

**LUONTOARVOJEN HUOMIOON OTTAMINEN
YMPÄRISTÖNSUOJELULAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN
MUKAISESSA LUPAMENETTELYSSÄ**

Selvitys 31.1.2012

Sinikka Pärnänen

Sisällys

Lähteet.....	3
Lyhenteet.....	4
Luettelo ratkaisuista, jotka selvityksessä on mainittu	5
1 Johdanto	8
1.1 Toimeksianto ja rajauksia.....	8
1.2 Ratkaisuaineisto.....	9
1.3 Ratkaisuista saatavissa oleva tieto.....	10
2 Luontoarvot ja suojelusäntely	10
2.1 Määritelmä.....	10
2.1 Luontoarvojen suojaamisesta säädöksissä.....	11
2.1.1 Yleistä.....	11
2.1.2 Luonnonsuojelulaki	12
2.1.3 LSL:n ja muun lainsäädännön suhteet.....	13
2.1.4 Luonnonsuojelulain suojelustatukset.....	14
2.1.5 Vesilain luontotyyppisuojaelu	21
2.1.6 Metsälain elinympäristösuojelu	23
2.2 Yleiskäytön suoja	25
3 Luontoarvojen huomioon ottaminen ympäristönsuojelulaissa	26
3.1 Säännökset.....	26
3.2 YSL:n soveltamisala: päästöjen vaikutus.....	27
3.3 Erityisten luonnonolosuhteiden huonontuminen.....	29
3.4 Sijointupaikka osana lupaharkintaa	30
3.4.1 Sijointupaikan ja sen vaihtoehtojen arviointi lupaharkinnassa	31
3.4.2 Kaavoituksen, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja vesienhoitosuunnitelmien merkitys	33
3.4.3 Vesiensuojelu kalankasvatuksen luvituksessa.....	35
3.4.4 Pohjavesien suojele polttonesteen jakeluasemien päästöiltä.....	37
3.4.5 Uhanalaiset luontotyyppit turvetuotannon ympäristölupakäsittelyssä	39
3.5 Melu ja pöly.....	40
3.6 Yhteenvetoa YSL:sta.....	41
4 Luontoarvojen huomioon ottaminen vesilaisissa.....	42
4.1 Luontoarvojen huomioon ottaminen vesilain järjestelmässä	42
4.2 Ruoppaukset luontoarvoja koskevana erityiskysymyksenä	44
5 Luontoarvojen huomioon ottaminen maa-aineslaissa.....	45
6 Luontoarvojen huomioon ottaminen kaivoslaissa.....	47

Lähteet

Ehdotus soiden ja turvemaiden kestävä ja vastuullisen käytön ja suojelun kansalliseksi strategiaksi. Soiden ja turvemaiden kansallista strategiaa valmistelleen työryhmän ehdotus 16.2.2011. Helsinki 2011. Työryhmämuistio MMM 2011:1. (*Suostrategia 2011*)

Hallituksen esitys Eduskunnalle metsälaiksi sekä laeiksi kestävä metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta. HE 63/1996 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta. HE 76/2003 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainlainsäädännön uudistamiseksi. HE 84/1999 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi. HE 277/2009 vp.

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

Kaakinen, Eero ym.: Suot. Anne Raunio – Anna Schulman – Tytti Kontula (toim.): Suomen luontotyyppien uhanalaisuus – Osa I. Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristö 8/2008. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2008, s. 75–110.

Kauppila, Jussi: Pintaveden normatiivinen tila. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja V 2011. Itä-Suomen yliopisto, Joensuu 2011, s. 11–47.

Kuusiniemi, Kari:

- Sijointupaikan valinnasta ympäristönsuojelulain mukaan. Vesi, ympäristö ja oikeus. Juhlakirja Pekka Kainlaurille. Festschrift till Pekka Kainlauri. 1.6.2007. Vaasan hallinto-oikeus, Vaasa 2007, s. 149–177.

- Ympäristöoikeus oikeudenalana. Ari Ekroos – Anne Kumpula – Kari Kuusiniemi – Pekka Vihervuori: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. WSOYpro Oy, Helsinki 2010, s. 3–28.

Pykälä, Juha: Metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt ja luonnon monimuotoisuus – esimerkkinä Lohja. Suomen ympäristö 32/2007. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2007.

Raunio, Anne – Schulman, Anna – Kontula, Tytti (toim.): Suomen luontotyyppien uhanalaisuus – Osa I. Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristö 8/2008. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2008.

Salminen, Pekka: Luontoarvot-käsitteen sisältö; esimerkkinä soiden luontoarvot. Esitys projektin 4 kokouksessa 24.1.2012.

Soininen, Niko: Intressien taloudellisesta arvottamisesta oikeuslähdeopilliseen painoarvoon vesilain mukaisessa intressivertailussa. Ympäristöjuridiikka 2/2011, s. 40–79.

Suvantola, Leila – Similä, Jukka: Luonnonsuojeluoikeus. Edita, Helsinki 2011

Turvetuotantoalueen lupahakemuksen luontoselvitykset. Työryhmän muistio 5.2.2009. Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus 2009.

Turvetuotannon ympäristölupahakemusten selvityksiä koskeva AVI:en turveryhmän luonnos 30.6.2011.

Vihervuori, Pekka:

- Maa-ainesten ottaminen ja suojele. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 1989.
- Vesilain luontotyypisääntelystä oikeuskäytännössä. Vesi, ympäristö ja oikeus. Juhlakirja Pekka Kainlaurille. Festskrift till Pekka Kainlauri. 1.6.2007. Vaasan hallinto-oikeus, Vaasa 2007, s. 119–148.

Ympäristölupatoimikunnan ja ympäristöoikeustoimikunnan mietinnöt. KM 1996:11–12.

Ympäristöhallinnon tiedote: Poikkeuslupa liito-oravan suojelesta myönnetty valtatie 1:n (E18) rakennushankkeelle. <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=83312>

Lyhenteet

AVI	aluehallintovirasto
	ESAVI Etelä-Suomen aluehallintovirasto
	ISAVI Itä-Suomen aluehallintovirasto
	LSSAVI Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
	PSAVI Pohjois-Suomen aluehallintovirasto
HAO	hallinto-oikeus
	VHAO Vaasan hallinto-oikeus
KHO	korkein hallinto-oikeus
LSL	luonnonsuojelulaki
MAL	maa-aineslaki
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki
VL	vesilaki, asiayhteyden mukaan joko 264/1961, kulloinkin voimassa olleine muutoksineen, tai 587/2011
YLV	ympäristölupavirasto
	ESYLV Etelä-Suomen ympäristölupavirasto
	ISYLV Itä-Suomen ympäristölupavirasto
	PSYLV Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto
YSA	ympäristönsuojeluasetus
YSL	ympäristönsuojelulaki
YM	ympäristöministeriö

Luettelo ratkaisuista, jotka selvityksessä on mainittu

Luettelossa on mainittu muutoksenhakuasteen päätöksen yhteydessä alemman asteen päätös vain siinä tapauksessa, että selvityksessä on nimenomaisesti viitattu myös siihen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

19.1.2010 nro 26654/08 Huoltoasema Matti Eurén Oy ja muut v. Suomi

Euroopan unionin tuomioistuin

7.9.2004 C-127/02 Waddenzee

Korkein hallinto-oikeus

1998:83	Nauvo, maa-ainesten ottaminen
6.3.2001 T 391	Suoniemensuo1, turvetuotanto
2002:86	Vuotos, vesivoimalaitos
2003:11	maa-ainesten läjittäminen, YSL 85 § määräykset
2003:38	Forssa, metsänkäyttöilmoitus
2004:45	Pori, veneväylä
2004:100	moottoriradan ympäristölupa
21.1.2005 T 140 (LRS)	Hollola, pohjavedenottamo
2005:27	Vähä Vehkaneva, turvetuotanto
2005:42	Kirkkonummi, kaivosvaltaus
16.8.2005 T 2024	Rauman saaristo, ruoppaus
2005:57	Salo ja Kiikala, pohjavedenottamo
2005:70	Järvelänsuo, turvetuotanto
10.6.2005 T 1417	vesilain mukainen lupa, metsätie
29.12.2005 T 3615	Nenäinniemi, jätevedenpuhdistamo
2006:35	Mustionjoki, vesitalousasia
25.8.2006 T 2170 (LRS)	Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava, turvetuotanto
2007:18	Nokia, louhinta ja murskaus
21.2.2008 T 315	Kupsussuo, turvetuotanto
29.2.2008 T 404	Nuolisuo, turvetuotanto
2008:58	Virttaankangas, tekopohjavedenottamo
25.9.2008 T 2351	Hirvineva ja Pitkäkankaanneva, turvetuotanto
2008:72	Kaitasuo, turvetuotanto
11.11.2008 T 2836	Niivilänniitty, turvetuotanto
26.1.2009 T 175 (LRS)	kaivoslain mukainen päätös
3.11.2009 T 2726	Taivalkoski, kalankasvatus
	VHAO 21.11.2008, 08/0362/1

12.11.2009 T 3207 2010:32	PSYLV 15.2.2008, 21/08/2 Lempaatsuo, turvetuotanto
21.6.2010 T 1545	Hirvisuo, turvetuotanto
21.6.2010 T 1546	Kustavi, kalankasvatus
20.8.2010 T 1869 (LRS)	Kustavi, kalankasvatus
27.8.2010 T 1975	Koirasuo, turvetuotanto
8.10.2010 T 2636	Outokumpu, kaivos
	Kesselilänsuo, Juurikkasuo ja Saunalamminsuu, turvetuotanto
	VHAO 21.4.2009, 09/0197/3
	ISYLV 9.11.2007, 121/07/2
8.12.2010 T 3653	Konnevesi, maa-ainesten ottaminen
27.12.2010 T 3910	Julkuneva, turvetuotanto
8.3.2011 T 599	Viurusuo, turvetuotanto
	KHO 2006:7
	VHAO 17.6.2005, 05/0219/3
	ISYLV 18.3.2003, 15/03/1
29.3.2011 T 860	Kirkkosuo, turvetuotanto
	VHAO 3.9.2009, 09/0433/3
	ISYLV 18.7.2008, 78/08/2
	VHAO 23.8.2007, 07/0255/1
2011:37	Ulvila, polttonesteen jakeluasema
10.5.2011 T 1232	Kouvola, polttonesteen jakeluasema
	VHAO 14.4.2010, 10/0225/2
23.12.2011 T 3743	Pieni-Huppio, turvetuotanto
	VHAO 25.11.2009, 09/0650/3
	ISYLV 26.2.2009, 29/09/2
2012:6	Nurmo, valtatie eritasoliittymän rakentaminen

Vaasan hallinto-oikeus

5.5.2010, 10/0242/3	lainvoimainen	Saarisuo, turvetuotanto
17.9.2010, 10/0494/3	lainvoimainen	Mörninsuo, turvetuotanto
	ISYLV 18.3.2009, 15/09/1	
21.12.2010, 10/0711/3	lainvoimainen	Suoniemensuo2, turvetuotanto
	ISAVI 18.6.2009, 55/09/1	
7.4.2011, 11/0151/3	ei lainvoimainen	Länsi-Turunmaa, louhinta ja murskaus
		Länsi-Turunmaan kaupungin ympäristölautakunta 25.2.2010
14.4.2011, 11/0094/1	lainvoimainen	Pälsynsuo, turvetuotanto
	PSAVI 21.12.2009, 101/09/2	
14.4.2011, 11/0095/1	ei lainvoimainen	Nenäinniemi, jätevedenpuhdistamo
	ISYLV 17.8.2009, 76/09/1	
19.9.2011, 11/0242/1	ei lainvoimainen	Kallasuo, turvetuotanto
4.10.2011, 11/0666/2	ei lainvoimainen	Luhanka, kalankasvatus
	ISAVI 10.2.2010, 5/10/1	
9.11.2011, 11/0500/3	ei lainvoimainen	Ropolansuo (Emolansuo), turvetuotanto
	ISYLV 30.10.2009, 120/09/2	
16.11.2011, 11/0318/1	ei lainvoimainen	Syrjäsuo, turvetuotanto
	PSYLV 1.2.2011, 4/11/1	

27.12.2011, 11/0374/1	ei lainvoimainen	Vastinginsuo (Heinäsuo), turvetuotanto
11.1.2012, 12/0011/1	valitusaika kuluu 31.1.	Pikarineva (Oulu), turvetuotanto

ISAVI

17.2.2010, 25/10/2	lainvoimainen	Hollola, pohjavedenottamo
28.9.2011, 88/2011/1	ei lainvoimainen	Lempaatsuo, turvetuotanto

LSSAVI

30.12.2011, 182/2011/1	ei lainvoimainen	Kaitasuo, turvetuotanto
------------------------	------------------	-------------------------

PSAVI

31.5.2011, 32/11/2	ei lainvoimainen	Sierilä, vesivoimalaitos
2.11.2011, 108/11/1	ei lainvoimainen	Ruoholamminneva, turvetuotanto
23.1.2012, 5/12/1	valitusaika kuluu 31.1.	Varpasuo, turvetuotanto

1 Johdanto

1.1 Toimeksianto ja rajauksia

Tämä selvitys on tarkoitettu palvelemaan YSL:n uudistushankkeen projektin 4 työtä. YM:n toimeksiannon mukaan selvityksessä käydään läpi ympäristölupakäytäntöä (ympäristölupavirastot/AVI:t, Vaasan HAO, KHO) sen kartoittamiseksi, minkälaisissa tilanteissa ja mitä luontoarvoja ei ole voitu huomioida YSL:n mukaisessa lupaharkinnassa, sekä selvitetään, miten luontoarvot huomioidaan eräiden muiden lakien mukaisissa lupamenettelyissä (esimerkkinä vesilaki, maa-aineslaki ja kaivoslaki).

Selvitys on tehty YSL:n, YSA:n ja eräiden muiden säädösten uudistamishankkeen projektin 4 työtä varten. Sen on tarkoitus pohjustaa muuta YM:n projektia varten tilaamaa selvitystä.

Selvityksen tavoitteena on ollut ratkaisukäytäntöä tarkastelemalla tunnistaa sellaisia lainsoveltamisen tilanteita, joissa luontoarvoja ei ole voitu ottaa huomioon ympäristöllisessä päätöksenteossa.

Toimeksiannon mukaisesti selvityksen ulkopuolelle jäävät LSL:n sisäiset kysymykset esimerkiksi erilaisten suojelutilanteiden kulloinkin tarjoaman suojan ulottuvuuksista, ja selvityksessä rajoitutaan YSL:n, VL:n, MAL:n ja kaivoslain mukaisiin menettelyihin. Luontoarvojen huomioon ottaminen näissä menettelyissä perustuu osaksi LSL:n huomioon ottamiseen, minkä vuoksi selvitykseen sisältyy esimerkkejä LSL:sta sisältönsä saaneista sektorilakien soveltamistilanteista.

Ennako-oletuksena on YSL:n osalta ollut, että selvityksen ydinkysymykset saattavat liittyä YSL 42.1,4 §:n mukaisen erityisten luonnonolosuhteiden merkityksen lisäksi erityisesti YSL 6 §:n mukaiseen sijoituspaikkaharkintaan ja että 6 §:n osalta oikeuskäytäntö saattaisi olla jossain määrin muotoutumassa uudelleen. YSL 6 §:n soveltamistilanteita on sen vuoksi tarkasteltu laajasti.

Pohjavesien suojelun oikeudelliset kysymykset muodostavat oman kokonaisuutensa, joka on harkittavana YM:n 28.11.2011 asettamassa työryhmässä. Tässä selvityksessä käsitellään pohjavesien suojeluun perustuvia YSL:n ratkaisuja, mutta ei pohjavesialueisiin liittyvää sääntelyä laajemmin. Sääntelyn perusteet tulevat harkittaviksi pohjavesityöryhmässä eivätkä siten kuulu projektin 4 alaan. Myöskään maaperän pilaantumiseen liittyviä, runsaasti ratkaisukäytäntöä tuottaneita vastuukysymyksiä ei tarkastella tässä selvityksessä.

Metsälaki ei kuulunut toimeksiantoon. Kun selvityksessä kuitenkin tuli esiin metsälaisissa säädettyä elinympäristösuojelua koskevia tilanteita YSL:n mukaisissa ratkaisuisissa, on myös metsälakia tarkasteltu, joskin suppeasti.

Toimeksiantoon kuuluneiden vesilain, maa-aineslain ja kaivoslain luontoarvojen huomioon ottamisen mekanismeja on selostettu aikataulusyistä ja projektin 4 tavoitteista johtuen vain pääpiirteittäin.

Selvityksen esitysteknisenä lähtökohtana ovat lainsäädännölliset luontoarvojen huomioon ottamisen keinot. Vaihtoehtoisesti selvityksen olisi voinut rakentaa luontoarvolähtöisesti. Kun kuitenkin on kysymys lainsäädännön uudistamishankkeesta, on valittu lähtökohta tuntunut perustellulta. Näinkään ei ole ollut mahdollista välttää eri kappaleiden välisiä päällekkäisyyksiä, kun selostettavana on

Selvityksen tavoitteiden kannalta on kvalitatiivinen analyysi tärkeämpää kuin kattavan kvantitatiivisen tarkastelun suorittaminen. Käytettävissä oleva aika ei ole antanut mahdollisuutta perehtyä kattavasti jonkin tietyn ajan kaikkiin tietyn asiaryhmän päätöksiin, vaikka selvityksen suunnitteluvaiheessa sellainenkin vaihtoehto oli esillä. Tavoitteena on ollut löytää ratkaisuja, joista luontoarvojen huomioon ottaminen tai huomiotta jättäminen kävisi ilmi erilaisissa soveltamistilanteissa.

Ratkaisuaineistoa tarkastellaan tässä selvityksessä sen perusteella, mitä päätöksissä on nimenomaan lausuttu. Selvitystä ei ole ollut tarkoitus ulottaa kattamaan hakemusasiakirjojen tutkimista tätä laajemmin.

1.3 Ratkaisusta saatavissa oleva tieto

Lupa-asioita käsiteltäessä noudatetaan kaikkia tarkasteltavia lakeja sovellettaessa virallisperiaatetta laajaksi ymmärrettyinä. Kunkin lain mukaiset luvan myöntämisen edellytykset ja luontoarvojen huomioon ottaminen niiden sallimissa rajoissa harkitaan siis viran puolesta ilman, että osapuolten tarvitsisi niihin vedota. Muutoksenhakuasteissa saattavat eräät prosessuaaliset säännöt rajoittaa sitä, mitä voidaan ottaa tutkittavaksi tai miten asia saadaan päättää, mutta ympäristöllisissä menettelyissä tällaisiin seikkoihin perustuvat ratkaisut ovat harvinaisia.

Ratkaisuissa saattavat luontoarvokysymykset nousta esiin jo hakemuksen perusteella, lupaviranomaisen aloitteesta tai jonkun osapuolen vaatimuksesta. Ainakin viimeksi mainitussa tilanteessa selviää lupaviranomaisen kanta siitä, miten vaatimuksiin vastataan. Haitankärsijöiden ja luonnon-suojelujärjestöjen sekä yleistä etua valvovien viranomaisten asiantuntemuksesta ja aktiivisuudesta on seurannut, että ratkaisuissa otetaan usein kantaa luontoarvojen säilyttämiseen.

Jos jo hakemuksessa on otettu jokin seikka huomioon tai jos luvan hakija suostuu vaatimuksiin, ei lupaviranomaisen kanta välttämättä käy päätöksestä lainkaan ilmi.

Erityisesti YSL:n mukaisista hankkeista aiheutuu tyypillisesti useita erilaisia haittoja. Yleensä perusteluissa mainitaan kaikki asiassa relevantit ratkaisun perusteet. Niiden keskinäistä painoarvoa ei ole tapana kirjoittaa näkyviin eikä sitäkään, olisiko hakemus voitu esimerkiksi jollakin perusteella yksinäänkin hylätä. Sen vuoksi on useinkin ratkaisuja tarkastelemalla hankalaa tai mahdotontakin selvittää, mikä vaikutus milläkin perusteella olisi ollut yksinään arvioituna.

2 Luontoarvot ja suojelusäntely

2.1 Määritelmä

Luontoarvon (tai *luonnonarvon*, jota käytetään tässä selvityksessä luontoarvon synonyyminä) käsitteellä ei ole yhtä oikeaa määritelmää. Tässä selvityksessä luontoarvo määritellään laajasti niin, että se kattaa sekä erilaiset normatiivisen suojelustatuksen omaavat kohteet että vailla suojelustatusta olevia, mutta jollakin tavoin tunnustettuja luontoarvoja, kuten uhanalaisuusselvityksissä merkitystä saaneet luontoarvot, joiden suojeluarvon perustana on usein biodiversiteetin tai luonnon itseisarvon näkökulma. Lisäksi tarkastellaan vailla sellaista statusta olevia, mutta esimerkiksi virkistyskäytön näkökulmasta merkityksellisiä luontoarvoja, kuten marjastus ja metsästy.

Laajassa, tämän selvityksen tarkoitusta palvelevassa määritelmässä voidaan hyödyntää ekosysteemipalvelun (luonnonvarapalvelu) käsitettä, joka sekin tosin on vailla yleisesti hyväksyttyä täsmällistä sisältöä. Ekosysteemipalvelut jaetaan yleisesti tuotantopalveluihin, säätelypalveluihin, kulttuuripalveluihin sekä ylläpito- ja tukipalveluihin. Niihin voidaan lisätä säilyttävät palvelut, joilla tarkoitetaan geneettistä, lajistollista ja elinympäristöllistä monimuotoisuutta, joilla on merkitystä muiden ekosysteemipalveluiden sekä luonnon sopeutumis- ja uusiutumiskyvyn perustana.² Ihmiselle koituvat hyödyt edellyttävät luonnon omien vuorovaikutussuhteiden ylläpitämistä. Ekosysteemipalveluiden ensi sijassa ihmiskeskeiseltä vaikuttava näkökulma koituu siis myös luonnon itseisarvon hyväksi.

