sijoituspaikan valintaa koskeva säännös yhdessä luvanmyöntämisen edellytyksiä koskevan 42 §:n säännöksen kanssa johtaisi siihen, että nykytilaan verrattuna luontoarvot tulisivat erittäin laaja-alaisesti huomioon otetuiksi.

#### 6 §, Sijoituspaikan valinta - muutettu

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, ettei toiminnasta aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja että pilaantumista voidaan ehkäistä.

Toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon:

- 1) toiminnan luonne, **kuten kesto, ajankohta, vaikutusten merkittävyys**, ja pilaantumisen todennäköisyys sekä onnettomuusriski;
- 2) ympäristön erityispiirteet, kuten **alueen herkkyyks, sietokyky ja nykyinen kuormitustaso**;
- 3) **erityiset luontoarvot, kuten alueen luonnontilaisuus, eliölajiston erityisyys ja merkityksellisyys luontoalueena**;
- 4) **alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitetulle käyttötarkoitukselle tyypillinen ympäristövaikutus ja aluetta koskevat kaavamääräykset**;
- 5) muut mahdolliset sijoituspaikat **kiinteistöllä tai alueella, jotka ovat hankkeen toteuttajan hallinnassa**.

Ympäristönsuojelulain 41 §:ää, jossa säädetään lupaharkinnan perusteista, olisi mahdollista sen 3 momentin osalta selkeyttää siten, että siinä tuotaisiin esiin selkeämmin luonnonsuojelulain mukaisen suojan piirissä olevat luontoarvot viittaamalla asiaomaisiin luonnonsuojelulain säännöksiin. Säännöshahmotelma ei asiallisesti kuitenkaan muuttaisi oikeustilaa.

#### 41 a §, Lupaharkinnan perusteet – 3 momentin muutos

....

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa ei saa sijoittaa luonnonsuojelusuunnitelman alueelle tai luonnonsuojelualueelle. Toimintaa ei myöskään saa sijoittaa luonnonsuojelulain mukaisesti osoitetulle suojellun luontotyyppin alueelle tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikalle, mikäli sijoittamiselle ei ole saatu luonnonsuojelulain 31 §:n tai 48 §:n 2 momentin mukaista poikkeuslupaa. Toiminnan sijoittaminen luonnonsuojelulain 49 §:n lajisuojelun erityissäännöksen vastaisesti on niin ikään kielletty ilman luonnonsuojelulain 49 §:n 3 tai 4 momentin mukaista poikkeuslupaa. Sen lisäksi sovelletaan mitä luonnonsuojelulain 65-66 §:ssä säädetään.

Nykyisellään maankäyttö- ja rakennuslain mukaisten kaavojen huomioon ottamisesta lupaharkinnassa on säädetty siinä mielessä vajavaisesti, että yleispiirteisten kaavojen (maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava) merkitys lupaharkinnassa on tavallaan heikompi kuin maankäyttö- ja rakennuslain näitä kaavoja koskevissa oikeusvaikutussäännöksissä on säädetty. Tämän vuoksi säännösluonnoksen 2 momentissa on pyritty selkeyttämään tätä kysymystä. Säännöshahmotelman 1 momentissa on lisäksi pyritty korostamaan oikeusvaikutteisten yleiskaavojen ja maakuntakaavojen erityisten määräysten asemaa ympäristölupaharkinnassa. Nykyisellään yleiskaavat taikka vaihemaakuntakaavatkaan eivät sisältäne kovinkaan usein sellaisia määräyksiä, jotka tulisivat lupaharkinnassa tällä tavoin huomioon otettaviksi. Säännöshahmotelman 3 momenttiin on luonnosteltu säännöstä, joka niin ikään korostaisi yleispiirteisten kaavojen merkitystä sijoittumista ohjaavina suunnitelmina. Vaikka yleispiirteisten kaavojen laatimisen yhteydessä kaikkia ympäristölupaharkinnassa sijoittumisen kannalta tärkeitä kysymyksiä ei ole mahdollista tutkia ja selvittää ympäristölupaharkinnan kannalta riittävällä tarkkuudella, olisi kuitenkin tärkeitä korostaa suunnittelun yleistä asemaa sijoittumisen ohjauksessa.

#### 41 a §, Maankäyttösuunnitelmien huomioon ottaminen ja sijoituspaikka - uusi

Toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan tai oikeusvaikutteisen yleiskaavan erityisen määräyksen taikka maakuntakaavan erityisen määräyksen vastaisesti. Lupa-asiaa ratkaistaessa on myös katsottava, ettei lupa merkittävästi vaikeuta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavan laatimista.

Maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava on lupaharkinnassa otettava huomioon niiden maankäyttö- ja rakennuslain 32 ja 42 §:ssä säädettyine oikeusvaikutuksineen.

Oikeusvaikutteisen yleiskaavan ja maakuntakaavan erityisen aluevarauksen ja mahdollisen kaavamääräyksen mukainen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta voidaan sijoittaa kaavan mukaiseen käyttötarkoitukseen ja siinä osoitettuun toiminnalle tyypilliseen paikkaan.

- + Oikein säädettyinä niveltyy hyvin maankäytön suunnittelujärjestelmään
- + Sisällyttämällä muutokset 6 §:ään lupaharkintaa koskeva 42 § voidaan säilyttää ainakin teknisesti pitkälti päästöihin painottuvana
- Luontoarvojen käsitteen määrittäminen edelleen keskeisessä roolissa
- Koskee vain YSL:n mukaisia hankkeita, tosin 6 §:ään voisi olla mahdollista viitata muistakin säädöksistä

#### 6.2.3. Luvanmyöntämisedellytykset

YSL:n lupajärjestelmässä ei nykyisellään luontoarvoja voida juurikaan huomioida silloin, kun kyse on maankäyttömuodon muuttamisesta. Luontoarvot tulevat kuitenkin huomioon otetuiksi päästöjen aiheuttamien luontovaikutusten osalta. Oikeuskäytännössä vakiintuneiden tulkintojen mukaan erityisillä luonnonsuh-teilla tarkoitetaan käytännössä LSL:n nojalla suojelun piirissä olevia luontoarvoja.

Ympäristönsuojelulaki ei ole intressivertailulähtöinen, eikä siinä lähtökohtaisesti huomioida kuin päästöjen vaikutuksia. YSL:n harkinnan ulottuvuuden laajentaminen ympäristön muuttamiseen perustuisi edelleen tapauskohtaiseen harkintaan, joten se ratkaisuna rinnastuisi monella tapaa MAL:n mukaiseen malliin. Yksittäistapauksellinen harkinta rajoittaisi ympäristön muuttamisen sääntelyn vain puheena olevan hankkeen arviointiin, eikä sen avulla ilman tukevaa lainsäädäntöä tai tulkintaohjeistusta voitaisi strategisesti suunnitella suojelukokonaisuuksia. Näin ollen hankkeen luontovaikutuksiin voitaisiin puuttua, mutta suotuisan suojelun tason arviointi olisi suoritettava jokaisessa hankkeessa erikseen. Resurssilähtökohdista on selvää, että arviointi olisi tältä osin rajoitettava suppeaksi, esim. juuri kyseisellä paikalla esiintyvien lajien tai luontotyyppien suojelut-lanteen arvioimiseen.

Mikäli luontoarvojen huomioimista koskeva säännös kirjoitettaisiin puhtaana luvanmyöntämisesteenä, tulisi arvokkaiden luontoarvojen käsite määritellä erittäin tarkasti. Tämä voisi olla mahdollista esimerkiksi kehittämällä inventoinnin arvottamismalli, jossa alueen lajiston monipuolisuuteen, lajiston harvinaisuu-

teen, yksilöiden lukumäärään, esiintyviin luontotyyppeihin, alueen laajuuteen ja eheyteen, luonnontilaisuuteen, virkistysarvoihin ja alueelliseen merkittävyyteen perustuen luotaisiin luokittelu. Tämän luokittelun avulla luontoarvojen arvokkuuden arviointi kehittyisi olennaisesti objektiivisemmaksi ja se olisi luontoselvitysten perusteella toteutettavissa jo ennen hankkeen lupamenettelyä. Tämä lisäisi oikeusvarmuutta selvästi ja säästäisi sekä hallinnon että toiminnanharjoittajien resurssia, kun luonnonsuojelullinen hyväksyttävyyden olisi ennalta arvioitavissa.

Ympäristöluvan myöntämisedellytyksiä koskevan ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momenttiin olisi mahdollista ottaa erityinen luontoarvojen huomioon ottamista koskeva säännös. Säännösluonnoksessa on käytetty kvalifikaatioita ”*merkittävä ja laaja-alainen*” sekä ”*olennainen*”, jotta säännös ei tulisi sovellettavaksi kaikissa tilanteissa, mutta säännös on kirjoitettavissa myös ilman näitä taikka muuta terminologiaa käyttäen. Säännösluonnoksen kahteen viimeiseen virkkeeseen on hahmoteltu mahdollisuus poiketa edellä esitetystä mikäli asemakaava, oikeusvaikutteinen yleiskaava tai maakuntakaava sallisi toiminnan. Lisäksi siinä mahdollistettaisiin muun lain mukaiseen maankäytön muuttamislupa perustuva luvan myöntäminen.

YSL:n päätarkoituksena ei olisi edelleenkaan ympäristön muuttamisen sääntely, mutta sen lupaharkintaa voitaisiin käyttää perälautana sellaisiin merkittäviin luonnonolosuhteita muuttaviin hankkeisiin, joiden hyväksyttävyyttä ei minkään muun lain mukaisessa menettelyssä olisi arvioitu. Ympäristön muutoksen tulisi olla laajamittainen. Pinta-alaltaan vähäisten kohteiden suojelu perustuisi mm. LSL:n ja MetsäL:n luontotyyppi- ja luonnonmuistiomerkkisäännöksiin, eikä niihin YSL:n lupamenettelyssä muulta osin puututtaisi.

Luonnostellun kaltainen säännös johtaisi ympäristönsuojelulain merkittävään muutokseen siten, että sääntelyn piiriin tulisi myös ympäristön muuttamisen kontrolli.

42 §, Luvan myöntämisen edellytykset – 2 momentin muutos (samalla nyk. 2 momentissa olevan siirto 41 a §:ään)

Luvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa:

- 1) terveyshaittaa;
- 2) merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa;
- 3) edellä 7–9 §:ssä kiellettyä seurausta;
- 4) ~~erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka~~ vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella;
- 5) eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta.

***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, luonnonsuo-***

***jelulain tai metsälain mukaisessa menettelyssä sallitulle toiminnalle. Lisäksi lupa voidaan myöntää asemakaavan mukaiselle toiminnalle.***

Eräs vaihtoehto olisi myös tukeutua intressivertailusäännökseen. Mikäli harkinta toteutettaisiin etuvertailuna, periaatteessa se mahdollistaisi sen, että vähäisemmätkin luontoarvot voitaisiin huomioida osana kokonaisharkintaa. Tällöin arvokkaan luontoarvon käsitteen ei välttämättä tarvitsisi olla yhtä aukottomasti määritelty, sillä luontoarvoja koskevia tietoja arvioitaisiin hankekohtaisesti toiminnasta saavutettaviin hyötyihin. Esimerkiksi vesilain mukaisissa hankkeissaan toimitaan jo nyt näin, tosin luontoarvojen painoarvo intressivertailussa muiden kuin LSL:n mukaisten suojeluarvojen osalta on päätöskäytännön perusteella kokonaisuutena nähtävä yleensä melko vähäiseksi.

Hankkeiden joustavammaksi toteuttamiseksi ja toisaalta luontoarvojen aseman kohentamiseksi lakiin voisi lisätä mahdollisuuden kompensoida luontoarvoille aiheutuvaa haittaa. Säännöksen avulla voitaisiin kannustaa esimerkiksi omaehtoiseen luonnon ennallistamiseen. Kompensaatiotoimet, kuten ennallistamishankkeet, luettaisiin toteuttajan eduksi intressivertailussa.

Seuraavassa esitetään hahmotelma, joka perustuu kieltoon, mutta mahdollistaisi rajoitetun etuvertailun. Koska kyseessä olisi eräänlainen perälautamalli, tulisi pykälän soveltaminen olla rajoitettu hankkeisiin, joiden hyväksyttävyyttä ei muuten olisi arvioitu. Yhdistelemällä tässä selvityksessä esitettyjä ehdotuksia lainsäädännön kehittämiseksi, voisi tämä malli tukea kaavoituksen roolin vahventamista. Näin ollen tarkoitukseen kaavoitetuilla alueilla ei ehdotettua 42 a §:ää sovellettaisi. Nykyisen oikeuskäytännön mukaisesti keskeistä ei olisi täsmällinen käyttötarkoitus, vaan tarkoituksen rinnastuvuus ympäristön muuttumisen osalta.

Edelleen, koska useimpien ympäristölupavelvollisten ympäristöä muuttavien hankkeiden sijoittumisen hyväksyttävyyys ratkaistaan tosiasiallisesti muussa menettelyssä, kuten maa-aineslain mukaisessa lupamenettelyssä, ei harkintaa ulotettaisi näiden osalta toistamiseen saman asian arvioimiseksi.

YSL 42 a § Luvanmyöntämisedellytykset ympäristöä muuttavalle toiminnalle (uusi)

Sen lisäksi mitä 42 §:ssä on säädetty, lupaa ei myönnetä sellaisen ympäristöä muuttavan hankkeen toteuttamiselle, joka aiheuttaa arvokkaiden luonto- tai kulttuuriarvojen häviämisen tai olennaisen heikentymisen.

1 momentista voidaan poiketa, jos hanke on yleisen edun kannalta tai kansallisesti erityisen merkittävä taikka luontoarvojen menetykset voidaan korvata kompensatiotoimin.

2 momenttia sovellettaessa toiminnanharjoittajan tulee esittää tarvittavat kompensatiotoimet, kuten vastaavan luontoympäristön suojeleminen tai ennallistaminen toisaalla.

1 momenttia ei sovelleta sellaiseen hankkeeseen, joka sijoittuu maakuntakaavassa, yleiskaavassa tai asemakaavassa tarkoitukseen varattuun tai ympäristövaikutuksiltaan vastaavaa käyttötarkoitusta varattuun paikkaan.

1 momenttia ei myöskään sovelleta sellaiseen hankkeeseen, jonka toteuttaminen on hyväksytty maa-aineslain, kaivoslain, luonnonsuojelulain tai metsälain mukaisessa menettelyssä taikka muun näihin rinnastuvan säädöksen mukaisessa menettelyssä.

Tämän ratkaisumallin heikkoudeksi voidaan jossain määrin nähdä se, että eri hanketyyppien hyväksyttävyyys arvioidaan eri substanssisäännösten pohjalta.

Esimerkiksi MAL:n ja kaivoslain arviointikriteerit eroavat olennaiselta osin toisistaan. Tämä on tietysti ollut myös lainsäätäjän tarkoitus – jo säädösten valmisteluun on sisällynyt intressivertailua – mutta toimialojen yhdenvertaisuuden näkökulmasta tämä voidaan nähdä puutteeksi.

