

Luontoarvot ympäristölupamenettelyssä - Lausunto ympäristönsuojelulain kehittämismahdoehdoista

Kari Kuusiniemi 30.3.2012

1. Tehtävänanto

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan ympäristönsuojelulain kokonaisuudistuksen yhteydessä selvitetään luontoarvojen huomioon ottamisen sisällyttäminen ympäristönsuojelulakiin ja sen vaikutukset.

Ympäristöministeriö on 30.11.2011 asettanut muun ohella ympäristönsuojelulain uudistamista selvittävän hankkeen. Hankkeen neljännen projektiryhmän tehtäviin kuuluu selvittää mahdollisuus sisällyttää ympäristönsuojelulakiin luontoarvojen huomioon ottamista koskeva sääntely ja arvioida sen vaikutuksia. Työtä tukemaan on ympäristöministeriön tilauksesta 29.2.2012 valmistunut Ari Ekroosin ja Matias Warstan selvitys ”Luontoarvot ympäristölupamenettelyssä – Selvitys ympäristönsuojelulain ja muun lainsäädännön kehittämismahdollisuuksista” (151 s.).

Projektiryhmä on tilannut minulta ympäristöoikeudellisen arvioinnin mainittuun selvitykseen sisältyvistä ratkaisuvaihtoehdoista. Arvioinnin lähtökohdan tulee olla ympäristönsuojelulain kehittämiseksi esitetyissä ratkaisuvaihtoehdoissa. Lausunnossa tulee erityisesti:

- 1) arvioida selvityksessä ehdotettuja luontoarvojen huomioon ottamisen kehittämismahdoehdoja suhteessa Suomen ympäristölainsäädännön nykyjärjestelmään tilanteessa, jossa lainsäädäntöä kehitettäisiin laajemmin koskemaan luontoa muuttavaa toimintaa tai jossa muutokset koskisivat vain turvetuotantoa
- 2) arvioida selvityksessä esitettyjen ratkaisuvaihtoehdojen tehokkuutta suhteessa tavoitteeseen
- 3) arvioida ympäristönsuojelulakiin ehdotettuja muutoksia (selvityksen kohdat 6.2.1-6.2.3 sekä 6.5.1-6.5.2) erityisesti lain soveltamisalan ja rakenteen kannalta.

Ekroosin ja Warstan selvitys on tasapainoinen selvitys luontoarvojen huomioon ottamista koskevan kotimaisen sääntelyn rakenteesta ja kiintoisa avaus erilaisiin kehittämismahdollisuuksiin. Yhdessä Sinikka Pärnäsen selvityksen ”Luontoarvojen huomioon ottamisesta ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien mukaisessa ympäristölupamenettelyssä” (31.1.2012, 48 s.) ne muodostavat perusteellisen, monipuolisen ja asiantuntevan katsauksen aiheen kannalta merkitykselliseen sääntelyyn ja soveltamiskäytäntöön.

Tehtävänannon mukaisesti arvioin Ekroosin ja Warstan selvitystä nimenomaan ympäristönsuojelulain näkökulmasta ja selvityksessä esitettyjen ratkaisuvaihtoehtojen kannalta. Tarkastelussani sivuan kuitenkin muuta merkityksellistä ympäristölainsäädäntöä pohtiessani ratkaisuvaihtoehtojen tehokkuutta ja toteuttamiskelpoisuutta ympäristölainsäädännön kokonaisuuden kannalta. Lausuntoni irtautuu monin paikoin selvityksestä eikä siinä kommentoida yksityiskohtaisesti selvityksessä esitettyä kohta kohdalta. Lausunto muodostaa itsenäisen arvioinnin selvityksessä tarkastelluista keskeisistä kysymyksistä toimeksiannossa edellytetyssä laajuudessa. Tässä periaatteellisessa lausunnossa en puutu yksittäisiin säännösluonnoksiin ja niiden kirjoitustapaan muutoin kuin poikkeustapauksissa. Yhteenvedossa koetan tiivistää kannanottoni selvityksessä esille nostettuihin ratkaisuvaihtoehtoihin.

2. Ympäristölainsäädännön rakenteen taustaa

Suomen ympäristölainsäädäntö on kehittynyt pitkällä aikavälillä naapuruus, politia- (terveys- ja rakentamislainsäädäntö) ja vesioikeudellisten juurien kautta nykyaikaiseksi, kattavaksi kokonaisuudeksi. Lainsäädäntöä on kuitenkin kehitetty sektoreittain ja lohkoittain. Uusi ympäristöongelma on tuonut uutta lainsäädäntöä (jätehuoltolaki, ilmansuojelulaki, meluntorjuntalaki, kemikaalilaki jne.). Hajanaista, sektorikohtaista ja useita erilaisia lupajärjestelmiä sisältävää lainsäädäntöä on sittemmin kehitetty ja keskitetty.

Ympäristölupamenettelylaki (1991) edusti menettelyllistä ensi askelta pilaamis- tai päästölupien käsittelyn yhdistämisessä, mutta jo tuolloin oli nähtävissä, että kysymyksessä oli välivaiheen ratkaisu.

ETA-jäsenyys toi paineita säätää muun ohella kokonaisvaltaisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyä (YVA) koskevan lain (1994), ja liittyminen Euroopan unioniin edellytti muun ohella luonnonsuojelulainsäädännön uudistamista (1996) siten, että luonto- ja lintudirektiivit pantiin täytäntöön; vuoden 1923 luonnonsuojelulain uudistamiselle oli toki paljon kotimaisiakin perusteita, minkä ohella kansainvälinen kehitys – Rion biodiversiteettisopimus (1992) etunenässä – edellyttivät luonnonsuojelun näkökulman laajentamista rauhoitusalueista läpäisevään luontoarvojen suojeluun.

Pilaamisen sääntelyn puolella IPPC-direktiivi edellytti yhtenäistä erilaisten päästöjen vaikutusten tarkastelua ja harmonisoitua menettelyä, mutta ei sinänsä yhtenäistä pilaamisen torjuntalakia, jonka soveltamisalaan vesien pilaaminen kuuluisi. Lainvalmistelussa kuitenkin päätettiin hyvin perustein siirtyä ympäristölupamenettelylaista yhtenäiseen pilaamisen torjunnan yleislakiin, vuoden 2000 ympäristönsuojelulakiin. Mainitun lain säätämisen myötä eri pilaamismuodot sisällytettiin tähän yhtenäiseen päästölakiin. Sen myötä erilliset ilmansuojelu- ja meluntorjuntalaki voitiin kumota. Vesien pilaantumista koskevat säännökset kumottiin vesilain, mutta ympäristönsuojelulain ja vesilain lupamenettely niin sanotuissa sekahankkeissa yhdistettiin. Jätelaki jäi luonnollisesti elämään ympäristönsuojelulain rinnalle, mutta lupamenettely integroitiin ympäristönsuojelulakiin.

Vaikka pilaamisen torjunnan sääntely yhdistettiin yhteen lakiin, ympäristönkäytön suunnittelua, luonnonsuojelua sekä luonnonvarojen hyödyntämistä ja erilaisia toimintamuotoja koskeva sääntely jäi elämään sen rinnalla. Maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva alueiden käytön suunnittelujärjestelmä eri tasoisine kaavoineen ja lupamenettelyineen linkittyy ympäristönsuojelulakiin varsinkin sijoituspaikan valintaa koskevan sääntelyn kautta, mutta pohjimmiltaan systeemit ovat rinnakkaiset. YVA-lainsäädäntö koskee tehollisesti lähinnä suurhankkeita; YVA-menettely on hankesuunnitteluun kiinnittyvä erilaisten lupamenettelyjen esivaihe, mutta ei sisällä itsenäistä päätöksentekoa.

Luonnonvarojen hyödyntämistä koskeva lainsäädäntö sisältää luonnonvarataloudellisia vaatimuksia, mutta tyypillisesti myös luonnonsuojelua ja jopa pilaamisen torjuntaan liittyviä aineellisia säännöksiä. Hyödyntäminen edellyttää useimmiten lupaa asianomaisen erityislain nojalla, mutta toiminta saattaa olla lisäksi ympäristönsuojelulaissa tarkoitetun ympäristöluvan varaista. Tyypiesimerkkejä ovat kaivostoiminta ja maa-ainesten ottaminen, joiden keskinäinen

soveltamisala on näiden lakien päällekkäisen soveltamisen lähtökohtaisesti poissulkeva.

Vesitaloushankkeita koskeva vesilaki puolestaan sisältää kattavan järjestelmän, jossa luvanvaraisten hankkeiden sallittavuus tyypillisesti arvioidaan intressivertailussa, joka mahdollistaa luontoarvojen kattavan huomioon ottamisen päätöksenteossa. Eräissä tapauksissa samaa hanketta arvioidaan sekä vesilain että ympäristönsuojelulain kannalta – joissakin tapauksissa niin sanottuna sekahankkeena, joissakin tilanteissa siten, että vesilupa-asiassa otetaan huomioon tietyt ympäristönsuojelulain säännökset (VL 3:10.3).

Luonnonsuojelulain systemaattinen lähtökohta poikkeaa ratkaisevasti ympäristönsuojelulaista: luonnonsuojelussa on edelleen, vaikka rauhoitusalueiden dominanssia on vähennetty, kysymys alueiden ja arvokkaiden luonto- tai maisemakohteiden suojaamisesta niiden arvoa heikentäviltä toimenpiteiltä, kun taas ympäristönsuojelulla pyritään rajoittamaan pilaavasta toiminnasta aiheutuvia päästöjä erilaisten arvojen – toki myös luontoarvojen – suojelemiseksi. Näkökulma on kuitenkin erilainen. Luonnonsuojelu lähtee välittömästi kohteesta ja tuon kohdealueen muuttamisen sääntelystä, kun taas pilaamisen torjunnan sääntely kumpuaa lähteen päästöjen vähentämistarpeesta tyypillisesti etäämmällä olevien kohteiden ja intressien suojaamiseksi; tärkeitä suojeluintressejä ovat erityisesti ihmisten elinympäristön terveellisyys ja viihtyisyys.