Säädösten suojeleminen on perinteisesti ollut eliö- tai aluekohtaista suojeleminen, jossa alueita ja elinympäristöjä suojelemalla ovat luonnon vuorovaikutussuhteetkin saaneet suojaa. Joissakin tapauksissa on annettu merkitystä ekologisille kokonaisuuksille muutenkin. Esimerkiksi KHO:n Pieni-Huppion (Juva) turvetuotantoa koskevassa päätöksessä 23.12.2011 T 3743 on Natura-arvioinnin tarvetta arvioitaessa mainittu Pieni- ja Iso-Huppion muodostavan ekologisen kokonaisuuden. YSL 41.1,4 §:ssä on HE 84/1999 vp mukaan erityisillä luonnonolosuhteilla tarkoitettu alueen poikkeuksellisten luonnonarvojen kokonaisuutta. Molemmissa yhteyksissä ”kokonaisuus” jää ehkä jossain määrin epäselväksi, mutta aivan ilmeisesti molemmilla lausumilla on tarkoitettu pyrkiä ahtaasta kohde- ja lajisuojelemaan kohti luonnon arvokkuutta relevantimmalla mittalla laajempia yhteyksiä.

Rakennetun ympäristön suojeleminen ja muinaismuistolain mukainen suojeleminen on rajattu selvityksen ulkopuolelle, koska niissä ei laajankaan määritelmän mukaan voitane ajatella olevan kysymys luontoarvoista.

2.1 Luontoarvojen suojaamisesta säädöksissä

2.1.1 Yleistä

Tehokkainta luontoarvojen turvaaminen on ennakkollisen viranomaiskontrollin yhteydessä lupamennettelyissä. Käytettäessä ympäristöä esimerkiksi luonnonvarojen ottamiseen tai päästöjen vastaanottajana ei luontoarvojen säilymistä tietenkään täysimääräisesti voida turvata. Eri säädöksissä on kuitenkin rajoitettu luvan myöntämisen edellytyksiä ja lupamääräysten asettamista koskevin säännöksin haitallisten seurausten aiheuttamista. Säädösten tavoitteet ja keinot vaihtelevat, eikä ole olemassa yhtenäisiä kriteerejä, joilla luontoarvojen huomioon ottaminen olisi järjestetty.

Periaatteessa luontoarvot saavat suojaa myös jälkikäteisen kontrollin yhteydessä annettaessa hallintopakkomääräyksiä säännösten vastaisesta menettelystä vastuussa olevalle. Huolimatta kattavista vastuusäännöksistä voi vastuutahon, tai ainakin riittävän vakavaraisen vastuutahon, löytyminen olla ongelma. Lailla ympäristövahinkojen korvaamisesta (ympäristövahinkolaki 737/1994) ja lailla eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (ympäristövastuulaki 383/2009) on pyritty vaikuttamaan näihin ongelmiin, jälkimmäisellä myös ennallistamisen mahdollisuuteen. Suurimaksi ongelmaksi jää kuitenkin, että kerran menetetty luontoarvo ei useinkaan ole enää palautettavissa.

² Ryhmittely *Suostrategiasta 2011*, s. 15, jonka esitys perustuu Millennium Ecosystem Assessment 2005 mukaiseen luokitteluun. Suostrategiassa on eritelty näin ryhmiteltynä useita ekosysteemipalveluina pidettäviä tekijöitä.

2.1.2 Luonnonsuojelulaki

LSL on tarkoitukseltaan ensisijainen suojelusäädös. Sen keinot liittyvät tiettyjen kohteiden suoje- luun ja rajoittavat ympäristöä muuttavaa toimintaa näiden kohteiden alueella tai joissakin tapauksis- sa myös kohteiden ulkopuolella, jos vaikutukset ulottuvat suojelukohteeseen. Laki käsittää useita erilaisia suojelun keinoja, joiden luontoarvoille tarjoaman suojan tehokkuus vaihtelee. Suojelusta on mahdollista hakea poikkeusta, jonka myöntämisen edellytykset myös vaihtelevat. Toimivaltainen viranomaislainen sekä suojelupäätösten että niistä poikkeamisen osalta on ELY-keskus.

Lajisuojelun hahmottamista vaikeuttaa, että suojelun yksityiskohdat vaihtelevat säännöksittäin ja että monet eliö- ja kasvilajit on mainittu useammassa yhteydessä.

LSL:ssa on säädetty suojelusta aiheutuvien menetysten korvaamisesta. Korvausten määrääminen tapahtuu joko vapaaehtoisin sopimuksin tai erillisessä korvausmenettelyssä. Jos jokin muun lain- säädännön mukaan luvanvarainen hanke estyisi suojelun johdosta, syntyy oikeus korvaukseen, mut- ta tällöin arvioidaan, olisiko hanke ollut toteuttamiskelpoinen.³

LSL:n lisäksi kohdesuojelua on toteutettu eräiden vesiluontotyyppien osalta vesilailalla (VL 2:11) ja metsälailalla (10 ja 11 §). Myös niiden osalta on mahdollisuus saada lupa poikkeamiseen. Toimival- tainen viranomaislainen on vesilain osalta aluehallintovirasto ja metsälain osalta metsäkeskus.

LSL:n perusteella nimenomaan suojellut kohteet ovat sellaisen suojan piirissä, jota kukin säännös tarjoaa. Tulkinnanvaraista saattaa olla, miten tulisi suojata LSL:n suojelukohteisiin rinnastuvaa, mutta säännöksissä nimenomaan mainitsematonta kohdetta.

Ympäristöluvan saamista kallioaineksen louhintaan ja murskaukseen Nauvossa koskevassa asiassa oli Länsi-Turunmaan ympäristölautakunta perustanut 25.2.2010 antamansa päätöksen 17.2.2010 § 70 LSL 1 § ja 5 §:n säännöksiin, joissa on säädetty LSL:n tavoitteista ja suotuisan suojelutason säi- lyttämisestä. Toiminta olisi tapahtunut kallioalueella, jolla lautakunta katsoi olevan poikkeuksellisia luonnonarvoja. Alueella oli filosofian tohtori Pekka T. Lehtisen tekemässä luontoselvityksessä ha- vaittu mm. tieteelle uuden hämähäkkilajin sekä punkkilajin ja esihyönteislajin edustajia, joita ei ollut aiemmin havaittu Suomessa. ELY-keskus oli suhtautunut kielteisesti luvan myöntämiseen en- nen kuin oli selvitetty, onko havaituilla lajeilla muita esiintymispaikkoja Suomessa. Lautakunta viittasi päätöksensä perusteluissa myös YSL 42.1,2 §:aan ja YSL 6 §:ään. Luvan hakijana oleva yhtiö katsoi valituksessaan HAO:lle mm., että lautakunnalla oli ollut virheellinen käsitys LSL:n tavoitesäännöksen kytkemisestä YSL42.1,2 §:aan lupaharkinnassa. Yhtiö lausui myös, että kysy- myksessä olevat eliölajit eivät kuulu konkreettisten suojeluelvoitteiden kohteina oleviin lajeihin. HAO pysytti lautakunnan päätöksen lopputuloksen päätöksellään 7.4.2011, 11/0151/3. HAO lausui, että nyt kysymyksessä olevalla kallioalueella elää useita pieneliölajeja, jotka ovat Suomessa harvi- naisia tai aikaisemmin tuntemattomia. Näiden joukossa on tieteelle mahdollisesti uusi pallohä- mähäkkilaji. Louhinnasta johtuva melu, pöly ja tärinä tuhoaisi tai ainakin merkittävästi heikentäisi näi- den lajien elinympäristöä louhosalueella ja sen läheisyydessä. Hakemusta ei ollut voitu hylätä LSL:n säännösten perusteella. Hankealueen muuttuminen toiminnan seurauksena kalliomuodostel- masta louhosalueeksi ei kuulu YSL:n mukaisessa lupaharkinnassa huomioon otettaviin seikkoihin. Hankkeesta aiheutuvista päästöistä johtuva erityisten luonnonolosuhteiden huonontuminen on YSL 42.1,4 §:n mukaan kuitenkin otettava huomioon silloinkin, kun erityiset luonnonolosuhteet omaava

³ *Suivantola – Similä* 2011, s. 181–183 on esitetty esimerkkejä tilanteista, joissa mm. turvetuotannon estymisestä määrät- tävä korvaus on ollut käsittelyn kohteena.

alue sijaitsee hankealueella tai hankkeen vaikutusalueella. Nyt kysymyksessä oleva pieneliöiden yhteisö saattaa muodostaa sellaisen erityisen luonnonolosuhteen, jonka huonontaminen on luvan myöntämisen esteenä. Ainakin toiminnan pölypäästöt saattavat vakavasti häiritä nyt kysymyksessä olevia pieneliöitä ja siten huonontaa alueen erityisiä luonnonolosuhteita. HAO ei katsonut voivansa selvitysten puuttuessa ottaa kantaa siihen, olisiko toimintaa ollut mahdollista harjoittaa pilaamatta alueen erityisiä luonnonolosuhteita eikä luvan hakija ollut ilmaissut olevansa valmis tekemään lisäselvityksiä. Sen vuoksi HAO hylkäsi valitukset. Asia on vireillä KHO:ssa.

2.1.3 LSL:n ja muun lainsäädännön suhteet

Ympäristön käyttöä koskevissa säädöksissä on järjestetty yhteys LSL:n mukaiseen suojeluun siten, että niiden mukaisissa menettelyissä on nimenomaisten säännösten perusteella otettava LSL huomioon. LSL:n nojalla tehtyyn suojelupäätökseen perustuvan suojelun huomioon ottamisen lisäksi kysymykseen voi tulla suoraan LSL:n säännökseen perustuva suojelu, joka ei edellytä rajaus- tai muuta päätöstä (LSL 39.2 § ja 49 §). Mahdollinen ristiriita LSL:n kanssa on ratkaistava ensin ja luonnonsuojelun hyväksi.⁴ Ympäristön käyttöä koskevia lakeja sovellettaessa LSL:n mukainen suojelu määrittää vain suojelun vähimmäistason siinä mielessä, että niissä on myös kutakin menettelyä koskevia luontoarvoja turvaavia säännöksiä. Sellaisia ovat YSL:n erityisten luonnonolosuhteiden huonontuminen ja MAL:n kauniin maisemakuvan turmeltuminen luvan myöntämisen esteenä. Yleiselle ja yksityiselle edulle aiheutuvia haittoja VL:n intressivertailussa koskevat säännökset antavat tilaa myös luonnonarvojen huomioon ottamiselle.

Erikseen ei ole säädetty siitä, että mahdollisesti tarvittava lupa suojelusta poikkeamiseen olisi ratkaistava ensin. Oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että tämä olisi pääsääntö. Tällä kannalla KHO oli Viirusuota (Outokumpu) koskevassa päätöksessään KHO 2006:7, jossa luontotyypin suojeleminen vesilain nojalla rinnastettiin suojeluun LSL:n nojalla ja katsottiin, että esikysymyksenä oli ratkaistava oikeus suojelusta poikkeamiseen.

Ensisijaisuusjärjestys ei ole poikkeukseton. Joskus LSL 49 §:ään perustuvan suojelun tarve voi ilmetä lupakäsittelyn kestäessä eikä ehkä olisi mielekäästä siirtää päätöksen tekemistä siihen saakka, että poikkeuskäsittely on lainvoimaisesti ratkaistu. Tällöin on voitu luvan myöntämisen ehdoksi asettaa, että myönteinen päätös poikkeushakemukseen saadaan.

Viemäriputken upottamista Mustionjoen pohjaan koskevassa asiassa KHO päätöksellään 2006:35 katsoi, että lupa voitiin myöntää siten, että kysymys LSL:n 49.3 §:ssa tarkoitettua poikkeuksen tarpeellisuudesta vuollejokisimpukan siirtämiseen selvitetään erikseen. Rakentamista ei kuitenkaan voida aloittaa ilman lainvoimaista päätöstä poikkeuksesta. Vastaavasti Sierilän voimalaitosta koskevassa PSAVI:n päätöksessä 31.5.2011, 32/11/2 (ei lainvoimainen) on määrätty, että ennen rakentamistöiden aloittamista on hankittava LSL 49 §:n mukainen poikkeuslupa laaksoarhopopulaatioiden hävittämiselle ja LSL 48 §:n mukainen poikkeuslupa alppikirjokääriäisen esiintymispaikan hävittämiselle tai heikentämiselle, joka esiintymispaikka oli lainvoimaisella päätöksellä rajattu. Myös PSAVI:n päätöksellä 23.1.2012, 5/12/1 (ei lainvoimainen), joka koskee turvetuotantoa Varpasuolla (Oulu), on jätetty poikkeus LSL 49 §:ssä tarkoitettua luontodirektiivin liitteessä IV(a) mainitun viitasammakon suojelusta hankittavaksi jälkikäteen.

⁴ *Suvantola ja Similä* 2011, s. 242.

KHO lausui LSL 49.3 §:n mukaisen poikkeusluvan hakemisesta suhteessa muihin menettelyihin valtatie 19 varten rakennettavaa eritasoliittymää koskevan päätöksen 2012:6 perusteluissa, että lupaa voidaan hakea, kun hanke on riittävästi yksilöity ja poikkeamisluvan lupaharkintaan on riittävät selvitykset. Mahdollinen lupa voidaan myöntää vain hakemuksen mukaiseen hankkeen toteuttamiseen, mutta hankkeen toteuttaminen voi yksilöityä luvan myöntämisen jälkeen siten, ettei hanke muutu olennaisesti. Poikkeamislupa on edellytys muiden viranomaispäätösten tekemiselle, jotta ne eivät olisi ristiriidassa LSL:n kanssa.

LSL 49 §:ää on luonnollisesti noudatettava siinäkin tapauksessa, että suojellun eliölajin esiintymisen hankealueella ilmenee vasta lupapäätöksen antamisen jälkeen, jolloin oikeus suojelusta poikkeamiseen on hankittava ennen kuin myönnettyä lupaa voidaan hyödyntää.

Ympäristön käyttöä koskevassa päätöksenteossa on luvan hakijalla velvollisuus esittää ratkaisun tekemistä varten riittävät tiedot, vaikka viranomaisen voikin niitä virallisperiaatteen mukaan täydentää. Tämä velvollisuus kattaa ne tiedot, jotka ovat tarpeen LSL:n huomioon ottamisen arvioimiseksi. Silloin, kun luontoarvot liittyvät myös sektorilainsäädännön mukaisiin luvan myöntämisen edellytyksiin, voi olla vaikea erottaa toisistaan niihin ja LSL:n huomioon ottamiseen liittyviä selvityksiä eikä erottaminen ehkä ole tarpeenkaan.

Turvetuotannon osalta on olemassa runsaasti luontoselvitysten sisällyttämistä lupahakemukseen koskevaa ratkaisukäytäntöä. AVI:t ovat pyrkineet kehittämään käytännön lupakäsittelyn avuksi soveltuvia kriteerejä, joilla luontoselvitysten tason riittävyttä voitaisiin arvioida. AVI:ien turveryhmässä on listattu selvityksille asetettavia vaatimuksia.

Selvitysvelvollisuuden laajuudesta sopii esimerkiksi seuraavassa jaksossa LSL 49 §:n kohdalla se-
lostettu Saarisuon turvetuotantoa koskeva HAO:n päätös.

2.1.4 Luonnonsuojelulain suojelustatukset

LSL:ssa on säädetty useista erilaisista suojelun lajeista. Alla oleva jaottelu ja se, mitä LSL kussakin tilanteessa edellyttää, perustuu Naturaa lukuun ottamatta pääosin ympäristöhallinnon verkkopalvelussa julkaistun työryhmän muistion *Turvetuotantoalueen lupahakemuksen luontoselvitykset* 5.2.2009 liitteenä 3 olevaan taulukkoon *Esimerkkejä lajeista ja luontotyypeistä, joita voi esiintyä turvetuotantoon suunnitellulla suoalueella*.

Ratkaisukäytännöstä on tässä etsitty esimerkeiksi ensi sijassa sellaisia, joissa LSL:n mukainen suojelu on ollut esillä selvityksen toimeksiantoon kuuluvia lakeja sovellettaessa.

Natura

LSL 65 §

Jos hanke yksistään tai yhdessä muiden hankkeiden kanssa todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura-verkostoon, on vaikutukset arvioitava. Sama koskee sellaista hanketta tai suunnitelmaa alueen ulkopuolella, jolla todennäköisesti on alueelle ulottuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

Natura-suojelu on siinä mielessä tehokasta, että myös alueen ulkopuolelta tulevat vaikutukset ovat kiellettyjä, jos merkittävä heikentyminen kohdistuisi juuri niihin luonnonarvoihin, joiden perusteella alue on otettu Natura-verkoston. Poikkeus suojelusta on periaatteessa mahdollinen, mutta LSL 66 §:n mukaiset edellytykset sille ovat tiukat.

Suojelun toteutumista tehostaa arviointi- ja lausuntomenettely. Menettely on tavallaan kaksivaiheinen. Ensin arvioidaan, onko varsinainen arviointi- ja lausuntomenettely tarpeen, ja jos vastaus on myönteinen, laaditaan varsinainen arviointi ja pyydetään siitä lausunnot. Natura-suojelun vaikutus ympäristöllisissä lupamenettelyissä on tuottanut runsaasti sekä arvioinnin tarvetta että suojelun vaatimuksia koskevaa ratkaisukäytäntöä.

Vuosaaren sataman rakentamista koskevassa päätöksessä KHO 2002:64 olivat esillä ratkaistavana olevan hankkeen ja muiden tiedossa olevien hankkeiden yhteisvaikutukset, jotka oli päätöksen mukaan otettava huomioon Natura-alueella tapahtuvia vaikutuksia arvioitaessa. Vaikka hanke heikensi alueen luonnonarvoja, ei se kuitenkaan merkittävästi heikentänyt niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi kohde oli sisällytetty Natura 2000 -verkoston. Natura-suojelu ei sen vuoksi ollut esteenä vesilain mukaisen luvan myöntämiselle ja hankkeen toteuttamiselle.

Arviointi- ja lausuntomenettelyn edellyttämisen kynnystä voidaan pitää alhaisena. Turvetuotantoa Kaitasuolla (Urjala) koskevassa asiassa KHO kumosi ja palautti uudelleen käsiteltäväksi ympäristölupa-asian, kun noin 34 ha:n suuruisen tuotantoalueen vesistö päästöjen vaikutuksista Natura-alueeseen ei ollut tehty arviointia, KHO 2008:72.⁵ KHO viittasi vuosikirjatiivistelmän yhteydessä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuun C-127/02 ("Waddenzee" t. "Vattimeri"), jossa omaksutun linjauksen mukaisesti hanke tai suunnitelma voidaan hyväksyä, kun tieteellisen arvioinnin perusteella ei jää järkevää epäilyä hankkeen haitattomuudesta.⁶

Kirkkonummella sijaitsevaa kaivosvaltausta koskevan ratkaisun KHO 2005:42 mukaan arviointi- ja lausuntomenettelystä päättäminen edellytti kaivoslain mukaan yksityiskohtaista selvitystä, kun kaivoshanke sijaitsi Natura-alueen välittömässä läheisyydessä. Selvityksen riittävyttä arvioitaessa oli otettava huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevä, luontodirektiivin⁷ 6 artiklan 3 kohdan tulkinnassa sovellettava ennalta varautumisen periaate. Valtauskirjan antamista koskeva asia palautettiin kauppa- ja teollisuusministeriölle uudelleen käsiteltäväksi mm. sillä perusteella, että ministeriöllä ei ollut ollut käytettävissään riittävää selvitystä sen arvioimiseksi, oliko asiassa suoritettava LSL 65 §:ssä edellytetty arviointi- ja lausuntomenettely.

Natura-vaikutuksia on pyritty estämään hanketta rajoittavin lupamääräyksin. Näin meneteltiin esimerkiksi Virttaankankaan tekopohjavesihankkeen vesitalouslupaa koskevassa asiassa, KHO 2008:58. Sikäli kuin raakaveden imeytystä oli tarkoitus suorittaa Natura-alueilla, oli toimintaa rajoitettu ajallisesti, jotta kasvillisuudessa ei tapahtuisi rehevöitymisen vuoksi muutoksia. Imeytysaltaiden rakentaminen oli kielletty Natura-alueilla niiden peruuttamattomien vaikutusten vuoksi.

⁵ Palautuksen jälkeen hakija peruutti hakemuksen ja pani sitten vireille samaa aluetta koskevan uuden hakemuksen, jossa vesien johtamissuunta on toinen. Hankkeelle on myönnetty lupa päätöksellä LSSAVI 30.12.2011, 182/2011/1 (ei lainvoimainen) huolimatta vastustuksesta, joka perustui sekä tuotantoalueen luonto- ja virkistyskäyttöarvoihin että vesistövaikutuksiin.

⁶ Arviointikynnyksestä ja arviointivelvollisuuden laajuudesta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa ks. *Suvantola – Similä* 2011, s. 85–87.

⁷ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppejen sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

Pohjavedenottoa Salon ja Kiikalan alueilta koskevassa asiassa olivat vastakkain yhdyskuntien vedenottotarpeet Salon seudulla ja vedenoton vaikutusalueen huomattavat, mm. Natura-suojelun piirissä oleviin luontotyyppisiin perustuvat luontoarvot. KHO katsoi päätöksellään 2005:57, että luvan myöntämisen edellytykset olivat kuitenkin olemassa, kun annettiin mm. otettavan pohjaveden enimmäismäärää riittävästi rajoittavat lupamääräykset.

Natura-vaikutusten perusteella on hakemuksia myös hylätty. VHAO kumosi luonnonsuojelupiirin valituksesta AVI:n päätöksen ja hylkäsi hakemuksen Kallasuon (Pudasjärvi) turvetuotannon ympäristölupa-asiassa päätöksellään 19.9.2011, 11/0242/1 (ei lainvoimainen). Perusteena olivat sekä vesistövaikutukset että merkittävä heikennys Natura-alueen luonnonarvoihin. HAO piti hanketta myös vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden vastaisena. HAO päätyi tähän ratkaisuun siitä huolimatta, että ELY-keskus ei ollut katsonut Natura-alueella aiheutuvien vaikutusten estävän luvan myöntämistä.