Asia korostuu voimakkaimmin verrattaessa turpeenottoa muihin vesistö päästöjä aiheuttaviin maankäyttömuotoihin, kuten maanviljelyyn ja metsänhoidollisiin ojitustoimiin taikka metsän maankäytön muutoksiin. Tässä esitetyllä sääntelyllä korjattaisiin luonnonsuojelullinen oikeustyhjiö yhden hanketyypin osalta. Samat säännöt eivät koskisi myöskään esimerkiksi väylä- tai jouto/putkikäytävähankkeita. Ruotsin ratkaisussa ympäristön muuttamisen yleisen säännökset on koottu yhdeksi MB:n luvuksi, jota sovelletaan kaikkien ympäristöä muuttavien hankkeiden sääntelyssä, kuten vaikkapa maakaasuputken sijoittamisessa. Suomen järjestelmässä tämä järjestely ei kovin hyvin istuisi YSL:iin, siksi paljon suppeampi sen soveltamisala on ja perustuu pitkälti luvanvaraisten laitosten sääntelyyn. Suomessa sen sijaan olisi mahdollista säätää erillinen ympäristön muuttamisen laki, joka sisältäisi asiaa koskevat yleiset säännökset.

- + Olisi melko vähäisin muutoksin säädettävissä
- + Ei lisäisi hallinnollisia menettelyitä
- + Selkeyttäisi nykyisin epämääräistä erityisten luonnonsuhteiden käsitettä
- Riippuvainen luontoarvojen käsitteen määrittelyn onnistumisesta
- Koskisi vain tietyn tyyppisiä hankkeita
- Jos säädettäisiin laaja-alaiseksi, sekoittaisi selvästi YSL:n soveltamisalaa ja lupaharkinnan painopistettä

### 6.3. Kokonaisvaltaiset ratkaisuvaihtoehdot perustuen nykyisen lainsäädännön kehittämiseen muulla tavoin

#### 6.3.1. Luonnonsuojelulain mukainen lupajärjestelmä

Joissakin maissa, kuten Saksassa, on käytössä luonnonsuojelulainsäädäntöön pohjautuvia lupajärjestelmiä ja onhan Suomessakin Natura 2000 –alueita koskeva poikkeamislupaharkinta rakennettu LSL:n sisään. LSL:iin voisi olla mahdollista säätää erityinen luonnonarvojen heikentämiskiello. Heikentämiskiellolla yleisesti estettäisiin ilman ennakkovalvonnallista päätöstä tapahtuva luontoa hävittävä ympäristön muuttaminen.

Tästä yleisestä kiellosta voisi luvalla poiketa, jos poikkeaminen ei aiheuttaisi merkittävää luontoarvojen heikentymistä ja hanke olisi yleisen tai yksityisen edun kannalta tarpeellinen. Kielto olisi mahdollista säätää siten, että sitä ei sovellettaisi hankkeisiin, joissa ympäristön muuttaminen on jo muulla menettelyllä ratkaistu. Tällaisiksi menettelyiksi voitaisiin katsoa esimerkiksi ML:n mukainen metsäkäyttöilmoitus tai MAL:n mukainen lupa.

Järjestelmä olisi jossain määrin analoginen vesilain vesistön muuttamiskiellon kanssa ja siinä voitaisiin soveltaa intressivertailua täydennettynä perälaudalla, jolla erityisen merkittävien luonnonarvojen heikentäminen muodostaisi aina luvanmyöntämisesteen. Kielto voisi olla myös kaksitasoinen siten, että kansallisesti erityisen tärkeät hankkeet voitaisiin toteuttaa silloinkin, kun luontoarvojen menetykset olisivat merkittäviäkin.

Järjestelmä olisi mahdollista rakentaa integroiduksi osaksi Natura 2000 – säännöksiä tai kokonaan erillisin pykälin. Molemmilla ratkaisutavoilla on sekä vahvuuksia että heikkouksia. Järjestelmän yksiselitteisyyden kannalta yhtenäinen järjestelmä olisi selkeämpi, mutta toisaalta puhtaasti kansallinen lainsäädäntö voisi olla järkevämpää pitää erillään yhteisösäännöksistä. Yhdistetyt säännökset eivät kovin hyvin istuisi nykyiseen lukuunsa LSL:issa, joten koko lain rakennetta tulisi tältä osin tarkastella uudelleen.

LSL:n mukainen lupajärjestelmä edellyttäisi toimiakseen säännökset luontoarvojen määrittämiseksi. Kysymystä voidaan lähestyä ainakin neljästä, toisistaan hieman poikkeavasta lähtökohdasta. Ensimmäinen ajatusmalli lähtee yleisestä pyrkimyksestä minimoida ihmisen muuttava vaikutus luontoon. Tällöin keskeisenä tekijänä olisi määritellä luonnontilaisuus, luonnontilaisen kaltaisuus sekä luonnontilaiseksi palautettavuus, riippuen mihin suojelun rajausta haluttaisiin vetää. Toisessa puolestaan lähestyttäisiin luontoarvoja luonnon monimuotoisuuden käsitteen kautta. Tällöin luonnontilaisuutta merkittävämpää olisi lajirunsaus, lajien harvinaisuus, merkitys laulun suojelun yhdyskäytävänä ja luontotyyppien harvinaisuus. Kolmas lähestymistapa olisi jotain edellä mainittujen väliltä, siinä korostettaisiin esteettisyyttä ja poikkeuksellisuutta: luonnonympäristön olemaisuutta, poikkeavia kauneusarvoja tai erityistä virkistyksestä merkitystä esimerkiksi saavutettavuuden perusteella. Nykyisinhän esimerkiksi merkitys metsästykselle ja virkistyskäytölle ovat seikkoja, joita oikeustapauksissa usein tuodaan esille, mutta joiden oikeudellinen asema on ainakin jossain määrin epäselvä perustuen lähinnä löyhiin lakien tavoitepykäliin. Neljäs malli nojaisi luonnon tarjoamiin ekosysteemipalveluihin ja niiden merkityksen arviointiin.

Edellä mainituista tekijöistä esimerkiksi lajien runsaus, niiden uhanalaisuuden aste ja alueen laajuus sekä kokonaisuuden merkittävyys olisivat ainakin jollakin luotettavuudella kvantifioitavissa. Luontoselvitysten perusteella olisikin mahdollista tietyn kriteeristön perusteella laatia kokonaisarvio, jonka avulla alueita voitaisiin luokitella. Erilaisissa inventoinneissa ja esimerkiksi suo- ja turvemaiden strategiassa on lähestytty asiaa tällaisen arviointisapluunan pohjalta. Perustuslain hengen noudattamiseksi ainakin keskeiset elementit tällaisesta arviointijärjestelmästä tulisi säätää lailla. Arvioinnissa huomioitavia yksityiskohtia lienee mahdollista eritellä tarkemmin asetustasolla.

Tämä ratkaisuvaihtoehto on periaatteellisesti yhdenmukainen sellaisen järjestelmän kanssa, jossa MRL:iin otettaisiin ympäristönmuuttamisen luvanvaraisuutta koskeva säännös. Tältä osin arvioitavaksi tulee siis lähinnä se, kumpaan lakiin säännös paremmin istuisi. Maankäytöstä päättäminen yleensä kuuluu MRL:n piiriin, mikä puolustaisi asiasta säätämistä maankäytön säännösten yhteydessä. Toisaalta biologisen monimuotoisuuden edistäminen ja luonnonarvo-



jen suojeleminen on erityisesti LSL:n tavoitteistoa ja siksi heikentämiskiellon kautta rakennettava lupajärjestelmä sopisi parhaiten LSL:iin.

- + Esikysymys eli muutoksen sallittavuus tulisi ratkaistuksi ennen kuin YSL:n lupa-hakemusta
- + Korvauskysymys ratkaistu
- Viranomaistyön määrä
- Korvaukset (mahdollista kontrolloida säännöksiin)
- Osa suojeleluarvoista jäisi ulkopuolelle
- Ennustettavuus niiden osalta, jotka eivät suojelun piirissä

### 6.3.2. Ympäristövaikutusten arviointimenettelylain soveltamisalan laajentaminen

Yksi mahdollisuus kehittää hankkeiden sijoituspaikan suunnittelua olisi laajentaa YVA-lain soveltamisalaa vähäisempiin ympäristöä muuttaviin hankkeisiin. Tämä voisi olla mahdollista lähinnä luomalla järjestelmän sisälle kevennetty menettely vähäisempiä hankkeita koskien.

YVA-menettelyn vahvuudeksi voidaan nähdä selvitysten laaja-alaisuus ja vaihtoehtotarkastelun mahdollistama laajempi sijoittumispaikan soveltuvuuden arviointi. Hallinnollisena menettelynä YVA on raskas ja siksi sen soveltaminen - ainakaan nykymuodossaan - kovin vähäisiin hankkeisiin ei ole järkevää.

YVA ei ole päätöksentekomenettely, joten se ei yksinään ratkaise minkään hankkeen hyväksyttävyyttä. Menettelyn tuottama tietoaineisto mahdollistaa informoidun päätöksen tekemisen, mutta itse harkinta on muualla tehtävä. Siksi sellaisten hankkeiden osalta, joiden aiheuttaman ympäristön muutoksen hyväksyttävyyttä ei nyt millään menettelyllä ratkaista, YVA yksinään ei ratkaisi ongelmaa. Yhdistettynä YSL:n lupamenettelyyn se käytännössä kyllä laajentaisi esimerkiksi sijoituspaikan soveltuvuuden arviointia, sillä lupaviranomainen ei muuten voisi edellyttää yhtä laajaa vaihtoehtotarkastelua. Vaikka sijoittuminen ratkaistaan vain hakemuksessa esitetyn vaihtoehdon pohjalta, antaa vaihtoehtotarkastelu viranomaiselle tukea soveltuvuuden arviointiin. Tavoitetilassa toiminnanharjoittaja ei lähtisi edes esittämään sijoittumista heikosti soveltuvalla paikalla.

YVA:n laajennus saattaisi silti edellyttää tuekseen säännöksiä YSL:iin mahdollisuudesta tarkastella hanketta päästöjä laajemmasta näkökulmasta. Kokonaisuutena voidaankin arvioida, ettei YVAL:n soveltamisalan laajennus hallinnolliselta tehokkuudeltaan ole ainakaan taloudellisesti edullinen tapa lisätä luontoarvojen huomioimista ennakkovalvonnassa. Sen sijaan YVAL yleisiä velvollisuuksia voisi olla mahdollista tarkentaa ilman itse menettelyn soveltamisalan laajentamista. Nykyisin YVAL 25 § sisältää yleisen hankkeen vastaavan selvilläolovelvollisuuden. YVAL:iin olisi teoriassa mahdollista lisätä uusi 25 a § koskien hankkeen toteutusvaihtoehtojen arviointia.

## 25 a § Velvollisuus vaihtoehtotarkasteluun

Muusta kuin 4 §:ssä tarkoitettusta hankkeesta vastaavan tulee olla selvillä keskeisistä vaihtoehtoista toteuttaa ympäristöä muuttava hanke. Jos hankkeen toteuttamistavan tai sijoituspaikan valinnalla voidaan ennalta arvioiden olennaisesti vähentää luonnonympäristölle aiheutuvaa muutosta, tulee ennen hankkeen toteuttamiseen ryhtymistä laatia arvio ympäristön kannalta parhaasta toteuttamistavasta (*velvollisuus suppeaan ympäristövaikutusten arviointiin*).

Vaihtoehtotarkastelu on liitettävä hanketta koskeviin hakemusasiakirjoihin. Vaihtoehtotarkastelun sisältöä koskee soveltuvien osien, mitä 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 10 §:ssä sekä asetuksella on säädetty arviointiselostuksesta pois lukien mitä niissä on säädetty arviointiohjelmasta tai menettelyllisistä seikoista.

Uudella 25 a §:llä laajennettaisiin YVA:n soveltamisala koskemaan selvitysvaatimuksiltaan osittain sellaisia ympäristöä muuttavia hankkeita, joille varsinainen YVA-menettely ei olisi tarpeen. Soveltamisala olisi määritelty vaikutusperustaisesti, joten siitä saattaisi aiheutua epäselvyyksiä, kuuluko jokin hanke sen piiriin vai ei. Lähtökohtaisesti asia ratkaistaisiin varsinaisessa hyväksymismenettelyssä. Koska pykälä ei sisällä menettelyllisiä vaatimuksia, asia olisi tarvittaessa korjattavissa viranomaisen esittämällä hakemuksen täydennyspyynnöllä.

Säätämistapa on jossain määrin epäselvä. Sen eduiksi voidaan kuitenkin nähdä yleinen soveltamisala, jolloin se kohtelisi eri lakien mukaisia hankkeita lähtökohtaisesti tasapuolisesti. Ratkaisu ei esimerkiksi YSL:n mukaisessa lupamenettelyssä vaikuttaisi sovellettaviin luvanmyöntämisedellytyksiin, vaan se toimisi ainoastaan informatiivisena lisänä sijoituspaikan soveltuvuuden arvioinnissa. On kuitenkin hyvä huomata, että YVA:n arviointiselostuksen asema on YSL:ssä ylipäättään hieman epäselvästi säädetty, sillä asiaa ei ole mainittu varsinaisissa luvanmyöntämisedellytyksissä, vaan YSL 52.3 §:ssa. Ainakin periaatteessa vaihtoehtotarkasteluvelvollisuus saattaisi johtaa itseohjautuvuuteen siten, ettei lupahakemuksia ylipäättään kohdistettaisi hyvin heikosti soveltuviin ympäristöihin.

- + Kohtalaisen helposti säädettävissä
- + Ei sekoittaisi lakien soveltamisaloja
- Ei ratkaise lopullisesti kysymystä, koska ei kyse päätöksentekomenettelystä
- Hiukan erikoinen säätämistapa

### 6.3.3. Maankäytön muutoslupa maankäyttö- ja rakennuslakiin

Maankäyttö- ja rakennuslakiin voitaisiin luoda maisematyöluvan, toimenpidetäi suunnittelutarveratkaisun kaltainen menettely, jossa arvioitaisiin ympäristön muuttamisen vaikutuksia.

Maankäyttö- ja rakennuslaki olisi maankäytön yleislakina luonteva sääntelyympäristö maankäytön luontoarvoperustaisen muuttamisen kontrollille. Nykyisellään maankäyttö- ja rakennuslaki sisältää rakentamista koskevien lupien (rakennuslupa, toimenpidelupa ja rakennuksen purkamislupa) lisäksi vain maisematyöluvan, joka sisältää tietyn tyyppisen ympäristön muuttamiskontrollijärjes-

telmän. Lisäksi toimenpidelupa kattaa eräitä ympäristön muuttamistilanteita (esimerkiksi maankäyttö- ja rakennusasetuksen 62 §:n mukaiset säilytys- tai varastointialueet ja muut kaupunki- tai ympäristökuvaan merkittävästi ja pitkäaikaisesti vaikuttavat järjestelyt tai muutokset). Toimenpidelupaharkinnassa ei kuitenkaan ole täysimääräisesti mahdollista ottaa huomioon luontoarvoja. Sama koskee osittain myös maisematyölupaharkintaa, joka kyllä pitää sisällään keskeisenä osana maisema- ja kaupunkikuvallisen harkinnan.

