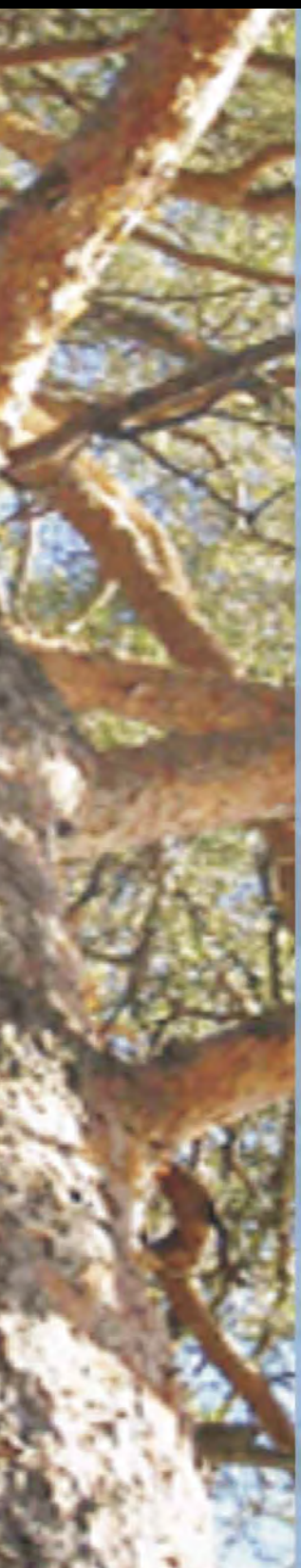
YMPÄRISTÖPOLITIIKAN JA -OIKEUDEN VUOSIKIRJA 2023



Ismo Pölönen — Alkusanat

ARTIKKELIT

Mari Pihalehto — Toiminnanharjoittajan aiheuttamisperiaatteeseen tukeutuva luontovahinkovastuu EU:n ja Suomen oikeudessa

Elina Nyholm — Eräiden uhkasakkolain säännösten uudistamistarpeiden tarkastelua erityisesti ympäristöoikeudellisessa kontekstissa

Minna Pappila, Paula Leskinen, Veera Salokannel — Ekologisten kompensaatioiden ja lieventämishierarkian rooli alueiden käytön suunnittelussa

Terhi Halonen — Kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvattavuus

Heikki Salonen — Äänimaisema Suomen YVA-lainsäädännössä ja -käytännössä

KATSAUKSET

Eelis Paukku — Turpeen erityisasema suomalaisessa energiapolitiikassa

YMPÄRISTÖPOLITIIKAN JA -OIKEUDEN VUOSIKIRJA XVI 2023

Toimituskunta
Ismo Pölönen (päätoimittaja), professori, Itä-Suomen yliopisto
Anne Kumpula, professori, Turun yliopisto
Kai Kokko, professori, Helsingin yliopisto
Rauno Sairinen, professori, Itä-Suomen yliopisto
Jukka Similä, professori, Lapin yliopisto

Toimitussihteeri
Heikki Salonen, Itä-Suomen yliopisto

Kustantaja
Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos.
PL 111
80101 Joensuu

Julkaisu
Vuosikirja ja sen sisältämät referee-artikkelit sekä lyhyemmät katsaukset julkaistaan Edita Publishing Oy:n omistamassa Edilex-lakitietopalvelussa osoitteessa www.edilex.fi.

Kansikuva ja kannen suunnittelu: Susanna Wähä
Typografia: Susanna Wähä
Taitto: Grano Oy

© 2023 kirjoittajat ja Itä-Suomen yliopisto

Online
ISBN: 978-952-61-4375-0 (PDF)
ISSNL: 1797-206X
ISSN: 1799-3296, Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja
numero sarjassa: 16/2023

Grano Oy, 2023

Sisällys

Ismo Pölönen Alkusanat 4

ARTIKKELIT

Mari Pihalehto Toiminnanharjoittajan aiheuttamisperiaatteeseen tukeutuva luontovahinkovastuu EU:n ja Suomen oikeudessa 5

Elina Nyholm Eräiden uhkasakkolain säännösten uudistamistarpeiden tarkastelua erityisesti ympäristöoikeudellisessa kontekstissa 84

Minna Pappila
Paula Leskinen
Veera Salokannel Ekologisten kompensaatioiden ja lieventämishierarkian rooli alueiden käytön suunnittelussa 168

Terhi Halonen Kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvattavuus 214

Heikki Salonen Äänimaisema Suomen YVA-lainsäädännössä ja -käytännössä 312

KATSAUKSET

Eelis Paukku Turpeen erityisasema suomalaisessa energiapolitiikassa 390

Alkusanat

Vuonna 2023 vuosikirjassa julkaistaan viisi vertaisarvioinnin läpikäynyttä kirjoitusta ja yksi katsaus ajankohtaisista ympäristöoikeuden ja -politiikan teemoista. Kiitän lämpimästi kirjoittajia hyvästä yhteistyöstä. Referee-menettelyn asiantuntijat tekivät laadukasta ja arvokasta työtä käsikirjoitusten arvioinnissa. Suuret kiitokset teille panoksestanne. Kiitän vuosikirjan toimitussihteeri Heikki Salosta tarkkanäköisestä työstä kirjoitusten teknisessä kommentoinnissa ja editoinnissa.

Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja on Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen kustantama sarja, jonka tavoitteena on tarjota avoin julkaisukanava erityisesti monitieteisesti orientoituneille yhteiskuntatieteellisille ympäristötutkimuksille. Julkaisufoorumi-hankkeessa Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja on arvioitu tieteelliseksi julkaisuksi tasolla 1.

Vuosikirja julkaistaan sähköisenä ja avoimena Edilexin lakikirjastossa (www.edilex.fi/lakikirjasto).

Vuoden 2024 vuosikirjaan tarkoitetut artikkelikäsikirjoitukset pyydetään toimittamaan päätoimittajalle sähköpostitse (ismo.polonen@uef.fi) liitetiedostona toukokuun 2024 loppuun mennessä (kirjoittajaohjeet osoitteessa: www.uef.fi/fi/yksikko/oikeustieteiden-laitos/oikeustieteiden-laitoksen-julkaisut). Kirjoitusten tulee olla tässä vaiheessa huoliteltuja. Toimituksen esiarvioinnin jälkeen käsikirjoitukset toimitetaan ulkopuolisille, anonyymeille refereille. Pääsääntöisesti toimitus käyttää kahta arvioitsijaa. Artikkeleiden suosituslaajuus on 25–80 sivua (tekstin enimmäispituus 30 000 sanaa). Artikkeleiden ohella vuosikirjassa julkaistaan katsauksina ajankohtaisia puheenvuoroja, esittelyitä, oikeustapauskommentteja sekä kirjallisuusesseitä. Katsausten suosituslaajuus on 10–20 sivua (tekstin enimmäislaajuus 6 000 sanaa). Katsauksina julkaistavaksi tarjottavat tekstit on toimitettava päätoimittajalle elokuun 2024 loppuun mennessä.

Ismo Pölönen
Päätoimittaja

Mari Pihalehto

TOIMINNANHARJOITTAJAN AIHEUTTAMISPERIAATTEESEEN TUKEUTUVA LUONTOVAHINKOVASTUU EU:N JA SUOMEN OIKEUDESSA

Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XVI 2023, s. 5–83

TOIMINNANHARJOITTAJAN AIHEUTTAMISPERIAATTEESEEN TUKEUTUVA LUONTOVAHINKOVASTUU EU:N JA SUOMEN OIKEUDESSA

Operator's liability for biodiversity damage in accordance with the polluter-pays principle in the EU and in Finland.

Mari Pihalehto

Asiasanat: aiheuttamisperiaate, ympäristövastuu, luontovahinko, ympäristövastuudirektiivi, standardit
polluter-pays principle, environmental liability, biodiversity damage, Environmental Liability Directive, standards

TIIVISTELMÄ

Tässä artikkelissa tarkastelen Euroopan unionin (EU) ympäristövastuudirektiivissä (YVD, 2004/35/EY) säädetyn suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvia vahinkoja eli niin kutsuttuja luontovahinkoja koskevan vastuun suomalaista täytäntöönpanoa vahinkovastuulla tunnistetun standardeja tuottavan tarkoituksen näkökulmasta. Tämä vahinkovastuun aiheuttamisperiaatteeseen tukeutuva tarkoitus merkitsee, etteivät sitä toteuttavat vastuusäännökset pyri ainoastaan tehostamaan EU:n muussa ympäristösääntelyssä asetettujen standardien noudattamista ja toimeenpanoa, vaan tuottavat tämän sääntelyn rinnalle myös omia, uudenlaisia toiminnanharjoittajien toiminnan hyväksyttävyyttä määrittäviä ja näin toiminnanharjoittajia ohjaavia standardeja. Tarkemmin artikkelin lainopillisen analyysin tarkastelukohteena ovat ympäristövastuudirektiivissä jäsenvaltioille säädetyt kahdentyyppiset poikkeamismahdollisuudet, joihin sisältyvät edellytykset esitän luontovahinkovastuusääntelyn tuottamina haittavaikutusten merkittävyyttä ja toiminnanharjoittajan huolellisuutta koskevina erityisinä vähimmäisstandardeina. Artikkelissa osoitan, ettei luontovahinkovastuun standardeja tuottavaa tarkoitusta ole täysin tunnistettu ympäristövastuudirektiivin suomalaisessa täytäntöönpanossa ja että luontovahinkovastuun soveltamisala kansallisessa lainsäädännössä jää näin monin osin ympäristövastuudirektiivissä tarkoitettua suppeammaksi. Tältä pohjalta analysoin artikkelissa ympäristövastuudirektiivin tulkintavaikutuksen ja suoran soveltamisen tarjoamia mahdollisuuksia täytäntöönpanon puutteiden oikaisemiseksi sekä teen ehdotuksia kansallisen lainsäädännön kehittämiseksi.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO ... 8
1.1 Lähtökohdat ... 8
1.2 Kysymyksenasettelu ja metodi ... 13

2 LUONTOVAHINKOVASTUUN KÄSITTEISTÖ JA TÄYTÄNTÖÖNPANO ... 18
2.1 Vastuusäännökset sektorilaeissa ... 18
2.2 Haittavaikutusten ”merkittävyydestä” ... 25

3 TÄYTÄNTÖÖNPANON ONGELMAKOHDAT LUONTOVAHINKOVASTUUN STANDARDEJA TUOTTAVAN TARKOITUKSEN NÄKÖKULMASTA ... 29
3.1 Vahinkovastuu suhteessa lintu- ja luontodirektiiveihin ... 29
3.1.1 Soveltamisala ja vahinkovastuun tuottama vähimmäisstandardi ... 29
3.1.2 Vahinkovastuun tarkoituksen toteutuminen suomalaisessa täytäntöönpanossa ... 37
3.2 Vahinkovastuu suhteessa muuhun unionin ympäristölainsäädäntöön ... 42
3.2.1 Soveltamisala ja vahinkovastuun tuottama vähimmäisstandardi ... 42
3.2.2 Vahinkovastuun tarkoituksen toteutuminen suomalaisessa täytäntöönpanossa ... 48
3.3 Välipäätelmiä ... 60

4 LUONTOVAHINKOVASTUUTA TOTEUTTAVIEN DIREKTIIVISÄÄNNÖSTEN SUORA SOVELTAMINEN? ... 60

5 LOPUKSI – PÄÄTELMIÄ JA POHDINTAA DE LEGE FERENDA ... 66

LÄHTEET ... 71

LYHENTEET ... 82

1 JOHDANTO

1.1 Lähtökohdat

Aiheuttamisperiaatteeseen[1] tukeutuva vastuu ympäristövahingosta voi suojata ympäristöä monin tavoin. Suojan kannalta olennainen merkitys on sillä, miten ympäristövahinko oikeusjärjestyksessä kulloinkin ymmärretään. Ekologisesta näkökulmasta perinteisten yksityisoikeudellisten vahinkokäsitysten[2] rajoitteena on, että suojan varsinaisen kohteen ollessa ihmisen välitön etupiiri (terveys ja omaisuus) jää vastuun luonnon osille tuottama suoja korkeintaankin välilliseksi.[3] Tätä taustaa vasten Euroopan unionin (EU) ympäristövastuudirektiivi (YVD, 2004/35/EY)[4] edustaa uudenlaista aiheuttamisperiaatteeseen tukeutuvaa, ympäristöä itsessään suojaavaa vahinkovastuuajattelua.[5] Vuonna 2007 voimaan tulleessa direktiivissä ”ympäristövahinkoa” eivät nimittäin lainkaan ole perinteisessä yksityisoikeudellisessa mielessä korvattavat esine-, henkilö- ja varallisuusvahingot, vaan sen sijaan vahingot kolmentyyppisille luonnonvaroille;

---

1 Aiheuttamisperiaate kuuluu ympäristöoikeuden johtaviin, kansainvälisesti tunnustettuihin periaatteisiin, ja sitä on luonnehdittu myös yhdeksi vakiintuneimmaksi ympäristöpolitiikan yksittäiseksi periaatelähtökohdaksi (ks. esim. *Vihervuori* 1993, s. 25–39; *Kuusiniemi* 2013a I.1, Aiheuttamisperiaate; *de Sadeleer* 2020, 33–35; *Pihalehto* 2020, s. 205–216). Tässä artikkelissa käsiteltävä aiheuttamisperiaate on vahvistettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 191.2 artiklassa, jossa se ohjaa unionin ympäristöpoliittista lainvalmistelua ja laintulkintaa ja josta se SEUT 11 artiklassa vahvistetun läpäisyperiaatteen kautta ulottuu myös muille unionin politiikan aloille, ks. esim. *Scotford* 2017, s. 84–95; *Bandí* 2020, s. 36–53.

2 Perinteisillä yksityisoikeudellisilla vahingoilla tarkoitan ympäristöön kohdistuvia, mutta viime kädessä ihmisille ja omaisuudelle aiheutuvia vahinkoja, kuten ympäristövahinkolain (737/1994) tarkoittamia henkilö-, esine- ja varallisuusvahinkoja, jotka johtuvat ympäristön pilaantumisesta tai muusta vastaavasta häiriöstä.

3 Yhteys luonnon osille aiheutuvan haitan ja vastuun perustavan vaikutuksen (kärsityn vahingon) välillä on siis määräävän sijaan ennemminkin satunnainen tavalla, joka jättää erityisesti omistajattomat luontoarvot vastuun suojan ulkopuolelle, ks. *de La Fayette* 2002, s. 181–182; *Hollo* 2009b, s. 9; *de Sadeleer* 2020, s. 65. Yksityisoikeudellinen korvausvastuu ei myöskään varsinaisesti velvoita mitään tahoa ympäristövahingon ehkäisemiseen tai korjaamiseen, vaan vahingoittuneen ympäristön palauttaminen jää riippumaan korvauksensaajan ympäristön hyvinvoinnille kulloinkin antamasta arvostuksesta, ks. *Hollo* 2004, s. 450–451. Yksityisoikeudellisissa (kuten eräistä naapuruussuhteista annettuun lain (NaapL 26/1920) mukaisissa) naapuruussuhteessa mahdolliset kieltokanteet voivat kuitenkin menestyessään turvata myös yleistä ympäristönsuojeluetua, ks. *Kokko – Mähönen* 2015, s. 51–54; *Cane* 2002, s. 444.

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

5 YVD 1 artiklassa direktiivin ympäristövahinkoja koskeva vastuujärjestelmä on nimenomaisesti perustettu aiheuttamisperiaatteeseen.

EU:n lintudirektiiviin (2009/147/EY)[6] ja luontodirektiiviin (92/43/ETY)[7] tukeutuen määritellyille suojeltaville lajeille ja luontotyypeille, vesipuitedirektiivissä (2000/60/EY)[8] tarkoitetuille vesille ja kolmanneksi maaperälle sekä myös niiden toisilleen ja ihmisille tuottamalle hyödylle eli niin kutsutuille luonnonvarapalveluille.[9] Direktiivin kolmesta ympäristövahingon tyypistä erityisesti suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvia vahinkoja eli niin kutsuttuja luontovahinkoja[10] koskevat, unionin laajuisen suojan vähimmäistason asettavat vastuusäännökset ovat vahvistaneet aiheuttamisperiaatetta myös luonnon monimuotoisuuden turvaamistarkoituksessa.[11]

Ympäristövastuudirektiivin mukaisen luontovahinkoja koskevan vastuun – jäljempänä *luontovahinkovastuun* – luonnonvaroille ja palveluille tarjoamaa suojaa voidaan lähestyä eri näkökulmista. Direktiivin tavoitteenasettelu

---

6 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta.

7 Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

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

9 YVD 2.1, 3.1 ja 3.3 artiklat. Luonnonvarapalveluilla YVD 2.13 artiklassa tarkoitetaan yhden luonnonvaran toiselle luonnonvaralle tai ihmisille tuottamaa hyötyä eli suunnilleen samaa kuin ympäristöpoliittisessa keskustelussa yleisemmin käytetyllä ekosysteemipalveluiden käsitteellä, ks. esim. *Dasgupta* 2021, s. 61–62; *Similä* 2016, 46–47; vrt. *Waris* 2008, s. 34–35. Direktiivin luonnonvarapalvelut tunnistavan näkökulman ansiosta vastuu ei suojaa luonnonvaroja vain erillisinä yksikköinä, vaan myös niiden keskinäiset riippuvuussuhteet ja ihmisille tulevan hyödyn tunnistaen. *Suvantola* 2007, s. 36.

10 Tässä artikkelissa käytetty nimitys luontovahinko (*eng. 'biodiversity damage')* ei terminä varsinaisesti esiinny ympäristövastuudirektiivissä, vaan se on oikeuskirjallisuudessa ja direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa vakiintunut tarkoittamaan YVD 2.1 artiklan a alakohdan mukaista ”suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvaa vahinkoa”, ks. esim. *Klaphake* 2005, s. 268–276; *Suvantola* 2007, s. 30–32; *Ympäristövastuutoimikunta* 2007, s. 8; *Fogleman* 2020b, s. 35.

11 Suomessa perinteinen ajattelu on yhdistänyt aiheuttamisperiaatteen lähinnä ympäristön päästöperäisen pilaamisen torjuntaan, ei niinkään ympäristön muunlaisen haitallisen muuttamisen hallintaan, ks. esim. *Kuusiniemi* 2001, s. 257–260; *Suvantola* 2007, s. 31. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen edellyttää kuitenkin molempia. Tavoite voidaan ymmärtää kolmessa osassa siten, että erityisesti erilaisin laji- ja aluesuojelun keinoin toteutetaan luonnon monimuotoisuuden osien *suojelua*. Toiseksi luonnon monimuotoisuuden osien *kestävässä käytössä* tunnistetaan luonnon ja ihmistoiminnan väliset riippuvuussuhteet ja säännellään käyttöä myös sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuuriset tekijät huomioon ottaen. Kolmanneksi luonnon monimuotoisuuden *heikentymisen estäminen* voi sisältyä edellisiin tavoitteisiin, mutta ilmetä myös itsenäisesti laajempana, oikeusjärjestyksen lävistävänä pyrkimyksenä olla heikentämättä luonnon monimuotoisuutta peruuttamattomasti (*Kokko* 2003, s. 38–48; *Kokko* 2017, s. 106–107). Tässä merkityksessä turvaamistavoitetta edistetään EU:ssa myös muun muassa suunnitellulla asetuksella luonnon ennallistamisesta *(KOM(2022) 304 lopull.)* Aiheuttamisperiaatteen valossa toiminnanharjoittajan tulisi aktiivisesti estää luonnon monimuotoisuuden heikentyminen.

korostaa vastuun *preventiivistä* tarkoitusta ohjata toiminnanharjoittajia vastuun perustavien haittavaikutusten ennaltaehkäisyyn.[12] Toisaalta direktiivin aineellisoikeudellisessa sisällössä painottuu vahinkovastuun *reparatiivinen* puoli, jossa direktiivissä säädetyt kolmentyyppiset korjaavat toimenpiteet mahdollistavat luonnonvaroille ja palveluille aiheutetun vahingon hyvittämisen.[13] Nämä vahinkovastuun puolet eivät ole toisilleen vastakkaisia tai poissulje toisiaan, vaan kyse on pikemminkin vahinkovastuun kahdesta toisiaan palvelevasta tehtävästä, joihin kytkeytyy myös toiminnanharjoittajien ohjaus vahinkoriskejä koskevaan ennalta varautumiseen, esimerkiksi erilaisin toimintaa koskevin vakuutuksin.[14] Samalla vahinkovastuusääntely lisää ympäristölle riskialttiin toiminnan kontrollia, kun julkisvallan rinnalle tällaista toimintaa valvomaan tuodaan myös yksityistahot oikeudenhaltijoina sekä muut vahinkovastuun riskiä arvioivat toiminnan sidosryhmät.[15]

Toisaalta luontovahinkovastuun sääntelyllinen tehtävä voidaan hahmottaa myös suhteessa toiminnanharjoittajia ohjaavaan muuhun, unionin ja kansallisten viranomaisten tuottamaan, suurelta osin *command-and-control*-tyyppiseen ympäristösääntelyyn sekä siinä asetettuihin standardeihin.[16] Tällöin kyse on myös perinteiseen yksityisoikeudelliseen vahinkovastuuseen sovelletusta tarkastelutavasta, jossa standardit ymmärretään laajasti toiminnanharjoittajan toiminnan ja siitä aiheutuvien haittavaikutusten hyväksyttävyyttä määrittäviksi erityyppisiksi normeiksi ja jossa vahinkovastuulla on nähty kaksi vaihtoehtoista

---

12 YVD johdanto-osan kohta 2, jossa vastuujärjestelmän perusperiaatteeksi on nimetty toimijoiden kannustaminen ”ottamaan käyttöön toimenpiteitä ja kehittämään käytäntöjä ympäristövahinkojen riskien saattamiseksi mahdollisimman vähiin”.

13 YVD II liitteessä on kuvattu korjaamisen ensisijainen, täydentävä ja korvaava muoto. Ks. korjaamisen sisällöstä, toimenpiteiden valinnasta ja tavoitteista tarkemmin esim. *Klaphake* 2005, s. 272–273; *Suvantola* 2006b, s. 591; *Waris* 2008, s. 38–46; *Lipton – LeJeun* 2018, s. 89–111.

14 Ks. *Roller* 2006, s. 131–132. Vahinkovastuun preventiivisestä ja reparatiivisesta tehtävästä on keskusteltu laajasti erit. vahingonkorvausoikeudessa, ks. esim. *Schwartz* 1997, s. 1801–1815; *Mielityinen* 2006, s. 249; ympäristösääntelyn, vahinkovastuun sekä vakuutusten muodostamasta sääntelykokonaisuudesta esim. *Faure* 2014, s. 690–702.

15 Ks. yksityistahojen valvontatehtävästä esim. *Gunnigham – Grabosky* 1998, s. 249–251; erityisesti julkisoikeudellisen vastuun rakenteissa *Pihalehto* 2020, s. 235–236.

16 Sääntelytutkimuksessa *command-and-control*-tyyppinen sääntely ymmärretään yleensä joukoksi julkisoikeudellisia, sekä ennakko- että jälkivalvonnan alan sääntelykeinoja, joissa viranomainen suoraan ohjaa säänneltävien tahojen käyttäytymistä erilaisten (hallinnollisilla ja rikosoikeudellisilla seuraamuksilla tehostettujen) kieltojen ja rajoitusten sekä toimintojen ilmoitus- ja luvanvaraisuuden muodossa ja näiden noudattamista valvomalla, ks. *Klopefer – Winter* 1996, s. 47–48; *Gunningham – Grabosky* 1998, s. 38–41; *Similä* 2007, s. 41; *Baldwin – Cave – Lodge* 2012, s. 106–107.

sääntelyasemaa.[17] Ensimmäisessä vaihtoehdossa vahinkovastuu asettaa toimijat vastuuseen muuta ympäristösääntelyä rikkoen aiheutetuista vahingoista ja näin tehostaa muussa ympäristösääntelyssä asetettujen standardien toimeenpanoa.[18] Toisessa vaihtoehdossa vahinkovastuun taustalla on tunnistettu, ettei muun ympäristösääntelyn noudattaminen erinäisistä syistä välttämättä itsessään riitä ehkäisemään vahinkoja.[19] Tältä pohjalta vahinkovastuulle on voitu perustaa myös muuta ympäristösääntelyä *täydentävä* sääntelyasema, jossa vahinkovastuu tuottaa muun ympäristösääntelyn standardien rinnalle omia ”standardeja” määrittämään toiminnan sekä sen ympäristökuormituksen hyväksyttävyyttä.[20] Numeeristen kynnysarvojen kaltaisiin ennalta asetettuihin sekä yleistettäviin standardeihin verrattuna vahinkovastuun standardit ovat tyypillisesti abstraktimpia, esimerkiksi asianmukaista huolellisuutta ja haittavaikutusten merkittävyyttä korostuneen tapauskohtaisesti määrittäviä normeja.[21] Näiden standardien erityinen potentiaali on siinä, että jälkikäteen asetettuina ne voivat ottaa huomioon toiminnasta saatua uutta tietoa sekä ohjauksessaan tukeutua myös toiminnanharjoittajien subjektiivisiin ominaisuuksiin ja niiden omaan, ajankohtaisimpaan ymmärrykseen toimintaan liittyvistä ympäristöriskeistä.[22] Näin vahinkovastuun täydentävät standardit voivat siis tapauskohtaisesti asettaa toiminnanharjoittajille myös muussa ympäristösääntelyssä säädettyä pidemmälle meneviä käyttäytymisen vaatimuksia.[23]

---

17 Kansainvälisessä oikeuskirjallisuudessa tarkasteluasetelma on tuttu erityisesti *common law* -oikeusjärjestelmien vahingonkorvausoikeuden *(tort law)* piirissä tehdystä tutkimuksesta, ks. esim. *Abraham* 2002, s. 396–398; *Stallworthy* 2003, s. 9–16; *Lee* 2016, s. 63–65. Standardien monimerkityksisyydestä ympäristösääntelyn alalla ks. esim. *Faure – Skogh* 2003, s. 189–192; *Baldwin – Cave – Lodge* 2012, s. 296–298. Ympäristösääntelyn alalla voidaan puhua myös ympäristönsuojelustandardeista, jotka *Kokon* kuvaamin tavoin pitävät sisällään sekä sitovia että ohjeellisia ympäristönlaatunormeja standardeina, ks. *Kokko* 2017, s. 383–388.

18 Ajatuksena on, että vahinkovastuu tuo yksityistahot ja muut vahinkoriskiä arvioivat markkinatahot julkisvallan rinnalle ympäristösääntelyn noudattamista valvoviksi tahoiksi ja edistää myös sääntelyn noudattamista tehostavan itsesääntelyn kehitystä, ks. *Lee* 2001, s. 378–380; erityisesti anglo-amerikkalaisessa kontekstissa myös *Cane* 2002, s. 455–460.

19 Nämä syyt voivat liittyä mm. ympäristösääntelyn tietopohjaan ja staattisuuteen, ks. *Lee* 2001, s. 381–382; *Gunningham – Grabosky* 1998, s. 44–47; *Wennerås* 2005b, s. 154–156; *Baldwin – Cave – Lodge* 2012, s. 107–109.

20 Ks. *Lee* 2001, s. 381–382; *Wennerås* 2005b, s. 150.

21 Ks. *Lee* 2001, s. 382; *Cane* 2002, s. 453–454; *Lee* 2016, s. 68–69.

22 Tämä vahinkovastuun sääntelyllinen lisäarvo korostuukin erityisesti silloin, jos muuta ympäristösääntelyä ei ole tai se on tietopohjaltaan puutteellista tai korostuneen staattista, ks. *Lee* 2001, s. 382; *Stallworthy* 2003, s. 21; *Wennerås* 2005b, s. 154–155.

23 Tuloksena on eräänlainen perinteisen, *command-and-control*-tyyppisen ympäristösääntelyn ja vahinkovastuun muodostama kaksiraiteinen järjestelmä, jossa vahinkovastuu tuottaa sääntelyllistä lisäarvoa, mutta ei erinäisten sisäänrakennettujen (erityisesti jälkikäteisesti todennettavaan syy-yhteyteen liittyvien) haasteidensa takia voi kuitenkaan korvata perinteistä ympäristösääntelyä laajassa kuvassa, ks. *Wennerås* 2005b, s. 152; *Faure* 2009, s. 139–140.

Ympäristövastuudirektiivin pitkällisessä valmisteluprosessissa luontovahinkovastuulle ehdittiin kaavailla kumpaakin sääntelyasemaa.[24] Kun direktiivin valmistelussa siirryttiin siviilioikeudellisen järjestelmän piiristä julkisoikeudelliseen kontekstiin, oli vahinkovastuu ensin rajattu koskemaan vain muun toiminnanharjoittajia koskevan ympäristösääntelyn vastaisella toiminnalla aiheutettuja vahinkoja.[25] Näin ehdotetuilla vahinkovastuusäännöksillä ei siis ollut varsinaista itsenäistä sääntelytehtävää, vaan ne suuntautuivat ennen muuta *tehostamaan* muussa ympäristösääntelyssä asetettujen standardien noudattamista.[26] Lopullinen, nyt voimassa oleva ympäristövastuudirektiivi eroaa kuitenkin tästä aiemmasta ehdotuksesta, sillä direktiivissä muuta ympäristösääntelyä noudattaen aiheutettuja vahinkoja ei ole rajattu vastuun soveltamisalan ulkopuolelle.[27] Ympäristövastuudirektiivi nykymuodossaan edustaa näin vaihtoehtoa, jossa luontovahinkovastuu ei tyydy vain tehostamaan toiminnanharjoittajia koskevan muun ympäristösääntelyn standardeja, vaan soveltuu niiden rinnalla sekä tuottaa myös niiden noudattamiseen nähden itsenäisiä, muuta sääntelyä *täydentäviä* standardeja määrittämään toiminnan ja siitä aiheutuvien ympäristövaikutusten hyväksyttävyyttä.[28] Samalla jäsenvaltioille on esimerkiksi YVD 8.4 artiklassa sekä I liitteessä jätetty poikkeamismahdollisuuksia, joiden käyttöedellytykset voidaan niin ikään nähdä vahinkovastuusääntelyn tuottamina, toiminnanharjoittajien toiminnan hyväksyttävyyttä määrittävinä eräänlaisina *vähimmäisstandardeina*.[29] Direktiivin sanamuotojen valossa nämäkin standardit

---

[24] Tässä viittaan erityisesti ympäristövastuudirektiivin valmisteluprosessin viimeisiin vaiheisiin, sisältäen siirtymän siviilioikeudellisesta järjestelmästä julkisoikeudellisessa kontekstissa toteutettavaan vastuuseen, ks. näiltä osin *KOM(1993) 47 lopull.; KOM(2000) 66 lopull.; Lee* 2002, s. 189–196; *Krämer* 2005, s. 250–253; *Winter ym.* 2008, s. 163–167; *Fogleman* 2013, s. 126–129.

[25] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi (KOM(2002) 17 lopull.), jonka 9 artiklan c–d kohdissa lakeja ja asetuksia noudattava toiminta rajautuu lähtökohtaisesti ehdotetun sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

[26] Ks. direktiiviehdotuksen näistä piirteistä tarkemmin esim. *Stallworthy* 2003, s. 17–22; *Wennerås* 2005b, s. 170–175.

[27] Ympäristövastuudirektiivin ei siis sisälly aiemman direktiiviehdotuksen 9 artiklan mukaista soveltamisalapoikkeusta. Direktiivin yleiset soveltamisalarajaukset luetellaan pääosin YVD 4 artiklassa.

[28] Ks. YVD johdanto-osan 3 kohta ja 3.2 artikla, joissa ympäristövastuudirektiivin ja toiminnanharjoittajia koskevan unionin muun ympäristölainsäädännön suhdetta on kuvattu siten, että unionin muuhun lainsäädäntöön liittyviä vaikutuksia sisältävän ympäristövastuudirektiivin soveltaminen ei estä tämän unionin muun lainsäädännön soveltamista silloin, kun siinä asetetut vaatimukset ovat ympäristövastuudirektiiviä tiukempia.

[29] Nämä poikkeamismahdollisuudet eroavat YVD 4 artiklan yleisistä soveltamisalarajauksista erityisesti siten, että niiden käyttö on jäsenvaltioiden harkinnassa, ks. *Bergkamp – van Bergeijk* 2013b, s. 90.

voivat asettaa luonnonvarojen ja palvelujen suojaksi myös toiminnanharjoittajia koskevaa muuta ympäristösääntelyä pidemmälle meneviä vaatimuksia.

Suomessa luontovahinkovastuun tällaista täydentävää, standardeja tuottavaa tarkoitusta ei täysin ole tunnistettu ympäristövastuudirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa. Direktiivin tuottamien uudenlaisten asetelmien omaksumisen sijaan täytäntöönpanossa on pikemminkin keskitytty säilyttämään kansallinen sektorijakoisen ympäristölainsäädännön rakenteet mahdollisimman muuttumattomina.[30] Näin Suomessa on päädytty suppeaan täytäntöönpanoon, johon hiljattain voimaan tullut luonnonsuojelulain (LSL 9/2023) kokonaisuudistus ei tuonut mainittavia päivityksiä.[31] Oikeuskirjallisuudessa vastuusäännösten suomalaista täytäntöönpanoa on jo ennestään pidetty ympäristövastuudirektiivin päämääriin nähden epätyydyttävänä[32], mutta perusteellisempaa tarkastelua direktiivin tarkoituksen toteutumisedellytyksistä ei kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa kuitenkaan toistaiseksi ole tehty.[33] Vähälle huomiolle on täten jäänyt myös Euroopan unionin tuomioistuimen (EUTI) viimeaikaisin ympäristövastuudirektiiviä koskeva oikeuskäytäntö, kuten ratkaisut C-529/15 *Folk* ja C-297/19 *Naturschutzbund Deutchland*, joissa vastuun laajaa soveltamisalaa ja sen tuottamia standardeja osoittavat tulkinnat ovat entisestään haastaneet suomalaisia täytäntöönpanoratkaisuja.

1.2 Kysymyksenasettelu ja metodi

Tässä artikkelissa tarkastelen luontovahinkovastuuta toteuttavien direktiivisäännösten suomalaista täytäntöönpanoa vahinkovastuun muuta ympäristösääntelyä

---

30 *HE 228/2008 vp*, s. 22, jossa todetusti valmistelun lähtökohtana on ollut ”pyrkimys säilyttää voimassa olevan ympäristölainsäädännön kokonaisuus mahdollisimman hyvin ja välttää nykyistä hyvin toimivaa järjestelmää sekoittavien uusien elementtien sisällyttämistä lainsäädäntöön”; ks. myös *Suvantola – Similä* 2011, s. 346.

31 1.6.2023 voimaan tulleessa luonnonsuojelulaissa aiempaan luonnonsuojelulakiin (VLSL 1096/1996) tehdyt muutokset ovat ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanon kannalta lähinnä teknisiä, ja lainvalmistelussa on tyydytty toteamaan vahinkovastuusäännösten käytännössä harvaksi jäänyt soveltaminen, ks. *HE 76/2022 vp*, s. 39. Lainsäädäntöuudistusta taustoittaneissa selvityksissä ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanoon kiinnitetään niin ikään vain maininnan tasoisesti huomiota, ks. *Similä – Raunio* 2010, s. 10, 34; *Jantunen ym.* 2020, s. 65, 79.

32 Ks. esim. *Suvantola – Similä* 2011, s. 346; *Kokko* 2017, s. 311.

33 Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa luontovahinkovastuuta on tarkasteltu pääosin korjaamisvastuun sisältöön keskittyvästä, reparatiivisesta näkökulmasta, ks. esim. *Suvantola* 2006b, s. 575–579; *Suvantola* 2007, s. 21–30; *Kallio* 2007, s. 162, 177, 185; *Waris* 2008, erit. s. 28–45; *Kokko* 2017, s. 308–312. *Niemi* puolestaan pitäytyy tarkastelussaan pitkälti (aiemman) luonnonsuojelulain sisäisen systematiikan arvioinnissa, *Niemi* 2011, erit. s. 91–98.

täydentävän, standardeja tuottavan tarkoituksen näkökulmasta käsin. Tarkastelemani luontovahinkovastuu käsittää ne aineellisoikeudelliset säännökset, jotka asettavat toiminnanharjoittajille ja viranomaiselle toimimisvelvollisuuksia sekä antavat oikeuksia kolmansille.[34] Tarkastelemani standardit viittaavat ympäristövastuudirektiivin säännöksiin, jotka erityisesti haittavaikutusten merkittävyyttä sekä toiminnanharjoittajan huolellisuutta täsmentäen määrittävät luontovahinkovastuun soveltumista ja kohdentamista. Erityisenä tarkastelukohteena ovat ympäristövastuudirektiivissä jäsenvaltioille jätetyt haittavaikutusten merkittävyyttä (YVD I liitteen kolmas kohta) sekä toiminnanharjoittajien ankaraa korjaamisvastuuta (YVD 8.4 artikla) koskevat poikkeamismahdollisuudet. Kun ympäristövastuudirektiivi nähdään unionin laajuisen luontovahinkovastuun vähimmäistason asettavana minimidirektiivinä, voidaan näiden poikkeamismahdollisuuksien käyttöedellytykset paikantaa edellä mainituin tavoin eräänlaisiksi vahinkovastuun tuottamiksi *vähimmäisstandardeiksi*, joita jäsenvaltioiden on direktiivin velvoittamina vähintään asetettava luonnonvarojen ja palvelujen turvaksi kansallisessa järjestelmässä.

Vahinkovastuun tuottamien standardien ohjaus puolestaan antaa erityistä painoarvoa toiminnanharjoittajien omalle selvilläololle, asiantuntemukselle ja itsesääntelylle sekä myös muiden tahojen kuin viranomaisten (esimerkiksi vakuutusyhtiöiden ja rahoittajien) toiminnanharjoittajiin kohdentamille vaatimuksille tavalla, joka vähentää kansallista lainsoveltajaa velvoittavien vaikutusdoktriinien mahdollisuuksia yksin oikaista puutteellista täytäntöönpanoa.[35] Kun vastuusäännökset tulevat sovellettavaksi, on kansallista lakia kuitenkin direktiivin tulkintavaikutuksen johdosta tulkittava EU-oikeusmyönteisesti ja direktiivin sanamuotojen pohjalta mahdollisimman yhdenmukaisesti direktiivin päämäärien ja tarkoituksen kanssa.[36] Jos taas kansallisen ja unionin oikeuden

---

[34] Tarkastelussa suojeltavat lajit ja luontotyypit asemoidaan täten vastuun suojan kohteeksi (suojaobjektiksi), jonka puolesta puhevaltaa oikeussuhteissa käyttävät viranomaiset sekä vireillepanoon oikeutetut yksityistahot. Lähtökohdaksi on näin omaksuttu se oikeuskirjallisuudessa vakiintunut käsitys, ettei luontoarvojen suojaaminen ja niitä kunnioittavan näkökulman omaksuminen edellytä luonnon tai sen osien konstruoimista oikeussubjektiksi, vaikka tällä toki voikin olla suojaa edistävä vaikutus, ks. *Kuusiniemi* 2000, s. 167–168; *Löyttyjärvi* 2012, s. 590.

[35] Ks. *Lee* 2001, s. 380; *Bergkamp – van Bergeijk* 2013a, s. 53.

[36] Ks. esim. yhdistetyt asiat C-616/16 ja C-617/16 *Pantuso ym.*, kohta 45: ”kansallisen tuomioistuimen on tulkittava kansallista lainsäädäntöä niin pitkälti kuin mahdollista kyseisen direktiivin sanamuodon ja päämäärän mukaisesti sillä tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi, mikä edellyttää sitä, että se tekee toimivaltansa rajoissa kaiken mahdollisen ottamalla huomioon kansallisen oikeuden kokonaisuudessaan ja soveltamalla siinä hyväksyttyjä tulkintatapoja.” Perusteellisina esityksinä direktiivien tulkintavaikutuksesta ks. esim. *Prechal* 2005, s. 180 ss; erityisesti ympäristödirektiivien osalta *Jans – Vedder* 2012, s. 215 ss; *Wennerås* 2007, s. 55–57; *Hedemann-Robinson* 2015, s. 311–316.

väliset ristiriidat eivät oikene yksin tulkinnalla, aktualisoituu kysymys direktiivisäännösten suorasta soveltamisesta tapauskohtaisesti (välitön vaikutus).[37]

Tältä pohjalta selvitän tutkimuskohdetta tarkemmin seuraavin tutkimuskysymyksin:

1. Millaisia vähimmäisstandardeja luontovahinkovastuusta säädetyt poikkeamismahdollisuudet asettavat toiminnanharjoittajien ammatilliselle toiminnalle ympäristövastuudirektiivissä?
2. Miten näiden standardien mukainen luontovahinkovastuun tarkoitus ja soveltamisala toteutuvat ympäristövastuudirektiivin kansallisesti täytäntöönpanevassa sääntelykokonaisuudessa, direktiivin valtionsisäiset vaikutukset (tulkintavaikutus ja välitön vaikutus) huomioon ottaen?

Artikkelin tutkimuksellisissa tavoitteissa yhdistyvät ensinnäkin pyrkimys lisätä tietoa luontovahinkovastuun muuta ympäristösääntelyä täydentävästä, toiminnanharjoittajille standardeja tuottavasta tarkoituksesta sekä toisaalta osoittaa tämän tarkoituksen toteutumista rajoittavia kansallisen täytäntöönpanon piirteitä. Tutkimuksen oikeudellinen analyysi perustuu säädösten sanamuodon mukaiselle tulkinnalle, jota täydentävät systeemiset ja sääntelyn päämääriin tukeutuvat näkökohdat.[38] Tutkimus edustaa käytännöllistä lainoppia siinä mielessä, että tarkoitus on antaa tietoa voimassa olevasta EU-oikeudesta ja tuottaa oikeudellisesti

---

[37] Vastaavasti *Prechal* 2005, s. 218 ss; *Jans – Vedder* 2012, s. 183 ss; *Wennerås* 2007, s. 15–55; *Hedemann-Robinson* 2015, s. 265 ss.

[38] On syytä todeta, että oikeuskirjallisuudessa ympäristövastuudirektiivin sanamuodon mukaisen soveltamisalaltaan laajan vastuun ja EU-oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden, erityisesti oikeusvarmuuden ja suhteellisuuden, yhteensopivuutta on myös epäilty (ks. erit. *Suvantola* 2006b, s. 583). EUTI:n oikeuskäytännössä ei kuitenkaan ole ollut viitteitä ympäristövastuudirektiivin sanamuotoa suppeammasta tulkinnasta, vaan päinvastoin direktiivin sanamuotoon perustuvaa tulkintaa täydentäneet systeemiset ja teleologiset argumentit ovat tukeneet ajatusta toiminnanharjoittajan vastuun laajasta ulottuvuudesta (C-297/19 *Naturschutzbund Deutchland,* kohdat 31, 44–45; C-129/16 *Túrkevei Tejtermelő Kft,* kohdat 47 ja 53 oikeuskäytäntöviittauksineen). Toisaalta kuten jäljempänä ilmenee, ovat luontovahinkovastuuseen tehtyjä poikkeuksia koskevat oikeusohjeet myös suhteellistaneet vastuun soveltamisalaa ja näin osaltaan hälventäneet oikeuskirjallisuudessa esitettyjä huolia. Näistä lähtökohdista painotan tämän artikkelin EUTI:n oikeuskäytäntöön tukeutuvassa lainopillisessa argumentaatiossa nimenomaan ympäristövastuudirektiivin sanamuotoa oikeusvarmuuden kannalta vakaimpana tulkintalähteenä. Sanamuotojen systeeminen tulkinta tukeutuu ajatukseen rationaalisesta unionin lainsäätäjästä sekä kaikkien direktiivin säännösten merkityksellisyydestä, ks. *Lenaerts – Gutierrez-Fons* 2014, s. 17–23; *Raitio – Tuominen* 2020, s. 193; systeemisestä tulkinnasta myös *Soininen – Määttä* 2016, s. 1040–1043. Kirjallisuudessa EU-oikeuden systeemistä ja tavoiteorientoitunutta tulkintatapaa on luonnehdittu myös objektiiviseksi tavoitteelliseksi (*Määttä* 2011, s. 218–221) sekä teleologissysteemiseksi (*Kokko – Alalahti – Vilander* 2021, s. 322) tulkinnaksi.

perusteltu kannanotto sen toteutumiselle kansallisessa lainsäädännössä vallitsevista puitteista.[39] Tulkinnan ohella pyrin kuitenkin myös kehittämään luontovahinkovastuuta kuvaavaa käsitteistöä sekä hahmottamaan tämän sääntelykeinon edustamaa muutosta yleisten oppien tasolla, tulkinnallisessa yhteydessä laajempaan luonnon monimuotoisuuden turvaamistavoitteeseen ja siihen kuuluviin suojelun, kestävän käytön ja heikentymisen estämisen ulottuvuuksiin.[40] Tässä merkityksessään luontovahinkovastuun täytäntöönpano kuuluu myös osaksi EU:n vuoteen 2030 ulottuvaa biodiversiteettistrategiaa.[41] Tutkimuksessa en täten ripustaudu ainoastaan luontovahinkovastuuta toteuttavien direktiivisäännösten ehdottomaan täytäntöönpanovelvollisuuteen[42], vaan pyrin myös laajemmin tekemään tämän uudentyyppisen, nimenomaisesti aiheuttamisperiaatteeseen perustetun vastuumuodon edustamia lähestymistapoja merkityksellisiksi kansallisessa oikeusjärjestyksessä.[43] Kokonaisuutena artikkelin tutkimustulokset koostuvat luontovahinkovastuun soveltamisalaa ja toimintamekanismeja tarkentavista oikeudellisista havainnoista, ympäristövastuudirektiivin tulkintavaikutukseen nojautuvista kansallisen lain tulkintasuosituksista *(de lege lata)* sekä direktiivin täytäntöönpanon puutteita oikaisevista kansallisen lainsäädännön kehittämisehdotuksista *(de lege ferenda)*.