Luonnonsuojelulain järjestelmä on liitetty muuhun maankäyttölainsäädäntöön viittaussäännöksiin. Viittaussäännökset voivat ovat avoimia tai yksilöityjä. Avoin viittaussäännös, jollainen on esimerkiksi ympäristönsuojelulain 41 §:n 3 momentissa, sisältää yleisen viittauksen luonnonsuojelulainsäädäntöön, kun taas yksilöidyssä viittaussäännöksessä kohdennetaan huomioonottamisvelvollisuus nimettyihin luonnonsuojelulain säännöksiin (esimerkiksi metsälain 2 §:n 3 momentti). Kummankin viittaussäännöksen merkitys on silti samankaltainen: luonnonsuojelulainsäädäntöön sisältyvä konkreettinen kielto- tai rajoitusnormi tai –päätös on otettava huomioon muita ympäristölakeja sovellettaessa. Itse asiassa tällainen velvollisuus olisi olemassa ilman viittaussäännöstäkin. Viittaussäännöksessä kuitenkin kohdennetaan päätöksentekijän huomio luonnonsuojelulainsäädännöstä johtuviin velvoitteisiin. Tarkoituksena on varmistaa, ettei muun lain mukaista lupaa tai muuta ratkaisua tehdä niin, että sen toteuttaminen estyisi luonnonsuojelulain nojalla. Tämän vuoksi luonnonsuojelulain soveltaminen on eräänlainen esikysymys muiden lakien soveltamiselle ja tyypillisesti on oikeuskäytännössäkin katsottu, että menettelyjen välillä vallitsee niin sanottu edellytysuhde: muun lain mukaista lupaa, joka

tarkoittaisi kohdennetusti suojeltujen luontoarvojen turmelemista, ei saa myöntää ennen luonnonsuojelulain mukaisen poikkeuksen myöntämistä (joskus on sallittu luvan myöntäminen sellaisin ehdoin, että toimintaa ei saa suorittaa tai aloittaa ennen poikkeuksen saamista).

Suomen lainsäädäntö perustuu siis edelleen eri tarkoituksia palveleviin sääntelylohkoihin, joiden systemaattiset lähtökohdat ja taustat poikkeavat toisistaan. Ruotsin ympäristökaaren mukaiseen kattavaan kodifikaatioon meillä ei ole katsottu aiheelliseksi lähteä, vaikka keskustelua on vuosien varrella käyty (vrt. myös Saksan ympäristölakikirjahanke).

3. Luontoarvojen huomioon ottaminen ympäristölupamenettelyssä - nykytilanne

Ympäristönsuojelulain *tavoitesäännös* sisältää pilaamisen torjunnan lisäksi useita päämääriä, joiden toteuttamiseksi itse laki antaa varsin vähän työkaluja. Lain tavoitteena on sen 1 §:n mukaan:

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

Ympäristönsuojelulain *soveltamisala* ilmenee kuitenkin keskeisesti lain 2 §:n 1 momentin ensimmäisestä virkkeestä:

”Tätä lakia sovelletaan toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista siten kuin jäljempänä säädetään.”

Normiketjua seuraten päädymme pilaantumisen ja pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan määrittelyyn (ympäristönsuojelulain 3 §:n 1 momentti). Ympäristönsuojelulaissa tarkoitetaan:

1) *ympäristön pilaantumisella* sellaista ihmisen toiminnasta johtuvaa aineen, energian, melun, värinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämistä tai jättämistä ympäristöön, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa:

- a) terveystahittaa;
- b) haittaa luonnolle ja sen toiminnoille;
- c) luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista;
- d) ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä;
- e) ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä;
- f) vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle; tai
- g) muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus;

2) *ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla* laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista;

Pilaantuminen on siis yleiselle tai yksityiselle edulle aiheutuva haitallinen seuraus, joka aiheutuu erinäisistä päästöistä ympäristöön. Pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta puolestaan on alueen tai laitoksen käyttämistä taikka muun toiminnan harjoittamista siten, että pilaantumisseurauksia saattaa aiheutua.

Laissa tarkoitettut pilaantumisseuraukset voivat kohdistua myös luontoarvoihin. Pilaantumisseuraus on kuitenkin soveltamisaläsäännöksen (ja lain systemaattisen aseman) mukaan *päästöistä* aiheutuva luontoarvoja kohtaava haitallinen muutos. Yhdistettynä ympäristöluvan edellytysarkintasääntelyyn tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 4 kohdassa

tarkoitettu luvan myöntämisen estävä seuraus (”erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleiseltä kannalta tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista toiminnan vaikutusalueella”) tarkoittaa nimenomaan pilaavista päästöistä aiheutuvaa erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista.

Ympäristönsuojelulain 41 §:n 1 momentin mukaan ympäristölupa myönnetään, jos toiminta täyttää ympäristönsuojelulain ja jätelain sekä niiden nojalla annettujen asetusten vaatimukset.

Ympäristölupa haluttiin nimenomaisesti säilyttää teoreettisessa katsannossa oikeusharkintaisena lupana.

Ympäristönsuojelulain 41 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan lupa-asiaa ratkaistaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Edellä viittaussäännöksistä esitetyn mukaisesti tämä tarkoittaa luonnonsuojelulainsäädännössä kohdennetusti turvattujen luontoarvojen huomioon ottamista ympäristöluvan esikysymyksenä ennen lain soveltamisalan ytimeen eli päästöjen vaikutuksien arviointiin siirtymistä. Jos hankkeen toteuttaminen loukkaisi luonnonsuojelulain suojelusäännöksiä, olisi ensin saatava poikkeus noista säännöksistä ja vasta sen jälkeen siirryttäisiin ympäristölupaharkinnan ydinalueelle.

Toiminnan sijoittumisesta säädetään ympäristönsuojelulain 6 §:ssä. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan 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 pykälän 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.

Mainitun säännöksen vaikutuksista lupaharkintaan säädetään ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momentissa, jonka mukaan toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavan vastaisesti. Sijoittamisessa on lisäksi noudatettava, mitä 6 §:ssä säädetään.

Havaitsemme, että ympäristönsuojelulain 6 § koskee ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan sijoittumista, mikä onkin itsestään selvää lain soveltamisalan kannalta. Myös pykälän 2 momentin 1 ja 3 kohdassa mainitut kriteerit on lain perustelujen ja kirjallisuuden perusteella kytketty nimenomaan pilaantumisvaikutusten ehkäisyyn. Momentin 2 kohta sitä vastoin koskee yleisemmin toiminnan kaavallisen sijoittumisen asianmukaisuutta. Tässä yhteydessä on syytä todeta, että lain valmistelutyön edetessä aiemmat sanamuodoltaan väljemmät luonnokset hylättiin ja säännös perustettiin tarkoituksellisesti ainoastaan oikeusvaikutteisiin kaavoihin sisältyviin käyttötarkoituserkintöihin ja kaavamääräyksiin.

Edellä kuvattu lain soveltamisalasta lähtevä ajattelutapa ilmenee puhtaaksi viljeltynä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöstä. Ensimmäinen julkaistu ratkaisu oli KHO 2005:27:

”Ympäristölupa-asiaa ratkaistaessa on ympäristönsuojelulain 41 §:n 3 momentin mukaan noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Luonnonsuojelusäännöksistä ei aiheutunut estettä tai rajoituksia haetulle ympäristöluvalle. Tällaisessa tilanteessa voitiin luonto ja sen monimuotoisuus ottaa ympäristölupa-asiaassa huomioon vain, jos luontoarvot ovat asianomaisesta toiminnasta johtuvan pilaantumisen tai sen vaaran kohteena, jos ne on otettava huomioon ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momentin nojalla tai jos ympäristönsuojelulain 41 §:n 1 momentissa tarkoitettut säädökset sitä muutoin edellyttävät. Sama koskee vastaavasti maisemaa tai riistakantoja. Se, millaisiin seikkoihin on kiinnitetty huomiota ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaisessa arviointimenettelyssä, ei vaikuta ympäristölupaa tai sen määräyksiä koskevan harkinnan alaan.

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

Turvetuotantotoiminta ei saadun selvityksen mukaan aiheuttanut ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentissa tarkoitettuja, luvan myöntämisen estettä merkitseviä seurauksia. Asiassa saatu selvitys ei myöskään osoittanut, että toiminta ei täyttäisi ympäristönsuojelulain 41 §:n 3 momentissa tai 42 §:n 2 momentissa asetettuja luvan myöntämisen edellytyksiä tai että se ei muutoin täyttäisi ympäristönsuojelulain, jätelain tai niiden nojalla annettujen asetusten säännöksissä asetettuja vaatimuksia ympäristönsuojelulain 41 §:n 1 momentissa edellytetyllä tavalla. Lupa oli näin ollen, kun otettiin huomioon päätökseen liitetyt lupamääräykset ja luvan voimassaoloa ja tarkistamista koskeva määräys, tullut myöntää.”

Vuosikirjaotsikon jäljessä mainittiin oikeusohjeina ympäristönsuojelulaki 1 §, 2 §, 3 § 1 momentti 1 kohta ja 2 kohta, 6 §, 41 § 1 ja 3 momentti ja 42 § 1 ja 2 momentti, luonnonsuojelulaki, jätelaki ja laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä.

Vastaavia ratkaisuja on tehty sittemmin useita. Joskus niistä on pyritty lukemaan linjan tietynasteista väljentyistä, mutta nähdäkseni ydinkohdiltaan käytäntö on vakiintunutta.

Esimerkiksi tapauksen KHO 2010:32 vuosikirjaotsikko kuuluu seuraavasti:

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

Maankäyttö- ja rakennuslain 24 §:n 1 momentissa 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 ympäristönsuojelulaissa säädettyyn oikeusharkintaiseen lupaharkintaan oikeudellisesti sitovalla tavalla. Lupaa ja lupamääräyksiä koskevassa harkinnassa valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet voitiin kuitenkin osaltaan ottaa selvityksenä huomioon.

Valtioneuvoston periaatepäätöksellä vesiensuojelun suuntaviivoista vuoteen 2015 ei ollut sellaisenaan ympäristölupaharkinnassa välittömiä oikeudellisia vaikutuksia, vaan turvetuotannon vesiensuojelukysymykset ratkaistiin kutakin hanketta erikseen koskevassa ympäristölupamenettelyssä. Lupaa ja lupamääräyksiä koskevassa harkinnassa periaatepäätös voitiin kuitenkin osaltaan ottaa selvityksenä huomioon.

Asiassa oli kysymys myös turvetuotantoalueen luontoarvojen vaikutuksesta ympäristölupaharkinnassa.”