Luontoarvojen erityiseksi huomioon ottamiseksi voisi olla mahdollista sisällyttää maankäyttö- ja rakennuslakiin erityinen ”*luontoympäristön muuttamislupa*”. Luvantarpeesta voitaisiin säätää uudessa 128 a §:ssä taikka sisällyttää luvantarpeesäännös nykyiseen 128 §:ään. Tämä muuttamislupa voisi olla tarpeen rajata koskemaan vain tietyn laajuista luontoympäristön muutostilannetta. Lisäksi olisi ilmeisesti tarpeen rajata luvantarpeen ulkopuolelle asemakaava-alueet, yleiskaava-alueet, joilla rakentamista ohjataan suoraan yleiskaavaan perustuen, rakennuskieltoalueet, asemakaavan tai yleiskaavan toteuttamiseksi tarvittavat toimenpiteet, tietyt infrastruktuurihankkeet (ainakin maantiet ja rautatiet), joita koskee oma erityissääntely, metsälain soveltamisalan piirissä olevat toimenpiteet, kaivoslain nojalla sallitut toimenpiteet sekä muut erityislainsäädännön mukaiseen lupaan perustuvat toimenpiteet, kun lupaharkinta on käsittänyt luontoarvot sisältäneen ympäristönkäyttömuodon muutosharkinnan.

128 a §, Luontoympäristön muuttamislupa (laaja-alainen luontoympäristöä muuttava toiminta)

Luontoympäristöä pinta-alaltaan yli X hehtaarin laajuisella yhtenäisellä alueella merkittävästi muuttavaa muuta kuin 128 §:ssä tarkoitettua toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa.

1 momentissa säädetty kielto ei koske,

1) 128 §:n 1 momentin mukaisia alueita,

2) 128 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyjä toimenpiteitä ja hankkeita,

3) metsälain mukaisia toimenpiteitä,

4) kaivoslain mukaisia toimenpiteitä,

5) toimenpiteitä ja hankkeita, joille on saatu muun lain mukainen maankäyttömuodon muuttamista koskeva lupa.

1 momentin mukaista lupaa koskevia säännöksiä ei sovelleta myöskään maa-ainesten ottamiseen, johon tarvitaan maa-aineslaissa (555/1981) tarkoitettu lupa.

## TAI

(128 §:n uusi 5 momentti + viittaus 4 momenttiin

Luontoympäristöä pinta-alaltaan yli X hehtaarin laajuisella yhtenäisellä alueella merkittävästi muuttavaa muuta kuin 1, 2 ja 3 momenteissa tarkoitettua toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa. jne.)

Lupaviranomaisesta tulisi ottaa erityinen säännös maankäyttö- ja rakennuslain 130 §:ään. Tämä olisi mahdollista toteuttaa 1 momenttia muuttamalla tai säätämällä uusi 2 momentti. Lupaviranomainen voisi olla kunnan määräämä viranomainen. Toisaalta erityisesti luontoarvojen näkökulmasta lupaviranomaiseksi voisi sopia myös ELY-keskus. Lupamenettelyn osalta olisi luonteva viitata maankäyttö- ja rakennuslain 137 §:ään, joka koskee poikkeamismenettelyä, kun se si-

sältää varsin laajan kuulemisen. Tämän lisäksi olisi tarpeen sisällyttää myös valitusoikeudesta erityissäännös. Valitusoikeus voisi olla joko 192 §:n 2 momentin taikka 193 §:n mukainen.

130 §:n muutos (1 momentin muutos tai uusi 2 momentti)

Luontoympäristön muuttamislupa-asian ratkaisee kunnan määräämä viranomainen / elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Lupamenettelyssä noudatetaan soveltuvin osin 137 §:n säännöksiä. Lupamenettelystä säädetään tarkemmin asetuksella.

Luontoympäristön muuttamislupaharkinnasta tulisi säätää erikseen esimerkiksi uudessa 140 a §:ssä. Kyse voisi olla oikeusharkintaisesta luvasta, joka olisi myönnettävä, mikäli toimenpide ei aiheuttaisi säännöksessä esitettyjä haitallisia seurauksia. Säännösluonnoksessa on karkeasti hahmoteltu huomioon otettavia seikkoja.

Nykyisellään maankäyttö- ja rakennuslain 140 §:n 3 momentti sisältää erityisen luvan epäämistilannetta koskevan julkisyhteisön korvausvelvollisuutta koskevan säännöksen. Tätä esimerkkiä seuraten olisi mahdollista sisällyttää vastaava säännös myös luontoympäristön muuttamisluvan epäämistilanteita koskien. (Tämä olisi ehkä myös mahdollista toteuttaa viittaamalla luonnonsuojelulain 53 §:ään taikka toteuttamalla korvaussäännös muutoin merkityksellisen haitan kynnykseen perustuen.)

140 a §, Luontoympäristön muuttamislupa – täysin uusi

Luontoympäristön muuttamislupa on myönnettävä, jos toimenpide ei

- 1) aiheuta merkittävien luonnonympäristön arvojen häviämistä,
- 2) aiheuta erityisten maisemallisten arvojen turmeltumista,
- 3) vaikeuta merkittävästi virkistystarpeiden turvaamista,
- 4) aiheuta haittaa kaavoitukselle tai alueiden käytön muulle järjestämiselle, tai
- 5) aiheuta haitallista yhdyskuntakehitystä.

Lupa-asiaa ratkaistaessa on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Jos lupa toimenpiteeseen mainituilla alueilla evätään eikä maanomistaja sen vuoksi voi kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttää hyväkseen maataan, hänellä on oikeus saada valtiolta korvaus vahingosta, joka hänelle siitä aiheutuu.

Mikäli päädyttäisiin sisällyttämään luontoympäristön muuttamislupa maankäyttö- ja rakennuslakiin, olisi tässä yhteydessä tarpeen tarkastella sääntelyn suhdetta suunnittelutarveratkaisua koskevaan sääntelyyn sekä poikkeamista koskevaan sääntelyyn, sillä eräät merkittävästi ympäristöä muuttavat toimenpiteet ovat myös suunnittelutarveratkaisun tarpeessa. Laaja-alaisuus sekä luonto- että maisema-arvojen huomioon ottamisen tarve puoltaisivat erityistä sääntelyä.

Perustuslain näkökulmasta edellä hahmotellun kaltainen sääntely maankäyttö- ja rakennuslaissa oli ilmeisesti ongelmaton, kun otetaan huomioon myös nykyinen sääntely.

Edellä esitetyn sääntelyn soveltamisessa voi syntyä päällekkäisyyttä suunnittelutarveratkaisuvelvollisuuden kanssa, jos kyseessä olisi esimerkiksi ilman asema-kaavaa sijoittuva teollisuus- tai varastoalue. Tällaiset tilanteet voisi olla miele-

kästä ratkaista nyt esitetyllä erityisluvalla, eikä suunnittelutarveratkaisulla, joka koskee kuitenkin lähtökohtaisesti nimenomaisesti suunnittelun tarvetta (vanhan lain mukaista ”*taaja-asutusta*”).

Toinen ratkaistava kysymys olisi, tilanne jossa maakuntakaava ei salli sijoittumista. Tältä osin olisi arvioitava olisiko kysymys tästä luvasta vai poikkeamisesta.

- + Maankäyttömuodon muutos kontrolloitavissa
- + Olisi mahdollista säätää kattavana
- + Esikysymys tulisi ratkaistuksi
- + Mahdollista säätää myöntämisedellytykset varsin tarkasti
- Täysin uusi instrumentti ja uusi ympäristö
- Lupajärjestelmä, jossa ennustettavuus ei parane ilman suunnittelua
- ”*uusi luukku*”

## 6.4. Ratkaisut luontoarvojen huomioimiseksi turvetuotantohankkeissa

### 6.4.1. Turvetuotannon ympäristöluvan myöntämisedellytyksien kehittäminen

YSL:iin olisi mahdollista lisätä erityisiä säännöksiä tiettyjen hanketyyppien luvantarkastamisedellytyksistä, jotka laajentaisivat lupaharkinnan ulottuvuutta ympäristön muuttamiseen. Ruotsissa näin on tehty soranoton ja turpeen osalta. Siellä lupaa ei tule näille hankkeille myöntää, jos luonnonsoravara tai suo on arvokas (*värdefull*) luonto- tai kulttuuriympäristö. Suomessa soranottoon – sen puoleen kuin kaivostoimintaan tai vesistöhankeisiin – ko. säännöstä ei tarvittaisi, sillä ympäristön muuttamisen hyväksyntä tapahtuu muussa menettelyssä tai muiden säännösten pohjalta.

YSL 42 a §:n tarkoituksena olisi nimenomaisesti laajentaa nykyistä 42 §:n kieltoa erityisten luonnonsuhteiden heikentämisestä. Nykyinen 42 §:n virke tulisi muuttaa selkeämmäksi viittaukseksi LSL:iin ja sen säännöksiin. Näin ollen 42 a § mahdollistaisi pinta-alaltaan merkittävien hankkeiden osalta myös sellaisten luonnonarvojen suojelun, jotka jäävät LSL:n tiukan suojelun ulkopuolelle.

Kun turvetuotanto on tällä hetkellä merkittävin hankeryhmä, joka koetaan ongelmalliseksi luontoarvojen huomioon ottamisen näkökulmasta, olisi mahdollista säätää vain turvetuotantolupaharkintaa koskien luontoarvojen huomioon ottamisesta. Tämä voisi olla mahdollista esimerkiksi uudessa ympäristönsuojelulain 42 a §:ssä, jota on tässä hahmoteltu kahdella vaihtoehtoisella tavalla.

Ensimmäisessä hahmotelmassa olisi kyse yleisestä luontoarvojen huomioon ottamisesta koskevasta säännöksestä, jota sovellettaisiin kaikkien turvetuotantohankkeiden yhteydessä. Säännösluonnoksen viimeinen virke mahdollistaisi tur-

vetuotantohankkeen sijoittumisen suoraan oikeusvaikutteisen yleiskaavaan tai maakuntakaavaan nojautuen, jos kaava täyttäisi säännöksen vaatimukset.

42 a §, Turvetuotantoluvan myöntämisen eritysedellytykset - uusi

***Luvan myöntäminen turvetuotannolle edellyttää, ettei toiminta johda yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa luonnontilaisen tai luonnontilaisen kaltaisen suokokonaisuuteen sisältyvien merkittävien luonto-, kulttuuri- tai virkistysarvojen häviämiseen tai niiden olennaiseen heikentymiseen. Lupa voidaan kuitenkin myöntää 41 a §:n 3 momentin mukaisesti.***

Toinen hahmotelma poikkeaa edellisestä siinä, että siihen on sisällytetty suokokonaisuuden kokovaatimus. Lisäksi sanamuoto on luonnosteltu hieman erilaiseksi.<sup>189</sup>

42 a §, Turvetuotantoluvan myöntämisen eritysedellytykset - uusi

***Luvan myöntäminen turvetuotannolle edellyttää, ettei toiminta vaaranna yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa yli x hehtaarin suuruisen luonnontilaisen tai luonnontilaisen kaltaisen suokokonaisuuden säilymistä. Lupa voidaan kuitenkin myöntää 41 a §:n 3 momentin mukaisesti.***

Mikäli esimerkiksi soidensuojeluohjelman laatimisen yhteydessä tai muussa vastaavassa inventointi tms. hankkeessa tuotettaisiin valtakunnallisesti tai alueellisesti kattavaa faktatietoa alueiden luontoarvoista, voitaisiin tällaista aineistoa tosiasiallisesti hyödyntää tapauskohtaisessa harkinnassa. Oikeusvarmuuden kannata arviointikriteeristö tulisi kuitenkin ainakin pääpiirteissään olla lailla säädetty ja myös perustuslain henki edellyttää tätä.

- + Säilyttäisi YSL:n soveltamisalan rajauksen muiden hankkeiden osalta
- + Kohtalaisen helposti säädettävissä
- + Integroitavissa nykyiseen menettelyyn
- Korvauskysymys ratkaistava erikseen
- Ratkaisee asian vain turvetuotantohankkeiden osalta
- Ennustettavuus, jos löyhästi säädetty

#### 6.4.2. Suoluontotyyppisuojelelun laajentaminen

Luontoarvoja voitaisiin erilaisissa ennakkovalvontamenettelyissä huomioida nykyistä kattavammin laajentamalla LSL:n luontotyyppisuojelelun uusiin elinympäristöihin. Esimerkiksi suoluonnon osalta olisi mahdollista määritellä nykyistä useampiakin ilmenemistyyppisiä erityissuojelelun piiriin.

Lakiteknisesti suojelelun voitaisiin toteuttaa joko nykyisen LSL:n mukaisesti siten, että luontotyyppisuojelelun edellyttäisi tapauskohtaisesti erityistä viranomaisen

<sup>189</sup> Huomioi, että muutos ei koskisi muita soita muuttavia toimenpiteitä, erityisesti pellonraivausta.

rajauspäätöstä tai metsälain kaltaisella automaattisuojelulla, jossa ympäristöstään erottuva luontotyyppi on ilman erityistä ratkaisua rauhoitettu. Esimerkiksi suoalueiden osalta on usein haastava määritellä kokonaisuuden kannalta keskeistä vesitalouden säilyttämisen edellyttämää aluerajasta. Tällöin viranomaisen nimenomainen ratkaisu täsmentäisi tilannetta. Toki oikeusvarmuuden näkökulmasta kriteeristö rajauksen suorittamiselle tulisi olla varsin yksiselitteinen ja selkeä. Erilliseen päätökseen perustuva suojeleminen lienee myös tehokkaampaa ja ainakin paremmin valvottavissa ja todennettavissa.

Suojeluarvojen kannalta kannatettava vaihtoehto voisi olla soveltaa vesilain kaltaista mallia siitä, että suojelutarve voisi olla erilainen maan eri osissa. Tällöin säätäessä voitaisiin rajata joitakin maakuntia soveltamisen ulkopuolelle tai säättää rajoitus koskemaan vain joitakin tiettyjä alueita.

Toiminnanharjoittajan näkökulmasta olisi tärkeätä, että suojeluarvojen olemassaolo selviäisi hankesuunnittelun mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Luontotyyppisuojelelun kautta toteutetussa järjestelmässä olisikin tarpeellista mahdollistaa sitovan ennakkotiedon saaminen luontoarvojen vaikutuksesta hankkeen toteutukseen. Tällöin toiminnanharjoittaja voisi hakea alueensa inventointia. Inventointiratkaisun saamiseksi toiminnanharjoittajan tulisi teettää tarvittavat selvitykset alueesta. Selvitysten laajuus tulisi perustua viranomaisen kanssa käytävään neuvotteluun, sillä usein lienee etukäteen selvää, että luontoarvoja ei ole. Säännös voitaisiin kirjoittaa siten, että toiminnanharjoittaja olisi velvollinen esittämään selvitykset tietyn tasoisina, josta tasosta voitaisiin viranomaisneuvottelun perusteella poiketa, jos ennalta arvioiden on oletettavaa, ettei lain tarkoittama selvitystaso ole tarpeen.