Aiheuttamisperiaatteeseen perustettua luontovahinkovastuuta käsitellään tutkimuksessa ympäristöoikeudelliselle katsantokannalle ominaiseen tapaan instrumentaalisesta, inhimillisen käyttäytymisen ohjausta painottavasta näkökulmasta.[44] Analyysin taustalla on kuitenkin tunnistettu vahinkovastuulla tavoiteltua ohjausta koskevat, oikeudelliseen päätöksentekoon liittyvät sekä erinäiset muut haasteet, jotka voivat vähentää vastuun ympäristöllistä vaikuttavuutta. Käytännössä nämä haasteet voivat koskea esimerkiksi luonnonvarapalveluiden

---

39 Ks. *Määttä* 2016, s. 149–151; *Kokko* 2016, s. 35–36.

40 Näin kyse on myös teoreettisen lainopin ja ympäristöoikeuden piirissä tehtävästä tutkimuksesta, ks. *Määttä* 2016, s. 170, 172–174; *Kokko* 2016, s. 32. Luonnon monimuotoisuuden turvaamistavoitteesta ks. edellä johdannossa kuvattu (alaviite 11); *Kokko* 2003, s. 38–49.

41 *KOM(2020) 380 lopull*., s. 17.

42 Ks. velvollisuudesta pääpiirteittäin esim. *Belinskij – Mehling* 2008, s. 11–13; *Prechal* 2005, s. 73 ss; *Jans – Vedder* 2012, s. 139 ss.

43 Näitä uusia lähestymistapoja voidaan *Määtän* tavoin luonnehtia myös eräänlaisiksi EU:n tasolta kansalliseen oikeusjärjestykseen suuntautuviksi oikeudellisiksi ”muutosimpulsseiksi”, joita aiheuttamisperiaatteeseen tukeutuva luonnon monimuotoisuutta turvaava vastuu tuottaa suhteessa periaatteen vanhaan, pilaantumisen torjuntaan keskittyneeseen käyttöalaan, ks. *Määttä* 2001, s. 311, 316–320, 325, 359.

44 Käsittelen vastuuta siis oikeudellisena, mutta toimintamekanismiltaan epäsuorana, toiminnanharjoittajalle perustettuihin kannustimiin nojaavana ohjauksen muotona, ks. *Kloepfer – Winter* 1996, s. 47–48; ohjauksesta erityisesti luonnon monimuotoisuuden turvaamistarkoituksessa ks. *Kokko* 2003, s. 88–93; ks. myös *Kokko* 2017, s. 245–248.

heikentymisen tunnistamista[45] tai vastuun edellyttämän syy-yhteyden toteen näyttämistä[46]. Varsinaista luontovahinkovastuun ympäristöllistä vaikuttavuutta selvittävää arviointitutkimuksellista tiedonintressiä tutkimukseen ei kuitenkaan kuulu.[47] Tutkimukseen ei myöskään sisälly eri jäsenvaltioissa omaksuttujen täytäntöönpanoratkaisujen vertailua, vaan jäljempänä luontovahinkovastuun soveltamisalan ja tarkoituksen toteutumista tarkastellaan nimenomaisesti suomalaisen täytäntöönpanon näkökulmasta.[48]

Artikkeli rakentuu seuraavasti. Luvussa 2 esitän yleiskatsauksen luontovahinkoa kuvaavaan käsitteistöön ja vastuun keskeisten rakenteiden täytäntöönpanoon Suomessa sekä kiinnitän huomiota luontovahinkoa kvalifioivan ”merkittävyyden” normin tulkintaan komission tulkintaohjeen valossa. Tältä pohjalta luvussa 3 keskityn tarkastelemaan täytäntöönpanon ongelmakohtia luontovahinkovastuulla tunnistetun erityisen, standardeja tuottavan tarkoituksen näkökulmasta. Tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi kuvaan luvussa luontovahinkovastuun soveltamisalaa ensinnäkin suhteessa lintu- ja luontodirektiivien aineellisoikeudelliseen sisältöön ja toiseksi toiminnanharjoittajia koskevaan muuhun, YVD III liitteessä listattuun unionin ympäristölainsäädäntöön. Molemmissa kokonaisuuksissa suuntaan tarkastelun vahinkovastuuseen tehtyjen poikkeusten käyttöedellytyksiin, jotka esitän direktiivin ammatilliselle toiminnalle asettamina erityisinä vähimmäisstandardeina. Luvussa osoitan, kuinka tämä luontovahinkovastuun osin tunnistamatta jäänyt sääntelyllinen tarkoitus linkittyy direktiivin suppeaan täytäntöönpanoon Suomessa sekä arvioin mahdollisuuksia täytäntöönpanon oikaisemiseen direktiivin tulkintavaikutukseen nojautumalla. Kansallisessa täytäntöönpanossa tunnistetut puutteet herättävät tarpeen arvioida luontovahinkovastuuta toteuttavien direktiivisäännösten suoraa sovellettavuutta, johon palaan luvussa 4. Lukuun 5 kokoan tutkimuksen keskeiset havainnot luontovahinkovastuuta toteuttavien direktiivisäännösten

---

45 Tämä koskee erityisesti sellaisia luonnonvarapalveluja, joiden yhteys inhimilliseen kokemus- ja etupiiriin on hyvin etäinen, ks. *Waris* 2008, s. 33–34.

46 Ympäristövastuudirektiiviä ei sovelleta sellaiseen hajakuormituksen kaltaiseen laaja-alaiseen ympäristön pilaantumiseen, jossa syy-yhteyttä luontovahingon ja yksittäisen toiminnanharjoittajan tai toiminnanharjoittajien välillä ei kyetä osoittamaan. YVD 4.4 artikla, johdantoosan kohta 13. Direktiivin ei myöskään sisälly erityistä viranomaisen näyttötaakkaa alentavaa säännöstä, vaikka mahdollisuus oli esillä direktiivin valmistelussa, ks. KOM (2000) 66 lopull, s. 17.

47 Ks. tällaisesta tutkimusnäkökulmasta esim. *Määttä* 2016, s. 166–167.

48 Tutkimuksen taustalla on kuitenkin tunnistettu, että jäsenvaltioiden täytäntöönpanoratkaisut ja soveltamiskäytännöt vaihtelevat myös tässä tutkittavien kysymysten osalta huomattavasti, ks. jäsenvaltioiden täytäntöönpanoratkaisujen piirteistä kootusti esim. *Stevens & Bolton* 2013, s. 34–47; jäsenvaltiokohtaisesti *Milieu Ltd. – IUCN* 2014, s.19 ja siinä viitattu liite I.

täytäntöönpanon puutteista sekä teen ehdotuksia kansallisen lainsäädännön kehittämiseksi.

2 LUONTOVAHINKOVASTUUN KÄSITTEISTÖ JA TÄYTÄNTÖÖNPANO

2.1 Vastuusäännökset sektorilaeissa

Ympäristövastuudirektiivin keskeisenä ajatuksena on parantaa luonnonvarojen oikeudellista suojaa hyödyntämällä myös yksityistahojen aktiivisuutta.[49] Yleistä *actio popularis* -tyyppistä prosessin asiavaltuutta direktiivissä ei kuitenkaan perusteta, vaan vireillepano- ja siihen liittyvä muutoksenhakuoikeus on YVD 12 ja 13 artikloissa keskitetty yksityistahoille haitankärsijöinä sekä ympäristönsuojelujärjestöille.[50] Näiden tahojen määrittelyssä jäsenvaltioille on jätetty liikkumatilaa, jota kuitenkin raamittavat ympäristövastuudirektiivin tarkoitus sekä EU-oikeuden laajempi tulkinnallinen konteksti, jossa Århusin sopimukseen[51] palautuen on vaalittu yksityisten laajaa vireillepano- ja muutoksenhakuoikeutta ympäristöasioissa.[52] Suomessa nämä vireillepano- ja muutoksenhakuoikeudet on pantu täytäntöön ympäristölainsäädännön eräisiin sektorilakeihin jo ennestään sisältynyttä niin kutsuttua erityistä vireillepano-oikeutta laajentamalla.[53] Luontovahinkoja koskevasta vireillepano-oikeudesta ja muutoksenhausta (valitusoikeudesta) säädetään luonnonsuojelulaissa (LSL 128 ja 134 §), vesilaissa (VL 587/2011, 14:14 ja 15:2), geenitekniikkalaissa (GTL 377/1995, 36 c § ja 44 §) sekä ympäristönsuojelulaissa (YSL 527/2014, 186 ja 191 §).[54] Oikeus vi-

[49] *Komissio* 2017, kohta 87; ks. myös *Lee* 2001, s. 379; *Roller* 2006, s. 138; *Winter ym.* 2008, s. 171–172.

[50] Ympäristönsuojelujärjestöjen asiavaltuus on kuitenkin *actio popularis* -tyyppistä, ks. *Hedemann-Robinson – Wilde* 2001, s. 222.

[51] Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 122/2004).

[52] *Komissio* 2017, kohdat 88–89. Täten esimerkiksi YVD 13.2 artiklaa, jonka mukaan direktiivissä ei rajoiteta kansallisen oikeussuojan saatavuutta koskevan sääntelyn soveltamista, ei tule ymmärtää siten, ettei direktiivin laajaa asiavaltuutta olisi ulotettu myös muutoksenhakuun, ks. C-529/15 *Folk*, kohdat 49–50; vrt. *Winter ym.* 2008, s. 175.

[53] Ks. erityisen vireillepanon luonteesta *Suvantola – Similä* 2011, s. 324; *Kokko* 2017, s. 214–216.

[54] Direktiivin täytäntöönpanon myötä erityisen vireillepanon käyttöala laajentui erityisesti vesilaissa sekä geenitekniikkalaissa, ks. *HE* 228/2008 vp, s. 46–48; *Vihervuori* 2010, s 316; *Mäntylä* 2010, s. 150. Nykyisessä luonnonsuojelulaissa erityinen vireillepano on erotettu omaksi pykäläkseen, mutta asiallisesti säännös on säilytetty ennallaan, ks. *HE* 76/2022 vp, s. 263–264.

reillepanoon ja sen pohjalta muutoksenhakuun on täten laajasti tahoilla, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea tai luonnonsuojelulain mukaisesti ”haittaa kärsivillä” henkilöillä sekä myös luonnon- ja ympäristönsuojelua edistävillä yhdistyksillä ja säätiöillä toiminta-alueellaan.[55]

Ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanemiseksi jäsenvaltioiden on nimettävä vastuun toimeenpanosta vastaava viranomainen (viranomaiset), jolle vireillepanoon oikeutetut voivat osoittaa pyyntönsä ja joiden on annettava asiassa valituskelpoinen päätös.[56] Direktiivin toimeenpanosta huolehtivalle viranomaiselle ei ole asetettu vain toimivaltaa, vaan YVD 11.2 artiklan nojalla nimenomainen velvollisuus luontovahingon selvittämiseen sekä vastuun kohdentamiseen silloin, kun vastuullinen toiminnanharjoittaja on tiedossa.[57] Ympäristövastuudirektiivissä ei kuitenkaan edellytetä uuden, luonnonvarojen etua erikseen valvovan viranomaisen perustamista, vaan jäsenvaltiot ovat varsin vapaasti voineet sovittaa direktiivin mukaiset viranomaistehtävät olemassa oleviin kansallisiin ympäristövastuujärjestelmiinsä.[58] Suomen täytäntöönpanotavasta ja ympäristölainsäädännön sektorijaosta seuraa, että toimivaltuudet hajaantuvat usealle eri viranomaiselle. Luonnonsuojelulain mukaisessa hallintomenettelyssä toimivaltainen viranomainen on alueellinen elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) (LSL 9.2 §), kun taas vesilain mukaisessa menettelyssä toimivalta kuuluu aluehallintovirastolle (VL 1:7.1)[59]. Ympäristönsuojelulaissa toimivaltainen viranomainen on toiminnasta ja kohdennettavan vastuun sisällöstä riippuen joko kunnan ympäristönsuojeluviranomainen taikka ELY-keskus (YSL 21.2 §, 22.1 §). Geenitekniikkalain nojalla toimivaltainen on puolestaan geenitekniikan lautakunta (GTL 5 §). Vastuun toimeenpanokeinona on mainittujen lakien mukainen julkisoikeudellinen hallintopakkomenettely, jossa sovellettavaksi tulevat myös erikseen säädetyn puitelain, eräiden ympäristölle

---

55 Luonnonsuojelulain haittaa kärsivän tahon henkilöön on otettu kantaa esimerkiksi KHO 2.12.2004 T 3128 (lrs); käsitteen tulkinnasta ks. myös *Suvantola – Similä* 2011, s. 325–328; *Mäntylä* 2010, s. 148.

56 Ks. *Goldsmith – Lockhart-Mummery* 2013, s. 148–150; *Hedemann-Robinson* 2015, s. 600.

57 Tässä mielessä voidaan puhua myös eräänlaisesta luonnonvaroja ja palveluja turvaavasta viranomaisen huolehtimisvelvollisuudesta, johon on otettu vaikutteita yhdysvaltalaisesta *public trust* -doktriinista, ks. *Brans* 2006, s. 198; *Suvantola* 2007, s. 33–34; *Gouritin* 2016, s. 238–240. Viranomaisella on myös toimivalta (mutta ei velvollisuutta) ryhtyä itse tarpeellisiin toimenpiteisiin, joista koituneet kustannukset on perittävä takaisin vastuulliselta toiminnanharjoittajalta YVD 8 artiklan mukaisesti.

58 Kyseessä on ympäristödirektiiveille tyypillinen, jäsenvaltioiden prosessuaalista autonomiaa kunnioittava sääntelyratkaisu, ks. *Jans – Vedder* 2012, s. 161.

59 Vesilain mukaisina valvontaviranomaisina ELY-keskuksen sekä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviin kuuluu kuitenkin tarvittaessa saattaa hallintopakkoasia vireille (VL 1:7.2, 14:2).

aiheutuneiden vahinkojen korjaamista koskevan lain (YVKL 383/2009), aineellisoikeudelliset korjaamista koskevat säännökset.[60]

Vahinkovastuun keinoin ohjattavia tahoja ovat direktiivissä tarkoitetut ”toiminnanharjoittajat” harjoittamansa ”ammatillisen toiminnan” laajuudessa.[61] Ympäristövastuudirektiivin rajaus ammatillisesti toimiviin toiminnanharjoittajiin on sikäli keskeinen, että se erottaa luontovahinkovastuun lintu- ja luontodirektiivien suojeluinstrumenteista, kuten lintujen yleisestä metsästyskiellosta (lintudirektiivin 5 artikla) tai Natura 2000 -kohteita turvaavasta heikentämiskiellosta (luontodirektiivin 6.2 artikla), jotka eivät sisällä vastaavaa toimintoperusteista yleisrajausta. Ammatillisen toiminnan määritelmä ympäristövastuudirektiivissä on kuitenkin siten laaja, että se käsittää kaiken taloudellisen, liikkeen tai yrityksen puitteissa harjoitetun toiminnan vastakohtana puhtaasti yksityiselle, kotitalouksissa harjoitetulle toiminnalle.[62] Toiminnan ammatillisuus ei siis suoraan rinnastu voiton tuottamistarkoitukseen, vaan ympäristövastuudirektiivissä

[60] Ks. *Ekroos ym.* 2014, s. 644. Sektorilakien mukaista hallintomenettelyä luontovahinkoasioissa on kuvattu ympäristöministeriön lainsoveltamisoppaassa, ks. *ympäristöministeriö* 2012, s. 36–47. Käytännössä sektorilakeihin näin pirstaloitunut toimivalta voi johtaa tilanteisiin, joissa vireillepanoa tarvitaan useammassa eri viranomaisessa samanaikaisesti: esimerkiksi tapauksessa KHO 17.11.2016 t. 4886 ojitusta ja maataloustoimia koskevan asian vireillepano olisi tullut osoittaa aluehallintovirastolle vesilain mukaisessa menettelyssä sekä ELY-keskukselle luonnonsuojelulain mukaisessa menettelyssä. *Kokko* on nostanut ongelmallisina esiin myös tilanteet, joissa toimivaltainen viranomainen voi vaihtua kesken prosessin, *Kokko* 2017, s. 311–312; ks. myös *Nyholm* 2015, s. 383.

[61] YVD 3 ja YVD 2.6 artiklat. Myös ”toiminnanharjoittajan” henkilön suhteen jäsenvaltioilla on liikkumavaraa, sillä direktiivissä toiminnanharjoittaja on määritelty ”luonnolliseksi henkilöksi tai oikeushenkilöksi, sekä yksityiseksi että julkiseksi, joka harjoittaa tai johtaa ammatillista toimintaa tai, jos jäsenvaltion lainsäädännössä niin säädetään, jolle on annettu kyseisen toiminnan teknisiä toimintoja koskeva ratkaiseva taloudellinen päätäntävalta, mukaan lukien toimintaa koskevan luvan haltija tai henkilö, joka rekisteröi toiminnan tai ilmoittaa siitä”. Suomessa ajankohtainen toiminnanharjoittaja-käsitteestä käyty keskustelu on koskenut konkurssipesän asemaa toiminnanharjoittajana, ks. *Linna* 2016, erit. s. 381–382; *Kokko* 2020, erit. s. 43–46; vrt. *Kotka – Hovila – Hovila* 2021, s. 15–16.

[62] Puhtaasti yksityisenä toimintana luontovahinkovastuun soveltamisalan ulkopuolelle jäävät esimerkiksi metsän kotitarvehakkuun (metsälaki 1093/1996, 14.2 §) maa-ainesten kotitarveoton (maa-aineslaki 555/1981, 4 §) ja yksityistalouden tarpeisiin toteutetun tai harrastusluonteisen metsästyksen (metsästyslaki 615/1993, 2 §) kaltaiset toiminnot, ks. myös *Bergkamp – van Bergeijk* 2013a, s. 54–55. Olettaen, ettei metsästystä pääsääntöisesti harjoiteta ympäristövastuudirektiivin tarkoittamalla tavalla ammatillisesti, en tässä artikkelissa käsittele esimerkiksi luonnonsuojelulain ja metsästyslain soveltamisalarajauksia tarkemmin, ks. näiltä osin kuitenkin *Suvantola – Similä* 2011, s. 278–279.

tarkoitetulla tavalla ammatillisesti toimivat myös monet yleishyödyllisesti toimivat tahot, kuten lakisääteisiä tehtäviään hoitavat julkiset elimet.[63]

Ammatillisen toiminnan luonteesta riippuen toiminnanharjoittajat on jaettu kahteen vastuukategoriaan.[64] Muihin kuin YVD III liitteen listan mukaisiin toimintoihin vastuu soveltuu toiminnanharjoittajan toimittua tuottamuksellisesti tai huolimattomasti.[65] Suomessa direktiivi on näiltä osin pantu täytäntöön siten, että vesilaissa säänneltyjen toimintojen osalta tuottamusvastuusta säädetään vesilaissa (VL 14:6.2) ja muilta osin tuottamusvastuusta säädetään luonnonsuojelulaissa (LSL 127.1 §). YVD III liitteessä luetellut toiminnot on puolestaan asetettu tuottamuksesta riippumattomaan, ankaraan vastuuseen.[66] Liitteen 14 kohtainen listan nojalla ympäristövastuudirektiivin ankaran vastuun piirissä ovat varsin kattavasti sellaiset ammatillisesti harjoitetut toiminnot, joita säännellään jossakin EU:n ympäristösäädöksessä.[67] Näistä suurinta osaa, kuten teollisuuspäästödirektiivissä[68] säänneltyjä laitoksia (YVD III liitteen kohta 1), kaatopaikkoja ja muuta jätehuollon järjestämistä (YVD III liitteen kohta 2), päästöjä vesistöihin (YVD III liitteen kohdat 3–5) sekä vaarallisten aineiden kuljetuksia (YVD III liitteen kohta 8) koskevat ympäristönsuojelulaissa täytäntöön pannut vastuusäännökset (YSL 14, 176 §). Vesipuitedirektiivin nojalla ennakollista lupaa edellyttävän vedenoton ja patoamisen (YVD III liitteen kohta 6) osalta ankara vastuu on pantu täytäntöön vesilaissa (VL 14:6.1) ja geenimuunneltujen organismien suljetun käytön ja ympäristöön levittämisen (YVD III liitteen kohdat 10 ja 11) osalta puolestaan geenitekniikkalaissa (GTL 23 §). Erityisesti ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa vastuusäännökset on mukautettu lain

---

63 Esimerkiksi asiassa C-297/19 *Naturschutzbund Deutschland* vesi- ja maa-asianhoitokunnan lakisääteisessä julkisoikeudelliseen velvollisuuteen perustuvassa pintavesien hoidossa ja maankuivatuksessa oli kyse ympäristövastuudirektiivin mukaisesta ammatillisesta toiminnasta, ks. tuomion kohta 76, vrt. *Jans – Vedder* 2012, s. 384.

64 Jaottelu on relevantti vain tässä käsiteltävälle luontovahinkovastuulle, sillä muista ympäristövastuudirektiivin vahinkotyypeistä ovat YVD 3.1 artiklan a alakohdan nojalla vastuussa ainoastaan YVD III liitteessä listattuja toimintoja harjoittavat toiminnanharjoittajat.

65 YVD 3.1 artiklan b alakohta. Viittauksilla sekä tuottamukseen että huolimattomuuteen (*eng. 'fault or neglect'*) on ilmeisimmin tarkoitettu kattaa jäsenvaltioittain tässä suhteessa vaihtelevat termistöt, ks. *Pozzo* 2014, s. 128–129.

66 YVD 3.1 artiklan a alakohta. Tarkalleen ottaen direktiivissä ei käytetä ilmaisua ”ankara”, mikä sekin selittynee jäsenvaltioittain vaihtelevilla termistöillä ja perinteillä, ks. *Pozzo* 2014 s. 127–128. EUTI:n oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa ”ankara vastuu” on kuitenkin vakiintunut tarkoittamaan YVD III liitteessä tarkoitettuja toiminnanharjoittajia koskevaa vastuuta, ks. esim. C-378/08 *ERG ym.*, kohta 65; yhdistetyt asiat C-478/08 ja C-479/08 *Buzzi Unicem ym.*, kohta 1; *Bergkamp – van Bergeijk* 2013a, s. 51–52; *Fogleman* 2020a, s. 709; vastuun ”ankaruudesta” ks. myös *Waite* 2006, s. 55–58.

67 Ks. YVD III liitteessä tarkoitetut säädökset päivitettyinä *Bilbomática ym.* 2017, s. 41–42.

68 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/75/EU, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, teollisuuden päästöistä.

aiempaan käsitteistöön ja soveltamisalaan siten, että kansalliset vastuusäännökset velvoittavat myös muita kuin ympäristövastuudirektiivin tarkoittamalla tavalla ammatillisesti toimivia toiminnanharjoittajia.[69] Niiltä osin, kuin kansallisten vastuusäännösten piiriin on sisällytetty ei-ammatillisia toimintoja, on kyse ympäristövastuudirektiiviä tiukemmasta sääntelystä.[70] Ympäristövastuudirektiivin jäljempänä tarkasteltavat valtionsisäiset vaikutukset koskevat luonnollisesti vain kyseisessä direktiivissä säänneltyä ammatillista toimintaa.

Toiminnanharjoittajan ammatillisen toiminnan ja luontovahingon välistä syy-yhteyttä direktiivissä kuvataan viittaamalla päästöihin, tapahtumiin ja tilanteisiin[71], joita yhteisesti voidaan nimittää ”vahinkotapahtumiksi”.[72] Vahinkotapahtumissa ilmeneviin olosuhteisiin direktiivissä viitataan ”vahinkoa aiheuttavina tekijöinä”, jotka saavat aikaan YVD 2.2 artiklassa määritellyn ”vahingon” mukaisia kielteisiä muutoksia, eli mitattavissa olevia, suoraan tai välillisesti aiheutuvia luonnonvarojen huonontumisia tai luonnonvarapalveluiden heikentymisiä. Luontovahinkovastuun kontekstissa ”vahingon” käsite toimii siis eräänlaisena apukäsitteenä, joka tuo vastuun soveltamisalaan sen luonnonvarapalvelut tunnistavan ulottuvuuden.[73] Varsinaista YVD 2.1 artiklan a alakohdassa tarkoitettua *luontovahinkoa* ovat sellaiset näistä vahingoista (luonnonvaran huonontumisista tai luonnonvarapalvelun heikentymisistä) johtuvat haittavaikutukset, jotka ovat merkittäviä direktiivissä tarkennettujen suojeltavien lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason saavuttamisen ja säilyttämisen kannalta.[74] Nimenomaan vastuun suojan kohteelle aiheutuvina merkittävinä

---

69 YSL 5 § 8 kohdassa toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa tai joka tosiasiallisesti määrää toiminnasta; vesilaissa vastuutahoksi voidaan puolestaan mieltää hankkeesta vastaava, jolla VL 1:3 10 kohdassa tarkoitetaan luvan hakijaa tai haltijaa taikka muuta tahoa, joka vastaa vesitaloushankkeen valmistelusta, toteuttamisesta, käytöstä tai kunnossapidosta taikka toiminnan harjoittamisesta. Lisäksi ympäristönsuojelulaissa tuottamuksesta riippumaton, ankara vastuu on ulotettu kaikkiin laissa tarkoitettuihin pilaantumisen vaaraa aiheuttaviin toiminnanharjoittajiin. Suomessa täytäntöönpanon valmistelussa oli esillä sellainenkin täytäntöönpanoratkaisu, jossa myös kaikki vesilaissa säännelty toiminta olisi saatettu ankaran vastuun piiriin, mutta tästä luovuttiin, ks. *HE 228/2008 vp,* s. 45; vrt. *Ympäristövastuutoimikunta* 2007, s. 43.

70 Jäsenvaltioiden SEUT 193 artiklaan palautuva oikeus tiukempiin säännöksiin on nimenomaisesti ilmaistu YVD 16.1 artiklassa; ks. myös *Jans – Vedder* 2012, s. 384; *Pozzo* 2020, s. 243.

71 YVD 2.8, 8.4 ja 17 artiklat.

72 Ks. *Komissio* 2021a, kohta 17.

73 Ks. *Bergkamp – van Bergeijk* 2013a, s. 55; *Komissio* 2021a, kohdat 40–45. Tässä ympäristövastuudirektiivin käsitteistö eroaa perinteisten yksityisoikeudellisten ympäristövahinkojen jäsennyksistä (toiminta – häiriö – kärsitty (ympäristö)vahinko), ks. *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 22. Oikeuskirjallisuudessa direktiivin erityinen käsitteistö on paikoin tuottanut hämmennystä, ks. *Kallio* 2007 s. 167; viitaten *Krämer* 2006, s. 31–32.

74 Ks. *Komissio* 2021a, kohta 46.

haitallisina vaikutuksina luontovahinko on määritelty myös Suomessa, nykyisin LSL 3 §:n 7 kohdassa[75].

Tarkemmin haitallisten vaikutusten ”merkittävyyttä” arvioidaan YVD 2.1 artiklan a alakohdan mukaisesti vertaamalla vahingon jälkeistä tilaa niin kutsuttuun perustilaan eli siihen hypoteettiseen tilaan, jossa luonnonvarat ja palvelut olisivat, jos sanottua vahinkoa ei olisi aiheutunut.[76] Voidaan puhua myös haittavaikutusten ”merkittävyyden kynnyksestä”, jota arvioimalla tehdään siis ero toiminnanharjoittajan vahinkovastuun synnyttävien sekä toisaalta tällaisen vastuun ulkopuolelle jäävien haittavaikutusten välillä.[77] Tässä arviossa eräänlaisena referenssi- tai viitekäsitteenä toimii YVD 2.4 artiklassa määritelty lajien ja luontotyyppien suotuisa suojelutaso.[78] Suomessa suotuisasta suojelutasosta säädetään nykyisin LSL 3 §:n 3 ja 4 kohdissa.[79]

> Lajien osalta suotuisa suojelutaso tarkoittaa, että laji selviytyy pitkällä aikavälillä luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana, sen luontainen levinneisyysalue ei pienene, ja sen kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö. Luontotyypin suojelutasoa pidetään puolestaan suotuisana silloin, kun sen luontainen levinneisyys ja esiintymisalueet ovat vakaita tai laajenevat, sen säilymiseksi tarvittavat erityinen rakenne ja erityiset toiminnot ovat pitkällä aikavälillä olemassa ja todennäköisesti säilyvät ennakoitavassa tulevaisuudessa ja luontotyypille luonteenomaisten lajien suojelutaso on suotuisa.[80]

---

75 Sisällöllisesti LSL 3 §:n 7 kohdan määritelmä vastaa aiempaa, VLSL 5 a §:n mukaista määritelmää, ks. *HE 76/2022 vp*, s. 136.

76 Haitallisten vaikutusten arviointi noudattelee näin vaihtoehtoisten tapahtumakulkujen vertailua myös perinteiselle vahingonkorvausoikeudelliselle tarkastelulle ominaisella tavalla, ks. esim. *Karhu – Ståhlberg* 2020, s. 448–449.

77 Ks. esim. *Kallio* 2007, s. 176–177; *Fogleman* 2015, s. 207–208; *Josefsson* 2018, s. 155.

78 Lajien ja luontotyyppien suotuisa suojelutaso on alun perin luontodirektiivissä käyttöön otettu konseptio, jonka sittemmin on katsottu sisältyvän epäsuorasti myös lintudirektiivin 2 artiklan mukaiseen tavoitesäännökseen, ks. *Komissio* 2008, s. 21. Käsitteen käyttöyhteydet ovat moninaiset: esimerkiksi *Kallion* ja *Kokon* esittämän mukaan suotuisa suojelutaso voi viitata asiayhteydestä riippuen ainakin 1) jäsenvaltioita oikeudellisesti velvoittavaan tavoitteeseen, siis eräänlaisena tulokseltaan velvoittavaan säännökseen, 2) ekologiseen tosiasiatilaan, 3) oikeudelliseen harkintakriteeriin, 4) oikeudelliseen arviointikriteeriin sekä 5) tulkintavaikutuksen kautta päätöksentekoon vaikuttavaan tekijään. *Kallio* 2001, s. 27, 55; *Kokko* 2003, s. 157.

79 Nykyisessä luonnonsuojelulaissa lajien ja luontotyyppien suotuisa suojelutaso on omaksuttu eräänlaiseksi luonnon monimuotoisuuden turvaamista operationalisoivaksi tavoitteeksi LSL 1.2 §:ssä, jonka mukaan luonnonsuojelutoiminnan yleisenä tavoitteena Suomessa on luonnonvaraisten eliölajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason saavuttaminen ja säilyttäminen.

80 YVD 2.4 artiklassa suotuisasta suojelutasosta säädetään vastaavasti kuin luontodirektiivissä, joskin sillä erotuksella, että käsitteen tarkastelutasoiksi on direktiivien Euroopan alueelle sijoittuvan soveltamisalan ohella tarkennettu myös jäsenvaltioiden taso sekä lajien ja luontotyyppien luontainen levinneisyysalue, ks. *Suvantola* 2006b, s. 576; *Kallio* 2007, s. 180.

> Luonnonsuojelulaissa näitä määritelmiä on jonkin verran virtaviivaistettu ja mukautettu kansallisiin oloihin: lajien osalta suotuisa suojelutaso tarkoittaa LSL 3 §:n 4 kohdan mukaan, että laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissään. Luontotyyppien suotuisa suojelutaso puolestaan merkitsee LSL 3 §:n 3 kohdan mukaan sitä, että luontotyypin luontainen levinneisyys ja esiintymisalueet säilyvät tai laajenevat, luontotyypin pitkän aikavälisen säilymisen edellyttämä rakenne ja toiminta säilyvät ja luontotyypille luonteenomaisten eliölajien suojelutaso on suotuisa.[81]

Tarkemmin haittavaikutusten merkittävyyden arviointi tulee perustaa YVD I liitteen mukaisiin näkökohtiin, joita ovat vahingoittuneen lajin tai luontotyypin suojelutilanne[82], lajin tai luontotyypin tuottamat luonnonvarapalvelut[83] sekä luonnonvarojen ja palvelujen luontainen uudistumiskyky eli kyky palautua vahingon jälkeen ilman korjaavia toimenpiteitä. Näiden lisäksi liitteessä luetellaan joukko tarkempia mitattavissa olevia luonnontieteellisiä näkökohtia merkittävyysarvioinnin tueksi. Kyse on suotuisan suojelutason käsitteeseen liittyvistä näkökohdista, joiden avulla pyritään ottamaan huomioon esimerkiksi alueellisia ja paikallisia olosuhteita, suojelutilannetta, vaikutusten laajuutta ja pitkäaikaisuutta sekä alueella jo aiemmin tapahtuneita vahinkoja.[84] Suomessa näistä

---

81 Ks. *HE 76/2022 vp,* s. 135.

82 Luontovahingon määrittelyssä sekä lajin tai luontotyypin suotuisan suojelutason saavuttamiseen että tällaisen tason ylläpitämiseen tehdyin viittauksin on tunnistettu, että lajin tai luontotyypin nykyinen suojelutilanne voi olla joko suotuisa tai epäsuotuisa. Jos siis lajin ja luontotyypin suojelun taso on jo suotuisa, voi vahinko vaarantaa positiivisen nykytilan säilyttämisen, ja jos suojelun taso on epäsuotuisa, vahinko voi edelleen huonontaa vallitsevaa kielteistä tilaa tai vaarantaa sen parantamisen. *Komissio* 2021a, kohta 105.

83 Esimerkkeinä voidaan ajatella turvemaata (luontodirektiivin I liitteessä lueteltu luontotyyppi), joka voi toimia tärkeänä hiilivarastona (ks. *Komissio* 2021a, kohta 110) tai jokihelmisimpukan (*Margaritifera margaritifera,* luontodirektiivin II liitteessä lueteltu laji) ja merilohen (*Salmo salar,* luontodirektiivin II liitteessä lueteltu laji) välistä riippuvuussuhdetta, jossa simpukka on lisääntyäkseen riippuvainen lohesta ja jossa se vettä suodattamalla parantaa myös lohelle keskeistä veden laatua, ks. esim. *Fogleman* 2020a, s. 712–713.

84 YVD I liitteen ensimmäinen kohta; *Komissio* 2021a, kohdat 121–122; ks. *Kallio* 2007, s. 179; *de Sadeleer* 2008, s. 72. Erityistä painoarvoa on lisäksi annettu ihmisten terveyteen kohdistuville haittavaikutuksille, sillä YVD I liitteen toisen kohdan mukaan vahingot, joilla on ”todistettavasti vaikutuksia ihmisten terveyteen”, on automaattisesti luokiteltava merkittäviksi vahingoiksi.

näkökohdista säädetään nykyisin LSL 127.3 §:ssä[85] sekä tarkempien arviointiperusteiden osalta eräiden ympäristövahinkojen korjaamista koskevan valtioneuvoston asetuksen (713/2009, jäljempänä ”ympäristövahinkoasetus”) 2 §:ssä.

2.2 Haittavaikutusten ”merkittävyydestä”

EUTI:n oikeuskäytännössä haittavaikutusten ”merkittävyyden” kynnystä on luonnehdittu siten, että sen johdosta luontovahinkoja ovat vain ”jonkin asteisen vakavuuden” ylittävät, ”YVD I liitteessä luonnehditut vahingot”.[86] Tosiasiassa tämän ”jonkin asteisen vakavuuden” oikeasuhtainen tulkinta on osoittautunut yhdeksi ympäristövastuudirektiivin keskeisimmistä soveltamisen haasteista.[87] Haasteellisuus on liittynyt erityisesti ympäristövastuudirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa huomattavan korkeaksi nostettuihin ”merkittävyyden” kynnyksiin: paikoin ”merkittävyyden” on tulkittu tarkoittavan, että vain poikkeuksellisen vakavat, joskus suorastaan ympäristökatastrofin omaiset vahinkotapaukset tulee lukea direktiivin tarkoittamiksi vahingoiksi.[88] Ympäristövastuudirektiivin luonnonsuojelullisten päämäärien kannalta haaste on ilmeinen, sillä mitä korkeammalle ”merkittävyyden” kynnys nostetaan, sitä suppeammaksi jää vahinkovastuun potentiaali toimia muun ympäristösääntelyn rinnalla haittavaikutuksia lieventäviin toimiin ohjaavana sääntelykeinona, jolla osaltaan torjutaan YVD johdanto-osan 1 kohdassa tunnistettua luonnon monimuotoisuuden (yhä vakavampaa) köyhtymistä.[89] Haaste on tunnistettu myös Suomessa: esimerkiksi *Waris* on kiinnittänyt huomiota suomalaisen lainvalmistelun tapaan viitata ”merkittävinä” vahinkoina vain hyvin poikkeuksellisiin ja vakaviin vahinkotapauksiin.[90] Näiden luonnehdintojen rinnalla luontovahingon ”merkittävyyden” kynnys on esitetty lajin tai luontotyypin

---

85 Merkittävyyden arvioinnissa huomioon otettavia näkökohtia listannut aiempi VLSL 5 a §:n 3 momentti on nykyisessä luonnonsuojelulaissa siirretty toiminnanharjoittajan tuottamusperusteisia toimimisvelvollisuuksia koskevan LSL 127 § 3 momentiksi. Siirtoa on perusteltu sillä, ettei merkittävyyden arvioinnissa varsinaisesti ole kyse LSL 3 §:n 7 kohdassa tarkoitetusta määritelmästä (*HE 76/2022 vp*, s. 136). Kokonaisuutta ajatellen siirto tuottaa sikäli haasteita, että LSL 127.3 §:ssä merkittävyyden arvioinnissa huomioon otettavat näkökohdat on nyt sijoitettu leimallisesti luonnonsuojelulain mukaisessa menettelyssä sovellettavien säännösten joukkoon, vaikka tosiasiassa ne on yhtä lailla osattava ottaa huomioon myös muiden täytäntöönpanolakien mukaisissa hallintomenettelyissä.

86 C-297/19 *Naturschutzbund Deutchland*, kohta 34.

87 *Komissio REFIT* 2016, s. 60; *KOM(2016)* 204 lopull. s. 11; *Komissio* 2021a, kohta 3; *Fogleman* 2020b, s. 54.

88 Ks. *Milieu Ltd. – IUCN* 2014, s. 25, 48; *Fogleman* 2015, s. 210–212.

89 Ks. myös C-297/19 *Naturschutzbund Deutchland*, kohta 45.

90 *Waris* 2010, erit. s. 10–11, viitaten täytäntöönpanosääntelyn perusteluihin *HE 228/2008 vp*, s. 26; *YmVM 3/2009*, s. 3, 5.

suotuisan suojelutason ”heikentymiskynnyksenä”, jota arvioidaan suojelutason alueellisilla, kansallisilla sekä unionin laajuisilla arviointitasoilla.[91] Näin ilmaistu kansallinen merkittävyyskynnys näyttäytyy korkeana sikäli, että direktiivin sanamuodoista poiketen sen luonnehdinnassa ei kiinnitetä huomiota arvioinnin paikalliseen tasoon.[92] Luonnehdinnassa ei siis ole tuotu ilmi esimerkiksi sitä, että paikallisen populaation tai esiintymän kannalta yksittäisen vahingon vaikutukset voivat näyttäytyä hyvinkin huomattavina, ja näin potentiaalisesti ”merkittävinä”, vaikka nämä haittavaikutukset eivät varsinaisesti näkyisikään suotuisan suojelutason laajemmilla (alueellisilla, kansallisilla ja unionin) tarkastelutasoilla.[93]

Ympäristövahingon ”merkittävyyttä” koskevat kansalliset tulkintahaasteet tunnistaen Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat vuonna 2019 YVD 18.3 artiklaa muuttavan asetuksen, jolla komissio valtuutettiin laatimaan suuntaviivat tämän ”merkittävyyden” tulkinnan selkiyttämiseksi.[94] Tässä vuonna 2021 julkaistussa komission tulkintaohjeessa korostetaan ympäristövastuudirektiivin mukaisen ”merkittävyyden” arvioinnin *sui generis* -luonnetta, jota ei voi suoraan rinnastaa esimerkiksi unionin muiden luonnonsuojeluinstrumenttien käynnistymistä määrittäviin, saati perinteisten kansallisten (yksityisoikeudellisten) vahinkojen sietämisvelvollisuutta koskeviin kynnyksiin.[95] Tulkintaohjeen mukaan ammatillisen toiminnan haittavaikutukset voivat olla luontovahinkovastuun perustavalla tavalla ”merkittäviä”, jos niistä seuraa yhdenkin YVD I liitteessä mainitun luonnontieteellisen kriteerin täyttyminen, esimerkiksi mitattavissa oleva pysyvä tai väliaikainen kannan tai yksilöiden menetys tai mitattavissa oleva luonnonvarapalvelujen pysyvä tai väliaikainen heikkeneminen.[96] ”Merkittävyyttä” on voitava arvioida paitsi laajemmilla, suotuisan suojelutason

---

91 Ks. *HE 228/2008 vp*, s. 38, jossa on viitattu myös VLSL 66.1 §:n mukaiseen heikentämiskynnykseen.

92 Ks. YVD I liitteen ensimmäisen kohdan toinen luetelmakohta, vrt. ympäristövahinkoasetuksen 2.1 §:n 2 kohta, jossa arviointitasoja ei niin ikään mainita.

93 Ks. suotuisan suojelutason arviointitasoista tämän suuntaisesti myös *de Sadeleer* 2008, s. 73; *Fogleman* 2015, s. 205–207. Kyse on toki korostuneen laji- ja luontotyyppikohtaisesta arvioinnista, mikä sittemmin on otettu huomioon ympäristöministeriön lainsoveltamisohjeessa, ks. *ympäristöministeriö* 2012, s. 25–28; ks. myös *Suvantola* 2006b, s. 576, 581; *Kallio* 2007, s. 180.

94 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1010, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, raportointivelvoitteiden yhdenmukaistamisesta ympäristöön liittyvän lainsäädännön alalla ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 166/2006 ja (EU) N:o 995/2010, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2002/49/EY, 2004/35/EY, 2007/2/EY, 2009/147/EY ja 2010/63/EU, neuvoston asetusten (EY) N:o 338/97 ja (EY) N:o 2173/2005 sekä neuvoston direktiivin 86/278/ETY muuttamisesta, 3 artikla. YVD 18.3 artiklan mukaisesti komissio laatii 31 päivään joulukuuta 2020 mennessä suuntaviivat, joissa annetaan yhteinen tulkinta direktiivin 2 artiklassa määritellylle ilmaisulle ”ympäristövahinko”.