Jos lupa ei ole ollut myönnettävissä substanssilain perusteella, ei Natura-arvoihin aiheutuviin vaikutuksiin ole ollut tarpeen ottaa kantaa. Nuolisuo (Ranua) turvetuotantoa koskevassa asiassa KHO päätöksessään 29.2.2008 T 404 katsoi, ettei asiassa saadun selvityksen perusteella ollut varmistettavissa, että hanke ei heikennä merkittävästi niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Koska lupahakemus kuitenkin oli hylättävä YSL 42.1 §:n perusteella, ei ollut tarpeen ottaa kantaa siihen, olisiko Natura-arvojen huomioon ottaminen estänyt luvan myöntämisen. Tuotantoalueen kuivatusvedet olisi johdettu Litokairan Natura-alueen halki, mihin oli viitattu sekä YLV:n että HAO:n päätösten perusteluissa. Luvan hakija oli valituksessaan vedonnut siihen, että valtioneuvoston päätöksessä 20.8.1998 Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotukseksi oli lausuttu ehdotukseen sisältyvän alueita, joiden välittömässä läheisyydessä on turvetuotannossa olevia tai siihen varattuja ja hankittuja soita ja että näillä soilla voidaan harjoittaa turvetuotantoa tai johtaa turvetuotannon kuivatusvesiä Natura-alueille. Luvan hakija esitti, että Nuolisuo oli yksi tässä tarkoitetuista soista. KHO ei antanut tälle seikalle merkitystä lupaharkinnassa.

Suojellut luontotyypit

LSL 29§

Pykälässä lueteltujen luontotyyppien sellainen muuttaminen, että ominaispiirteet vaarantuvat, on kielletty. Kielto tulee voimaan, kun ELY-keskus on tehnyt rajauspäätöksen (30.1 §). LSA 10 §:ssä on tarkempi selostus siitä, mitä LSL 29 §:ssä luetelluilla luontotyypeillä tarkoitetaan.

KHO:n ratkaisun 2004:45 mukaan veneväylän kaivamista merialueelle Porissa koskevassa asiassa oli alueen luontoarvot otettava huomioon harkittaessa VL:n mukaisen luvan myöntämisen edellytyksiä siitä huolimatta, että alueelle ei vielä ollut tehty LSL 30 §:n edellyttämää rajauspäätöstä. Kysymyksessä oli LSL 29 §:ssä ja LSA 10 §:ssä tarkoitettu merenrantaniitty. Luvan myöntämisen arviointi edellytti intressivertailun suorittamista. Hakemus hylättiin sillä perusteella, että sekä yleisiin että naapureiden yksityisiin etuihin katsottiin kohdistuvan menetyksiä, joihin verrattuna kiinteistölle koitua hyötyä ei ollut huomattava.

Luontodirektiivin tiukkaa suojelua vaativat lajit

Eläinlajit: Luontodir. 12 artikla, liite IV (a), LSL 39 § ja 49 §

Kasvilajit: Luontodir. 13 artikla, liite IV (b), LSL 42 § ja 49 §

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeelliset toimenpiteet ko. lajien suojelemiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa meillä lajien rauhoittamista sekä eläinlajien osalta erillistä säännöstä ja ko. lajien sisällyt-

tämistä LSA:n liitteeseen 5. Liitteen IV (a) eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Suomella on poikkeama tiukasta suojelusta sudelle poronhoito-alueella ja euroopanmajavalle.

Luontodirektiivin liitteessä IV(a) mainittuihin eläinlajeihin sovelletaan LSA 23 §:n mukaan LSL 49.1 §:a, jos ne esiintyvät Suomessa luonnonvaraisina. Suomessa esiintyvät liitteen IV(a) eläinlajit on lueteltu LSA:n liitteessä 5.

Saarisuota koskevasta VHAO:n ratkaisusta voi päätellä, että sekä selvitysten sisältö että virallisperi-aate on ymmärrettävä varsin laajaksi, kun harkitaan LSL 49 §:n mukaisen suojelutarpeen arvioimiseksi tarpeellisten selvitysten riittävyttä. HAO määräsi LSL:n 49 §:ssä tarkoitetun suojelutarpeen arvioimiseksi tarpeellisista selvityksistä turvetuotantoa Saarisuolla (Vaala ja Utajärvi) koskevassa päätöksessään 5.5.2010, 10/0242/3 (lainvoimainen) kumotessaan ja palauttaessaan asian AVI:lle. HAO lausui, että kosteikkoympäristössä voivat luontodirektiivin liitteessä IV (a) mainittuja lajeja olla mm. viitasammakko sekä eräät perhos-, korento- ja sukeltajalajit. AVI oli hylännyt hakemuksen muilla perusteilla. Valittajana oli vain luvan hakija, joka oli valituksessaan mm. ilmoittanut muuttavansa suunnitelmaa, mikä lienee ollut merkittävä syy palautusratkaisuun. Tässä tilanteessa ei HAO:lla luonnollisestikaan ollut käsiteltävänään valituksessa esitettyä LSL 49 §:ään perustuvaa vaatimusta.

Hajuheinäesiintymä sai LSL 49 §:n nojalla tehokkaalta vaikuttavaa suojaa kallionlouhintaa ja murskausta koskevassa ympäristölupa-asiassa, jonka KHO ratkaisi päätöksellään 2007:18. Hajuheinä on luontodirektiivin liitteessä IV (b) tarkoitettu kasvilaji sekä LSA:n nojalla rauhoitettu kasvilaji ja uhanalainen laji. Hajuheinäesiintymän turvaamiseksi louhinnan ja murskauksen mahdollisilta pöly- ja valumavesivaikutuksilta KHO lisäsi uuden lupamääräyksen luvan saajan velvollisuudesta selvittää toimintansa vaikutuksia hajuheinäesiintymään etukäteen laaditun suunnitelman perusteella, jolle oli hankittava alueellisen ympäristökeskuksen hyväksyminen ennen kuin toiminta saatiin aloittaa. Selvityksen perusteella kunnan ympäristönsuojeluviranomainen saattoi tarvittaessa erikseen täydentää myöntämäänsä lupaa. Jos selvitys osoittaa hajuheinäesiintymän olevan häviämisaarassa louhinnan tai murskauksen takia, toiminta on tarpeellisilta osin keskeytettävä, jollei ympäristökeskus myönnä LSL 49.3 §:ssä tarkoitettua poikkeusta.

PSAVI edellytti Sierilän voimalaitoksen rakentamiseen myöntämässään vesilain mukaisessa päätöksessään 31.5.2011, 32/11/2 (ei lainvoimainen), että luvan saajalla on ennen töiden aloittamista oltava lainvoimainen poikkeuslupa rakentamisen johdosta tuhoutuvien laaksoarhojen hävittämiselle. Laaksoarho on uhanalainen ja LSL 42 §:n mukaisesti rauhoitettu kasvilaji. Lisäksi se on luontodirektiivin liitteen IV (b) tarkoittamaa tiukkaa suojelua vaativa kasvilaji.

EY:n komission puututtua asiaan jätettiin lainmuutoksella 76/2003 LSL 49.1 §:sta pois ilmaus ”selvästi luonnossa havaittavien”.⁸ KHO:n metsälain mukaista metsänkäyttöilmoitusta koskevassa ratkaisussa 2003:38 oli jo katsottu, että luontodirektiivi oli Suomessa pantu tältä osin puutteellisesti täytäntöön.

⁸ Muutoksen taustasta ja sen liittymisestä liito-oravan suojeluun ks. HE 76/2003 vp yksityiskohtaiset perustelut LSL 49.1 §:n kohdalla.

Liito-oravan suojelu on usein ollut esillä julkisuudessa. Poikkeus suojelusta on ollut myönnettävissä esimerkiksi valtatie E18 rakentamista varten.⁹

KHO:n ratkaisussa 2012:6, jonka vuosikirjatiivistelmässä ovat esillä ELY-keskuksen vastuualueiden tehtävät, katsottiin poikkeuksen myöntämisen edellytysten olevan olemassa, kun valtatie 19 varten Nurmossa tarvittavan eritasoliittymän rakentaminen sitä edellytti liito-oravien ja pienlepakoiden osalta. KHO lausui, että liito-oravakanta Etelä-Pohjanmaalla Seinäjoen ympäristössä on suhteellisen vahva ja että lepakoille sopivia alueita on muutoin alueella runsaasti. Tehtyjen selvitysten ja kirjallisuusarvioiden mukaan poikkeamisluvasta ei aiheudu liito-oravan tai lepakoiden alueellisen tai Suomen kannan osalta suotuisan suojelutason heikentymistä. KHO viittasi perusteluissaan siihen, mitä luontodirektiivissä on poikkeuksen edellytyksistä säädetty.

Rauhoitetut eläinlajit

LSL 39 § ja 48 §

Kiellettyä on rauhoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden:

- 1) tahallinen tappaminen tai pyydystäminen;
- 2) pesien sekä munien ja yksilöiden muiden kehitysasteiden ottaminen haltuun, siirtäminen toiseen paikkaan tai muu tahallinen vahingoittaminen; ja
- 3) tahallinen häiritseminen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänkierron kannalta tärkeillä paikoilla.

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

Rauhoitetuista eläinlajeista on säädetty LSA 18 §:ssä ja LSA:n liitteissä 2.

LSL:ssa tarkoitetut suuret petolinnut on lueteltu LSA 19 §:ssä.

LSL 39.2 §:n suurista petolinnuista sääksi eli kalasääski, jota nimeä ratkaisuissa näytetään säännömukaisesti käytettävän, on ollut useasti esillä turvetuotannon ympäristöluvituksessa. Kalasääski (Pandion haliaetus) on LSL:n nojalla rauhoitettu ja lintudirektiivin (79/409/ETY) artiklassa 1 tarkoitettu lintu, joka mainitaan lintudirektiivin liitteessä 1. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan liitteessä 1 mainittujen lajien elinympäristöjä on suojeltava erityistoimin, joilla varmistetaan lajien eloonjääminen ja lisääntyminen niiden levinneisyysalueella. Direktiivin 5 artiklassa kielletään munien ja pesien tuhoaminen, vahingoittaminen tai siirtäminen sekä lintujen häirintä erityisesti lisääntymis- ja jälkeläisten kasvatusaikana.¹⁰

Pieni-Huppion (Juva) turvetuotantoa koskevassa asiassa, jossa on annettu KHO:n päätös 23.12.2011 T 3743, luvan hakija piti pesinnän turvaamiseksi riittävänä kalasääsken pesästä 200 metrin etäisyydelle saakka ulottuvan suojavyöhykkeen jättämistä ja sitä, että eniten melua aiheuttavia alueen kuntoonpanotöitä ei suoritettaisi 15.4.–15.8. välisenä aikana. Luvan hakija oli myös valmis kustanta-

⁹ Ks. valtatie 1(E18) rakentamista välillä Muurla-Lohja varten Uudenmaan ympäristökeskuksen päätöksellä myönnettyistä poikkeusluvista ja niiden perusteista tiedote ympäristöhallinnon verkkopalvelussa osoitteessa www.ymparisto.fi > Uusimaa > Tiedote- ja julkaisu... > Tiedotearkisto > Tiedotteet 2004 > Poikkeuslupa liito-oravan suojelusta myönnetty valtatie 1:n (E18) rakennushankkeelle, <http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=83312>. Kysymyksessä olevaa asiaa koskevat KHO:n ratkaisut 2003:98 ja 2003:99.

¹⁰ Kalasääsken suojelua on kuvattu näin esim. HAO:n Kirkkosuon turvetuotantoa koskevassa päätöksessä 3.9.2009, 09/0433/3.

maan kahden tekopesän rakentamisen asiantuntijoiden toimesta sopiviin paikkoihin seutukunnalla. ISAVI oli päätöksellään 26.2.2009, 29/09/2 hylännyt hakemuksen perustellen ratkaisuaan sekä läheiselle Natura-alueelle aiheutuvilla vaikutuksilla että sillä, että kalasääsken pesäpuun säilyminen käytössä edellyttäisi avoimessa vähäpuustoisessa suomaastossa selvästi laajempaa suojavyöhykettä kuin esitettyä 200 metriä. HAO (25.11.2009, 09/0650/3) ja KHO pysyttivät AVI:n päätöksen lopputuloksen. KHO lausui vielä kalasääsken suojelun huomioon ottamisesta, että sen lisäksi, että kalasääsken pesäpuu on LSL 39.2 §:n mukaan rauhoitettu, on sanotun pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan kalasääsken tahallinen häiritseminen kielletty, etenkin sen lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänkierron kannalta tärkeillä paikoilla. Kalasääski on lintudirektiivin liitteessä I tarkoitettu laji ja sen suojelua koskevat myös lintudirektiivin 4 artiklan 4 kohdan tavoitteet.

Kalasääsken suojelun edellyttämät vaatimukset tulivat esille Kirkkosuon (Kitee) turvetuotannon ympäristölupa-asiassa, jossa osalle hakemuksen mukaista aluetta myönnettiin lupa, mutta osaksi hakemus hylättiin. HAO katsoi palautuspäätöksessään 23.8.2007, 07/0255/1, että pesinnän turvaamiseksi ja pesimäaikana aiheutuvan merkittävän haitan vähentämiseksi on rauhoitetun pesäpuun ympärille määrättävä riittävä suoja-alue. Lupamääräyksellä ei kuitenkaan tule tarpeettomasti rajoittaa lupaedellytykset täyttävää toimintaa. Kalasääsken pesintää tulee turvata sekä suojavyöhykkeen avulla että asettamalla tarvittavat rajoitteet toiminnalle kalasääsken pesintäaikana. Sillä ei ollut ratkaisevaa merkitystä, että pesämateriaali oli pudonnut. ISYLV antoi palautuksen jälkeisessä lupapäätöksessään 18.7.2008, 78/08/2 lupamääräykset aumojen sijoittamisesta vähintään 500 m:n päähän pesäpuusta sekä rajoituksista tuotannolle ja kunnostustoimille 15.4.–1.7. väliseksi ajaksi. Sen sijaan osalle hakemuksen mukaista aluetta ei myönnetty lupaa mm. sen vuoksi, että kalasääsken pesintää ei olisi voitu turvata riittävästi, jos lupa olisi myönnetty. Päätöksessä todettiin, että ympäristökeskuksen mukaan Kirkkosuon sääksipari rakensi vuoden 2007 kesällä uuden pesän aiemmin pudonneen tilalle ja kasvatti lentoon kolme poikasta. HAO oli päätöksessään 3.9.2009, 09/0433/3 samaa mieltä. KHO pysytti päätöksen kalasääsken suojelua koskevilta osin päätöksellään 29.3.2011 T 860.

Rauhoitetut kasvilajit (luku 5.3)

LSL 42 § ja 48 §

Rauhoitetun kasvin tai sen osan poimiminen, kerääminen, irtileikkaaminen, juurineen ottaminen tai hävittäminen on kielletty. Koskee soveltuvin osin myös kasvin siemeniä.

Rauhoitetuista kasvilajeista on säädetty LSA 20 §:ssä ja LSA:n liitteissä 3(a, b ja c).

LSL 42 §:n tarjoama suoja vaikuttaa 49 §:n suojaa heikommalta KHO:n ratkaisun 21.2.2008 T 315 valossa, joka koski ympäristöluvan myöntämistä turvetuotantoon Kupsussuon alueella Yli-Iin kunnassa. Kysymyksessä olevat suovalkku ja kiiltosirppisammal on mainittu LSA:n liitteessä 3(a) ja kiiltosirppisammal lisäksi liitteessä 4 sekä luontodirektiivin liitteessä II. Asiassa oli KHO:ssa kysymys ympäristöluvan myöntämisen ja lupamääräysten antamisen edellytyksistä vain siltä osin, oliko LSL:n nojalla ollut perusteita rajoittaa turvetuotantoaluetta rauhoitettujen kasvilajien hävittämisen ehkäisemiseksi. Sitä vastoin toiminta-alueen tai sen lähialueen vesitalouden muuttaminen tavalla, joka voi muutoin vaikuttaa alueen luonnonarvoihin, ei ollut seurausta YSL:ssä tarkoitettusta päästöstä aiheutuvasta ympäristön pilaantumisesta. Kupsussuon pohjoisosissa oli havaittu suovalkun ja kiiltosirppisammalen esiintymiä. Suon pohjoisosan vesitaloudesta esitetty huomioon ottaen ei ollut poissuljettua, että turvetuotannon kuivattava vaikutus muuttaa suon pohjoisosan vesitaloutta. Kun kuitenkin otettiin huomioon etäisyys tuotantoalueelta kiiltosirppisammalen ja suovalkun

lähimpiin esiintymiin sekä LSL:n 42.2 §:n ja 48 §:n säännökset rauhoitettujen lajien hävittämisestä, sanottujen rauhoitettujen kasvien esiintymät tulivat YSL:n 41.3 §:ssä edellytetyllä tavalla riittävästi huomioon otetuiksi, kun turvetuotantoa rajattiin KHO:n päätöksessä edellytetyllä tavalla. Tuotantoaluetta oli rajattu sen pohjoisosasta jo YLV:n päätöksellä. HAO oli edelleen pienentänyt tuotantoaluetta. KHO palautti rajauksen YLV:n päätöksen mukaiseksi.

Erityisesti suojeltavat lajit

LSL 47§

Asetuksella erityisesti suojeltavaksi säädetyn uhanalaisen eliölajin esiintymispaikan hävittäminen ja heikentäminen on kielletty. Kielto tulee voimaan, kun ELY-keskus on tehnyt rajauspäätöksen.

PSAVI on Sierilän voimalaitoksen lupapäätöksessä 31.5.2011, 32/11/2 (ei lainvoimainen) edellyttänyt, että LSL 47 §:ssä tarkoitetun apilakirjokääriäisen esiintymispaikan, jota koski rajauspäätös, esiintymispaikan hävittämiseen on luvan saajalla oltava lainvoimainen poikkeuslupa ennen rakennustöiden aloittamista. Apilakirjokääriäinen on sekä uhanalainen että erityisesti suojeltava laji. Esiintymispaikka jäisi voimalaitoksen rakentamisen yhteydessä suurimmaksi osaksi veden alle.

Kirkkosuon (Kitee) turvetuotantoa koskevassa KHO:n ratkaisussa annettiin merkitystä paitsi LSL 47 §:ssä tarkoitetun kasvin esiintymiselle myös sille, että alueella saattaa olla kasvin siemeniä ja sen esiintyminen on siten myöhemmin mahdollista. Kysymys oli suunnitellun turvetuotannon vaikutusalueella Kirkkojärven Potoskanlahdessa olevista notkeänäkinruohon ja hentonäkinruohon esiintymistä. ISYLV oli hylännyt hakemuksen osittain päätöksellään 18.7.2008, 78/08/2 perustellen ratkaisua mm. sillä, että toiminnan vaikutusalueella oli havaittu hentonäkinruohon ja notkeänäkinruohon esiintymiä. Ne on luokiteltu valtakunnallisesti erittäin uhanalaisiksi ja ne ovat LSL 47 §:ssä tarkoitettuja erityisesti suojeltavia lajeja. Tutkimusten mukaan näkinruohot ovat erityisen herkkiä veden samentumiselle ja muun vesikasvillisuuden lisääntymiselle ravinnetason nousun myötä. VHAO totesi päätöksessään 3.9.2009, 09/0433/3, jolla se pysytti YLV:n päätöksen lopputuloksen, että kesällä 2008 tehdyssä sukelluskartoituksessa Potoskanlahdessa ei ollut tavattu näkinruohoja. Ympäristökeskuksen KHO:lle toimittamassa vastineessa mainittiin, että hentonäkinruohoa oli kesän 2009 kartoituksissa löydetty toiminnan vaikutusalueella suppealta alueelta ja että Potoskanlahti saattaa ylläpitää elävää siemenpankkia, koska hentonäkinruoho on kasvanut siellä ainakin 1990-luvun loppupuolella. KHO viittasi päätöksessään 29.3.2011 T 860, jolla se muutoin pysytti HAO:n päätöksen, siihen, mitä ympäristökeskus oli vastineessaan lausunut hentonäkinruohon esiintymisestä. KHO lausui, että ei voitu pitää poissuljettuna, että Kiteenjärvessä edelleen esiintyy hentonäkinruohoa toiminnan vaikutusalueella.

Uhanalaiset lajit

LSL 46§

Lajin luontainen säilyminen Suomessa vaarantunut; oltava selvillä esiintyykö hankealueella.

Silmälläpidettävät ja alueellisesti uhanalaiset lajit

Lajien tarkkailu aiheellista kannan kehityksen tai koon perusteella; oltava selvillä esiintyykö hankealueella.

Suomen vastuulajit

Lajien säilyttämisellä Suomella merkittävä vastuu; oltava selvillä esiintyykö hankealueella.

Lempaatsuon turvetuotannon ympäristölupa-asiassa oli kysymys useista suojelun perusteista.

ISAVI:n päätöksessä 28.9.2011, 88/2011/1 (ei lainvoimainen), jolla hakemus asian palauttamisen jälkeen hylättiin, on osana YSL:n 6 §:ssä tarkoitettua sijoituspaikan arviointia todettu, että Lempaatsuon lettoalueella esiintyy runsaana ja elinvoimaisena punakämmekkää ja kaitakämmekkää, jotka molemmat ovat Etelä-Suomessa rauhoitettuja kasveja. Lisäksi kaitakämmekkä kuuluu luonnonsuojelulain 46 §:n tarkoittamiin uhanalaisiin lajeihin, jotka on lueteltu luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 4. Lempaatsuon alueella esiintyy useita alueellisesti uhanalaisia lettosammalia, joista matosammalta ja lettohammassammalta on Keski-Suomessa löydetty vain Lempaatsuolta. AVI viittasi KHO:n ratkaisussa 2010:32 lausuttuun siitä, että vaikutukset sijoituspaikan luonnonarvoihin on osaltaan otettava huomioon ratkaistaessa sijoituspaikan soveltuvuutta. Ympäristöluvan myöntämisen edellytysten ei katsottu täyttyvän kun otettiin huomioon, mitä päätöksen perusteluissa oli todettu sijoituspaikan soveltuvuudesta, parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamisesta sekä ympäristön pilaantumisen merkittävydestä ja erityisten luonnonolosuhteiden huonontumisesta. Hakemus hylättiin.