Suojelelun tavoitteiden ja järjestelmän selkeyden kannalta olisi myös järkevää sitoa luontotyyppit esimerkiksi ilmenemisen pinta-alaan. Asiaa olisi tietysti arvioitava luontotyyppikohtaisesti, mutta esimerkiksi suoluonnon vesitaloudellisen luonteen vuoksi ei pienialaisten ilmentymien suojeleminen välttämättä johtaisi kokonaisuuden kannalta toivottuun lopputulokseen ja voisi tarpeettomasti johtaa maanomistajan kannalta voimakkaasti rajoittavaan tilanteeseen. Näin voisi olla, jos esimerkiksi laajan suoalueen keskeltä pieni laikku tulisi luontotyyppinä suojelelukuksi, jos suojeleminen tosiasiallisesti estäisi koko laajan suoalueen taloudellisesti järkevän hyödyntämisen.

Tältä osin nykyinen oikeuskäytäntö on rajannut luontotyyppisuojelelun oikeusvaikutukset rajoittamaan pitkälti itse suojelelun kohteeseen, mitä on tietyllä tavalla pidettävä suojelelun tehokkuuden kannalta järjestelmän puutteena. Jos esimerkiksi pienialaista suoluontotyyppiä ympäröivä alue muutettaisiin vaikkapa ojittamalla, häviäisi tai heikentyisi väistämättä myös suojelelta arvo. Kääntäen, pienen laikon olemassa olo voisi tehdä laajojen alueiden käyttämisestä taloudellisesti kannattamatonta.

Tehokkaan suojelelun saavuttamiseksi luontotyyppisuojelelun oikeusvaikutuksista olisi säädettävä Natura 2000 –säännösten kanssa analogisesti siten, että oikeus-suojelelun kohteena olisi nimenomaisesti suojeluarvo, eikä alue sinänsä. Tämä edellyttäisi todennäköisesti myös nykyisten Natura 2000 –säännösten kaltaista arviointimenettelyä alueen läheisyydessä toteutettavien hankkeiden vaikutuksista

läheisen luontotyyppin suojeluarvoihin. Hallinnollisesti järjestelmästä tulisi tällöin kohtalaisen raskas.

Edellä esitetyn perusteella parempana olisikin pidettävä mallia, jossa kaikkein merkittävimpiä alueita suojeltaisiin riittävän suurina kokonaisuuksina, jolloin niiden ulkopuolelle sijoittuvien hankkeiden ei pääsääntöisesti voitaisi katsoa vaikuttavan suojeluarvoihin. Tällä kavennettaisiin ns. harmaata aluetta oikeudellisesti vahvasti suojeltujen ja täysin suojelemattomien alueiden välimaastossa.

LSL:ssa toteutetun luontotyyppisuojelelun vahvuus olisi sen kytkeytyminen kaikkiin ympäristöä muuttaviin hankkeisiin. Ympäristöä muuttavassa lainsäädännössä jo nykyisellään on viittaussäännökset LSL:iin ja usein yleisessä muodossa, jolloin säädösteknisesti lakimuutos olisi melko yksinkertaisesti toteutettavissa.

Malli edellyttäisi LSL:iin säännöksen uusista suojeltavista luontotyypeistä (tai nykyisen pykälän muutoksen), mahdollisen pykälän suojeluarvoja vaarantavien hankkeiden selvitysvelvollisuudesta sekä säännöksen poikkeamismenettelystä. Poikkeamisen tulisi olla mahdollista erityisen tärkeän hankkeen tätä edellyttäessä. Poikkeamismenettelyssä noudatettaisiin intressivertailuperiaatetta ja se voisi edellyttää vaihtoehtotarkastelua. Tarvittaessa olisi mahdollista säätää kompensoivista toimenpiteistä eli luontotyyppin esiintymän vaarantavissa hankkeissa intressivertailussa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi esitetty ennallistamistoimenpide toisaalla.

Perustuslain kannalta on mahdollista, että luontotyyppin valintaperusteista jouduttaisiin säätämään nykyistä tarkemmin lain tasolla. Tällä hetkellä luontotyyppien tarkempi määrittely on suoritettu LSA:ssa.

LSL:n luontotyyppisuojelelun olisi mahdollista kehittää kattamaan laaja-alaisiakin luontotyypppejä eli vaikkapa suoluontotyypppejä. Valtiolle syntyisi korvausvelvollisuus sen jälkeen kun suojeluarvojen kannalta epätoivottavaa hanketta koskeva poikkeuslupa olisi eväetty ja maanomistajalle taikka haltijalle syntyisi tämän johdosta merkityksellistä haittaa luonnonsuojelulain 53 §:n mukaisesti.

Suoluontotyyppien suojelun kannalta olisi perustuslain näkökulmasta tärkeätä, että suoluontotyyppit määriteltäisiin laissa mahdollisimman tarkasti eli siten, että määritelmän perusteella olisi ilman erityistä luonnontieteellistä asiantuntemusta mahdollista havaita, että kyseessä voisi olla suojelun piirissä oleva kohde. Ongelmallista suoluontotyyppien suojelussa voisi olla, että suojelussa voitaisiin joutua käyttämään pinta-alaperusteista suojelua, jonka johdosta osa suoalasta jäisi suojelun ulkopuolelle. Jossakin suhteessa ongelmalliseksi voisi osoittautua myös se, että pinta-alat olisi mielestä säätää eri suuruisina maan eri osissa. Vastaavan tyyppinen ratkaisu on kuitenkin tehty nykyisen vesilain 2 luvun 11 §:ssä. Vastaavasti suojelun piiriin tulevan suoalueen mitattavuus eli sen kokonaismäärä voidaan nähdä nykyiseen luontotyyppisuojeleluun verrattuna kyseenalaisena.

Seuraavassa on hahmoteltu karkeasti sääntelyä. LSL 30 a §:ään olisi mahdollista sisällyttää erityinen suoluontotyyppisuojeleluseännös. Säännöksen esikuva on LSL 30 §, mutta sitä on pyritty muokkaamaan tähän tarkoitukseen sopivaksi.



### 30 a §, Suoluontotyyppiensuojelu (uusi)

Luonnontilaisia ja luonnontilaiseen verrattavia suokokonaisuuksia, joiden vähimmäispinta-aloista maan eri osissa säädetään 2-4 momenteissa, ei saa merkittävästi muuttaa niin, että suokokonaisuuden/suoluontotyyppin säilyminen tällä/kyseisellä alueella vaarantuu.

Uudenmaan, Itä-Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan, Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen maakunnissa 1 momentin mukainen pinta-ala on yli 20 hehtaaria;

Etelä-Savon, Pohjois-Savon, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Satakunnan, Pirkanmaan ja Pohjois-Karjalan maakunnissa yli 30 hehtaaria; '

Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnissa; sekä Pellon, Ylitornion, Tornion, Tervolan, Kemin, Keminmaan, Simon, Ranuan kunnissa yli 100 hehtaaria.

Luonnontilaisella ja luonnontilaiseen verrattavalla suokokonaisuudella tarkoitetaan suota, jonka kasvillisuus ja vesitalous ei ole ihmisen toiminnan johdosta merkittävästi muuttunut. (Merkittävänä pidetään suolle tyypillisen kasvillisuuden muuttumista erityisesti varpuisuuden ja puustoisuuden osalta, sekä suoveden pinnan alentumista myös mahdollisten ojitusalueiden ulkopuolella.) Asetuksella säädetään tarkemmin suoluontotyyppin yksityiskohtaisemmasta määrittelystä ja muutosten merkityksellisyyden teknistä yksityiskohdista.

1 ja 2 momentteja ei sovelleta tämän lain nojalla perustettuun luonnonsuojelualueeseen. Säännöstä ei myöskään sovelleta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen oikeusvaikutteisen kaavan suokokonaisuutta koskevan erityisen aluevarauksen alueella.

Kiellon voimaantulosta olisi suoluontotyyppien suojelun osalta mahdollista säätää uudessa LSL 30 b §:ssä, joka mahdollistaisi viranomaisaloitteisen ja maanomistaja-aloitteisen kiellon voimaantulon. Säännökseen voisi olla tarpeen ottaa säännös siitä, että maanomistajan tulisi liittää hakemukseensa riittävä selvitys kohteesta ja sen luontoarvoista.

### 30 b §, Kiellon voimaantulo suoluontotyyppiin (uusi)

Edellä 30 a §:ssä tarkoitettu kielto tulee voimaan, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on oma-aloitteisesti tai maanomistajan hakemuksesta päätöksellään määritellyt suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan alueen rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille tai kun ympäristöministeriön maakuntakaavan vahvistamista koskeva päätös tulee lainvoimaiseksi maakuntakaavaan sisältyvien soita koskevien suojelualuevarausten ja -määräysten osalta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kielto annetaan julkipanon jälkeen, ja siitä on kuulutettava kunnan ilmoitustaululla siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa säädetään.

Jos suojeltuun suoluontotyyppiin kuuluvan alueen luonnonarvot ovat hävinneet, voidaan alueen suojelu lakkauttaa. Menettelystä on tällöin voimassa, mitä 1 momentissa säädetään.

Maanomistajan on 1 momentin mukaiseen hakemukseensa liitettävä ehdotus suoluontotyyppin rajoiksi, selvitys kiinteistön omistusoikeudesta, sijaintipaikan kartta ja selvitys alueen luontoarvoista.

Jotta maanomistajalla olisi mahdollisuus saada tieto siitä, onko hänen omistamansa alue suojeltu luontotyyppi, voisi olla tarpeen säätää erityisestä menettelystä tätä koskien. Maanomistajan hakemuksesta viranomaisen tulisi tehdä valituskelpoinen päätös siitä, onko kyseessä suojelun piirissä oleva suoluontotyyppi vai ei. Tietopäätöshakemuksessaan maanomistajan tulisi esittää riittävä selvitys kohteesta ja sen luontoarvoista. Luontoarvoselvityksen tulisi olla niin perusteel-

linen ja ammattimaisesti laadittu, että sen perusteella viranomainen voisi tehdä arvion kohteen suhteen. Luontoarvoselvityksen laadusta olisi mahdollista säätää tarkemmin asetuksella.

30 c §, Oikeus saada tieto luontoarvoista

Mikäli suoluontotyyppin rajoja ei ole määritelty 30 b §:n mukaisesti, maanomistajalla on oikeus hakemuksesta saada elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta tieto siitä, onko suoalue 30 a §:ssä tarkoitettu.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen on tehtävä maanomistajan hakemuksen johdosta 30 b §:n 1 momentin mukainen päätös tai päätös siitä, että suoalue ei ole 30 a §:n mukainen.

Maanomistajan on liitettävä 1 momentin mukaiseen hakemukseensa selvitys kiinteistön omistusoikeudesta, suoalueen sijaintipaikan kartta ja selvitys alueen luontoarvoista.

LSL 31 §:n 2 momenttiin saattaisi olla tarpeen lisätä erityiset säännökset suoluontotyyppipoikkeuksen osalta. Tätä tarvetta vähentää jossakin määrin se, että maanomistajalla olisi ennakoon – ennen kohteen osoittamista – oikeus saada tieto kohteen luonteesta. Säännökseen on luonnosteltu karkeasti mahdollisia poikkeamisperusteita.

31 §, Poikkeamisvalta (muutettu 1 momentti sekä uusi 2 ja 3 momentti)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää poikkeuksen 29 §:n 1 momentin ja 30 a §:n 1 momentin kiellosta, jos kyseisen luontotyyppin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai luontotyyppin suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen tulee yksittäistapauksessa myöntää poikkeus 30 a §:n 2 momentin kiellosta, jos

- 1) kyseisen suon luontoarvot eivät ole valtakunnallisesti tai alueellisesti edustavia tai
- 2) luonnontilaltaan heikentyneen suokokonaisuuden suojelu estää yleisen edun kannalta tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen taikka
- 3) maankäyttö- ja rakennuslain mukainen kyseistä suokokonaisuutta koskeva oikeusvaikutteisen kaavan erityinen aluevaraus sallii suota muuttavan toiminnan.

Luvanhakijan tulee 1 ja 2 momentin mukaista suoluontotyyppiä koskevassa hakemuksessaan esittää hanketta koskeva yleissuunnitelma ja osoittaa omistavansa tai hallitsevansa suokokonaisuutta suunnittelemansa hankkeen edellyttämässä laajuudessa.

64 §:n mukaisilla alueilla on noudatettava mitä 65 ja 66 §:ssä säädetään.

LSL 53 §:n korvausvelvollisuussäännöstä olisi 1 momentin osalta tarpeen uudistaa viittaussäännöksen osalta. Lisäksi säännökseen olisi mahdollista lisätä erityinen säännös siitä, että korvausvelvollisuus voisi koskea vain todellisia hankkeen epäämistilanteita. Vaikka korvausvelvollisuuskysymys ilmeisesti aktualisoituisi vain konkreettisten hankkeiden epäämisen johdosta, tulisi korvausten kuitenkin ilmeisesti perustuttava suon arvoon. Tämän täydelliseksi varmistamiseksi asias- ta olisi myös mahdollista säätää erityissäännöksellä, jossa mallina olisi mahdol- lista käyttää koskiensuojelulain korvaussäännöksen ajattelua korvaamisesta ”luonnonmukaisena”.

53 §, Valtion korvausvelvollisuus (muutettu 1 momentti ja uusi x momentti)

Jos 29 tai 47 §:n nojalla tehdystä päätöksestä tai 49 §:n 1 momentissa taikka 30 a §:n 1 tai 2 momentissa säädetystä kiellosta aiheutuu kiinteistön omistajalle tai erityisen oi- keuden haltijalle merkityksellistä haittaa, hänellä on oikeus saada valtiolta siitä täysi

korvaus. Korvausvelvollisuus ei synny ennen kuin omistaja on 31 §:n, 48 §:n 2 momentin tai 49 §:n 3 momentin nojalla hakenut lupaa poiketa kiellosta ja hakemus on hylätty. Jos on ilmeistä, ettei luvan myöntämiselle ole edellytyksiä, toimitus korvauksen määräämiseksi voidaan panna vireille ilman luvan hakemista.

...

Mikäli korvauksenhakija ei omista tai hallitse 30 a §:n mukaista suokokonaisuutta 31 §:n mukaisen lupahakemuksen mukaisen hankkeen edellyttämässä laajuudessa, ei oikeutta korvaukseen ole.

Perustuslain näkökulmasta luontotyyppisuojelelun suurin haaste liittyy perustuslain 80 §:ään. Sen sijaan edellä hahmotellun kaltainen järjestelmä olisi ilmeisesti yhdenvertaisuussäännöksen ja omaisuuden suojauslainsäätelyn kannalta asianmukainen.