95 Ks. *Komissio* 2021a, kohta 50.

96 *Komissio* 2021a, kohdat 121–122.

alueellisilla, kansallisilla ja unionin tasoisilla tarkastelutasoilla, myös paikallisesti.[97] Ympäristövastuudirektiivin tarkoittamalla tavalla ”merkittävinä” on siis tapauskohtaisesti voitava pitää sellaisiakin mitattavia vahinkoja, joiden vaikutukset paikallisen populaation tai esiintymän elinvoimaisuuden kannalta ovat merkittäviä, vaikka tällaiset vaikutukset eivät näkyisikään lajin tai luontotyypin suojelutason laajemmilla (alueellisella, kansallisella ja unionin) tarkastelutasoilla.[98] Nämä ”merkittävyyden” mittaluokasta esitetyt yksityiskohtaiset näkökohdat näyttäisivät pitävän merkittävyyskynnystä matalampana kuin suomalaisen täytäntöönpanon yhteydessä alun perin tehdyt luonnehdinnat antavat ymmärtää. YVD I liitteen kolmannen kohdan mukaisesti esimerkiksi sellaisia vahinkoja, joista lajit tai luontotyypit palautuvat nopeasti vähintään perustilaa vastaavaan tilaan, ei kuitenkaan tarvitse pitää merkittävinä.[99]

Komission tulkintaohjeella ei ole varsinaista oikeudellisesti sitovaa luonnetta, vaan ohjeen asiallinen merkitys palautuu siinä esitetyn argumentaation vakuuttavuuteen.[100] Ohjeen auktoritatiivista asemaa tukevat kuitenkin sitä taustoittava nimenomainen komission toimeksiantosäännös ympäristövastuudirektiivissä sekä se, että ympäristövastuudirektiivi alun alkaen on säädetty komission ehdotuksesta.[101] Suomessa korkein hallinto-oikeus (KHO) on sittemmin nimenomaisesti tukeutunut komission tulkintaohjeeseen luontovahingon aiheutumisen vahvistaneessa ratkaisussa KHO 2022:71.[102] Ratkaisussa hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiselle ei katsottu olevan perusteita:

> Asiassa oli kyse muun muassa sen arvioimisesta, oliko yhtiön nikkelituotannossa tapahtunut poikkeuksellinen päästö aiheuttanut VLSL 5 a §:ssä tarkoitetun luontovahingon. Vahingon aiheuttaneen päästön suoriin haitallisiin vaikutuksiin

---

97 Ks. *Komissio* 2021a, kohdat 105, 118.

98 Paikallisen arviointitason omaksuminen on myös linjassa luontodirektiivien lajisuojelusääntelyssä noudatettavan tulkinnan kanssa, ks. esim. asia C-674/17 *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola*, kohdat 59, 61; myös *Suvantola* 2006a, s. 79.

99 Ks. myös C-297/19 *Naturschutzbund Deutchland*, kohta 46.

100 Ks. *Komissio* 2021a, kohta 6; *Kokko* 2011, s. 491.

101 Vastaavasti myös lintu- ja luontodirektiivien tulkintaohjeiden auktoriteettia on oikeuskirjallisuudessa ja oikeuskäytännön valossa pidetty varsin vahvana, *Belinskij – Mehling* 2008, s. 10–11; oikeuskäytännöstä ks. esim. tulkintaohjeisiin tukeutuvat ratkaisut KHO 2002:48, KHO 2004:26, KHO 2020:3, KHO 2020:31.

102 Ympäristöministeriön tietojen mukaan kyseessä on toistaiseksi ainoa vahinkotapaus, jossa merkittävyyden kynnyksen on katsottu ylittyneen tavalla, joka on perustanut toiminnanharjoittajalle luontovahingon korjaamisvelvollisuuden: https://ym.fi/ymparistovahinkojen-ehkaiseminen (viitattu 16.9.2023). Ympäristövastuudirektiivin mukaisiksi tunnistetuista vahinkotapauksista Suomessa ks. *Tuomainen ym.* 2013, s. 36–38; *Tuomainen – Högmander – Pyy* 2021, s. 31–33. Ks. myös Pohjois-Suomen HaO, päätös 17/0173/1 30.6.2017 (lainvoimainen), jossa hallinto-oikeus katsoi luontovahingon merkittävyyden arvioimiseksi vaadittavien edellytysten puuttuneen ja kumosi täten ELY-keskuksen korjaaviin toimenpiteisiin velvoittaneen päätöksen.

> kuoli yli miljoona vuollejokisimpukkaa, ja päästöstä aiheutui paikallisella tasolla tarkasteltuna merkittäviä vaikutuksia lajin elinvoimaisuuteen. KHO vahvisti päästön aiheuttaneen VLSL 5 a §:ssä tarkoitetun luontovahingon.
>
> Perusteluissa KHO viittaa komission tiedonantoon ja YVD liitteen I kriteereihin, joiden mukaisesti arvioinnissa on tarkasteltava muun ohella kuolleiden yksilöiden lukumäärää ja vaikutusta suojelun tasoon. Tiedonannon mukaan haitalliset seuraukset ovat merkittäviä, jos niistä seuraa yhdenkin mainitun kriteerin täyttyminen, esimerkiksi mitattavissa oleva pysyvä tai väliaikainen kannan tai yksilöiden menetys tai mitattavissa oleva luonnonvarapalvelujen pysyvä tai väliaikainen heikkeneminen.
>
> KHO toteaa, että arvioitaessa vaikutuksia lajin suojelun tasoon tulee ottaa huomioon sekä vaikutusten kohteena olevan populaation merkittävyys lajille että kyseiselle populaatiolle aiheutuneen haitan suuruus. Merkittävyyttä tulee siten arvioida vahingon kohteena olevan populaation tasolla ottaen huomioon sen merkittävyys kyseessä olevalle lajille. Haittaa on pidettävä merkittävänä, mikäli vaikutus suotuisaan suojelun tasoon eli lajin elinvoimaisuuteen paikallisella tasolla, on merkittävä. Luontovahingon aiheutumisen edellytyksenä ei ole suotuisan suojelutason heikentyminen lajin esiintymisalueella tai kansallisella tasolla.
>
> Edelleen sillä seikalla, että lajin suotuisa suojelutaso on kansallisesti parantunut uusien populaatioiden ja yksilöiden löytymisen johdosta vahingon tapahtuma-ajankohdan jälkeen, ei ole merkitystä arvioitaessa vahingon vaikutuksia suotuisaan suojelutasoon.

Voidaan katsoa, että komission tulkintaohjeeseen tukeutuva ”merkittävyyden” tulkinta KHO:n ratkaisussa on tuonut luontovahinkovastuun alun perin ajateltua lähemmäs tavanomaista, sääntelyä ja lupaehtoja noudattaenkin harjoitettua ammatillista toimintaa myös Suomessa. Tällaisen luontovahinkovastuun muuta ympäristösääntelyä täydentävä, standardeja asettava tehtävä ei kuitenkaan täysin hahmotu vain YVD 2.1–2 artikloissa säädettyä luontovahingon määritelmää tarkastelemalla. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että luontovahinkovastuun aineellisoikeudellinen soveltamisala poikkeuksineen saa sisältönsä keskeisesti lintu- ja luontodirektiiveistä. Toiseksi toiminnanharjoittajan luontovahinkovastuuta ja tätä koskevaa muuta ympäristösääntelyä on YVD 8.4 artiklassa tasapainotettu kahdentyyppisin puolustautumiskeinoin, jotka tietyin edellytyksin mahdollistavat YVD III liitteessä tarkoitetun toiminnanharjoittajan vapauttamisen korjaamisen kustannuksia koskevasta vastuusta. Seuraavissa luvuissa analysoin luontovahinkovastuun soveltamisalaa, mainittujen poikkeamismahdollisuuksien tuottamia vähimmäisstandardeja sekä suomalaisen täytäntöönpanon ongelmakohtia näiltä osin tarkemmin, aloittaen vastuun soveltumisesta suhteessa lintu- ja luontodirektiiveihin.

3 TÄYTÄNTÖÖNPANON ONGELMAKOHDAT LUONTOVAHINKOVASTUUN STANDARDEJA TUOTTAVAN TARKOITUKSEN NÄKÖKULMASTA

3.1 Vahinkovastuu suhteessa lintu- ja luontodirektiiveihin

3.1.1 Soveltamisala ja vahinkovastuun tuottama vähimmäisstandardi

Luontovahinkovastuun tosiasiallisen soveltamisalan hahmottamiseksi on palattava ”suojeltavien lajien ja luontotyyppien” määrittelyyn, sillä onhan luontovahingossa kyse nimenomaan tähän suojan kohteeseen kuuluville luontoarvoille aiheutuvista haittavaikutuksista. YVD 2.3 artiklassa määritellyt ”suojeltavat lajit ja luontotyypit” eivät kata kaikkia lintu- ja luontodirektiivien soveltamisalaan sisältyviä luontoarvoja, vaan suojan kohteeksi on säädetty erityisesti seuraavat:

a) lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa mainitut, liitteessä I luetellut tai luontodirektiivin liitteissä II ja IV luetellut lajit;
b) lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa mainittujen, liitteessä I lueteltujen tai luontodirektiivin liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöt ja luontodirektiivin liitteessä I luetellut luontotyypit sekä luontodirektiivin liitteessä IV lueteltujen lajien lisääntymis- tai levähdyspaikat.[103]

Kuten *Kallio* on kuvannut, eivät YVD 2.3 artiklan viittaukset lintu- ja luontodirektiivien liitteissä ”mainittuihin” sekä ”lueteltuihin” lajeihin, elinympäristöihin ja luontotyyppeihin kytke luontovahinkovastuun soveltamisalaa mainittujen direktiivien aineellisoikeudellisiin velvoitteisin.[104] Vastuun suojaobjekti on siis määritelty lintu- ja luontodirektiivien soveltamisalan puitteissa, mutta kuitenkin kyseisten direktiivien yksittäisiin suojeluinstrumentteihin, kuten häirinnän ja pyynnin kieltoihin (lintudirektiivin 5 artikla ja luontodirektiivin 12 artikla) tai Natura 2000 -sääntelyyn (luontodirektiivin 6 artikla), nähden itsenäisesti.[105]

---

[103] Lisäksi määritelmän c kohdan nojalla luontovahingon piiriin on jäsenvaltioissa voitu sisällyttää myös muita, kansallisesti suojeltuja lajeja ja luontotyyppejä. Nämä vapaaehtoiset soveltamisalan laajennukset jäävät kuitenkin tämän direktiivin vähimmäistasoon keskittyvän tarkastelun ulkopuolelle.

[104] *Kallio* 2007, s. 169–170; ks. myös *Petersen* 2009, s. 17.

[105] Oikeuskirjallisuudessa direktiivin tällainen, sanamuodon mukaiseen tulkintaan perustuva suojaobjektin määrittely ja soveltamisala on tunnustettu laajalti, ks. *Kallio* 2007, s. 170–174 viitteineen; *de Sadeleer* 2008, s. 70; *Petersen* 2009, s. 16–17; *van den Broek* 2009, s. 118–119; *Gouritin* 2016, s. 84. *Suvantola* puolestaan on kritisoinut direktiivin sanamuodon mukaista tulkintaa sitä kuitenkaan varsinaisesti kiistämättä, ks. *Suvantola* 2006b, s. 580–584. Vastuun soveltamisalan suppeammin näkevät *Kokott, Klaphake* ja *Marr* taas viittaavat aiempaan komission direktiiviehdotukseen (*Kokott – Klaphake – Marr* 2005, s. 281); vrt. *Suvantola* 2006b, s. 582.

Vastuun soveltumisen kannalta on näin kussakin tapauksessa riittävää, että laji tai luontotyyppi on mainittu kyseisten direktiivien asianomaisissa liitteissä.[106] Vastuun soveltumisen tällainen, lintu- ja luontodirektiivien liitteisiin palautuva tulkinta ilmenee myös asian C-297/19 *Naturschutz Deutchland* perusteluissa:

> ”Suojeltavien lajien ja luontotyyppien käsite on ymmärrettävä siten, että siinä viitataan muun muassa luontodirektiivissä ja lintudirektiivissä lueteltuihin lajeihin ja luontotyyppeihin, joihin mustatiira *(Chlidonias niger)* kuuluu jälkimmäisen direktiivin liitteen I mukaan, kun taas tällaisille lajeille ja luontotyypeille aiheutuneet vahingot määritellään vahingoksi, jolla on näiden luontotyyppien tai lajien suotuisan suojelun tason saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia.”[107]

Kokonaisuutena YVD 2.3 artiklan edellä ilmaistu vastuun suojan kohde voidaan hahmottaa kolmessa osassa. *Ensinnäkin* siihen kuuluvat YVD 2.3 artiklan a alakohdan mukaiset lajit, eli lintudirektiivin 4.2 artiklassa mainitut, säännöllisesti muuttavat lintulajit ja liitteessä I luetellut erityisesti suojeltavat lintulajit, luontodirektiivin IV a ja b liitteissä luetellut tiukan suojelun piirissä olevat eläin- ja kasvilajit sekä luontodirektiivin II liitteessä luetellut erityisesti suojeltavat eläin- ja kasvilajit.[108] Näiltä osin vastuun suojaobjekti tarkoittaa ennen muuta lajia edustavia yksilöitä sekä yksilöistä muodostuvia populaatiota (kantoja), jäsenvaltioiden tekemät varaumat kuitenkin huomioon ottaen.[109] Lajeja esiintyy erityisesti niille yksilöidyissä Natura 2000 -verkoston kohteissa, mutta sanamuotonsa mukaisesti suojan kohde ympäristövastuudirektiivissä ei rajaudu yksin näiden suojelualueiden alueelle.[110]

Toiseksi suojan kohteeseen on YVD 2.3 artiklan b alakohdassa sisällytetty erikseen myös edellä mainittujen lajien lintu- ja luontodirektiiveissä tarkoitetut elinympäristöt, eli luontodirektiivin mukaan sellaiset tiettyjen abioottisten ja bioottisten tekijöiden avulla määritellyt ympäristöt, jossa laji elää jossakin elinkaarensa vaiheessa.[111] Tarkemmin näiksi suojan kohteiksi voidaan tunnistaa lintudirektiivin 4.2 artiklassa tarkoitettujen säännöllisesti muuttavien lintulajien muuttoreittien varrella olevat pesimä-, sulkasato-, talvehtimis- ja

---

106 Ks. *Kallio* 2007, s. 176; *Petersen 2009*, s. 17–18.

107 C-297/19 *Naturschutzbund Deutchland*, kohta 33.

108 Luontodirektiivin 1 artiklan h kohdan nojalla osa ko. direktiivin II liitteessä luetelluista lajeista on nimetty vielä ensisijaisesti suojeltaviksi, ottaen huomioon niiden luontaisen levinneisyysalueen sen osan merkitys, joka kuuluu luontodirektiivin soveltamisalaan.

109 Ks. Suomen osalta Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirja C 241 21 29.8.1994. Esimerkiksi Euroopan majavan (*Castor fiber)* suomalaiset kannat on suljettu luontodirektiivin (sekä II että IV liitteiden) ulkopuolelle.

110 *Komissio* 2021a, kohdat 90–92; *de Sadeleer* 2008, s. 70; *Kallio* 2007, s. 186.

111 Luontodirektiivin 1 artiklan f alakohta.

levähdyspaikat, lintudirektiivin I liitteessä lueteltujen lajien ja luontodirektiivin II liitteessä lueteltujen lajien elinympäristöt sekä luontodirektiivin IV a liitteessä lueteltujen eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikat.[112] Elinympäristöille annettavalla suojalla on ennen muuta välillinen tehtävä: ne on sisällytetty suojan piiriin nimenomaan lajien suojaamistarkoituksessa, sillä lajin yksilöt ja populaatiot eivät käytännössä voi selviytyä ilman keskeisiä elinympäristöjään.[113] Elinympäristöön kohdistuva vahinko voidaankin oikeastaan ajatella myös lajiyksilöille välillisesti aiheutuvana haitallisena luonnonvaran muutoksena taikka myös luonnonvarapalveluiden näkökulmasta elinympäristön lajiyksilöille tuottamien palveluiden heikentymisenä.[114] Täten tiukka erottelu yhtäältä lajiyksilöille ja toisaalta niiden elinympäristöille aiheutuviin vahinkoihin ei välttämättä ole kovin mielekästä.

Kolmanneksi vastuun suojan kohteeseen kuuluvat luontotyypeistä, eli luonnontilaisista tai puolittain luonnontilaisista maa- ja vesialueista[115], niin kutsutut unionin tärkeinä pitämät luontotyypit, jotka on listattu luontodirektiivin I liitteessä. Nämä luontotyypit ovat joko uhanalaisia luontaisella levinneisyysalueellaan tai pieniä luontaiselta levinneisyysalueeltaan joko taantumisen tai muutoin luontaisesti rajoittuneen alueen vuoksi tai sitten ne sisältävät edustavia esimerkkejä yhden tai useamman unionin yhdeksän luonnonmaantieteellisen alueen luonteenomaisista ominaisuuksista.[116] Kokonaisuutena nämä luontotyypit ovat heterogeeninen joukko, joiden esiintymiskoko ja sijoittuminen ekologiseen

---

112 Ks. *Suvantola – Similä* 2011, s. 347. Lisääntymis- ja levähdyspaikka voidaan nähdä tietyntyyppisenä eläinlajin elinympäristön osana, joka useimmiten on suppeampi ja väliaikaisempi kuin elinympäristö kokonaisuudessaan. Asia on kuitenkin korostuneen lajiriippuvainen: joidenkin lajien (esimerkkinä vuollejokisimpukka, *Unio crassus*, luontodirektiivin liitteessä IV a mainittu laji) lisääntymis- ja levähdyspaikka vastaa pitkälti myös lajiyksilön- tai populaation elinympäristöä. Elinympäristöt puolestaan sijoittuvat lajin luontaiselle leviämisalueelle, joka käsitteenä kuvaa siis suurin piirtein sen alueen rajoja, jolla luontotyyppiä tai lajia esiintyy, ks. *Komissio* 2021b, s. 7.

113 Ks. *Kallio* 2007, s. 175–176.

114 Esimerkiksi em. asiassa C-297/19 *Naturschutzbund Deutchland* lintulajille aiheutuvat haittavaikutukset olivat seurausta lajin elinympäristönä toimivan kosteikon kuivatuksesta (ks. tuomion kohdat 19–22). *de Sadeleer* on käyttänyt esimerkkinä elinympäristön heikentymisenä aiheutuvasta luontovahingosta öljypäästöä, joka vaikuttaa haitallisesti saukkojen (*Lutra lutra*, luontodirektiivin II liitteessä mainittu laji) elinympäristönä toimivaan jokeen, jolloin vaikutukset saukkopopulaatioon voivat olla sekä suoria että välillisiä (*de Sadeleer* 2008, s. 71); elinympäristöjen tarjoaman luonnonvarapalvelun heikentymisestä ks. myös *Komissio* 2021a, kohdat 42, 104.

115 Luontodirektiivin 1 artiklan b alakohta.

116 Luontodirektiivin 1 artiklan c alakohta. Osa myös luontotyypeistä on luontodirektiivin 1 artiklan d alakohdan mukaisesti ensisijaisesti suojeltavia, eli sellaisia, jotka ovat uhanalaisia ja joiden suojelusta unioni on erityisvastuussa ottaen huomioon niiden luontaisen levinneisyysalueen sen osan merkitys, joka kuuluu luontodirektiivin soveltamisalaan.

luokitteluhierarkiaan vaihtelee paljon.[117] Edellä kuvattujen lajien kannalta luontotyyppien esiintymät voivat toimia myös lajien elinympäristöinä, mutta luontotyypeille voivat yhtä lailla olla tärkeitä myös muut kuin luontodirektiivissä erikseen suojellut lajit.[118] Luontotyyppejä esiintyy erityisesti Natura 2000 -verkoston kohteissa, mutta sanamuotonsa mukaisesti suojan kohde ympäristövastuudirektiivissä kattaa yhtä lailla myös verkoston ulkopuoliset luontotyyppien esiintymät.[119]

Ympäristövastuu-, lintu- ja luontodirektiivien sääntelykokonaisuuden keskinäisen johdonmukaisuuden kannalta on perusteltua, ettei toiminnanharjoittajaa aseteta kuitenkaan vastuuseen sellaisista luontoarvoille koituvista haittavaikutuksista, joiden aiheuttamiseen on lintu- ja luontodirektiivin nojalla nimenomaisesti myönnetty lupa. Täten luontovahingon ulkopuolelle on YVD 2.1 artiklan a alakohdassa erikseen rajattu sellaiset suojan kohteeseen kohdistuvat haittavaikutukset, joita aiheuttavaan toiminnanharjoittajan toimeen viranomaiset ovat nimenomaisesti antaneet luvan lintu- ja luontodirektiivien suojeluvelvoitteista poikkeamista koskevien täytäntöönpanosäännösten nojalla. Kyseessä ovat tällöin luontodirektiivin 16 artiklan mukainen eläin- ja kasvilajien rauhoitussäännöksistä[120] poikkeaminen, lintudirektiivin 9 artiklan mukainen lintulajien rauhoitussäännöksistä[121] poikkeaminen sekä luontodirektiivin 6.3–6.4 artiklan mukainen Natura 2000 -kohteiden suojelusta poikkeaminen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti ja jotta ympäristövastuudirektiiviltä ei vietäisi sen tehokasta vaikutusta, on näitä poikkeuksia kuitenkin tulkittava suppeasti.[122] Poikkeusten piiriin voivat siis kuulua vain kyseisten täytäntöönpanosäännösten mukaisissa poikkeusluvissa nimenomaisesti tunnistetut ja sallitut haittavaikutukset. Näin sellaiset ennakoimattomat haittavaikutukset, joita poikkeamispäätöstä myönnettäessä ei syystä tai toisesta tunnistettu tai joita tällaisessa päätöksessä ei ole sallittu, voivat edelleen tulla kyseeseen direktiivin tarkoittamana luontovahinkona.[123]

Tiettyä epäyhdenmukaisuutta luontovahinkovastuun alueelliseen soveltamisalaan ja toisaalta siihen valmiiksi säädettyihin poikkeuksiin koituu siitä,

---

117 Luontotyyppien joukossa on pienialaisia kasvillisuustyyppejä kuten variksenmarjadyynit tai taarnaluhtaletot, mutta myös useiden luontotyyppien muodostamia yhdistelmiä kuten harjusaaret tai aapasuot. *Liukko – Raunio* 2008, s. 41; *Airaksinen – Karttunen* 2001, s. 6–7; ks. myös *Komissio* 2007, s. 4–7.

118 Ks. *Kallio* 2001, s. 77.

119 *Komissio* 2021a, kohdat 90–92; *de Sadeleer* 2008, s. 70; *Kallio* 2007, s. 186; *van den Broek* 2009, s. 118–119.

120 Luontodirektiivin 12 ja 13 artiklat.

121 Lintudirektiivin 5–8 artiklat.

122 C-297/19 *Naturschutzbund Deutchland,* kohdat 44–45 oikeuskäytäntöviittauksineen.

123 Ks. *Suvantola* 2006b, s. 589–590; *Komissio* 2021a, kohdat 127–129.

että edellä kuvatuin tavoin suojan kohde ympäristövastuudirektiivissä sisältää myös eräitä sellaisia luontoarvoja, joita lintu- ja luontodirektiiveissä ei nimenomaisesti velvoiteta suojelemaan. Oikeuskirjallisuudessa huomiota on kiinnitetty erityisesti Natura 2000 -verkoston ulkopuolelle jääviin luontodirektiivin I liitteen luontotyyppien esiintymiin sekä II liitteen lajiyksilöihin ja elinympäristöihin[124], sillä näitä luontoarvoja luontodirektiivin Natura 2000 -alueita koskeva suojelusääntely (suunnitelmien ja hankkeiden arviointivelvollisuus sekä heikentämiskielto) ei koske.[125] Nimenomaisten muussa unionin ympäristölainsäädännössä asetettujen suojeluvelvoitteiden puuttuessa ei tällaisia velvoitteita koskevaa poikkeamismahdollisuuttakaan ole ympäristövastuudirektiivissä säädetty.[126] Ympäristövastuudirektiivi ei niin ikään velvoita jäsenvaltioita säätämään Natura 2000 -verkoston ulkopuolisille esiintymille aiheutuvia vahinkoja koskevasta poikkeamisesta. Kokonaisuuden kannalta olisi kuitenkin jokseenkin epäjohdonmukaista, jos näitä Natura 2000 -verkoston ulkopuolisia esiintymiä koskeva suoja muodostuisi ehdottomuudessaan ympäristövastuudirektiivissä kaikkein vahvimmaksi. Tältä kannalta olennainen ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanon seuraus onkin mahdollinen tarve hakea ja myöntää luontodirektiivin 6.3–4 artiklan mukaisia poikkeuksia myös Natura 2000 -verkoston ulkopuolisten II liitteen lajien sekä myös I liitteen luontotyyppien osalta.[127] Kuten *Suvantola* toteaa, eivät luontodirektiivin säännökset sinänsä estä tällaisista poikkeuksista säätämistä ja niiden myöntämistä.[128] Oikeuskirjallisuudessa tällaisen

---

124 Ks. esim. *Suvantola* 2007, s. 22; *Kallio* 2007, s. 170–173; *Petersen* 2009, s. 17–18; *van den Broek* 2009, s. 118–119; *Niemi* 2011, s. 92.

125 Tämä ei kuitenkaan jätä näitä luontoarvoja täysin luontodirektiivin suojeluvelvoitteiden ulkopuolelle: oikeuskäytännössä erityisesti niille esiintymille, jotka ekologisesti ovat merkityksellisiä luontodirektiivin suojelutavoitteiden kannalta, on jo ennestään edellytetty asianmukaisia suojelutoimia myös verkoston ulkopuolella, ks. C-117/03 *Società Italiana Dragaggi SpA ym.* kohdat 25, 30; C-244/05 *Bund Naturschutz ym.* kohdat 36–37, 46–47. Verkoston ulkopuoliset esiintymät on myös tullut ottaa huomioon luontotyyppejä ja lajeja koskevissa seurannoissa ja raportoinnissa. Luontodirektiivin 11 ja I7 artiklat; *Komissio* 2018, s. 13; *Komissio* 2021a, kohdat 90, 92; *van den Broek* 2009, s. 123–124. Lintudirektiivin osalta on myös huomattava suojelujärjestelmän vaativampi soveltamistapa (ks. esim. asia C-374/98 *komissio v. Ranska* kohta 49–59 oikeuskäytäntöviittauksineen) sekä direktiivin 3 artiklassa jäsenvaltioille asetettu yleinen velvollisuus säilyttää, ylläpitää ja palauttaa ennalleen kaikkia lintukantojen elinympäristöjä (ks. esim. asia C-117/00 *komissio v. Irlanti*, kohdat 33–34, jossa lintudirektiivin mukaisten velvoitteiden laiminlyönti perustettiin osin myös tähän yleiseen velvollisuuteen).

126 Tarkalleen ottaen luontodirektiivin II liitteessä lueteltujen lajien suojelu kyseisessä direktiivissä toteutuu vain Natura 2000 -verkoston kautta, mikä tarkoittaa, että luontodirektiivin suojelusta poikkeamisen mahdollisuudetkin kohdistuvat oikeastaan näiden lajien elinympäristöihin, eivät lajien yksilöihin. *Kallion* toteamin tavoin ympäristövastuu- lintu- ja luontodirektiivin säännösten välisiä yhteyksiä ei näyttäisikään näiltä osin olevan mietitty aivan loppuun asti, ks. *Kallio* 2007, s. 173.

127 Ks. *Suvantola* 2006b, s. 585; *Van Hoorick* 2015, s. 464–465.

128 *Suvantola* 2006b, s. 585.

sääntelyn toteuttamista on kuitenkin pidetty sekä lakiteknisesti että oikeusvarmuuden kannalta varsin haastavana erityisesti siksi, että mainitut luontoarvot voivat olla hyvinkin laajoja pinta-alaltaan ja niiden tunnistaminen vaatii usein erityistä asiantuntemusta.[129] Erityisesti näiltä osin ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpano hyötyisikin komission tarkemmista soveltamisohjeista tai täytäntöönpanon reunaehtoja tarkentavasta EUTI:n oikeuskäytännöstä.[130]

YVD 2.1 artiklan a alakohdassa mainittujen lintu- ja luontodirektiivien nimenomaisten poikkeusten lisäksi luontovahinkovastuu sisältää kuitenkin myös toisen näiden kolmen direktiivin sisältöjä ja päämääriä yhteen nivovan poikkeuksen. Kyse on jäsenvaltioille vapaavalintaisesta, mutta Suomen kannalta sitäkin olennaisemmasta poikkeamismahdollisuudesta, sillä sen tarkoituksena on tasapainottaa alueelliselta soveltamisalaltaan laajaa vahinkovastuusääntelyä muihin sosiaalisiin ja taloudellisiin alueiden käytön intresseihin. Tämän YVD I liitteen kolmannessa kohdassa säädetyn poikkeuksen mukaan jäsenvaltioiden ei tarvitse pitää ”merkittävinä” (eli luontovahinkoina) sellaisia vahinkoja lajeille ja luontotyypeille, jotka aiheutuvat alueiden normaalista hoidosta sellaisena, kuin se on kuvattu lintu- ja luontodirektiivien mukaisissa rekistereissä ja tavoiteasiakirjoissa tai sellaisena, jona toiminnanharjoittajat ovat hoidon aiemmin toteuttaneet. Oikeuskäytännössä tämän poikkeuksen tulkintaa on hiljattain täsmentänyt ratkaisu C-297/19 *Naturschutzbund Deutchland:*

> Asiassa esitetyt ennakkoratkaisukysymykset koskivat muun muassa niitä laadullisia ja ajallisia kriteereitä, joita tuli soveltaa ”alueen normaalia hoitoa” koskevan poikkeuksen tulkintaan olosuhteissa, joissa asuminen ja maatalous alueella edellyttivät maa-alueiden kuivattamista ja jossa tämä kuivatus väitetysti aiheutti vahinkoa lintudirektiivin I liitteessä mainitulle lintulajille.
>
> Ratkaisun mukaan YVD I liitteen kolmannen kohdan toisessa luetelmakohdassa ilmaistu alueiden normaali hoito tuli kokonaisuutena ymmärtää siten, että se kattaa yhtäältä kaikki alueen hallintoon tai hoitoon liittyvät toimenpiteet, jotka saattavat vaikuttaa siellä esiintyviin suojeltaviin lajeihin ja luontotyyppeihin, sellaisina kuin toimenpiteet on kuvattu hoitoa koskevissa asiakirjoissa, jotka jäsenvaltiot ovat hyväksyneet lintu- ja luontodirektiivien perusteella ja joita on tarvittaessa tulkittava tukeutumalla kaikkiin kyseisten kahden direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettuihin tai näiden puuttuessa sellaisiin kansallisiin oikeussääntöihin, jotka ovat näiden direktiivien hengen ja tavoitteiden mukaisia, ja

[129] Ks. esim. *Suvantola* 2006b, s. 582; *Suvantola – Similä* 2011, s. 346; *Fogleman* 2015, s. 204. Haasteet koskevat siis erityisesti sitä, minkä laajuista selvilläoloa toiminnanharjoittajilta voidaan edellyttää lajeista ja luontotyypeistä ja miten suojan piiriin tulevat elinympäristöt rajataan.

[130] Ks. myös *Hedemann-Robinson* 2015, s. 621. Komission nykyiset suuntaviivat tyytyvät lähinnä toteamaan ympäristövastuu-, lintu- ja luontodirektiivien soveltamisalojen välillä vallitsevat erot, ks. *Komissio* 2021a, kohta 85.

> toisaalta kaikki alueiden hallintoon tai hoitoon liittyvät toimenpiteet, joita pidetään tavanomaisina, jotka on yleisesti hyväksytty, jotka ovat vakiintuneita ja joita omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat toteuttaneet riittävän kauan aikaa aina tästä toimenpiteestä suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuneen vahingon syntymiseen saakka, minkä lisäksi kaikkien tällaisten toimenpiteiden on oltava lintu- ja luontodirektiivien perimmäisten tavoitteiden ja muun muassa maataloudessa yleisesti hyväksyttyjen käytäntöjen mukaisia.[131]

Kuten ratkaisusta ilmenee, kattaa ”alueiden hoito” EUTI:n mukaan siis kaikki sellaiset alueisiin kohdistuvat toimenpiteet, joiden avulla alueita, joilla suojeltavia lajeja tai luontotyyppejä esiintyy, voidaan hallinnoida tai hoitaa hyvin.[132] Ratkaisun tulkinta on merkittävä, sillä se oikaisee oikeuskirjallisuudessa aiemmin esitettyjä näkemyksiä, joiden mukaan ympäristövastuudirektiivi ei sisältäisi maa- ja metsätalouden kaltaisia toimintoja koskevaa poikkeamismahdollisuutta.[133] Näistä oletuksista eroten *Naturschutzbund Deutchland* -ratkaisu vahvistaa, että ympäristövastuudirektiivissä tarkoitettua ”alueiden hoitoa” voi olla myös maa- ja metsätalouden kaltainen alueiden hyödyntäminen.[134] Jos tällainen toiminta voidaan katsoa direktiivin tarkoittamalla tavalla ”normaaliksi”, ei kansallisten viranomaisten tarvitse lukea toiminnan haittavaikutuksia ”merkittäviksi”, vaikka ne mitattavalta laajuudeltaan olisivat huomattaviakin.[135] Tässä mielessä *Naturschutzbund Deutchland* -ratkaisun oikeusohjeet ovatkin osaltaan suhteellistaneet luontovahinkovastuun soveltamisalaa ja näin hälventäneet oikeuskirjallisuudessa esitettyjä epäilyksiä toiminnanharjoittajan vastuun sekä unionin yleisten oikeusperiaatteiden, kuten suhteellisuuden, välisestä yhteensopivuudesta.[136]

EUTI ei kyseisessä ratkaisussa kuitenkaan hyväksynyt ympäristövastuudirektiivin saksankielisen käännöksen mukaista tulkintaa, jossa muista kieliversioista poikkeavan sanamuodon vuoksi toiminnanharjoittajien aiemmin noudattama käytäntö olisi automaattisesti luettavissa poikkeuksessa tarkoitetulla tavalla

---

131 C-297/19 *Naturschutzbund Deutschland,* kohdat 19–21, 48, 51–57, 66.

132 C-297/19 *Naturschutzbund Deutschland,* kohdat 51–53. Vaikka ennakkoratkaisukysymykset asiassa eivät nimenomaisesti koskeneetkaan vastuun soveltumista esimerkiksi Natura 2000 -verkoston ulkopuolella, vahvistavat nämä ratkaisun sanamuodot osaltaan käsitystä luontovahingon alueellisesti laajasta soveltamisalasta. Ks. myös *Komissio* 2021a, kohta 125.

133 Ks. *Krämer* 2006, s. 43–44; *Suvantola* 2006b, s. 578, 582; *Kallio* 2007, s. 173.

134 C-297/19 *Naturschutzbund Deutschland,* kohta 53, jonka mukaisesti säännös kattaa kaikki toimenpiteet, joiden avulla alueita, joilla suojeltavia lajeja tai luontotyyppejä esiintyy, voidaan hallinnoida tai hoitaa hyvin *muun muassa* maataloudessa yleisesti hyväksyttyjen käytäntöjen mukaisesti. Ratkaisun valossa siinä arvioitujen maatalouden ja sitä tukevien toimenpiteiden ohella alueisiin kohdistuvina hoitotoimenpiteinä voitaisiin oletettavasti pitää myös esimerkiksi metsätaloustoimenpiteitä.

135 Ks. C-297/19 *Naturschutzbund Deutschland,* kohta 46. Edellä kuvatuin tavoin myös paikallisesti arvioituina ja väliaikaiset vaikutukset mukaan lukien.

136 Vrt. näiltä osin *Suvantola* 2006b, s. 583–584.

”normaaliksi”.[137] Sen sijaan ratkaisussa on poikkeusten suppeaa tulkintaa korostavaan tulkintakäytäntöön sekä ennalta varautumisen periaatteeseen[138] tukeutuen katsottu, että hoitotoimenpiteiden on ”normaaleita” ollakseen ensinnäkin vastattava alan hyviä käytäntöjä, soveltuva sääntely mukaan lukien. Soveltuva sääntely kattaa tällöin paitsi lintu- ja luontodirektiivien suojeluvelvoitteet nimenomaisesti täytäntöönpanevan kansallisen sääntelyn, myös kansallisen muun alueiden hyödyntämistä ohjaavan sääntelyyn.[139] Tämän lisäksi toimenpiteiden on ”normaaleja” ollakseen oltava yhdenmukaisia myös lintu- ja luontodirektiivien velvoitteiden sekä erityisesti näiden direktiivien perimmäisten tavoitteiden kanssa.[140] Kuten tunnettua, eivät nämä tavoitteet edellytä alueen täyttä suojelua, vaan ottavat huomioon myös taloudelliset ja sosiaaliset näkökohdat, mutta palautuvat kuitenkin alueiden kestävään, lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason asettamissa reunaehdoissa tapahtuvaan käyttöön.[141]

Tältä pohjalta luontovahinkovastuuseen jätetyn poikkeamismahdollisuuden tuottama erityinen *vähimmäisstandardi* ilmenee siinä, miten alueiden hoidon ”normaaliutta” on ratkaisun oikeusohjeiden mukaan tulkittava. Ratkaisun oikeusohjeet eivät nimittäin rinnasta alueiden hoidon ”normaaliutta” vakiintuneiden käytäntöjen ja soveltuvan kansallisen sääntelyn noudattamiseen suoraan, vaan hoidon tulee normaalia ollakseen *lisäksi* sopia lintu- ja luontodirektiivien perimmäisiin tavoitteisiin. Näin vahinkovastuusääntelyssä on tunnistettu, ettei muun kansallisen sääntelyn noudattaminen välttämättä itsessään takaa ammatillisen

---

137 C-297/19 *Naturschutzbund Deutschland,* kohta 48, jossa todetusti jäsenvaltioille tultaisiin nimittäin näin antaneeksi ”mahdollisuus sallia ennalta varautumisen periaatteen ja aiheuttamisperiaatteen vaatimusten vastaisesti erittäin vahingollisia ja sellaisille alueille, joilla suojeltavia lajeja ja luontotyyppejä esiintyy, soveltumattomia toimenpiteitä yksinomaan siitä syystä, että ne perustuvat aiempaan käytäntöön, jolloin niillä saatettaisiin vaarantaa tai jopa tuhota tällaiset lajit tai luontotyypit ja kasvattaa vaaraa luonnon monimuotoisuuden köyhtymisestä niiden suojeluvelvoitteiden vastaisesti, joita jäsenvaltioilla on luontotyyppi- ja lintudirektiivin nojalla”.

138 Aiheuttamisperiaatteen ohella myös ennalta varautumisen periaate on yksi SEUT 191.2 artiklassa vahvistetuista ympäristönsuojeluperiaatteista, jonka asema on vahva erityisesti unionin luonnonsuojelusääntelyn alalla. Suomalaisessa oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa ennalta varautumisen periaatteesta käytetään myös nimityksiä varovaisuusperiaate ja varautumisperiaate (ks. esim. *Suvantola* 2006a, s. 33–34; *Pölönen* 2019, s. 19–20; vrt. *Kallio* 2006, s. 8; *Belinskij – Mehling* 2008, s. 10). Nimityksiin liittyvät tietyt vivahde-erot (ks. esim. *Kokko* 2017, s. 145–150) ja erityisesti nykyisessä luonnonsuojelulaissa ilmaistun varovaisuusperiaatteen erityispiirteet tunnistaen käytän tässä esityksessä selvyyden vuoksi EU-oikeudessa vakiintunutta ennalta varautumisen periaate -ilmaisua.

139 C-297/19 *Naturschutzbund Deutschland,* kohdat 14, 60, viitaten saksalaiseen maatalouden hyviä käytäntöjä koskevaan sääntelyyn.

140 C-297/19 *Naturschutzbund Deutschland,* kohdat 48, 55, 66; *Komissio* 2021a, kohta 125.

141 Ks. esim. *Belinskij – Mehling* 2008, s. 10; *Pölönen* 2019, s. 12, kiinnittäen huomiota luontodirektiivin ihmistoimintaa ja ekologisia näkökohtia yhteensovittaviin tavoitteisiin. Lintu- ja luontodirektiivin mukaisesta kestävästä käytöstä ks. myös *Kokko* 2003, s. 41–43.

toiminnan kestävyyttä lintu- ja luontodirektiivien näkökulmasta: kansallisen sääntelyn ammatilliselle toiminnalle asettamat vaatimukset voivat olla myös ilmeisen riittämättömiä näissä direktiiveissä asetettujen tavoitteiden kannalta. Tämän tunnistaen ympäristövastuudirektiivissä säädetty luontovahinkovastuu ei siis ainoastaan tehosta toiminnanharjoittajia koskevaan muuhun ympäristösääntelyyn sisältyvien alueiden käytön standardien noudattamista, vaan tuottaa ammatilliselle toiminnalle omanlaisensa ”normaaliuden” standardin, joka toiminnanharjoittajia koskevaa muuta sääntelyä täydentäen ohjaa näitä tahoja luonnonvarojen ja palveluiden kestävään, lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason asettamissa reunaehdoissa tapahtuvaan käyttöön. Soveltuvan muun kansallisen sääntelyn vaatimustasosta riippuen on mahdollista, että tällainen tapauskohtaisesti arvioitava normaalin standardi asettaa toiminnanharjoittajille myös tätä muuta sääntelyä pidemmälle meneviä käyttäytymisen vaatimuksia.

3.1.2 Vahinkovastuun tarkoituksen toteutuminen suomalaisessa täytäntöönpanossa

Edellä olen kuvannut, miten rajaus ammatillisesti toimiviin toiminnanharjoittajiin erottaa luontovahinkovastuun lintu- ja luontodirektiiveihin sisältyvistä suojeluinstrumenteista sekä miten luontovahinkovastuu soveltuu laajasti alueilla, joilla lintu- ja luontodirektiiveihin viitaten määriteltyjä lajeja ja luontotyyppejä esiintyy jäsenvaltioissa. Samalla ympäristövastuudirektiivissä omaksuttu käsitys ”alueiden hoitamisesta” ei noudata perinteistä ajatusta tiukasta luonnonvarojen suojelun ja käytön välisestä kahtiajaosta[142], vaan tunnistaa ihmistoiminnan ja luonnon keskinäiset riippuvuussuhteet lintu- ja luontodirektiivien tavoin. Näin luontovahinkovastuun lähtökohdat haastavat myös laji- ja aluesuojelun välillä tehtyä kahtiajakoa, jolla Suomessa on merkitystä erityisesti käytönrajoitusten korvattavuuden kannalta.[143] Perinteisten kahtiajakojen tilalle ympäristövas-

[142] Tähän perinteiseen kahtiajakoon liittyy luonnonvarojen suojaamisen ja käytön välillä nähty konflikti, ks. *Hollo* 1991, s. 6–7; *Kuusiniemi* 2013a, I.3. Konfliktioikeus; *Belinskij – Paloniitty – Soininen* 2015, s. 625–626.

[143] Luonnonsuojelun alalla perinteisessä jaottelussa aluesuojelu viittaa tiettyjen alueiden (kohteiden) rajaamiseen taloudellisen toiminnan ulkopuolelle ja lajisuojelu puolestaan eläin- ja kasvilajien yksilöiden suojaamiseen lähinnä rauhoitussäännöksin, ks. *Kuusiniemi* 2013b VI.1, Aluesuojelu ja lajisuojelu. Aluesuojelun ohella voidaan puhua myös kohdesuojelusta, ks. *Kokko* 2017, s. 351–352. Kohdesuojelussa oikeus korvaukseen syntyy LSL 111 §:n nojalla silloin, kun hankkeen estyminen ei johdu muun lain nojalla vaadittavan luvan (esimerkiksi vesitalous- tai ympäristöluvan) epäämisestä (LSL 112 §). Sen sijaan LSL 70.1 ja 74 §:ien mukaiset eläin- ja kasvilajien yksilöiden rauhoitussäännökset eivät kuulu mahdollisen korvausvelvollisuuden perustaviin suojeluvelvoitteisiin, ko. säännösten alueellisesta ulottuvuudesta ks. KHO 2022:37.

tuudirektiivissä on tarjottu uusi, suojelunäkökohtia luonnonvarojen käyttöön integroiva alueiden hoidon ”normaaliuden” standardi. Tarkoituksena on, että tämä lintu- ja luontodirektiivien päämääriin palautuva standardi ohjaa toiminnanharjoittajia omaehtoisesti kestävään, lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason reunaehdoissa pitäytyvään alueiden ja luonnonvarojen hyödyntämiseen. Luonnonvarojen käyttöä koskevan kansallisen sääntelyn vaatimustasosta riippuen standardi voi asettaa toiminnanharjoittajien ammatilliselle toiminnalle myös muuta kansallista sääntelyä tiukempia, lintu- ja luontodirektiivien päämääriin palautuvia vaatimuksia. Kansallisen viranomaisen velvollisuutena on tarvittaessa arvioida, vastaako lajeille ja luontotyypeille haittavaikutuksia aiheuttava toiminta näitä vaatimuksia: jos näin ei ole, on vahinkoa aiheuttava toiminta katsottava ”epänormaaliksi” ja viranomaisen ryhdyttävä soveltuviin ympäristövastuudirektiivin mukaisiin toimenpiteisiin.