Otsikon viimeinen kappale koskee erityisesti nyt esillä olevaa teemaa. Päätöksen perusteluissa lausuttiin noilta osin muun ohella seuraavaa (kursivointi tämän kirjoittajan):

”Ympäristölupa-asiaa ratkaistaessa on ympäristönsuojelulain 41 §:n 3 momentin mukaan noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään. Ympäristölupa-asiaissa voidaan luonto ja sen monimuotoisuus ottaa huomioon vain, jos luontoarvot ovat asianomaisesta toiminnasta johtuvan pilaantumisen tai sen vaaran kohteena, jos ne on otettava huomioon ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momentin nojalla tai jos ympäristönsuojelulain 41 §:n 1 momentissa tarkoitetut säädökset sitä muutoin edellyttävät. Hirvisuon alueella ei ole luonnonsuojelualueita, eikä asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan luonnonsuojelusäännöksistä aiheudu muutakaan estettä tai rajoituksia haetulle ympäristöluvulle.

Hakemuksessa tarkoitettu turvetuotanto Hirvisuolla merkitsee toiminta-alueen fyysistä muuttamista tavalla, joka voi vaikuttaa alueen luonnonarvoihin. Tällaiset vaikutukset eivät kuitenkaan ole seurausta ympäristönsuojelulaissa tarkoitetusta päästöstä aiheutuvasta ympäristön pilaantumisesta, eivätkä ne siten ole seurausta ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta. Sanottuja vaikutuksia ei näin ollen voida ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin tai 43 §:n nojalla ottaa huomioon ympäristöluvan edellytyksiä ratkaistaessa tai sen lupamääräyksiä asetettaessa. *Lupahakemuksessa tarkoitettua turvetuotantotoiminnasta ei toiminta-alueen mainitun fyysisen muuttumisen osalta näin ollen myöskään aiheudu ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuja, luvan myöntämisen estettä merkitseviä seurauksia.*

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. Kun kuitenkin otetaan huomioon lisäalueen asema kokonaishankkeen ja sen suunnitelman osana, kuormituksesta ja alueen luonnonarvoista saatu selvitys sekä edellä maakuntakaavan osalta lausuttu, ei ole perusteita pitää turvetuotantotoiminnan ulottamista lisäalueelle sijoituspaikan soveltuvuutta koskevien ympäristönsuojelulain 6 §:n ja 42 §:n 2 momentin vastaisena myöskään luontoarvot harkintaan mukaan lukien.”

4. Tehtävän täsmentäminen

Lainsäädännön uudistamistarve ja koko selvitystehtävä johtuu kiteytettynä siitä, että ympäristönsuojelulaki ei korkeimman hallinto-oikeuden omaksuman systemaattisen tulkinnan mukaan mahdollista hankkeen toteuttamis- tai toiminta-alueen luontoarvojen huomioon ottamista,

jollei kysymys ole luonnonsuojelulain mukaan kohdennetusti suojelluista luontoarvoista tai jollei oikeusvaikutteinen kaava ole luvan myöntämisen esteenä.

Tämä lainsäädännöllinen puute – lienee oikein käyttää tuota käsitettä, koska hallitusohjelmassa on haluttu käynnistää lainsäädännön muuttaminen – kohdistuu sinänsä kaikkiin hanketyyppeihin. Hankealueen luontoarvojen heikentymistä rakentamis- ym. töiden seurauksena ei ympäristönsuojelulain mukaisessa ympäristölupamenettelyssä voida ottaa huomioon silloinkaan, kun perustetaan teollisuus- tai energiantuotantolaitos taikka jätteenkäsittelyalue, eikä edes otettaessa maa-aineksia tai ratkaistaessa kaivostoiminnan ympäristölupaa. Käytännössä ongelma on kuitenkin oikeuskäytännön valossa koskenut lähes yksinomaan turvetuotantohankkeita, niin edellä mainituista oikeustapausreferaateistakin käy ilmi.

Tämä johtuu oletettavasti siitä, että teollisuus- ym. hankkeiden sijoittaminen käytännössä aina edellyttää maankäyttö- ja rakennuslain mukaista (asema)kaavaa, eikä ympäristöluvan myöntäminen asemakaavan vastaisesti ole mahdollista. Mahdolliset konfliktit luontoarvojen säilyttämisen ja teollisuus- tms. rakentamisen välillä ratkaistaan jo kaavoitusvaiheessa. Uuden kaivoslain mukaan myös kaivostoiminnan sijoittuminen (kaivosluvan myöntäminen) edellyttää joko kaavaa tai ainakin sitä, että toiminnan alueidenkäytölliset edellytykset on selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa. Maa-ainesten ottaminen puolestaan edellyttää maa-aineslupaa, jonka yhteydessä muillakin kuin luonnonsuojelulaissa kohdennetusti turvatuilla luontoarvoilla on merkitystä. Turpeen ottaminen taas jätettiin tarkoituksellisesti maa-aineslain ulkopuolelle, eikä turvetuotanto sinänsä edellytä muitakaan lupia ympäristöluvan lisäksi. Joissakin tapauksissa tosin tuotantoalueen kuivattaminen voi vaatia vesilain mukaisen luvan, jonka yhteydessä luontoarvoilla on itsenäistä merkitystä.

Voidaan siis sanoa, että edellä kuvattu ympäristönsuojelulain luontoarvojen katveongelma periaatteessa, rakenteellisesti, koskee kaikkia hankkeita, mutta käytännössä ongelmat näyttävät aktualisoituvan yksinomaan turvetuotantohankkeiden yhteydessä. Tältä pohjalta on arvioitava, 1) onko kysymyksessä ensinkään ongelma vai tietoinen ratkaisu, jolle on asiallisia perusteita, ja 2) minkälaisin keinoin luontoarvojen puutteellinen huomioon ottaminen tulisi ratkaista, jos sitä

ongelmana pidetään. Tämän jälkeen on pohdittava, onko korjaus syytä tehdä yleisesti erilaisia hanketyyppejä koskevalla sääntelyllä vai keskittyä nimenomaan turvetuotannon sääntelyyn, ja millaisia välineitä käyttäen korjaaminen olisi tehokkainta ja sääntelyteknisesti tarkoituksenmukaisina.

Ensimmäinen kysymys on provokatiivinen. Kun asia on hallitusohjelmassa esille nostettu ja ongelman ratkaisemiseksi on käynnistetty selvitystyö, poliittiset päätöksentekijät ilmiselvästi ovat kokeneet luontoarvojen puutteellisen huomioon ottamisen hankealueen osalta ongelmaksi, joka tulee ratkaista.

Tästä huolimatta on paikallaan pitää mielessä, että ympäristönsuojelulain 41 §:n 3 momentin viittaussäännös luonnonsuojelulakiin turvaa luontoarvot nykytilanteessakin niiltäkin osin kuin kysymys ei ole pilaavista vaikutuksista vaan toiminta-alueen (suo)luonnon muuttumisesta itse hankkeen toteuttamisen vuoksi. Tämä koskee kaikkia luonnonsuojelulainsäädännössä yksilöityjä suojelumuotoja – olipa kysymys luonnonsuojeluohjelmasta (luonnonsuojelulaissa tarkoitettuja niin sanottuja uusia suojeluohjelmia tosin ei ainakaan vielä ole – soidensuojelun ohjelma lienee kuitenkin valmisteilla – eikä sääntely koske välittömästi vanhoja ohjelmia; käytännössä esimerkiksi nykyiset soidensuojeluohjelmakohteet lienevät varsin kattavasti joko Naturassa, muuten suojelualueiksi perustettuina tai ainakin kaavoissa suojelualueina), luonnonsuojelualueesta, luontotyypistä, tietyistä lajiensuojelusäännöksistä sekä Natura-alueesta, jonka osalta sääntely ulottuu myös aluerajauksen ulkopuolisiin toimenpiteisiin, joilla on merkittävää vaikutusta Natura-suojelun kohteena oleviin luontoarvoihin. Näiden säännösten vastaisesti ympäristölupaa ei saa myöntää, jollei suojelusta saada poikkeusta.

Niin ikään kaavalla on ympäristöluvan edellytysharkinnassa merkitystä ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momentin ja 6 §:n, erityisesti sen 2 momentin 2 kohdan kautta. Ympäristölupaa ei saa myöntää asemakaavan vastaisesti, mikä tarkoittaa lähtökohtaisesti, ettei asemakaavassa suojelualueeksi osoitetulle suolle voida myöntää ympäristölupaa turvetuotantoon. Asemakaavoissa ei kaavatasojen tehtävänjakoon liittyvistä syistä tietenkään käytännössä usein ole ainakaan laaja-alaisia suojeluvaroja. Kuitenkin myös muille oikeusvaikutteisille kaavoille on laissa annettu

merkitys, ja myös oikeuskäytännössä kaavojen vaikutus on tunnustettu. Jo nykytilanteessa ympäristöluvan saaminen suojelualueeksi maakunta- tai yleiskaavassa varatulle alueelle lienee epätodennäköistä.

Vaatus luontoarvojen paremmasta huomioon ottamisesta kohdistuu siis pohjimmiltaan sellaisiin luontoarvoihin, joita ei (ainakaan vielä) nimenomaisesti ole tunnustettu tai tunnustettu luonnonsuojelulain mukaisessa päätöksenteossa eikä kaavoituksessa. Tämä haastaa kysymään, kuka päättää siitä, milloin esimerkiksi turvetuotantoa varten hankittu suoalue on suojelunarvoinen siten, ettei ympäristölupaa luontoarvojen perusteella tule myöntää. Millaisessa menettelyssä tämä päätös tulisi tehdä ja liittyisikö tällaiseen ratkaisuun korvausvelvollisuus menetetyistä tuotto-odotuksista (sekä missä menettelyssä korvauskysymys ratkaistaisiin)? Näihin kysymyksiin sekä erilaisten keinojen arviointiin keskitytään seuraavassa.

5. Luontoarvojen laajempi huomioon ottaminen – sääntelyn rakenteeseen liittyviä näkökohtia

Ympäristölupamenettely on nykyisellään hankkeen päästöjen sääntelyyn orientoitunut prosessi, jossa hankealueen luontoarvot jäävät taka-alalle. Luontoarvot saavat suojaa aiemmin tehtyjen, ikään kuin *ulkoisten päätösten* kautta, jotka otetaan reunaehtoina huomioon lupaharkinnassa.