ELY-keskus oli Lempaatsuon turvetuotannon hakemuksesta antamassaan lausunnossaan todennut, että lettorämeen lajistoon kuuluvat mm. luonnonsuojelulaille Oulun läänin eteläpuolella rauhoitetut ja uhanalaisarvioinnin mukaan uhanalaiset kaitakämmekkä ja suopunakämmekkä. Lempaatsuo on yksi elinvoimaisimmista suopuna- ja kaitakämmekän kasvupaikoista Keski-Suomessa. Kaita- ja suopunakämmekkä ovat herkkiä vesitalouden muutoksille ja niiden populaatiot ovat taantuneet myös monilla suojelusoilla, joiden vesitaloutta on aikanaan muutettu ojittamalla soiden laitaosia. Lettorämeen arvokkaaseen lajistoon kuuluvat myös alueellisesti uhanalaiset matosammal, lettohammassammal, kairasammal, lettokilpisammal ja kultasirppisammal. Matosammal ja lettohammassammal on Keski-Suomessa löydetty vain Lempaatsuolta. Lempaatsuolla kasvaa myös alueellisesti uhanalainen ja Suomen kansainvälisiksi vastuulajeiksi luokiteltu kurjenrahkasammal sekä niin ikään Suomen vastuulaji pallopäärahkasammal. Kurjenrahkasammalta esiintyy mm. turvetuotantoalueen rajauksella. Uuden uhanalaisarvioinnin (2010) mukaan Lempaatsuon lintulajistosta ovat uhanalaisia keltavästäräkki ja pohjansirkku. Pohjansirkku on Lempaatsuon vakituinen pesimälaji ja esimerkiksi vuoden 2005 linnustoselvityksen mukaan Lempaatsuolla pesi peräti viisi pohjansirkkupaaria. Turvetuotantoalueeksi haettu Lempaatsuon eteläosa on etenkin pohjansirkkun kannalta merkittävää pesimäympäristöä. Linnustoselvitysten mukaan Lempaatsuon alueelta on havaintoja seitsemästä silmälläpidettävästä lajista (sääksi, riekko, teeri, metso, käenpiika, kuukkeli ja niittykirvinen). Lempaatsuolla on tavattu useita lintudirektiivin liitteen I lajeja (laulujoutsen, sääksi, teeri, metso, kurki, liro, pohjantikka ja palokärki).

2.1.5 Vesilain luontotyyppisuojaus

Vesiluontotyyppien osalta kohdesuojelua on toteutettu vesilailla ja eräiden elinympäristöjen suojelun osalta metsälailla. Myös niiden osalta on mahdollisuus saada lupa poikkeamiseen. Kummankaan lain mukainen suojelu ei edellytä edeltävää rajauspäätöstä. Vesilain luontotyyppisuojaus on alaltaan yleistä, mitä tahansa hanketta koskevaa, mutta metsälain suojelu rajoittuu ainakin nimenomaisten säännösten perusteella metsälain soveltamisalaan.

Eduskunnan ympäristövaliokunta totesi vuoden 2011 vesilakia käsiteltäessä, *että että rakenteellinen ongelma puroja koskevassa lainsäädännössä sisältyy siihen, että useaan eri lakiin (esim. vesilaki, metsälaki, ympäristönsuojelulaki ja maankäyttö- ja rakennuslaki) perustuva sektorikohtainen sääntely ei mahdollista luonnontilaisten purojen kokonaistarkastelua luontotyyppinä, mikä olisi purojen suojelun tehostamisen kannalta välttämätöntä. Vesilain esitetty säännös koskee vain uomaa, eikä*

laajemmin uoman lähiympäristön käyttöä, koska nämä säännökset sisältyvät metsälakiin. Rajanveto eri lakien soveltamisalojen ja tehtävien välillä on kokonaisuutena epäselvä. Valiokunta pitää purojensuojelun tehostamiseksi välttämättömänä kokonaisvaltaisempaa tarkastelua jatkossa eri lakien välisistä suhteista ja tehtävistä luontotyypin suojelua koskevassa sääntelyssä.¹¹

Vesilailla suojeltujen luonnontilaisten pienvesien luonnontilasta voidaan myöntää oikeus poiketa edellyttäen, että kysymyksessä olevan vesiluontotyypin suojelutavoitteet eivät vaarannu, VL 2:11. Poikkeaminen edellyttää siihen myönnettyä oikeutta riippumatta siitä, minkälaista hanketta varten se on tarpeen. Toimivaltainen viranomaisena on AVI. Usein poikkeaminen liittyy vesitaloushankkeeseen, jolloin AVI:n on otettava kysymys poikkeuksen tarpeesta huomioon viran puolesta lupasiaa 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.

Siitä ei ole säädetty, miten laajalle vesilailla suojellun kohteen suoja on ymmärrettävä. Edellä lainatusta ympäristövaliokunnan mietinnöstä päätellen suojelua ei kaikin osin pidetä riittävän laajalle alueelle ulottuvana.

KHO:n ratkaisussa 16.8.2005 T 2024 oli kysymys rummun sijoittamisesta luonnontilaiseen uomaan metsätien rakentamista varten. HAO, jonka päätöstä KHO ei muuttanut, oli katsonut, että vesilain mukaan suojeltavaan uomaan kuului koko ympäröivä noroluonto reunakasvillisuuksineen.¹²

Vesilain mukaisen suojelun alueellinen ulottuvuus oli esillä myös Viirusuota koskevassa KHO:n päätöksessä 2006:7. Sen mukaan suojelun kohteena on juuri asianomainen pienvesistö ja sen luontoarvot, vaikka kohde olisi osa laajempaa luonnontieteellistä tai vesitaloudellista kokonaisuutta. Suojelu kattaa pienvesistön lähialueen, joka on tarpeen sen suojelukohteen luonnontilan säilymiseksi. Säännös ei sen sijaan anna suojaa laajemmalle luontokokonaisuudelle, jonka osa pienvesistö on. Koko noin 300 ha:n laajuisen suon luonnontilaa ei siis voitu suojata ilman LSL:n mukaisia ratkaisuja.

PSAVI katsoi Sierilän voimalaitoksen lupapäätöksessä 31.5.2011, 32/11/2 (ei lainvoimainen), että yhden luonnontilaisen lähteen tuhoutuminen ei kokonaisuutena tarkastellen huomattavasti vaarantanut kyseisen luontotyypin suojelutavoitteita, kun otettiin huomioon, että selvitysten mukaan vastaavia lähteitä on 20 kilometrin säteellä Sierilän voimalaitoksesta 66. 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 tuotokyvyn säilyttämisestä. Luonnonsuojelulainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksen (HE 79/1996 vp.) mukaan vesistöä pienempien VL 1:2:ssa tarkoitettujen luonnontilaisten säilyttämisellä on biodiversiteetin kannalta erittäin suuri merkitys. Ne ovat tärkeitä elinympäristöjä ja leviämisteitä monille eliölajeille. Luonnontilaiset virtaavat purot ovat viime vuosikymmeninä ojitusten,

¹¹ Ympäristövaliokunnan mietintö 22/2010 vp.

¹² Ks. KHO:lle tehdyn valituksen ja alueellisen ympäristökeskuksen siitä antaman selityksen sisällöstä *Vihervuori* 2007, s. 143–145.

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.

Lupamääräykset saattavat olla tarpeen sen estämiseksi, että vesilain luontotyyppisuojelelun kanssa ristiriidassa olevia vaikutuksia ei aiheutuisi.

Pohjavedenoton vaikutukset luonnontilaisiin lähteisiin olivat esillä Sairakkalan pohjavedenottamon (Hollola) lupaa koskevassa KHO:n ratkaisussa 21.1.2005 T 140 (LRS). 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.¹³ 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.

2.1.6 Metsälain elinympäristösuojelu

Metsälain mukaisessa kohdesuojelelussa on erityispiirteitä, joiden vuoksi se eroaa jossain määrin niin LSL:n kuin VL:nkin suojelusta.¹⁴

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 suojelu ei edellytä rajauspäätöstä.

Metsälakia säädettyessä ei elinympäristösuojelun tavoitteena ollut niinkään suojata tiettyä luontotyyppiä sinänsä, vaan taata erilaisiin biotooppeihin ja metsän eri kehitysvaiheisiin sekä ekologiaan

¹³ *Vihervuori* (2007, s. 125–127) on käyttänyt Sairakkalan vedenottamon lupaa esimerkkinä luonnontilaisuuden arvioimisesta. Hän on käyttänyt samaa esimerkkiä (ibid., s. 132–133) käsitellessään luonnontilasta poikkeamisen kiellon suhdetta siihen ”päälupaan”, jolla jollekin hankkeelle myönnetään lupa.

¹⁴ Metsälain suojelua koskeviin näkemyksiini olen saanut virikkeitä OTK, MMM *Tero Laakson* kanssa käymästäni keskustelusta, josta eräät kannanototkin ovat peräisin. Luonnollisesti vastaan itse tulkinnoista.

tilanteisiin sopeutuneille eliöille riittävästi elinmahdollisuuksia. Metsäluonnon biologisen monimuotoisuuden ylläpitotavoitteen mainittiin olevan yhdenmukainen uusimman tutkimuksen kanssa.¹⁵ Luontotyypien suojaaminen sinänsä on tullut ajankohtaiseksi vasta myöhemmin.

Metsälain 10.2 §:ssä tarkoitettu suojelu voi jäädä toteutumatta siitä syystä, että kohteet jäävät tunnistamatta siitä huolimatta, että metsälaissa tarkoitettuja elinympäristöjä on järjestelmällisesti kartoitettu.¹⁶ Kartoitusta on tapahtunut paitsi nimenomaisessa elinympäristöjen kartoitusten tarkoituksessa suojelutilanteiden tunnistamista varten myös esimerkiksi kaavoituksen sekä valtion retkeilyalueiden hoito- ja käyttösuunnitelmien yhteydessä.

Metsälain mukaisen suojelun integroimisesta muuhun ympäristölliseen päätöksentekoon kuin metsänhoitoon ja -käyttöön ei ole säädetty. Metsälaissa tarkoitettut luontotyypit voivat kuitenkin vaarantua muunkin ympäristön käytön yhteydessä. Metsälakiin on tehty useita muutoksia lailla 822/2010, mutta muutokset eivät koskeneet elinympäristösuojelua eivätkä lain soveltamisalaa, jonka mukaan suojelun huomioon ottaminen ainakin nimenomaisesti säädettyinä määrätty.

Turvetuotantoalueen lupahakemuksen luontoselvityksiä koskevan työryhmän muistiossa 5.2.2009 on todettu metsälain 10 §:ssä tarkoitetuista luontotyypeistä, että metsälakia sovelletaan metsien hoitoon ja käyttöön metsätalousmaaksi luettavilla 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 määritelty, 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 suunnitelmassa 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 rajan neensa kysymyksessä olevat metsäsaarekkeet pois tuotantoalueesta. Valituksessaan se on ilmoittanut muuttavansa suunnitelmaa niin, että kuivatusvaikutusta ei esiinny. Tässä prosessuaalisessa asemellessä jäänee HAO:n kanta metsälain soveltamiseen saamatta, samoin siihen, olisiko AVI:n tarkoittamalla tavalla otettava huomioon luontotyypin ulkopuolella suoritettavan toimenpiteen vaikutus samaan tapaan kuin Natura-alueiden osalta on tehtävä.

LSSAVI tutki metsälain luontotyyppisuojelelta 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 vaati-

¹⁵ HE 63/1996 vp yksityiskohtaiset perustelut metsälakiehdotuksen 10 §:n kohdalla.

¹⁶ Pykälä 2007, s. 32; *Suvantola – Similä* 2011, s. 150–152.

muksiin 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 T 1975 perusteluissa, että YSL 41.1 §:n ja 41.3 §:n mukaan ympäristöluvan myöntämisestä harkittaessa ei noudateta, mitä metsälaisissa 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 väistyvä maankäyttömuoto, eivät metsälain säännökset tästäkään syystä olleet viranomaisen myöntämään ympäristölupaan 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 metsälaisissa 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 metsälaisissa 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 T 3653, että metsälain 10.2,6 §:ssä tarkoitettuja jyrkänteitä ja niiden välittömiä alusmetisiä, jotka ovat metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä elinympäristöjä, on samalla pidettävä 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.

2.2 Yleiskäytön suoja

Yleiskäytöksi tai jokamiehenoikeudeksi luokiteltavat oikeudet, kuten marjastus, sienestys, kalastus ja metsästyks joutuvat väistymään silloin, kun alue otetaan johonkin erityiseen käyttöön. Kalastus ja muut vesistön käyttöön perustuvat yleiskäyttömuodot saavat välillistä suojaa, kun vesistö päästöjä rajoitetaan tai niiden aiheuttaminen estetään jättämällä lupa myöntämättä. MAL:n mukainen kauniin maisemakuvan suoja koituu virkistyskäytön hyväksi. LSL:n mukainen suoja koituu usein virkistyskäytön hyväksi, mutta rauhoitusmääräyksistä riippuen voi myös olla sen esteenä.

Turvetuotannon ympäristölupia käsiteltäessä on tavallista, että lähiseudun asukkaat vetoavat suon tarjoamiin marjastusmahdollisuuksiin. Jollei luonnonsuojelulain mukaisia luvan myöntämisen esteitä ole, jäävät tällaiset vaatimukset huomiotta. ISVEO on kuitenkin Viurusuon turvetuotantoa koskevassa päätöksessään 18.3.2003, 15/03/1 pitänyt suota ”maisemallisen sekä marjastuksellisen ja muun virkistyskäytöllisen merkityksensä vuoksi alueellisesti ainutlaatuisena erämaisena suoluontokokonaisuutena ja lisäksi valtakunnallisestikin merkittävänä keidassuona” arvioidessaan erityisten luonnonolosuhteiden olemassaoloa. HAO katsoi päätöksellään 17.6.2005, 05/0219/3 ettei asiassa ollut edellytyksiä myöntää VL 1:15a.1 §:ssa tarkoitettua poikkeusta pienvesien suojelusta eikä siksi ottanut kantaa erityisten luonnonolosuhteiden olemassaoloon. KHO kumosi ja palautti asian päätöksellään 2006:7 pienvesien suojelun ulottuvuutta koskeviin seikkoihin perustuen. Asian käsittely jatkuu edelleen KHO:n palautettua asian päätöksellään 8.3.2011 T 599 uudestaan. Tämän asian perusteella jää epäselväksi, voidaanko ”marjastuksellinen merkitys” ottaa huomioon osana erityisiä luonnonolosuhteita. Ainakin se saa välillistä suojaa, jos luonnontilaa suojataan muilla keinoin.

KHO lienee pitänyt mahdollisena, että ainakin maisema ja riistakannat voitaisiin ottaa huomioon arvioitaessa ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä. Näin voinee päätellä Vähä Vehkanen asiassa annetusta ratkaisusta 2005:27, jossa todettiin, että turvetuotanto merkitsi toiminta-alueen fyysistä muuttamista tavalla, joka voi vaikuttaa alueen luonnonarvoihin, maisemaan tai riistakantoihin. Kun vaikutukset eivät olleet seurausta päästöstä aiheutuvasta ympäristön pilaantumisesta, ei niitä voitu ottaa huomioon ympäristöluvan edellytyksiä ratkaistaessa tai sen lupamääräyksiä asetettaessa.

3 Luontoarvojen huomioon ottaminen ympäristönsuojelulaissa

3.1 Säännökset

Lupaharkinnan perusteista säädetään YSL 41 §:ssä.

Ympäristölupa myönnetään, jos toiminta täyttää tämän lain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen asetusten vaatimukset.

Lupaviranomaisen on tutkittava asiassa annetut lausunnot ja tehdyt muistutukset sekä luvan myöntämisen edellytykset. Lupaviranomaisen on muutoinkin otettava huomioon mitä yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi säädetään.

Lupa-asiaa ratkaistaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Luvan myöntämisen edellytyksistä säädetään YSL 42 § 1 ja 2 momentissa.

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 naapurussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta räsitystä.

Toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Sijoittamisessa on lisäksi noudatettava, mitä 6 §:ssä säädetään.

Pilaantumisen ehkäisemiseksi annettavista määräyksistä säädetään luontoarvojen huomioon ottamiseen vaikuttavalla tavalla YSL 43 § 1 ja 3 momentissa.

YSL 7–9 §:issä säädetään maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellosta sekä merta koskevista erityisistä kielloista.

Luvassa on annettava tarpeelliset määräykset:

- 1) päästöistä, päästöraja-arvoista, päästöjen ehkäisemisestä ja rajoittamisesta sekä päästöpaikan sijainnista;
- 2) jätteistä sekä niiden määrän ja haitallisuuden vähentämisestä;
- 3) toimista häiriö- ja muissa poikkeuksellisissa tilanteissa;
- 4) toiminnan lopettamisen jälkeisistä toimista, kuten alueen kunnostamisesta ja päästöjen ehkäisemisestä;
- 5) muista toimista, joilla ehkäistään, vähennetään tai selvitetään pilaantumista, sen vaaraa tai pilaantumisen aiheuttamia haittoja.

Lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet. Päästöraja-arvoa sekä päästöjen ehkäisemistä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Lupamääräyksissä ei kuitenkaan saa velvoittaa käyttämään vain tiettyä määrättyä tekniikkaa. Lisäksi on tarpeen mukaan otettava huomioon energian käytön tehokkuus sekä varautuminen onnettomuuksien ehkäisemiseen ja niiden seurausten rajoittamiseen.

YSL 42 ja 43 §:iä on muutettu jätelainsäädännön uudistuksen yhteydessä lailla 647/2011, joka tulee voimaan 1.5.2012. Muutoksilla ei ole vaikutusta luontoarvojen huomioon ottamiseen.

3.2 YSL:n soveltamisala: päästöjen vaikutus

YSL:n voimaan tultua käyty keskustelu siitä, tulisiko YSL:n luvanmyöntämisedellytyksiä arvioitaessa ottaa huomioon hankkeen sijaintipaikalla aiheutuvat vaikutukset vai ei, tuli ratkaistuksi KHO:n Vähä Vehkanevaa (Kaustinen) koskevalla vuosikirjapäätöksellä 2005:27.

KHO katsoi, että kun luonnonsuojelusäännöksistä ei aiheutunut estettä tai rajoituksia haetulle ympäristöluvalle, voitiin luonto ja sen monimuotoisuus ottaa ympäristölupa-asiassa huomioon vain, jos luontoarvot ovat asianomaisesta toiminnasta johtuvan pilaantumisen tai sen vaaran kohteena, jos ne

on otettava huomioon YSL 42.2 §:n nojalla tai jos YSL 41.1 §:ssa tarkoitetut säädökset sitä muutoin edellyttävät. Sama koskee vastaavasti maisemaa tai riistakantoja. Turvetuotanto merkitsi toiminta-alueen fyysistä muuttamista tavalla, joka voi vaikuttaa alueen luonnonarvoihin, maisemaan tai riistakantoihin. Tällaiset vaikutukset eivät kuitenkaan olleet seurausta YSL:ssa tarkoitetusta 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.

KHO viittasi vuosikirjatiivistelmänsä yhteydessä aikaisempaan ratkaisuunsa KHO 2003:11, jossa oli arvioitu samaan tapaan. Kun naapurille haittaa aiheuttavalla tavalla läjitetty maa- ja kiviainekset eivät aiheuttaneet päästöä ympäristöön eikä päästön vaara myöskään ollut todennäköinen, ei kysymyksessä ollut YSL 3.1,1 §:ssä tarkoitettu ympäristön pilaantuminen eikä kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ollut voinut antaa YSL 85 §:n nojalla läjitysalueen siistimistä ja maisemointia koskevaa määrystä. Jätelainsäädäntö saattoi silti tulla sovellettavaksi.

KHO liitti ratkaisussaan 25.8.2006 T 2170 (LRS) Vähä Vehkanen asiassa omaksumansa kannan maakuntakaavan hyväksymiseen. KHO kumosi YM:n ja Pohjois-Pohjanmaan liiton maakuntavaltuuston päätökset siltä osin kuin kaavassa oli osoitettu merkinnöillä eo-t ja eo-t1 turvetuotantoalueita. KHO:n ratkaisuselostuksen mukaan kaavaselostukseen ei sisällynyt sellaisia turvetuotantoalueiden luonnonarvoja, lajistoa ja maisemaa koskevia, MRL 9 §:ssä edellytetyjä riittäviä selvityksiä, joiden perusteella olisi voitu ratkaista, täytyivätkö maakuntakaavalle asetetut vaatimukset. KHO lausui, että turvetuotannon harjoittaminen ei edellyttänyt maakuntakaavaa yksityiskohtaisemman kaavan laatimista alueelle eikä turvetuotannon harjoittaminen maakuntakaavan alueella edellyttänyt muuta lupaa kuin ympäristöluvan. Kun luonto ja sen monimuotoisuus voitiin ympäristölupa-asiassa ottaa huomioon vain, jos sitä edellyttivät YSL 42.2 §:n 2 tai YSL 41.1 §:ssa tarkoitetut säädökset, KHO katsoi, että kaavaselostukseen ei sisällynyt sellaisia turvetuotantoalueiden luonnonarvoja, lajistoa ja maisemaa koskevia, maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä edellytetyjä riittäviä selvityksiä, joiden perusteella olisi voitu ratkaista, täytyivätkö maakuntakaavalle MRL:n 28.3 §:ssa, erityisesti sen 6 kohdassa tarkoitetut vaatimukset.

Kun ympäristölupa myönnetään, päästöjen vaikutusta rajoitetaan säännönmukaisesti lukuisin lupamääräyksin. Parhaan käyttökelpoisen tekniikan on katsottu asettavan varsin suuret edellytykset vesienkäsitteilytekniikalle. Esimerkiksi Pikarinevan turvetuotantoa koskevassa asiassa käy HAO:n päätöksen 11.1.2012, 12/0011/1 (valitusaika kuluu 31.1.2012) perusteluista ilmi, miten pintavalutuskentän ympärivuotista käyttöä on edellytetty sen perusteella, mitä tietoa on saatu alan tutkimuksista. Sitä varten tarvittavien pumppauslaitteiden hankkimisesta ja niiden käyttöä varten tarvittavasta sähköstä aiheutuvia kustannuksia ei pidetty kohtuuttomina. Menetelmän käyttöön nimenomaan ympärivuotisesti on kohdistunut epäilyksiä. KHO:n käytännössä on aiemmin edellytetty pintavalutuksen ympärivuotista käyttöä jonkin verran etelämpänä (jolloin sula kausi on pidempi ja kustannukset vähäisemmät) sijaitsevilta tuotantoalueilta, esimerkiksi Hirvineva ja Pitkäkankaanneva (Lappua), KHO 25.9.2008 T 2351 ja Niivilänniitty (Evijärvi ja Lappajärvi), KHO 11.11.2008 T 2836. Pikarinevan tapauksessa oli kysymys myös seudulla yleisten happamien sulfidimaiden asettamista erityisvaatimuksista. Viljelyksille aiheutuvaa pölyhaittaa ehkäistiin toimenpiderajoituksella. Lupamääräysten lisäksi haittoja vähennettiin jättämällä lupa myöntämättä osaan hakemuksen mukaista tuotantoalaa. Toiminnan vaikutusten tarkkailusta määrättiin.