Luontovahinkovastuuta toteuttavien direktiivisäännösten suomalaiseen täytäntöönpanoon nämä näkökohdat eivät täysin ole välittyneet. Puutteellinen täytäntöönpano palautuu vastuun suojaobjektin määrittelyyn LSL 3 §:n 7 kohdassa, jossa ilmaistut luontoarvot eivät vastaa YVD 2.3 artiklaa, vaan käsittävät seuraavat[144]:

a) LSL 5 luvussa tarkoitettujen Natura 2000 -verkostoon sisältyvien alueiden ne luonnonarvot, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty verkostoon;
b) lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ja direktiivin liitteessä I luetellut lajit sekä luontodirektiivin liitteessä II luetellut lajit;
c) b alakohdassa tarkoitettujen eliölajien sellaiset esiintymispaikat, joiden hävittäminen tai heikentäminen on kielletty LSL 79 §:ssä säädetyllä tavalla;
d) LSL 78 §:ssä tarkoitetut lajit tai siinä tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvan yksilön lisääntymis- tai levähdyspaikat.

Täytäntöönpanovaje vastuun suojan kohteessa ei koske YVD 2.3 artiklan a alakohdassa lueteltuja lajeja (yksilöitä) eikä b alakohdassa lueteltuja niitä luontodirektiivin tiukan suojelujärjestelmän piirissä olevien lajien elinympäristöjä (lisääntymis- ja levähdyspaikkoja), joiden hävittäminen ja heikentäminen oli

[144] Suomalainen täytäntöönpano ei sisällä erillistä ”suojeltavien lajien ja luontotyyppien” määrittelyä, vaan LSL 3 §:n 7 kohdan mukaiseen määritelmään viitataan myös YVKL 3 § 2 kohdan a alakohdassa, jossa määritellään korjaavien toimenpiteiden kohteena olevat luonnonvarat.

jo ennestään luontodirektiiviin perustuen kiellettyä.[145] Sen sijaan muiden lajien (lintudirektiivin 4.2 artiklassa mainittujen säännöllisesti esiintyvien muuttavien lintulajien ja I liitteessä lueteltujen lintulajien sekä luontodirektiivin II liitteen eläin- ja kasvilajien) elinympäristöt eivät kuulu vastuun suojan piiriin YVD 2.3 artiklan b alakohdan mukaisesti sijaintipaikastaan riippumatta, vaan ainoastaan silloin, kun ne on joko yksilöity LSL 3 §:n 7 kohdan a alakohdassa tarkoitetuiksi Natura-alueiden suojeluarvoiksi taikka ne on ELY-keskuksen toimesta erikseen rajattu LSL 3 §:n 7 kohdan c alakohdassa tarkoitetuiksi, LSL 79 §:n mukaisiksi tärkeiksi esiintymispaikoiksi. YVD 2.3 artiklan b alakohdan mukaisista luontodirektiivin I liitteessä luetelluista luontotyypeistä vastuun soveltamisalaan on puolestaan tätäkin suppeammin sisällytetty vain ne esiintymät, jotka on yksilöity LSL 3 §:n 7 kohdan a alakohdassa tarkoitetuiksi Natura 2000 -kohteiden suojeluarvoiksi.[146] Suomessa luontovahinkovastuuta ei siis YVD 2.3 artiklasta ilmenevin tavoin ole ulotettu kaikille niille alueille, joilla lajeja ja luontotyyppejä esiintyy, vaan lajien elinympäristöjen sekä luontotyyppien osalta soveltamisala jää huomattavasti rajatummaksi, kattaen vain viranomaisten erikseen rajaamat suojelualueet.[147]

Luontovahinkovastuun näin rajattu alueellinen ulottuvuus ei selity sillä, etteikö vastuun alueellisesti laajaa ulottuvuutta olisi ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanossa tunnistettu: päinvastoin, direktiivin sanamuodon mukainen soveltamisala on omaksuttu täytäntöönpanon lähtökohdaksi myös Suomessa.[148] Ympäristövastuudirektiivin sanamuodon mukaisen soveltamisalan täysimääräisen toteuttamisen sijaan kansallisessa täytäntöönpanossa päädyttiin kuitenkin suppeaan vaihtoehtoon, jossa luontodirektiivin II liitteessä lueteltujen lajien

---

145 Luontodirektiivin 12 artiklan d alakohdassa jäsenvaltiot on velvoitettu kieltämään IV a liitteessä lueteltujen eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen. Näistä eläinlajeista Suomessa esiintyvät lajit on listattu luonnonsuojeluasetuksen (160/1997) liitteessä 5.

146 Näin myös *Suvantola – Similä* 2011, s. 347; *Niemi* 2011, s. 87–108, 92.

147 Täytäntöönpanossa ilmenevä vaje heijastuu myös luontovahingon käsitteestä LSL 3 §:n 7 kohdassa tehtyihin poikkeuksiin, joihin kuuluvat ensinnäkin LSL 39.2 §ssä implementoitu luontodirektiivin 6.3–4 artiklojen mukainen Natura 2000 –suojelua koskeva poikkeamismenettely (aiemmin VLSL 66 §). Toinen määritelmässä viitattu poikkeamissäännös, LSL 83 §, panee täytäntöön ensinnäkin lintu- ja luontodirektiivien lajisuojelua toteuttaviin kieltoihin tehdyt poikkeukset. Lisäksi säännös mahdollistaa myös poikkeamisen LSL 79 §:n mukaisesta lajien esiintymispaikkojen täydentävästä suojelusta (aiemmin VLSL 48.2 § ja 49.3 §). Kun luontodirektiivin I liitteen luontotyyppien sekä II liitteen mukaisten lajien elinympäristöjen suojaa ei ole ulotettu tätä laajemmalle, ei näitä luontoarvoja koskevista poikkeamismenettelyistäkään ole kansallisesti säädetty laajemmin.

148 Ympäristövastuudirektiivin voimaantulon aikoihin Saksa pyysi komissiota erikseen tarkentamaan vastuun alueellisen soveltamisalan tulkintaa suhteessa Natura 2000 –verkostoon, ja komission laajaa alueellista soveltamisalaa puoltava tulkinta otettiin täytäntöönpanon lähtökohdaksi myös Suomessa, ks. *HE 228/2008 vp*, s. 19.

elinympäristöjen osalta on hyödynnetty kansalliseen lakiin jo ennestään sisältynyttä suojeluinstrumenttia, joka mahdollistaa tiettyjen lajien tärkeiden esiintymispaikkojen suojelun erillisillä viranomaispäätöksillä.[149] Luontotyyppien osalta suppeaa täytäntöönpanoa puolestaan selittää osaltaan kansallisessa lainvalmistelussa korkealle nostettu ”merkittävyyden” kynnys. Näiltä osin täytäntöönpanoratkaisua on nimittäin perusteltu sillä, ettei ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanoajankohtana ole ollut tiedossa sellaisia luontotyyppien esiintymiä, joille aiheutuvat haittavaikutukset voisivat ylittää luontovahinkoa kvalifioivan ”merkittävyyden” kynnyksen.[150]

Näiden selittävien tekijöiden ohella voidaan pitää todennäköisenä, että myös käsitys YVD I liitteen mukaisesta ”alueiden normaalia hoitoa” koskevasta poikkeamismahdollisuudesta on vaikuttanut Suomessa omaksuttuun täytäntöönpanoratkaisuun. Kattavathan lajien elinympäristöt ja luontotyypit huomattavan osan maan pinta-alasta[151], ja näiden alueiden hyödyntämistavat, esimerkiksi maa- ja metsätalouden muodossa, ovat yhteiskunnalle tärkeitä elinkeinoja. Ympäristövastuudirektiivin suomalaisessa täytäntöönpanossa tällaisia alueiden käyttömuotoja ei kuitenkaan ole tunnistettu ”alueiden normaaliksi hoidoksi”.[152] Tämän sijaan ympäristövahinkoasetuksen 2.2 §:ssä mainitaan poikkeuksina vain vaikutukset, jotka aiheutuvat ”alueen luonnonsuojelutavoitteen mukaisesta hoitamisesta”. Kansallisissa lainsoveltamisohjeessa tällaisena hoitamisena on pidetty suojelualueen hoito- ja käyttösuunnitelmaan tai muuhun yksityiskohtaiseen suunnitelmaan perustuvia hoitotoimenpiteitä, ei niinkään esimerkiksi maa- ja metsätalouden kaltaista alueiden hyödyntämistä laajemmin.[153] Suomessa vapaavalintaisen poikkeuksen käyttöönotto ei siis ole tuottanut direktiivin

---

149 Ks. *HE 228/2008 vp*, s. 39. Luonnonsuojelulain uudistuksessa tämä aiemmin VLSL 47 §:n 5 momentin säännös erotettiin omaksi pykäläkseen (LSL 79 §), ks. *HE 76/2022 vp*, s. 217–218.

150 *HE 228/2008 vp*, s. 22. EUTI:n oikeuskäytännön valossa on sinänsä ilmeistä, ettei jäsenvaltio voi oikeuttaa täytäntöönpanosta pidättäytymistä sillä, etteivät kansalliset viranomaiset direktiivin täytäntöönpanoajankohtana ole tietoisia jostakin siinä säännellystä asiantilasta tai toiminnasta, ks. esim. C-339/87 *komissio v. Alankomaat*, kohta 3. Mielenkiintoista on, miten suomalaisessa lainvalmistelussa lopulta omaksuttu näkökanta eroaa valmistelun aiemmissa vaiheissa esitetyistä arvioista, joiden mukaan Suomessa vallitsevana olevan boreaalisen vyöhykkeen luontotyypeistä yhteensä noin kahdellekymmenelle kohdistui selkeämpi luontovahingon uhka. Aiemmassa valmistelussa olikin esillä myös kattavampi täytäntöönpanovaihtoehto, jossa potentiaaliset luontovahingon kohteeksi joutuvat alueet olisi erikseen rajattu niin kutsutuksi rajoitetun heikentämiskiellon alueeksi, ks. *Ympäristövastuutoimikunta* 2007, s. 34–35. Tässäkin vaihtoehdossa suojan kohde olisi kuitenkin jäänyt YVD 2.3 artiklan mukaista suppeammaksi, ks. *Kallio 2007*, s. 174–175.

151 Ks. *Suvantola* 2006b, s. 582; *Liukko – Raunio* 2008, s. 41–43.

152 Kuten edellä on todettu, oli käsitys poikkeuksen soveltamisalasta direktiivin täytäntöönpanon aikaan ylipäätään *Naturschutzbund Deutchland* -ratkaisussa vahvistunutta suppeampi, ks. *Suvantola* 2006b, s. 578, 582; *Kallio* 2007, s. 173.

153 *Ympäristöministeriö* 2012, s. 25.

tarkoittamaa luonnonvarojen kestävään käyttöön palautuvaa alueiden hoitamisen standardia, vaan ennemminkin heijastaa edelleen luonnonvarojen käytön ja suojelun välillä perinteisesti tehtyä alueellista kahtiajakoa.[154]

Mahdollistaisivatko kansallisen lain sanamuodot vastuun suojaobjektin ja näin alueellisen soveltamisalan laajentavan, direktiivin tulkintavaikutukseen nojautuvan tulkinnan? Natura 2000 -verkoston ulkopuolisten luontotyyppien esiintymien osalta tulkinnalliset mahdollisuudet tähän näyttävät varsin rajatuilta; tässä ominaisuudessaan luontotyypit jäävät kansallisen täytäntöönpanosääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.[155] Natura 2000 -verkoston ja LSL 79 §:n nojalla erikseen rajattujen tärkeiden esiintymispaikkojen ulkopuolisten lajien elinympäristöjen osalta tämän suuntaisia mahdollisuuksia sen sijaan avautuu, kun otetaan huomioon näiden luontoarvojen lajisuojelua palveleva tarkoitus, luontovahingon määrittelyssä tunnistettu haittavaikutusten *välillinen* aiheutuminen sekä se seikka, että LSL 3 §:n 7 kohdan b alakohdan nojalla lajin yksilöt ja populaatiot kuuluvat luontovahingon piiriin sijaintipaikastaan riippumatta. Lajin elinympäristön huonontuminen olisi siis ainakin periaatteessa ajateltavissa lajin yksilöille ja populaatiolle *välillisesti* aiheutuvina haittavaikutuksina.[156] Tosiasiassa vastuun laajempi kohdentaminen tällaisen tulkinnan nojalla näyttäytyy kuitenkin hyvin vaikeasti ennakoitavana. Tulkinnan olisikin kuitenkin pysyttävä yleisten oikeusperiaatteiden asettamissa rajoissa, eivätkä täysin ennakoimattomat tulkinnat tai *contra legem* -lopputulemat tule kyseeseen.[157] Kokonaisuutena kansallinen lainsäädäntö ei luo sellaisia puitteita, jotka yksin direktiivin tulkintavaikutukseen nojautumalla mahdollistaisivat kaikkien YVD

---

154 Sinänsä huomionarvoista on, että LSL 82 §:ssä säädetään toisesta, ”alueiden normaalia hoitoa” käyttöalaltaan muistuttavasta poikkeuksesta, joka koskee maa- ja metsätalouden harjoittamisesta sekä rakennusten ja laitteiden tarkoituksenmukaisesta käytöstä rauhoitetuille kasvi- ja eläinlajeille aiheutuvaa haittaa. Poikkeussäännös soveltuu vain tietyille eläin- ja kasvilajeille vastoin niiden rauhoitussäännöksiä (LSL 70.1 § ja 74 §) aiheutuvaan haittaan, ja sen ulkopuolelle on rajattu lintudirektiivissä turvatut lintulajit sekä luontodirektiivin nojalla tiukasti suojellut lajit. LSL 82 §:n soveltamista ei ole liitetty lintu- ja luontodirektiivien tavoitekokonaisuuteen, vaan se palautuu ensisijaisesti toiminnanharjoittajalle koituviin kustannuksiin. Säännöksen mukaan rauhoitettujen eläinten ja kasvien häirintää on vältettävä vain siinä määrin kuin se on mahdollista ilman merkittäviä lisäkustannuksia, ks. *HE 76/2022 vp*, s. 219; poikkeuksen soveltamisalasta myös KHO 2015:3.

155 Eri asia on, että lajin elinympäristön ominaisuudessaan jonkin luontotyypin esiintymä voi toki saada suojaa esimerkiksi LSL 79 §:n mukaisesti rajattuna tärkeänä esiintymispaikkana.

156 Ks. haittavaikutusten välillisestä aiheutumisesta direktiivissä myös *Bergkamp – van Bergeijk* 2013a, s. 56–57. Tällaista luontovahinkoa korjaavat toimenpiteet käsittäisivät lajille aiheutuneen haitallisen muutoksen poistamisen joko vahingoittuneella alueella tai muualla tehtävillä toimenpiteillä YVKL 5 §:n mukaisesti.

157 Tulkintavaikutuksen reunaehdoista ks. C-80/86 *Koplinghuis*, kohta 13; C-105/03 *Pupino*, kohta 47, ks. myös *Pölönen* 2007, s. 81–82; *Wennerås* 2007, s. 63–65; *Kokko* 2011, s. 493; *Jans – Vedder* 2012, s. 216; *Roth – Jopen* 2017, s. 337–339.

2.3 artiklan mukaisten luontoarvojen sisällyttämisen toiminnanharjoittajan vastuun piiriin. Kuten seuraavassa ilmenee, eivät täytäntöönpanon ongelmakohdat kuitenkaan rajaudu yksin suojan kohteen ja vastuun alueellisen soveltamisalan määrittelyyn, vaan kansalliseen täytäntöönpanoratkaisuun sisältyy myös muita ympäristövastuudirektiivin tarkoituksen toteutumista supistavia piirteitä.

3.2 Vahinkovastuu suhteessa muuhun unionin ympäristölainsäädäntöön

3.2.1 Soveltamisala ja vahinkovastuun tuottama vähimmäisstandardi

Ympäristövastuudirektiivissä säädetty toiminnanharjoittajien luontovahinkovastuu soveltuu lintu- ja luontodirektiivien suojeluinstrumenttien lisäksi myös unionin muun, erityisesti YVD III liitteessä listatun ympäristölainsäädännön rinnalla. Tällöin kyse on erityisesti YVD 3.1 artiklan a alakohdassa tarkoitetusta, YVD III liitteessä listattuihin toimintoihin soveltuvasta tuottamuksesta riippumattomasta (ankarasta) vastuusta.[158] Konkreettisesti luontovahinkovastuun tällainen soveltamisala tarkoittaa, että vastuun perustavaa luontovahinkoa (”merkittäviä” haittavaikutuksia) voi seurata 1) vahinkotapahtumista, jotka johtuvat unionin muun ympäristölainsäädännön täytäntöönpanevaa kansallista sääntelyä rikkovista toiminnanharjoittajan toimenpiteistä, 2) vahinkotapahtumista toiminnanharjoittajan toimintaan sisältyvinä puhtaina onnettomuustilanteina sekä myös 3) vahinkotapahtumista osana toiminnanharjoittajan tavanomaista, lupaehtojen mukaisesti harjoittamaa toimintaa, jonka haittavaikutuksia ei kuitenkaan riittävästi ole lievennetty.[159] Vastuun soveltuminen myös toiminnanharjoittajan tavanomaisessa, luvanmukaisesti harjoittamassa toiminnassa on nimenomaisesti vahvistettu asiassa C-529/15 *Folk*:

> Asiassa oli kyse vesivoimalaitoksen luvanmukaiseen toimintaan kuuluvan lyhytaikaissäännöstelyn aiheuttamista vedenkorkeuden vaihteluista ja niistä väitetysti aiheutuvasta YVD 2.1 artiklan b alakohdan i alakohdassa tarkoitetusta vesille aiheutuvasta vahingosta. EUTI:lle esitetyt ennakkoratkaisukysymykset koskivat muun muassa ympäristövastuudirektiivin ajallista soveltumista sekä sitä, oliko ympäristövastuudirektiivi esteenä sellaiselle kansalliselle sääntelylle,

[158] Ks. YVD johdanto-osan kohta 8, jonka mukaisesti ankaraan vastuuseen asetettu, ympäristölle ja ihmisten terveydelle riskiä aiheuttava toiminta on yksilöity viittaamalla asiaa koskevaan muuhun unionin lainsäädäntöön, jossa näille toiminnoille ja käytännöille asetetaan vaatimuksia.

[159] Ks. *Suvantola* 2007, s. 31; *Komissio* 2021a, kohdat 17–19; ks. vahinkotapahtumien tyypittelystä myös *Hollo* 2009, s. 495–497.

> jossa ympäristövahingon käsitteen ulkopuolelle suljetaan vahinko, jos kansallisen lainsäädännön mukaisesti myönnetty lupa ”kattaa vahingon”.
>
> Vastauksena ennakkoratkaisukysymyksiin EUTI katsoi ensinnäkin, että ympäristövastuudirektiiviä sovelletaan myös ennen sen voimaantuloa aloitetussa toiminnassa aiheutuviin vahinkoihin niiltä osin, kun tällaisia vahinkoja aiheutuu direktiivin implementointimääräpäivästä (30.4.2007) alkaen, riippumatta toiminnalle tätä päivää ennen kansallisen lain nojalla myönnetystä luvasta.
>
> Vastauksena toiseen kysymykseen ympäristövastuudirektiivin katsottiin olevan esteenä sellaiselle kansalliselle sääntelylle, jossa yleisesti ja automaattisesti suljetaan ympäristövahingon käsitteen ulkopuolelle vahinko jo pelkästään siitä syystä, että kyseisen oikeuden mukaisesti myönnetty lupa kattaa vahingon.[160]

Folk-ratkaisun mukaan ympäristövastuudirektiivi ei siis salli sellaista kansallista sääntelyä, jossa luvanmukaisesti harjoitettu toiminta yleisesti ja automaattisesti suljetaan vastuusäännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Ympäristövastuudirektiivin valossa sellainen toiminta, josta aiheutuu tai uhkaa välittömästi aiheutua direktiivin tarkoittamia merkittäviä haittavaikutuksia, jotka eivät kuulu direktiivissä säädettyjen poikkeusten alaan ja jotka täten ovat siinä tarkoitetulla tavalla merkittäviä, tulee sille myönnetystä luvasta huolimatta voida katsoa lainvastaiseksi.[161] Tarkemmin toiminnanharjoittajan vastuu näissä tilanteissa jakautuu kahdentyyppisin toimimisvelvollisuuksiin, joiden soveltumista tarkastelen lähemmin seuraavassa.

YVD 5.1 ja 6.1 a artikloissa säädetty toiminnanharjoittajan *velvollisuus ehkäistä ja rajoittaa luontovahinkoa* on luonteeltaan yleinen, *Foglemanin* sanoin itseään toteuttava toimimisvelvollisuus[162], joka velvoittaa toiminnanharjoittajan puuttumaan ammatillisen toiminnan ja (uhkaavan) luontovahingon väliseen syy-yhteyteen viipymättä, kun tällaisen vahingon aiheutumisesta lähitulevaisuudessa on vähintäänkin ”riittävä todennäköisyys”.[163] Riittävän todennäköisyyden astetta ympäristövastuudirektiivissä ei ole avattu tarkemmin, mutta oikeuskäytännössä toiminnanharjoittajan toimimisvelvollisuutta on tulkittu ennalta varautumisen periaatteen valossa.[164] Toiminnanharjoittajien laajaan selvilläolovelvollisuuteen kiinnittyvä vastuu siis ohjaa näitä tahoja puuttumaan toiminnan haittavaikutuksiin oman ajankohtaisimman riskituntemuksensa pohjalta tavalla,

---

160 C-529/15 *Folk*, kohdat 13–15, 25, 34. ks. vastuun ajallisesta soveltumisesta myös C-378/08 *ERG ym.*, kohta 43; C-534/13 *Fipa*, kohdat 43–45.

161 C-529/15 *Folk*, kohta 38.

162 *Foglemanin* tarkoittama toimimisvelvollisuuden itseään toteuttava luonne merkitsee, ettei velvollisuuden aktivoituminen edellytä erityisiä toimenpiteitä (kuten määräyksiä tai kieltoja) viranomaisen taholta. *Fogleman* 2006, s. 129–131.

163 Ks. YVD 2.9 artiklassa määritelty vahingon välitön uhka.

164 Yhdistetyt asiat C-379/08 ja C-380/08 *ERG ym.*, kohta 75; ks. myös C-129/16 *Túrkevei Tejtermelő Kft*, kohdat 47, 53; C-297/19 *Naturschutzbund Deutschland*, kohdat 31, 48; vrt. *Wennerås* 2005a, s. 259–260.

jossa varteenotettavien epäilyjen tulisi aina ennemmin johtaa ehkäisevien toimenpiteiden toteuttamiseen kuin tällaisista toimista pidättäytymiseen.[165] Tämä vastuun soveltuminen myös toiminnanharjoittajan tavanomaisessa, luvanmukaisesti harjoittamassa toiminnassa korostaa, ettei toiminnanharjoittajan vastuu toimintansa haittavaikutuksista tyhjenny yksin asianomaiseen lupaan tai muihin viranomaismääräyksiin: kyse on pikemminkin jatkuvasta, toiminnan riskiin ja ammatilliseen luonteeseen perustuvasta, aiheuttamisperiaatteeseen palautuvasta vastuusta.[166] Esimerkiksi *Folk*-tapauksen kaltaisissa olosuhteissa tämä vastuu voisi toteutua siten, että toiminnanharjoittaja oma-aloitteisesti ryhtyy ammatillisesta toiminnastaan aiheutuvia merkittäviä haittavaikutuksia lieventäviin toimenpiteisiin ja tarvittaessa rajoittaa toimintaansa siihen asti, että riittävät lieventämistoimenpiteet on saatettu voimaan.[167]

Toiminnanharjoittajan YVD 7 artiklassa säädetty *velvollisuus luontovahingon korjaamiseen* ei puolestaan ole vastaavanlainen yleinen ja itseään toteuttava toimimisvelvollisuus, sillä YVD 11.2 artiklan nojalla tämän velvollisuuden varsinainen aktualisoituminen edellyttää, että toimivaltainen viranomainen ensin toteaa toiminnanharjoittajan aiheuttaneen luontovahingon.[168] Näiltä osin jäsenvaltioille on myös YVD 8.4 artiklassa jätetty mahdollisuus ottaa käyttöön kahdentyyppisiä niin kutsuttuja toiminnanharjoittajien puolustautumiskeinoja (eng. *'operators' defences'*)[169], jotka tietyin edellytyksin mahdollistavat toiminnanharjoittajan vapauttamisen korjaavia toimenpiteitä koskevasta kustannusvastuusta.[170]

---

165 *Komissio* 2021a, kohta 80; ks. myös *Lee* 2001, s. 382. Näin ennalta varautumisen periaate, joka EU:ssa muutoin ohjaa pääasiassa viranomaispäätöksentekoa (ks. *Kokko – Mähönen* 2015, s. 44–45; *Kokko* 2017b, s. 147–148) on ympäristövastuudirektiivissä suunnattu erityisesti toiminnanharjoittajien toimien ohjenuoraksi.

166 Ks. *Winter ym.* 2008, s. 169; *Hedemann-Robinson* 2015, s. 612–613.

167 *Fogleman* on esittänyt, että esimerkiksi *Folk*-tapauksessa vesivoimatoiminnasta aiheutuvan vahingon ehkäisemiseen ja rajoittamiseen olisi voinut sisältyä kalatien toteuttaminen, sillä sen puuttuminen on ratkaisun tosiseikastossa kuvattu osasyynä vahinkoon, ks. *Fogleman* 2020a, s. 717; C-529/15 *Folk*, kohta 15.

168 Ks. YVD 11.2 artikla; *Winter ym.* 2008, s. 168; *Hedemann-Robinson* 2015, s. 613–614.

169 Ilmaisua puolustautumiskeinot (*'defences')* ei direktiivissä suoraan käytetä, vaan kyse on vahingonkorvausoikeudessa ja oikeuskirjallisuudessa vakiintuneista nimityksistä, jotka kyllä on omaksuttu direktiivin valmistelussa ja sittemmin myös sen täytäntöönpanon seurannassa, ks. esim. *KOM(2000) 66 lopull*., s. 17; *Komissio* 2010, s. 4.

170 Kirjallisuudessa on esitetty eriäviä näkemyksiä siitä, miten YVD 8.3–4 artiklan mukaisten puolustautumiskeinojen hyväksyminen vaikuttaa direktiivin mukaisten toimenpiteiden toteuttamiseen; yhtäältä on esitetty, että puolustautumiskeinot olisivat sovellettavissa vasta toimenpiteiden toteuttamisen jälkeen toiminnanharjoittajalle myönnettävinä korvauksina (ks. esim. *Fogleman* 2006, s. 142–143), toisaalta on katsottu, että poikkeukset on tarkoitettu sovellettaviksi jo ennen toimenpiteiden toteuttamista (ks. esim. *Bergkamp – van Bergeijk* 2013b, s. 89). Asiaan ei ole otettu tarkemmin kantaa komission ohjeistuksissa tai oikeuskäytännössä, eikä poikkeusten soveltamista näiltä osin ole tarkoitus tarkastella tässä artikkelissa.

Puolustautumiskeinoista ensimmäinen, YVD 8.4 artiklan a alakohdan mukainen niin kutsuttu ”lupapuolustus” (eng. ’permit defence’) koskee luontovahinkoja, jotka ovat aiheutuneet sellaisista vahinkotapahtumista (kuten päästöistä), jotka ”täysin vastaavat” luvan ehtoja ja jotka on ”nimenomaisesti sallittu” tällä luvalla, joka on myönnetty tai annettu YVD III liitteen mukaisten unionin lainsäädäntötoimenpiteiden täytäntöönpanemiseksi. Toinen, YVD 8.4 artiklan b alakohdan mukainen niin kutsuttu ”parhaan tunnetun tekniikan noudattamiseen perustuva puolustus” (eng. *’state-of-the-art-defence’*) puolestaan koskee sellaisia vahinkotapahtumia tai jonkin tuotteen käyttötapaa, joiden ei todennäköisesti uskottu aiheuttavan luontovahinkoa sen ajankohdan tieteellisten ja teknisten tietojen perusteella, jona kyseiset tapahtumat tai toiminta tapahtui. Tämä puolustautumiskeino liittyy erityisesti niin kutsuttuihin kehitysriskeihin, joita sisältyy sellaisiin uusiin teknologioihin – esimerkiksi muuntogeenisten organismien kehittelyyn –, joiden vaikutuksista ei välttämättä ole täyttä tietoa niiden käytön aikana.[171] Näiltä osin saman tyyppinen toiminnanharjoittajan puolustautumiskeino on jo ennestään sisältynyt EU:n tuotevastuudirektiiviin.[172]

Oikeuskirjallisuudessa näitä puolustautumiskeinoja on kritisoitu laajalti niiden vastuun ohjaavaa pelotetta heikentävistä seurauksista.[173] Tarkempi katsaus YVD 8.4 artiklan sanamuotoihin osoittaa kuitenkin näiden poikkeamismahdollisuuksien varsin rajatun käyttöalan ja -edellytykset. Useimpien muiden jäsenmaiden tapaan Suomessa on otettu käyttöön YVD 8.4 artiklan a alakohdassa säädetty ”lupapuolustus”, joten jäljempänä teen analyysia erityisesti tämän vaihtoehdon näkökulmasta.[174] Puolustautumiskeinon käyttöalassa ja -edellytyksissä on syytä kiinnittää huomiota erityisesti kolmeen seikkaan.

Ensinnäkin YVD 8.4 artiklassa säädetyt puolustautumiskeinot eivät rajoita vastuun soveltumista sinänsä, vaan ainoastaan antavat toiminnanharjoittajalle työkaluja korjaamisvastuun kustannuksilta puolustautumiseen kansallisessa

---

171 *Wilde* 2006, s. 264–267*; Gouritin* 2016, s. 248–250; ks. myös *Fogleman* 2013, s. 147.

172 Neuvoston direktiivi 85/374/ETY, annettu 25 päivänä heinäkuuta 1985, tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, 7 artiklan a alakohta, jonka mukaan mukaan ”[v]almistaja ei ole tämän direktiivin mukaan vastuussa, jos hän näyttää, että laskettaessa tuote liikkeelle tieteellisen ja teknisen tiedon taso ei ollut sellainen, että puutteellinen turvallisuus olisi voitu havaita”.

173 Esimerkiksi *Foglemanin* ja *Stavangin* mukaan YVD 8.4 artikla ei toteuta aiheuttamisperiaatetta vaan on jopa sen vastainen mahdollistaessaan luontovahinkoa aiheuttaneen toiminnanharjoittajan vapauttamisen korjaamisvastuusta. *Stavang* 2010, 199–200; *Fogleman* 2013, s. 141; ks. myös esim. *Lennan* 2021, s. 30–31. Puolustautumiskeinojen käyttöala ja -edellytykset olivat yksi keskeisimmistä kiistakapuloista myös ympäristövastuudirektiivin valmistelussa, ks. ehdotuksista *Wennerås* 2005b, erit. s. 171–174. *Gouritin* 2016, s. 264–270; *Masieri* 2021, s. 40–41.

174 Ks. puolustautumiskeinojen käyttöönotosta eri jäsenmaissa *KOM(2010) 581 lopull.*, s. 4.

vastuun toimeenpanomenettelyssä.[175] YVD 8.4 artiklan puolustautumiskeinoja ei siis tule sekoittaa esimerkiksi YVD 4 artiklassa säädettyihin yleisiin soveltamisalarajauksiin[176], eikä toisaalta myöskään tämän artikkelin johdannossa mainittuun, direktiivin valmistelussa esillä olleeseen laveampaan, soveltuvan sääntelyn noudattamiseen perustuvaan rajaussäännökseen.[177] YVD 8.4 artiklan puolustautumiskeinojen sisällölliset edellytykset eivät sanamuotojensa puolesta katakaan esimerkiksi sellaisia äkillisiä ja yllättäviä onnettomuustilanteita, joita ammatillisessa toiminnassa voi aiheutua sääntelyn ja lupamääräysten noudattamisesta huolimatta.[178] Tarkoituksena on, että näiltä osin ankara vastuu edelleen ohjaa ammatillisesti toimivia toiminnanharjoittajia varautumaan toimintansa onnettomuusriskeihin ennalta, esimerkiksi asianmukaisin vakuutuksin.[179]

Toiseksi puolustautumiskeinoista hyötyäkseen toiminnanharjoittajan on kussakin yksittäistapauksessa osoitettava, että vahinko on syntynyt olosuhteissa, jotka täyttävät YVD 8.4 artiklan kahdessa alakohdassa tarkemmin asetetut edellytykset. Kun kyse on toiminnanharjoittajan vastuuta rajaavista poikkeuksista, on näiden edellytysten täyttymistä tulkittava suppeasti.[180] Esimerkiksi YVD 8.4 artiklan a alakohdan mukaisen ”lupapuolustuksen” hyväksyminen edellyttää täten, että vahinkotapahtuma (kuten päästö) on todella nimenomaisesti

---

175 Ks. *Bergkamp – van Bergeijk* 2013b, s. 92; C-529/15 *Folk*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, kohdat 48, 52.

176 YVD 4 artiklassa kokonaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu muun muassa tietyt *force majeure* -tyyppiset poikkeustilanteet (kuten aseelliset konfliktit ja poikkeukselliset, väistämättömät ja hallitsemattomat luonnonilmiöt), tiettyjen kansainvälisten merikuljetuksia ja ydinvastuuta koskevien sopimusten (lueteltu YVD IV ja V liitteissä) piiriin kuuluvat vahingot sekä kansallisessa puolustustarkoituksessa toteutetut toimet.

177 *KOM(2002) 17 lopull*., perustelujen kohdassa 51 kuvatut muutokset; ks. myös *Bergkamp – van Bergeijk* 2013b, s. 91.

178 Kuten *Roller* toteaa, eivät tällaiset tilanteet jo luonteensa vuoksi voi olla esimerkiksi ”luvassa nimenomaisesti sallittuja”, *Roller* 2006, s. 139.

179 Vahinkovastuusääntelyn tarkoituksena on siis osaltaan luoda markkinoita direktiivissä tarkoitettuja vahinkoja kattaville vakuutuksille, joiden avulla ammatillisen toiminnan haitallisia ympäristövaikutuksia voitaisiin kattavammin ottaa huomioon näiden toimintojen kustannusrakenteessa, ks. *KOM(2002) 17 lopull*., perustelujen kohta 4; *Fogleman* 2015, s. 196–199. YVD 14 artiklassa jäsenvaltioita on myös erikseen ohjattu edistämään rahoitusvakuuksien ja muiden varautumisjärjestelmien kehittämistä, jotta toiminnanharjoittajat voivat asianmukaisesti varautua onnettomuustyyppisiin vahinkoihin ennalta, ks. *Bockes* 2006, s. 31. Ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanon seurantatietojen mukaan esimerkiksi Suomessa monet liikkeeseenlaskijat tarjoavat ympäristövahinkoja kattavia vakuutusinstrumentteja. Vaikka ympäristövakuutusmarkkinoita ei edelleenkään ole pidetty kovin kehittyneinä, on kysynnän todettu kuitenkin kasvavan tasaisesti, *Komissio* 2022, s. 49.

180 Muu olisi omiaan vähentämään vastuun ohjaavaa tehoa ja ympäristövastuudirektiivin oikeudenmukaiseksi katsomaa kustannusjakoa, ks. asia C-378/08 *ERG ym.* julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, kohta 99; *Gouritin* 2016, s. 263–264.

ollut sallittu toimintaa koskevassa luvassa.[181] Viittaus luontovahingon syy-yhteysketjun alkupäähän – vahinkotapahtumiin, eikä varsinaisiin lajeille ja luontotyypeille aiheutuviin haittavaikutuksiin – antaa ymmärtää, että puolustus olisi hyväksyttävissä olosuhteissa, joissa vahinkotapahtumien haittavaikutuksia ei täysin ole tunnistettu ennalta, vaan vasta myöhemmin ne havaitaan ympäristövastuudirektiivin tarkoittamalla tavalla merkittäviksi.[182] Kuitenkaan sellaisiin vahinkotapahtumiin, joihin luvassa viitataan vain epämääräisesti tai joita luvassa ei itseasiassa lainkaan mainita, ei poikkeusta tulisi soveltaa.[183] Tarkoituksena on, että nämä reunaehdot osaltaan ohjaavat toiminnanharjoittajia tavoittelemaan mahdollisimman täsmällisiä ja tarkkoja lupamääräyksiä, joiden suoja lähtökohtaisesti voidaan olettaa epätarkkoja ja tulkinnanvaraisia lupamääräyksiä laadukkaammaksi.[184]

Kolmanneksi toiminnanharjoittajan on puolustautumiskeinosta hyötyäkseen vielä erikseen osoitettava, ettei ole toiminut huolimattomasti tai tuottamuksellisesti. YVD 8.4 artiklassa asianmukaista huolellisuutta koskeva näyttötaakka on siis nimenomaisesti asetettu toiminnanharjoittajalle tavalla, joka erottaa asetelman tuottamusvastuun tavanomaisista lähtökohdista.[185] Näin ympäristövastuudirektiivin tarjoamat puolustautumiskeinot eroavat myös edellä mainitusta tuotevastuudirektiivin mukaisesta puolustautumiskeinosta, johon vastaavanlaista huolellisuuden osoittamista koskevaa lisäedellytystä ei sisälly.

Juuri tästä asianmukaisen huolellisuuden osoittamista koskevasta vaatimuksesta muodostuu myös luontovahinkovastuun YVD 8.4 artiklassa tuottama erityinen *vähimmäisstandardi*. Systeemisesti tulkiten YVD 8.4 artiklassa tehty ero lupaehtojen ja muun soveltuvan sääntelyn noudattamisen sekä toiminnanharjoittajan asianmukaisen huolellisuuden välillä nimittäin osoittaa, ettei

---

181 Ks. *Bergkamp – van Bergeijk* 2013b, s. 91–92; *Fogleman* 2013, s. 141–142. Näin rajattua puolustautumiskeinoa voidaan myös perustella sillä, että päinvastainen tilanne olisi omiaan heikentämään kannusteita lupaehtojen noudattamiseen, kun edes vahinkotapahtumalle saatu nimenomainen lupa ei suojaisi toiminnanharjoittajaa vastuulta. Voidaan myös kysyä, olisiko kohtuullista asettaa toiminnanharjoittajaa automaattisesti ympäristövastuudirektiivin mukaiseen vahinkovastuuseen sellaisesta vahinkotapahtumasta, jonka toiminnalle myönnetty lupa on nimenomaisesti sallinut, ks. *Bergkamp – van Bergeijk* 2013b, s. 90.

182 Tulkitsen direktiivin sanamuotoja näiltä osin siis hieman laveammin kuin *Hollo* katsoessaan, että YVD 8.4 artiklan ”[t]arkoituksena näyttäisi olevan, että ainoastaan ennakoidut päästöt vaikutuksineen olisivat vastuun rajoitusperusteena, ei sitä vastoin sellaiset tilanteet, joita lupaa myönnettäessä ei ole riittävästi selvitetty ja katettu asianmukaisin lupamääräyksin”. *Hollo* 2014, s. 6.

183 Ks. *Bergkamp – van Bergeijk* 2013b, s. 91–92; *Roller* 2006, s. 139.

184 Ks. *Bergkamp – van Bergeijk* 2013b, s. 92; *Fogleman* 2013, s. 141–142.

185 Vahingonkorvausoikeudessa sopimusvastuun ulkopuolella lähtökohtana on vastuun perustavaa tuottamusta koskevan näyttötaakan kuuluminen vastuuseen vetoavalle taholle, ks. *Ståhlberg – Karhu* 2020, s. 51–52.

jälkimmäinen (huolellisuus) automaattisesti seuraa ensiksi mainitusta (lupaehtojen ja sääntelyn noudattaminen).[186] Viranomaisen ei siis tule hyväksyä toiminnanharjoittajan vetoomusta puolustautumiskeinoon suoraan sillä perusteella, että vahinkotapahtuma on ollut esimerkiksi luvassa nimenomaisesti sallittu, vaan toiminnanharjoittajan on vielä tämän ehdon täyttämisen *lisäksi* kyettävä kussakin yksittäistapauksessa osoittamaan, että on noudattanut asianmukaista huolellisuutta.[187] Vahinkovastuusääntely tuottaa siis näiltäkin osin toiminnanharjoittajia koskevan muun sääntelyn rinnalle uuden, omanlaisensa huolellisuusstandardin, jonka tehtävänä on osaltaan ohjata toiminnanharjoittajia tarpeellisiin (myös edellä kuvattuihin YVD 5.1 artiklassa ja 6 artiklan a alakohdassa tarkoitettuihin) ehkäiseviin toimiin näiden omaan riskituntemukseen tukeutuen. Vaatimus tällaisesta huolellisuudesta voi hyvinkin asettaa toiminnanharjoittajalle toiminnan lupaehdoissa tai toimintaa koskevassa muussa sääntelyssä kulloinkin edellytettyä myös pidemmälle meneviä käyttäytymisen vaatimuksia.

3.2.2 Vahinkovastuun tarkoituksen toteutuminen suomalaisessa täytäntöönpanossa

3.2.2.1 Lähtökohdat

Edellä olen kuvannut, kuinka YVD III liitteessä listattuihin toimintoihin liitetty luontovahinkovastuu soveltuu toiminnanharjoittajiin myös näiden noudattaessa kyseisiä toimintoja koskevaa unionin muun ympäristölainsäädännön täytäntöönpanevaa kansallista sääntelyä. Toimintaa koskevan luvan tai muun sääntelyn noudattaminen ei siis automaattisesti suojaa toiminnanharjoittajaa ympäristövastuudirektiivissä säädetyltä vahinkovastuulta. Samalla YVD 8.4 artiklassa tarjotut, käyttöedellytyksiltään rajatut puolustautumiskeinot tuottavat toiminnanharjoittajille uuden, toimintaa ohjaavan luvan ja muun sääntelyn rinnalla toimivan huolellisuusstandardin. Tarkoituksena on, että tällainen lupaehtojen ja muun sääntelyn noudattamisesta nimenomaisesti erotettu huolellisuusstandardi täydentää ammatillisen toiminnan ohjausta dynaamisena, toiminnanharjoittajan omaan, ajankohtaisimpaan riskituntemukseen sekä ennalta varautumiseen tukeutuvana standardina, joka voi edellyttää toiminnanharjoittajalta myös staattisen ympäristösääntelyn vaatimustasoa pidemmälle meneviä

[186] Tässä yhteydessä huomattavaa on, ettei lupapuolustus vaikuta toiminnanharjoittajan velvollisuuteen toteuttaa edellä kuvattuja ehkäiseviä ja rajoittavia toimenpiteitä. Ks. *Gouritin* 2016, s. 263; *Fogleman* 2020a, s. 711; *Masieri* 2021, s. 42.

[187] Ks. vastaavasti C-529/15 *Folk*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, kohta 52; ks. myös *Lee* 2016, s. 68–69.

suojatoimenpiteitä.[188] Kansallisen viranomaisen on tapauskohtaisesti arvioitava, onko luontovahinkoa luvanmukaisessa toiminnassaan aiheuttanut ja puolustautumiskeinoon vetoava toiminnanharjoittaja toiminut asianmukaisen huolellisesti: jos näin ei ole, ei lupapuolustusta tule hyväksyä, vaan toiminnanharjoittava on vastattava luontovahingon korjaamisesta.

Suomessa luontovahinkovastuun suojan kohdetta ja alueellista soveltamisalaa koskevasta (edellä jaksossa 3.2.2 käsitellystä) täytäntöönpanovajeesta luonnonsuojelulaissa seuraa, ettei toiminnanharjoittajien vastuu voi toteutua aivan edellä kuvatussa laajuudessa.[189] Luonnonsuojelulain niin kutsutun läpäisyvaikutuksen ansiosta minkään muun lain nojalla myönnetty lupa ei toisaalta poista luonnonsuojelulain velvoittavuutta.[190] Kuten edellä on kuvattu, Suomessa YVD III liitteessä listattuja toimintoja koskeva luontovahinkovastuu ei kuitenkaan synny luonnonsuojelulain, vaan muiden näitä toimintoja kansallisesti sääntelevien sektorilakien – ympäristönsuojelulain, vesilain ja geenitekniikkalain – nojalla.[191] Näissä sektorilaeissa ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpano on mukautettu lakien aiempaan systematiikkaan ja aineellisoikeudelliseen sisältöön sekä perinteeseen. Seurauksena luontovahinkovastuun ja sen tuottaman huolellisuusstandardin toteuttamisedellytykset riippuvat olennaisesti haittavaikutusten aiheutumisen tavasta. Seuraavassa tuon esille kansallisen täytäntöönpanoratkaisun ongelmakohtia kunkin sektorilain osalta sekä arvioin mahdollisen tulkintavaikutuksen ulottuvuutta näiltä osin.