Suo- ja turvemaastategiassa esitetään, että LSL 29 §:n tarkoittamaa tervaleppäkorven kuvausta laajennettaisiin siten, että myös tervaleppäluhdet kokonaisuutena kuuluisivat luontotyyppisuojelelun piiriin. Muita mahdollisesti luontotyyppinä suojeltavia kohteita voisivat olla harmaaleppäluhdet, suomyrtiluhdet ja maankohoamisrannikon suot. Maankohoamisrannikon soiden tarkempi määrittely perustuisi muun muassa korkeuteen merenpinnasta.<sup>190</sup>

Suo- ja turvemaastategiassa ehdotetaan myös harkittavaksi metsälain 10 §:n täydentämistä tietyillä suoluontotyypeillä. Luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin perusteella tällaisia suoluontotyyppisiä voisivat olla esimerkiksi kangaskorvet, aitokorvet, nevakorvet sekä Pohjois-Suomen letot.<sup>191</sup>

Edellä esitetyt suo- ja turvemaastategian esittämät laajennukset olisi mahdollista toteuttaa riippumatta siitä, laajennettaisiinko luontotyyppisuojelelua muutoin, tosin joiltain osin ne voisivat muodostua tarpeettomiksi tilanteessa, jossa soiden luontotyyppisuojelelua olennaisesti muutoin lisättäisiin.

- + Selkeyttäisi tiettyjen kohteiden asemaa merkittävästi
- + Esikysymys eli muutoksen sallittavuus tulisi ratkaistuksi ennen kuin YSL:n lupahakemusta
- + Korvauskysymys ratkaistu
- Viranomaistyön määrä, jos oikeus ennakkoratkaisuun
- Korvaukset (mahdollista kontrolloida säännöksiin)
- Osa suojeluarvoista jäisi ulkopuolelle
- Ennustettavuus niiden osalta, jotka eivät suojelun piirissä

<sup>190</sup> Suo- ja turvemaastategia 2011, s. 40.

<sup>191</sup> Suo- ja turvemaastategia 2011, s. 41.

### 6.4.3. Vesilain hankeohjauksen ulottaminen turvetuotantoon tai vesilain luontotyyppisuojelelun kehittäminen

Ympäristön muuttamisen sääntelyllä on vesilaissa jo nyt olennainen rooli ja sen intressivertailusäännökset antavat lähtökohtaisesti laaja-alaisen pohjan vertailla hankkeiden hyötyjä ja haittoja ml. luontoarvot. Pääöskäytännön mukaan vaikuttaa kuitenkin siltä, että ainakin sellaisten hankkeiden osalta, joilla saavutetaan hiemankaan merkittävämpää hyötyä, edellyttää luontoarvojen lopputulokseen saakka vaikuttava huomiointi tyyppillisesti laissa tunnustettuja ns. kovan suojelelun piirissä olevia arvoja. Näin ollen vesilain laajempi hyödyntäminen edellyttäisi muutakin, kuin hankkeiden lupaharkinnan ulottamisen vesilain piiriin.

Kuten aiemmin tässä selvityksessä on jo esitetty, suoluonto on sellainen alue, jolle suojelelvarvojen huomioimiseen saatettaisiin kaivata lisää lainsäädännöllisiä välineitä. Tästä näkökulmasta voidaan katsoa, että suoluonto on laadultaan eräänlainen veden ja maan sekoitus. Laintulkinnassa suo katsotaan maa-alueeksi, mutta vesilailla säädellään jo nykyisellään myös maa-alueiden vesien johtamisesta, kuten ojittamisesta, vaikka ojittamisen sääntelyn lähtökohtana onkin perinteisesti ollut maankuivatusintressi. Soita koskevissa hankkeissa voitaisiin ympäristön muuttamisen osalta soveltaa VL:n intressivertailua, mutta toisaalta muu lupaharkinta olisi tiukasti integroitu YSL:iin. Tämä mahdollistaisi, ettei hallinnollisten menettelyiden lukumäärä yksittäisten hankkeiden osalta lisääntyisi.

Soita voitaisiin suojelella vesilailla käyttämällä mallina VL:n eräiden vesiluontotyyppien suojelelva. Tämä edellyttäisi luonnontilaisen suon (ja tarvittaessa luonnontilaisen kaltaisen, luonnontilaiseksi palautettavan tms.) määritelmää VL 1:3 tai 5:2:een.

Lähtökohtaisesti vesilain järjestelmään olisi mahdollista sisällyttää suoluonnon suojaamista koskeva normisto hyvin monella eri tavalla. Seuraavassa on karkeasti hahmoteltu kaksi erilaista lähestymistapaa, joista ensimmäisen osalta on myös esitetty sääntelyajatus. Vesilakiä olisi mahdollista uudistaa sitenkin, että vesilakiin sisällytettäisiin eräänlainen ”maa-alueen hydrologian muutoslupa”, joka olisi vesilain järjestelmässä tavallaan verrattavissa järvenlaskemisen eli nykyisin keskivedenkorkeuden pysyvän muuttamisen luvanvaraisuuteen. Yleisemmästä näkökulmasta kyse olisi ympäristönkäyttömuodon muutosluvasta. Tällainen luvanhakuvelvollisuus poikkeaisi ojitusta koskevasta siinä, että ojituksen kontrollin lähtökohtana on maankuivatuksen järjestäminen ja sen aiheuttamien erilaisten haittojen kontrolli. Tässä on jätetty käsittelemättä esimerkiksi mahdollisuus kehittää ojitusta koskevaa sääntelyä siten, että se paremmin turvaisi luonnontilaista suoluontoa.

Varsin selkeän mallin suoluonnon suojelemiseksi tarjoaa nykyisen vesilain 2 luvun 11 §, jossa säädetään eräiden vesiluontotyyppien suojelelsta. Yksinkertaisimmillaan siihen olisi mahdollista lisätä uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin luonnontilaisten ja luonnontilaisen kaltaisten soiden luonnontilan vaarantamisen kiellosta. Ilmeisesti kiello on kuitenkin tarpeen rajoittaa koskemaan vain laissa säädetyn hehtaarikoon ylittäviä kohteita. Nykyiselläänhan 2 luvun 11 §:n 1 momentissa on fladojen ja kluuvijärvien osalta säädetty koosta toisin päin eli

asetettu 10 hehtaarin enimmäiskoko sekä lampien ja järvien osalta yhden hehtaarin enimmäiskoko. Suoluonnon suojaamisessa olisi kuitenkin ilmeisesti tarpeen säätää vähimmäiskoosta. Kun suoluonnon uhanalaisuus vaihtelee merkittävästi maan eri osissa, olisi mahdollista säätää alueellisesti erilaisia pinta-aloja suojelun piiriin tuleville soille esimerkiksi siten, että Pohjois-Suomessa pinta-ala olisi varsin suuri (taikka suoja olisi siellä kokonaan poistettu, kuten nykyisin on pienten lampien ja järvien osalta) ja Etelä-Suomessa vastaavasti merkittävästi pienempi.

Suoluonnon muuttamiskielto estäisi kohteen muuttamisen ilman lupaa ja lupaharkinnassa olisi mahdollista ottaa laajasti huomioon kohteen luontoarvot.

Samassa yhteydessä olisi tarpeen muokata myös 11 §:n nykyisen 2 momentin (uusi 3 momentti) sanamuotoa ja säännöksen otsikkoakin.

2 luvun 11 §, Eräiden vesiluontotyyppien suojelu – uusi 2 momentti ja 3 momentin muutos

Luonnontilaisen tai luonnontilaisen kaltaisen enintään x hehtaarin suuruisen suon luonnontilan vaarantaminen on kielletty.

Lupaviranomainen voi yksittäistapauksessa hakemuksesta myöntää poikkeuksen 1 ja 2 momentin kiellosta, jos momentissa mainittujen vesiluontotyyppien suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu. Jos 1 tai 2 momentissa tarkoitettu seuraus aiheutuisi hankkeesta, johon on haettu tämän lain mukaista lupaa, lupa-asian yhteydessä on viran puolesta tutkittava kysymys poikkeuksen myöntämisestä. Poikkeuksesta on soveltuvien osin voimassa, mitä luvasta säädetään.

Perustuslain kannalta vesilain sääntely ei lähtökohtaisesti poikkeaisi nykyisestä siten, että se osoittautuisi ongelmalliseksi. Tämä johtuu siitä, että järjestelmä sisältää poikkeamisen mahdollisuuden. Kuitenkin on pidettävä mielessä, että suoluonnon osalta määrällisesti suojelun mittasuhteet olisivat erittäin suuret ja tästä näkökulmasta nykysääntely ei täysin rinnastu voimassa olevaan senkään vuoksi, että taloudelliset seuraamukset olisivat merkittävämmät.

- + Tiukka suojelusäännös
- + Mahdollisuus etuvertailuun
- + Lupakäsittely yhdessä ympäristöluvan kanssa mahdollinen
- Maa-alueen sääntely vesilaissa?
- Edellyttää täydellistä lupahakemusta, jos käsitellään yhdessä ympäristöluvan kanssa

#### 6.4.4. Maa-aineslain soveltamisalan laajentaminen turvetuotantoon

Nykyinen MAL:n lupajärjestelmä sääntelee kaikkien muiden maa-aineisten ottamista paitsi turpeen. Soveltamisalan ulkopuolelle rajautuu myös kaivostoiminta, johon sovelletaan kaivoslain järjestelmää. Luontoarvojen huomioimista turpeenottohankkeissa voitaisiin tehostaa laajentamalla MAL:n soveltamisala myös turpeeseen. MAL:n luvanmyöntämisestä eli tärkeimmät lupaharkinnassa arvioitavat tekijät kattaisivat laajuudessaan myös turpeenottohankkeiden vaikutusten rajoittamisen.

MAL:n luvanmyöntämisestä ovat toki jonkin verran monisanaisemmin kuvattuja kuin YSL:n erityiset luonnonsuhteet, mutta kokonaisuutena arvioiden viranomaisen harkintavara on huomattava. MAL:n lupajärjestelmän on arvioitu suojelevan harjuluontoa melko tehokkaasti, mutta tämä perustuu erityisesti harjujen suojeluohjelman olemassa oloon. Kokonaisuutena arvioiden MAL:n soveltaminen ei olennaisilta osin kaventaisi harmaata aluetta, jolla olennaiset, mutta tiukan suojelun ulkopuolelle rajautuvat luonnonarvot jäävät. Toki MAL:n säännökset antaisivat tapauskohtaiseen harkintaan luontoarvojen kannalta nykyistä vahvemman selkänojan, mutta ratkaisu ei ennalta arvioiden merkittävästi lisäisi päätöksenteon ennustettavuutta tai yhdenmukaisuutta taikka johtaisi luontoarvojen aseman olennaiseen paranemiseen.

MAL:n soveltamisalan lavennus tulisi toteuttaa siten, että turvetuotantohankkeiden lupaviranomainen olisi aluehallintovirasto tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. YSL:n lupajärjestelmä huomioon ottaen olisi resurssitehokasta, jos viranomainen olisi molemmissa menettelyissä sama. Kun otetaan huomioon turvetuotannon ympäristölupakäytännön nykyinen yhdenmukaisuus, voisi MAL:n mukainen lupa normiohjauksella täydennettynä jopa kokonaan korvata YSL:n mukaisen lupajärjestelmän turvetuotantohankkeissa. Lupaharkinta olisi myös mahdollista kokonaisuudessaan integroida YSL:n menettelyyn Ruotsin mallin mukaisesti.

MAL:n mukaisen järjestelmän etuna olisi se, että laki sisältää valmiina korvaussäännökset. Näitä tulisi tarkistaa siten, että korvausvelvollisuus turvetuotantoasioissa kohdistuisi valtioon. Lisäksi etuna verrattuna siihen, että YSL:iin lisättäisiin ympäristön muuttamisen määräyksiä, olisi lakien soveltamisalojen periaatteellisen tarkkarajaisuuden säilyttäminen. YSL säilyisi puhtaasti päästöjenhallintalakina, joka ei puuttuisi ympäristön muuttamiseen.

MAL:n soveltamisalan laajentamisen haittana olisi turvetuotannon hallinnollisen ohjauksen monimutkaistuminen ja hallinnollisen taakan kasvu, jos menettelyä ei integroitaisi YSL:n lupamenettelyyn. Lisäksi jotkin MAL:n säännöksistä, kuten ottamissuunnitelman laatiminen, ei parhaalla mahdollisella tavalla sovellu turvetuotantohankkeiden sääntelyyn. Tältä osin MAL:n sisältöä olisi mahdollista suhteellisen yksinkertaisesti kehittää laatimalla omat säännökset turpeenottoa koskien. Huonosti toteutettuna ratkaisu ei myöskään olennaisella tavalla lisäisi oikeusvarmuutta, sillä periaatteellisen hyväksynnän saaminen edellyttäisi edelleen laajahkoa hankesuunnittelua, mitä ei kansantaloudellisesti voida pitää järkevänä: jos luvanmyöntämisedellytyksiä ei ole, ei suunnitteluun tulisi panostaa asian ratkaisemisen kannalta välttämätöntä enempää.

MAL:n soveltamisen laajentaminen parantaisi ympäristön muuttamisen tarkastelua vain turpeenoton osalta. Esimerkiksi pellonraivaus ja tietyt muut ympäristöä muuttavat hankkeet jäisivät edelleen heikosti säännellyiksi. Toimialojen yhdenvertaisuuden kannalta ratkaisu oli epätydyttävä. Kokonaisuutena arvioiden ratkaisu olisi kuitenkin kokonaisjärjestelmän kannalta toteutettavissa kohtuullisin ponnistuksin ja säilyttäisi nykyjärjestelmän kokonaisuuden perusluonteen. Järjestelmä olisi toteutettavissa myös säätämällä erillinen turvelaki, joka sisältäisi MAL:n kaltaiset turpeenottoon erityisesti räätälöidyt säännökset. Itse menettely kannattaisi tässäkin tapauksessa kytkeä YSL:n lupamenettelyyn.

MAL:n uudistaminen siten, että se kattaisi myös turpeen ottamisen, olisi lähtökohtaisesti lakiteknisesti varsin yksinkertaisesti toteutettavissa lisäämällä soveltamisalasäännökseen sana turve. Pelkästään tämä ei kuitenkaan aikaansaisi toimivaa turpeenottamista koskevaa lupajärjestelmää, vaan säännöksiä olisi uudistettava myös muilta osin, kun turpeenotto toiminta poikkeaa monessa suhteessa muiden maa-ainesten, erityisesti kiviaineksen ottamisesta. Seuraavassa on hahmoteltu muutoksia soveltamisalasäännökseen, lupaviranomaisiin sekä julkisyhteisön korvausvelvollisuussäännökseen. Lisäksi ehkä myös itse ottamistoiminnan sääntely vaatisi uudistamista. Tätä ei kuitenkaan ole tässä luonnosteltu.

1 §, Lain soveltamisala – 1 momentin muutos

Tätä lakia sovelletaan kiven, soran, hiekan, saven, turpeen ja mullan ottamiseen pois kuljetettavaksi taikka paikalla varastoitavaksi tai jalostettavaksi, jollei 2 §:stä muuta johdu.