3.3 Erityisten luonnonolosuhteiden huonontuminen

Erityisten luonnonolosuhteiden huonontuminen luvan myöntämisen esteenä näyttää jättävän sijaa tulkinnalle. Luonnonsuojelun kannalta tärkeimpiä luontoarvoja kutsutaan usein erityisiksi luontoarvoiksi. Erityisten luontoarvojen määrittelyllä ja arvottamisella voidaan kohteita luokitella tarkemmin tai asettaa arvojärjestykseen.¹⁷

HE 84/1999 vp yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan YSL 42.1,4 §:n erityisillä luonnonolosuhteilla tarkoitettaisiin alueen poikkeuksellisten luonnonarvojen kokonaisuutta. Erityinen luonnonolosuhde voisi olla esimerkiksi vesialueella, joka on säilynyt luonnontilaisena ja poikkeuksellisen puhtaana. Alueen tutkimukselliset arvot voisivat kuvata myös sen erityisiä luonnonolosuhteita. Pykälässä tarkoitettaisiin myös yhdyskuntien vedenhankinnan kannalta tärkeiden pintavesien ja pohjavesien laadun huomioon ottamista. Pohjavesialueiden yleisestä pilaamiskiellosta säädetäisiin 8 §:ssä, jonka mukaan myös pohjavesiesiintymän vaarantuminen tulisi ottaa huomioon lupaharkinnassa kiellettyä pilaamisena. Lain 42 §:ssä tarkoitettaisiin tämän lisäksi eräitä tärkeitä pohjavedenottoalueita, joille ei tulisi sallia ollenkaan pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan sijoittamista alueen erityisen arvon vuoksi. Esimerkiksi tekopohjaveden valmistamiseen otettavan veden laadun turvaamiseksi ei saisi heikentää veden laatua vesistöissä, josta vesi otetaan. Yleiseltä kannalta tärkeä käyttö voisi liittyä esimerkiksi virkistyskäyttöön. Alueen poikkeuksellinen tärkeys virkistyskäytölle tulisi siten ottaa huomioon lupaharkinnassa.

Erityisten luonnonolosuhteiden huonontumisena voidaan ottaa huomioon myös sellaisten lajien esiintymiä, jotka puuttuvat LSL:n mukaisen sääntelyn piiristä. Tieteelle ennestään tuntemattomatkin lajit voivat näin saada suojaa. Tällainen tilanne oli esillä kallion louhintaa ja murskausta Nauvossa koskevassa ympäristölupa-asiassa, jossa annettua HAO:n päätöstä 7.4.2011, 11/0151/3 on selostettu edellä jaksossa 2.1.2 Luonnonsuojelulaki.

Erityisten luonnonolosuhteiden huonontuminen oli perusteena hakemuksen hylkäämiseen Kesselilänsuon, Juurikkasuon ja Saunalamminsuon (Ruokolahti) asiassa. YLV hylkäsi päätöksellään 9.11.2007, 121/07/2 hakemuksen siltä osin kuin se koski Juurikkasuon ja Saunalamminsuon tuotantoa perustellen ratkaisuaan sillä, että Torsanjärveä, johon kuivatusvedet olisi johdettu, on pidettävä poikkeuksellisen syvyyden ja veden pitkän viipymän, veden karuuden (ultraoligotrofia), pääosin erinomaisen ekologisen tilan ja monipuolisen pohjaeläimistön vuoksi luonnonolosuhteiltaan erityisen arvokkaana. Hiitolanjoen vesistön keskusjärvenä Torsanjärvellä on myös erityisen suuri kalataloudellinen arvo. Ennen kuin Kesselilänsuon turvetuotantoalueen kuormituksen alenemisesta on käytettävissä luotettavaa tarkkailutietoa, ei ole mahdollisuutta myöntää samalle yhteisvaikutusalueelle nykytilaan verrattuna kuormituksen lisääntymistä merkitsevää lupaa. Luvan myöntämisestä vielä kuntoonpanemattomille soille aiheutuisi merkittävää vesiympäristön pilaantumisen vaaraa ja erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista Torsanjärvessä. Ympäristölupa kuitenkin myönnettiin jo tuotannossa olevalle Kesselilänsuon alueelle, jolla oli VL:n mukainen pilaamislupa. YLV viittasi perusteluissaan ympäristökeskuksen perusteelliseen Torsanjärven ekologista tilaa koskevaan lausuntoon.

Myös HAO katsoi, että luvan myöntämisen edellytyksiä turvetuotannolle Kesselilänsuolle ei ollut olemassa, 21.4.2009, 09/0197/3. HAO lausui, että ottaen huomioon Torsanjärven erityisen arvon, Kesselilänsuon nykyiset päästöt ja niiden vaikutukset sekä päästöjen vähenemiseen liittyvän epä-

¹⁷ Salminen 2012, s. 5.

varmuuden Juurikkasuon ja Saunalamminsuon käyttöön otto voi aiheuttaa merkittävää ympäristön pilaantumisen vaaraa ja erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista Torsanjärvässä. KHO oli samaa mieltä luvan myöntämisen edellytysten puuttumisesta. KHO lausui päätöksensä KHO 8.10.2010 T 2636 perusteluissa mm., että kun otetaan huomioon Torsajärven erityisistä luonnonolosuhteista saatu selvitys, sekä turvetuotannon kuivatusvesien johtamisesta mainittuun järveen aiheutuva pilaantumisen vaara, on YLV voinut hylätä hakemuksen Juurikkasuon ja Saunalamminsuon turvetuotantoalueiden osalta. Mainittujen alueiden kuivatusvesien johtamisesta Torsajärveen saattaa yhdessä muiden toimintojen, kuten Kesselilänsuon turvetuotannon kuivatusvesien johtamisen kanssa, aiheutua YSL 42.1,4 §:ssa tarkoitettu seuraus. Lupaa ei näin ollen ole voitu myöntää hakemuksessa esitetyn selvityksen perusteella.

Pälsynsuon (Oulu) turvetuotantoa koskeva lupahakemus hylättiin sekä YSL 42.1,4 §:n että 6 §:n perusteella. HAO mainitsi päätöksensä 14.4.2011, 11/0094/1 (lainvoimainen) perusteluissa, että asiassa on kysymys osittain ojittamattoman luonnontilaisen rimpisen suoalueen ottamisesta turvetuotantoon ja tuotantoalueen kuntoonpanotöiden vaikutuksista laajemman luonnontilaisen rimpisuon erityisiin luonnonoloihin ja Pälsynkankaan pohjavesioloihin. Martimonsuon ja Haaposuon luonnontilaista ruoppausten rimpinevojen muodostamaa suoaluekokonaisuutta voidaan pitää hallituksen esityksen (84/1999) mukaisena alueen poikkeuksellisten luonnonarvojen kokonaisuutena. Turvetuotanto merkitsisi toiminta-alueen fyysistä muuttamista tavalla, jonka vaikutukset huonontaisivat näitä erityisiä luonnonolosuhteita. Turvetuotannon hydrologiset vaikutukset alueen erityisiin luonnonarvoihin tulee KHO:n päätöksen 2010:32 perusteella ottaa huomioon ratkaistaessa turvetuotannon sijoituspaikan soveltuvuutta. Perusteluissa mainittiin myös Pälsynkankaan II luokan pohjavesialueesta, johon Pälsynsuon ottaminen turvetuotantoon vaikuttaisi. HAO katsoi, että tätä ei voitaisi estää rakentamalla luvan hakijan esittämä pengeri. Myös PSAVI oli päättänyt hylkäämään hakemuksen päätöksellään 21.12.2009, 101/09/2. AVI:n päätöksen perusteluissa on alueen luontoarvoja selostettaessa mainittu mm. alueella olevista kausikosteikoista, joista uhanalaisuusraportin mukaan on arvioitu Pohjois-Pohjanmaan hiekka-alueilla tuhoutuneen yli puolet.

Pelkkä suon luonnontilaisuus ei merkinnyt erityisen luonnonolosuhteen olemassaoloa Syrjäsuon (Utajärvi) turvetuotantoa koskevan HAO:n päätöksen 16.11.2011, 11/0318/1 (ei lainvoimainen) mukaan. HAO lausui perusteluissaan, että mikäli haitallinen muutos toiminta-alueella tai toiminnan vaikutusalueella ei ole seurausta toiminnan päästöistä ympäristöön, haitallisella vaikutuksella ei ole oikeudellista merkitystä ympäristölupa-asiassa. Luonnontilaisen suon muuttumisella on oikeudellista merkitystä, mikäli se on LSL:lla suojeltu alue tai mikäli se on YSL 42.1,4 §:n tarkoittama erityinen luonnonolosuhde. Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella Syrjäsuon turvetuotantoalueella tai sen vaikutusalueella ei ole suojeltuja soita tai erityisenä luonnonolosuhteena pidettäviä suoalueita. Näin ollen sillä seikalla, että luonnontilaisen suoalueen tila muuttuu, ei ole tässä asiassa oikeudellista merkitystä. PSAVI oli päätöksellään 1.2.2011, 4/11/1 myöntänyt (hyläten hakemuksen sikäli kuin se olisi sijoittunut III luokan pohjavesialueelle) luvan Syrjäsuon turvetuotantoon 27,9 ha:n suuruisella alueella lausuen, että tuotantoalueella tai sen päästöjen vaikutusalueella ei ole erityisiä luonnonarvoja eikä luonnonsuojelulain perusteella erityistä suojelustatusta omaavia lajeja ja luontotyyppisiä. Päätöksessä mainittiin, että vesienhoitosuunnitelman mukaan Oulujoen keski- ja yläosan ekologinen tila on hyvä suhteessa parhaaseen saavutettavissa olevaan tilaan ja että hyvän tilan arvioidaan säilyvän nykykäytännön mukaisilla toimenpiteillä.

3.4 Sijoituspaikka osana lupaharkintaa

3.4.1 Sijoituspaikan ja sen vaihtoehtojen arviointi lupaharkinnassa

Toiminnan sijoittamisesta säädetään YSL 6 §:ssä:

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 ja pilaantumisen todennäköisyys sekä onnettomuusriski;*
- 2) alueen ja sen ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset;*
- 3) muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.*

HE 84/1999 vp yksityiskohtaisista perusteluista:

6 §. Sijoituspaikan valinta. Pykälän 1 momentin mukaan kaikki ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavat toiminnot tulisi mahdollisuuksien mukaan sijoittaa siten, että ympäristön pilaantuminen voidaan ehkäistä. Säännös olisi lähtökohta kaikkien pilaantumisen vaaraa aiheuttavien toimintojen sijoittumisissa. Sijoittumispaikkaa koskevaan harkintaan rinnastuisi esimerkiksi jäteveden johtamisessa purkukohdan valinta.

Momentin mukaan haittojen syntymisen ehkäisyssä on tärkeää toiminnan oikea sijoittuminen. Toiminnan sijoittaminen ja muut toiminnan haitallisten vaikutusten ehkäisytoimet muodostaisivat kokonaisuuden. Pykälän 1 momentin perussääntöä arviotaisiin ottaen huomioon 2 momentissa mainitut seikat.

Pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan sijoittumisen sopivuuden arvioinnissa lähtökohtana olisi toiminnan luonne. Esimerkiksi sikalan hajuhaittojen ehkäisyssä käytettävien teknisten torjuntatoimien merkitys voi olla varsin rajoitettua verrattuna toiminnan sijoittamisen merkitykseen. Suuren energiatuotantolaitoksen sijoittumisratkaisu saattaa puolestaan olla haittojen ehkäisyyn kannalta toissijainen verrattuna käytettäviin teknisiin puhdistusmenetelmiin. Toiminnan laatu tulisi myös suhteuttaa alueen luonnonolosuhteisiin sekä muihin vaikutusalueella sijaitseviin toimintoihin. Säännöksessä todettaisiin tämän vuoksi, että toiminnasta aiheutuva pilaantumisen todennäköisyys vaikuttaisi sijoitusharkintaan. Sijoituspaikan hyväksyttävyyteen vaikuttaisi mahdollinen toimintaan liittyvä onnettomuusriski. Esimerkiksi polttonesteiden jakeluasemaan voi liittyä erityinen riski, jos se sijoitetaan tärkeälle tai muulle vedenhankintaan soveltuvalla pohjavesialueelle.

Pykälän 2 momentin 2 kohdan mukaan tulisi ottaa huomioon myös alueen käyttötarkoitus. Alueen käyttömuoto kuvaisi sen herkkyyttä erilaisille ympäristövaikutuksille. Herkkiä alueiden käyttömuotoja ovat erityisesti asuin-, suojelu-, virkistys- ja palvelualueet. Tulevien käyttömuotojen ennakointi perustuisi lähinnä kaavoitukseen. Oikeusvaikutteisilla kaavoilla tarkoitettaisiin maankäyttö- ja rakennuslain mukaisia asema- tai yleiskaavoja. Myös kaavamääräykset vaikuttaisivat sijoittumisen sopivuuden arviointiin.

Pykälän 2 momentin 3 kohdassa harkintaan vaikuttavana seikkana pidettäisiin myös muiden mahdollisten sijoittumispaikkojen olemassaoloa. Säännöksellä tarkoitettaisiin erityisesti vaihtoehtoisia sijoittumiskohtia samalla kiinteistöllä. Vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen tulisi sijaita kuitenkin niin lähellä ajateltua sijoittumispaikkaa, ettei tästä aiheutuisi toimintaa suunnittelevalle kokonaan uutta hanketta.

*Lain 42 §:n mukaan lupaharkinnassa vaihtoehtoisten sijoitusmahdollisuuksien huomioon ottaminen tarkoittaisi, että toiminta voitaisiin edellyttää sijoitettavaksi muuhun kohtaan kuin toiminnanharjoittaja on esittänyt. Muiden sijoituspaikkojen olemassaolo saattaisi yhdessä muiden tekijöiden kanssa estää luvan myöntämisen, jos sijoittumispaikan valinnalla voitaisiin kustannustehokkaamalla tavalla estää ympäristöhaittojen syntyä, eikä kokonaan toisen paikan valinnalle olisi esteitä. Vaihtoehtoinen sijoittumispaikka tulisi olla ensisijaisesti toiminnanharjoittajan hallussa. Muita sijoittumispaikkoja tarkasteltaessa tulisi kiinnittää huomiota toiminnanharjoittajan mahdollisuuksiin saada ne haltuunsa esimerkiksi lunastamalla.*¹⁸

YSL 42.2 § sitoo YSL 6 §:n välittömästi osaksi lupaharkintaa. Kysymys on luvan myöntämisen edellytyksestä, ei vain periaatteellisesta säännöksestä. Säännös näyttää jättävän lupaviranomaiselle mahdollisuuden päättää toiminnan sijoittamisesta sen lähialueella toisinkin kuin hakemuksessa on esitetty. Hakemus voidaan myös hylätä sillä perusteella, että muualla olisi soveltuvampi sijoituspaikka.¹⁹ Meressä verkkokasseissa tapahtuvan kalankasvatuksen osalta on ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa katsottu voitavan viitata myös muualla kuin lähialueella olevaan vaihtoehtoiseen sijoituspaikkaan, ks. jäljempänä jakso 3.4.3.

Osa YSL:n mukaan lupaa edellyttävistä hankkeista on sellaisia, että vaihtoehtoisen sijoituspaikan harkitseminen osana lupakäsittelyä on mielekästä. Näin on usein eläinsuojien luvituksessa, jossa lupaa edellyttävä toiminta voidaan ehkä sijoittaa saman omistajan kiinteistöllä toisinkin. Eläinsuojien sijoittamista koskevaa oikeuskäytäntöä on runsaasti. Pääasiassa ongelmat ovat olleet naapurusoikeudellisia ja liittyneet usein hajuhaittoihin. Ympäristöhallinnon ohjeistuksella, mm. etäisyys-suosituksilla, on pyritty ohjaamaan eläinsuojien sijoittamista. Ne sijaitsevat yleensä jo rakennetussa ympäristössä eivätkä luontoarvokysymykset sen vuoksi nouse esiin. Naapurusoikeuteen perustuvasta ratkaisukäytännöstä ei myöskään ole apua luontoarvokysymyksiä arvioitaessa.

Turvetuotannon osalta vaihtoehtoisia sijoituspaikkoja ei yleensä voida ajatella, koska jokaista hakemusta ja siinä tarkoitettua tuotantoalueen toimintaa arvioidaan luvan myöntämisen edellytysten kannalta erikseen. Toiminta ei myöskään ole siirrettävissä toisin kuin esimerkiksi kalankasvatustilat, jos toiminnanharjoittaja onnistuu saamaan käyttöönsä alueen toisaalta. Alan suuri toimija, jolla on käytännössä vaihtoehtoisia mahdollisuuksia päättää, mille sen hallussa olevista alueista milloinkin lupaa haetaan, suorittaa tietenkin käytännössä omaa vaihtoehtoharkintaansa ainakin alueiden lupakäsittelyyn saattamisen ajallisen järjestyksen osalta, mutta säännöksessä ei liene tarkoitettu tällaista harkintaa.

HE:ssä mainittu jätevesien purkukohtan valinta oli esillä Jyväskylässä sijaitsevan Nenäinniemen puhdistamon ympäristölupa-asiassa. Luvan haltijan oli edellytetty seuraavaa tarkistamishakemusta tehdessään esittävän vaihtoehtoisia purkupaikkoja koskevaa selvitystä. Niissä oli todettu, että virtausolosuhteiden ja jäteveden leviämisen perusteella silloinen purkupaikka ei ollut optimaalinen, esitetty vaihtoehtoisia purkupaikkoja. ISYLV piti päätöksessään 17.8.2009, 76/09/1 esittämillään perusteilla niistä yhtä parhaana ja määräsi luvan haltijan toimittamaan uutta purkupaikkaa koskevan rakentamissuunnitelman YLV:oon. HAO päätöksellään 14.4.2011, 11/0095/1 pysytti YLV:n pää-

¹⁸Samaan tapaan oli perusteltu sijoituspaikan valintaa jo ympäristölupatoimikunnan ja ympäristöoikeustoimikunnan mietinnöissä. Mietinnön ehdotuksen mukaan ensimmäisenä kohtana olisi ollut ”alueen luonnonolosuhteet” (ehdotuksen 5 §), jota ehdotuksessa myös perusteltiin. KM 1996:11 ja 12, s. 82 – 83. Ehdotuksen luvan myöntämisen edellytyksiä koskevaan säännökseen sisältyivät lisäksi ”erityiset luonnon olosuhteet” (ehdotuksen 33 §), kuten sitten YSL 42.1,4 §:ssa säädettiin. Ks. myös *Kuusiniemi* 2007, s. 151.

¹⁹ *Kuusiniemi* 2007, s. 152–155.

töksen tältä osin. Asia on vireillä KHO:ssa. Päätöksen taustalla oli alkuperäisen purkupaikan lähitöllä sijaitsevan Nenäinniemen asuinalueen asukkaiden huoli jätevesien vaikutuksista. Asiaa heidän valituksestaan edellisellä määräysten tarkistamiskerralla käsiteltäessä KHO totesi päätöksessään 29.12.2005 T 3615 (ään.), jolla se pysytti uutta purkupaikkaa koskevan veloitteen, että tiiviin asuinrakentamisen levittyä jo pitkään toimineen puhdistamon ja sen purkupuutken lähelle, ei järjestelyä enää voitu pitää asianmukaisena. Eri mieltä olleet kaksi jäsentä olisivat kumonnet ja palauttaneet asian, koska asiassa ei ollut riittävästi selvitetty sitä, olisiko purkujohto ollut sijoitettavissa haitattomammin.

Kunta luvan hakijana ja se, että toiminta oli uusi, katsottiin vaihtoehtoisen sijoituspaikan kannalta merkityksellisiksi seikoiksi moottoriradan ympäristölupaa koskevassa KHO:n päätöksessä 2004:100. Varsinaisesti hakemus hylättiin naapurustolle aiheutuvien meluhaittojen vuoksi. Kun toiminta ei lupamääräyksin muutettunakaan täyttänyt luvan edellytyksiä. KHO lausui, että koska kysymyksessä oli uusi toiminta, jolle oli, erityisesti kunnan ollessa luvan hakijana, mahdollista löytää muitakin sijoituspaikkoja, ei ympäristöluvan myöntämiselle haettuun paikkaan ollut edellytyksiä.

Sijoituspaikan soveltumattomuuteen (ja päästöjen vaikutuksiin) vedoten KHO katsoi Järvelänsuon (Kärkölä) asiassa päätöksellään 2005:70, että lupa ei ollut myönnettävissä. Vuosikirjatiivistelmässä on kiinnitetty huomiota alueen sijaintiin kunnan keskustaaajaman välittömässä läheisyydessä. Pölyhaitat olisivat olleet niin suuret, että asetuksella säädetyt ilman hiukkaspitoisuuden raja-arvot olisivat tulleet ylittymään osassa taajamaa. Hiukkasten ja melun osalta kysymys oli ympäristön viihtyvyyden vähenemisestä, eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17.1 §:ssa tarkoitetusta kohtuuttomasta rasituksesta asuinkiinteistöillä sekä terveyshaitasta. Myös vesistön kuormitusta olisi aiheutunut. KHO totesi, että turvetuotantotoiminta ei ollut sijoitettavissa suolle siten, että aiheutuva pilaantuminen ja pilaantumisvaara olisi voitu riittävästi ehkäistä.