188 Ks. *Lee* 2001, s. 382.

189 Lisäksi oman rajoitteensa vastuun ajalliselle soveltumiselle Suomessa tuo direktiivin yli kahdella vuodella myöhästynyt täytäntöönpano; YVKL 18 §:n nojalla lain vastuusäännöksiä sovelletaan direktiivin mukaisen päivämäärän (30.4.2007) sijaan vasta 1.7.2009 alkaen aiheutuviin luontovahinkoihin. Ks. myöhästyneen täytäntöönpanon osalta ratkaisu C-328/08 *komissio v. Suomi*. EUTI:n oikeuskäytännön valossa kansallisten viranomaisten on kuitenkin jo direktiivin hyväksymisestä alkaen tullut tulkita kansallista lakia direktiivin tarkoituksen toteutumista tukevalla tavalla, ks. näiltä osin *Kokko* 2011, s. 501; *Jans – Vedder* 2012, s. 187–188.

190 Toiminnanharjoittajalle jonkin muun lain nojalla myönnetty lupa ei siis voi oikeuttaa luonnonsuojelulain vastaista toimintaa, ks. *Suvantola* 2006a, s. 157–158; *Hollo* 2009, s. 413–414; *Kokko* 2017, s. 57. Läpäisyvaikutuksen johdosta ELY-keskuksen tulee tarvittaessa velvoittaa toiminnanharjoittaja luopumaan luonnonsuojelulain vastaisista toimista ja mahdollisesti myös oikaisemaan luonnonsuojelulain vastainen tila (ks. esim. tapaukset KHO 2016:184; KHO 2022:37, joissa kyse oli lainvoimaisiin vesitalouslupiin perustuvista, mutta sittemmin luonnonsuojelulain vastaisiksi todetuista toimista).

191 Ks. edellä jakso 2.1.

3.2.2.2 Vahinkovastuu ympäristönsuojelulain nojalla

Ympäristönsuojelulaissa toiminnanharjoittajat on asetettu vastuuseen päästöperäisestä pilaantumisesta johtuvista luontovahingoista. Vastuusta säädetään yhtäältä yleisenä pilaantumisen torjuntavelvollisuutena YSL 14 §:ssä[192] sekä toisaalta velvollisuutena luontovahingon korjaamiseen YSL 176 §:ssä.[193] Toiminnanharjoittajan yleisenä velvollisuutena pilaantumisen torjuntavelvollisuus koskee kaikkia toiminnanharjoittajia ympäristöluvan noudattamisesta riippumatta: se siis velvoittaa toiminnanharjoittajan tarpeellisiin pilaantumisen torjuntatoimenpiteisiin paitsi toiminnassa aiheutuvissa äkillisissä onnettomuuksissa, myös silloin, jos ympäristöluvan mukaisen toiminnan normaalit päästöt aiheuttavat tai uhkaavat aiheuttaa LSL 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettua luontovahinkoa.[194]

YSL 176 §:n mukainen toiminnanharjoittajan korjaamisvelvollisuus puolestaan voi koskea yhtäältä lainvastaisesti toimien aiheutettua luontovahinkoa (YSL 176.1 §), toisaalta ”onnettomuuden tai muun ennakoimattoman syyn seurauksena” aiheutunutta luontovahinkoa (YSL 176.2 §[195]). Jälkimmäisiä tilanteita voivat olla esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetuksissa (mainittu YVD III liitteen 8 kohdassa) tapahtuvat onnettomuudet.[196] YSL 176.2 §:ssä ilmaistu ”en-

---

192 Aiemmassa ympäristönsuojelulaissa (VYSL 98/2000) pilaantumisen torjuntavelvollisuudesta säädettiin 5.2 §:ssä.

193 Vastaavasti VYSL 84a §.

194 Täytäntöönpanosääntelyn perustelujen mukaan säännös soveltuu direktiivin tarkoittaman pinta- tai pohjaveteen ja maaperään kohdistuvan välittömästi uhkaavan pilaantumisvahingon ehkäisemiseen ja seurausten rajoittamiseen, *HE 228/2008 vp,* s 42. Ympäristönsuojelulain uudistuksessa säännös kytkettiin myös direktiivilaitoksia koskeviin velvoitteisiin, mistä johtuen säännöksen asema lain systematiikassa on muuttunut aiemmasta. Aiempi VYSL 5.2 § kytkeytyi ”ympäristön pilaantumisen tai sen välittömän uhan aiheuttamiseen” (ks. *Nyholm* 2015, s. 350–351), kun taas nykymuodossaan YSL 14 § on kytketty toiminnasta aiheutuvaan tai välittömästi uhkaavaan terveyshaittaan tai merkittävään (YSL 5.1 §:n 2 kohdassa tarkoitettuun) pilaantumiseen, eli käytännössä siis lainvastaisiin seurauksiin. Yleisenä velvollisuutena säännöksen soveltumistapa on ymmärrettävissä saman tyyppisenä kuin YSL 16–17 §:ien maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltojen asetelma, jossa nämä yleiskiellot perustavat hallintopakon kohdentamisen myös ympäristöluvan mukaisesti harjoitettuun toimintaan, jos toiminnan havaitaan aiheuttavan kieltojen tarkoittamia seurauksia, ks. *HE 214/2013 vp,* 95–96; *Nyholm* 2015, s. 326.

195 Aiemmin vastaavat lainkohdat olivat VYSL 84.1 ja 84.2 §:t.

196 *HE 228/2008 vp,* s. 48. Näitä tilanteita silmällä pitäen vaarallisten aineiden kuljetuksia koskevan lain (VVakL 719/1994) 23 d §:ssä on linkkisäännös YSL 176.2 §:ään. 1.9.2023 voimaan tulleessa uudessa laissa vaarallisten aineiden kuljetuksista (VakL 541/2023) vastaava linkkisäännös on 147 §:ssä, ks. *HE 220/2021 vp,* s. 184–185. Tiettyä epäjohdonmukaisuutta ympäristönsuojelulain täytäntöönpanosäännösten kokonaisuuteen seuraa siitä, että YSL 14 §:n mukainen pilaantumisen torjuntavelvollisuus kytkeytyy lainvastaisiin seurauksiin, kun taas tällaisen ehkäisemisen epäonnistuessa aiheutuvan luontovahingon korjaamisvastuu ei YSL 176.2 §:ssä enää edellytäkään lainvastaisuutta. Epäjohdonmukaisuuteen huomiota myös kiinnittänyt *Nyholm* on tosin katsonut, että YSL 176.2 §:ään (VYSL 84.2 §) sisältyisi implisiittinen kielto aiheuttaa luontovahinkoa. *Nyholm* 2015, s. 322.

nakoimattomuus" on kuitenkin ymmärrettävä siten, että säännöksen tarkoittamina haittavaikutuksina voivat tulla kyseeseen myös sinänsä ympäristöluvan mukaiset sellaiset päästöt, joiden haittavaikutuksia luvassa ei ole osattu riittävästä ottaa huomioon, mutta jotka sittemmin osoittautuvat LSL 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettujen luontoarvojen kannalta "merkittäviksi".[197] Lähtökohtana on kuitenkin päästämiseltä edellytettävä lupa: esimerkiksi edellä kuvatussa ratkaisussa KHO 2022:71 laitoksen toimintahäiriön vuoksi aiheutunutta, lupamääräykset merkittävästi ylittänyttä päästöä pidettiin YSL 176.1 §:n mukaisena lainvastaisena vahinkotapahtumana, ei YSL 176.2 §:n mukaisesti ennakoimattomana tai onnettomuutena.[198] Samaten YSL 16–17 §:n mukaiset maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellot ovat siten ankaria, että niissä tarkoitettu pilaaminen on siihen johtavasta syystä riippumatta katsottava ympäristönsuojelulain vastaiseksi.[199] Mikäli luontovahingon aiheuttaminen tulkittaisiin näissä säännöksissä kielletyksi pilaamiseksi, näyttäisi muu kuin ympäristönsuojelulain vastaisesti aiheutettu vahinko viittaavan lähinnä pintavesiin tai ilmaan kohdistuviin vaikutuksiin, jotka aiheutuvat onnettomuudesta tai muutoin ennakoimattomasti.

Ympäristönsuojelulain mukaisessa hallintomenettelyssä toiminnanharjoittajalla voi olla mahdollisuus vedota Suomen käyttöön ottamaan, YVD 8.4 artiklan a alakohdan mukaiseen "lupapuolustukseen", josta kansallisesti on säädetty YVKL 12 §:ssä. Suomessa puolustautumiskeinoa ei kuitenkaan ole otettu käyttöön korjaamisvastuusta kokonaan vapauttavassa muodossa, vaan YVKL 12 §:n soveltaminen mahdollistaa ainoastaan kustannusvastuun kohtuullistamisen.[200] Kuten Hollo toteaa[201], on YVKL 12 § kuitenkin muotoiltu ympäristövastuudirektiiviä laveammin sanankääntein: säännöksen mukaan vastuun kohtuullistaminen edellyttää, että toiminnanharjoittaja osoittaa toimineensa huolellisesti sekä että 1) vahinko johtuu vahinkotapahtumasta, joka vastaa toiminnalle myönnetyn luvan ehtoja tai viranomaisen muuta päätöstä, ja että 2) vahingon aiheuttaneessa toiminnassa on noudatettu toimintaa koskevan lainsäädännön velvoitteita.

Alun perin nämä YVKL 12 §:n edellytykset oli säädetty myös toisilleen vaihtoehtoisiksi.[202] Lain perusteluissa ratkaisua on selitetty ennen muuta sillä, ettei säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle ole haluttu rajata kuljetuksissa

---

197 Ks. *HE 228/2008 vp*, s. 43.

198 KHO 2022:71, kohta 67.

199 Jos vahingon seuraukset ilmenevät maaperän tai pohjaveden pilaantumisena, tulevat sovellettaviksi myös YSL 14 luvun puhdistamisvastuuta koskevat säännökset, ks. *HE 228/2008 vp*, s. 44. Toiminnanharjoittajan YSL 178 §:n mukaisen ilmoitusvelvollisuuden ohella soveltua voivat myös YSL 120 §:n, 123 §:n ja 134 §:n mukaiset ilmoitusvelvollisuudet.

200 Ks. *HE 228/2008 vp*, s. 35.

201 *Hollo* 2014, s. 5–6.

202 Ks. *HE 228/2008 vp*, s. 53, jossa kohtuullistamisen kaksi edellytystä on yhdistetty toisiinsa tai-konjunktiolla.

aiheutuvia äkillisiä onnettomuuksia.[203] Kuten edellä on kuvattu, on YVD 8.4 artiklan a alakohdan mukaisella lupapuolustuksella kuitenkin tarkoitettu tarjota huolellisesti toimineelle toiminnanharjoittajalle mahdollisuus vapautua korjaamisvastuun kustannuksista vain niissä tapauksissa, joissa vahinkotapahtuman (esimerkiksi päästön) aiheuttaminen on nimenomaisesti ollut toimintaa koskevan luvan sallima.[204] Lupapuolustuksen tarkoituksena ei siis ole ollut rajata toiminnanharjoittajan vastuuta muissa vahinkotilanteissa, kuten äkillisissä ja kertaluonteisissa onnettomuustilanteissa. Tarkoituksena on, että puolustautumiskeinon käyttöönotosta riippumatta ankara vastuu ohjaa toiminnanharjoittajat varautumaan ennalta tällaisiin onnettomuustilanteisiin aiheuttamisperiaatteen mukaisesti, esimerkiksi toimintaa koskevin vakuutuksin.

Komissio onkin ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanon valvonnassaan sittemmin pitänyt YVKL 12 §:n sanamuotoja direktiivin tarkoituksen vastaisina, minkä johdosta pykälän kaksi edellytystä on jälkikäteen muutettu vaihtoehtoisista kumulatiivisiksi.[205] Ympäristövastuudirektiivin tarkoitus ja sanamuoto huomioon ottaen YVKL 12 §:ssä asetettuja edellytyksiä tulisi nykymuodossaankin tulkita suppeasti. Tulkintavaikutuksen johdosta säännöksen tarkoittama kustannusten kohtuullistaminen voisi tulla kyseeseen vain silloin, kun vahinkotapahtuma (kuten päästö) on todella sallittu toimintaa koskevassa luvassa tai muussa päätöksessä.[206] Esimerkiksi äkillisistä ja kertaluonteisista kuljetusonnettomuuksista johtuvat päästöt eivät jo luonteensa vuoksi voi olla tällaisia vahinkotapahtumia. Niissä tilanteissa, joissa vahinkotapahtuma on nimenomaisesti ollut sallittu luvassa tai muussa viranomaispäätöksessä, ja jotka täten kuuluvat puolustautumiskeinon soveltamisalaan, tulee toiminnanharjoittajan kyetä lisäksi osoittamaan asianmukainen huolellisuutensa direktiivin huolellisuusstandardin mukaisesti. Vain tällöin voisi YVKL 12 §:n mukainen kustannusten kohtuullistaminen siis tulla kyseeseen.

---

203 *HE 228/2008 vp*, s. 35, 48.

204 Käytännössä lupapuolustuksen soveltuvuuden selvittäminen edellyttäisi lupamääräysten sanamuotojen ja tarkoituksen, sekä mahdollisesti myös niitä taustoittavan lupahakemuksen tulkintaa, sillä Suomessa ympäristölupahakemuksessa ilmaistut tiedot katsotaan osaksi toiminnanharjoittajalle myönnetyn ja tätä velvoittavan ympäristöluvan kokonaisuutta, joka määrittelee toiminnan harjoittamisen edellytykset, ks. *Kuusiniemi ym.* 2015, s. 167; lupamääräyksistä myös *Kuusiniemi* 1992, s. 466–467; *Nyholm* 2015, s. 291–296.

205 *HE 214/2013 vp*, s. 186. Ympäristönsuojelulain uudistuksen yhteydessä YVKL 12 §:n alakohtia alun perin yhdistänyt tai-konjunktio on täten korvattu ja-konjunktiolla.

206 Muiden kuin YVD III liitteessä lueteltujen toimintojen osalta poikkeusta voidaan ympäristövastuudirektiivin estämättä tulkita laveammin, sillä näiden toimintojen ankaraa vastuuta direktiivissä ei edellytetä.

3.2.2.3 Vahinkovastuu vesilain nojalla

Vahinkovastuun tuottama huolellisuusstandardi ei koske vain päästöperäistä pilaamista, vaan myös eräitä muita toimintoja, kuten vesipuitedirektiivissä luvanvaraiseksi säädettyä patoamista ja vedenottoa (YVD III liitteen 6 kohta). Ympäristövastuudirektiivin valossa molemmat toiminnot voivat tavanomaisestikin harjoitettuina sisältää vahinkotapahtumia, joista aiheutuvat haittavaikutukset kohoavat direktiivissä tarkoitetulla tavalla merkittäviksi, jos niitä ei ole vähennetty asianmukaisin ja riittävin lieventämistoimenpitein.[207] Näitä toimintoja koskevat vastuusäännökset on Suomessa lisätty vesilakiin (VL 14:6–7).[208]

Vesilaissa luontovahinkovastuun täytäntöönpanosäännökset on sijoitettu pakkokeinoja koskevaan VL 14 lukuun siten, että näitä VL 14:6–7 säännöksiä sovelletaan VL 14:4:n säännönmukaisen hallintopakon lisäksi. Näin mainitut täytäntöönpanosäännökset soveltuvat vain sellaiseen vedenottoon tai patoamiseen, joka on vesilain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaista. Lain esitöiden mukaan tämä tarkoittaa, että vesilain vastuusäännökset soveltuvat vain tilanteissa, joissa toiminnalle ei ole haettu vesilain edellyttämää lupaa tai joissa on toimittu myönnetyn luvan vastaisesti.[209] Tämän vesilain järjestelmässä omaksutun täytäntöönpanotavan taustalla on ajatus siitä, että erityisesti silloin, kun luontovahinkoa on aiheutettu ilman lupaa tai luvanvastaisella toiminnalla, voi vesilakiin jo ennestään sisältynyt säännönmukainen hallintopakko johtaa tehokkaampaan vireillepanijan oikeussuojaan ja ennallistamiseen kuin direktiivipohjainen vahinkovastuusääntely.[210] Ongelmana on, että näin toteutetussa täytäntöönpanossa jäävät kokonaan tunnistamatta tilanteet, joissa luontovahinkoa aiheutuu lainvoimaisen vesitalousluvan ehtojen noudattamisesta huolimatta ja joissa vahinkovastuun erityinen huolellisuustandardi voisi täten edellyttää toiminnanharjoittajalta luvassa edellytettyä pidemmälle meneviä suojatoimenpiteitä.[211] Vesilaissa esitetystä täytäntöönpanotavasta johtuen lupaehtojen noudattaminen ei siis tarjoa toiminnanharjoittajalle vain mahdollisuutta puolustautua vastuun toimeenpanomenettelyssä, vaan sen sijaan lupaehtojen noudattaminen

---

[207] Esimerkiksi *Folk*-tapauksessa tällaisia vahinkotapahtumia olisivat voineet olla vesivoimalaitoksen normaaliin toimintaan kuuluneet toistuvat vedenkorkeuden vaihtelut, ks. C-529/15 *Folk,* kohta 15.

[208] Aiemmassa vesilaissa (VVL 264/1961) vastaavat säännökset olivat VVL 21:3 c–d:ssä.

[209] *HE 228/2008 vp,* s. 45–46 ja nykyisen vesilain osalta *HE 277/2009 vp,* s. 171.

[210] *Vihervuori* 2013, V.2, Menettely ympäristövastuu- ja luontovahinkoasioissa.

[211] Ks. *HE 228/2008 vp,* s. 45–46, jossa on esitetty eräänlainen kehäpäätelmä: ”[y]mpäristövastuudirektiivin tarkoittamaa vahinkoa ei käytännössä voitaisi aiheuttaa sellaisella vesilain soveltamisalaan kuuluvalla toimenpiteellä, joka ei lain mukaan olisi luvanvarainen. Lain mukaista lupaa ei myöskään voida antaa toiminnalle, josta direktiivin tarkoittama vahinko voisi aiheutua.”

estää kokonaan toiminnanharjoittajan velvollisuuksien soveltumisen vesilain nojalla. Vesilain osalta suomalainen täytäntöönpano vastaa näin pitkälti asetelmaa, jonka EUTI on edellä kuvatussa *Folk*-ratkaisussa todennut ympäristövastuudirektiivin vastaiseksi.[212]

Eroa, joka luontovahinkovastuun täytäntöönpanossa vallitsee yhtäältä ympäristönsuojelulain ja toisaalta vesilain välillä, selittävät pitkälti lakien erilainen tausta ja siihen liittyvä ympäristön (päästöperäisen) pilaamisen ja muun (haitallisen) muuttamisen välillä aiheuttajan vastuussa perinteisesti tehty ajatuksellinen kahtiajako.[213] Ympäristönsuojelulaissa luontovahinkovastuun täytäntöönpanevat säännökset kiinnittyvät osaksi varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteita toteuttavien toiminnanharjoittajan yleisten velvollisuuksien kokonaisuutta ja ovat siten yhteydessä toiminnanharjoittajille kuuluvaan laajaan selvilläolovelvollisuuteen (YSL 6 §), pilaantumisen ehkäisy- ja rajoittamisvelvollisuuteen (YSL 7 §) ja ennaltavarautumisvelvollisuuteen (YSL 15 §).[214] Sen sijaan vesilaissa vastuusäännökset kiinnittyvät juuriltaan vesitalousoikeudelliseen järjestelmään, jossa ympäristönäkökohtia on jo pitkään kyllä otettu huomioon, mutta jossa lain päätarkoituksena on sovittaa yhteen erityyppisiä vesien käyttöön liittyviä intressejä.[215] Tässä kontekstissa vedenottoon ja patoamiseen saatu vesitalouslupa tuottaa haltijalleen olennaisesti ympäristölupaa vahvemman oikeussuojan.[216] Luontovahinkovastuun täytäntöönpanossa tähän vahinkovastuun huolellisuusstandardin ja kansallisen lain perinteiden väliseen jännitteeseen ei

---

212 C-529/15 *Folk*, kohdat 27, 34, C-529/15 *Folk* julkisasiamiehen ratkaisuehdotus, kohdat 34, 44–45. Ks. myös asia C-6/04, *komissio v. Iso-Britannia;* kohdat 109–113, jossa kansallisella tasolla edellytettyä lainvastaisuutta on arvioitu luontodirektiivien suojeluvelvoitteiden täytäntöönpanon kontekstissa.

213 Ks. *Vihervuori* 1993, s. 34; *Kuusiniemi* 2001, s. 257–258, jossa käsiteltynä aiheuttamisperiaatteeseen sovellettu, yhtäältä ympäristön pilaamista ja toisaalta muunlaista haitallista muuttamista koskeva kahtiajako liittyy myös käytönrajoitusten mahdolliseen korvattavuuteen.

214 *HE 84/1999 vp*, s. 87; *HE 214/2013 vp*, s. 89, 95, 98. Yleisten velvollisuuksien sääntelyasemasta ks. *Kumpula* 2013 VII.1 Toiminnanharjoittajan yleiset velvollisuudet; *Nyholm* 2015, s. 54–55, 260–265; *Kokko* 2017, s. 302–307. YSL 15 §:n mukainen velvollisuus ennalta varautumiseen koskee vain ilmoituksen- tai luvanvaraisen toiminnan harjoittamista.

215 *Vihervuori* 2013 V.2 Ympäristönäkökohdat. Järjestelmään jo pitkään sisältyneistä ympäristönsuojelunäkökohdista huolimatta vesilaki nykymuodossaan ei siis samalla tavalla jaa ympäristönsuojelulain ympäristönsuojelullista ja kestävän kehityksen tavoitetta (YSL 1 §), vaan sääntelee erityisesti vesiin liittyvien erilaisten (vastakkaisten) intressien yhteensovittamista (VL 1:1, 3:4), ks. *Vihervuori* 2017, s. 98; intressien vertailusta ja yhteensovittamisesta myös *Soininen* 2016, erit. s. 65–70, 273–277.

216 Vesitalousluvan vahvempi oikeussuoja palautuu luvan vahvempaan pysyvyyssuojaan, jota puolestaan taustoittavat niin tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat kuin myös historiallinen traditio, ks. *Vihervuori* 2013 V.2 Lupien pysyvyys; *Pärnänen* 2012, s. 204–205; *Puharinen* 2017, s. 190. Erityisesti luvanvaraisen patoamisen osalta on myös tunnistettava vesivoiman kuuluminen perustuslain (PeL 731/1999) 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan piiriin, ks. *Hollo* 2004, s. 64; *Löyttyjärvi* 2013, s. 46.

ole puututtu, vaan päinvastoin täytäntöönpanon pyrkimyksenä on ollut säilyttää vesilain aiemmat rakenteet mahdollisimman pitkälle ennallaan.[217]

On vaikea nähdä, että toiminnanharjoittajan luontovahinkovastuu olisi perustettavissa yksin VL 14:6.1:n säännökseen perusteluineen silloin, kun luontovahinkoa aiheuttaneessa toiminnassa on noudatettu lainvoimaisen vesitalousluvan ehtoja.[218] Lainsoveltajan velvollisuus tulkita kansallista lakia direktiivin kanssa mahdollisimman yhdenmukaisesti ei kuitenkaan rajaudu vain direktiivin nimenomaisiin (tässä VL 14 luvun) täytäntöönpanosäännöksiin, vaan kansallisen oikeuden tulkintamahdollisuuksia arvioitaessa on huomioon otettava kansallinen oikeus ja siinä noudatettavat tulkintatavat kokonaisuudessaan.[219] Käsillä olevassa kysymyksessä tämä tarkoittaisi ympäristöoikeuden tarkoittamille vastuukysymyksille ominaista tulkintaa, jossa perustuslain (PeL 731/1999) 2.3 §:n lainalaisuusvaatimusta voidaan noudattaa joustavammin kuin laillisuusperiaatetta rikosoikeudessa (perus- ja ihmisoikeuksia kuitenkaan unohtamatta) sekä tulkinnallisessa yhteydessä ympäristöoikeuden yleisiin oppeihin.[220] Näin huomioon on otettava ympäristölainsäädännön sektoreittain rakentuneessa kokonaisuudessa myös eri lakeja toisiinsa kytkevät viittaus- eli linkkisäännökset.[221] Näihin säännöksiin puolestaan lukeutuu myös VL 1:2.2:n yleinen viittaussäännös, jonka mukaan vesilakia sovellettaessa ja muutoin sen mukaan toimittaessa on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa säädetään tai mitä sen nojalla määrätään.

VL 1:2.2 on niin sanottu aineellisoikeudellinen viittaussäännös[222], jonka soveltamisala koskee kaikkia vesilain hakemus- ja valvonta-asioita eli kattaa

---

217 Ks. *HE 228/2008 vp*, s. 22; *Suvantola – Similä* 2011, s. 346.

218 Käytännön esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voidaan ajatella *Hollon* viittaamia tapauksen KHO 2016:184 olosuhteita, joissa ruoppauksen toteuttaminen lainvoimaisen vesitalousluvan mukaisella tavalla olisi viitasammakon (*Rana arvalis*, luontodirektiivin IV a liitteessä mainittu laji) lisääntymis- ja levähdyspaikan tuhouduttua voinut tulla arvioitavaksi luontovahinkona, ks. *Hollo* 2021, s. 601–602.

219 Tämä koskee kansallista oikeutta sekä menettelyllisessä että aineellisessa mielessä, ks. C-97/11 *Amia*, kohta 31; ks. myös yhdistetyt asiat C-397/01–C-403/01 *Pfeiffer ym.*, kohta 115; yhdistetyt asiat C-616/16 ja C-617/16 *Pantuso ym.*, kohta 45 oikeuskäytäntöviittauksineen; *Prechal* 2005, s. 185 ss; *Roth – Jopen* 2017, s. 328; kansallisesta oikeuskäytännöstä ks. esim. KHO 2002:6.

220 Lainalaisuusvaatimuksesta ympäristöoikeuden vastuukysymyksissä ks. myös *Kokko* 2020, s. 18; *Herler* 2008, s. 134–135.

221 Ympäristölainsäädännön linkkisäännöksistä yleisesti ks. *Mäntylä* 2010, s. 90, 315; *Määttä* 2013, s. 186–187; myös *Kokko* 2017, s. 68.

222 Aineellisoikeudelliset viittaussäännökset eroavat informatiivisista, ”selvyyden vuoksi” tehdyistä viittaussäännöksistä, joilla ei ole erityistä normatiivista merkitystä, ks. *Määttä* 2007, s. 341–343.

myös hallintopakon käytön.[223] Luonnonsuojelulaissa puolestaan LSL 3 §:n 7 kohdan mukaisen luontovahingon aiheuttaminen on lähtökohtaisesti lainvastaista. Lainvastaisuuden perustavat LSL 3 §:n 7 kohdan mukaisia luontoarvoja koskevat luonnonsuojelulain suojeluvelvoitteet: Natura 2000 -alueiden suojeluarvoja koskeva heikentämiskielto (LSL 34 §)[224], kasvi- ja eläinlajien rauhoitussäännökset (LSL 70.1 § ja 74 §)[225], unionin tärkeinä pitämien eliölajien esiintymispaikkoja koskeva heikentämis- ja hävittämiskielto (LSL 79 §)[226] sekä luontodirektiivin tiukasti suojeltujen eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskeva heikentämis- ja hävittämiskielto (LSL 78 §).[227] Ympäristövastuudirektiivin tarkoituksen toteuttamiseksi pidän täten vesilain mukaisessa menettelyssä mahdollisena tulkintaa, jossa vesitalousluvan mukainen patoaminen tai vedenotto, joka aiheuttaisi (tai uhkaisia välittömästi aiheuttaa) LSL 3 §:n 7 kohdan mukaisille luontoarvoille merkittävää vahinkoa luonnonsuojelulain suojeluvelvoitteiden vastaisesti, katsottaisiin lainvastaiseksi VL 1:2.2 mukaiseen linkkisäännökseen tukeutuen.[228] Kyse olisi näin eräänlaisesta VL 1:2.2:n nojalla vesilain mukaisessa menettelyssä tapahtuvasta luonnonsuojelulain täydentävästä soveltamisesta, jonka pohjalta ammatillisesti toimiva toiminnanharjoittaja voitaisiin velvoittaa ympäristövastuudirektiivin tarkoittamiin luontovahinkoa ehkäiseviin ja korjaaviin toimenpiteisiin.[229] Ympäristönsuojelulain mukaisen menettelyn tavoin myös vesilain mukaisessa menettelyssä voitaisiin kuitenkin hyväksyä YVKL 12 §:n mukainen vetoomus kustannusten kohtuullistamiseen

---

223 *HE 277/2009 vp,* s. 42; ks. myös *Kuusiniemi – Majamaa – Vihervuori* 2000 s. 264–266; *Kuusiniemi* 2001, s. 185. Oikeuskäytännöstä luvan myöntämisen osalta ks. esim. KHO 2002:64.

224 Kielto liittyy LSL 3 §:n 7 kohdassa määritellyn luontovahingon a alakohtaan. Tosin aiemman VLSL 64 a §:n mukainen heikentämiskielto on lisätty lakiin vasta jälkikäteen vuonna 2014 voimaan tulleella lakimuutoksella (1259/2014), ks. *Suvantola – Similä* 2011, s. 345–346; *Niemi* 2011, s. 92–93.

225 Rauhoitussäännökset liittyvät LSL 3 §:n 7 kohdassa määritellyn luontovahingon b alakohtaan. Lainvastaisuuden perustamiseksi luonnonsuojelulain suojeluvelvoitteita on täydennetty vastaamaan luontovahingon kansalliseen määritelmään kuuluvia luontoarvoja , ks. *HE 228/2008 vp,* s. 19.

226 Kielto liittyy LSL 3 §:n 7 kohdassa määritellyn luontovahingon c alakohtaan.

227 Kielto liittyy LSL 3 §:n 7 kohdassa määritellyn luontovahingon d alakohtaan.

228 Aivan yksiselitteinen tällainen tulkinta ei kuitenkaan ole, sillä perinteisesti viranomaisten toimivaltaa koskevia normeja on tulkittu suhteellisen tiukasti, ks. erityisesti metsälain mukaisten käsittelykieltojen osalta *Suvantola* 2006a, s. 159–162 viitteineen. Käsillä olevassa tilanteessa viittaussäännöksen laajentava tulkinta saa osaltaan tukea siitä, että luonnonsuojelulaissa luontovahinkovastuun kohdentaminen vesilain soveltamisalaan kuuluviin toimintoihin on rajattu luonnonsuojelulain mukaisen menettelyn ulkopuolelle (LSL 127.4 §), ks. myös KHO 17.11.2016 t. 4886; *Hollo* 2021, s. 468–469, 601–602.

229 Ks. lakien tällaisesta täydentävästä keskinäissuhteesta *Määttä* 2013, s. 189. Täydentävällä soveltamisella ei siis olisi menettelyllisten säännösten kannalta vaikutusta, vaan esimerkiksi vireillepano-oikeus syntyisi edelleen vesilain nojalla, ks. *Mäntylä* 2010, s. 90.

edellyttäen, että toiminnanharjoittaja osoittaisi luontovahingon täyttävän säännöksen mukaiset (YVD 8.4 a artiklan valossa suppeasti tulkittavat) edellytykset ja että toiminnanharjoittaja osoittaisi menetelleensä direktiivissä tarkoitetulla tavalla asianmukaisen huolellisesti.

Ympäristövastuudirektiivin tällaisesta tulkintavaikutuksesta huolimatta toiminnanharjoittajan vastuu ei kuitenkaan ulotu samanveroisena kaikkiin LSL 7 §:n 3 kohdassa tarkoitettuihin luontoarvoihin. Vesilain mukaisessa menettelyssä erityinen täytäntöönpanovaje ilmenee LSL 3 §:n 7 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen eläinlajien osalta niiltä osin, kun luonnonsuojelulain vastaisuus ei perustu lajien elinympäristöjä turvaaviin (LSL 34 §:n ja LSL 79 §:n) heikentämis- ja hävittämiskieltoihin, vaan LSL 70.1 §:n rauhoitussäännökseen. Säännöksen nojalla luonnonsuojelulain vastaista on nimittäin ainoastaan eläinyksilöiden *tahallinen* vahingoittaminen tai muu häirintä.[230] Tahallisuusedellytystä on EUTI:n ja KHO:n ratkaisukäytännössä tulkittu kyllä siten laveasti, ettei se ole estänyt vahingollisen toiminnan kieltämistä tai rajoittamista lajiyksilöille aiheutuvien vahinkojen välttämiseksi vastaisuudessa.[231] Ennaltaehkäisevässä tarkoituksessa seuraamusharkintaan perustettu tulkinta tahallisuudesta ei kuitenkaan suoraan ole siirrettävissä vastuun jälkikäteiseen kohdentamiseen. Oikeuskäytännössä luontodirektiivin tarkoittamalla tavalla tahallisena ei olekaan pidetty jälkikäteen havaittuja, ennakoimattomia haittavaikutuksia.[232] Kun vastuun soveltuminen edellyttää toiminnan tahallisuuden toteamista, eivät toiminnanharjoittajan puolustautumiskeino ja siihen sisältyvä huolellisuusstandardi voi tosiasiassa tulla sovellettavaksi ympäristövastuudirektiivissä tarkoitetusti.[233]

---

230 Ks. *HE 76/2022 vp.*, s. 210.

231 Yhdistetyt asiat C-473 ja 474/19 *Föreningen Skydda Skogen*, kohdat 52–53 oikeuskäytäntöviittauksineen; KHO 2015:3, KHO 2015:124, KHO 2022:37.

232 Ks. asia C-221/04 *komissio v. Espanja*, kohdat 71–74.

233 Käytännössä kyseeseen voisi tulla esimerkiksi tilanne, jossa vesitalousluvan mukaisesti harjoitettu vedenotto ja patoaminen on aiheuttanut vahinkoa jokihelmisimpukalle (*Margaritifera margaritifera*, luontodirektiivin II liitteessä mainittu laji), mutta jossa vastuu LSL 70.1 §:n puitteissa tulisi sovellettavaksi vain toiminnanharjoittajan toimiessa tahallisesti. Tilanne on varteenotettava sikäli, että molemmat toiminnot on tunnistettu Suomessa erittäin uhanalaisen simpukkalajin merkittävimmiksi uhkatekijöiksi (*Oulasvirta* 2020, s. 41, 48), ja lopulta vain osa lajin esiintymispaikoista on LSL 79 §:n nojalla erikseen suojeltu. Myös ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanon seurannassa on raportoitu luvanmukaisesti harjoitetun vedenoton ja patoamisen aiheuttaneen luontovahinkoa jokihelmisimpukalle, ks. *Milieu Ltd. – IUCN* 2014, liite I, s. 68; *Fogleman* 2020a, s. 714–717.

Direktiivin tulkintavaikutuksesta huolimatta kansallinen täytäntöönpanoratkaisu supistaakin siis vahinkovastuuta näiltä osin tavalla, joka ei vastaa direktiivin päämääriä.[234]

3.2.2.4 Vahinkovastuu geenitekniikkalain nojalla

Edelleen muita kuin päästöperäisiä haittavaikutuksia aiheuttavia toimintoja ovat myös geenimuunneltujen organismien suljettu käyttö sekä ympäristöön levittäminen (YVD III liitteen kohdat 10 ja 11).[235] Näitä toimintoja koskevat täytäntöönpanosäännökset on Suomessa lisätty geenitekniikkalakiin, jolla myös muutoin on pääasiassa pantu täytäntöön unionin geenimuunneltujen organismien käsittelyä koskevat direktiivit.[236] Tässä sääntelykokonaisuudessa toiminnanharjoittajille on jo ennestään asetettu kattavat velvollisuudet seurata muuntogeenisten organismien käsittelyyn liittyviä riskejä sekä tiedottaa toiminnassa aiheutuvista onnettomuuksista tai muista käytön ennakoimattomista vaikutuksista. GTL 16 c §:n nojalla toiminnanharjoittajan on viipymättä ilmoitettava viranomaiselle onnettomuudesta ja vaaratilanteesta, joka suljetussa käytössä on johtanut tai olisi voinut johtaa käsiteltävien organismien vapautumiseen ympäristöön taikka on aiheuttanut tai olisi voinut aiheuttaa vaaraa ihmisen tai eläinten terveydelle

---

234 Vastuuperusteiden epäsuhdalla on merkitystä myös muiden kuin YVD III liitteessä tarkoitettujen toiminnanharjoittajien tuottamusperusteiseen vastuuseen (LSL 127.1 §). Yleisesti tahallisuutta arvioidaan suhteessa toimijan tarkoitukseen tai tietyn seurauksen varmuuteen tai todennäköisyyteen (ks. asiat C-103/00 *komissio v. Kreikka*, kohdat 36 ja 39; C-221/04 *komissio v. Espanja*, kohdat 70–71) kun taas huolimattomuutta arvioidaan suhteessa toimijalta odotettuun huolellisuuteen (huolellisuusvelvoitteeseen) eli siihen, miten huolellinen toimija olisi vastaavassa tilanteessa toiminut (ks. oikeuskirjallisuuden erilaisista tuottamuksen määrittelyistä esim. *Ståhlberg – Karhu* 2020, s. 90–115). Toiminnanharjoittajan toiminta voisi siis olla luontovahinkovastuun perustavalla tavalla huolimatonta, vaikka se ei olisikaan tahallista ja näin lintu- ja luontodirektiivien kieltoihin perustuen luonnonsuojelulain vastaista. Luonnonsuojelulain uudistuksessa vastuuperusteiden eroihin on kiinnitetty huomiota erityisesti rikosvastuun osalta (*HE 76/2022 vp*, s. 265; *YmVM 17/2022 vp*, s. 24–25) ja LSL 131.2 §:ssä syyksiluettavuus luonnonsuojelurikkomuksesta onkin tältä pohjalta korotettu lainvastaisuuden tavoin tahallisuuteen perustuvaksi. Julkisoikeudellisen luontovahinkovastuun osalta vastuuperusteita ei kuitenkaan ole yhdenmukaistettu.

235 Suljetulla käytöllä tarkoitetaan lähinnä laboratoriotiloissa ja kasvihuoneissa tapahtuvaa toiminnanharjoittajan tutkimustoimintaa sekä teollista tuotantotoimintaa, kun taas ympäristöön levittäminen viittaa käytännössä tutkimus- ja kehittämiskokeisiin sekä tuotteiden saattamiseen markkinoille, ks. *HE 42/2004 vp*, s. 4.

236 Näitä direktiivejä ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/18/EY geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön ja neuvoston direktiivin 90/220/ETY kumoamisesta (jäljempänä ’ympäristöön levittämistä koskeva direktiivi’); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/41/EY geneettisesti muunnettujen mikro-organismien suljetusta käytöstä (jäljempänä ’suljettua käyttöä koskeva direktiivi’); ks. direktiivien taustasta *de Sadeleer* 2020, s. 236–238.

tai ympäristölle. GTL 19 a §:n nojalla toiminnanharjoittajan on myös välittömästi ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin ja ilmoitettava viranomaiselle, jos organismin tai niiden yhdistelmän levittämistä muutetaan tai jos se tahattomasti muuttuu tavalla, joka voi vaikuttaa ihmisen tai eläinten terveyttä tai ympäristöä koskeviin riskeihin taikka jos riskeistä saadaan uutta tietoa.[237] Myös muutoin GTL 8–11 §:n nojalla toiminnanharjoittajalle asetetut riskinarviointi-, huolellisuus-, selvilläolo- ja seurantavelvollisuudet ovat varsin kattavat.

Yksin näiden velvoitteiden noudattaminen ei kuitenkaan välttämättä riitä estämään toiminnassa mahdollisia onnettomuuksia tai ennalta arvaamattomia (vaikkapa muuntogeenisten organismien ristiin hedelmöittymisestä aiheutuneita) merkittäviä haittavaikutuksia.[238] Tästä syystä ongelmallista on, että myös geenitekniikkalaissa luontovahinkoa koskevat GTL 23 §:n vastuusäännökset on rajattu soveltumaan vain lainrikkomustilanteissa eli tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja on toiminut geenitekniikkalain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti.[239] Näin ollen vaikka luontovahinkoa (tai sen välitöntä uhkaa) todettaisiin aiheutuneen, eivät toiminnanharjoittajan toimimisvelvollisuudet geenitekniikkalain nojalla tulisi kyseeseen, ellei tilannetta olisi aiheutettu lain velvoitteita rikkomalla. Esimerkiksi onnettomuustilanteessa, jossa toiminnanharjoittaja olisi seurannut edellä mainittuja velvoitteita, ei aineellisoikeudellista perustetta vastuun kohdentamiselle siis välttämättä olisi. Toisin kuin vesilakiin, ei geenitekniikkalakiin sisälly linkkisäännöstä, joka mahdollistaisi täytäntöönpanoa oikaisevan luonnonsuojelulain täydentävän soveltamisen geenitekniikkalain mukaisessa menettelyssä. Luonnonsuojelulain vastaisuuteen voidaan (ja tulee) kuitenkin puuttua luonnonsuojelulain mukaisessa menettelyssä ja näin velvoittaa toiminnanharjoittaja oikaisemaan luonnonsuojelulain vastainen tila. Tällöin kyse ei kuitenkaan olisi enää ympäristövastuudirektiiviin palautuvan vahinkovastuun, vaan yksin kansalliseen lainsäädäntöön perustuvan, osin suppeamman ennallistamisvastuun toteuttamisesta.[240]

---

237 Velvollisuudet panevat osaltaan täytäntöön suljettua käyttöä koskevan direktiivin 14 artiklan sekä ympäristöön levittämistä koskevan direktiivin 8 artiklan.

238 Ks. geenimuunneltujen organismien käsittelyyn liittyvistä ennakoimattomista vahinkoriskeistä esim. *Wilde 2006*, s. 272–273.

239 *HE 228/2008 vp*, s. 47; *ympäristöministeriö* 2012, s. 47.

240 Luonnonsuojelulain nojalla kohdennettava ennallistamisvastuu on suppeampi sikäli, ettei se mahdollista esimerkiksi *ex citu* -toteutettavia korjaamistoimia (täydentävä korjaaminen), ks. *Suvantola* 2006b, s. 574–594, 591.

3.3 Välipäätelmiä

Edellä tehty tarkastelu osoittaa, ettei luontovahinkovastuun standardeja tuottavaa tarkoitusta ole täysin tunnistettu ympäristövastuudirektiivin suomalaisessa täytäntöönpanossa. Luontovahinkovastuun soveltamisala on jäänyt ympäristövastuudirektiivissä tarkoitettua suppeammaksi niin suhteessa lintu- ja luontodirektiiveihin kuin myös suhteessa YVD III liitteessä listattuun muuhun EU:n ympäristölainsäädäntöön. Osin luontovahinkovastuun täytäntöönpanon puutteita voidaan paikata ympäristövastuudirektiivin tulkintavaikutuksen avulla. Tulkintavaikutukseen voitaisiin nojautua esimerkiksi luontovahinkoa kvalifioivan ”merkittävyyden” joustavaa normia sovellettaessa, ”lupapuolustuksen” edellytyksiä tulkittaessa sekä luonnonsuojelulain täydentävän soveltamisen avulla vesilain mukaisessa vahinkovastuun toimeenpanomenettelyssä. Direktiiviin nojautuva tulkinta ei kuitenkaan voi täysin oikaista täytäntöönpanoa: tulkintavaikutuksen käyttöalan ulkopuolelle jäävät erityisesti tilanteet, joissa merkittäviä haittavaikutuksia aiheutuu YVD 2.3 artiklan mukaisille, mutta LSL 3 §:n 7 kohdan määritelmän ulkopuolelle jääville luontoarvoille (lajien elinympäristöille ja luontotyypeille) sekä tilanteet, joissa vahinkotapahtuma ei täytä kansallisessa täytäntöönpanosääntelyssä erikseen asetettua lainvastaisuuden edellytystä.[241] Kun tulkintavaikutukseen nojautumalla ei pystytä ratkaisemaan kaikkia kansallisen ja unionin oikeuden välisiä ristiriitoja, aktualisoituu kysymys luontovahinkoa koskevien direktiivisäännösten suorasta soveltamisesta (välittömästä vaikutuksesta) tapauskohtaisesti. Voisivatko luontovahinkovastuuta toteuttavat direktiivisäännökset jossain tapauksissa siis tulla kansallisissa viranomaisissa ja tuomioistuimissa suoraan sovellettaviksi?