Ympäristölupaviranomaisen tehtäviin ei juurikaan kuulu itse arvottaa hankealueella menetettävien luontoarvojen merkitystä. Kysymys on tavallaan joko-tai -tilanteesta: jos luontoarvot ovat muulla perusteella ennestään suojelun piirissä luonnonsuojelulainsäädännön tai kaavan kautta, ne saavat vastaavaa suojaa; jos luontoarvoja ei ole tunnustettu aiemmin päätöksin, päästölupa-asiaa harkitseva ympäristölupaviranomainen ei niihin saa kiinnittää huomiota sikäli kuin muutos aiheutuu rakentamisesta, maanmuokkauksesta tai muusta itse hankkeen toteuttamistoimenpiteestä.

Jos ja kun halutaan antaa lisäsuojaa luontoarvoille hankealueella, on ensin pohdittava sitä, koskisiko sääntely *kaikkia hankkeita*. Tätä puoltaa nähdäkseni se, että ongelma on periaatteessa aivan sama riippumatta siitä, mistä hankkeesta on kysymys. Vaikka ongelmat ovat kulminoituneet

turvetuotannon yhteydessä, ei ole poissuljettua, että myöhemmin havaitaan samoja ongelmia muidenkin hanketyyppien yhteydessä. Yhdenmukaisella sääntelyllä on myös systemaattinen arvo, eikä yhden toimialan tai hanketyypin erityissääntely pilaamisen torjunnan yleislaissa ole välttämättä aivan ongelmatonta perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksenkään näkökulmasta. Toisaalta sääntelyn tarkkuus ja kohdentuminen sekä käytännön näkökohdat voivat puoltaa erityissääntelyä, jolle luultavasti olisi esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta lähtien vakuuttavat perustelut. Kysymys sääntelyn rakenteesta liittyy myös muihin problematiikkaa jäsentäviin ongelmiin, minkä vuoksi lopullista vastausta yleis- tai erityissääntelyn paremmuudesta ei voida antaa ennen sääntelykokonaisuuden hahmottumista.

Luontoarvojen laajempi huomioon ottaminen tai pikemmin laajempi suojeleminen, jos sitä tarkoitetaan, ympäristölupaharkinnassa voi perustua ainakin siihen, että *laajennetaan suojelua luonnonsuojelulain nojalla* (käyttäen joko nykyisiä välineitä tai luomalla uusia), *edistetään kaavoitusta* tai säädetään lupaviranomaisen tehtäväksi osana *ympäristölupaharkintaa suojata myös sellaisia luontoarvoja, joita ei ennestään ole tunnistettu*.

Kahdessa ensimmäisessä tapauksessa olemassa olevaa lainsäädäntöä ei välttämättä tarvitsisi muuttaa lainkaan tai ainakaan ympäristönsuojelulain muuttaminen ei olisi tarpeen. Jos nimittäin luonnonsuojelulakia muutettaisiin laajentamalla suojele koskemaan nykyisin suojelun ulkopuolelle jääviä luontoarvoja, ympäristönsuojelulain 41 §:n 3 momentin viittaussäännös johtaisi nykyiseen tapaan ympäristöluvan epäämiseen, jollei poikkeusta luonnonsuojelulaista ole saatu.

Luonnonsuojelulain muutoskaavailuja arvioidaan lyhyesti jäljempänä jaksossa 8.

Kaavoituksen kehittäminen luontoarvot paremmin tunnistavaksi puolestaan vaikuttaisi välittömästi ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momentin ja 6 §:n (2 momentin 2 kohdan) kautta ympäristöluvan myöntämisedellytyksiin. Mitään lakia ei tarvitsisi muuttaa.

Kaavoituksen avulla voitaisiin nykysääntelyn puitteissa lisätä luontoarvoiltaan merkittävien soiden säilyttämistä turvetuotannon ulkopuolella. Eräänlainen ongelma on kuitenkin luontoarujen selvittäminen ja toisaalta niiden punninta vasten muita maankäytön suunnittelussa vaikuttavia intressejä, mukaan lukien alueiden varaamista turvetuotantoon. Nykyisen sääntelyn mukaan kaavan laatija vastaa kaavoituksen perustana olevien selvitysten riittävydestä (ks. maankäyttö- ja rakennuslain 9 §). Varsinkin laaja-alaisissa kaavoissa, kuten maakuntakaavoissa tai myös koko kunnan yleiskaavoissa (tai yhteisissä yleiskaavoissa), selvitysvastuu on laaja, eikä kaavoittajalla aina ole riittäviä resursseja eikä riittävää intressiäkään selvittää kattavasti koko alueen luontoarvoja. Käytännössä on usein turvaututtu jo tehtyihin luonnonsuojeluviranomaisten inventointeihin sekä tukeuduttu esimerkiksi niihin selvityksiin, joita turvetuottajat ovat tehneet alueesta valmistellessaan sen hankkimista ja ottamista tuotantokäyttöön.

Tämä asetelma, joskin käänteisesti eli turvetuotantovarausten näkökulmasta, tuli hyvin esille ratkaisussa KHO 25.8.2006 T 2170 (LRS):

Maakuntakaavassa oli aluevarausmerkinnöin (eo-t- ja eo-t1) osoitettu noin 70 vähintään 150 hehtaarin suuruista turvetuotantoaluetta laajuudeltaan yhteensä noin 24 000 hehtaaria. Kun mukaan laskettiin tuotannossa jo olevat alueet sekä turvetuottajien hallussa olevat pienet alueet, turvetuotantoalueiksi tarkoitettujen alueiden kokonaismäärä maakunnassa oli noin 51 000 hehtaaria. Turvetuotantoaluevaraukset olivat mittavat ja ne muodostivat tärkeän osan maakuntakaavan sisällöstä.

Kaavassa osoitettujen, energiahuollon kannalta tärkeiden turvetuotantoalueiden varaaminen oli perustunut ennen muuta niiden ojitustilanteesta saatuun, lähinnä peruskartta- ja ilmakuvatasoiseen selvitykseen, ja siihen, että ne ovat turvetuottajien hallinnassa tuotantotarkoituksiin varattuja alueita. Pelkästään ojitustilanne ei kuitenkaan antanut riittävää kuvaa siitä, miten kuivatus oli vaikuttanut suoluontoon. Kaava-asiakirjoihin tosin sisältyi eräitä soita koskevia yksityiskohtaisempiakin selvityksiä, joissa oli tarkasteltu myös luonnonarvoja. Asiakirjoissa ei kuitenkaan ollut sellaista selvitystä, jonka perusteella maakuntakaavassa turvetuotantoalueiksi varattujen soiden luonnonarvoja olisi voitu yksityiskohtaisesti tarkastella ja suhteuttaa näiden soiden merkitys luonnon monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta kaavassa suojelutarkoituksiin varattuihin suoalueisiin.

Turvetuotannon harjoittaminen ei sinänsä edellyttänyt maakuntakaavaa yksityiskohtaisemman kaavan laatimista alueelle eikä turvetuotannon harjoittaminen maakuntakaavan alueella edellyttänyt muuta lupaa kuin ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristöluvan. Kun luonto ja sen monimuotoisuus voitiin ympäristölupa-asiassa ottaa huomioon vain, jos sitä edellyttivät ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momentti tai lain 41 §:n 1 momentissa tarkoitettut säädökset, korkein hallinto-oikeus katsoi, että kaavaselostukseen ei sisältynyt sellaisia

turvetuotantoalueiden luonnonarvoja, lajistoa ja maisemaa koskevia, maankäyttö- ja rakennuslain 9 §:ssä edellytettyjä riittäviä selvityksiä, joiden perusteella olisi voitu ratkaista, täyttyivätkö maakuntakaavalle maankäyttö- ja rakennuslain 28 §:n 3 momentissa, erityisesti sen 6 kohdassa tarkoitetut vaatimukset.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu tässä maakuntakaavassa heijastaa aiemmin selostetun ratkaisun KHO 2005:27 periaatteita. Kun ympäristöluvassa ei voitu ottaa huomioon suon luontoarvoja toiminta-alueen osalta eikä turvetuotanto edellytä (maakuntakaavaa yksityiskohtaisempaa) kaavaa ja kun kaavavaraus turvetuotantoalueeksi käytännössä tällöin ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momentti ja 6 § huomioon ottaen mahdollistaa luvan myöntämisen kyseiselle alueelle, kaavan selvityksille asetettiin tähän liittyen melko korkeat vaatimukset. Ongelmana tietenkin on, kenellä on intressiä ja voimavaroja näitä selvityksiä tehdä.

Ympäristöluvan edellytysharkinnan itsenäistä laajentamista luontoarvojen laajemman huomioon ottamisen suuntaan tarkastellaan jäljempänä jaksossa 6. ja sijoituspaikan valintaa koskevan sääntelyn kannalta jaksossa 7; tällä on läheinen yhteys kaavoitukseen. Lisäksi on mahdollista muuttaa muuta ympäristölainsäädäntöä siten, että luontoarvojen riittämättömään huomioon ottamiseen ympäristölupamenettelyssä liittyvä ongelma ratkeaa ympäristönsuojelulakiin kajoamatta. Joitakin Ekroos – Warstan selvityksessä esiin nostettuja mahdollisuuksia kommentoidaan jaksossa 9.

6. Toiminta-alueen luontoarvot ympäristöluvan esteeksi

Luontoarvojen nykyistä laajempi suojelu on myös mahdollista toteuttaa laventamalla toiminta-alueen *luontoarvot ympäristölupaharkinnassa itsenäisesti huomioon otettavaksi tekijäksi*. Silloin ympäristölupaviranomainen (aluehallintovirasto) arvottaisi asiassa esitetyn selvitysaineiston perusteella kyseisen alueen arvokkuuden ja ratkaisisi, voidaanko lupa tälle alueelle kokonaan tai osittain myöntää vai tuleeko lupahakemus tällä perusteella evätä. Harkinta säilyisi muilta osin ennallaan (luonnonsuojelulainsäädännön ja kaavoituksen vaikutus sekä päästöistä aiheutuvien pilaantumisvaikutusten huomioon ottaminen).