Ainesten ottamisessa on tämän lain lisäksi noudatettava, mitä muualla laissa säädetään. Lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa (1096/1996) ja sen nojalla säädetään.

MAL:n mukainen lupaviranomainen on nykyisellään kunnan määräämä viranomainen. Turpeen ottamisen osalta saattaisi olla tarpeen säätää lupaviranomaiseksi valtion viranomainen. Mikäli turpeen ottamisen ympäristömuutosperustainen maa-aineslakiin otettavissa oleva lupamenettely pyrittäisiin yhdentämään ympäristönsuojelulain mukaiseen ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskevaan lupamenettelyyn, olisi loogista, jos lupaviranomainen olisi aluehallintovirasto. Lupamenettely olisi yhdennettävissä aluehallintoviranomaisessa myös siten, että ensin olisi mahdollista hakea vain maa-aineslain aineellisen lupaharkinnan piirissä olevaa lupaa, jolloin turpeen ottamisen maankäyttömuodon muuttamisen sallittavuus voitaisiin ratkaista ennen kuin toiminnanharjoittaja olisi toimittanut lupaviranomaiselle täydellisen hakemuksen ympäristön pilaantumisen torjuntaa koskevien seikkojen osalta. Jos haluttaisiin erityisesti painottaa luonnonsuojelullista ja maankäytöllistä näkökulmaa, voisi lupaviranomainen olla myös ELY-keskus.

7 §, Lupaviranomainen ja lausunnot – joko ennallaan tai uusi 2 momentti

Luvan ainesten ottamiseen myöntää kunnan määräämä viranomainen, jäljempänä lupaviranomainen. Toimivallan siirtämisessä noudatetaan soveltuvien osin, mitä kuntalaissa (365/1995) säädetään.

Luvan turpeen ottamiseen myöntää aluehallintovirasto / elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus.

Ennen luvan myöntämistä lupaviranomaisen on pyydettävä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen lausunto, milloin:

- 1) alueella on valtakunnallista tai muutoin huomattavaa merkitystä luonnonsuojelun kannalta;
- 2) alueella on merkitystä vesien suojelun kannalta; tai
- 3) ainesten ottaminen vaikuttaa välittömästi toisen kunnan alueeseen.

Muista lausunnoista säädetään asetuksella.

MAL sisältää kunnan ja valtion korvausvelvollisuutta koskevan säännöksen (MAL 8 §). Tämä säännös ei välttämättä sellaisenaan soveltuisi koskemaan tilannetta, jossa lupa turpeen ottamiseen olisi evätty. MAL:n 8 §:n korvausvelvollisuussäännöstä voitaisiin uudistaa siten, että siihen lisättäisiin uusi 4 momentti, joka koskisi turpeenottoluvan epäämistilannetta. Kun turpeenottoluvan epääminen perustuisi lähinnä soiden luontoarvoihin ja olisi jossakin määrin suojelusääntelyyn rinnastettavissa, voisi korvauskynnys perustua merkitykselliseen haittaan. (Nykyiselläänhan myös rakennussuojelussa korvauskynnyksenä on rakennusperinnön suojelusta annetun lain (498/2010) 13 §:n mukaisesti merkityksellinen haitta.) Korvauskynnys olisi tarpeen turpeenoton osalta eriyttää ehkä myös sen vuoksi, että MAL:n 8 §:n 1 momentin säännös johtaisi suurimmassa osassa tapauksia korvausvelvollisuuden olemassaoloon eli järjestelmään syntyisi eräänlainen ”korvausautomaatti”.

Kun soidensuojelu voitaneen katsoa lähinnä valtion velvollisuudeksi, olisi ilmeisesti perusteltua, että korvausvelvollinen olisi turpeenottoluvan epäämistilanteessa korvauskynnyksen ylittytyä aina valtio.

#### 8 § Kunnan ja valtion lunastusvelvollisuus – uusi 2 momentti

.....

Jos lupa turpeen ottamiseen on lainvoimaisesti evätty ja maanomistajalle aiheutuu luvan epäämisestä merkityksellistä vahinkoa tai haittaa, hänellä on oikeus saada siitä valtiolta täysi korvaus. Jos korvauksesta ei ole voitu sopia, toimitusta korvauksen määrittämiseksi voidaan hakea asianomaiselta maanmittaustoimistolta. Jollei toimitusta haeta kahden vuoden kuluessa siitä, kun päätös, johon korvausvaatimus perustuu, sai lainvoiman, on oikeus korvaukseen menetetty. Korvauksen määrittämiseen sovelletaan, mitä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa säädetään.

....

Perustuslain näkökulmasta MAL:iin otettava sääntely olisi lähtökohtaisesti ongelmaton, jos seurattaisiin MAL:n nykyjärjestelmää. Erityinen korvauskynnyssäännöskin olisi omaisuudensuojasäännöksen kannalta tyydyttävä.

Mikäli ympäristön muuttamisesta säädettäisiin edellä kuvatulla tavalla maa-aineslaissa, riittäisi YSL:iin informatiivinen viittaus siihen, että asiasta on säädetty MAL:ssa.



- sekoittaisi kuitenkin melko olennaisella tavalla MAL:n järjestelmää, koska mm. lupa-  
viranomaiseksi olisi järkevää säätää valtio
- lisäisi tiettyihin hankkeisiin uuden lupamenettelyn
- laajennus koskisi käytännössä vain turvetta
- MAL:n harkintakriteeristö varsin joustavaa normistoa, joten oikeusvarmuus ei kovin  
merkittävästi lisääntyisi
- + Säilyttäisi YSL:n integriteetin
- + Olisi MAL:n hengen mukainen laventamalla lain koskemaan käytännössä kaikkia  
maa-aineksia ja istuisi sinänsä järjestelmään
- + Parantaisi jossain määrin luontoarvojen asemaa

#### 6.4.5. Uuden soita koskevan luonnonsuojeluohjelman laatiminen

Nykyiset LSL:n suojeluinstrumentit, kuten luonnonsuojelualueiden perustaminen, ovat selkeitä ja tehokkaita suojelun välineitä. Luonnonsuojelualueen perustamisen oikeusvaikutukset ovat vahvoja ja maanomistajan oikeusturvasta on huolehdittu. Esimerkiksi soiden suojelun parantaminen uudella soidensuojeluohjelmalla on oikeudellisesti käyttökelpoiseksi arvioitava tapa varmistaa suotuisa suojelun taso.

Luonnonsuojelualue on automaattisesti ympäristöä muuttavien hankkeiden ulottumattomissa (tiettyjä valtakunnallisesti erittäin tärkeitä hankkeita lukuun ottamatta), jolloin toiminnanharjoittajat eivät turhaan valmistele hankkeita niille. Luonnonsuojeluohjelman laatiminen on kuitenkin tietopohjan hankinnaltaan ja valmistelutöiltään raskas prosessi ja lähes totaalinen suojelu on kustannusvaikutuksiltaan joissakin tapauksissa kallista.

- + Oikeudellisesti selkeä
- + Antaa luontoarvoille vahvan suojan
- + Korvausjärjestelmä olemassa merkittäville edunmenetyksille
- Kallis ja hintansa vuoksi alueellinen kattavuus vaikeasti toteutettavissa
- Toteutuu kohtalaisen hitaasti

## 6.5. Päätöksentekoa tukevat ja selkeyttävät muutosajatuksat

### 6.5.1. Sijoituspaikan soveltuvuuden ratkaiseminen erillään ympäristölupamenettelystä

Tässä selvityksessä on jo useaan kertaan mainittu, että yksi nykyjärjestelmän ongelma on se, että hankesuunnittelua joudutaan viemään varsin pitkälle ennen kuin hankkeen sijoittumisen hyväksymistä koskeva päätös saadaan. Joissain tapauksissa voisi olla mahdollista erikseen selvittää sijoituspaikan soveltuvuus ainakin luontoarvojen näkökulmasta. Uudistus hajottaisi ympäristölupaharkinnan kokonaisuuden, jonka luvanmyöntämisedellytysten ja lupamääräysten harkinta yhdessä muodostavat. Kuitenkin joissakin tapauksissa sijoituspaikan harkinta, ainakin osittain, voisi olla tarpeen ratkaista erillään muusta lupa-asiasta taloudellisten resurssien säästämiseksi.

Jos ympäristönsuojelulakiin sisällytettäisiin säännökset luontoarvojen huomioon ottamisesta, jotka johtavat ympäristön muuttamiskontrollin sisällyttämiseen ympäristönsuojelulakiin, voisi olla tarpeen kehittää menettelysäännöksiä siten, että lupaharkinnassa ei aina edellytettäisi sekä muuttamisen että ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen kannalta täydellistä lupahakemusta. Tämä voisi olla tarpeen sen vuoksi, että sekä toiminnanharjoittajan että viranomaisenkin kannalta olisi joissakin maankäyttömuodon muuttamisen sallittavuuden epävarmuustilanteissa mielekäästä ensin ratkaista se, onko sijoittumiselle edellytyksiä.

Edellä esitettyyn tavoitteeseen olisi mahdollista päästä säätämällä ympäristölupamenettely kaksivaiheiseksi siten, että ensin harkittaisiin sijoittumisen sallittavuus ja tämän jälkeen vasta ympäristönsuojelulliset edellytykset. Maankäyttö- ja rakennuslain rakennuslupaharkinnassa vastaavan kaltainen menettely on mahdollista sen 134 §:n 2 momentin mukaisesti. Sen mukaan rakennuslupa-asia voidaan käsitellä myös siten, että rakentamisen yleiset edellytykset arvioidaan rakennuksen sijoittumista, käyttötarkoitusta, rakennusoikeuden käyttämistä ja vaikutusta ympäristöön koskien muutoin kuin rakennuslupapiirustusten perusteella.

Ympäristönsuojelulain 40 a §:ksi on hahmoteltu kaksivaiheisen lupamenettelyn mahdollistavaa säännöstä. Siihen on sisällytetty myös erityinen velvollisuus arvioida tällaisessa tapauksessa hanketta maankäytön suunnittelun sekä luonto- ja kulttuuriarvojen kannalta.

40 a §, Lupahakemuksen vaiheittainen käsittely – uusi

Ympäristölupa-asia voidaan käsitellä myös siten, että toiminnan sijoittumista koskevat yleiset edellytykset ratkaistaan ennen ympäristön pilaantumisen tai pilaantumisen vaaran arviointia.

Tällöin arvioidaan erityisesti maankäytön suunnitteluun sekä luonto- ja kulttuuriarvoihin liittyviä kysymyksiä.

Jotta lupamenettely rajoittuisi hahmotellun kaltaisessa kaksivaiheisessa lupaharkinnassa ensimmäisessä vaiheessa vain sijoittumista koskeviin kysymyksiin, olisi ilmeisesti tarpeen sisällyttää tätä koskeva säännös esimerkiksi uudeksi ympäristönsuojelulain 52 a §:ksi (taikka uudeksi 3 momentiksi 52 §:ään).

52 a § (tai 52 §:n uusi 3 momentti) – uusi, liittyy 40 a §:ään

Lupapäätöksestä, joka annetaan 40 a §:n mukaisessa asiassa, lupapäätöksestä on käytävä ilmi toiminnan sijoittumisen edellytykset.

Lisäksi olisi ilmeisestikin tarpeen kehittää lupahakemusta koskevia säännöksiä siten, että niissä otettaisiin huomioon sijoittumislupaharkinnan rajoittuneisuus. Lisäksi saattaisi olla tarpeen säätää määräajasta, jonka kuluessa ”päästölupaa” olisi haettava. Sijoittumista koskeva lupapäätös tulisi ilmeisesti säätää itsenäisesti muutoksenhakukelpoiseksi.

#### **6.5.2. Maankäytön suunnittelujärjestelmän kehittäminen ympäristöä muuttavien hankkeiden ohjaamiseen**

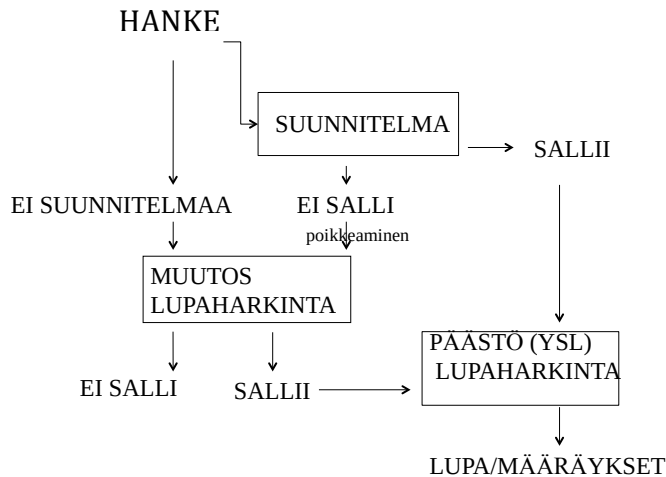
Luontoarvojen säilyttämistä koskevat kysymykset nousevat erityisesti esille maankäyttömuotoa muuttavissa hankkeissa. Kyse on siis maankäytön muutoksen kontrollista. Tapauskohtaiseen harkintaan perustuvaa menettelyä ei kokonaisuutena voida nähdä yksinään tarkoituksenmukaisena. Vähintäänkin järjestelmän tulisi perustua jonkinlaiseen kokonaisnäkemykseen tai strategiaan, joka tukisi yksittäistapauksellista harkintaa.

Suo- ja turvemaastrategian laatimisen yhteydessä asiantuntijaryhmä esitti arvionaan, että ”maakuntakaava on keskeisin maankäytön suunnittelun keino edistää toisaalta soidensuojelua ja toisaalta osoittaa soita taloudellisen hyödyntämisen piiriin. Luonnonsuojelua on mahdollista toteuttaa maakuntakaavoissa suojelualuevarauksin ja alueisiin kohdistetuin suojelumääräyksin. Valtio toteuttaa näiden alueiden suojelun. Vastaavasti turvetuotantoon on mahdollista osoittaa alueita aluevarauksin.”<sup>192</sup>

Maankäytön muutokset edellyttävät suunnitelmallisuutta. Jos suunnitelmaa ei ole, joudutaan asia ratkaisemana ennakkovalvontajärjestelmässä. Tämä on tietyllä tavalla aina toissijainen keino, vaikka lopullinen päätös suunnitelman olemassa ollessakin tehdään yleensä tapauskohtaisesti. Suuri osa maankäytön muutoksista edellyttää viranomaisen myöntämää lupaa taikka on ilmoitusjärjestelmän piirissä. Jos muutoksen sallittavuus on jo ratkaistu, YSL:n lupajärjestelmän roolina on ainoastaan ympäristön pilaantumisen torjunta eli päästöjen hallinta, ei itse muuttava toiminta. Maankäytön muuttamisen hyväksymisen prosessi on esitetty kuvassa 3.

---

<sup>192</sup> Suo- ja turvemaastrategia 2011, s. 26.