4 LUONTOVAHINKOVASTUUTA TOTEUTTAVIEN DIREKTIIVISÄÄNNÖSTEN SUORA SOVELTAMINEN?

Kuten tunnettua, direktiivin välitön vaikutus on sen jäsenvaltioita velvoittavaan luonteeseen perustuva oikeussuojakeino. Välittömän vaikutuksen yleisinä edellytyksinä ovat asianomaisen direktiivin implementointimääräajan umpeutuminen sekä ehdottomuus ja täsmällisyys siten, että jäsenvaltiolle asetettujen velvollisuuksien vähimmäissisältö voidaan määrittää yksin direktiivin sisältämän

[241] Lisäksi ympäristövastuudirektiivin myöhästyneen täytäntöönpanon takia yksin tulkinnalla oikaistavien tilanteiden ulkopuolelle voisi jäädä myös tilanteita, joissa vahinko on aiheutunut direktiivin täytäntöönpanomääräpäivän jälkeen, mutta ennen asianomaisten kansallisten täytäntöönpanosäännösten voimaantuloa.

normiaineksen perusteella.[242] Välittömän vaikutuksen luonteesta oikeussuojakeinona seuraa, ettei kansallinen viranomainen itse voi lähtökohtaisesti vedota yksityistä vastaan sellaisen direktiivin säännökseen, jota ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.[243] Viranomaisen ei siis tule asettaa yksityiselle direktiivin implementoinnin puutteita paikkaavia velvoitetta suoraan direktiivin säännösten perusteella, vaan ennen kaikkea vain kansallisten säännösten EU-oikeuden mukaisen tulkinnan rajoissa *(käänteisen vertikaalivaikutuksen kielto)*.[244] Toisaalta kun direktiivit eivät suoraan perusta velvoitteita yksityisille, ei yksityinenkään taho voi vedota direktiiviin sellaisenaan riita-asiassa toista yksityistahoa vastaan *(horisontaalisen välittömän vaikutuksen kielto)*.[245]

Ympäristödirektiivejä (kuten lintu- ja luontodirektiiviä sekä YVA-direktiiviä[246]) koskevassa oikeuskäytännössä on kuitenkin vakiintuneesti tunnistettu niin kutsutut kolmikantasuhteet, joissa yksityisen vedotessa direktiiviin kansallista viranomaista vastaan, voi direktiivin mukaisen suojan hakeminen johtaa toisen yksityisen kannalta kielteiseen lopputulokseen *(välillinen horisontaalinen vaikutus)*.[247] Näitä direktiivejä koskevassa oikeuskäytännössä suoran soveltamisen edellytyksiä on myös tulkittu siten väljästi, ettei kansallisille viranomaisille jätetty harkintamarginaali ole estänyt direktiiviin vetoamista kansallisessa

---

242 Ks. *Wennerås* 2007, s. 42–44; *Kokko*, 2011, s. 485; *Jans – Vedder* 2012, s. 184; *Hedemann-Robinson* 2015, s. 271–272; *Krämer* 2020, s. 182–185. EU:n ympäristöoikeuden alalla on puhuttu myös direktiivien objektiivisesta *välittömästä vaikutuksesta*, jonka turvin yksilön on voitava luottaa ympäristödirektiivien antamaan elinympäristöään koskevaan ehdottamaan ja täsmälliseen suojaan, ks. *Kuusiniemi* 1999, s. 17–18; *Kokko* 2011, s. 488; *Hedemann-Robinson* 2015, s. 283. Ylipäätään käsitys siitä, että (ympäristö)direktiivin välitön vaikutus edellyttää siinä yksityisille annettuja oikeuksia, jotka valtion täytäntöönpanoa koskevan laiminlyönnin vuoksi jäävät toteutumatta, on väistynyt direktiivin riittävää ehdottomuutta ja täsmällisyyttä korostavien näkökohtien tieltä, ks. *Wennerås* 2007, s. 16; *Ojanen* 2016, s. 69, 83–85; *de Witte* 2021, s. 192–193; *Krämer* 2020, s. 188.

243 Jäsenvaltion ei toisin sanoen tule voida hyötyä EU-oikeudellisen velvoitteensa laiminlyönnistä, ks. *Kokko* 2011, s. 498–499; *Hedemann-Robinson* 2015, s. 271–272.

244 Tämä lähtökohta on korostunut erityisesti rikosoikeudellisissa kysymyksissä, ks. esim. C-168/95 *Arcaro; Kuusiniemi* 1999, s. 15; *Hedemann-Robinson* 2015, 297–298; *Krämer* 2020, s. 188–189.

245 C-152/84 Marshall, kohta 48. Näin direktiivit siis eroavat esimerkiksi asetuksista, jotka sellaisenaan ovat EU:n jäsenvaltioita ja yksityisiä oikeussubjekteja sitovia, ks. *Raitio – Tuominen* 2020, s. 80–81; *Jans – Vedder* 2012, s. 207; *Krämer* 2020, s. 189–190.

246 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/ EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista.

247 Tällainen epäsuora vaikutustapa voi johtaa rakenteellisesti samaan lopputulokseen kuin lähtökohtaisesti kielletty direktiivin välitön horisontaalinen vaikutus. *Maunu* 2004, s. 309; *Kokko* 2011, s. 498; *Jans – Vedder* 2012, s. 209; *Hedemann-Robinson* 2015, s. 300–301.

menettelyssä.[248] Kansallisten tuomioistuinten (ja viranomaisten) on myös viran puolesta arvioitava kansallisten lakien yhdenmukaisuutta ympäristödirektiivien kannalta.[249] Kun välitöntä vaikutusta koskeva terminologia on näissä tulkintalinjauksissa samaan aikaan pitkälti sivuutettu, on oikeuskirjallisuudessa tehty eroa direktiivin perinteisen välittömän vaikutuksen ja toisaalta niin kutsutun direktiivin *laillisuusvalvontavaikutuksen* välillä.[250] Tiivistetysti direktiivin laillisuusvalvontavaikutus viittaa kansallisten tuomioistuinten velvollisuuteen valvoa kansallisten lakien ja hallintopäätösten lainmukaisuutta direktiivin kannalta sekä ottaa direktiivin säännökset toimivallan rajoissa huomioon välittömästi velvoittavana oikeuslähteenä.[251] Kansallisten tuomioistuinten (ja viranomaisten) on myös poistettava unionin oikeuden rikkomisesta aiheutuvat lainvastaiset seuraukset kulloinkin soveltuvalla tavalla, esimerkiksi asianomaiset toimenpiteet keskeyttämällä tai niitä lykkäämällä taikka lupa peruuttamalla.[252] Tämä velvollisuus on jokaisella kansallisella toimielimellä toimivaltuuksiensa puitteissa.[253]

Ympäristövastuudirektiivin vastuusäännösten osalta välitöntä vaikutusta koskevien täsmällisten päätelmien tekoa hankaloittaa nimenomaisen soveltuvan oikeuskäytännön puute. Toistaiseksi kyseisen direktiivin välitöntä vaikutusta koskeva oikeuskäytäntö rajoittuu pitkälti edellä jo mainittuun ratkaisuun C-529/15 *Folk*. *Folk*-ratkaisussa EUTI:n tapa vastata kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymyksiin myötäilee pitkälti direktiivin laillisuusvalvontavaikutuksesta esitettyä. Ratkaisussa EUTI on ensin vahvistanut vastuun soveltumisen kaikkiin, myös luvanmukaisessa toiminnassa ympäristövastuudirektiivin voimaantulon jälkeen aiheutuviin merkittäviin haittavaikutuksiin.

---

248 C-72/95, *Kraaijeveld,* kohdat 56, 59–60; C-435/97, *WWF v. Bozen*, kohta 69; *Pölönen* 2007, s. 82; *Belinskij – Mehling* 2008, s. 47; *Krämer* 2020, s. 186. Tämä koskee myös direktiiveissä jätettyä mahdollisuutta poikkeamiseen, ks. *Wennerås* 2007, s. 34; *Krämer* 2020, s. 185.

249 Ks. esim. C-72/95, *Kraaijeveld,* kohdat 57–58; ympäristödirektiivin huomioon ottamisesta viran puolesta ks. myös *Suvantola – Similä*, s. 41–42; *Hedemann-Robinson* 2015, s. 293–294. Näissä tilanteissa myös toinen, yleistä ympäristöetua valvova viranomainen on voinut käänteisen vertikaalivaikutuksen kiellon estämättä vedota direktiiviin toimivaltaista viranomaista vastaan, ks. C-244/12 *Salzburger Flughafen,* kohdat 16–17*; Squintani – Vedder* 2014, s. 147–148.

250 *Maunu* 2000, s. 1045; *Pölönen* 2007, s. 89. Direktiivin valtionsisäisten vaikutusten painopisteitä voidaan toki lähestyä myös toisin, ja esimerkiksi *Wennerås* ei ole pitänyt tarpeellisena eri vaikutustapojen käsitteellistä erottelua, ks. *Wennerås* 2007, s. 29–30.

251 Jos siis tuomioistuinten on kansallisen oikeuden mukaan viran puolesta tutkittava sellaiseen pakottavaan kansalliseen oikeussääntöön perustuvat oikeudelliset perusteet, joihin asianosaiset eivät ole vedonneet, sen on toimivaltansa rajoissa otettava viran puolesta huomioon myös unionin oikeus. Ks. C-72/95, *Kraaijeveld,* kohdat 57, 60; C-267/98 *Linster,* kohdat 37–39 oikeuskäytäntöviittauksineen; *Maunu* 2000, s. 1049; *Pölönen* 2007, s. 93; *Kokko* 2017, s. 240–241.

252 Ks. esim. C-72/95, *Kraaijeveld,* kohta 61; *Pölönen* 2007, s. 91.

253 C-201/02 *Wells,* kohta 70; *Pölönen* 2007, s. 91.

Erityisesti vesille aiheutuvan vahingon (YVD 2.1 artiklan b alakohdan i alakohdan mukaiseen) määritelmään tehdyn, vesipuitedirektiivin 4.7 artiklaan viittaavan poikkeuksen osalta ratkaisussa on katsottu, ettei kyseisellä säännöksellä ole sellaista välitöntä vaikutusta, joka velvoittaisi kansallisen tuomioistuimen itse arvioimaan poikkeusedellytysten käsillä oloa, jos poikkeussäännöstä ei tosiasiassa ole sovellettu toiminnan sallineessa kansallisessa lupamenettelyssä.[254] Edellä kuvatuin tavoin kansallisen tuomioistuimen on tällaisessa tilanteessa todettava merkittäviä haittavaikutuksia aiheuttava toiminta lainvastaiseksi.[255] Vasta näiden seikkojen toteamisen jälkeen ratkaisussa on otettu kantaa ja vahvistettu ympäristövastuudirektiiviin vedonneelle yksityistaholle (kalastusoikeuden haltijalle) kuuluva asiavaltuus.[256] Ratkaisun rakenne ja vastaukset ennakkoratkaisukysymyksiin korostavat näin kansallisen tuomioistuimen (ja viranomaisen) velvollisuutta tunnistaa ja arvioida myös viran puolesta kansallisen oikeustilan yhdenmukaisuutta ympäristövastuudirektiivin kanssa.

Folk-tapauksen ennakkoratkaisukysymyksissä tai niihin annetuissa vastauksissa ei kuitenkaan tarkemmin ole otettu kantaa vahinkoa aiheuttavan toiminnan lainvastaisuuden seurauksiin. Direktiivin laillisuusvalvontavaikutuksen puitteissa voidaan päätellä, että kyseisissä tilanteissa kansallisen lainsoveltajan tulee käyttää kaikkia toimivaltaansa kuuluvia keinoja lainvastaisen tilan oikaisemiseksi ja lainmukaisen tilan palauttamiseksi.[257] Käytännössä tämä voisi merkitä esimerkiksi luontovahinkoa aiheuttavan toiminnan keskeyttämistä joko kokonaan tai väliaikaisesti, kunnes tarvittavat haittavaikutusten lieventämistoimenpiteet on otettu käyttöön uusien toiminnasta aiheutuvien vahinkojen välttämiseksi.[258] Suomessa direktiivin laillisuusvalvontavaikutus tässä muodossaan voisi paradoksaalisesti johtaa tilanteeseen, jossa nykyisin täysin luontovahingon soveltamisalan ulkopuolelle jäävien luontoarvojen (esimerkiksi luontotyyppien) suoja muodostuisi itseasiassa kaikkein vahvimmaksi, kun kansallisten laintasoisten suojeluvelvoitteiden puuttuessa kansallisesta lainsäädännöstä puuttuvat myös tällaisia velvoitteita koskevat poikkeamismahdollisuudet.

---

254 C-529/15 *Folk*, kohdat 17, 38–40.

255 Ks. edellä jakso 3.2.1; C-529/15 *Folk*, kohta 38. Vaikka ratkaisu koski luontovahingon sijasta toista ympäristövahingon tyyppiä, vahvistaa ratkaisu kuitenkin luontovahinkojenkin osalta sen ympäristövastuudirektiivin sanamuodoista ja tarkoituksesta johtuvan seikan, ettei kansallinen tuomioistuin ole velvollinen jälkikäteisesti tutkimaan YVD 2.1 artiklan a alakohdassa mainittujen lintu- ja luontodirektiivien mukaisten poikkeamismenettelyjen sovellettavuutta silloin, kun kansalliset viranomaiset eivät ole soveltaneet kyseisiä poikkeamissäännöksiä haittavaikutusten sallimiseksi.

256 C-529/15 *Folk*, kohdat 48–50.

257 Ks. *Pölönen* 2007, s. 91.

258 Ks. *Folk*-tapauksen osalta *Fogleman* 2020a, s. 716–717.

Toisaalta vahinkoa aiheuttavan toiminnan keskeyttäminen tai rajoittaminen ei oikeusvaikutuksiltaan ole vielä sama asia kuin toiminnanharjoittajan luontovahinkovastuuta toteuttavien YVD 5.4, 6.3 ja 8.1 artiklojen suora soveltaminen siinä mielessä, että toiminnanharjoittajalle asetettaisiin kyseisten säännösten mukainen (vahingon ehkäisemisen ja korjaamisen käsittävä) toimimisvelvollisuus sekä vastuu kustannuksista.[259] Kyseisten direktiivisäännösten suora soveltaminen voisi tulla harkittavaksi erityisesti tilanteissa, joissa yksityistaho on sektorilakien mukaista vireillepano-oikeuttaan käyttäen pyytänyt viranomaista ryhtymään ympäristövastuudirektiivin mukaisiin toimenpiteisiin, eli osoittamaan vastuullisen toiminnanharjoittajan (YVD 11.2 artikla) sekä velvoittamaan tämän ehkäiseviin ja korjaaviin toimenpiteisiin (YVD 5.4 ja 6.3 artiklat).[260] Näiden direktiivisäännösten suoraan soveltamiseen on kuitenkin suhtauduttava vähintäänkin varauksella, johtuen EUTI:n linjauksista ratkaisussa C-201/02 *Wells*:

> Asiassa oli kyse muun muassa siitä, saattoiko yksityinen vedota YVA-direktiivin 2.1 artiklan mukaiseen jäsenvaltioiden arviointimenettelyä koskevaan velvollisuuteen vai oliko tämä ristiriidassa direktiivien horisontaalivaikutuksia koskevan kiellon kanssa.
>
> Ratkaisussaan EUTI toteaa direktiivin valtionsisäisistä vaikutuksista seuraavasti: ”yksityinen ei voi vedota direktiiviin jäsenvaltiota vastaan silloin kun on kyse valtion velvoitteesta, joka on välittömästi yhteydessä kolmannelle kyseisen direktiivin perusteella kuuluvan toisen velvoitteen täytäntöönpanoon”.
>
> Toisaalta kuitenkaan ”pelkät kielteiset vaikutukset kolmansien oikeuksiin, vaikka ne olisivat varmoja, eivät ole peruste kieltää yksityistä vetoamasta direktiivin säännöksiin asianomaista jäsenvaltiota vastaan”.[261]

Wells-ratkaisussa EUTI on siis erottanut toisistaan 1) jäsenvaltioiden velvoitteiden täyttämisestä johtuvat kielteiset vaikutukset kolmansien oikeuksiin sekä toisaalta 2) jäsenvaltioiden velvoitteet, jotka ovat välittömästi yhteydessä kolmannelle kyseisen direktiivin perusteella kuuluvan toisen velvoitteen täytäntöönpanoon.[262] Siinä missä ratkaisun mukaan ensimmäisen kaltaiset *pelkät kielteiset vaikutukset* eivät varmoinakaan voi estää yksityistä vetoamasta tehokkaasti direktiiviin asianomaista jäsenvaltiota vastaan, estyy tällainen vetoomus kuitenkin silloin, jos jäsenvaltion velvoitteen täyttäminen on *välittömässä yh-*

---

[259] Direktiivin II liitteessä kuvattujen kolmentyyppisten korjaavien toimenpiteiden ohella siinä säädettyyn vahinkovastuuseen kuuluu YVD 2.16 ja 8 artiklojen nojalla myös kattava vastuu kustannuksista, joita viranomaiselle aiheutuu vahinkovastuun toimeenpanosta, ks. *Hedemann-Robinson* 2015, s. 616.

[260] Ks. edellä jakso 2; *Kokko* 2011, s. 499; *Winter ym.* 2008, s. 187.

[261] C-201/02 *Wells*, kohdat 56–57.

[262] Ks. *Maunu* 2004, s. 308.

teydessä direktiivissä kolmannelle perustetun velvoitteen täytäntöönpanoon.[263] Ympäristövastuudirektiivin säännösten voidaan katsoa kuuluvan jälkimmäiseen ryhmään: kun viranomainen YVD 5.4 ja 6.3 artiklojen mukaisesti vaatii ehkäiseviä toimenpiteitä asianomaiselta toiminnanharjoittajalta, ovat nämä vaatimukset välittömästi yhteydessä toiminnanharjoittajalle YVD 5.1, 6.1, 7.1 ja 8.1 artikloissa asetettuihin luontovahingon ehkäisemistä ja korjaamista koskevin velvoitteisiin.[264] Esimerkiksi *Winter ym.* sekä *Jans* ja *Vedder* ovat tältä pohjalta katsoneet, ettei mainittujen luontovahinkovastuuta toteuttavien ympäristövastuudirektiivin säännösten suora soveltaminen tulisi kyseeseen.[265]

Wells-ratkaisussa tehtyyn erotteluun perustuvaa suoran soveltamisen torjuvaa tulkintaa voidaan kuitenkin myös haastaa EU-oikeuden vaikutusdoktriinien valossa. Kuten *Maunu* on kuvannut, liittyivät EUTI:n *Wells*-ratkaisussa tekemät linjaukset ennen muuta kielteisen vertikaalivaikutuksen kieltoon rikosoikeudellisessa kontekstissa[266], kun taas ympäristövastuudirektiivin julkisoikeudellista vastuujärjestelmää ei kyseisen ratkaisun tekoaikaan ollut vielä edes olemassa. Julkisoikeudellisessa muun kuin rikosvastuun kontekstissa viranomaisten ja yksityisten velvoitteiden ”välittömään yhteyteen” perustuva rajaus on ylipäätään huomattavasti epätarkempi.[267] Esimerkkinä voidaan ajatella *Wells*-ratkaisussa sovellettua YVA-direktiiviä, jossa arviointivelvollisuus on kyllä viranomaisella, mutta jossa myös hankkeen toteuttajalle on asetettu velvollisuus tutkia hankkeen ympäristövaikutukset sekä antaa niistä direktiivin IV artiklan mukaiset tiedot.[268] Tältä pohjalta esimerkiksi *Hedemann-Robinson* on pitänyt *Wells*-ratkaisuun perustuvaa rajanvetoa pohjimmiltaan keinotekoisena ja esittänytkin, että rikosoikeudellisia seuraamuksia lukuun ottamatta ympäristödirektiivissä selkeästi ilmaistujen velvoitteiden tulisi ennemminkin puoltaa direktiivin suoraa soveltamista kuin johtaa tällaisen soveltamisen kategoriseen kieltämiseen.[269] Ongelmahan ei niinkään ole unionin oikeuden yksityisille tuottamissa

---

263 Ks. *Wennerås* 2007, s. 48–49; *Hedemann-Robinson* 2015, s. 301–302.

264 Ks. *Wennerås* 2007, s. 49; *Jans – Vedder* 2012, s. 210–211; *Winter ym*. 2008, s. 187–188.

265 *Winter ym*. 2008, s. 187–188; *Jans – Vedder* 2012, s. 210–211.

266 *Maunu* 2004, s. 310. Tarkalleen ottaen EUTI viittasi tapauksessa yhtäältä rangaistusluontoisiin seuraamuksiin sekä toisaalta direktiivin suojaamalle kolmannen oikeudelle aiheutuviin loukkauksiin, C-201/02 *Wells*, kohta 56 oikeuskäytäntöviittauksineen.

267 Ks. *Wennerås* 2007, s. 49.

268 *Wells*-ratkaisussa sovellettu aiempi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointia koskeva direktiivi 85/337/ETY, 5 artikla. Ks. ympäristövaikutusten arviointia palvelevien velvoitteiden jakautumisesta hankkeen toteuttajan ja viranomaisen välillä myös *Pölönen* 2013, erit. s. 36–39.

269 *Hedemann-Robinson* 2015, s. 302–303; ks. myös *Maunu* 2000, s. 1048.

velvoitteissa, joita ympäristödirektiiveissä asetetaan nykyisin hyvin kattavasti, vaan jäsenvaltion puutteellisessa täytäntöönpanossa.[270]

Toisaalta direktiivien jäsenvaltioita velvoittavasta luonteesta seuraa, ettei viranomaisille ja yksityisille asetettujen velvoitteiden ”välitöntä yhteyttä” koskeva problematiikka aktualisoidu silloin, jos vastuullinen toiminnanharjoittaja on julkinen, valtioon rinnastuva taho. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtion käsite on tässä suhteessa ymmärrettävä laajasti siten, että siihen kuuluvat kaikki valtion valvonnan alaisuudessa yleisen edun mukaisia palveluja tarjoavat ja tästä syystä erityisiä toimivaltuuksia omaavat tahot.[271] Ratkaisun C-297/19 *Naturschutzbund Deutchland* valossa tällaisten tahojen toiminta täyttää mitä todennäköisimmin myös ympäristövastuudirektiivissä tarkoitetun ”ammatillisuuden” kriteerin.[272] Näin valtioon rinnastuvia, ammatillisesti toimivia toiminnanharjoittajia voisivat Suomessa olla esimerkiksi Metsähallitus toimiessaan valtion metsä- ja vesiomaisuuden hoitamiseksi[273], ELY-keskukset toteuttaessaan valtion säännöstelylupiin perustuvaa vesistöjen säännöstelyä[274] sekä kunnalliset ja kaupunkien jäte- ja vesihuollosta sekä energiantuotannosta ja jakelusta vastaavat toimijat[275]. Muiden kuin valtioon rinnastuvien toiminnanharjoittajien osalta luontovahinkovastuuta toteuttavien direktiivisäännösten suora soveltaminen näyttäytyy sen sijaan edellä esitetyn valossa epävarmana. Näissä tilanteessa (ja edellyttäen, ettei asiaa tarkentavaa oikeuskäytäntöä vielä olisi) voisi oikeustilaa selvittävän ennakkoratkaisupyynnön tekeminen osoittautua hyvinkin tarpeelliseksi.

5 LOPUKSI – PÄÄTELMIÄ JA POHDINTAA *DE LEGE FERENDA*

EU:n ympäristövastuudirektiivissä säädetty luontovahinkovastuu on tuonut jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin uudentyyppisen, luonnonvaroja ja palveluja suojaavan vahinkovastuumuodon, joka on vahvistanut aiheuttamisperiaatteeseen tukeutuvaa toiminnanharjoittajien ohjausta erityisesti luonnon monimuotoisuutta turvaavassa tarkoituksessa. Tässä artikkelissa olen lähestynyt

[270] *Hedemann-Robinson* 2015, s. 304.

[271] Asia C-188/89 *Foster*, kohdat 19–20 oikeuskäytäntöviittauksineen; *Wennerås* 2007, s. 45–46; *Hedemann-Robinson* 2015, s. 286–267, 622.

[272] C-297/19 *Naturschutzbund Deutchland*, kohdat 73–76. Kyseisessä tapauksessa ammatilliseksi toiminnaksi katsottiin lakisääteisen tehtävien siirron nojalla toteutettu maankuivatus.

[273] Laki Metsähallituksesta 234/2016, 2–3 §, 5 §.

[274] Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 897/2009, 3.2 §:n 3 kohta.

[275] Ks. C-297/19 *Naturschutzbund Deutchland*, kohta 72; *Hedemann-Robinson* 2015, s. 287.

luontovahinkovastuun suomalaista täytäntöönpanoa sen toiminnanharjoittajalle tuottamien standardien näkökulmasta. Standardit olen tarkastelussa käsittänyt laajasti toiminnan ja sen ympäristövaikutusten hyväksyttävyyttä määrittävinä normeina, joita ympäristövastuudirektiivi minimidirektiivinä asettaa ammatilliselle toiminnalle monin tavoin. Tältä pohjalta olen suunnannut tarkastelun ympäristövastuudirektiivin sisältämiin poikkeamismahdollisuuksiin, joiden käyttöedellytykset olen jäsentänyt kahdentyyppisinä toiminnanharjoittajia ympäristövastuudirektiivissä ohjaavina erityisinä vähimmäisstandardeina. Näistä standardeista ensimmäinen koskee YVD I liitteen mukaista alueiden hoitotoimenpiteiden ”normaaliutta”, joka luontovahinkovastuun soveltumista määrittävänä standardina palautuu kestävään, lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason asettamissa reunaehdoissa tapahtuvaan käyttöön. Toinen artikkelissa kuvattu standardi on YVD 8.4 artiklassa edellytetty huolellisuus, joka toiminnanharjoittajan on kyettävä osoittamaan hyötyäkseen artiklassa tarjotuista kahdentyyppisistä, käyttöaloiltaan tarkoin rajatuista puolustautumiskeinoista.

Kuten olen artikkelissa kuvannut, on näiden vähimmäisstandardien asettamisen edellytyksenä luontovahinkovastuun laaja soveltamisala suhteessa lintu- ja luontodirektiiveihin sekä YVD III liitteessä listattuun toiminnanharjoittajia koskevaan muuhun unionin ympäristölainsäädäntöön. Tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, ettei luontovahinkovastuun soveltamisala rajaudu jäsenvaltioiden erikseen osoittamille suojelualueille, vaan kattaa lintu- ja luontodirektiivien soveltamisalaan kuuluvat alueet, joilla suojan kohteeseen kuuluvia lajeja ja luontotyyppejä esiintyy. Lisäksi luontovahinkovastuun on sovelluttava toiminnanharjoittajiin myös näiden noudattaessa ammatilliselle toiminnalle erityisesti YVD III liitteessä listatussa unionin muussa ympäristölainsäädännössä (ja sen täytäntöönpanevassa kansallisessa sääntelyssä) asetettuja vaatimuksia. Tältä pohjalta artikkelissa tunnistetut ”normaaliuden” ja ”huolellisuuden” standardit voivat asettaa toiminnanharjoittajille myös soveltuvaa muuta kansallista ympäristösääntelyä pidemmälle meneviä käyttäytymisen vaatimuksia. Näin vahinkovastuusääntelyn käsitteistö ja standardit haastavat kansallisen ympäristölainsäädännön perinteisiä lähtökohtia; aiheuttamisperiaatteen päästöperäiseen pilaantumiseen keskitettyä käyttöalaa, luonnonvarojen käytön ja suojelun sekä alue- ja lajisuojelun välisiä kahtiajakoja sekä myös ympäristöllisen luvan toiminnanharjoittajalle tuottamaa oikeussuojaa julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa.

Kuten artikkelissa olen osoittanut, ei ympäristövastuudirektiivin suomalainen täytäntöönpano ole kuitenkaan täysin tunnistanut näitä vahinkovastuusääntelyn erityispiirteitä. Lopputulemana suuri osa lajien elinympäristöistä sekä kaikki luontotyyppien esiintymät viranomaisten erikseen osoittamien suojelualueiden ulkopuolella ovat jääneet kansallisen vahinkovastuusääntelyn soveltamisalan

ulkopuolelle. Lisäksi muun toimintaa koskevan sääntelyn rinnalla soveltuvan vahinkovastuun piiriin on tuotu vain (päästöperäisiä) pilaantumisvaikutuksia aiheuttavat toiminnanharjoittajat, siinä missä muiden toiminnanharjoittajien vahinkovastuu soveltuu suppeammin vain lainrikkomistapauksissa. Suppeaa täytäntöönpanoratkaisua selittävät suomalaisessa lainvalmistelussa huomattavan korkealle nostettu luontovahingon ”merkittävyyden” kynnys sekä halu säilyttää kansallinen olemassa ollut ympäristövastuujärjestelmä mahdollisimman muuttumattomana. Tältä pohjalta YVD I liitteen kolmannen kohdan mukainen alueiden hoidon ”normaaliuden” standardi on suomalaisessa lainvalmistelussa jäänyt pitkälti huomiotta. YVD 8.4 artiklaan sisältyvä huolellisuusstandardi on puolestaan omaksuttu vain ympäristön (päästöperäistä) pilaantumista koskevassa ympäristönsuojelulain järjestelmässä.

Kuten olen artikkelissa kuvannut, voi ympäristövastuudirektiiville annettava tulkintavaikutus oikaista luontovahinkovastuun täytäntöönpanossa ilmeneviä puutteita vain osittain. Direktiivin suora soveltaminen taas tarkoittaisi toiminnanharjoittajan asettamista vastuuseen ilman kansallisen lain tukea tavalla, jolle oikeuskäytännöstä ei ainakaan toistaiseksi ole löydettävissä yksiselitteistä tukea. Kokonaisuutena ympäristövastuudirektiivin valtionsisäiset vaikutukset eivät onnistukaan poistamaan direktiivin täytäntöönpanovajeita, vaan pikemminkin korostavat niitä. Perusteellinen ympäristövastuudirektiivin horisontaalisen, luonnonvarapalvelut tunnistavan sääntelytavan omaksuminen voisi puolestaan edellyttää kansallisen ympäristölainsäädännön avaamista tavalla, jonka selvittäminen ei ole ollut tässä artikkelissa tarkoituksena. Artikkelissa tehtyjen havaintojen perusteella voi kuitenkin tehdä ehdotuksia siitä, miten luontovahinkovastuun täytäntöönpanon puutteita olisi nykymuotoisen järjestelmän puitteissa mahdollista paikata. Millaisia lainsäädäntömuutoksia tai -lisäyksiä tämä merkitsisi?

Ensinnäkin LSL 3 §:n 7 kohdan mukaiseen luontovahingon määrittelyyn tulisi sisällyttää siitä nyt puuttuvat, YVD 2.3 artiklassa listatut luontoarvot (lajien elinympäristöt ja luontotyypit). Näin muodostuvaa, soveltamisalaltaan laajaa luontovahinkovastuuta olisi mahdollista tasapainottaa edellä kuvatuin poikkeuksin, eli jättämällä YVD I liitteen kolmannessa kohdassa tarkoitettu alueiden normaali hoito vahinkovastuun ulkopuolelle sekä tarjoamalla lupaehtoja ja soveltuvaa sääntelyä noudattaneille toiminnanharjoittajille YVD 8.4 artiklan mukaiset puolustautumiskeinot. Samalla YVKL 12 §:ssä nykyisin säädetyn lupapuolustuksen käyttöedellytykset olisi syytä täsmentää ympäristövastuudirektiiviä vastaaviksi, sillä nykymuodossaan YVKL 12 § antaa kohtuullistamisen edellytyksistä direktiivissä säädettyä laveamman, ja näin harhaanjohtavan kuvan. Haluttaessa erityisesti geenitekniikkalaissa säänneltyjä toimintoja silmällä pitäen olisi mahdollista ottaa käyttöön YVD 8.4 artiklan b alakohdan mukainen

parhaan tunnetun tekniikan käyttöön perustuva toiminnanharjoittajan puolustautumiskeino. Näitä vastuuseen tehtyjä poikkeuksia olisi kuitenkin myös vastaisuudessa tulkittava suppeasti, jotta tulkinnalla ei horjutettaisi luontovahinkovastuun aiheuttamisperiaatteeseen tukeutuvaa, muuta ympäristösääntelyä täydentävää toiminnanharjoittajien ohjausta.

Tältä pohjalta sektorilakeihin hajautuvien täytäntöönpanopuutteiden oikaisemiselle voidaan esittää pääpiirteittäin kaksi nykyisen hallintopakkomenettelyn puitteissa toteutettavaa vaihtoehtoa. Yhtäältä luontovahinkovastuun aineellisoikeudellinen sisältö olisi mahdollista koota ympäristövastuudirektiivin rakennetta mukailevaan, muun kansallisen ympäristölainsäädännön rinnalla sovellettavaan erillislakiin. Tällaiseen lakiin voitaisiin erikseen kirjata, ettei sen täydentävällä soveltumisella heikennetä muihin ympäristölakeihin (ja niiden säännönmukaiseen hallintopakkoon) perustuvaa suojaa. Toinen, enemmän nykymuotoisen täytäntöönpanon rakenteita hyödyntävä vaihtoehto olisi muuntaa luontovahingon LSL 3 §:n 7 kohdassa nyt säädetty neutraali määritelmä luontovahingon aiheuttamisen kielloksi. Tällainen kielto muistuttaisi ympäristölainsäädäntöön jo ennestään sisältyviä kieltosäännöksiä (kuten YSL 16–17 §:ien mukaisten maaperän ja pohjaveden yleisiä pilaamiskieltoja sekä LSL 34 §:n mukaista Natura 2000 -alueita koskevaa heikentämiskieltoa), jotka soveltuvat myös käynnissä olevaan toimintaan sille myönnetystä ympäristöllisestä luvasta riippumatta. Luontovahingon kiellon ei kuitenkaan tarvitsisi olla muodoltaan yleinen heikentämiskieltosäännös, vaan ympäristövastuudirektiivin mukaisesti se voitaisiin rajata vain ammatilliseen toimintaan soveltuvaksi. Tällaiseen kieltosäännökseen voitaisiin myös palauttaa LSL 127.3 §:ään siirretty vahingon merkittävyyden arviointia koskeva kohta, jota luonnonsuojelulain mukaisen menettelyn ohella on sovellettava myös ympäristönsuojelulain, vesilain sekä geenitekniikkalain mukaisissa menettelyissä. Jotta myös nämä sektorilait sisältäisivät riittävän aineellisoikeudellisen perustan luontovahinkovastuun standardeja tuottavan tarkoituksen toteuttamiseksi, olisi luontovahingon kielto lisättävä myös niihin jokaiseen erikseen, mahdollisesti luonnonsuojelulakiin viittaavassa muodossa. Kun eri lakeihin sisältyvä kieltosäännös jo itsessään perustaisi lainvastaisuuden, korjaisi se myös LSL 70.1 §:n ja LSL 127.1 §:n erilaisista vastuuperusteista nyt johtuvat epäjohdonmukaisuudet ja täytäntöönpanovajeet.

Kokonaisuutena luontovahinkovastuusääntelyn systemaattinen tarkastelu on lisännyt ymmärrystä vastuumuodon aiheuttamisperiaatteeseen tukeutuvasta sääntelytehtävästä sekä päämääristä. Samalla ympäristövastuudirektiivin mukaisen luontovahinkovastuun ja toiminnanharjoittajia koskevan muun ympäristösääntelyn yhteensovittaminen säilyy jatkossakin haasteena, johon tässä artikkelissa esitetyt näkökohdat avaavat myös uusia tulkintakysymyksiä. Miten esimerkiksi muilta kuin YVD III liitteessä tarkoitetuilta toiminnanharjoittajilta

odotettu huolellisuus suhteutuu vahinkovastuun tuottamaan ”normaaliuden” standardiin? Entä millaisia vaatimuksia YVD III liitteessä tarkoitetuilta toiminnanharjoittajilta edellytetty huolellisuus voisi käytännössä tuottaa näitä toimintoja koskevan muun ohjauksen rinnalle? Nämä ja monet muut tulkintakysymykset voivat aktualisoitua vain edellyttäen, että ympäristövastuudirektiivin kansallinen täytäntöönpano ylipäätään mahdollistaa luontovahinkovastuun standardeja tuottavan tarkoituksen toteuttamisen. Ennen vahinkovastuusääntelyn tällaista päivitystä ei aiheuttamisperiaatekaan voi tosiasiassa toteutua aivan ympäristövastuudirektiivissä tarkoitetulla tavalla Suomessa.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Abraham, Kenneth: The relation between civil liability and environmental regulation: an analytical overview. Washburn Law Journal 41(3) 2002, s. 379–398.

Airaksinen, Outi – Karttunen, Krister: Natura 2000 -luontotyyppiopas. Suomen ympäristökeskus 2001.

Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin: Understanding regulation. Oxford University Press 2012.

Bandí, Gyala: Principles of EU environmental law including the (objective of) sustainable development. Teoksessa Peeters, Maarjan – Eliantonio, Mariolina (toim.): Research handbook on EU environmental law. Edward Elgar 2020, s. 36–53.

Belinskij, Antti – Mehling, Michael: Natura 2000 -verkoston suojelu Suomessa ja Saksassa EY-oikeuden näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 2/2008, s. 8–52.

Belinskij, Antti – Paloniitty, Tiina – Soininen, Niko: Tulkinnan arvosidonnaisuus ympäristöoikeudessa. Lakimies 5/2015, s. 613–633.

Bergkamp, Lucas – van Bergeijk, Anke: Scope of the ELD regime. Teoksessa Lucas Bergkamp and Barbara Goldsmith (toim.): The EU Environmental Liability Directive: a commentary. Oxford University Press 2013, s. 51–79. (*Bergkamp – van Bergeijk* 2013a)

Bergkamp, Lucas – van Bergeijk, Anke: Exceptions and defences. Teoksessa Lucas Bergkamp and Barbara Goldsmith (toim.): The EU Environmental Liability Directive: a commentary. Oxford University Press 2013, s. 80–94. (*Bergkamp – van Bergeijk* 2013b)

Bilbomática – Deloitte – Milieu Ltd.: Common understanding document – ELD key terms and concepts. December 2017. (*Bilbomática ym. 2017*)

Bockes, Hubert: Financial guarantees in the Environmental Liability Directive: next time better. European Environmental Law Review 15(1) 2006, s. 13–32.

Brans, Edward H. P.: Liability for damage to public natural resources under the 2004 EC Environmental Liability Directive – standing and assessment of damages. Teoksessa Betlem, Gerrit – Brans Edward (toim.): Environmental liability in the EU – The 2004 Directive compared with US and Member State law. Cameron May. London 2006, s. 189–215.

van den Broek, G.M.: Environmental liability and nature protection areas. Will the EU Environmental Liability Directive actually lead to the restoration of damaged natural resources. Utrecht Law Review vol. 5(1) 2009, s. 117–131.

Cane, Peter: Using tort law to enforce environmental regulations. Washburn Law Journal 41(3) 2002, s. 427–468.

Dasgupta, Partha: The economics of biodiversity: the Dasgupta review. HM Treasury 2021.

de La Fayette, Louise: The concept of environmental damage in international liability regime. Teoksessa Bowman, Michael – Boyle, Alan (toim.): Environmental damage in international and comparative law: problems of definition and valuation. Oxford University Press 2002.

Ekroos, Ari — Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki 2014. (*Ekroos ym. 2014*)

Faure, Michael: Regulatory strategies in environmental liability. Teoksessa Cafaggi, F – Watt, H. Muir (toim.), The regulatory function of European private law. Edward Elgar Publishing 2009, s. 129–187.

Faure, Michael: The complementary roles of liability, regulation and insurance in safety management: theory and practice. Journal of Risk Research 17(6) 2014, s. 689–707.

Faure, Michael – Skogh, Göran: The economic analysis of environmental policy and law. Edward Elgar 2003.

Fogleman, Valerie: Enforcing the environmental liability directive: duties, powers and self-executing provisions. Environmental Liability 4/2006, s. 127–146.

Fogleman, Valerie: The threshold for liability for ecological damage in the EU. Teoksessa Born, Charles-Hubert – Cliquet, An – Schoukens, Hendrik – Misonne, Delphine – Van Hoorick, Gert: The Habitats Directive in its EU environmental law context: European nature's best hope? London Routledge 2015, s. 181–215.

Fogleman, Valerie: The polluter pays principle for accidential environmental damage: its implementation in the Environmental Liability Directive. Teoksessa Salanitro, Ugo – Nicotra Ida Angela – D'Adda Alessandro: Principi europei e illecito ambientale 2013, s. 114–159.

Fogleman, Valerie: The duty to prevent environmental damage in the environmental liability directive; a catalyst for halting the deterioration of water and wildlife. ERA Forum 2020, s. 707–721. (*Fogleman 2020a*)

Fogleman, Valerie: Biodiversity damage from authorised activities: the polluter pays and precautionary principles and the significance threshold in the Environmental Liability Directive. Environmental Liability 26(2) 2020, s. 35–54. (*Fogleman 2020b*)

Goldsmith, Barbara – Lockhart-Mummery, Edward: The ELD's national transposition. Teoksessa Lucas Bergkamp and Barbara Goldsmith (toim.): The EU Environmental Liability Directive: a commentary. Oxford University Press 2013, s. 139–159.

Gouritin, Armelle: EU environmental law, international environmental law, and human rights law: the case of environmental responsibility. Brill 2016.

Gunningham, Neil – Grabosky, Peter: Smart regulation: designing environmental policy. Oxford University Press 1998.

Hedemann-Robinson, Martin: Enforcement of European Union environmental law - legal issues and challenges. Routledge 2015.

Hedeman-Robinson, Martin – Wilde, Mark: Towards a European Tort Law on the Environment? European Union Initiatives and Developments on Civil Liability in Respect of Environmental Harm. Teoksessa Lowry, John – Edmunds, Rod (toim.): Environmental Protection and the Common Law. Bloomsbury Publishing 2001, s. 201–238.

Herler, Casper: Markföreningsansvaret. Talentum 2008.

Hollo, Erkki: Ympäristöoikeus. Jyväskylä 1991.

Hollo, Erkki: Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2004.

Hollo, Erkki: Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki 2009. (*Hollo 2009a*)

Hollo, Erkki: Ympäristövastuu ja aiheuttamisperiaate – onko periaatteesta vastuun perustajaksi? Ympäristöjuridiikka 3/2009, s. 3–9. (*Hollo 2009b*)

Hollo, Erkki: Vastuu ympäristöstä aiheuttamisperiaatteen näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 1/2014 s. 3–6.

Hollo, Erkki: Vesioikeus. Keuruu 2021.

Hollo, Erkki – Utter, Robert – Vihervuori, Pekka: Ympäristövahinkolaki. Helsinki 2018.

Van Hoorick, Gert: Biodiversity outside protected areas. An outlaw waiting to be saved? Teoksessa Born, Charles-Hubert –Cliquet, An – Schoukens, Hendrik – Misonne, Delphine – Van Hoorick, Geert: The Habitats Directive in its EU environmental law context: European nature's best hope? Routledge 2015, s. 452–467.

Jans, Jan – Vedder, Hans: European environmental law. After Lisbon. 4th edition. European Law Publishing 2012.

Josefsson, Henrik: The Environmental Liability Directive, the Water Framework Directive and the definition of 'water damage'. Environmental Law Review 20(3) 2018, s. 151–162.

Jantunen, Jorma – Leskinen, Paula – Liukko, Ulla-Maija – Raunio, Anne – Turunen, Topi: Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2020. (*Jantunen ym.* 2020)

Kallio, Pasi: Luontovahingot EY:n ympäristövastuudirektiivissä – vastuun ulottuvuus ja merkittävyyskynnys. Ympäristöpolitiikan ja –oikeuden vuosikirja 2007, s. 155–191.

Kallio, Pasi: Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Helsinki 2001.

Kallio, Pasi: Terve, ja kiitos simpukoista – luontodirektiivin 6 artiklan tulkintaa EY-tuomioistuimen ratkaisun C-127/02 valossa. Ympäristöjuridiikka 1/2006, s. 7–33.

Klaphake, Axel: The assessment and restoration of biodiversity damages – some remarks on environmental damages under the Directive 2004/35. Journal for European Environmental and Planning Law 4/2005, s. 268–276.

Kloepfer, Michael – Winter, Gerd: Instruments of direct behavioural regulation. Teoksessa Winter, Gerd (toim.): European environmental law. Darthmouth Alershot 1996, s. 47–62.

Kokott, Juliane – Klaphake, Axel – Marr, Simon: Key elements of a liability regime taking into account ecological damages. Journal for European Environmental and Planning Law 4/2005, s. 277–286.

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

Kokko, Kai: Ympäristöoikeuden tutkimusmetodeista Suomessa. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 29–42.

Kokko, Kai: Eurooppalainen ympäristöoikeus korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä. Lakimies 3/2011, s. 475–503.

Kokko, Kai: Ympäristöoikeuden perusteet: yleiset opit, sääntely ja ratkaisun teoria. Helsinki 2017.

Kokko, Kai: Konkurssipesän julkisoikeudellinen ympäristövastuu. Edilex 2020/13, s. 1–52.