Hirvisuota (Multia) koskevan päätöksen KHO 2010:32 (ään.) vuosikirjatiivistelmän lopussa on mainittu, että asiassa oli kysymys myös turvetuotantoalueen luonnonarvojen merkityksestä ympäristölupaharkinnassa. Päätöksen perusteluissa on ensin lausuttu tavalliseen tapaan siitä, miten tuotantoalueen kohdalla olevat luontoarvot voidaan ottaa huomioon vain, jos huomioon ottaminen johtuu LSL:sta tai päästöistä. Näistä syistä johtuvia esteitä luvan myöntämiselle ei ollut. KHO lausui, että vaikutukset luonnonarvoihin on osaltaan otettava huomioon ratkaistaessa sijoituspaikan soveltuvuutta YSL 6 §:n mukaisesti, vaikka sinänsä kysymys onkin pilaantumisen ehkäisemisestä. Luonnonarvojen merkitys voi korostua sijoitusvaihtoehtojen harkinnassa. Tässä tapauksessa ei kuitenkaan katsottu olevan estettä luvan myöntämiselle myöskään tällä perusteella. Alempien asteiden luvan hylkäämispäätöksissä on sittemmin viitattu tähän KHO:n lausumaan sen tueksi, mikä merkitys luonnonarvoille olisi annettava YSL 6 §:n säännöstä tulkittaessa.

3.4.2 Kaavoituksen, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja vesienhoitosuunnitelmien merkitys

Kaavoituksen merkitys otetaan huomioon YSL 6 §:n mukaisessa sijoituspaikan soveltuvuutta koskevassa harkinnassa. Luontoarvoihin kohdistuvia vaikutuksia on usein sellaisilla alueilla, joilla ei ole maankäytön vuoksi ole ollut tarvetta yksityiskohtaiseen kaavoitukseen. Joissakin tapauksissa maakuntakaavat sisältävät turvetuotantoa koskevia merkintöjä.

Useassa yhteydessä on esitetty tavoite turvetuotannon ohjaamisesta jo ojitetuille alueille, joilla ei ole erityisiä luontoarvoja. Tällainen kriteeri ei kuulu YSL 6 §:n mukaiseen sijoituspaikan arviointiin.

KHO on ottanut kantaa maakuntakaavan, valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja valtioneuvoston periaatepäätöksen vesiensuojelun suuntaviivoista vuoteen 2015 merkitykseen Hirvisuon (Multia) turvetuotantoa koskevassa ratkaisussaan KHO 2010:32(ään.). Se seikka, että turvetuotantoalue sijaitsee osittain maakuntakaavassa turvetuotantoalueeksi osoitetun alueen ulkopuolella, ei sellaisenaan ollut esteenä turvetuotantotoiminnan sijoittamiselle tuolle alueelle. Tältä osin YSL 6.2 §:a sovellettaessa otettiin huomioon myös, ettei tälle alueelle maakuntakaavassa ollut osoitettu muutaakaan käyttötarkoitusta.

KHO lausui Hirvisuon asiassa myös, että MRL:n 24.1 §:ssa säädetty ohjausvaikutus, jonka mukaan valtion viranomaisten tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluerakenteen ja alueiden käytön kannalta, ei vaikuttanut YSL:ssä säädettyyn oikeusharkintaiseen lupaharkintaan oikeudellisesti sitovalla tavalla. Lupaa ja lupamääräyksiä koskevassa harkinnassa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voitiin kuitenkin osaltaan ottaa selvityksenä huomioon.

Lisäksi KHO katsoi Hirvisuon asiassa, että valtioneuvoston periaatepäätöksellä vesiensuojelun suuntaviivoista vuoteen 2015 ei ollut sellaisenaan ympäristölupaharkinnassa välittömiä oikeudellisia vaikutuksia, vaan turvetuotannon vesiensuojelukysymykset ratkaistaan kutakin hanketta erikseen koskevassa ympäristölupamenettelyssä. Lupaa ja lupamääräyksiä koskevassa harkinnassa periaatepäätös voitiin kuitenkin osaltaan ottaa selvityksenä huomioon.

YSL 50.2 §:ssa (273/2011) on säädetty vesienhoitosuunnitelman huomioon ottamisesta: *Luvassa on 42 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaessa otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa tai merenhoitosuunnitelmassa on esitetty toiminnan vaikutusalueen vesien ja meriympäristön tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista.*

Vesienhoitosuunnitelmat on vahvistettu valtioneuvoston periaatepäätöksellä 10.9.2009, joten kaikki niiden velvoittavuuteen liittyvä ratkaisukäytäntö on tuoretta. Vesienhoitosuunnitelmien velvoittavuus on Suomessa ainakin Ruotsiin verrattuna saanut osakseen varsin vähän huomiota niin lainvalmistelussa kuin oikeustieteessäkin. Sen vuoksi oikeuskäytännöllä on näissä kysymyksissä merkittävä ohjausvaikutus. Huomioonottamisvelvollisuuden oikeudellinen sisältö saattaa olla vielä muotoutumassa ja muodostua vesienhoitolakia säädettäessä ehkä syntyneitä mielikuvaa velvoittavammaksi.²⁰ EU-tuomioistuimen tätä aihetta koskevaa ratkaisukäytäntöä ei ole vesipuitedirektiivin²¹ täytäntöönpanoaikataulusta johtuen odotettavissa ennen kuin vuoden 2015 jälkeen.²²

²⁰ Kauppila (2011, s. 19–20 ja 37) määrittelee pääasiassa lainvalmisteluasiakirjoihin tukeutuen huomioonottamisen merkitsevän sallitun ja heikosti velvoittavan välimaastoon sijoittuvaa oikeuslähdettä, jonka vaikutusta päätöksentekoon voidaan luonnehtia välilliseksi. Kehittymässä olevan oikeuskäytännön ja aiheesta lain soveltajien kesken käynnissä olevan keskustelun perusteella vaikuttaa siltä, että vesienhoitosuunnitelmien merkitys saattaa olla muodostumassa tätä kuvausta vahvemerkiksi.

²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista.

²² Kauppila 2011, s. 21.

Vesistöpäästöjen vaikutukset on, sikäli kuin kysymys on pistekuormituksesta, voitu tehokkaasti ottaa huomioon jo YSL:n ja ennen sitä VL:n mukaan. Vesienhoitosuunnitelma avaa uusia mahdollisuuksia perustaa päätökset yksityiskohtaisempaan tietoon. Luokitteluperusteet, joita ovat mm. biologiset tekijät (direktiivin liite V, vesienhoitoasetuksen 10 § 869/2010)²³, eivät ole perusteita suojelulle, mutta ne merkitsevät uutta näkökulmaa esimerkiksi kasvillisuuden ja pohjaeläimistön merkitykselle.

Kun lupa-asiassa on kysymys vesistöpäästöistä, mainitaan nykyisin kaikkien asteiden ratkaisuisa kysymyksessä olevalla vesistöalueella oleva vesienhoitosuunnitelma, siihen liittyvä toimenpideohjelma ja ne tavoitteet, jotka vesistön tilalle on asetettu.

Koirasuon (Soini) turvetuotantoaluetta koskevassa ratkaisussa 20.8.2010 T 1869 (LRS) KHO lausui, että YSL 50.2 §:n mukaan ympäristöluvassa on 42.1,2 §:ssä tarkoitettua pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaessa otettava huomioon, mitä vesienhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Tämän lisäksi vesienhoitosuunnitelmassa ja siihen liittyvässä toimenpideohjelmassa esitetty voitiin muutoin osaltaan ottaa selvityksenä huomioon ympäristöluvan myöntämistä ja sen lupamääräyksiä koskevassa harkinnassa.

On vaikea sanoa, mikä merkitys lopputulokseen juuri vesienhoitosuunnitelmalla on ollut. Samaan vesistöön kuin Koirasuon kuivatusvedet, mutta alkuosaltaan toista reittiä oli tarkoitus johtaa myös Suoniemensuo-nimisen turvetuotantoalueen erään lohkon kuivatusvedet, joista oli kysymys KHO:n ratkaisussa 6.3.2001 T 391. Hakemus hylättiin vesistövaikutusten perusteella. Asia ratkaistiin ennen ympäristönsuojelulainsäädännön uudistusta voimassa olleiden säännösten nojalla, joten luvan myöntämisen edellytykset ratkaistiin VL:n intressivertailun perusteella. Suoniemensuota koskevassa ratkaisussa oli kysymys myös vaikutuksista Natura-alueeseen. KHO katsoi, että luvan myöntämisen edellytyksiä ei ollut olemassa. Myöhemmin samaa tuotantoaluetta koskeva hakemus, jossa kuivatusvesien johtamissuunta oli toinen, hylättiin myös (HAO 21.12.2010, 10/0711/3, lainvoimainen).

Vesistöpäästöjen vaikutus saattaa olla tulkinnanvarainen kysymys. Vastinginsuon (Heinäsuu) turvetuotannon ympäristölupa-asiassa VHAO äänesti siitä, ovatko luvan myöntämisen edellytykset olemassa, HAO 27.12.2011, 11/0374/1 (ei lainvoimainen). Kaksi lainoppinutta hallinto-oikeustuomaria oli sitä mieltä, että luvan myöntämisen edellytykset olivat vesistövaikutusten estämättä olemassa ja että asiassa oli YSL 50.2 §:ssä tarkoitettulla tavalla riittävästi otettu huomioon vesienhoitosuunnitelma. Luonnontieteiden ja tekniikan alan hallinto-oikeustuomarit sekä esittelijä olisivat hylänneet hakemuksen. Äänen mennessä tasan puheenjohtajana toimineen lainoppineen hallinto-oikeustuomarin mielipide ratkaisi. Äänestyslausunnon mukaan vesistön pilaantumisen vaara oli merkittävä huolimatta hyvästä vesienkäsittelystä (ympärivuotinen pintavalutus). Äänestyslausunnon perusteluissa on selostettu vesienhoitosuunnitelmaa ja toimenpideohjelmaa.

3.4.3 Vesiensuojelu kalankasvatuksen luvituksessa

Kalankasvatuksen päästöjen haitalliset vaikutukset ovat olleet esillä lukuisissa ratkaisuisa. Osaksi kysymys on ollut laitosten välittömässä läheisyydessä ilmenevien haittojen naapurusoikeudellisista haitoista, kun rehevöityminen haittaa vesialueiden käyttöä virkistykseen. Näiltäkin osin on lisäksi

²³ *Kauppi* (2011, s. 22–33) on kiinnittänyt huomiota niihin lukuisiin luonnontieteellisen tiedon keräämiseen ja tavoitteiden asettamiseen liittyviin epävarmuus- ja valintatekijöihin, joita vesienhoitosuunnitelmien laatimiseen on liittynyt.

kysymys myös vesialueen ekologisen tasapainon häiriintymisestä. Merialueilla kysymys on laajemminkin Itämeren tilasta.

Verkkoaltaissa tapahtuvan kalankasvatuksen luvat ovat yleensä olleet määräaikaaisia. Ratkaisukäytännössä on kehittynyt menettely, jonka mukaan sijainniltaan huonoille laitoksille myönnetään uusi lupa edellytyksellä, että seuraavaa lupakautta varten on selvitettävä mahdollisuudet sijoittaa laitos parempaan paikkaan. Joissakin tapauksissa on ratkaisun perusteluista luettavissa, että uudelle lupakaudelle ei samalle paikalle enää todennäköisesti ole lupaa saatavissa. Lupaviranomainen ei voi määrätä laitoksen sijainnista kokonaan toisin kuin hakemuksessa on esitetty. Uusi sijainti edellyttää uuden luvan hakemista, mikä lupakauden päättyessä on joka tapauksessa ajankohtaista. Jos laitos sijoitetaan uuteen paikkaan, on esitettävä selvitys juuri sen vesialueen tilasta ja otettava huomioon uuden naapuruston oikeudet.

Sijoituspaikan valintaan voi toiminnanharjoittajalla olla todellinen mahdollisuus, koska hän voi ehkä neuvotella muuallakin sijaitsevien vesialueiden omistajien kanssa laitoksen sijoittamisesta ja koska verkkoallaslaitos on käytännössä mahdollista siirtää.

YSL:iin ei sisälly yrittäjän näkökulmasta tapahtuvaa kohtuusharkintaa. Myöskään HE 84/1999 vp perusteluiden valossa tällaista näkökulmaa ei ole ajateltu. Luottamuksensuojalla on yleensäkin vain vähän sijaa ympäristön näkökulmasta lähtevässä YSL:n sääntelyssä. Luottamuksensuoja ei olekaan juuriltaan ympäristöoikeudellinen periaate. Joissakin tapauksissa voidaan kuitenkin katsoa, että ympäristöllisten lupien tuottamaa oikeusasemaa voidaan suojata niin, että investointeja tehneelle yrittäjälle annetaan jonkinlainen suoja.²⁴ Sikäli kuin ympäristöperusteiden vastaisesti on annettu eräänlainen jatkoaika toiminnalle, on ollut kysymys samalla paikalla jo pitkään toimineesta yrityksestä. Toimintaa on harjoitettu aikaisemmin, joskin määräaikaisen päästöluvan – joko YSL:n tai ennen sitä vesilain nojalla myönnetyn – nojalla.

Meressä verkkoaltaissa Kustavin kunnassa tapahtuvan kalankasvatuksen määräaikaaisia lupia koskevista KHO:n päätöksistä 21.6.2010 T 1545 ja 21.6.2010 T 1546 on pääteltävissä, että lupakausi saattaa jäädä viimeiseksi. Molemmissa tapauksissa viitattiin haitallisiin vaikutuksiin yleensä merialueella ja arvioitiin lisäksi toiminnan sijaintipaikan paikallisia olosuhteita.

Ensin mainitussa asiassa todettiin laitoksen sijaintipaikan soveltuvan virtaustensa ja pohjansa muodon vuoksi kalankasvatuslaitoksen sijoituspaikaksi paremmin kuin monet muut saariston merialueet. Ympäristökeskus oli ilmoittanut, että suomalais-ruotsalaisessa hankkeessa oli todettu Kihdin selän kuitenkin soveltuvan kalankasvatukseen paremmin, minkä KHO totesi viittaavan siihen, että laitosten sijaintia muuttamalla olisi mahdollista parantaa merialueen tilaa laitoksen nykyisellä sijaintipaikalla. KHO täydensi uuden lupahakemuksen yhteydessä esitettävää selvitystä koskevaa määräystä niin, että siinä on esitettävä selvitys laitoksen muista mahdollisista sijoituspaikoista.

Jälkimmäisen päätöksen tilanteessa todettiin, että laitoksen edustalla oleva syväne on ollut loppukesäisin hapeton ja että paikan voidaan katsoa olevan kalankasvatustoiminnan harjoittamiseen huono. Kalankasvatuksen jatkuminen nyt ratkaistun lupakauden jälkeen saattaisi olla YSL 6 §:n sijoitusvaatimusten vastaista. Tämän takia luvan saaja on mahdollisen jatkolupahakemuksen yhteydessä velvoitettu esittämään selvitys laitoksen vaihtoehtoisesta sijoittamisesta tavoitteena lopettaa kalan-

²⁴ Kuusiniemi 2010, s. 20

kasvatustoiminta nykyisellä paikalla. Lupa oli lisäksi myönnetty hakemusta pienemmälle kasvatusmäärälle.

Sisävesissä tapahtuvaa kalankasvatusta ei voida samaan tapaan ohjata sijoittumaan muualle. Sen vaikutusten rajoittamisessa on BAT:n määrittely ollut keskeistä. Aikaisemmin tavallisia maaomalaitoksia ei pidetä BAT:n mukaisena. Altaissa tapahtuvan kalankasvatuksen päästöjä voidaan helpommin rajoittaa.

ISAVI:n päätöksellä 10.2.2010, 5/10/1 tarkistettiin Tammilohen (Luhanka) kalankasvatuslaitoksen ympäristölupaa. Sillä, että lupa ei ollut määräaikainen vaan toistaiseksi voimassa oleva, oli taustansa laitokselle aikanaan myönnetyssä toistaiseksi voimassa olevassa VL:n mukaisessa luvassa. ISAVI:n Päätöksessä todettiin, että kaloja kasvatetaan maa-altaissa ja että kasvatustilat eivät vastaa BAT:n vaatimuksia. Tästä syystä laitoksen kuormitusta alennettiin rehun käyttöä ja päästöjä koskevilla lupamääräyksillä. Lupamääräysten tarkistaminen määrättiin tapahtuvaksi jo kuuden vuoden päästä. Tarkistamishakemuksen tulee sisältää suunnitelma laitoksen vesistökuormituksen edelleen vähentämiseksi. VHAO pysytti AVI:n päätöksen lopputuloksen päätöksellään 4.10.2011, 11/0666/2 (ei lainvoimainen). HAO totesi, että vesienhoitosuunnitelmassa ja toimenpideohjelmassa on kysymyksessä oleva vesialue luokiteltu ekologiselta tilaltaan välttäväksi ja että vesienhoitosuunnitelmassa on arvioitu, että se saavuttaisi hyvän tilan vasta vuoteen 2027 mennessä, mikä edellyttäisi valuma-alueen fosforikuormituksen vähentämistä noin neljänneksellä.

Ympäristöluvan saamista Kostonjoen varrelle Taivalkoskella rakennettavalle uudelle maaomalaitokselle koskeva hakemus on hylätty siihen vedoten, että maaomalaitosta ei pidetty BAT:n mukaisena menetelmänä. PSYLV oli päätöksellään 15.2.2008, 21/08/2 myöntänyt luvan. HAO oli kuomonnut päätöksen, 21.11.2008, 08/0362/1. HAO katsoi, että kalankasvatus maaomaltaassa ilman hakemuksessa esitettyä tehokkaampaa päästöjä vähentävää vesienkäsittelyä ei ollut parasta käyttökelpoista tekniikkaa uudessa laitoksessa hakemuksen tai luvan tarkoittamassa laajuudessa. KHO pysytti HAO:n päätöksen lopputuloksen, 3.11.2009 T 2726. KHO selosti perusteluissaan Kostonjoen hyvää tilaa ja sen kalataloudellista arvoa ja lausui, että kun ”otetaan huomioon, mitä edellä on kerrottu asianomaisen vesistön arvokkuudesta, tilasta, vesistön käytöstä ja kuormittavan toiminnan yhteisvaikutuksesta, hakemuksessa esitettyä, edellä mainittua vesienkäsittelymenetelmää ei voida pitää kyllin tehokkaana, jotta ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohdassa tarkoitetuilta, esteen luvan myöntämiselle muodostavilta seurauksilta vältyttäisiin.”. Vesienhoitosuunnitelmia ei päätöksiä tehtäessä vielä ollut vahvistettu eikä niitä siis mainittu päätösten perusteluissa.

3.4.4 Pohjavesien suojelu polttonesteen jakeluasemien päästöiltä

YSL:n mukaisia sijoituspaikkaan liittyviä luvan myöntämisen edellytyksiä ei ole useinkaan katsottu olevan polttonesteen jakeluasemien toiminnalle, jos ne sijaitsevat I luokan pohjavesialueilla. Tämä on koskenut useita jakeluasemia, koska sekä pohjavesialueet että tiet ja niiden myötä myös polttonesteen jakeluasemat sijaitsevat usein samoilla alueilla harjumuodostelmien kohdalla. Näissä ratkaisuissa on monesti ollut kysymys YSL:n kannalta uuden luvan myöntämisestä, vaikka toimintaa olisikin harjoitettu samalla paikalla jo useita kymmeniä vuosia. Uuden luvan myöntämisenä on pidetty tilannetta, jossa toiminnan ympäristövaikutukset ensi kertaa arvioidaan ympäristönsuojelulain asettamien vaatimusten osalta. Mahdollisesti esimerkiksi kaavoituksen yhteydessä olisi voitu tehdä tällainen arviointi jo aikaisemmin, mutta sellaisia selvityksiä sisältynee kaavan valmisteluun vain harvoin. KHO on säännönmukaisesti maininnut YSL:n mukaisen harkinnan olevan tapauskohtaista. Eri

seikkojen tarkastelun jälkeen on kuitenkin katsottu, että I luokan pohjavesialueelle sijoittuvalle polttonesteen jakeluasemalle ei ole arvioitu olevan ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä.

Sillä, että tilannetta arvioidaan uuden luvan myöntämisenä, on voitu välttää luottamuksensuojan periaatteesta tai muuten yrittäjän näkökulman huomioon ottamisesta ehkä aiheutuvat ongelmat. Samalla paikalla samaa toimintaa jo pitkään harjoittaneet yrittäjät ovat kuitenkin kokeneet näissä tilanteissa tullessa epäoikeudenmukaisesti kohdelluiksi, onhan toiminta ollut valvontaviranomaisillakin tiedossa eikä siihen ole aiemmin puututtu. Yrittäjät ovat vedonneet siihen, että nykyisten määräysten mukaiset rakenteet ovat aikaisempia huomattavasti turvallisempia ja että mahdollisten päästöjen varalta on järjestetty tarkkailu. Epäoikeudenmukaisuuden kokemusta on voinut lisätä asian käsittelyn pitkä aika ja se, että palautuksen jälkeen ratkaisu on kuitenkin saattanut olla hakemuksen hylkääminen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinkin on ottanut käsittelyn pituuteen kantaa ratkaisussa Huoltoasema Matti Eurén Oy ja muut v. Suomi, 19.1.2010, nro 26654/08. Palautuksineen yhtiön Nastolassa sijaitsevan polttonesteen jakeluaseman ympäristölupa-asian käsittely oli kestänyt yli 6,5 vuotta, minkä EIT katsoi loukanneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti VHAO on päätöksellään 14.4.2010 nro 10/0225/2 palauttanut Kouvolassa I luokan pohjavesialueella sijaitsevaa polttonesteen jakeluaseman ympäristölupaa koskevan asian uudelleen käsiteltäväksi pohjavesivaikutusten ja niiden ehkäisemisen selvittämistä varten, kun selvityksiä, joille asetetaan korkeat vaatimukset, ei pidetty riittävinä. KHO pyysytti päätöksen lopputuloksen päätöksellään 10.5.2011 T 1232. Lupakäsittely oli tullut ajankohtaiseksi, kun toiminnassa olevan laitoksen rakenteet oli tarkoitus uusia kokonaan, minkä yrittäjä katsoi, ilmeisesti aivan perustellusti, parantavan tilannetta pohjavesille aiheutuvan riskin ehkäisemisessä. Valvontaviranomainen oli katsonut YSL:n tultua voimaan, että toiminta täytti YSL:ssä säädetyt vaatimukset, eikä ollut voimaannpanosäännösten nojalla edellyttänyt haettavaksi ympäristölupaa. Käsiteltävänä oli toiminnan ensimmäinen ympäristölupa, jonka hakeminen oli tullut vasta rakenteiden suunniteltujen muutosten johdosta ajankohtaiseksi, minkä KHO perusteluissaan nimenomaan lausui – tältäkin osin tilanne oli tyypillinen.