Kuva 3. Ympäristön muuttamisen hyväksymisen maankäytön suunnittelujärjestelmässä

Alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä asemakaavan merkitys on selvä, eikä siihen liity tämän selvityksen tavoitteiden kannalta kehittämistarvetta. Sen sijaan yleispiirteisen kaavoituksen vaikuttavuutta sijainnin ohjauksessa on mahdollista kehittää. Tämä olisi mahdollista uudistamalla maakuntakaavan ja yleiskaavan oikeusvaikutussäännöksiä. Samalla olisi muutettava YSL 6 ja 42 §:iä. Tältä osin asiaa on käsitelty YSL:n uudistamista koskevassa luvussa. Kaavoitusta tulisi myös kehittää palvelemaan paremmin luontoarvojen suojelun tavoitteita.

YSL 41 §:n rinnalle olisi mahdollista säätää uusi 41 a §, joka korostaisi yleispiirteisen kaavoituksen asemaa.

#### 41 a §, Maankäyttösuunnitelmien huomioon ottaminen ja sijoituspaikka - uusi

Toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan tai oikeusvaikutteisen yleiskaavan erityisen määräyksen taikka maakuntakaavan erityisen määräyksen vastaisesti. Lupa-asiaa ratkaistaessa on myös katsottava, ettei lupa merkittävästi vaikeuta maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen kaavan laatimista.

Maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava on lupaharkinnassa otettava huomioon niiden maankäyttö- ja rakennuslain 32 ja 42 §:ssä säädettyine oikeusvaikutuksineen.

Oikeusvaikutteisen yleiskaavan ja maakuntakaavan erityisen aluevarauksen ja mahdollisen kaavamääräyksen mukainen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta voidaan sijoittaa kaavan mukaiseen käyttötarkoitukseen ja siinä osoitettuun toiminnalle tyypilliseen paikkaan.

Minkä vuoksi kaavoituksessa ei sitten voitaisi tehdä samansisältöisiä luontoselvityksiä kuin lupa- menettelyssä nykyisin tehdään? Ensinnäkin maakuntakaavoitus katsoo pitkälle tulevaisuuteen. Näin ollen maakuntakaavoissa olisi tarkoituksenmukaista varata alueita jopa tulevien vuosikymmenien tarpeisiin. Tällöin hyvin kattavat kaavoitusvaiheen selvitykset voisivat käydä arvottomaksi hankkeen käynnistämisvaiheessa, jolloin tehty työ tulisi joka tapauksessa päivittää sen ajanmukaisuuden arvioimiseksi. Toiseksi, kaavavaraus ei varmuudella merkitsisi sitä, että alue koskaan tulisi suunniteltuun käyttöön, jolloin selvityksiä saatettaisiin tässä mielessä tehdä *"turhaan"*. Kolmanneksi, maakuntakaavoista vastaavat maakunnat eli viimekädessä kunnat, jolloin kaavojen edellyttämien laajojen sel-

vitysten kustannusten kohdistaminen sille, joka kaavasta hyötyy, vaikeutuisi. Käytännössä tämä merkitsee siis sitä, että maakunnat kaavoittaisivat alueita vain, jos selvityksille löytyisi maksaja. Toiminnanharjoittajat eivät puolestaan suurella todennäköisyydellä ole valmiita rahoittamaan selvityksiä kuin alueilla, jotka niillä jo on hallussaan ja joille ne suunnittelevat hankkeita. Näin ollen maakuntakaavojen strateginen merkitys voisi käydä olemattomaksi kaavoituksen kohdistuessa alueille, joille joka tapauksessa tullaan hakemaan lupaa ympäristön muuttamiseen – oli kaava olemassa tai ei.

Maakuntakaavoilla ei voitane kattaa kaikkia ympäristöä muuttavien hankkeiden erityisvarauksia, mutta tiettyjen toimintojen osalta vaihemaakuntakaavoitus voisi olla merkittävässä roolissa esimerkiksi turvetuotannon ohjaamisessa. Lisäksi maakuntakaavoilla on mahdollista edistää myös luontoarvojen suojelua.

Turvetuotantoon tai kiviaineshuoltoon on laadittu erityisiä vaihemaakuntakaavoja. Soiden ja turvemaiden kansallista strategiaa valmistelleen työryhmän ehdotuksen 16.2.2011 mukaan *“(l)uonnontilaisuusasteikon avulla maakuntakaava ohjaa soiden ja turvemaiden maankäyttöä, erityisesti turvetuotantoa, nykyistä paremmin... ..Maakuntakaavan ohjausvaikutusta esitetään vahvistettavaksi ympäristönsuojelulain uudistamisen yhteydessä. Maakuntakaavaa laadittaessa luonnontilaisuusasteikon soveltaminen yleisten luontoarvojen osalta voi nopeuttaa hanketta ja lisäten ennakoitavuutta.”*

- + Luontevin tapa säätää maankäytöstä maankäytön suunnittelujärjestelmän kautta
- + Perustuu vahvasti nykyjärjestelmään ja edellyttää vain vähäisiä säädosmuutoksia
- + Säilyttää YSL:n lupamenettelyn päästöperusteisena mahdollistaen silti maankäytön muutoksen huomioimisen lupaharkinnassa
- + Ei uusia menettelyjä
- Edellyttää kattavahkoja selvityksiä, joiden kustannusten osoittaminen ”pilaajalle” osin haastavaa nykyjärjestelmässä
- Edellyttää toteuttamistoimia muilta kuin kaavan laatijalta

## 6.6. Ehdotusten vaikutusten pääpiirteittäistä arviointia

### 6.6.1. Lähtökohtia vaikutusten arviointiin

Tämän selvityksen yhteydessä ei ollut mahdollista tai järkevääkään arvioida kuin karkealla tasolla muutosten vaikutuksia ottaen huomioon, että selvitys sisältää vielä lukuisia ratkaisuvaihtoehtoja. Lopullinen arvio tulee suorittaa, kun ratkaisumalleja on rajallisempi määrä. Tämä yleispiirteinen tarkastelu tukee ratkaisuvaihtoehtojen päättämistä. Tämän selvityksen 1 luvussa on lyhyesti käsitelty tilastoja ympäristöä muuttavista hankkeista. Edellä mainitun yleisluontoisen

katsauksen lisäksi ei tässä selvityksessä ole ollut mahdollisuutta tukeutua tilasto- tai muihin kattaviin aineistoihin vaikutuksien luotettavaksi arvioimiseksi.

Oikeusministeriön ohjeiden mukaan esiselvitysvaiheessa arvioidaan nykytilaa, hankkeen tavoitteita ja toteuttamisvaihtoehtoja. Nämä seikat on käyty läpi tämän selvityksen aiemmissa luvuissa. Esivalmisteluvaiheessa tunnistetaan eri toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksia ja päätetään vaikutusarvioinnin laajuudesta ja toteutustavasta. Toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksia on osin arvioitu jo aiemmissa luvuissa, mutta tässä yhteydessä eritellään ja yhteenvedetään joitakin tunnistettuja vaikutuksia sekä annetaan suosituksia lisäselvitystarpeista.<sup>193</sup>

#### 6.6.2. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotus voi vaikuttaa maa- ja metsätalouteen riippuen valitusta toteutusvaihtoehdosta. Mikäli luontoarvojen huomioiminen ulotetaan nykyistä laajemmin kaikkiin ympäristöä muuttaviin maankäyttömuotoihin, kuten pellon raivaamiseen, voi ehdotuksella olla vaikutuksia yksittäisten maanomistajien yhdenvertaisuuteen ja taloudellisiin etuihin. Tältä osin lainmuutos edellyttää riittäviä mekanismeja vähäistä merkittävämpien yksityisten edunmenetysten korvaamiseksi. Mikäli luontoarvojen huomioimisesta päädytään säätämään kokonaisvaltaisella tavalla, tulee selvittää tarkemmin muutoksien vaikutus mm. maanomistajien oikeuksiin. Mikäli muutokset rajautuvat turvetuotantoon, on taloudellinen vaikutus kansallisessa tasolla vähäisempi olettaen, että korvausvastuut rajoitetaan toteen näytettyihin edunmenetyksiin.

Mikäli luontoarvojen huomioiminen nykyistä laajemmassa muodossa sisällytetään ympäristönsuojelulain lupamenettelyyn, eikä korvaussäännöksiä kehitetä, voi tilanne aiheuttaa kohtalaisen merkittäviäkin taloudellisia menetyksiä maanomistajalle tilanteessa, jossa lupaa ei luontoarvojen vuoksi myönnettäisi tai sen laajuutta määräyksen olennaisesti rajoitettaisiin. Ennalta arvioiden vaikutus kohdistuisi lähinnä turvetuotantoon, mutta ratkaisumallista riippuen myös muihin ympäristöluvanvaraisiin hankkeisiin.

Nykyisessä luonnonsuojelulain mukaisessa luontoarvojen suojelussa lähdetään maanomistajan oikeudesta saada asianmukainen korvaus suojelun aiheuttamista yksityisen edun menetyksistä. LSL:ia koskevan hallituksen esityksen mukaan suojeltavat luontotyytit (29 §) ovat yleensä hyvin pienialaisia ja usein taloudellisesti merkitykseltään vähäisiä.<sup>194</sup> Kun otetaan huomioon, että ympäristöluvan epääminen ei johtaisi korvausvelvollisuuteen ja luontotyytin sijaitseminen esimerkiksi osana suoaluetta voi johtaa koko suon taloudelliseen hyödyntämättömyyteen, voinee luontotyyppien suojelusta laajimmilla tässä selvityksessä esitetyillä ratkaisuilla yksityiselle aiheutuva haitta muodostua joissain tapauksissa merkitykselliseksi.

---

<sup>193</sup> OM 2007.

<sup>194</sup> HE 79/1996 vp, taloudelliset vaikutukset.

Muutokset lisääisivät järjestelmän ennakoitavuutta, joten ne vähentäisivät jonkin verran esimerkiksi hylätyistä hakemuksista aiheutuvia turhia hankesuunnittelukuluja yrityksille. Lupamenettelyiden aiheuttamia kustannuksia on yritetty arvioida niin Suomessa kuin Ruotsissakin. Tietopohja arvioinnille on ainakin Suomessa ollut osin summittaista, mutta perustellusti voidaan arvioida, että yhden hankkeen lupamenettely maksaa yrityksille joistakin kymmenistä tuhansista euroista jopa yli 100 000 euroon. Ruotsissa on arvioitu maa-ainesten otolta vaaditun tarpeellisuusselvityksen aiheuttavan noin viidestä kymmeneen prosenttia hankkeen menettelyllisistä kustannuksista. Tämä tarkoittaa koko maa-ainesten oton teollisuudelle noin 2-4 miljoonan euron vuotuisia kustannuksia.

Kun otetaan huomioon, että esimerkiksi turvetuotantohankkeilta jo nyt YSL:n lupamenettelyssä edellytetään tietoa alueen luontoarvoista ja jos huomioidaan paremman selvityspohjan hankkeen lupamenettelyä jouhevoittava vaikutus, voidaan arvioida, että tässä selvityksessä esitetyt muutokset aiheuttaisivat enintään 10 prosentin kasvun menettelyn aiheuttamiin kustannuksiin toiminnanharjoittajalle.

Mikäli toiminnanharjoittajilta edellytettäisiin kompensatiotoimenpiteitä menetetyistä luontoarvoista, aiheutuisi tästä luonnollisesti taloudellisia vaikutuksia. Vaikutusten suuruutta on vaikea luotettavasti arvioida. Esimerkiksi Suo- ja turvemaastrategiassa on arvioitu suon ennallistamisen maksavan kaikkinsa noin 1 000 euroa hehtaarilta, mitä on pidettävä merkittävän kuluna.<sup>195</sup>

Ehdotuksella voi olla vähäisiä valtiontaloudellisia vaikutuksia, jotka aiheutuisivat mahdollisesti syntyvinä rajoituksina kehittää julkisyhteisöjen omistamien maiden käyttöä. Lisäksi ehdotus voisi aiheuttaa julkisyhteisön korvausvelvollisuuden toteutumisen aiheuttaen näin taloudellisia vaikutuksia.

### 6.6.3. Vaikutukset ympäristöön

Ehdotus sisältää säännösehdotuksia, jotka mahdollistaisivat luontoarvojen nykyistä laajemman huomioon otamisen ympäristöä muuttavien hankkeiden hyväksymismenettelyiden yhteydessä. Säännösmuutokset selkiyttäisivät ja täsmentäisivät nykyistä lainsäädäntöä, joka perustuu osittain epätarkkoihin määritelmiin ja luonnehdintoihin. Ehdotus aiheuttaisi myönteisiä vaikutuksia ympäristöön lisäämällä sellaisten luontoarvojen oikeudellista suojaa, jotka ovat tavanomaista luontoympäristöä merkittävämpiä, mutta eivät kuitenkaan yllä erityissuojelun piiriin. Ehdotus ei ennalta arvioiden aiheuta kielteisiä muutoksia ympäristöön.

Kokonaisuutena arvioiden vaikutus ympäristöön ilmenisi lähinnä suoluonnon suojelun tason paranemisena. Tällä voisi olla jonkin verran välillisiä myönteisiä ympäristövaikutuksia myös vesistöpäästöjen sekä pöly- ja meluhaittojen vähenemisenä.

---

<sup>195</sup> Suo- ja turvemaastrategia 2011, s. 32.

Jos muutos kohdistuisi vain ympäristönsuojelulakiin, olisivat positiiviset ympäristövaikutukset turvetuotantohankkeita lukuun ottamatta vähäisiä. Hanketyyppejä, joihin muutos vaikuttaisi olisivat kivihiilivarastot, luonnonravintolammit, lentopaikat, ulkona sijaitsevat moottoriurheiluradat, kaatopaikat sekä ulkona sijaitsevat ampumaradat. Lisäksi muutos voisi vaikuttaa puolustusvoimien ampuma- ja harjoitusalueisiin, niiltä osin kuin nämä katsotaan ympäristöluvanvaraisiksi. Muiden ympäristöluvanvaraisten hankkeiden ympäristön muutos arvioidaan pääsääntöisesti jo nykyisin jossakin muussa hallinnollisessa menettelyssä, eikä ehdotus ainakaan merkittävällä tavalla vaikuttaisi niihin.

#### **6.6.4. Vaikutukset viranomaiseen**

Lainsäädännön selkeyttäminen helpottaa viranomaisen päivittäistä työtä vähentäen tulkintaan tarvittavaa perustelutarvetta ja taustaselvittämistä. Mikäli luontoarvot tulevat huomioitavaksi nykyistä useammassa menettelyssä, tulee muutos aiheuttamaan lisääntyvää hallinnollista kuormitusta erityisesti asiantuntijavirastolle (lähinnä ELY-keskukset) nykyistä laajempaan lausunnonantotarpeeseen.

Riippuen valitusta ratkaisuvaihtoehdosta, tulee esimerkiksi luontotyyppien määrittämisratkaisut sekä maankäyttömuodon muutosluvat aiheuttamaan viranomaisen työtä. Toisaalta, YSL:n mukaisen lupaharkinnan sijoittumispaikan harkinnan voidaan ennalta arvioiden jossain määrin yksinkertaistuvan.