Ympäristölupamenettelyssä, etenkin hankkeen edellyttäessä ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, tuotetaan jo nykyisin laajaa selvitystä toiminta-alueen ja kohdealueen luontoarvoista. Selvitystä luontoarvoista tarvitaan nykyisinkin luonnonsuojelulainsäädännön vaatimusten huomioon ottamiseksi ympäristönsuojelulain 41 §:n 3 momentin viittaussäännöksen nojalla. Lupaviranomainen voi pyytää lupaharkinnan suorittamiseksi tarpeellisia lausuntoja muun ohella luonnonsuojelun asiantuntijaviranomaisilta, minkä ohella eri osapuolet voivat esittää selvitystä luontoarvoista. Puhevaltaa voivat käyttää niin hallintomenettelyssä kuin muutoksenhakuvaiheessa sekä eri intressejä edustavat viranomaiset, ympäristöjärjestöt ja vaikutusten kohteina olevat kansalaiset sekä toisaalta luvan hakija, joten eri näkökohtien esilletulo on verrattain luotettavasti turvattavissa nykyjärjestelmää muutoin muuttamatta. Aluehallintovirastossa samoin kuin Vaasan hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on myös luonnontieteellistä asiantuntemusta.

Luontoarvojen laajempi suojaaminen ympäristölupaharkinnan sisällä voidaan puolestaan toteuttaa joko painottuen luvan myöntämisestä koskevan säännöksen (ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentti; tämä jakso) tai sijoituspaikan sopivuutta koskevan sääntelyn (ympäristönsuojelulain 42 §:n 2 momentti viittauksineen lain 6 §:ään; jakso 7) muuttamiseen taikka näitä sääntelymuotoja yhteen sovittaen.

Luvan myöntämisestä koskeva sääntely koskee tällä hetkellä päästöistä aiheutuvien pilaantumisvaikutusten huomioon ottamista. Tämä pätee myös ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 4 kohtaan (tältä osin ks. myös Ekroos – Warsta s. 23-24; vrt. kuitenkin pykäläehdotus s. 117, jossa maininta erityisten luonnonolosuhteiden huonontumisesta esitetään poistettavaksi, mitä on vaikea ymmärtää). Toiminta-alueen luonnon muuttamisen kieltämistä koskeva säännös on tietenkin mahdollista lisätä ympäristönsuojelulakiin – joko 42 §:ään tai uudeksi pykäläksi sen jälkeen.

Näen tässä kuitenkin eräitä ongelmia. Ensinnäkin koko ympäristönsuojelulain järjestelmä on rakennettu sille pohjalle, että laki koskee päästöistä aiheutuvia pilaantumisvaikutuksia, ei esimerkiksi niin sanottua rakenteellista pilaantumista (ks. Ekroos – Warsta s. 30 ja siellä siteerattu HE 84/1999 vp). Toiminta-alueen muuttamisesta johtuvia luontoarvojen heikennyksiä koskeva säännös tulisi näin istutetuksi tavallaan systemaattisesti vieraaseen ympäristöön.

Toiseksi tuollaisen säännöksen muotoilu olisi muotisanaa käyttäekseni haasteellista. Säännöksen tehtävänä olisi estää luvan myöntäminen hankkeeseen, joka kenties muutoin eli pilaamisvaikutuksistaan huolimatta olisi mahdollinen. Tässä mallissa säännöksen soveltaminen ei perustuisi jo muualla suoritettuun luontoarvojen arvottamiseen ja suojeluratkaisuun, vaan kysymys olisi lupaviranomaisen tapauskohtaisesta ratkaisusta. Kun säännöksen tulisi olla sovellettavissa erilaisissa olosuhteissa ja mahdollisesti kaikentyypisissä hankkeissa, säännös epäilemättä olisi kirjoitettava ympäristöoikeudessa vakiintuneeseen tapaan joustavia ilmaisuja käyttäen.

Luvan epäämisellä luontoarvojen vuoksi olisi luvan hakijan kannalta merkittävä taloudellinen vaikutus. Mikäli epääminen perustuisi ympäristönsuojelulakiin, hakemuksen hylkäämisestä liioin maksettaisi korvausta hakijalle/maanomistajalle. Tämä on nähdäkseni sinänsä mahdollinen ratkaisu, kun punnitaan vastatusten yhtäältä omaisuudensuojan yleislauseketta (perustuslain 15 §:n 1 momentti) ja elinkeinotoimintaan liittyviä perusoikeuksia (perustuslain 18 §:n 1 momentti) ja toisaalta ympäristöperusoikeussäännöstä (perustuslain 20 §). Perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen olisi kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota estesäännöksen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen; asianmukaiset oikeusturvajärjestelyt sinänsä ovat järjestelmässä valmiina. Suhteellisuusvaatimusta arvioitaessa tulisi kiinnitettäväksi huomio kyseisen alueen muuhun mahdolliseen käyttöön. Se, että turvetuotanto (tai muu hanke) olisi omaisuuden tehokkainta käyttöä, ei edellyttäisi korvausjärjestelmää (ks. myös maa-aineslain 8 §:n lunastussäännös, jonka käytännössä on katsottu laukeavan äärimmäisen harvoin).

Säätelyn tarkkarajaisuus- ja oikeusturvavaatimukset olisivat korostetussa asemassa, koska puheena olevan kaltainen säännös toisi lakiin uuden luvan epäämisperusteen, jonka soveltaminen saattaisi estää tuotannollisen toiminnan laajallakin alueella ilman korvausvelvollisuutta. Säännöstä

luonnosteltaessa olisi pyrittävä antamaan lain soveltajalle kiinnekohtia, joiden perusteella lakia yksittäistapauksessa tulkittaessa voitaisiin päätyä lain päämääriä vastaaviin tulkintoihin. Lakia säädettäessä tulisi toisin sanoen olla selkeä näkemys, minkä taseisia luontoarvoja uudella säännöksellä pyritään suojaamaan ja miten tuo näkemys välitetään joustavaa normia tulkitsevalle lupaviranomaiselle tai muutoksenhakutuomioistuimelle. Ekroosin ja Warstan raportissa on tähän liittyen pyritty määrittelemään ympäristöä muuttava toiminta sekä arvokkaat luonto- ja kulttuuriarvot (s. 112; perusteista ks. s. 18-29) sekä näihin tukeutuen hahmottelemaan luvan myöntämistä varten uutta säännöstä joko ilman intressivertailua tai rajoitetulla intressivertailumahdollisuudella ryyditettynä. Säännösten lähtökohtana on kuitenkin se, ettei se olisi esteenä muun lain mukaan sallitulle (maa-aineslaki, kaivoslaki, luonnonsuojelulaki) toiminnalle (s. 117-119). Myös ajatus soista ekosysteemipalvelujen tuottajana voi olla peruste jättää turvetuotannon ulkopuolelle sellaisiakin soita, jotka pelkästään luonnontieteellisten kriteerien perusteella eivät ole kaikkein arvokkaimpia (tähän näkökulmaan viittaavat myös Ekroos – Warsta, kohta 2.2.1) Ekosysteemipalveluihin kuuluisivat esimerkiksi soiden maisemallinen ja virkistyskäytöllinen merkitys (mukaan lukien esimerkiksi marjastus) sekä niiden merkitys hiilinieluna, millä on ilmastonmuutoksen torjunnan kautta jonkinlainen yhteys ympäristönsuojelulain tavoitteistoonkin.

Yhtä kaikki voidaan hankkeen toteuttajan tai maanomistajan näkökulmasta esittää kysymys, onko kohtuullista *ympäristönsuojelulain järjestelmää muuttamalla* mahdollistaa se, että turvetuotanto tai muu hanke estyy korvauksetta luontoarvojen vuoksi. Jos nimittäin kysymyksessä on ympäristönsuojelulain 41 §:n 3 momentin viittaussäännöksessä tarkoitettu luontoarvo, sen suojelemisesta on mahdollista luonnonsuojelulaissa (lähinnä 53 §) säädetyin edellytyksin saada korvausta. Jos kysymyksessä on kaivasuojelu, maankäyttö- ja rakennuslaki mahdollistaa tietyin edellytyksin korvausten määräämisen. Nyt kun kysymyksessä on pilaamisen torjunnan yleislakiin sisältyvä lupamenettely, aiheuttamisperiaate huomioon ottaen kenelläkään ei ole korvausoikeudellisesti suojattua oikeutta aiheuttaa ympäristössä laissa kiellettyjä seurauksia, joten korvauksia ei luvan epäämisestä määrättäisi. Kärjistäen voitaisiin jopa sanoa, että vähäisempiä luontoarvoja voitaisiin lupia epäämällä suojella ilman korvausta! Toki tänäkin päivänä suon käyttäminen turvetuotantoon voi estyä korvauksetta joustavia normeja soveltamalla, jos toiminnasta aiheutuu ”merkittävää ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa” tai ”erityisten luonnonolosuhteiden

huonontumista” (ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 2 ja 4 kohta). Tällöin vaikutus kuitenkin aiheutuu tyypillisesti muualla kuin itse tuotantoalueella.

Edellä sanottu ilmentää nykyjärjestelmän rakennetta. Kokonaan toinen asia on, edellyttääkö nykysääntely luonnonsuojelulain puolella korvauksen maksamista sellaisten toimenpiteiden suorittamatta jättämisestä, joiden suorittamisoikeutta ei luontoarvot huomioon ottaen pitäisi turvata. Kun aiheuttamisperiaate on vakiintuneesti kytketty pilaantumisvaikutuksiin kiinteistön ulkopuolella ja kun oman kiinteistön muuttaminen voidaan kohdennetulla suojeluratkaisulla estää vain korvausta vastaan, järjestelmä saattaa osin tuntua epätasapainoiselta (ks. myös Ekroos – Warsta s. 29, jossa olisi vielä voitu viitata perustuslain 20 §:ään).

Tässä yhteydessä huomautan, että ympäristönsuojelulain 11 luvun korvaussäännökset koskevat vesien pilaantumisesta *haitankärsijöille* maksettavia korvauksia. Ekroos – Warstan selvityksessä (s. 113) esitetty ajatus siitä, että *hankkeen estymisestä mahdollisesti maksettavista korvauksista* voitaisiin säätää mainitussa luvussa, ei nähdäkseni ole onnistunut. Kysymys on aivan erilaisista ja eri oikeusperusteista johtuvista korvauksista. Luonnonsuojeluperusteiset korvaukset ja vastaavat ratkaistaan tyypillisesti lunastustoimitusmenettelyssä Lupaviranomainen ja lupamenettely voi sopia vahinkotoimikorvauksiin, mutta ei hyvin tämäntyyppisiin korvaustilanteisiin.