Tässä kysymyksessä on vielä äskettäin katsottu olevan tarvetta vuosikirjaratkaisulle. KHO on Ulvilassa sijaitsevaa jakeluasemaa koskevalla päätöksessään 2011:37 eriteltyt niitä seikkoja, joita jakeluaseman sijoittamisessa on otettava huomioon. Tässäkin tapauksessa kysymyksessä oli toiminnan ensimmäinen ympäristölupa ja toiminnassa oleva jakeluasema, joka sijaitsi I luokan pohjavesialueella. Merkitystä annettiin etäisyydelle pohjavedenottamosta. Luvan myöntämistä olisi puoltanut pohjaveden virtaussuunta ottamosta jakeluaseman suuntaan ja maaperän tiiviys. Kuitenkaan pohjaveden pilaantumisen vaaraa ei katsottu voitavan tehokkaasti ehkäistä suojaustoimenpiteillä eikä luvan myöntämisen edellytyksiä ollut olemassa.

Vertailun vuoksi voidaan mainita, että myös turvetuotannon ympäristölupa-asioissa on luokiteltujen pohjavesialueiden suojaaminen otettu vakavasti. Esimerkiksi edellä jaksossa 3.3 mainitun Pälсынсуon asiassa tuotannon kuivatusvaikutus II luokan pohjavesialueelle oli yhtenä hakemuksen hylkäämisen perusteena. Samassa jaksossa mainitussa Syrjäsuon turvetuotantoa koskevassa asiassa hakemus hylättiin siltä osin kuin tuotanto olisi sijoittunut III luokan pohjavesialueelle. Pälсынсуota koskeva HAO:n päätös jäi lainvoimaiseksi. Syrjäsuon asiassa valittajina olivat HAO:ssa eräät yksityishenkilöt, jotka olivat vaatineet hakemuksen hylkäämistä kokonaan mm. eräälle kauempana sijaitsevalle pohjavesialueelle aiheutuvan riskin vuoksi. He ovat myös tehneet jatkovalituksen KHO:een HAO:n hylättyä vaatimukset. Näissä tilanteissa ei saada KHO:n kannanottoa siihen, olisiko sekin katsonut luvan myöntämisen edellytysten puuttuvan, kun kuivatusvaikutukset ulottuvat II luokan pohjavesialueelle tai tuotantoalue sijoittuu III luokan pohjavesialueelle.

3.4.5 Uhanalaiset luontotyypit turvetuotannon ympäristölupakäsittelyssä

Luontotyypeillä katsotaan olevan tärkeä merkitys sekä lajien elinympäristöinä että itsenäisenä osana biodiversiteettiä. Niiden tutkimus on kuitenkin ollut eliölajien tutkimukseen verrattuna vähäisempää. Useat säädökset ja kansainväliset sopimukset asettavat Suomelle velvollisuuksia luontotyyppien suojeluun, seurantaan ja raportointiin.²⁵

Suomen lainsäädännössä luontotyyppien suojelusta on säädetty LSL:ssa, metsälaissa ja vesilaissa. Luontodirektiiviin sisältyy EU:n jäsenvaltioiden velvollisuus raportoida komissiolle joka kuudes vuosi mm. suojelutoimenpiteiden vaikutuksesta direktiivin liitteessä I mainittujen luontotyyppien suojelutasoon.

Luontotyypeistä on aiemmin kerätty vaihtelevan tasoista tietoa. Kattava ja yhtenäinen kriteerein tehty selvitys valmistui 2008 ja se julkaistiin Suomen ympäristö -sarjassa. Tässä selvityksessä tuli ilmeiseksi eräiden Etelä-Suomen suoluontotyyppien uhanalaisuus. Tilanne oli tosin todettu jo eräässä 1970-luvulla julkaistussa tutkimuksessa. Etelä-Suomella tarkoitetaan tässä yhteydessä Oulujoen vesistön eteläpuolella olevaa osaa maasta. Suoluontotyypit jaetaan viiteen tyyppiin (korvet, neva- ja lettokorvet, rämeet, neva- ja lettorämeet ja nevat) ja nämä puolestaan useisiin alatyyppeihin. Uhanalaisia, äärimmäisen uhanalaisia ja vaarantuneita suoluontotyyppiä todettiin olevan näin määritellyn Etelä-Suomen alueella runsaasti. Säilyviksi arvioitiin vain kaksi suotyyppiä. Pohjois-Suomen alueella tilanne todettiin vähemmän huonoksi. Koko maassa eniten on heikentynyt lettojen, korpjen sekä neva- ja lettokorpjen tila.²⁶

KHO:n Vähä Vehkanen turvetuotantoa koskevassa päätöksessä 2005:27 omaksunan tulkinnan mukaan lähtökohtana luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa on vain päästöjen vaikutusten huomioon ottaminen, jos LSL:n mukaisesta suojelusta ei muuta johdu. Edellä jaksossa 3.3.1 *Sijoi-tuspaikan ja sen vaihtoehtojen arviointi lupaharkinnassa* on käsitelty YSL:n 6 §:n merkitystä ja sen liittymistä luvan myöntämisen edellytysten harkintaan YSL 42.2 §:n kautta.

On tyyppillistä, että turvetuotantoon aiotulla alueella esiintyy sellaisia uhanalaisia suoluontotyyppiä, joiden suojana ei ole LSL:n säännöksiin perustuvaa suojelua.

Hirvisuota koskevan päätöksen KHO 2010:32(ään.) voitaneen tulkita olevan osoitus pyrkimyksestä antaa suunnitellun tuotantoalueen luontoarvoille suurempi painoarvo kuin Vähä Vehkanen asiassa omaksuttua tulkintaa ahtaasti seuraten olisi mahdollista. KHO lausui: ”Sen sijaan edellä mainitut vaikutukset luonnonarvoihin on osaltaan ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momentin nojalla otettava huomioon ratkaistaessa sijoituspaikan soveltuvuutta ympäristönsuojelulain 6 §:n mukaisesti, vaikka sinänsä kysymys onkin pilaantumisen ehkäisemisestä. Luonnonarvojen merkitys voi korostua sijoitusvaihtoehtojen harkinnassa.” Juuri Hirvisuon tapauksessa ei kuitenkaan luontoarvoista katsottu koituvan estettä luvan myöntämiselle sijoituspaikkaharkinnassakaan. ELY-keskus oli asiaa käsiteltäessä viitannut Hirvisuon luonnonarvoihin Suomen luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin valossa. Ratkaisusta eri mieltä ollut ympäristöasiantuntijaneuvos olisi hylännyt hakemuksen vesistövaikutusten perusteella.

Ropolansuon (Mikkeli) turvetuotannon ympäristölupa-asian perusteella näyttää siltä, että jos hakemuksen hylkäävä ratkaisu on perustettavissa vesistövaikutuksiin, ei uhanalaisten luontotyyppien vaikutuksiin välttämättä oteta kantaa lainkaan. HAO kumosi päätöksellään 9.11.2011, 11/0500/3 (ei

²⁵ Raunio ym. 2008, s. 9.

²⁶ Kaakinen ym., s. 84–85.

lainvoimainen) AVI:n päätöksen ja hylkäsi hakemuksen siltä osin kuin kysymys oli turvetuotannosta lisäalueella. HAO perusteli päätöstään vesistövaikutuksilla ja viittasi vesienhoitosuunnitelmaan. Valituksissa oli kiinnitetty huomiota siihen, että ELY-keskus on löytänyt suon luonnontilaisilta osilta tehdyn kasvillisuus selvityksen perusteella kolme Etelä-Suomessa uhanalaiseksi arvioitua luontotyyppiä. ISAVI oli myöntänyt luvan turvetuotantoon päätöksellään 30.10.2009, 120/09/2. Päätöksen perusteluissa on todettu, että tuotantoalueella tai sen päästöjen vaikutusalueella ei ole LSL:n perusteella erityistä suojelustatusta omaavia lajeja ja luontotyyppiä.

Mörninsuon asiassa ISAVI oli hylätessään hakemuksen päätöksellään 18.3.2009, 15/09/1 perustellut ratkaisuaan paitsi vesistövaikutuksilla myös lausumalla mm., että suon luonnontilainen osa on luonnonsuojelun kannalta valtakunnallisesti arvokas. Luontoarvot muodostuvat luonnontilansa hyvin säilyttäneestä aapasuoalueesta, uhanalaisista suoluontotyypeistä sekä arvokkaasta putkilokasvi-, sammal- ja lintulajistosta. Suomen luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin mukaan lähes koko Mörninsuon luonnontilaisen alueen suotyypit ovat joko uhanalaisia (vaarantuneita, erittäin uhanalaisia tai äärimmäisen uhanalaisia) tai silmällä pidettäviä. HAO pysytti päätöksen lopputuloksen, 17.9.2010, 10/0494/3. HAO ei antanut perusteluissaan uhanalaisille luontotyypeille merkitystä. Asian palauttamista koskevaan hakijan vaatimukseen vastatessaan HAO vielä korosti, että hakemus oli hylätty ensisijaisesti vesistön pilaantumisesta ja sen vaarasta johtuvasta syystä.

3.5 Melu ja pöly

Melu- ja pölyhaittojen estämiseksi annettavat lupamääräykset voidaan ongelmitta perustaa YSL 43 §:ään. Niiden sisällöksi on käytettävissä ohjearvoja. Melua koskevat ohjearvot perustuvat säädöksiin Vnp melutason ohjearvoista 993/1992 ja Vnp ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista 53/1997 ja pölyä koskevat säädöksiin VnA ja Vnp ilmanlaadun ohjearvoista ja rikkilaskeman tavoitearvoista 711/2001 ja 480/1996.

Esimerkiksi louhinnan ja turvetuotannon ympäristölupa-asioissa annetaan melu- ja pölyhaittoja rajoittavia määräyksiä säännönmukaisesti. Louhinta tapahtuu usein lähellä asutusta, joten naapurushaitat ovat tavallisia. Turvetuotannon aiheuttamille melu- ja pölypäästöille on tyypillistä päästöhuippujen lyhyt kesto ja niiden ajoittuminen kesän virkistyskäytölle tärkeään aikaan. Jos naapurustossa on loma-asutusta, saattaa koettu haitta olla merkittävä, vaikka ohjearvot eivät ylittysikään.

Melua koskevia ohjearvoja käytetään yleisesti niin, että lupamääräykset asetetaan niiden mukaisiksi. Pölyn leviämisen rajoittamiseksi annetaan myös yleisesti määräyksiä, kun se päästöjen rajoittamiseksi on tarpeen, mutta niiden osalta säädösten mukaisten ohjearvojen käyttäminen tai niihin viittaaminen perusteluissa on harvinaista. Kuitenkin esimerkiksi Julkunevan turvetuotantoa koskevissa kaikkien asteiden päätöksissä on mainittu hengitettävien hiukkasten määrälle säädöksiin asetetusta ohjearvosta. KHO ratkaisi asian palautuksen jälkeen toistamiseen päätöksellään 27.12.2010 T 3910.

Ohjearvojen tavoitteet ovat molemmissa tapauksissa ihmisten elinympäristön viihtyisyys tai terveellisyys. Jos melun tai pölyn vaikutukset kohdistuvat LSL:n nojalla suojeltuun kohteeseen, on arvioitava, mikä merkitys niillä olisi LSL:n huomioon ottamisen kannalta. Huomioon otettavat melu- tai pölyvaikutukset saattavat liittyä paitsi huomioon otettavaan LSL:n mukaiseen suojeluun myös YSL 42 §:ssä tarkoitettujen erityisten luonnonosuhteiden huonontumisen estämiseen. Viimeksi mainitusta tilanteesta ks. esim. jaksossa 2.1.2 selostettu VHAO:n päätös 7.4.2011, 11/0151/3, jolla suojattiin sellaisten eliölaajien esiintymiä, jotka eivät nauttineet LSL:n mukaista suojelua.

3.6 Yhteenvetoa YSL:sta

Uusia turvetuotantoalueita koskevien ympäristölupahakemusten ja niistä annettujen AVI:ien ratkaisujen määrä on viime vuosina lisääntynyt selvästi. Näistä ratkaisuista tehdään erittäin runsaasti valituksia ja ratkaisukäytäntö kehittyy jatkuvasti.

Lukumääräisesti ylivoimaisesti eniten näyttää kaikenlaisissa YSL:n soveltamistilanteissa jäävän vaatimusten ja erilaisten luontoarvojen huomioon ottamisen välille ristiriitaa sellaisissa tilanteissa, joissa toiminnan haitallisia seurauksia vähennetään lupamääräyksin (tai hakija on jo pyrkinyt niitä vähentämään toimintaa suunnitellessaan), mutta yleisen edun valvojat ja haitankärsijät olisivat toimoneet tehokkaampaa huomioon ottamista. Näissä tilanteissa on usein kysymys veden puhtauteen liittyvistä seikoista sekä luonnon että ihmisen kannalta. Erityisesti turvetuotannon sekä maainesten hyödyntämisen osalta ovat lisäksi melu- ja pölyhaitat relevantteja. Niitä vähennetään suojavyöhykkein sekä rajoittamalla tuotantoa ajallisesti ja tuulirajoituksin, mutta kokonaan niitä ei voida välttää.

Vesistö päästöjä rajoitetaan säännönmukaisesti lupamääräyksin. Silloin, kun hakemus on hylätty, se on usein tapahtunut juuri vesistön pilaantumisvaaran perusteella. Turvetuotannon vesistökuormitus kohdistuu usein jo ennestään kuormittuneisiin sisävesiin. Meressä tapahtuvan kalankasvatuksen haitalliset seuraukset ovat sekä paikallisia että koko Itämeren koskevia. Näidenkin toimintojen osalta on kuitenkin tavallisinta, että hakemusta ei hylätä kokonaan, vaan päästöjä pyritään rajoittamaan. Ratkaisukäytännössä näyttää paikoin otetun huomioon ympäristönäkökulman lisäksi yrittäjän näkökulmaa ainakin niin, että jo olemassa olevaa toimintaa ei ole välttämätöntä luparatkaisujen johdosta lopettaa välittömästi, vaikka tällaista ajattelutapaa ei YSL:a valmisteltaessa ilmeisesti ajateltu.

Uhanalaisiksi määriteltyjen luontotyyppien puutteellinen normatiivinen suojelu tulee esiin YSL:a koskevassa ratkaisukäytännössä erityisesti turvetuotannon osalta, koska YSL ei tarjoa niille suojaa lupaharkinnassa, ellei YSL 6 §:n tulkinnan kehitys sitä tee mahdolliseksi, ja koska juuri suoluontotyyppien kuuluu runsaasti uhanalaisia luontotyyppisiä.

Metsälain 10 §:ssä tarkoitettujen elinympäristöjen suojelun huomioon ottaminen näyttää saaneen YSL:n mukaisessa menettelyssä enemmän painoarvoa kuin nimenomaisten YSL:n ja metsälain soveltamisalaa koskevien säännösten perusteella ehkä voisi arvioida välttämättömäksi. YSL:n säännökset tarjoavat mahdollisuuden antaa näille elinympäristöille merkitystä. Jossain määrin tilanne saattaa kuitenkin olla tulkinnanvarainen. Metsälakia on äskettäin uudistettu, mutta tämä kysymys ei ollut harkittavana.

KHO:n linjaus, että YSL:a ei ole, ellei LSL:sta muuta johdu, sovellettava muihin kuin päästöjen kohteena oleviin alueisiin, näyttää vähäksi aikaa ratkaissees keskustelukysymyksen YSL:n soveltamisalasta. Viime aikoina näyttää kuitenkin siltä, että YSL 6 §:n sijoituspaikkaa koskeva säännös on saanut uutta merkitystä hankkeen kohdalla olevien vaikutusten huomioon ottamisessa. Myös erityisten luonnonolosuhteiden heikentäminen luvan myöntämisen esteenä on ehkä saanut aiempaa enemmän merkitystä. Samaan suuntaan vaikuttavat luontoselvityksille asetetut korkeat vaatimukset. Yhtenä taustatekijänä saattaa olla uhanalaisuusselvitysten julkaiseminen. Näiden seikkojen perusteellinen arvioiminen oikeuskäytännön valossa edellyttäisi syvällisempää selvitystä kuin tässä yh-

teydessä on ollut mahdollista tehdä. Jo tätä selvitystä varten tarkastellun oikeuskäytännön perusteella voi kuitenkin tehdä sen johtopäätöksen, että sijoituspaikkaa koskeva sääntely tulisi ottaa YSL:a uudistettaessa lähempään tarkasteluun.

4 Luontoarvojen huomioon ottaminen vesilaissa

4.1 Luontoarvojen huomioon ottaminen vesilain järjestelmässä

VL:n mukaista luontotyyppisuojelua ja poikkeuksen myöntämistä siitä on käsitelty edellä jaksossa 2.1.5. Luontotyyppisuojaus on LSL:n suojeluun verrattava, vesilain systematiikassa poikkeuksellinen menettely. Pääosa vesilain menettelysäännöksistä ja myös pääosa vesilain soveltamisesta koskee vesilaissa tarkoitettua luvanvaraista rakentamista. Uusi vesilaki 587/2011, joka tuli voimaan 1.1.2012, merkitsee vain vähäisiä muutoksia entiseen. Lainsäädäntöhankkeen tavoitteenakaan ei ollut saada aikaan suuria sisällöllisiä muutoksia.²⁷ Tarkoitus oli lähinnä saada aikaan entistä modernimpi ja helppolukuisempi laki. Tässä tilanteessa aikaisemman vesilain aikana muodostunut ratkaisukäytäntö on edelleen relevanttia vesilakia tulkittaessa.

Lakia säädettäessä sen ympäristövaikutuksia arvioitiin seuraavasti: *Vesilain ja ympäristönsuojelulain välinen suhde muuttuisi nykyiseen verrattuna siten, että ympäristönsuojelulain pilaantumisen torjuntaa koskevien lupamääräysten asettamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin kaikissa vesilain mukaisissa lupa-asioissa. Tämä saattaa eräissä tapauksissa parantaa ympäristönsuojelun tasoa. Uudistuksessa ehdotettu, pienimuotoisia ruoppauksia ja ojituksia koskeva ilmoitusvelvollisuus tehostaa lain ennakkovalvontaa. Viranomaisen ennakkovalvonnan ja neuvontatoiminnan myötä pienten vesitaloushankkeiden toteuttamistapa tulee todennäköisesti kehittymään ympäristölle ystävällisempään suuntaan, mikä puolestaan vähentää ympäristölle ja viereisille kiinteistöille aiheutuvien haittojen määrää. Ehdotus antaisi nykyiseen vesilakiin verrattuna osin laajemmat mahdollisuudet puuttua jälkikäteen vesitaloushankkeisiin niistä aiheutuvien haitallisten vaikutusten vähentämiseksi. Tämä saattaa antaa mahdollisuuden yksittäistapauksissa ympäristön tilan parantamiseen.*²⁸

Luontoarvojen huomioon ottaminen tapahtuu ensi sijassa harkittaessa luvan myöntämisen edellytyksiä intressivertailun perusteella, joka on aivan vähäisiä hankkeita lukuun ottamatta säännönmukainen tapa luvan edellytysten arvioimiseksi. 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. Poikkeuksellisissa tilanteissa tulee kysymykseen VL 3:4.2:ssä tarkoitettu ehdoton luvanmyöntämiseste, joka säännös vastaa aikaisemman lain 2:5:ää.

YSL:n ja VL:n integrointi on tapahtunut siten, että VL 3:10.3:n mukaan YSL:n säännöksiä sovelletaan lupamääräyksiä annettaessa, jos VL:n mukaan luvanvaraisesta hankkeesta aiheutuu ympäristön pilaantumista vesialueella tai sen vaaraa.

²⁷ HE 277/2009 vp, s. 6.

²⁸ HE 277/2009 vp, s. 33.

VL:n mukaan voidaan ottaa huomioon vaikutukset sekä hankkeen kohdalla että muualla sen vaikutuspiirissä. VL:a sovelletaan sen 2.1 §:n mukaan vesitaloushankkeisiin, jotka voivat VL 1:3.1,9:n mukaan olla vesi- tai maa-alueella toteutettavia toimenpiteitä tai rakennelman käyttämistä, joka voi vaikuttaa pinta- tai pohjaveteen, vesiympäristöön, vesitalouteen tai vesialueen käyttöön.

Hyötyjen ja menetysten arviointia on vakiintunut kuvaamaan intressivertailun käsite, jota VL ei sanana tunne. Intressi voidaan määritellä yläkäsitteeksi, joka kattaa kaikki mahdolliset huomioon otettavat edut, hyödyt, vahingot, haitat ja edunmenetykset, olivatpa ne laadultaan yksityisiä tai yleisiä.²⁹ Laaja määritelmä kuvaa hyvin säännösten joustavuutta.

Intressivertailussa huomioon otettavia yleisiä ja yksityisiä hyötyjä ja menetyksiä koskevat säännökset ovat varsin joustavia. Tämä lienee yhtenä syynä siihen, että jo vuoden 1961 vesilaki on kestänyt hyvin aikaa niin, että sen perusteella on voitu ottaa huomioon kunakin aikana ja kussakin tilanteessa relevantit seikat. Kysymykseen tulevat intressit voivat olla aineettomia tai rahassa mitattavia. Ne ovat jossain määrin yhteismitattomia, minkä vuoksi ratkaisukäytännössä on ollut vaikeuksia kuvata eri tekijöiden merkitystä tiettyyn lopputulokseen pääsemisessä.³⁰ Eduskunnan ympäristövaliokunta totesi käsitellessään ehdotusta uudeksi vesilainaksi, että *intressivertailulla tarkoitetaan entiseen tapaan selkeästi eri asiaa kuin ns. kustannus-hyötyvertailulla eri muodoissaan, koska yhteiskunta- tai liiketaloudellisella kannattavuudella ei ole siinä merkitystä.*³¹

Edellä jaksossa 2.1.4 selostettu KHO:n ratkaisu 2004:45 kuvaa hyvin VL:n luvan myöntämistä koskevien säännösten joustavuutta luontoarvojen huomioon ottamisessa. VL:n säännösten perusteella saatettiin ongelmitta antaa merkitystä LSL:ssa suojellulle kohteelle, jonka tehokas suojelu LSL:n nojalla olisi edellyttänyt rajauspäätöstä, mutta sellaista päätöstä ei ollut tehty.