Muutoksen aiheuttama kokonaistymäärän lisäys on ennalta arvioiden valtakunnallisesti noin 100 maankäyttömuodon muutoksen ratkaisua vuosittain. Ratkaisutarpeet keskittynevät alueille, joilla maankäytön suunnittelu on yleispiirteistä, joten se kohdistunee voimakkaimmin syrjäseutuihin. Valitusta ratkaisuvasta riippuen resurssitarpeiden kasvu kohdistuu eniten valtion viranomaiseen mutta jossain määrin myös kunnalliseen viranomaiseen.

Mikäli luontoarvojen arviointi ulotettaisiin yleisesti osaksi ympäristölupaharkintaan, tulisi päätöksiin kohdistuva muutoksenhaku ennalta arvioiden lisääntymään tai vähintään monimutkaistumaan.

#### **6.6.5. Muut yhteiskunnalliset vaikutukset**

Ehdotus lisäisi mahdollisuuksia huomioida merkittävät luontoarvot hallinnollisissa päätöksentekomenettelyissä. Tältä osin yleinen intressi esimerkiksi monipuolisen virkistyskäytön turvaamiseksi tulisi nykyistä paremmin turvattua. Lisäksi muutos parantaisi kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Ehdotukset voivat jossain määrin vaikuttaa esimerkiksi turvetuotantohankkeiden toteuttamismahdollisuuksiin. Turvetuotantoa toteutetaan usein rinnakkaiselinkeinona esimerkiksi maa- ja metsätalouden tukena urakoimalla turvealan yrityksille tai vuokraamalla suoalueita yrityksille. Ehdotuksella voisi olla vähäisiä vaikutuksia työllisyyteen. Ennalta arvioiden vaikutukset kohdistuisivat Lapin eteläpuoliseen Suomeen.



Ehdotuksella ei ole vaikutuksia tasa-arvoon, rikollisuuteen tai julkisiin palveluihin eri osissa maata.

## 7. Yhteenveto

Kokonaisuutena arvioiden luontoarvot on huomioitu kirjavasti Suomen ympäristön muuttamista koskevassa lainsäädännössä. Sääntely on epäyhtenäistä, sillä eri laeissa harkintasäännökset ovat erisisältöisiä. Yhteisenä tekijänä voidaan kuitenkin nähdä luontoarvojen oikeudellisen suojan heikkous. Luontoarvoihin viitataan tavoitteellisin ilmauksin ja käytettävä teon sana on tyypillisesti *”otettava huomioon”*. Luonnonarvojen sijasta käytetään epämääräisempiä käsitteitä tai luontoarvoilta edellytetään niin merkittävää erityislaatuisuutta, että palataan LSL:n instrumentteihin, vaikkei säännösviittausta olisikaan lakiin kirjattu. Erilaisista säännösmuotoiluista huolimatta harkinnassa voidaan yleensä huomioida lähinnä LSL:n nojalla ns. tiukasti suojellut luontoarvot.

Suomen ympäristölainsäädäntö ei sisällä yleistä luonnon heikentämiskieltoa, vaan – kuten jo todettiin – nojaa vahvasti erityislaiksi laskettavaan luonnonsuojelulakiin. MRL:n suunnittelujärjestelmää on pidettävänä nykytilassa voimakkaimpana LSL:a täydentävänä mekanismina, mutta senkin piirissä luontoarvojen turvaaminen on pitkälti lain soveltajan harkintavallassa.

Luontotyyppien uhanalaistumisen kannalta ja luontoarvojen heikentymisen näkökulmasta YSL:n hankkeista erityisesti turvetuotannolla on laaja-alaisempaa merkitystä. Sen sijaan muiden hankkeiden osalta ympäristön muutos ratkaistaan yleensä jo nyt jossakin muussa menettelyssä tai hankkeiden aiheuttama maankäytön muutos on pinta-alaltaan taikka hankkeiden kokonaismäärän perusteella niin vähäinen, ettei asialla ole valtakunnan tasolta arvioituna keskeistä merkitystä.

Turvetuotantoon luontovaikutuksiltaan vertautuvia hanketyyppejä, jotka eivät ole YSL:n lupamenettelyn tai muunkaan ympäristön muuttamisen hyväksymismenettelyn piirissä, ovat mm. metsän raivaaminen pelloksi tai maatalousmaan metsittäminen. Yhdenvertaisuuden periaatteen näkökulmasta YSL:n soveltamisalan laajentaminen vaikuttaisi vain turvetuotantoon ja kohtelisi toimialoja eriarvoisesti. Tästä näkökulmasta maankäytön muuttamisesta olisi selkeämpää säätää muualla kuin YSL:ssä.

Luontoarvoihin liittyvän harkinnan lisääminen YSL:n mukaiseen lupamenettelyyn tarkoittaisi merkittävää lain soveltamisalan muutosta. Pinta-alaltaan vähäisempien hankkeiden osalta tämä merkitsisi lähinnä yhtä keinoa lisää vastustaa yleisesti jotakin hanketta (ns. NIMBY-vastustusta). Luontoarvojen valtakunnallisen tai seudullisenkaan turvaamisen kannalta vain harvoilla YSL:n mukaan luvanvaraisilla hankkeilla voi olla ympäristön muuttamisen vuoksi olennaista merkitystä, jota jo nyt ei jossain muussa hallinnollisessa menettelyssä arvioitaisi.

Luontoarvojen huomioiminen ympäristölupamenettelyssä on teknisesti toteutettavissa. Tämä edellyttäisi korrektisti toteutettuna muutoksia lain soveltamisalaan. Luontoarvot voitaisiin sisällyttää nykyiseen luvanmyöntämisedellytyksiä koskevaan pykälään (YSL 42 §). Luontoarvojen tulisi sisältyä nykyistä selkeämmin lain 6 §:n mukaiseen sijoituspaikan harkintaan. Tämä olisi mahdollista lain henkeä muuten laaja-alaisesti muuttamatta. Lupamääräysten harkinnassa tulisi arvioida mahdollisuudet rajoittaa haitallisia vaikutuksia luontoarvoihin.

Tällöin voitaisiin huomioida myös luonnon tarjoamat ekosysteemipalvelut soveltuvien osin.

Luontoarvojen asemaa ympäristöä muuttavissa hankkeissa voidaan kohentaa myös monin muin keinoin. Esimerkiksi MRL:n ja LSL:n säännöksiä olisi mahdollista kehittää siten, että nykyisin ilman lupaa toteutettavissa olevat ympäristömuuttamishankkeet tulisivat luvanvaraisiksi. Tietysti olisi mahdollista laatia myös kokonaan uusi ympäristön muuttamislaki, joka sisältäisi yleisesti kaikkiin hankkeisiin sovellettavat ympäristön muuttamista koskevat säännökset, jotka huomioitaisiin ennakkovalvontamenettelyissä.

Selvityksen mukaan turvetuotanto on YSL:n mukaan luvanvaraisista ympäristöä laajasti muuttavista hankkeista tällä hetkellä ongelmallisista, sillä maankäytön muutosta ei ratkaista muussa menettelyssä. Näin ollen voisi olla perusteltua kehittää lainsäädäntöä vain turvetuotantoa koskien. Tämä voidaan toteuttaa YSL:a tai esimerkiksi MAL:a tai VL:a kehittämällä.

Muita mahdollisia ratkaisuja luontoarvojen suojelun parantamiseksi on luontotyyppisuojelun laajentaminen uusiin, ehkä nykyistä laajaa-alaisempiin, luontotyyppisiin. Tämä voitaisiin toteuttaa LSL:n, MetsäL:n tai VL:n säännöksiä kehittämällä. Tietysti myös uusilla luonnonsuojeluohjelmilla voidaan olennaisesti parantaa luontoarvojen suojelun tilaa.

Maankäytön suunnittelujärjestelmän, erityisesti yleis- ja maakuntakaavan ohjaavaa roolia sijoituspaikan suunnittelussa voitaisiin kehittää. Tämä edellyttäisi muutoksia ainakin YSL:n sijoituspaikan harkintaa, ehkä myös luvanmyöntämisedellytyksiä, koskeviin säännöksiin.

## Lähteet

BMU (Bundesministerium für Umwelt): Immissionsschutzrecht in Deutschland. [http://www.bmu.de/files/luftreinhaltung/downloads/application/pdf/hintergrund\\_bimschg.pdf](http://www.bmu.de/files/luftreinhaltung/downloads/application/pdf/hintergrund_bimschg.pdf), päivitetty 2008.

Bundesamt für Naturschutz: Stärkung des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, 2008.

Den svenska miljörätten, supplement december 2011.

HE 309/1993 vp

HE 79/1996 vp

HE 1/1998 vp

HE 101/1998 vp

HE 84/1999 vp

HE 17/2004 vp

HE 273/2009 vp

HE 270/2010 vp

<http://fi.wikipedia.org/wiki/Luonnonolot>, sivua muutettu 7.7.2010.

<http://fi.wikipedia.org/wiki/Luonto>, viitattu 20.1.2012.

<http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/f/hankkeet/strategia>, päivitetty 10.8.2011.

[http://portal.liikennevirasto.fi/portal/page/portal/f/hankkeet/vaylahankkeet\\_20111103\\_kartta.pdf](http://portal.liikennevirasto.fi/portal/page/portal/f/hankkeet/vaylahankkeet_20111103_kartta.pdf), viitattu 29.2.2012.

<http://prokaivos.fi/sivut/kaivokset+suomessa/kaivosyhtiöitä/>, viitattu 29.2.2012.

<http://www.luonnontila.fi/fi/indikaattorit/maatalousymparistot/ma5-peltojen-raivaus-ja-metsitys>, päivitetty 5.1.2010.

<http://www.teknologiateollisuus.fi/fi/ryhmat-ja-yhdistykset/kaivannaisteollisuus-ry.html>, viitattu 29.2.2012.

<http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kaivokset/Kaivosviranomaisen-antamat-paatokset/Kaivospiiripaatokset/>, päivitetty 22.12.2011.

<http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kaivokset/Kaivosviranomaisen-antamat-paatokset/Kullanhuuhdontapaatokset/>, päivitetty 12.2.2012.

<http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kaivokset/Kaivosviranomaisen-antamat-paatokset/Paatokset---valitusaika-voimassa/>, päivitetty 20.2.2012.

<http://www.tukes.fi/fi/Toimialat/Kaivokset/Kaivosviranomaisen-antamat-paatokset/Varaus-paatokset/>, päivitetty 6.2.2012.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=7494&lan=fi>, päivitetty 11.8.2011.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=7495&lan=fi>, viitattu 29.2.2012.

<http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=22393&lan=fi>, päivitetty 7.4.2008.

Hyvönen, Anu; Warsta, Matias; Harju, Mari-Linda; Ekroos, Ari: Turveteollisuuden ympäristöluvat. TKK Talousoikeuden tutkimusraportti 1/2008.

Kaivannaisteollisuus ry:n esittely vuodelta 2009, saatavilla osoitteesta [www.kaivannaisteollisuus.fi](http://www.kaivannaisteollisuus.fi).

Kallio, Pasi: Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa, 2001.

Kielitoimiston sanakirja. Kotimaisten kielten tutkimuskeskuksen julkaisuja 132. Internet-versio MOT Kielitoimiston sanakirja 1.0. Helsinki: Kotimaisten kielten tutkimuskeskus ja Kielikone Oy, 2004.

Kiviniemi, Matti: Metsäoikeus. Metsälehti Kustannus. Jyväskylä 1997.

KM 1966:A5

KM 1969:B24

KM 1973:142

KM 1975:14

Kuusiniemi, Kari (Toim.): Ympäristöoikeus. WSOY Lakitieto 2001.

Lehtonen, Aleksi: Suomen kasvihuonekaasuinventaario ja metsien merkitys hiilitaseelle. Teoksessa Metsätieteen aikakauskirja 3/2009, s. 272 - 277.

Matilda Maataloustilastot: Käytössä oleva maatalousmaa 2010. Päivitetty 16.12.2010.

METLA: Metsien suojelu 31.8.2008. Julkaistu 6.8.2009.

METLA: Metsänhoito- ja metsänparannustyöt 2010. Julkaistu 14.4.2011.

MTT: Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2011. MTT:n julkaisuja 111, 2011.

Nordberg, Eero: Maatalouden ympäristövastuu. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisu 2009.

OM: Lainlaatijan opas. Oikeusministeriö ja Oy Edita Ab. Helsinki 1996.

OM: Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Oikeusministeriön julkaisuja 2007:6.

PeVL 8/1986

PeVL 25/1994

PeVL 21/1996

PeVL 38/1998

PeVL 11/1999

PeVL 6/2010

PeVL 32/2010

PeVL 44/2010

PeVL 58/2010

Puheloinen, Eeva-Maija; Ekroos, Ari; Warsta, Matias; Watkins, Gary; Harju-Oksanen, Mari-Linda; Dahl, Olli: Teollisuuden päästödirektiivin (IED) voimaansaattaminen ja muita ympäristönsuojelulain kehittämisajatuksia. Ympäristöministeriön raportteja 6/2011.

Pärnänen, Sinikka: Luontoarvojen huomioon ottaminen ympäristönsuojelulain ja joidenkin muiden lakien mukaisessa lupamenettelyissä. Selvitys 31.1.2012.

Regeringens proposition 1997/98:45

Regeringens proposition 2004/05:150

Regeringens proposition 2008/09:144

Regeringens proposition 2009/10:170

Rintala, Jari: Maa-aineslain mukaiset ottamisluvat vuosina 1999-2009. Kivimieskalenteri 2011,  
<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=125120&lan=fi>.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki 2000.

Suo- ja turvemaastrategia: Ehdotus soiden ja turvemaiden kestävän ja vastuullisen käytön ja suojelun kansalliseksi strategiaksi. Soiden ja turvemaiden kansallista strategiaa valmistelleen työryhmän ehdotus 16.2.2011. Työryhmämuistio MMM 2011:1.

Raunio, A., Schulman, A., Kontula, T. (toim.). 2008. Suomen luontotyyppien uhanalaisuus – Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. Suomen ympäristö 8/2008.

SYKE: Uhanalaiset lajit elinympäristöittäin, 2010 muuttujina Elinympäristö ja Uhanalaisuustieto, päivitetty 10.3.2011. Tilastokeskuksen PX-web-tietokannat.

Taakanjakotyöryhmän raportti, työryhmän väliraportin työversio. TEM 2012.

Turveteollisuusliitto ry, <http://www.turveteollisuusliitto.fi/index.php?id=326>, vierailtu 27.2.2012.

Valtioneuvoston päätös valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tarkistamisesta, 13.11.2008.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, 2001.

Warsta, M., Paavola, I.-L., Pusa, E.-M. ja Ekroos, A. Turvetuotannon ympäristöluvista ja lupajärjestelmän kehittämisestä. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, ympäristö- ja energiaoikeus. Raportti 30.3.2010.

Ympäristöministeriö: Raportti luontodirektiivin toimeenpanosta Suomessa 2001-2006, 2009.

YmVM 22/2010 vp