7. Toiminta-alueen luontoarvojen huomioon ottaminen sijoituspaikkavalinnassa

Ympäristönsuojelulain sijoituspaikan valintaa koskeva sääntely on pilaantumisorientoitunutta. Tämä ilmenee paitsi lain systematiikasta myös mainitun lain 6 §:n 1 momentista. Ainoastaan kaavaperusteinen sijoituspaikan ohjaus on irrotettu konkreettisesta pilaantumisrelaatiosta. Luontoarvojen tehostettu huomioon ottaminen voisi perustua joko *kaavoituksen roolin kehittämiseen tai sijoituspaikkasäännöksen väljentämiseen* siten, että tältä osin lupaharkinta ei rajautuisi pilaavien päästöjen vaikutuksiin. Kaavoituksen roolin kehittäminen ei edellyttäisi ympäristönsuojelulain muuttamista.

Pohjimmiltaan sijoituspaikkasääntelyn laventaminen toiminta-alueen fyysiseen muuttamiseen merkitsisi samantapaista laajentumaa tai uloketta kuin lupastesäännöksen muuttaminen toimintapaikan luontoarvot tunnistavaksi lainkohdaksi. Tähän kohdistuvat siten samat kriittiset kysymykset, joita edellä aseteltiin. Kuinka estekynnys määritetään, minkälaisen selvitysten pohjalta asia ratkaistaan, otetaanko suojelun piiriin korvauksetta sellaisia alueita, joita ei ole katsottu aiheelliseksi suojella luonnonsuojelulain mekanismein?

Siitä huolimatta sääntelyn toteuttaminen sijoituspaikkasääntelyn pohjalta on nähdäkseni luontevampaa kuin luvanestepykälää väljentämällä. Systemaattisesti perustellumpaa on kytkeä toiminta-alueen luontoarvot sijoituspaikan hyväksyttävyyteen, joka jo tällä hetkellä kaavakytkentöineen mahdollistaa laaja-alaisemman kuin vain pilaamiseen perustuvan arvion, kuin hankkeen päästöjen vaikutuksia koskevaan lainkohtaan. Yksinkertaisimmillaan tämä voisi tapahtua lisäämällä 6 §:ään uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin esimerkiksi seuraavaa:

Toimintaa ei saa sijoittaa siten, että toiminta-alueen muuttuminen aiheuttaisi merkittävien luontoarvojen turmeltumista.

Säännöksessä olisi lisäksi tarpeen täsmentää luontoarvojen käsitettä ja selvittämistä, minkä ohella tulisi pohtia tarvetta muuttaa ympäristönsuojelulain soveltamisalasäännöstä (2 §). Perusteluissa olisi selkeästi kuvattava laajennuksen tausta sekä pyrittävä konkreettisemmin kuvaamaan, mitä merkittävillä luontoarvoilla tarkoitetaan ja mikä olisi niiden suhde luonnonsuojelulain nojalla jo suojeltuihin luontoarvoihin. Arvojen merkittävyyden epäilemättä vaikuttaisi esimerkiksi alueen luonnontilaisuus ja laajuus sekä siellä esiintyvien luontotyyppien ja lajien uhanalaisuus, mutta ehkä myös virkistyskäytön tarpeet, jos niin tahdottaisiin säätää (ks. edellä mainittu ajatus ekosysteemipalveluista). Olisi myös mahdollista ajatella, että ”merkittävien luontoarvojen turmeltumisen”, joka ympäristönsuojelulain systeemin mukaisesti lähtee kielletyn vaikutuksen määräytyksestä, sijasta voitaisiin käyttää ilmaisua, joka avoimesti mahdollistaisi intressivertailun (”- - turmeltumista, jollei hankkeen merkitys yleiseltä kannalta arvioituna ole huomattava verrattuna menetettäviin luontoarvoihin.”).

Luvan haltijan näkökulmasta on ymmärrettävää pyrkiä varmistamaan, että hanketta voidaan luottavaisesti suunnitella alueella ja että lupa on myönnettävissä, kunhan pilaamisvaikutukset saadaan rajatuksi laissa edellytetylle tasolle. Kiinteyttä harkintaan toisivat esimerkiksi kaavat ja muut inventoinnit, joissa olisi ennakolta otettu kantaa alueen luontoarvojen merkittävyyteen. Joustava normi jättäisi näihin inventointeihin kuulumattomien alueiden osalta lupaviranomaiselle varsin väljän harkintamarginaalin. Tästä huolimatta Ekroosin ja Warstan ideoima ajatus eräänlaisesta *kaksivaiheisesta lupaharkinnasta*, jossa ensin harkittaisiin sijoittumisen sallittavuus ja vasta tämän jälkeen ympäristönsuojelulliset edellytykset (s. 138-139), on tämän ongelman korjaamiseksi mielestäni äärimmäisen ongelmallinen.

Kirjoittajat viittaavat mallin taustaksi maankäyttö- ja rakennuslain 134 §:n 2 momentin säännökseen, jossa rakentamisen yleiset edellytykset arvioidaan ennen yksityiskohtaisten rakennuslupapiirustusten esittämistä. Ympäristölupaharkinta on kuitenkin oikeusharkintaisuudestaan huolimatta paljon moniulotteisempaa ja väljemmän harkintamarginaalin tarjoavaa kuin rakennuslupamenettely. Sijoittumiskysymyksen ratkaiseminen erillään luvalla asetettavista toiminnallisista ja päästöjä koskeviin määräyksiin liittyvästä arvioinnista ei ole suotavaa. Viittaan jo terveydenhoitolain sijoituslupajärjestelmän aikana tehtyihin ratkaisuihin, joissa tuomioistuimet aikanaan kumosivat kielteisiä lupapäätöksiä todeten ”sijoituspaikan kuitenkin sinänsä sopivaksi”, kunhan lupaan liitettiin asianmukaiset määräykset terveystaitan ehkäisemiseksi (ks. esim. KHO 1974 A II 83). Myöhemmässä oikeuskäytännössä tästä irtauduttiin useastakin syystä (ks. esim. jaostoplenumratkaisu KHO 2.12.1986 T 4955). Sijoituspaikan sopivuus riippuu tyypillisesti päästöjä koskevista lupamääräyksistä. Vastaava ajattelutapa käy ilmi esimerkiksi kaavan mukaisesti sijoittuneen voimalaitoksen ympäristölupa-asiasta KHO 2008:47, jossa edellytettiin lupahakemuksessa yksilöitävän se parhaan käyttökelpoisen mukainen ratkaisu, joka oli tarkoitus ottaa käyttöön. Lupamääräysten täsmentämistä ei voitu jättää tekemättä samassa yhteydessä kuin luparatkaisu tehtiin. Toisin kuin ympäristölupamenettelylaissa, ympäristönsuojelulaissa nimenomaan pidettiin tärkeänä sitä, että luparatkaisu kaikkineen tehdään kerralla; tätä ilmentää esimerkiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentin 5 kohta verrattuna 55 §:n 3 momenttiin (luparatkaisu voidaan vain vähämerkityksisin osin jättää myöhemmän selvityksen perusteella täydennettäväksi lisälupamääräyksin). Kaksivaiheinen menettely, jossa sijoittumisen

hyväksyttävyyden ja itse luvan edellytykset ratkaistaisiin eri päätöksillä, edellyttäisi myös kahta muutoksenhakumahdollisuutta siitä aiheutuvine komplikaatioineen.

Yksi mahdollisuus kehittää kaavoituksellisen sijainninhajauksen asemaa olisi maantielaisissa (17 §) ja uudessa kaivoslaissa (47 §:n 2 momentti) säädetyin tapaan asettaa vaatimus, että ”ympäristöluvan myöntämiseksi turvetuotantoalueen suhteen muuhun alueiden käyttöön tulee olla selvitetty. Turvetuotannon tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen oikeusvaikutteiseen kaavaan taikka toiminnan vaikutukset huomioon ottaen asian tulee olla muutoin riittävästi selvitetty yhteistyössä kunnan, maakunnan liiton sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kanssa.” Tällainen sääntely lisäisi ennakoitavuutta, mutta ei ehdottomasti edellyttäisi nimenomaista kaavavarausta turvetuotannolle. Systemaattisena varjopuolena olisi se, että vaatimus kohdistuisi vain yhteen hanketyyppiin. Säännös kuitenkin sisältäisi lähtökohdan, ettei turvetuotantoa saataisi sijoittaa sellaiselle alueelle, jolle on suunnitteilla jokin muu, ristiriitainen käyttötarve (suojelu, virkistys jne.). Oikeusvaikutteinen kaava olisi tietenkin myös maakuntakaava (ks. kaavan laatimiseen liittyvistä selvityksistä edellä jakson 5. lopussa).

8. Luonnonsuojelulain muuttamista koskevien vaihtoehtojen arviointia

Ekroosin ja Warstan selvityksessä esitetään useissa kohdin ajatuksia luonnonsuojelulainsäädännön muuttamisesta siten, että luontoarvot otettaisiin paremmin huomioon ympäristölupaharkinnassa.

Selvityksessä otetaan muun ohella esille mahdollisuus sisällyttää luonnonsuojelulakiin *yleinen luontoarvojen heikentämiskiello*, josta poikkeaminen edellyttäisi luonnonsuojelulain mukaista lupaa (6.3.1.). Jos hankkeen toteuttaminen heikentäisi luontoarvoja heikentämiskiellon vastaisesti, edellytettäisiin luonnonsuojelulain mukaista poikkeusta. Teknisesti tämä tarkoittaisi sitä, että luontoarvojen säilyttäminen arvioitaisiin luonnonsuojelulain mukaisesti, jolloin ympäristöluvan myöntäminen heikentämiskiellon vastaisesti ilman poikkeusta ei tulisi ympäristönsuojelulain 41 §:n 3 momentti huomioon ottaen kysymykseen. Tällöin ympäristölupajärjestelmä säilyisi

puhdaspiirteisenä, ja luontoarvot otettaisiin nykykäytännön mukaisesti esikysymyksenä huomioon ympäristölupaa myönnettäessä. Jos heikentämiskiellosta saataisiin poikkeus luonnonsuojelulain nojalla, luontoarvot eivät estäisi ympäristöluvan myöntämistä.