Kokko, Kai – Mähönen, Jukka: Yritysten ympäristövastuu. Ympäristöjuridiikka 1/2015, s. 35–73.

Kokko, Kai – Ala-Lahti, Tellervo – Vilander, Matti: Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarvioinnin soveltamisala EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021, s. 315–387.

Kotka, Mikael – Hovila, Maarit – Hovila, Ilari: Ympäristöperusoikeuden ja omaisuu-

densuojan yhteensovittaminen konkurssipesän julkisoikeudellisessa ympäristövastuussa. Edilex 23/2021, s. 1–47.

Krämer, Ludwig: Discussions on Directive 2004/35 concerning environmental liability. Journal for European Environmental and Planning Law 4/2005, s. 250–256.

Krämer, Ludwig: Directive 2004/35/EC on environmental liability. Teoksessa Betlem, Gerrit – Brans Edward (toim.): Environmental Liability in the EU – The 2004 Directive compared with US and Member State law, Cameron May. London 2006, s. 29–48.

Krämer, Ludwig: Direct effect in EU environmental law: Towards the end of a doctrine? Teoksessa Peeters, Maarjan – Eliantonio, Mariolina (toim.): Research handbook on EU environmental law. Edward Elgar 2020, s. 180–195.

Kumpula, Anne: Ympäristönsuojelu. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka (kirj.): Ympäristöoikeus. Talentum (verkkojulkaisu) 2013.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Helsinki 1992.

Kuusiniemi, Kari: EY-ympäristöoikeuden soveltamisesta hallintotuomioistuimissa, Ympäristöjuridiikka 1/1999, s. 8–30.

Kuusiniemi, Kari: Luonnon oikeudet vai tulevien sukupolvien suojeleminen. Teoksessa Vihervuori, Pekka – Kuusiniemi, Kari – Salila, Jari (toim.): Erkki J. Hollo 1940–28/11–2000: juhlajulkaisu, s. 149–169.

Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede Jurisprudentia XXXIV (2001), s. 155–306.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka (kirj.): Ympäristöoikeus. Talentum (verkkojulkaisu) 2013. (*Kuusiniemi* 2013a)

Kuusiniemi, Kari: Luonnonsuojelu. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka (kirj.): Ympäristöoikeus. Talentum (verkkojulkaisu) 2013. (*Kuusiniemi* 2013b)

Kuusiniemi, Kari – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Seppälä, Mika – Siitari, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Helsinki 2015. (*Kuusiniemi ym. 2015*)

Kuusiniemi, Kari – Majamaa, Vesa – Vihervuori, Pekka: Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. Helsinki 2000.

Lee, Maria: From private to public: the multiple roles of environmental liability. European Public Law 7(3) 2001, s. 375–397.

Lee, Maria: The changing aims of environmental liability. Environmental Law & Management 14(4) 2002, s. 189–196.

Lee, Maria: The intersection between environmental law and tort law. Teoksessa Paddock, LeRoy – Glicksman, Robert – Bryner, Nicholas: Decision making in environmental law, Elgar Encyclopedia of Environmental Law vol. II. Edward Elgar 2016, s. 62–72.

Lenaerts, Koen – Gutierrez-Fons, Jose A.: To say what the law of the EU is: methods of interpretation and the European Court of Justice. Columbia Journal of European Law 20(2) 2014, s. 3–61.

Lennan, Mitchell: Evaluating the effectiveness of the EU Environmental Liability and Environmental Crime Directives as implemented by Scotland and the rest of the United Kingdom. Journal of International Wildlife Law & Policy, 24(1) 2021, s. 26–37.

Linna, Tuula: Konkurssipesän vastuu ympäristövahingosta. Lakimies 3–4/2016, s. 373–403.

Lipton, Joshua – LeJeune, Kate: Determining and quantifying remediation benefits. Teoksessa Lipton, Joshua – Özdemiroğlu, Ece – Chapman, David – Peers, Jennifer (toim.): Equivalency methods for environmental liability assessing damage and compensation under the European Environmental Liability Directive. Springer 2018, s. 89–111.

Liukko, Ulla-Maija – Raunio, Anne (toim.): Luontotyyppien ja lajien seuranta luonto- ja lintudirektiiveissä. Suomen ympäristö 14/2008.

Löyttyjärvi, Marja-Liisa: Biosentriset arvot ja luonnon oikeuksien mahdollisuus. Oikeus 41(4) 2012, s. 587–596.

Löyttyjärvi, Marja-Liisa: Vesivoima omaisuutena ja virtavesi elinympäristönä. Ympäristöjuridiikka 1/2013, s. 30–60.

Masieri, Carlo: The permit defence between the EU environmental liability directive and national private law. Some comparative law remarks. Teoksessa Pozzo, Barbara – Jacometti, Valentina (toim): Environmental loss and damage in a comparative law perspective. Intersentia 2021, s. 39–52.

Maunu, Antti: Direktiivien asema kansallisia tuomioistuimia välittömästi velvoittavana oikeuslähteenä vahvistuu yhteisöjen tuomioistuimen Linster-ratkaisussa. Ajankohtaista eurooppaoikeutta – Aktuellt inom europarätten. Defensor Legis 6/2000, s. 1041–1051.

Maunu, Antti: Direktiivin yksityisiä velvoittava vaikutus täsmentyy yhteisöjen tuomioistuimen Delena Wells – ratkaisussa. Ajankohtaista eurooppaoikeutta – Aktuellt inom europarätten. Defensor Legis 2/2004, s. 304–313.

Mielityinen, Sampo: Vahingonkorvausoikeuden periaatteet. Helsinki 2006.

Milieu Ltd. – IUCN: Experience gained in the application of ELD biodiversity damage. Final report for the European Commission, DG Environment. Bryssel 2014.

Mäntylä, Niina: Luonnon edustajien puhevalta. Vaasa 2010.

Määttä, Tapio: Biodiversiteetti oikeudellisena kategoriana: näkökulmia ja tulkintoja. Oikeustiede - Jurisprudentia XXXIV 2001, s. 307–373.

Määttä, Tapio: Säädösten välisiä suhteita määrittävät linkkisäännökset vahingonkorvausoikeudessa ja lunastuslainsäädännössä. Teoksessa Hakkola, Esa – Kaisto, Janne – Koulu, Risto (toim.): Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita. Juhlakirja Jarno Tepora 60 vuotta. Helsinki 2007, s. 323–355.

Määttä, Tapio: Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomarinideologiassa. Teoksessa Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.): Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta Jyrki Talan juhlakirja. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2011, s. 207–226.

Määttä, Tapio: Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena: ristiriita-ajattelusta yhteensovittamismalliin. Lakimies 2/2013, s. 171–191.

Määttä, Tapio: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Joensuu 2016, s. 135–222.

Määttä, Tapio – Soininen, Niko: Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. Lakimies 7–8/2016, s. 1028–1053.

Niemi, Milla: Luontovahinkojen merkityssisällöstä luonnonsuojelulain valossa. Acta Legis Turkuensia 1/2011, s. 87–108.

Nyholm, Elina: Jälkivalvonta ympäristönsuojelulaissa: tutkimus ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen rajautumisesta. Helsinki 2015.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. 3., uudistettu laitos. Keuruu 2016.

Oulasvirta, Panu: Jokihelmisimpukan nykytila ja lajin suojelemiseksi tarvittavat toimet Suomessa. Alleco Raportti N:o 3/2020.

Petersen, Malte: The Environmental Liability Directive — extending nature protection in Europe. Environmental Law Review 11(1) 2009, s. 5–20.

Pihalehto, Mari: Aiheuttamisperiaate ja ympäristövastuun toissijainen kohdentuminen. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIII 2020, s. 189–263.

Pozzo, Barbara: The Environmental Liability Directive and the problem of terminological consistency. Teoksessa Ruggieri, Francesca (toim.): Criminal proceedings, languages and the European union: linguistic and legal issues. Springer 2014, s. 123–129.

Pozzo, Barbara: Environmental Liability: The difficulty of harmonizing different national civil liability systems. Teoksessa Peeters, Maarjan – Eliantonio, Mariolina (toim.): Research handbook on EU environmental law. Edward Elgar 2020, s. 231–247.

Prechal, Sacha: Directives in EC Law. Oxford University Press 2005.

Puharinen, Suvi-Tuuli: Vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutus ympäristöluvan ja vesitalousluvan pysyvyyteen. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X 2017, s. 151–226.

Pärnänen, Sinikka: Vesistöjen ennallistaminen uiton jälkeen. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 2012.

Pölönen, Ismo: Ympäristövaikutusten arviointimenettely: tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Jyväskylä 2007.

Pölönen, Ismo: YVA-direktiivin tulkinnasta unionin tuomioistuimessa – aiheuttamisperiaatteesta päällekkäisiin arviointivelvoitteisiin? Ympäristöjuridiikka 3–4/2013, s. 32–48.

Pölönen, Ismo: Mikä riittää vai riittääkö mikään? Natura-arvioinnille asetetut vaatimukset unionin tuomioistuimen linjan mukaan. Ympäristöjuridiikka 2/2019, s. 10–31.

Raitio, Juha – Tuominen, Tomi: Euroopan unionin oikeus. Alma Talent 2020.

Roller, Gerhard: Liability. Teoksessa Richard Macrory (toim.): Reflections on 30 years of EU environmental law. Europa Law Publishing. Groningen 2006, s. 129–142.

Roth, Wulf-Henning – Jopen, Christian: Interpretation in conformity with directives. Teoksessa Riesenhuber, Karl (toim.): European legal methodology. Intersentia 2017, s. 317–341.

de Sadeleer, Nicolas: The Birds, Habitats, and Environmental Liability Directives to the rescue of wildlife under threat. Teoksessa Etty, T.F.M. – Somsen, H. (toim.): The yearbook of European environmental law 7 2008, s. 36–75.

de Sadeleer, Nicolas: Environmental Principles: from political slogans to legal rules. Oxford University Press 2020.

Scotford, Eloise: Environmental principles and the evolution of environmental law. Hart Publishing 2017.

Similä, Jukka: Regulating industrial pollution – the case of Finland. Helsinki 2007.

Similä, Jukka: Luonnonvaranäkökulma ympäristöoikeuteen Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 43–68.

Similä, Jukka – Raunio, Anne: Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 27/2010.

Soininen, Niko: Vesioikeudellinen perusteluvelvollisuus. Helsinki 2016.

Squintani, Lorenzo – Vedder, Hans: Case note: Towards inverse direct effect? A silent development of a core European law doctrine. Review of European Community & International Environmental Law 23(1) 2014, s. 144–149.

Stallworthy, Mark: Environmental liability and the impact of statutory authority. Journal of Environmental Law 15(3) 2003, s. 3–25.

Stevens & Bolton LLP: The Study on Analysis of integrating the ELD into 11 national legal frameworks, Final Report prepared for the European Commission – DG Environment 2013.

Ståhlberg, Pauli – Karhu, Juha: Suomen vahingonkorvausoikeus. Alma Talent 2020.

Suvantola, Leila: Huominen ei koskaan kuole: luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta. Helsinki 2006. (*Suvantola 2006a*)

Suvantola, Leila: Ympäristövastuudirektiivin luontovahingon käsitteen tulkinnallisuus. Oikeus 35(4) 2006, s. 574–594. (*Suvantola 2006b*)

Suvantola, Leila: Luontovahinkojen korjausvastuun uudistus. Ympäristöjuridiikka 2/2007, s. 13–41.

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

Schwartz, Gary: Mixed theories of tort law: affirming both deterrence and corrective justice. Texas Law Review 75(7) 1996-1997, s. 1801–1834.

Stavang, Endre: Two challenges for the ECJ when examining the Enviromental Liability Directive. Environmental Liability 5/2010, s. 198–201.

Tuomainen, Jouko – Retkin, Risto – Knuutila, Jaakko – Pennanen, Jaana – Mäenpää, Milla – Särkkä, Ella: Ympäristövahingot Suomessa vuosina 2006–2012. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 35/2013. (*Tuomainen ym. 2013*)

Tuomainen, Jouko – Högmander, Pia – Pyy, Outi: Ympäristövahingot Suomessa vuosina 2013–2019. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 8/2021.

Vihervuori, Pekka: Aiheuttamisperiaate. Teoksessa Ekroos, Ari – Ekroos, Marja – Hollo, Erkki – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka – Vilander, Matti: Ympäristöoikeuden johtavat periaatteet. Suomen ympäristöoikeustieteen seura. Espoo 1993, s. 25–39.

Vihervuori, Pekka: Muuttuva hallintopakko. Teoksessa Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida: Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta. Helsinki 2010, s. 303–324.

Vihervuori, Pekka: Vesitaloushankkeet. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka (kirj.): Ympäristöoikeus. Talentum (verkkojulkaisu) 2013.

Vihervuori, Pekka: Private and public ownership of water areas—structures and implications of the Finnish model. Teoksessa Hollo, Erkki (toim.): Water resources management and the law. Edward Elgar 2017, s. 98 –117.

Waite, Andrew: The quest for environmental law equilibrium. Teoksessa Betlem, Gerrit – Brans, Edward (toim.): Environmental liability in the EU – The 2004 Directive compared with US and Member State law. Cameron May 2006, s. 49–87.

Waris, Emil: Ennallistaminen korjaamalla – ympäristövastuudirektiivin mukainen uuden sukupolven ennallistamisvastuu. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja II 2008, s. 7–76.

Waris, Emil: National differences in setting the severity threshold for application of the Environmental Liability Directive. Ympäristöjuridiikka 1/2010, s. 4–20.

Wennerås, Pål: A progressive interpretation of the Environmental Liability Directive. Journal for European Environmental and Planning Law 4/2005, s. 257–267. (*Wennerås 2005a*)

Wennerås, Pål: Permit defences in environmental liability regimes - subsidizing environmental damage in EC? Teoksessa Etty, T.F.M. – Somsen, H. (toim.): The yearbook of European environmental law 4 2005, s. 149–180. (*Wennerås 2005b*)

Wennerås, Pål: The enforcement of EC environmental law. Oxford University Press 2007.

Wilde, Mark: Liability issues associated with genetically modified organisms: EU and international developments. Teoksessa Betlem, Gerrit – Brans, Edward (toim.) Environmental liability in the EU – The 2004 Directive compared with US and Member State law. Cameron May 2006, s. 269–299.

Winter, Gerd – Jans, Jan – Macrory, Richard –Krämer, Ludwig: Weighing up the EC Environmental Liability Directive. Journal of Environmental Law 20(2) 2008, s. 163–191. (*Winter ym.* 2008)

de Witte, Bruno: Direct Effect, Supremacy, and the nature of the legal order. Teoksessa Graig, Paul – De Búrca, Gráienne (toim.): The evolution of EU law. Oxford University Press 2021, s. 187–227.

Virallislähteet

Euroopan komissio:

- Vihreä kirja ympäristövahinkovastuusta, 14.5.1993. (*KOM(1993) 47 lopull.*)
- Valkoinen kirja ympäristövahinkovastuusta, 9.2.2000. (*KOM(2000) 66 lopull.*)
- Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta, EYVL C 151 E, 25.6.2002. *(KOM(2002) 17 lopull.*)
- Interpretation manual of European Union habitats 2007. (*Komissio 2007*)
- Luonnonvaraisten lintujen suojelusta annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY mukaisesti harjoitettavaa metsästystä koskeva ohjeasiakirja. (*Komissio 2008*)
- Kertomus neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetun direktiivin 2004/35/EY 14 artiklan 2 kohdan nojalla (*KOM(2010) 581 lopull.*)
- Ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetun direktiivin 2004/35/EY 18 artiklan 2 kohdan mukainen komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille. (*KOM(2016) 204 lopull.*)
- Commission staff working document REFIT – Evaluation of the Environmental Liability Directive *(Komissio REFIT 2016*)

– Komission tiedonanto muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa 2017/C 275/01 (*Komissio 2017*)
– Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö. Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset C(2018) 7621 lopull. (*Komissio 2018*)
– Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia. (*KOM(2020) 380 lopull.)*
– Suuntaviivat yhteisen tulkinnan antamisesta ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/35/EY 2 artiklassa määritetylle ilmaisulle ”ympäristövahinko”. (*Komissio 2021a*)
– Ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta C(2021) 7301 lopull. (*Komissio 2021b*)
– EU:n ympäristölainsäädännön arviointi 2022: maaraportti – Suomi. SWD(2022) 277 lopull. (*Komissio 2022*)
– Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta (*KOM(2022) 304 lopull*.)

HE 228/2008 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 277/2009 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 214/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 220/2021 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 76/2022 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Merkittävien ympäristövahinkojen korjaaminen – opas menettelyistä. Ympäristöministeriön raportteja 2/2012. (*Ympäristöministeriö 2012*)

Ympäristövastuutoimikunnan mietintö. Ehdotus ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi, 14.5.2007. (*Ympäristövastuutoimikunta 2007*)

YmVM 3/2009 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö 3/2009 – Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamista koskevaksi lainsäädännöksi.

YmVM 17/2022: Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin

C-152/84 *Marshall* (1986) EU:C:1986:84
C-80/86 *Koplinghuis* (1987) EU:C:1987:431
C-339/87 *komissio v. Alankomaat* (1990) EU:C:1990:119
C-72/95 *Kraaijeveld* (1995) EU:C:1996:404
C-168/95 *Arcaro* (1996) EU:C:1996:363

C-435/97 *WWF v. Bozen* (1999) EU:C:1999:418
C-267/98 *Linster* (2000) EU:C:2000:468
C-374/98 *komissio v. Ranska* (2000) EU:C:2000:670
C-103/00 *komissio v. Kreikka* (2002) EU:C:2002:60
C-117/00 *komissio v. Irlanti* (2002) EU:C:2002:366
Yhdistetyt asiat C-397/01 – C-403/01 *Pfeiffer ym.* (2004) EU:C:2004:584
C-201/02 *Wells* (2004) EU:C:2004:12
C-105/03 *Pupino* (2005) EU:C:2005:386
C-117/03 *Società Italiana Dragaggi SpA ym* (2005) EU:C:2005:16
C-221/04 *komissio v. Espanja* (2006) EU:C:2006:329
C-244/05 *Bund Naturschutz ym.* (2006) EU:C:2006:579
C-328/08 *komissio v. Suomi* (2008) EU:C:2008:775
C-378/08 *ERG ym.* (2010) EU:C:2010:126
Yhdistetyt asiat C-379/08 ja C-380/08 *ERG ym.* (2010) EU:C:2010:127
Yhdistetyt asiat C-478/08 ja C-479/08 *Buzzi Unicem ym.* (2010) EU:C:2010:129
C-97/11 *Amia* (2012) EU:C:2012:306
C-244/12 *Salzburger Flughafen* (2013) EU:C:2013:203
C-534/13 *Fipa* (2015) EU:C:2015:140
C-529/15 *Folk* (2017) EU:C:2017:419
C-129/16 *Túrkevei Tejtermelő Kft* (2017) EU:C:2017:547
Yhdistetyt asiat C-616/16 ja C-617/16 *Pantuso ym.* (2018) EU:C:2018:32
C-674/17 *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (2019) EU:C:2019:851
C-297/19 *Naturschutzbund Deutschland* (2020) EU:C:2020:533
Yhdistetyt asiat C-473/19 ja 474/19 *Föreningen Skydda Skogen* (2021) EU:C:2021:166
Julkisasiamiehen ratkaisuehdotukset
C-378/08 *ERG ym*., julkisasiamiehen ratkaisuehdotus (2009) EU:C:2009:650
C-529/15 *Folk*, julkisasiamiehen ratkaisuehdotus (2017) EU:C:2017:1

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2002:64
KHO 2002:48
KHO 2002:86
KHO 2004:26
KHO 2015:3
KHO 2015:124
KHO 2020:3
KHO 2020:31
KHO 2022:37
KHO 2022:71
KHO 2.12.2004 T 3128 (lrs)

Hallinto-oikeudet

Pohjois-Suomen HaO:n päätös 17/0173/1 30.6.2017

Internet-lähteet

Ympäristöministeriö: Ympäristövahinkojen ehkäiseminen [https://ym.fi/ymparistovahinkojen-ehkaiseminen] (viitattu 16.9.2023)

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
EUTI	Euroopan unionin tuomioistuin
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti (Euroopan yhteisöjen virallinen lehti muuttui Euroopan unionin virallliseksi lehdeksi vuonna 2003)
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
GTL	Geenitekniikkalaki 377/1995
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
Lintudirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7–25)
Luontodirektiivi	Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 114–158)
LSL	Luonnonsuojelulaki 9/2023
SEU	Sopimus Euroopan unionista (EUVL C 202, 7.6.2016, s. 13–46)
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (EUVL C 202, 7.6.2016, s. 47–200)
Suljettua käyttöä	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/41/EY, annettu 6
koskeva direktiivi	päivänä toukokuuta 2009, geneettisesti muunnettujen mikro-organismien suljetusta käytöstä (EUVL L 125 21.5.2009, s. 75–97)
Tuotevastuudirektiivi	Neuvoston direktiivi 85/374/ETY, annettu 25 päivänä heinäkuuta 1985, tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä (EYVL L 210, 7.8.1985, s. 29–33)
VakL	Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 541/2023
Vesipuitedirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1–73)
VVakL	Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 719/1994
VL	Vesilaki 587/2011
VLSL	Luonnonsuojelulaki 1096/1996

VVL	Vesilaki 264/1961
VYSL	Ympäristönsuojelulaki 86/2000
Ympäristöön levittämistä koskeva direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/18/EY, annettu 12 päivänä maaliskuuta 2001, geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön ja neuvoston direktiivin 90/220/ETY kumoamisesta (EYVL L 106, 17.4.2001, s. 1–39)
YSL	Ympäristönsuojelulaki 524/2014
YVA-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (EUVL nro L 26, 28.1.2012, s. 1–21)
YVD	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (EUVLL nro L 143, 30.4.2004, s. 56–75)
YVKL	Laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta 383/2009
Århusin sopimus	Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 122/2004)

Elina Nyholm

ERÄIDEN UHKASAKKOLAIN SÄÄNNÖSTEN UUDISTAMISTARPEIDEN TARKASTELUA ERITYISESTI YMPÄRISTÖOIKEUDELLISESSA KONTEKSTISSA

Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XVI 2023, s. 84–167

ERÄIDEN UHKASAKKOLAIN SÄÄNNÖSTEN UUDISTAMISTARPEIDEN TARKASTELUA ERITYISESTI YMPÄRISTÖOIKEUDELLISESSA KONTEKSTISSA*

Review of the need for reforming certain provisions of the Act on Conditional Fines within the context of environmental law

Elina Nyholm

Asiasanat: Uhkasakko – teettämisuhka – keskeyttämisuhka – hallintopakko – uhkasakkolaki
Keywords: Conditional fine – notice of enforced compliance – notice of enforced suspension – administrative compulsion – the Act on Conditional Fines

TIIVISTELMÄ

Uhkasakkolaki on uhkasakon ja muiden hallinnollisten tehosteiden asettamisen ja tuomitsemisen menettelyä sääntelevä yleislaki. Hallintopakko kuuluu hallinto-oikeuden keskeisiin instrumentteihin. Uhkasakkolain mukaiset hallinnolliset pakkokeinot ovat laajalti käytössä erityisesti ympäristöoikeudellisessa toimintakentässä. Tässä artikkelissa selvitetään eräiden uhkasakkolain menettelyyn ja muutoksenhakuun liittyvien säännösten ajantasaisuutta ja toimivuutta suhteessa perustuslakiin, hallinnon yleislakeihin ja hallinnolliseen muutoksenhakujärjestelmään. Tarkastelun kohteena ovat ne uhkasakkolain säännökset, joiden muuttaminen muu hallinnon yleislainsäädäntö huomioon ottaen olisi tarpeen tai joissa kirjoittajan käsityksen mukaan olisi muutoin perusteita säännösten selkeyttämiseen siten, että säännökset kaikissa tilanteissa soveltuisivat paremmin oikeusjärjestelmäämme.

Uhkasakkolain soveltamisessa on otettava huomioon, että ellei yksittäisessä säännöksessä toisin säädetä, sovelletaan uhkasakkolakia sen 1 §:n

* Kiitän anonyymeja arvioijia sekä hallinto-oikeustuomari *Sinikka Kangasmaata*, ympäristöneuvos *Ilona Leinosta*, ympäristöneuvos *Satu Lyytikäistä*, hallinto-oikeussihteeri *Pirjo Pentinmäkeä*, hallinto-oikeustuomari *Pertti Piippoa*, hallinto-oikeustuomari *Hanna-Maria Schiestliä* ja valiokuntaneuvos *Tuire Tainaa* luonnosversiosta saamastani arvokkaasta palautteesta.

soveltamisalasäännöksen mukaisesti vain päävelvoitteen tehosteeseen, mutta ei itse päävelvoitteeseen. Siltä osin kuin uhkasakkolaissa poiketaan hallinnon yleislainsäädännöstä, voi tilanne, jossa päävelvoitteeseen ja sen tehosteeksi asetettavaan uhkaan sovelletaan eri lainsäädäntöä, aiheuttaa tiettyjä haasteita lainsoveltamiselle. Erityisesti ympäristöoikeudellisiin hallintopakkotilanteisiin liittyy muutamia uhkasakkolainkin soveltamisen kannalta merkittäviä erityispiirteitä. Ympäristöoikeudessa asianosaissuhteet ovat usein huomattavasti tavanomaista hallinto-oikeudellista heikkoa kaksiasianosaissuhdetta monimutkaisempia. Lisäksi päävelvoitteet ovat usein luonteeltaan sellaisia, ettei kyse ole läheskään aina kertaluonteisesta hallintopakkoasiasta, vaan useista peräkkäisistä prosesseista. Ympäristöoikeudelliset päävelvoitteet ovat myös usein luonteeltaan sellaisia, että niiden toteuttamiseen saattaa sisältyä enemmän tulkinnanvaraisuuksia kuin muilla hallintopakon soveltamissektoreilla.

Kaiken kaikkiaan uhkasakkolaissa on useita säännöksiä, jotka aiheuttavat joissakin soveltamistilanteissa tai suhteessa hallinnon yleislainsäädäntöön haasteita. Haasteita aiheutuu erityisesti siitä, että uhkasakkolaissa säädettyjä erityisiä menettelysäännöksiä sovelletaan pääsääntöisesti vain tehosteen osalta, kun taas päävelvoitteeseen sovelletaan sitä sääntelevää erityislakia ja/tai hallinnon yleislakeja. Uhkasakkolain kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi mahdollisesti myös syytä pohtia, onko päävelvoitteeseen ja tehosteeseen sovellettavat menettelysäännökset jatkossakin tarkoituksenmukaista erottaa tällä tavoin, vai olisiko uhkasakkolain soveltamisala mahdollista määritellä toisin.

SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ 85

1 JOHDANTO 89

2 HALLINTOPAKKOMENETTELY YLEENSÄ JA UHKASAKKOLAIN MUKAISEN UHAN KÄYTTÄMINEN TEHOSTEENA 92

3 UHKASAKKOLAIN 1 §:N SOVELTAMISALASÄÄNNÖKSEN SUHTEESTA JA VAIKUTUKSESTA MUUHUN UHKASAKKOLAKIIN 96

4 UUDEN UHAN ASETTAMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 12 §:N ARVIOINTI 101

5 UHKASAKON VANHENTUMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 13 §:N ARVIOINTI ERITYISESTI JUOKSEVAN UHKASAKON OSALTA 110

6 TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA HUOLEHTIMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 16 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA PERUSTUSLAIN 124 §:SSÄ TARKOITETTUUN JULKISEEN HALLINTOTEHTÄVÄÄN 115

7 KÄSITTELYN JATKAMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 21 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA HALLINTOPROSESSILAIN 29 §:ÄÄN ASIANOSAISSEURAANNOSTA 122

8 ASIANOSAISEN KUULEMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 22 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA HALLINTOLAIN 34 §:ÄÄN 126

9 TIEDOKSIANTOA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 23 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA HALLINNON YLEISLAKIEN TIEDOKSIANTOA KOSKEVIIN SÄÄNNÖKSIIN 129

10 MUUTOKSENHAKUA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 24 §:N TOIMIVUUDEN ARVIOINTI ERI TILANTEISSA 134
10.1 Voimassa oleva pykälä ja sen tausta 134
10.2 Uhan asettamis- ja tuomitsemispäätösten välinen yhteys muutoksenhaun kannalta 139
10.3 Muutoksenhaun eriytyminen päävelvoitetta koskevan oikaisuvaatimusvaiheen vuoksi 141
10.4 Jatkomuutoksenhaun eriytyminen uhan asettamis- ja tuomitsemispäätöksissä 144
10.5 Muutoksenhaku tilanteissa, joissa uhkasakon asettaa ja tuomitsee eri viranomainen 147
10.6 Muutoksenhaku juoksevan uhkasakon tuomitsemis- ja teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanopäätösten osalta 153

11 YHTEENVETO UHKASAKKOLAIN MENETTELYÄ JA MUUTOKSENHAKUA KOSKEVAN SÄÄNTELYN HAVAITUISTA MUUTOSTARPEISTA 155

LÄHDELUETTELO 159
Virallislähteet 159
Oikeus- ja laillisuusvalvontakäytäntö 162
Oikeuskirjallisuus ja muut lähteet 163

1 JOHDANTO

Uhkasakkolaki (1113/1990) on ollut voimassa 1.7.1991 alkaen. Uhkasakkolaki on uhkasakon ja muiden hallinnollisten tehosteiden asettamisen ja tuomitsemisen menettelyä sääntelevä yleislaki. Uhkasakkolain säännökset ovat suurimmaksi osaksi pysyneet ennallaan koko lain voimassaolon ajan. Uhkasakkolakia on uudistettu vain muutamia kertoja, eikä näissä uudistuksissa ole ollut kysymys perustavanlaatuisista muutoksista uhkasakkolain systematiikkaan.[1] Uhkasakkolaki on nykytilassaan osittain ajan kulumisen myötä selvästi vanhentunut suhteessa joihinkin hallinnon yleislakien säännöksiin. Lisäksi uhkasakkolain systematiikkaan liittyy joitakin muitakin ongelmallisuuksia, ja näiden syiden vuoksi uhkasakkolain uudistaminen olisi tarpeellista.

Hallintopakko kuuluu hallinto-oikeuden keskeisiin instrumentteihin.[2] Hallintopakkoa hyödynnetään erityisesti ympäristöoikeudellisessa toimintakentässä. Tämä näkyy muun ohella siten, että uhkasakkolakia koskeva julkaistu oikeuskäytäntöä on valtaosin substanssiltaan ympäristöasioihin liittyvää. Hallintopakon yhteydessä käytettävää tehostetta sääntelevällä uhkasakkolailla on keskeinen rooli tässä toimintakentässä. Uhkasakkolaista ei ole kuitenkaan tehty kattavaa seurantatutkimusta eikä sitä ole oikeuskirjallisuudessakaan yksittäisiä puheenvuoroja lukuun ottamatta laajemmalti tutkittu.[3] Oikeuskirjallisuudessa on tunnistettu myös, että uhkasakko hallinnon alan tehosteena yleensä kaipaisi uhkasakkolain seurantatutkimusta.[4]

---

1 *Määttä, K.* 2017, s. 3; *Määttä, K.* 2021a, s. 10 toteaa, että tätä taustaa vasten uhkasakkolaki on osoittautunut vakaaksi ja toimivaksi osaksi oikeusjärjestelmää. Hän huomauttaa myös, että asia erikseen on se, että uhkasakkolain säädösympäristö on elänyt voimakkaasti ja luonut myös tulkintaongelmia. Mielestäni siitä, ettei uhkasakkolakia ole merkittävästi muutettu sen voimassaoloaikana, ei voida vielä tehdä kovin täsmällisiä päätelmiä lain toimivuudesta. Kuitenkin, kuten *Määttä, K.* 2021b, s. 27 toteaa, on uhkasakkolain säätämiseen johtanut lainvalmisteluaineisto edelleen merkityksellistä lakia tulkittaessa, vaikka se onkin yli 30 vuotta vanhaa.

2 *Vihervuori* 2010, s. 303; *Kulla – Salminen* 2021, s. 374.

3 Myös *Määttä, K.* 2021a, s. 11 toteaa uhkasakkolakiin kohdistuvan tutkimuksen vähäisyyden siitä huolimatta, että kysymys on merkittävästä juridisesta instituutiosta. Erityisesti uhkasakkolakiin keskittyvistä kirjoituksista voitaneen mainita *Ellilä* 2012 sekä *Määttä, K.* 2017 ja *Määttä, K.* 2021a. Näkökulma tässä artikkelissa on hieman toisenlainen kuin *Määtän* tuoreessa uhkasakkolakia käsittelevässä pykäläkommentaarissa (*Määttä, K.* 2021a). *Määttä* toteaa kirjan esipuheessaan s. IX, että hallitsevana teemana on myös se, että välillisiä hallintopakkokeinoja koskeva sääntely on hajaantunut laajaan joukkoon lakeja, joten ongelmaksi muodostuu systemaattisen kokonaisuuden hahmottaminen tästä sääntelystä. *Määtän* esitys sisältääkin tältä osin hallinnollisia pakkokeinoja koskevan erityislainsäädännön systematisointia, joka ei kuulu tässä artikkelissa tarkasteltaviin kysymyksiin.

4 *Ellilä* 2012, s. 12.

Tutkimuksen kohteena tässä artikkelissa ovat uhkasakkolain merkityssisällöltään epäselvien säännösten tulkinta sekä säännösten toimivuuden tarkastelu erilaisissa hallintopakkotilanteissa ja suhteessa perustuslain, hallintolain (434/2003) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lain (808/2019, hallintoprosessilaki) tiettyihin säännöksiin. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti ne uhkasakkolain säännökset, joissa kirjoittajan käsityksen mukaan olisi perusteita säännösten ajantasaistamiseen, selventämiseen tai muunlaiseen muuttamiseen.

Artikkelissa keskitytään erityisesti ympäristöoikeudellisiin hallintopakkotilanteisiin, koska niihin liittyy muutamia uhkasakkolainkin soveltamisen kannalta merkittäviä erityispiirteitä. Ensinnäkin ympäristöoikeudessa asianosaissuhteet ovat usein huomattavasti tavanomaista hallinto-oikeudellista heikkoa kaksiasianosaissuhdetta monimutkaisempia. Toisekseen päävelvoitteet ovat usein luonteeltaan sellaisia, että jollei hallintopakolla päästä tavoiteltuun lopputulokseen, on viranomaisen jatkettava pakkokeinojen käyttämistä saadakseen velvoitetun toimimaan päävelvoitteen edellyttämällä tavalla. Kyse ei siis ole läheskään aina kertaluonteisesta hallintopakkoasiasta, vaan useista peräkkäisistä prosesseista. Kolmannekseen päävelvoitteet ovat usein luonteeltaan sellaisia, että niiden toteuttamiseen saattaa sisältyä enemmän tulkinnanvaraisuuksia kuin muilla hallintopakon soveltamissektoreilla. Neljännekseen teettämis- ja keskeyttämisuhkien täytäntöönpano on tässä myös merkityksellinen, ja sen keskeinen käyttöala on juuri ympäristöoikeudellinen.

Oikeuskäytännössä on jonkun verran uhkasakkolain soveltamiskäytäntöön liittyviä ratkaisuja, joilla on osittain selvennetty uhkasakkolain tulkinnanvaraisia kohtia.[5] Tässä artikkelissa ei keskitytä näihin, oikeuskäytännössä omaksuttujen ratkaisujen kautta jo vakiintuneisiin tulkintoihin uhkasakkolaista. Tarkastelun ulkopuolelle tässä artikkelissa on myös rajattu hallintopakkomenettelyn

[5] Esimerkiksi velvoitteen kohdistamisesta sekä oikeudellisesta ja tosiasiallisesta mahdollisuudesta velvoitteen noudattamiseen ks. KHO 2005:52 (ympäristönsuojelu), KHO 2014:70 (rakennusvalvonta ja jäteasia), KHO 2015:22 (rakennusvalvonta), KHO 2016:30 (rakennusvalvonta), KHO 2016:91 (rakennusvalvonta), KHO 2020:21 (jäteasia), KHO 2021:76 (rakennusvalvonta), KHO 2021:133 (rakennusvalvonta), KHO 2021:142 (terveydensuojelu) ja KHO 28.4.2005 t. 1006 (ympäristönsuojelu) sekä KHO 19.6.2018 t. 2955 (LRS) (rakennusvalvonta), uhkasakon suuruudesta ks. KHO 6.5.2016 t. 1939 (ympäristönsuojelu) ja KHO 21.3.2018 t. 1384 (terveydensuojelu), uhkasakon tuomitsemisen ja uuden uhkasakon asettamisen suhteesta kaksoisrangaistavuuden kieltoon ks. KHO 2016:96 (jäteasia), KHO 22.6.2017 t. 2990 (jäteasia) ja myös KHO 19.6.2018 t. 2955 (LRS) (rakennusvalvonta) sekä KKO 2011:17 (ään.) (ympäristörikos) ja viimeksi mainittuun liittyvä oikeustapauskommentti *Romppanen* 2011, s. 1045–1046, päävelvoitteen noudattamisesta tai pätevästä syystä päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen ja uhkasakon tuomitsemisesta ks. KHO 2022:5 (työturvallisuus) ja KHO 5.11.2019 t. 5190 (LRS) (rakennusvalvonta), hallintopakon käyttämisen normipohjasta ks. KHO 2004:83 (ympäristönsuojelu), ks. tästä myös *Nyholm* 2013a, s. 276–277; *Nyholm* 2013b, s. 313–314; *Nyholm* 2015, s. 77–78.

liittymäpinta rikosoikeudelliseen itsekriminointisuojaan ja rangaistuksen kohtuullistamiseen.[6]

Artikkelissa osoitetaan uhkasakkolain säännösten toimivuuteen liittyviä ongelmakohtia *de lege lata* ja pyritään esittämään vaihtoehtoja sääntelyn kehittämiselle *de lege ferenda*. Kun monista esiin nostamistani oikeudellisista ongelmista ei ole olemassa riittävästi sellaisia lainsoveltamisratkaisuja, joiden perusteella soveltamisongelmaan voisi esittää ratkaisun *in concreto*, ovat useat *de lege lata* –tulkinnat lainopillisia kannanottoja *in abstracto*. Pohjimmiltaan kysymys on toki perustelujen vakuuttavuudesta ja hyväksyttävyydestä.[7]

Artikkelissa esitettäviin tulkintakannanottoihin vaikuttaa väistämättä se, että uhkasakkolaki koskee hallinnollisia pakkokeinoja. Konkreettisissa tapauksissa on usein kyse siitä, että viranomainen yrittää pakottaa velvoitettavaa toimimaan tietyllä tavalla. Tällainen julkisen ja yksityisen välinen lähtökohtaisasetelma, jossa puututaan kansalaisten oikeusasemaan, luo paineita korostetulle laillisuuden periaatteen noudattamiselle niin sääntelyssä kuin tulkinnassakin.[8] Myös uhkasakkolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan uhkasakkolaissa on korostettava säännösten selkeyttä ja riittävyyttä, koska kysymys on kansalaisia koskevista velvoitteista ja niiden toteuttamisesta pakkotoimin.[9] Myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2023:34 (terveydensuojelu, kpl 30) todetaan, että koska hallintopakkotoimet merkitsevät velvoitetun kannalta varsin pitkälle menevää puuttumista tämän toimintavapauteen

---

6 Itsekriminointisuojasta ja hyödyntämiskiellosta säädetään oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 18 §:n 1 momentissa ja 25 §:n 2 momentissa. Nämä tutkimuksellisesti sinänsä mielenkiintoiset aiheet rajautuvat tässä tutkimuksen ulkopuolelle sanottujen teemojen kiinnittyessä lähinnä rikosoikeudelliseen menettelyyn, eikä niinkään uhkasakkolakiin ja sen systematiikkaan. Joissakin erityislaeissa, kuten esimerkiksi ympäristönsuojelulain (527/2014) 184 §:n 2 momentissa, jätelain (646/2011) 129 §:n 2 momentissa ja luonnonsuojelulain (9/2023) 126 §:n 2 momentissa on niin kutsuttu palomuurisäännös siitä, että esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai oikeudenkäynnissä ei saa luonnollisen henkilön rikosvastuuseen saattamiseksi käyttää sellaisia luonnollisen henkilön tässä laissa säädetyn tai sen nojalla määrätyn tiedonantovelvollisuuden perusteella antamia tietoja, jotka on saatu asettamalla hänelle sakon uhka velvollisuuden täyttämiseksi. Nämä säännökset on suunnattu rikosasiassa toimivaltaisille viranomaisille eikä valvontaviranomaiselle (*HE 214/2013 vp*, s. 162–163, 183; *HE 76/2022 vp*, s. 261). Tältä osin kyse on kuitenkin hallintopakon käyttämisestä tiedonantovelvollisuuden tehosteena, kun taas tässä tutkimuksessa näkökulma on hallintopakon käyttämisessä ympäristöoikeudellisten toimintavelvoitteiden tehosteena.

7 *Aarnio* 1997, s. 49 onkin osuvasti todennut, että erityisen kiinnostavaa ei ole se, ovatko lainopissa muodostetut kannanotot ainoita oikeita, vaan se, onko ne perusteltu parhaalla mahdollisella tavalla. Ks. myös *Aarnio* 1982, s. 163–165.

8 Ks. tästä verolakien osalta *Wikström* 1997, s. 335, 337. Myös *Tolonen* 2003, s. 110 toteaa, että sanamuodon mukaisen tulkinnan vaatimus painottuu tämän tyyppisten säännösten osalta korostuneen oikeusturvavaateen ja ennakoitavuuden vuoksi.

9 *HE 63/1990 vp*, s. 3/II.

tai omaisuudenhallintaan, on ne lähtökohtaisesti toteutettava pienimmällä mahdollisella tehokkaalla puuttumisen keinolla. Ratkaisussa todetaan edelleen, että hallintopakkoasioissa myös päätöksenteon selkeydellä ja täsmällisyydellä on jo asian luonteen vuoksi korostunut merkitys. Tässä artikkelissa tulkinnassa painottuvat siten formaaliset argumentit, kuten sanamuodon mukainen tulkinta, jota täydennetään tarvittaessa reaalisilla argumenteilla.

2 HALLINTOPAKKOMENETTELY YLEENSÄ JA UHKASAKKOLAIN MUKAISEN UHAN KÄYTTÄMINEN TEHOSTEENA

Hallintopakkokeinot voidaan jaotella välillisiin ja välittömiin pakkokeinoihin. Yleensä hallintopakkomenettely on välillistä eli monivaiheista. Välillinen hallintopakko koostuu päävelvoitteesta ja siihen tyypillisesti liittyvästä uhkasakkolain mukaisesta tehosteesta.[10] Pakon uhkaa käyttämällä viranomainen pyrkii saamaan asianomaisen henkilön täyttämään ensisijaisesti itse velvollisuutensa. Viranomainen asettaa hallinnollisen uhan eli uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan oman päätöksensä tehosteeksi uhkasakkolain 6 §:n 1 momentin nojalla. Mikäli velvoitettu ei asetetussa määräajassa noudata käskynä tai kieltona asetettua päävelvoitetta, voi viranomainen tuomita uhkasakon maksettavaksi tai teettämis- tai keskeyttämisuhan täytäntöönpantavaksi uhkasakkolain 10 §:n 1 momentin nojalla. Erityisesti kiiretilanteissa voidaan käyttää myös välitöntä hallintopakkoa, jolloin viranomainen toteuttaa vaaditun asiantilan viranomaistoimin välittömästi.[11] Tässä artikkelissa keskitytään välillisen hallintopakon tehosteena käytettäviin uhkasakkolain mukaisiin hallinnollisiin uhkiin.

Uhkasakkolaki on yleislaki, joka sääntelee pakottamisen tehosteena käytettäviin hallinnollisiin uhkiin liittyvää menettelyä. Uhkasakko oli paljon käytetty tehoste kuitenkin jo ennen uhkasakkolain voimaantuloa.[12] Uhkasakkolaki antaa viranomaiselle keinot tehostaa antamaansa kieltoa, velvoitetta tai vaatimusta uhkasakolla tai teettämis- tai keskeyttämisuhalla. Toimivalta välillisten hallintopakkokeinojen käyttämiseen määräytyy kulloinkin sovellettavan aineellisen lainsäädännön laintasoisen erityissäännöksen mukaan. Hallinnollista

---

10 *Vihervuori* 2010, s. 303.

11 Ks. esim. *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 255; *Määttä, K.* 2017, s. 4; *Määttä, K.* 2021a, s. 6; *Kulla – Salminen* 2021, s. 374–376, 385.