Vastaavasti luontotyypille koituvaa haittaa oli otettava huomioon myös VL:ssa tarkoitettuna yleiselle edulle koituvana haittana harkittaessa luvan myöntämisen edellytyksiä pohjavedenottoon Salon ja Kiikalan alueilta. Asiassa olivat vastakkain yhdyskuntien vedenottotarpeet Salon seudulla ja alueen huomattavat, mm. Natura-suojelun piirissä oleviin luontotyyppisiin perustuvat luontoarvot. Hanketta varten oli lisäksi myönnetty poikkeus VL:n luontotyyppisuojelesta. KHO ratkaisi asian päätöksellään 2005:57. Ratkaisussa KHO totesi mm., että haittoina ja muina edunmenetyksinä on otettava huomioon ennen muuta Lounais-Suomen oloissa poikkeuksellisen arvokkaan luonnonympäristön osien ainakin jonkinasteinen haitallinen muuttuminen ja muuttumisvaara, jonka aste kuitenkin jää selvitysten puutteellisuuden vuoksi epävarmaksi. KHO lausui myös, että huomioon otettavat vaikutukset voivat koskea niin pohjavettä, vesistöjä ja pienvesiä kuin maa-alueitakin. Lupa oli haittoista tai niiden riskistä huolimatta kuitenkin myönnettävissä.³²

Hankkeen poikkeuksellisen merkittävien haitallisten vaikutusten perusteella on sovellettu ehdotonta luvanmyöntämisestettä, kun Vuotoksen tekoaltaan rakentamista koskeva hakemus hylättiin silloisen VL 2:5 nojalla, KHO 2002:86 (ään.). KHO katsoi, että hankkeen vaikutuksia, kun otettiin huomioon niiden laaja-alaisuus sekä erityisesti niiden syvällekäyvyys ja pysyvyys allasalueella ja allasalueella olevat luontoarvot, oli pidettävä VL 2:5:ssä tarkoitettuina huomattavina ja laajalle ulottuvina vahingollisina muutoksina ympäristön luonnonsuhteissa ja vesiluonnossa ja sen toiminnassa.

²⁹ Soininen 2011, s. 45–46.

³⁰ Soininen 2011, s. 40–41.

³¹ Ympäristövaliokunnan mietintö 22/2010 vp.

³² Vihervuori (2007, 134–135) on selostanut ratkaisua tarkemmin.

Vesivoimalaitoksen rakentaminen aiheuttaa suuria muutoksia voimalaitoksen ylä- ja alapuolisessa vesistöissä tarvittavien kanavien ja patoaltaiden rakentamisen vuoksi. Sierilän voimalaitoksen osalta PSAVI katsoi kuitenkin päätöksessään 31.5.2011, 32/11/2 (ei lainvoimainen) luvan myöntämisen edellytysten täyttyvän. Päätöksessä on laajasti selostettu niitä luontoarvoja, joihin hanke vaikuttaa. Tehokasta suojaa saivat vain LSL 49 §:ssä tarkoitettujen laaksoarhojen populaatio ja LSL 48 §:ssä tarkoitettun alppikirjokääriäisen esiintymispaikka. Lupapäätöksessä määrättiin, että ennen rakentamistöiden aloittamista on hankittava tarvittavat LSL:n mukaiset poikkeusluvut.

4.2 Ruoppaukset luontoarvoja koskevana erityiskysymyksenä

Uutta vesilakia säädettäessä keskusteltiin ruoppaustöiden luvantarpeesta, koska ruovikot on alettu ymmärtää linnuston ja kalaston kannalta tärkeiksi elinympäristöiksi. Laissa päädyttiin säätämään, että seurauksista riippumatta vesialueen ruoppaaminen edellyttää lupaa, kun ruoppausmassan määrä ylittää 500 m³, jollei kyse ole julkisen kulkuväylän kunnossapidosta (VL 3:3.1,7).

Säännöksen taustaa valotetaan HE:n yleisperusteluissa seuraavasti: *Virkistyskäyttöedellytysten parantamistarkoituksessa toteutettavien pienimuotoisten ruoppaushankkeiden määrä on lisääntynyt 1990- ja 2000-luvuilla. Hankkeet toteutetaan nykyään tyypillisesti konevoimaa apuna käyttäen. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että hankkeet ja niiden vaikutukset ovat aiempaa suurempia. Useissa tapauksissa alueella toteutetaan samanaikaisesti useita pienimuotoisia hankkeita, jolloin niiden yhteisvaikutukset saattavat ilmetä paikallisesti pidemmän aikaa. Suuri merkitys on kuitenkin hankkeen toteuttamistavalla ja -ajankohdalla. Uudistuksen arvioitiin lisäävän lupaa edellyttävien ruoppaushankkeiden määrää ennalta arvioiden 100–200 hankkeen verran.*³³

Eduskunnan ympäristövaliokunta totesi lausunnossaan, että *matalat rannat ja niihin liittyvät tulva-alueet ovat monimuotoisia elinympäristöjä, joiden lajisto usein kärsii ruoppauksista tai voi kadota niiden takia kokonaan. Ruoppaustoimenpiteistä voi aiheutua myös monenlaisia haittavaikutuksia, kuten veden samenumista, ravinteiden vapautumista pohjasedimentistä veteen, pohjan elinympäristöjen vaurioitumista, kalojen kutualueiden tuhoutumista, ranta-alueiden syöpymistä ja sortumista. Huomioon on otettava herkäät lahdenpoukammat. Toisaalta ympäristövaikutukset riippuvat hankkeen toteutuspaikan olosuhteista, ja joissain paikoissa huomattavasti 500 m³ ylittäväkin ruoppaus voidaan toteuttaa ilman haitallisia ympäristövaikutuksia erityisesti merialueilla. Valiokunta piti 500 m³:n rajan mukaan määräytyvää lupakynnystä perusteltuna hallituksen esityksen mukaisesti korostaen, että tätä pienimuotoisempikin ruoppaus voi tulla vaikutustensa perusteella luvanvaraiseksi. Ympäristövaikutukset ovat siten ratkaisevassa asemassa toiminnan luvanvaraisuuden kannalta. Valiokunta edellytti, että ruoppaussäätelyn toimivuuteen kiinnitetään lain toimeenpanon seurannassa erityistä huomiota.*³⁴

Uudenkin VL:n mukaan ruoppaus on yleiskäyttöoikeus, ellei ehdottomasta tai seurauksista riippuvasta luvantarpeesta muuta johdu. VL 2:6.1:n mukaan *lietteestä, matalikosta tai muusta niihin verrattavasta vesistön käyttöä koskevasta haitasta kärsivä saa ilman vesialueen omistajan suostumusta suorittaa haitan poistamiseksi tarpeellisen toimenpiteen vesistön tilan ja käyttömahdollisuuksien parantamiseksi.* Tällaista toimenpidettä koskee VL 2:15:n mukainen ilmoitusvelvollisuus. Velvollisuudelle on asetettu laajat sisällölliset vaatimukset siinä mielessä, että ilmoituksen tulee sisältää

³³ HE 277/2009 vp, s. 23, 31 ja 61.

³⁴ Ympäristövaliokunnan mietintö 22/2010 vp.

tiedot paitsi kysymyksessä olevasta hankkeesta myös muista vaikutusalueelle suunnitelluista vastaavista hankkeista, jotka ovat hankkeesta vastaavan tiedossa.

Ruoppaus yleiskäyttönä oli alun perin tarkoitettu turvaamaan vesistöissä kulkemisen tarpeita. Vesi-oikeuslain 1902 mukaan jokaisella haittaa kärsivällä oli oikeus suorittaa kaivamista tai muuta perkaamista lietteen tai tilapäisen esteen poistamiseksi vesiväylästä (1:23). Vesilaki 1961 sisälsi myös säännöksen ruoppauksesta yleiskäyttöoikeutena (1:30.1), mutta siinä ei enää viitattu kulkemisen esteisiin. Rantarakentamiseen liittyvät virkistyskäytön intressit olivat jo pitkään säännöksen soveltamiskäytännössä tavallisimmat tilanteet. Asioiden käsittelyssä ovat olleet esillä niin naapurusoikeudelliset kuin luonnonsuojelunkin näkökulmat.

Veneväylän ruoppaamista koskevassa KHO:n päätöksessä 10.6.2005 T 1417 oli kysymys luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa VL:n mukaisesta intressivertailusta, VL:lla suojellusta luontotyyppistä (flada), vaikutuksista Natura-alueeseen ja luonnonsuojelualueen perustamispäätöksen määräyksistä. Luvan myöntämisen edellytyksiä ei katsottu olevan fladan luonnontilasta poikkeamiseen. Vesitalousluvan myöntämisen edellytyksiä ei katsottu olevan myöskään intressivertailun perusteella. Intressivertailussa otettiin huomioon alueen luontoarvoista mm. Natura-suojelun perusteella saatu selvitys eli suojeluarvot sisällytettiin osaksi VL:n mukaista lupaharkintaa.³⁵

5 Luontoarvojen huomioon ottaminen maa-aineslaissa

Maa-aineslain 1 §:ssä on säädetty soveltamisalasta:

Tätä lakia sovelletaan kiven, soran, hiekan, saven 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. Lupasiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on lisäksi noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.

Maa-aineslain 3 §:ssä on säädetty seuraavaa:

Ainesten ottamisen rajoitukset

Tässä laissa tarkoitettuja aineksia ei saa ottaa niin, että siitä aiheutuu:

- 1) kauniin maisemakuvan turmeltumista;*
- 2) luonnon merkittävien kauneusarvojen tai erikoisten luonnonesiintymien tuhoutumista;*
- 3) huomattavia tai laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia luonnonolosuhteissa; tai*
- 4) tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantuminen, jollei siihen ole saatu vesilain mukaista lupaa.*

Alueella, jolla on voimassa asemakaava tai oikeusvaikutteinen yleiskaava, on sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, 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.

³⁵ Vihervuori (2007, s. 136–138) on selostanut tarkemmin tätä asiaa koskevia eri asteiden ratkaisuja.

Ottamispaikat on sijoitettava ja ainesten ottaminen järjestettävä niin, että ottamisen vahingollinen vaikutus luontoon ja maisemakuvaan jää mahdollisimman vähäiseksi ja että maa-aineseiintymää hyödynnetään säästeliäästi ja taloudellisesti eikä toiminnasta aiheudu asutukselle tai ympäristölle vaaraa tai kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa.

Kauniin maisemakuvan ja erikoisten luonnonesiintymien tulkinta on tuottanut jonkin verran ratkaisukäytäntöä.³⁶

Esimerkiksi kiviaineksen ottaminen kallioalueelta, jonka laelta aukeni näköala laajalle alueelle merelle, ei aiheuttanut kauniin maisemakuvan turmeltumista, kun vastaavanlaiset kalliomuodostumat olivat seudulla yleisiä, KHO 1998:83. Ympäristökeskus oli hylännyt hakemuksen katsoen, että kun ottamisalue sijaitsi luonnonkauniin saaristoalueen rantavyöhykkeellä, jonne oli suora näköyhteys runsaasti liikennöidyltä laivaväylältä, aiheutuisi MAL 3 §:ssä tarkoitettua maisemakuvan turmeltumista, eikä suunnitelman mukaista ottamistoimintaa voitu järjestää paikalla siten, että toiminnan harjoittamisesta ei aiheutuisi huomattavia vahingollisia vaikutuksia maisemakuvaan. Kunnanhallitus oli ensimmäisenä asteena myöntänyt luvan.

Maa-ainesten ottaminen saattaa päästöjen, esimerkiksi toiminnasta aiheutuvan melun, vuoksi edellyttää myös ympäristölupaa tai mahdollisten pohjavesivaikutusten vuoksi vesilain mukaista lupaa.

MAL:n mukaiseen lupaan sovelletaan tarvittaessa Natura-suojelun edellyttämää LSL 65 §:ssä tarkoitettua arviointi- ja lausuntomenettelyä. KHO katsoi päätöksellään 10.1.2007 T 17, että arviointi- ja lausuntomenettely oli, toisin kuin suoritetussa tarveselvityksessä oli katsottu, ollut tarpeen. Ottamislupaa ei siten olisi tullut myöntää edellyttämättä arviointi- ja lausuntomenettelyä.

Maa-ainelain ja vesilain suhdetta valaisee KHO:n ratkaisu 26.8.2010 T 1948(LRS). Aiottu kallio- kiviainesten louhinta ei ennalta arvioiden aiheuttanut sellaista pohjavesialueen veden laadun tai antoisuuden vaarantumista, jota MAL 3.1,4 §:ssa tarkoitetaan, eikä VL:n mukaisen luvan puuttuminen siten mainitun säännöksen perusteella ollut esteenä maa-aineluvan myöntämiselle. Kun otettiin huomioon MAL 9 §:n säännökset aineiden ottajan korvausvelvollisuudesta ja lain 11 §:n säännökset MAL:n nojalla asetettavissa olevista lupamääräyksistä sekä MAL suhde VL:iin, MAL:n nojalla ei muutoinkaan voitu antaa sellaista lupamääräystä, jonka mukaan maa-ainesten ottaja veloitettaisiin rahakorvauksen sijasta huolehtimaan korvaavan talousveden toimittamisesta. Asiassa ei ollut ratkaistavana se, mitä velvollisuuksia aineiden ottajalle vesilaista mahdollisesti aiheutui.

Vesilain mukaisen luvan myöntämisestä maa-ainesten ottamiseen ja kaavoituksen vaikutuksesta luvan myöntämiseen oli kysymys KHO:n ratkaisussa 11.12.2009 T 3530 (LRS). Alue, jossa oli haettu VL 9:8:ssä säädettyä lupaa maa-ainesten ottamiseen pohjavedenpinnan alapuolelta, sijaitsi maakuntakaavassa maa-ainesten ottoalueeksi varatulla alueella. Maakuntakaavalle MRL:n 32.2 §:ssa säädetty kaavan toteutumisen aktiiviseen edistämiseen velvoittava ohjausvaikutus ei vaikuttanut VL 2:4:n säännöksestä huolimatta oikeudellisesti sitovasti oikeusharkinnalla ratkaistavan vesitalousasian ratkaisemiseen, vaan lupa voitiin myöntää vain, jos VL 9:8:ssä säädetty luvan myöntämisen edellytykset olivat käsillä. Kun nämä edellytykset eivät täyttyneet, ei lupaa voitu myöntää.

³⁶ *Vihervuori* (1989) on käsitellyt kauniin maisemakuvan (s. 157–167) ja erikoisten luonnonesiintymien (s. 167–176) merkitystä luvan myöntämisen edellytyksinä esittäen lukuisia esimerkkejä soveltamistilanteista. Hän on myös todennut (s. 176–180) niiden olevan limittäisiä niin, että niitä voi olla vaikea erottaa toisistaan.

6 Luontoarvojen huomioon ottaminen kaivoslaissa

Uusi kaivoslaki (621/2011) tuli voimaan 1.7.2011. Lain tarkoituksena on 1 §:n mukaan *edistää kaivostoimintaa ja järjestää sen edellyttämä alueiden käyttö ja malminetsintä niin, että ne ovat yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäviä. Lain tarkoituksen toteuttaminen edellyttää yleisten ja yksityisten etujen turvaamista ottaen erityisesti huomioon:*

- 1) kaivostoiminnan harjoittamisen edellytykset;
- 2) kiinteistöjen omistajien ja yksityisten haitankärsijöiden oikeusasema;
- 3) toiminnan vaikutukset ympäristöön ja maankäyttöön sekä luonnonvarojen säästävä käyttö.

Kaivoslaissa on säännelty toiminnan eri vaiheita. Malminetsintätyö ei edellytä viranomaishyväksyntää, mutta sen toteuttamista on säännelty 7 §:ssä säädettyin rajoituksin. Etsintään liittyvä näytteenotto on 8 §:n mukaan ilmoituksenvaraista toimintaa. Malminetsintä on 9 §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä luvanvaraista. 9.2,1 §:n mukaan sellaisia ovat malminetsinnästä aiheutuvat maisemallisten tai luonnonsuojeluarvojen heikentyminen.

Luvan nojalla tapahtuvaa malminetsintää on rajoitettu 11 §:n määräyksiin. Niiden mukaan toiminta on rajoitettava tutkimustyön kannalta välttämättömiin toimenpiteisiin. Toimenpiteet on suunniteltava siten, että niistä ei aiheudu kohtuudella vältettävissä olevaa yleisen tai yksityisen edun loukkausta. Malminetsintäluvan nojalla tapahtuvasta malminetsinnästä ja muusta malminetsintäalueen käytöstä ei saa aiheutua mm. merkittäviä muutoksia luonnonolosuhteissa, harvinaisten tai arvokkaiden luonnonesiintymien olennaista vahingoittumista tai merkittävää maisemallista haittaa. Maastotöistä valvontaviranomaisille tehtävistä ilmoituksista määrätään malminetsintäluvassa, 12.2 §. Kun malminetsintälupa on rauennut tai peruutettu, on 15.1,1 §:n nojalla mm. saatettava alue mahdollisimman luonnonmukaiseen tilaan.

Kaivostoiminta edellyttää 16 §:n mukaan kaivoslupaa, joka tuottaa oikeuden hyödyntää kaivosmineraalit ja sivutuotteet. Kullanhuuhdonta on 22 §:n mukaan oltava kullanhuuhdentalupa. Kaivoslupaa ei saa 48.2 §:n mukaan myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia tai heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- ja elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksiin poistaa.

Kaivoslain 3 §:ssä on luettelo niistä muista laeista, jotka saattavat tulla sovellettaviksi kaivoslain mukaiseen toimintaan. Niihin kuuluvat mm. LSL ja YSL. Lupaharkinnan perusteita koskeva 45 § ja 3 §:n mukaan huomioon otettavat muut lait muodostavat lupaa myönnettäessä sovellettavan kokonaisuuden.³⁷ 45 §:n mukaan malminetsintälupa, kaivoslupa ja kullanhuuhdentalupa myönnetään, jos edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole kaivoslaissa säädettyä estettä. Vaikka sellainen olisi olemassa, voidaan lupa myöntää, jos este on poistettavissa lupamääräyksiin tai pienentämällä alueen kokoa.

LSL:ssa säädetty suojelu ja esimerkiksi VL:n mukainen luontotyyppisuojaus on otettava huomioon. Tarvittaessa on haettava näiden lakien mukaista poikkeusta suojelusta. Edellä jaksossa 2.1.4 on selostettu Kirkkonummella sijaitsevaa kaivosvaltausta koskevaa ratkaisua KHO 2005:42, jossa oli kysymys Natura-suojelusta kaivosvaltauksesta päätettäessä.

³⁷ HE 273/2009 vp yksityiskohtaiset perustelut 3 §:n ja 45 §:n kohdalla.

KHO:n päätöksellä 26.1.2009 T 175 todettiin, että kaivoslain 71.2 § velvoitti kaivoslain mukaista päätöstä tehtäessä ja kaivoslain mukaista toimenpidettä suoritettaessa noudattamaan LSL:n yksilöidyissä säännöksissä säädettyä ja luonnonsuojelualueista määrättyä. Mainitun säännöksen katsottiin merkitsevän, että luonnonsuojelulainsäädännön vastaisia toimenpiteitä ei voitu valtauspäätöksessä sallia ilman, että alueellinen ympäristökeskus oli ensin myöntänyt luvan poiketa mainituista säännöksistä tai määräyksistä.

Entisen kaivoslain 71.2 §:a vastaava säännös on uuden lain 3 §:ssä. Mahdollisesti kaivoslain ja LSL:n mukaisen poikkeuksen ajallisen edellytyssuhteen ei kaikissa tilanteissa katsottaisi olevan niin ehdoton kuin tästä ratkaisuselostuksesta voisi päätellä, ks. YSL:n ja VL:n soveltamisesimerkit edellä jaksossa 2.1.3. Suojelua edellyttävän kohteen havaitseminen vasta luvan myöntämisen jälkeen aiheuttaa tietenkin myös kaivoslain mukaisessa toiminnassa, että poikkeuslupa suojelusäännöksistä tulee haettavaksi vasta jälkikäteen.

Kaivostoiminta edellyttää ympäristölupaa. YSA 1.1,7 §:ssa mainittu malmien tai mineraalien kaivaminen tai maaperän ainesten otto on seurauksista riippumatta ympäristöluvan tarpeessa. Ympäristölupa-asiassa tulevat harkittaviksi luvan myöntämisen edellytykset ja päästöjen rajoittaminen lupamääräyksin samoin perustein kuin muunkin ympäristöluvanvaraisen toiminnan osalta ottaen huomioon kunkin toiminnan erityispiirteet. Vastaavasti luvan hakijan velvollisuus on esittää näiden kysymysten arvioimiseksi riittävät selvitykset.

Jo kaivoslain mukaista lupa-asiaa ratkaistaessa on huolehdittava siitä, että luvan mukaisesta toiminnasta ei seuraa muualla laissa kiellettyä seurausta, esimerkiksi YSL 7 §:ssä säädetyn maaperän pilaamiskiellon ja 8 §:ssä säädetyn pohjaveden pilaamiskiellon vastaista seurausta.³⁸ Sikäli kuin toiminta edellyttää myös muun lain mukaista lupaa, tulee jo kaivoslain mukaista lupaa harkittaessa siis päätösharkinnassa ottaa ainakin osaksi huomioon myös tuon muun lain mukaiset luvan myöntämisen edellytykset. Ilmeisesti ei kuitenkaan ole tarkoitus, että muun lain luvan myöntämisen edellytyksiä tarkasteltaisiin laajemmin kuin kiellettyjen seurausten osalta.

³⁸ HE 273/2009 vp yksityiskohtaiset perustelut 45 §:n kohdalla.