Yleisen luontoarvojen heikentämiskiellon säätäminen luonnonsuojelulakiin olisi kuitenkin haastava hanke, joka myös muuttaisi merkittäväällä tavalla nykyisen luonnonsuojelusääntelyn lähtökohtia. Tämä edellyttää myös laajaa poliittista harkintaa. Kieltokynnyksen määrittäminen oikeusvarmuuden turvaavalla tavalla olisi vaativa tehtävä. Selvityksessä (s. 120) mainitaan esimerkinomaisesti neljä lähtökohtaa, joihin kiello-/lupajärjestelmä voisi perustua; kaikissa tapauksissa luontoa muuttavan toiminnan sääntelyyn tulisi uusi elementti, jonka seurauksena maanomistajan mahdollisuutta hyödyntää luonnonvaroja rajattaisiin. Tämä herättäisi myös kysymyksen korvausjärjestelmän tarpeesta, joskin lakiperusteinen heikentämiskielto yleisenä käytönrajoituksena poikkeusmahdollisuuksineen saattaisi olla tulkittavissa sellaiseksi omaisuuden käytön sääntelyksi, joka yhtäläisesti kaikkia koskevana olisi säädettävissä ympäristöperusoikeuksien turvaamiseksi korvausvelvollisuudettakin. Tähän vaikuttaisi luonnollisesti kieltokynnyksen korkeus: mitä laajemmin luontoa muuttava toiminta lähtökohtaisesti kiellettäisiin ilman poikkeusta, sitä lähempänä olisi korvausjärjestelmän tarve. Samoin asiaan vaikuttaisi se, miten poikkeamisen edellytykset määriteltäisiin ja olisiko harkinta oikeusharkintaa. Jos kieltokynnys olisi alhainen (käytännössä kaikki luontoarvoja muuttava toiminta olisi sen piirissä), järjestelmä olisi lukuisine poikkeushakemuksineen hallinnollisesti raskas.

Edellä esitetyn pohjalta pidän ajatusta yleisestä heikentämiskiellosta epärealistisena. Sitä vastoin Natura 2000 –verkostoalueiden osalta heikentämiskielto puoltaisi nähdäkseni paikkaansa. Silloin kiello kohdistuisi jo Natura-päätöksessä yksilöityihin luontoarvoihin, jotka lisäksi olisivat yleiseltä kannalta merkittäviä osana eurooppalaista arvokkaimpien luontoalueiden verkostoa. Samalla korjattaisiin lainsäädännössämme tällä hetkellä oleva luontodirektiivin 6 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanovaje.

Luontotyyppisuojelelun laajentamista käsitellään selvityksen jaksossa 6.4.2. Voimassa olevassa lainsäädännössämme luontotyyppisuojelelun jakautuu kolmen lain – luonnonsuojelulain, metsälain ja

vesilain – kesken. Luontotyyppisuojaus oli yksi keinoista, joilla suojelualuekeskeistä aiemman luonnonsuojelulain järjestelmää koettiin muuttaa joustavammaksi ja monipuolisemmaksi. Luontotyyppisuojuelulle on ollut ominaista se, että kysymys on tyypillisesti pienialaisista, ympäristöstään selkeästi erottuvista, arvokkaista luontokohteista. Ajatus ympäristönsuojelulain suojelukatveen paikkaamisesta laajentamalla suoluontotyyppisuojaus (6.4.2.) tuntuu tähän nähden yllättävältä. Jo tällä hetkellä ympäristönsuojelulain 41 §:n 3 momentin viittaussäännös turvaa luonnonsuojelulaissa ja vesilaissa tarkoitettuja luontotyyppisiä, mutta ongelmana lienevät olleet sellaiset verraten laaja-alaiset luonnontilaiset suoalueet, joiden säilyttämiseksi ei ole tehty mitään luonnonsuojelulaissa tarkoitettuja ratkaisuja.

Selvityksessä (6.4.5.) mainitaan mahdollisuus tehdä (uusi) luonnonsuojelulain 2 luvussa tarkoitettu *luonnonsuojeluohjelma*, johon sisällytettäisiin ne suot, joita nykyisin suojelun piirissä olevien lisäksi halutaan suojella. Tämä instrumentti soveltuisi ymmärtääkseni luontotyyppisuojaus paremmin sellaisten suoalueiden jättämiseen turvetuotannon ulkopuolelle, joita selvityksen tehtävänannossa on tarkoitettu. Luonnonsuojelulain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettu luonnonsuojeluohjelmaan liittyvä toimenpiderajoitus estäisi suon käyttämisen esimerkiksi turvetuotantoon ilman pykälän 2 momentin nojalla myönnettävää poikkeusta. Tällöin myös ympäristöluvan myöntäminen estyisi jo nykyisen sääntelyn perusteella (ympäristönsuojelulain 41 §:n 3 momentin viittaus). Sama koskisi suojeluohjelman toteuttamisen jälkeistä tilannetta, jossa alue muodostettaisiin luonnonsuojelulain mukaiseksi suojelualueeksi.

9. Turvetuotantoa koskevan erillissääntelyn muuttaminen ympäristönsuojelulain ulkopuolella

Ekroosin ja Warstan selvityksen jaksossa 6.4. käsitellään erilaisia ratkaisuja luontoarvojen huomioon ottamiseksi turvetuotantohankkeissa. Ensin käsitellään kahden vaihtoehdon pohjalta mahdollisuutta lisätä ympäristönsuojelulakiin turvetuotantoa koskeva erityissäännös (6.4.1.), minkä jälkeen pohditaan muutoksia luonnonsuojelulakiin (6.4.2.), vesilakiin (6.4.3.) ja maa-aineslakiin (6.4.4.). Vaikka mainittu selvityksen osa ei kuulu tämän lausunnon tehtävänannon ydinkohtiin, järjestelmän kokonaisuuden hahmottamiseksi on paikallaan esittää muutamia näkökohtia.

Turvetuotantoa koskevan erityissäännöksen lisääminen ympäristönsuojelulakiin on perusteltavissa sillä, että luontoarvojen huomioon ottamisessa havaittu ongelma käytännössä liittyy juuri turvetuotantoon. Muutoin olisi lainsäädännön systemaattisen kokonaisuuden säilyttämiseksi puhtaana yleensä mieluummin pidättäytyttävä hankekohtaisten erityissäännösten antamisesta. Tällainen sääntely myös indikoi sitä, että muiden hankkeiden kenties aiheuttamat vastaavat vaikutukset eivät voisi tulla otetuiksi huomioon, koska erityissääntely koskee vain turvetuotantoa (e contrario).

Jaksossa 6.4.3. pohditaan *vesilain* ulottamista nykyistä tehokkaammin turvetuotantoon joko yleisen hankeohjauksen kautta tai luontotyyppisuojelelun kautta. Luontotyyppisuojelelun osalta voidaan esittää samoja epäilyjä kuin edellä luonnonsuojelelun yhteydessä tuli esille, minkä lisäksi vesilain luontotyyppisuojelelun ulottaminen (tosin vetisille) maa-alueille herättäisi kysymyksiä, niin kuin selvityksessäkin todetaan. Sitä vastoin vesilain yleisen hankesääntelyn ulottaminen turvetuotantoon olisi nähdäkseni pohdinnan arvoinen asia.

Turvetuotanto edellyttää suoalueen kuivattamista. Tyypillisesti ojittaminen on nähty vahvasti maanomistajan oikeutena päättää alueensa käyttämisestä, kunhan muille ei aiheuteta haittaa. Ojitus sinänsä on vesilain nojalla verrattain harvoin luvanvarainen hanke (ks. VL 5:3), eikä turvetuotantoa yleensä ole pidetty niin sanottuna sekahankkeena. Turvetuotanto on tyypillisesti luvitettu ympäristönsuojelelun nojalla. Ympäristönsuojelelusetuksen mukaan luvanvarainen on ”turvetuotanto ja siihen liittyvä ojitus”, jos tuotantoalue on yli 10 hehtaaria. Uuden vesilain perustelujen mukaan aiempaa oikeustilaa ei ole ollut tarkoitus muuttaa.

Pitäisin kuitenkin mahdollisena harkita sääntelyn täydentämistä niin, että turvetuotantoon liittyvä ojitus säännön mukaan olisi myös vesilaissa tarkoitettun vesitalouslupan tarpeessa. Lisäys voitaisiin tehdä esimerkiksi vesilain 3 luvun 3 §:n 1 momenttiin, jossa on lueteltu aina luvanvaraisia vesitaloushankkeita. Luvantarve voitaisiin suhteuttaa myös kuivatusalueen kokoon ja mahdollisesti luonnontilaan. Tällöin koko lupa-asia käsiteltäisiin yhteiskäsittelyssä aluehallintovirastossa

soveltaen sekä ympäristönsuojelulain että vesilain säännöksiä. Vesilain säännösten avulla voitaisiin intressivertailussa (VL 3:4.2; 3:6-7) punnita kuivatus- ja turvetuotantointressien merkitystä vasten suon luonto-, virkistys- ym. arvoja (ja mahdollisesti toiminnan aiheuttamia pilaantumisseurauksia), minkä lisäksi periaatteellisena perälautasäännöksenä olisi VL 3:4.2. Vesilain järjestelmässä luvan edellytysharkintaan liittyy luonnollisena ja vakiintuneena osana hankkeen toteuttamisesta johtuvien luontoarvojen arvottaminen ja huomioon ottaminen, joten tältä kannalta muutos olisi ongelmaton. Toisaalta intressivertailu antaa lupaviranomaiselle varsin väljän harkintamarginaalin, minkä vuoksi yhtäältä luontoarvojen saama suoja ei välttämättä olisi tällä muutoksella varmistettu ja toisaalta muutoksessa olisi samantapaisia ongelmia kuin lisättäessä ympäristönsuojelulain edellytysharkintasäännöksiin yleinen luontoarvojen turmelemista koskeva lainkohta.

Maa-ainelaki (ks. 6.4.4.) säädettäessä oli esillä ajatus myös turpeen sisällyttämisestä lain soveltamisalaan, mutta siitä luovuttiin. Maa-ainelaki on sääntelytavoitteiltaan vahvasti kiinnittynyt maisemallisiin näkökohtiin, mitä ilmentävät muun ohella maa-ainelain 3 §:n 1 momentin 1 kohta ja valtakunnallisen harjajensuojeluohjelman asema lakia sovellettaessa. Sinänsä laissa tunnistetaan myös luontoarvot ja pohjavesien suojelutarpeet (MAL 3 §:n 1 momentin 2-4 kohta), joten turpeenoton sisällyttäminen lain piiriin ei välttämättä edellyttäisi suuria muutoksia lain aineellisissa säännöksissä. Suojeluarvojen asema olisi rakenteellisesti toinen kuin vesilain mukaisessa harkinnassa: maa-ainelain 3 §:n 1 momentin säännös luvan myöntämisen esteistä on ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin tapaan joko-tai -tyyppinen säännös, kun taas vesilaissa intressivertailunormisto mahdollistaa laaja-alaisemman punninnan. Oikeusharkintaisessa lupamenettelyssä tämä voidaan nähdä luontoarvojen suojan kannalta sekä vahvuutena että heikkoutena: jos estekynnys ylittyy, lupa on evättävä hankkeen hyödyllisyydestä riippumatta, mutta korkea estekynnys voi johtaa siihen, etteivät muut kuin kaikkein merkittävimmät luontoarvot saa suojaa.

10. Yhteenveto

Tehtävänannon taustalla on ympäristönsuojelulain soveltamisalasta lähtevä tulkinta, jonka mukaan itse hankkeen toteuttamisen vaikutuksia hankealueen luontoarvoihin ei voida ottaa huomioon, jollei

niitä ole luonnonsuojelulain ja/tai kaavoituksen keinoin tunnustettu. Ympäristönsuojelulaki koskee pilaavia päästöjä aiheuttavaa toimintaa. Tulkinta koskee sinänsä yleisesti kaikkia hankkeita, mutta käytännössä ongelma on tullut esiin turvetuotannon yhteydessä. Tähän on syynä se, että turvetuotanto ei yleensä edellytä erillistä hankelupaa tai kaavavarausta.

Vastaus kysymykseen, tulisiko luontoarvojen parempaa huomioon ottamista koskevan sääntelyn ympäristönsuojelulaissa olla *yleistä vai nimenomaan turvetuotantoa koskevaa*, riippuu koko sääntelykontekstista. Se, onko ympäristönsuojelulakia tarpeen muuttaa toiminta-alueen luontoarvojen turvaamiseksi itse toiminnan sijoittamisen aiheuttamilta haitallisilta muutoksilta, riippuu ratkaisevasti siitä, miten turvetuotantoa koskevaa muuta sääntelyä kehitetään. Jos luontoarvokysymys myös turvetuotannon osalta – niin kuin nykyisin käytännössä ilmeisesti muiden alueiden/hankkeiden osalta on asian laita – saataisiin muuta lainsäädäntöä kehittämällä asianmukaisesti ratkaistuksi, tarvetta ympäristönsuojelulain muuttamiseen ei ehkä lainkaan olisi.

Luonnonsuojelulain muutosten kautta luontoarvojen lisäsuoja saattaisi olla toteutettavissa ympäristönsuojelulakia muuttamatta. Käytännössä pidän kuitenkin ajatusta yleisestä heikentämiskiellosta epärealistisena. Sitä vastoin Natura 2000 –verkostoalueiden osalta heikentämiskiello puoltaisi nähdäkseni paikkaansa, joskaan se ei nyt puheena olevaa ongelmaa yksinään ratkaisisi. Luontotyyppisuojelun laajentaminen ei systemaattisista syistä näyttäisi perustellulta, mutta luonnonsuojeluohjelmalla soiden laajempi suojele ympäristölupaharkinnassakin huomioon otettavalla tavalla olisi mahdollista.

Jos esimerkiksi turve lisättäisiin *maa-ainelain* soveltamisalaan, luontoarvot tulisivat otetuksi huomioon maa-ainelupamenettelyssä, eikä ympäristönsuojelulain soveltamisalan muuttamiseen nähtävästi nyt esillä olevilla perusteilla olisi syytä. Maa-ainelaisissa tunnistetaan luontoarvot ja pohjavesien suojelutarpeet, joten turpeenoton sisällyttäminen lain piiriin ei välttämättä edellyttäisi suuria muutoksia lain aineellisissa säännöksissä. Myös (lunastusvelvollisuudelle rakentuva) korvausjärjestelmä sisältyy lain 8 §:ään.

Jos turvetuotannon sääntely saatettaisiin kattavasti *vesilain* mukaisen lupamenettelyn kohteeksi, myös kohdealueen luontoarvot saisivat tapauskohtaisesti suojaa vesilain intressivertailun ja luvan myöntämisen kautta. Vesilupa-asia ja ympäristölupa-asia käsiteltäisiin yhteiskäsittelyssä aluehallintovirastossa. Korvauskysymys ei aktualisoituisi. Jos tämän järjestelyn suoja luontoarvoille koettaisiin riittäväksi ja ongelman katsottaisiin koskevan nimenomaan turvetuotantoa, ympäristönsuojelulakia ei olisi tarpeen avata toiminta-alueen suojeluarvojen huomioon ottamiseksi.

Jos muutoksia muuhun lainsäädäntöön ei tehtäisi, ympäristönsuojelulakiin voitaisiin sisällyttää yleisesti toiminta-alueen luonnon muuttamista koskeva sääntely tai turvetuotantoa koskeva erityissääntely. *Yleislakina ympäristönsuojelulain linjakkuus nähdäkseni puoltaisi mieluummin yleistä kuin hanketyyppikohtaista sääntelyä.* Kokonaisvaltainen ja luontoarvolähtöinen sääntely on nähdäkseni lähtökohtaisesti ensisijaista verrattuna hanketyyppikohtaiseen sääntelyyn. Yhtä hanketyyppiä koskeva erityissääntely saattaa myös johtaa arvaamattomiin vastakohtaispäätelmiin muiden hankkeiden vaikutuksia arvioitaessa.

Ympäristönsuojelulain *soveltamisalan laaventaminen* siten, että laki koskisi päästöistä aiheutuvan pilaantumisen ohella yleisesti ympäristön muuttamista, olisi systemaattisesti rohkea askel. Sen vaikutuksia ja toteuttamiskelpoisuutta tulisi pohtia huolellisesti. Sinänsä esimerkiksi maa-ainesten ottamisen sääntelyn sisällyttäminen ympäristönsuojelulakiin virtaviivaistaisi nykyjärjestelmää. Tällä hetkellä maa-aineshankkeet tyypillisesti edellyttävät sekä maa-ainelupaa, jossa lupaharkinta on perusteiltaan maisemallis-ekologis-ympäristöllinen, että ympäristölupaa, jossa kiinnitetään huomiota päästöjen vaikutuksiin ympäristöön ja naapurustoon. Kummassakin menettelyssä kuitenkin tarkastellaan lähes poikkeuksetta toiminnasta aiheutuvan melun vaikutuksia. Kun lupaviranomainen ei välttämättä ole sama ja muutoksenhaku jakautuu ensi asteessa (ympäristöluvasta Vaasan hallinto-oikeuteen ja maa-aineluvasta alueellisesti toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen), olisi ainakin perusteltua kytkeä menettelyt lähemmin toisiinsa. Tätä tarkoittava professori Erkki Hollon selvitys onkin julkaistu.

Jos soveltamisalaa laajennettaisiin vain lisäämällä *ympäristöluvan myöntämisedellytyksiä* koskevaan säännökseen mahdollisuus evätä lupa toiminta-alueen luontoarvojen turmelemista

koskevalla perusteella, laki ei sinänsä muuttuisi yleisesti muuksi kuin pilaamisen torjunnan yleislaiksi. Tällainen lisäys muodostaisi eräänlaisen laajentuman tai ulokkeen lupaharkinnassa. Tällainen tulkinta ei olisi nyky sääntelynkään mukaan ollut täysin mahdoton, mikäli korkein hallinto-oikeus olisi tulkinnut luvan edellytyssääntelyä väljemmin ja pitäytymättä lain systemaattisessa soveltamisalassa. Lienee kuitenkin asianmukaista todeta, että en ollut mukana ratkaisussa KHO 2005:27, mutta pidän siinä omaksuttua tulkintaa nyky lain systeemin ja tavoitteiston mukaisena. Pidän niin ikään ongelmallisena sekä periaatteessa että esitettyjen säännösluonnosten valossa ehdotusta, jonka mukaan ympäristölupaviranomainen yksittäistapauksessa arvottaisi toiminta-alueen luontoarvot ja tekisi luparatkaisunsa tältä pohjalta. Sääntely jää kovin väljäksi eikä oikein ole suhteessa nykyisen lain 41 §:n 3 momentin viittaussäännöksen ideaan.

Nähdäkseni olisi sitä vastoin perustellumpaa, että toiminta-alueen luontoarvojen nykyistä tehokkaampaa suojelemista lähestyttäisiin *sijoituspaikan sopivuuden* näkökulmasta. Nykyinen ympäristönsuojelulain 6 § on kirjoitettu pilaamisen torjunnan näkökulmasta, mutta sitä voitaisiin tarvittaessa avata hankealueen luontoarvojen mekaanisen muuttumisen, kuivatusvaikutuksen ym. huomioon ottamisen suuntaan. Arvokasta olisi lisäksi, jos tätä sijoituspaikan valintasääntelyä yhä tehokkaammin voitaisiin tukea ja ohjata hyvin perustelluilla kaavoitusratkaisuilla, joita tehtäessä erisuuntaiset yhteiskunnalliset intressit olisi tasapainoisesti otettu huomioon riittävien selvitysten pohjalta.

Toiminnanharjoittajan kannalta on tietenkin investointipäätösten valmistelemiseksi tärkeää tietää, kannattaako hanketta alkaa suunnitella tietylle paikalle. Tässä mielessä selvityksessä esitetty ajatus *kaksivaiheisesta lupamenettelystä* (sijoittuminen/toimintalupa) on ymmärrettävä. En kuitenkaan pidä ajatusta hyväksyttävänä Lupa-asia on sijoituspaikan ja toiminnallisten vaatimusten kokonaisuus eikä sijoituspaikan hyväksyttävyyttä voida ratkaista arvioimatta samalla toiminnan muita edellytyksiä. Kahtiajako synnyttäisi myös kaksi muutoksenhakuvaihetta. Selvityksessä mainittu rakennuslupaa koskeva esimerkki on sinänsä oivaltava, mutta rakennuslupa sisältää käytännössä huomattavasti vähemmän harkinnallisia elementtejä kuin ympäristölupa, vaikka ne molemmat oikeusharkintaisia lupia ovatkin.