12 Ks. tästä esim. *Ellilä* 1952, ja erityisesti työoikeuden osalta *Saloheimo* 1987, esim. s. 231. Ennen uhkasakkolakia olevalta ajalta erityislaeissa on ollut joitain suppeahkoja säännöksiä hallintopakon käyttämisestä, mutta menettelyä koskevat periaatteet ovat kehittyneet hallinto- ja oikeuskäytännössä. Ks. *Määttä, K.* 2017, s. 3.

pakkokeinoa voidaan käyttää vain silloin, kun niin on erikseen muussa laissa säädetty.[13] Uhkasakkolain 3 §:ssä on nimenomaisesti säädetty lain toissijaisuudesta suhteessa muuhun lainsäädäntöön.[14] Myös lain esitöissä on korostettu uhkasakkolain luonnetta yleislakina ja erityislainsäädäntöön nähden toissijaisena.[15] Tämä tulisi ottaa huomioon säännösten soveltamisessa ja tulkinnassa. Vaikka uhkasakkolaki on hallinnollisten pakkokeinojen yleislaki, on se kuitenkin menettelysäännösten osalta ensisijaisesti sovellettava esimerkiksi hallintolakiin nähden.[16] Siltä osin kuin uhkasakkolaissa on hallintolain kanssa päällekkäisiä säännöksiä esimerkiksi päätöksen tiedoksi antamisesta, voivat hallintolain säännökset tulla säännösten kirjoitustavan perusteella joko täydentävästi sovellettaviksi tai niitä ei sovelleta ollenkaan.[17]

Uhkasakkolakia sovelletaan sen 1 §:n mukaan viranomaisen antaman käskyn tai kiellon (*päävelvoite*) tehosteeksi asetettavan uhan asettamisessa ja tuomitsemisessa tai täytäntöönpantavaksi määräämisessä. Uhkasakkolain soveltamisalan rajoitukset ilmenevät lain 2 §:stä, jonka mukaan lakia ei sovelleta oikeudenkäynnin kulun turvaamiseksi asetettavaan uhkasakkoon eikä sellaiseen uhkasakkoon, teettämisuhkaan tai keskeyttämisuhkaan, jonka asettaminen kuuluu yleisen tuomioistuimen tai ulosottoviranomaisen toimivaltaan, ellei muualla laissa erikseen toisin säädetä. Nämä lain 2 §:ssä luetellut tilanteet ovat siis myös tämän artikkelin tarkastelun ulkopuolella fokuksen ollessa juuri uhkasakkolakiin kohdistuvissa muutostarpeissa.

Uhkasakkolain 4 §:n mukaan viranomainen voi asettaa uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan, jos niin on laissa säädetty. Hallintolain 67 § on yleissäännös hallinnollisista seuraamuksista. Sen mukaan viranomainen voi tehostaa antamaansa kieltoa, velvoitetta tai vaatimusta uhkasakolla, teettämisuhalla taikka keskeyttämisuhalla tai muulla hallinnollisella seuraamuksella siten kuin erikseen säädetään. Pykälästä ei siten ole johdettavissa toimivaltaa hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen, vaan asianomaisia seuraamuksia voidaan käyttää vain laissa erikseen säädetyissä rajoissa.[18] Muussa lainsäädännössä onkin runsaasti sääntelyä hallinnollisista tehosteista. Tämä sääntely on varsin heterogeenista.

---

13 Ks. esim. *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 255; *Määttä, K.* 2021a, s. 4; *Kulla – Salminen* 2021, s. 368.

14 Kuten *Määttä, K.* 2017, s. 12; *Määttä, K.* 2021a, s. 79 huomauttaa, uhkasakkolain 3 §:ssä lain toissijaisuuden osalta viitataan edelleen muun lain lisäksi myös ennen uhkasakkolain voimaantuloa annetun asetuksen säännöksiin.

15 *LaVM 9/1990 vp*, s. 1/I.

16 *Määttä, K.* 2021a, s. 239.

17 *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 84–85; *Määttä, T.* 2013, s. 178.

18 *HE 72/2002 vp*, s. 120/I. Ks. myös *Määttä, K.* 2017, s. 12.

Uhkasakkolaki tulee sovellettavaksi laajaan kirjoon erilaisia hallintopäätöksiä. Uhkasakkoa ja teettämis- ja keskeyttämisuhkaa käytetään hallinnollisena tehosteena jonkun muun lain nojalla asetetun päävelvoitteen toteuttamisen varmistamiseksi. Hallintopakon käyttäminen edellyttää aina erityissäännöstä, joka määrittele viranomaisen toimivallan perusteet sen käyttämiselle. Hallintopakkoa käyttämällä viranomaisen tarkoituksena on saada se, joka rikkoo säännöstä, määräystä tai muuta velvoitetta, toimimaan lainmukaisesti. Päävelvoitteena on viranomaisen antama määräys, jolla pyritään saattamaan tai palauttamaan lainvastainen olotila lailliseksi. Yleensä viranomainen pyrkii ensivaiheessa kehotuksella saattamaan tilanteen säännösten ja määräysten mukaisesti. Mikäli tämä ei ole riittävä toimenpide eikä johda tavoiteltuun tulokseen, voi viranomainen antaa hallintopakkomääräyksen tai kiellon toimia tietyllä tavalla. Tätä määräystä tai kieltoa ja sen noudattamiselle asetettua määräaikaa voidaan tehostaa hallinnollisella uhalla eli uhkasakolla, teettämisuhalla tai keskeyttämisuhalla.

Uhkasakkolain mukainen velvoite on siis päävelvoitteen noudattamista turvaava sivuvelvoite.[19] Lainsäädännössä tai lain esitöissä on vain harvoin otettu kantaa siihen, mitä tehostetta viranomaisten tulisi ensisijaisesti käyttää päävelvoitteen toteutumisen varmistamiseksi. Erityislainsäädännössä, johon hallinnollisen tehosteen käyttäminen perustuu, on ilmoitettava kysymykseen tulevat tehosteet. Tämän jälkeen käytännön soveltamistoiminnassa toimivaltainen viranomainen valitsee tilanteeseen parhaiten sopivan tehosteen esimerkiksi tilanteen kiireellisyyden perusteella.[20] Vaikka eri tehosteet olisivat toisilleen vaihtoehtoisia, ne eivät silti välttämättä ole samanaikaisesti edes ajateltavissa.[21] Yksilölliset, tehosteen käyttämistä edellyttävät olosuhteet ovat erilaisia ja päävelvoite pitkälti määrittää kuhunkin tilanteeseen parhaiten soveltuvan tehosteen.

Hallinnollinen uhka toimii kaksivaiheisesti siten, että ensin tehdään päätös muun lain nojalla päävelvoitteen noudattamisvelvollisuudesta ja määräajasta, jolloin päävelvoitteen on oltava viimeistään toteutettuna tai noudatettuna. Tavoitteena on saada uhan kohde itse täyttämään päätöksessä määritelty päävelvoite. Samalla asetetaan tehosteeksi hallinnollinen uhka siltä varalta, ettei päävelvoitetta noudateta määräaikaan mennessä. Määräajan päättymisen jälkeen, mikäli päävelvoite on edelleen täyttämättä, tehdään uusi hallintopäätös, jolla aiemmassa päätöksessä asetettu uhka tuomitaan täytäntöön pantavaksi. Hallinnollinen uhka toteutetaan siten kaksivaiheisella päätöksenteolla, joista ensimmäisellä päätöksellä asetetaan päävelvoite ja uhka, ja toisella päätetään

---

19 Ks. esim. *Mäenpää* 2003, s. 418–419; *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 285; *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 255–256.

20 *Määttä, K.* 2021a, s. 218.

21 *Vihervuori* 1989, s. 444; myös *Romppanen* 2008, s. 340.

uhan täytäntöönpanosta. Molemmissa vaiheissa päätöksentekoa edeltää uhkasakkolain nimenomaisen säännöksenkin perusteella asianosaisten kuuleminen.[22] Käytännössä usein edellytyksenä ympäristöoikeuden alaan kuuluvien hallintopakkokeinojen käyttämisen osalta on myös tarkastuksen toimittaminen päävelvoitteen toteamiseksi.

Uhkasakkolain 6 §:n 2 momentin mukaan uhkasakko voidaan asettaa kertauhkasakkona eli rahamäärältään kiinteänä summana tai juoksevana uhkasakkona, jolloin uhkasakon määrä karttuu koko ajan, mikäli päävelvoitetta ei täytetä. Juokseva uhkasakko voidaan tuomita toistuvasti maksettavaksi.[23] Juoksevassa uhkasakossa on uhkasakkolain 9 §:n mukaan kiinteä peruserä sekä lisäerät, jotka tuomitaan aina tietyn ajanjakson kuluttua, jona velvoitetta ei ole täytetty. Juokseva uhkasakko kasvaa lisäerän verran aina asettamispäätöksessä määritellyn uhkasakkojakson tullessa täyteen. Juoksevan uhkasakon etu verrattuna kiinteään on sen ajan myötä tehostuva vaikutus.[24] Uhkasakkojaksot voivat vaihdella käytännössä päivistä useaan kuukauteen.[25] Uhkasakkojakson pituuteen vaikuttaa muun muassa päävelvoitteen laatu ja laajuus.

Teettämisuhka tarkoittaa uhkasakkolain 14 §:n 1 momentin mukaan päävelvoitteen määräämistä noudatettavaksi uhalla, että tekemättä jätetty velvoite teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Tällainen velvoite on esimerkiksi jätelain vastaista roskaantumista aiheuttavan alueen siivoaminen ja maisemointi tai luvatta rakennetun rakennuksen purkaminen.[26]

Keskeyttämisuhka asetetaan uhkasakkolain 14 §:n 2 momentin nojalla määräämällä päävelvoite noudatettavaksi uhalla, että toiminta keskeytetään tai laitteen tai muun esineen käyttö estetään. Keskeyttämisuhka voi olla tarpeen asettaa, jos laitos tai tehdas ei noudata sille määrättyjä velvoitteita esimerkiksi päästöjen tai työturvallisuuden osalta. Käytännössä kuitenkin laitoksen toiminnan keskeyttäminen turvallisesti ja ympäristön kannalta vaarattomasti voi olla haastava tehtävä muille kuin laitoksen omille asiantuntijoille.

Sekä teettämis- että keskeyttämisuhat ovat kuitenkin sinänsä käyttökelpoisia juuri ympäristöoikeuden sektorilla muihin oikeudenaloihin verrattuna, joskaan ne eivät ole ympäristöoikeudellisessakaan kontekstissa ongelmattomia tai riskittömiä. Sen vuoksi näitä tehosteita käytetään huomattavasti harvemmin kuin uhkasakkoa.

---

22 Ks. esim. *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 285–287, 290.

23 Ks. esim. *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 256; *Määttä, K.* 2017, s. 15; *Määttä, K.* 2021a, s. 116, 176; *Kulla – Salminen* 2021, s. 378.

24 *Kuntaliiton opas*.

25 *HE 63/1990 vp*, s. 13/II.

26 *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 285, 291.

Viranomaisten antamien määräyksien tehostaminen hallinnollisella uhalla on tarpeellinen keino viranomaisten käytettävissä olevassa keinovalikoimassa.[27] Muun muassa aihetta koskevan oikeuskäytännön määrä tukee tätä päätelmää. Vaikka menettely on kaksivaiheisena aikaa vievä ja myös hallinnollisesti raskas, on sillä kuitenkin melko vakiintunut käyttöalansa viranomaistoiminnassa.[28]

3 UHKASAKKOLAIN 1 §:N SOVELTAMISALA-SÄÄNNÖKSEN SUHTEESTA JA VAIKUTUKSESTA MUUHUN UHKASAKKOLAKIIN

Uhkasakkolain 1 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta. Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovelletaan, kun viranomaisen antaman käskyn tai kiellon (*päävelvoite*) tehosteeksi asetetaan uhkasakko ja kun se tuomitaan maksettavaksi. Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovelletaan myös teettämisuhan ja keskeyttämisuhan asettamiseen ja määräämiseen täytäntöön pantavaksi.

Uhkasakkolain soveltamisala on siis melko yksiselitteisesti määritelty lain ensimmäisessä pykälässä. Pykälän esitöissä on todettu, että päävelvoite, jonka täyttämiseksi uhka voidaan asettaa, ilmenee erityislaeista.[29]

Juridisesta erottelusta huolimatta päävelvoite ja uhka liittyvät vahvasti toisiinsa siten, että ne on jo päätöksenteon selvyysvaatimuksenkin vuoksi tarpeen asettaa samalla päätösasiakirjalla, jos se vain muutoin on mahdollista. Kuitenkin ainakin metsätuhojen torjunnasta annetun lain (1087/2013) mukaan päävelvoitteen ja uhan asettamistoimivalta on erotettu toisistaan ja annettu eri tahoille. Tällöin niiden asettaminen samalla asiakirjalla ei luonnollisesti ole mahdollista. Metsätuhojen torjunnasta annetun lain 24 §:n 1 momentin mukaan Suomen metsäkeskus voi velvoittaa laiminlyöjän suorittamaan tarvittavat toimenpiteet, mutta Ruokavirasto voi Suomen metsäkeskuksen esityksestä asettaa päätöksen tehosteeksi uhkasakon tai teettämisuhan. Menettely vaikuttaa kovin epätarkoituksenmukaiselta siltä kannalta, että näin laiminlyöjä joutuu osallistumaan kahteen eri hallinnolliseen menettelyyn, kun esimerkiksi kuulemiset ja muutoksenhaku tapahtuvat mahdollisesti eriaikaisesti päävelvoitteen ja siihen liittyvän uhan osalta.

Toimivallan erottelulle on olemassa perustuslain 124 §:ään ja Suomen metsäkeskuksen organisatoriseen asemaan liittyvä peruste. Metsätuhojen torjunnasta

---

27 *Vihervuori* 2004a, s. 155; *Nyholm* 2015, s. 39–40.

28 *HE 63/1990 vp*, s. 3–4 mukaan pakkokeinojen käytön tehokkuutta on monesti heikentänyt juuri *menettelyn monivaiheisuus*, ja uhkasakkolain pyrkimyksenä olikin osaltaan lisätä tehosteiden käytön tehokkuutta oikeusturvanäkökohtia vaarantamatta.

29 *HE 63/1990 vp*, s. 8/I.

annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä säännöstä on perusteltu muun muassa seuraavasti: ”Uhkasakon ja teettämisuhan tuomitseminen on hallintomenettelyä, johon liittyy seuraamusten määräämisen vuoksi tuomiovallan piirteitä. Esille nousevat korostetusti asianosaisen oikeusturvatakeet. Uhkasakon ja teettämisuhan asettamisen ja tuomitsemisen on katsottava olevan toimintaa, johon sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttämistä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että Suomen metsäkeskuksen päätöksen tehosteeksi mahdollisesti asetettavan uhkasakon tai teettämisuhan asettaisi Maaseutuvirasto[30] Suomen metsäkeskuksen esityksestä.”[31]

Vastaavia perusteluja esitettiin myös metsälain (1093/1996) 20 §:n osalta lain esitöissä,[32] mutta kyseisen lainkohdan mukaan myös päävelvoitteen asettaa Ruokavirasto, mikäli Suomen metsäkeskus ja laiminlyöjä eivät pääse sopimukseen asiasta.[33] Tosin samassa esityksessä myös metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain (534/1998) sittemmin lailla metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain muuttamisesta (1090/2013) kumottuun 22 §:ään ehdotettiin vastaavaa rakennetta metsäkeskuksen ja Maaseutuviraston välisestä toimivallasta hallintopakkoasioissa kuin metsätuhojen torjunnasta annetussa laissa. Näihin liittyen perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan esityksessä on merkittävä julkisen vallan käyttö asianmukaisesti osoitettu Maaseutuvirastolle. Perustuslakivaliokunnan mukaan metsäkeskukset eivät kuulu valtion viranomaiskoneistoon. Ne katsotaan kuuluvaksi kuitenkin ns. valtion välilliseen hallintoon ja niille on osoitettu eräitä lakien toimeenpanoon ja valvontaan liittyviä tehtäviä.[34] Metsälakia koskevassa hallituksen esityksessä tästä todetaan seuraavasti: ”Ongelmallisina perustuslain 124 §:n kannalta voidaan pitää erityisesti omaisuuden suojaa rajoittavien virallisten seuraamusten määräämistä ja hallinnollisten pakkokeinojen käyttämistä koskevia toimivaltuuksia, kuten metsälain mukaisen uhkasakon asettamista ja käsittelykieltojen määräämistä. Niihin saattaa liittyä merkittävää julkisen vallan käyttämistä, mikä ei olisi sopusoinnussa perustuslain vaatimusten kanssa.”[35] Myös perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan perustuslain 2 §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa virallisen seuraamuksen, kuten uhkasakon, määrääminen on katsottu julkisen vallan käytön ydinalueeseen kuuluvaksi asiaksi.[36]

---

30 Nykyisin Ruokavirasto.

31 *HE 119/2013 vp*, s. 46. Eduskuntakäsittelyssä tähän lainkohtaan ei ole kiinnitetty erityistä huomiota (*YmVL 29/2013 vp*, *MmVM 15/2013 vp*).

32 *HE 178/2006 vp*, s. 22.

33 Ks. tästä *Määttä, K.* 2021c, s. 60–61.

34 *PeVL 45/2006 vp*, s. 2/I. Näin myös *MmVM 19/2006 vp*, s. 3.

35 *HE 178/2006 vp*, s. 6/I.

36 *HE 1/1998 vp*, s. 74/II.

Itse en pidä ihanteellisena erottaa päävelvoitteen ja siihen liittyvän uhan asettamistoimivaltaa toisistaan jo siitä syystä, että se aiheuttaa kaksinkertaisen hallinnollisen menettelyn päävelvoitteen ja uhan asettamisessa, mikä kuormittaa sekä viranomaisia että asianosaisia. Lisäksi, kun uhkasakon ja teettämisuhan asettaminen katsotaan merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, niin myös päävelvoitteen asettamisen itsessään tulisi katsoa olevan vastaavalla tavalla merkittävää julkisen vallan käyttöä. Lähtökohtaisestihan velvoitettua ei edes voida velvoittaa tehosteella sen enempään kuin päävelvoitteellakaan. Yksittäistapauksessa on tosin mahdollista, että velvoitetun niskuroidessa uudelleen asetettavien peräkkäisten uhkasakkojen tai juoksevan uhkasakon määrä nousee suuremmaksi kuin mitä itse päävelvoitteen toteuttaminen tulisi kustantamaan. Teettämis- ja keskeyttämisuhan osalta tämä on vain harvoin, jos koskaan, mahdollista. Teettämis- ja keskeyttämisuhan osalta kustannusten voidaan olettaa olevan täsmälleen samansuuruiset kuin päävelvoitteen toteuttamisen osalta. Näiden syiden vuoksi myös päävelvoitteen asettamistoimivalta tulisi erityislainsäädännössä antaa vain viranomaiselle, jolle voidaan antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä.

Kuten uhkasakkolain 1 §:n sanamuodosta ja sitä koskevasta hallituksen esityksestä ilmenee, on lakia tarkoitus soveltaa vain päävelvoitteen tehosteeksi asetettavan uhan asettamiseen ja tuomitsemiseen.[37] Uhkasakkolaki sääntelee tehosteita yleislakina. Sen säännöksiä ei siten lähtökohtaisesti sovelleta päävelvoitteeseen, jonka tehosteeksi uhkasakkolain mukainen uhka asetetaan. Päävelvoitteella tarkoitetaan erityislainsäädännön nojalla viranomaisen määräämää käskyä tai kieltoa.[38] Tehosteeksi asetettava uhka on liitännäinen päävelvoitteeseen nähden.[39] Uhkasakkolain 4 §:n mukaan viranomaisella on toimivalta asettaa uhka, jos niin on laissa säädetty. Myös hallintolain 67 §:n mukaan viranomaisen toimivallasta tehostaa päävelvoitetta hallinnollisella seuraamuksella säädetään erikseen.

Uhkasakkolaki sisältää uhkasakkoprosessissa noudatettavaksi tulevia menettelysäännöksiä.[40] Tämä on ongelmallista sen vuoksi, että nämä menettelysäännökset poikkeavat joiltain osin hallinnon yleislaeissa, eli tässä tapauksessa

---

37 Soveltamisalaa koskevat säännökset ovat käyttökelpoisia ja suositeltaviakin lain aloittavina säännöksinä tapauksissa, joissa halutaan, vaikka vain selvyyden vuoksi, rajata jotakin pois lain soveltamisalasta (*Lainkirjoittajan opas*, jakso 18.1.4, Lain aloittaminen soveltamisalasäännöksellä). Myös *Niemivuo* 2008, s. 109, 259 toteaa soveltamisalaa koskevien säännösten olevan juuri käytännön kannalta tärkeitä, jopa perustavanlaatuisia. Niiden on siis katsottava tosiasiassakin rajaavan lain soveltamisalaa sillä tavoin, kuin niissä on ilmaistu.

38 Ks. esim. *Määttä, K.* 2017, s. 8.

39 Ks. esim. *Määttä, K.* 2021a, s. 234.

40 Tätä on perusteltu uhkasakkolain esitöissä sillä, että hallinnollisten uhkien käyttämisessä on ilmennyt *tehottomuutta, viranomaiskäytännön epäyhtenäisyyttä ja oikeusturvan puutteita*. Lainvalmisteluaineiston mukaan tämä on johtunut muun ohella yhtenäisten menettely- ja muiden säännösten puuttumisesta. (*HE 63/1990 vp*, s. 3/II.)

hallintolaissa ja hallintoprosessilaissa, säädetyistä menettelyistä. Tällöin haasteeksi muodostuu, että päävelvoitteeseen ja sitä koskevaan tehosteeseen tulevat noudatettaviksi mahdollisesti osittain erilaiset menettelysäännökset. Tähän on kiinnitetty huomiota aiemmin lainvalmistelussa ainakin uhkasakkolain muutoksenhakua koskevan 24 §:n osalta. Uhkasakkolain 24 §:n muuttamisesta annettua lakia (894/2015, muutoslaki) edeltäneiden uhkasakkolain muutoksenhakusäännösten nojalla oli mahdollista, että päävelvoitetta koskevaan päätökseen ja siihen liittyvään uhan asettamista koskevaan päätökseen sovellettiin erilaisia muutoksenhakusäännöksiä, mikäli päävelvoitteeseen sovellettiin yleislaista poikkeavia muutoksenhakusäännöksiä esimerkiksi valituslupasääntelyn osalta. Sen vuoksi uhkasakkolain muutoksenhakusäännösten muuttaminen katsottiin tarpeelliseksi.[41]

Esimerkkinä tästä päävelvoitteen ja tehosteen erillisyydestä sovellettavien oikeusnormien suhteen voidaan mainita myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 1996-A-23, jossa korkein hallinto-oikeus totesi, että vanhan jätelain (1072/1993) 66 §:n 4 momentin valituskielto teettämisuhan asettamista koskevasta päätöksestä ei estänyt valituksen tutkimista, kun valitus ei koskenut pelkästään teettämisuhan asettamista, vaan osaksi myös päävelvoitetta.[42] Kuitenkin käytännössä päävelvoite ja sitä koskeva tehoste asetetaan useimmiten samassa menettelyssä ja samalla asiakirjalla. Tältä kannalta osittain ongelmallisia ovat jäljempänä esitettävällä tavalla uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti uuden uhkasakon asettamisesta olosuhteiden muuttumisen, asiaan saadun olennaisen uuden selvityksen tai aiemman päätöksen perustumisen ilmeisen väärään lain soveltamiseen vuoksi sekä uhkasakkolain 23 §:n tiedoksiantoa ja uhkasakkolain 24 §:n muutoksenhakua koskeva sääntely.

Toisenlainen epäsymmetria soveltamisalasäännökseen nähden muodostuu lain 1 §:n ja 18–20 §:n välille. Uhkasakkolain 18–20 §:ssä säännellään omistus- ja käyttöoikeuden siirtymisen vaikutuksesta. Lain 18 §:ssä säännellään

---

41 *HE 230/2014 vp*, s. 41/I, 47/I, 57/II; *LaVM 26/2014 vp*, s. 6/I. Ks. tästä tarkemmin luvussa 10.1. Myös esimerkiksi *Vihervuori* 2010, s. 322–323 erottaa päävelvoitteeseen ja tehosteeseen kohdistuvan sääntelyn, mutta toteaa uhkasakkolain 7 ja 10 §:ään kohdistuvassa pohdinnassaan pitävänsä selvänä, että vaatimus tehosteen kohdistamisesta asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta, koskee sellaisenaan myös itse päävelvoitteen asettamista. Toisaalta uhkasakkolain vaatimuksesta oikeudellisesta ja tosiasiallisesta mahdollisuudesta velvoitteen noudattamiseen voitaneen myös argumentoida, että *argumentum ad absurdum* –ajattelutapaa ei tarvitse yleensä tuoda eksplisiittisesti esille. On selvää, ettei kukaan voi olla velvollinen tekemään oikeudellisesti tai tosiasiallisesti mahdotonta (*impossibilium nulla est oblicatio; nemo ultra posse obligatur*). Ks. argumentoinnista tarkemmin *Laakso* 2012, s. 356. Ks. tästä myös KHO 1986 A II 11.

42 Vuosikirjaratkaisun ilmentämä ongelma ei tosin nykyään tuossa muodossaan enää aktualisoidu, koska voimassa olevassa jätelaissa ei vastaavaa valituskieltosäännöstä ole.

velvoitetun ilmoitusvelvollisuudesta luovutustapauksissa uudelle omistajalle *päävelvoitteesta ja uhasta*, kun ne koskevat luovutettavaa kiinteää tai irtainta omaisuutta. Lain 19 § koskee kiinteistöä koskevan *päävelvoitteen ja sen tehosteeksi asetetun uhan* rekisteröintiä. Lain 20 §:ssä säädetään luovutuksensaajan vastuusta tilanteessa, jossa *päävelvoite ja uhka* ovat luovutushetkellä luovutuksensaajan tiedossa tai rekisterissä. Nämä omistus- ja käyttöoikeuden siirtymisen vaikutusta sääntelevät pykälät koskevat sanamuotonsa mukaisesti sekä päävelvoitetta että sen tehosteeksi asetettua uhkaa.

Uhkasakkolain 18 ja 19 § eivät sinänsä aseta mitään velvoitteita luovutuksensaajalle, toisin kuin uhkasakkolain 20 §. Uhkasakkolain 20 §:ssä säädetään, että jos kiinteää tai irtainta omaisuutta koskeva päävelvoite ja sen tehosteeksi asetettu uhka ovat luovutushetkellä luovutuksensaajan tiedossa tai merkittynä kiinnityksistä pidettävään rekisteriin, luovutuksensaajan on noudatettava päävelvoitetta sen tehosteeksi asetetulla uhalla. Jollei luovutuksensaaja noudata päävelvoitetta, uhkasakko voidaan tuomita maksettavaksi ja teettämisuhka tai keskeyttämisuhka määrätä täytäntöön pantavaksi. Pykälän mukaan siis luovutuksensaajan on noudatettava edelliselle omistajalle asetettua päävelvoitetta sen tehosteeksi asetetulla uhalla. Uhkasakkolain esitöiden mukaan tehokkuusnäkökohdat puoltavat sitä, että edelliselle omistajalle tai haltijalle asetettu uhka voitaisiin panna rajoituksitta täytäntöön myös luovutuksensaajaa vastaan, jos päävelvoite ja sen tehosteeksi asetettu uhka ovat olleet luovutushetkellä luovutuksensaajan tiedossa.[43]

Käytännössä nämä pykälät lienevät sinänsä tarpeellisia. Muissa hallinnon yleislaeissa ei ole säädetty asianosaisseuraannosta hallintomenettelyssä tällaisissa tilanteissa. Uhkasakkolain 18–20 §:ssä nimenomaisesti todetaan, että niitä sovelletaan sekä päävelvoitteeseen että tehosteeseen. Uhkasakkolain 1 §:n 1 momentin soveltamisalasäännös ei sinänsä voi suoraan kumota näiden pykälien sanamuodon mukaista soveltumista myös päävelvoitteeseen.[44] Kuitenkin näiden pykälien soveltuminen päävelvoitteeseen on jonkin asteisessa epäsuhdassa uhkasakkolain soveltamisalasäännöksen kanssa.

Kun uhkasakkolakia ei ole lähtökohtaisesti tarkoitettu sovellettavaksi päävelvoitteeseen, voidaan sen soveltumisen päävelvoitteeseen näiltä osin ajatella olevan epäloogista myös velvoitetun ja muiden toimijoiden kannalta. Uhkasakkolakia oikeampi paikka lainsäädännössä asianosaisseuraantosäännöksille

---

43 *HE 63/1990 vp*, s. 19/I.

44 Tosin kuten *Niemivuo* 2008, s. 202 huomauttaa, tulisi soveltamisalasäännöksen selvästi osoittaa, mihin lakia sovelletaan. Sen vuoksi *Niemivuon* 2008, s. 207 mukaan esimerkiksi ilmaisua ”jollei jäljempänä toisin säädetä” olisi soveltamisalasäännöksen yhteydessä syytä välttää. Vielä epätoivottavampi tilanne on uhkasakkolain osalta, joissa näissä tietyissä substanssisäännöksissä laajennetaan lain soveltamisalaa ilman vuoropuhelua soveltamisalapykälän kanssa.

päävelvoitteen osalta voisi siten olla esimerkiksi hallintolaki, jota hallinnon yleislakina sovelletaan toissijaisesti päävelvoitteita – ja myös hallinnollisia pakkokeinoja – koskevaan päätöksentekoon. Tosin on otettava huomioon, että hallintolaki soveltuu kaikkiin hallintoasioihin, joista osa on hyvin erilaisia kuin hallintopakkoasiat. Kuitenkin asianosaisseuraantotilanteiden rajaaminen esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin uhkasakkolain 18–20 §:ssä olisi yhtä lailla mahdollista hallintolaissa kuin se nykyisellään on voimassa olevassa uhkasakkolaissa.

4 UUDEN UHAN ASETTAMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 12 §:N ARVIOINTI

Uhkasakkolain 12 §:ssä säädetään uuden uhkasakon asettamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan uutta uhkasakkoa ei saa asettaa, ellei kysymystä aikaisemman uhkasakon tuomitsemisesta ole käsitelty. Säännöstä sovelletaan lähinnä määrältään kiinteänä asetettua uhkasakkoa käytettäessä. Velvoitettavan oikeussuojan kannalta ei ole perusteltua asettaa useita peräkkäisiä uhkasakkoja, ellei uhkasakon tuomitsemista välillä ratkaista. Uusi uhkasakko voidaan kuitenkin jo asettaa samassa päätösasiakirjassa, jolla aikaisempi uhkasakko tuomitaan.[45]

Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin mukaan, jos olosuhteet ovat muuttuneet tai asiaan on saatu olennaista uutta selvitystä taikka aikaisempi päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen, uhkasakon asettanut viranomainen voi poistaa aikaisemman uhkasakon asettamista koskevan päätöksensä ja käsitellä asian kokonaan tai osittain uudelleen. Jos aikaisempaan päätökseen on vireillä muutoksenhaku, asian uudelleen käsittelemisestä on ilmoitettava ja tehty päätös toimitettava muutoksenhakuviranomaiselle.

Pykälä on alkuperäisessä muodossaan. Sitä on lain esitöissä perusteltu muun ohella sillä, että uhkasakkolain soveltamisalalla saattaa esiintyä muitakin kuin hallintomenettelylain (598/1982) 26 §:ssä[46] esitettyjä syitä, joiden nojalla asian uudelleen käsittelemistä on pidettävä perusteltuna. Päävelvoite asetetaan usein julkisen edun vaatimuksesta. Aikaisempaa päätöstä olisi voitava muuttaa myös asianosaisen vahingoksi, mikä hallintomenettelylain mukaan ei ole yleensä mahdollista siksi, että asiavirhettä ei saa korjata asianosaisen suostumuksetta. Uhkasakkolain 12 §:n 2 momenttiin ehdotettiin tämän vuoksi säädettäväksi aikaisemman päätöksen poistamisesta ja asian uudelleen käsittelemisestä osittain hallintomenettelylain 26 §:stä poikkeavalla tavalla. Erityissäännöksenä säännös

[45] *Pennanen (toim.)* 2006, s. 35; *Linnove (toim.)* 2014, s. 85.

[46] Nykyisin voimassa olevassa lainsäädännössä hallintolain 50 §.

syrjäyttäisi hallintomenettelylain 26 §:n. Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin nojalla asia voitaisiin ratkaista uudelleen velvoitetun kannalta sekä ankarammin että lievemmin, esimerkiksi määräaikaa pidentäen. Säännös mahdollistaisi tällöin joustavan korjausmenettelyn ja voisi vähentää muutoksenhaun tarvetta.[47]

Oikeusvarmuudella tarkoitetaan yleensä julkisen päätöksenteon lainmukaisuutta, ennakoitavuutta ja valvottavuutta. Se edellyttää lainvoimaisilta viranomaispäätöksiltä lähtökohtaista pysyvyyttä.[48] Hallintopäätöksen pysyvyyttä puoltavat sekä oikeusvarmuus että hallintotoiminnan ennakoitavuus.[49] Oikeusvarmuus ja päätöksen pysyvyyden korostaminen rajoittavat mahdollisuutta muuttaa jo annettua hallintopäätöstä tai ottaa kertaalleen ratkaistu asia uudelleen ratkaistavaksi ja korvata aiempi päätös uudella päätöksellä. Hallintotoiminnan lainalaisuus on perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen vuoksi voitava oikeusvaltiossa saattaa riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen arvioitavaksi silloin, kun viranomaisen päätös koskee yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia.[50] Tätä taustaa vasten uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti ei oikeastaan vastaa nykyaikaisia oikeusturvavaatimuksia. Sen sanamuodon mukaan viranomainen voisi siis jälkikäteen muuttaa tekemäänsä hallintopakkopäätöstä asetetun uhan osalta ilman asianosaisen suostumusta ja myös hänen vahingokseen.

Tietyissä tilanteissa päätösten pysyvyyteen on kuitenkin välttämätöntä tehdä vähäisiä poikkeuksia. Hallintolaki sisältää muun ohella yleissäännökset päätöksessä olevan virheen korjaamisesta. Asiavirheen korjaamisen sääntelyssä on keskeisesti kysymys asianosaisen oikeusturvasta. Sääntelyn lähtökohtana on luottamuksensuojaperiaate, eli tavoite suojata yksityisen luottamusta viranomaistoiminnan lainmukaisuutta ja virheettömyyttä kohtaan. Luottamuksensuojaperiaatetta tulkitaan tällöin niin, että se kieltää edunsuovan hallintopäätöksen muuttamisen viranomaisen yksipuolisin toimenpitein asianosaiselle epäedulliseen suuntaan.[51] Uhkasakkolain 12 §:n 2 momenttia ei ole arvioitu eikä sen säätämisen yhteydessä voitukaan arvioida suhteessa sen voimaantulon jälkeen säädettyyn, nykyisin voimassa olevaan hallintolakiin. Tosin kuten uhkasakkolain

---

47 *HE 63/1990 vp*, s. 16/I.

48 Ks. esim. *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 81; *Mäenpää* 2019, s. 1. *Hepola* 2005, s. 326, toteaa oikeusvoimaan perustuvan pysyvyyden tarkoittavan sitä, että viranomainen ei voi enää yksipuolisesti muuttaa alkuperäistä päätöstään ilman muuttamiseen oikeuttavaa nimenomaista toimivaltasäännöstä. Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentissa tällainen nimenomainen toimivaltasäännös on, mutta tältä osin on kyse sen tarpeellisuuden ja systeeminmukaisuuden arvioinnista.

49 Ks. esim. *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 247–248; *Mäenpää* 2021, s. 309.

50 Ks. tästä tarkemmin esim. *Vihervuori* 2004b, s. 495–496, 499; *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 81; *Tarukannel* 2010, s. 134–135, 141; *Suviranta* 2010, s. 307–308; *Mäenpää* 2019, s. 2.

51 *Hepola* 2005, s. 369.

perusteluista käy ilmi, säännöstä on kuitenkin arvioitu suhteessa hallintolakia edeltäneeseen hallintomenettelylakiin.

Hallintolain 50 §:n 1 momentissa säädetään asiavirheen korjaamisesta, että viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos 1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen; 2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen; 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai 4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Saman pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan korjata 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä. Päätös voidaan korjata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa ainoastaan asianosaisen eduksi.

Hallintolain mukaisia asiavirheen korjaamisen edellytyksiä on laajennettu hallintolain muuttamisesta annetulla lailla (581/2010) kattamaan myös uusi, asiaan liittyvä selvitys. Lakimuutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan uudessa selvityksessä voi olla kyse myös niin sanotuista jälkiseikoista eli päätöksen tekemisen jälkeen ilmaantuneista tosiseikoista kuten asianosaisen olosuhteissa tapahtuneista muutoksista. Tässä yhteydessä on kuitenkin nimenomaisesti rajattu, että uuden selvityksen vuoksi virhe voidaan korjata oikeusturvasyistä vain asianosaisen eduksi.[52] Olennaisesti päätökseen vaikuttavaan uuteen selvitykseen perustuva korjaaminen ei ole varsinaisesti virheen korjaamista, koska tällaista selvitystä ei olisi edes voitu ottaa huomioon päätöstä tehtäessä.[53]

Lähtökohtaisesti hallintolain 50 §:ssä virheen korjaamiselta edellytetään asianosaisen nimenomaista suostumusta tilanteessa, jossa päätöstä ollaan korjaamassa asianosaisen vahingoksi. Suostumusedellytys kytkeytyy juuri päätöksen oikeusvoimavaikutukseen ja luottamukseen hallintopäätösten pysyvyydestä sekä yksilön oikeusturvaan.[54] Eräin edellytyksin tietyillä hallinnonaloilla viranomaisen päätös voidaan korjata myös asianosaisen vahingoksi ilman hänen suostumustaan. Hallintolain esitöissä tätä on perusteltu siten, että

---

52 *HE 226/2009 vp*, s. 61. *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 344–346 toteavat, että asianosaisen suostumus virheen korjaamisen edellytyksenä ilmentää nimenomaisesti yleistä hallinto-oikeudellista luottamuksensuojan periaatetta, joka liittyy oikeusvarmuuden sisällöllisiin kriteereihin. *HE 226/2009 vp*, s. 22/II todetaan seuraavaa: ”Virheen korjaamisen edellytykset on asetettu hallintolaissa varsin selkeisiin ja rajattuihin puitteisiin. Kriteereiden osoittamisella on haluttu varmistaa luottamuksensuojaa ilmentävällä tavalla sitä, ettei hallintopäätösten oikeusvoimavaikutukseen puututa liian kevein perustein. Toisaalta selvänä tavoitteena on ollut ulottaa korjaamismenettely mahdollisimman laajalle alueelle hallintopäätösten virheitä.”

53 *Halila – Aer* 2011, s. 271–272; *Kulla – Salminen* 2021, s. 346.

54 *Halila – Aer* 2011, s. 276–277.

suostumusedellytyksen on katsottu soveltuvan huonosti massahallinnossa annettujen päätösten korjaamiseen. Näissä tilanteissa suostumuksen pyytäminen jokaiselta päätöksen kohteena olevalta asianosaiselta erikseen on työlästä, aikaa vievää ja kustannuksiltaan kallista. Lainsäädäntöön on otettu runsaasti säännöksiä, jotka oikeuttavat viranomaisen korjaamaan päätöksensä ilman asianosaisen suostumusta. Näissä säännöksissä ei yleensä ole annettu merkitystä sille seikalle, korjataanko päätös asianosaisen eduksi vai vahingoksi.[55] Tämän tyyppisiä erityissäännöksiä asiavirheen korjaamisesta on melko runsaasti erityisesti sosiaalilainsäädännössä.[56] Näissä asioissa lähtökohtaisasetelma on siis hyvin erilainen verrattuna hallintopakkoasioihin.

Hallintolain mukaiset asiavirheen korjaamisen perusteet, paitsi uuden selvityksen perusteella tapahtuva virheen korjaaminen, ovat käytettävissä myös asianosaisen vahingoksi, mutta vain asianosaisen suostumuksella. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lakiehdotuksessa on katsottu tarpeelliseksi säilyttää asianosaisen suostumusta koskeva edellytys niissä tilanteissa, joissa päätös korjataan asianosaiselle haitalliseen suuntaan. Asianosaisen suostumusta ei tarvita, jos virhe on ilmeinen ja aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.[57] Tähän nähden uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin mukaiset asian uudelleenkäsittelymahdollisuudet ovat huomattavan laajat. Myöskään uhkasakkolain ajantasaisuutta ja suhdetta hallintolain asiavirheen korjaamista koskevaan sääntelyyn sen nykyisessä muodossa ei ole lainvalmistelun yhteydessä arvioitu.

Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin esitöiden mukaan perusteena asian uudelleen ratkaisemiselle olisi ensinnäkin olosuhteiden muuttuminen. Esimerkiksi kaavoituksen muutoksista voi johtua, ettei asetettu velvoite alkuperäisen sisältöisenä vastaa enää tarkoitustaan. Toisena perusteena olisi se, että asiaan on saatu olennaista uutta selvitystä. Esimerkiksi tapahtuneen rikkomuksen oletettua suuremmat vahinkovaikutukset saattavat edellyttää entisen päävelvoitteen muuttamista tai sen määräämistä täytettäväksi aikaisempaa lyhyemmässä määräajassa. Asia voitaisiin säännöksen mukaan käsitellä uudelleen joko kokonaan tai osittain. Osittainen uudelleen käsitteleminen voisi koskea

---

55 *HE 72/2002 vp*, s. 105/I.

56 *Hepola* 2005, s. 349; *Arajärvi* 2011, s. 571–573; *Tuori – Kotkas* 2016, s. 463–464; *Kulla – Salminen* 2021, s. 347. Esimerkkinä tästä sääntelystä voidaan mainita sairausvakuutuslain (1224/2004) 17 luvun 5 §.

57 *HE 72/2002 vp*, s. 105. Virheen ilmeisyysvaatimus lisättiin lainkohtaan eduskunnassa hallintovaliokunnan ehdotuksesta. *HaVM 29/2002 vp*, s. 10 valiokunta totesi, että virhe aiheutuu usein samanaikaisesti viranomaisen ja asianosaisen toiminnasta esimerkiksi silloin, kun asianosainen on jättänyt hakemuksensa puutteellisena, mutta viranomainen on kuitenkin ottanut asian ratkaistavakseen ja tehnyt virheellisen päätöksen.

esimerkiksi päävelvoitteen täyttämisen aikaa.[58] Tilanteet, joissa uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti voisi käytännössä tulla sovellettavaksi, liittyvät juuri esimerkiksi ympäristöoikeudellisiin hallintopakkoasioihin, joissa velvoitteet ovat usein monimutkaisia ja tilanne saattaa viranomaispäätöksen jälkeenkin ”elää”. Ennen lainkohdan soveltamista on kuitenkin erotettava, miltä osin lainkohta soveltuu hallintopakkopäätökseen.

Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti ei ole uhkasakkolain 1 §:n soveltamisalasäännös huomioon ottaen sovellettavissa päävelvoitteeseen. Päävelvoite ratkaistaan sitä koskevan erityislainsäädännön perusteella. Kuitenkin käytännössä sekä päävelvoite että uhan asettaminen ratkaistaan useimmiten samalla asiakirjalla. Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti ei anna eikä voikaan antaa uhkasakkolain soveltamisala huomioon ottaen viranomaiselle toimivaltuuksia muun lain nojalla ratkaistun päävelvoitteen muuttamiseen.[59] Päävelvoitetta koskevan päätöksen korjaamiseen sovelletaan sitä sääntelevää erityislakia sekä yleislakina hallintolakia. Siten uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti ei tuo varsinaista menettelyllistä joustoa hallintopakkoasioihin, kun muuttamistarpeen osalta kysymyksessä olisi useimmiten päävelvoitteen muotoilutarve. Olosuhteiden muuttuminen käytännön asioissa liittyy kuitenkin usein juuri siihen, että päävelvoitteen muuttamiseen olisi tarvetta. Kun kyse on hallinnollisesta pakkokeinosta, on tilanne, jossa vain sivuvelvoitteeseen eli uhan asettamiseen liittyvä olosuhde on muuttunut, käytännön oikeuselämässä erittäin harvinainen.

Esimerkiksi päävelvoitteen toteuttamiselle ja uhan tuomitsemiselle asetettu määräaika on yleensä käytännössä yhteinen. Asetetun määräajan voidaan katsoa kuuluvan päävelvoitteen lisäksi myös uhkasakkolain nojalla asetettuun tehosteeseen.[60] Näin ajateltuna tehosteeseen liittyvän määräajan muuttaminen olisi uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin nojalla edellytysten täyttyessä mahdollista. Määräajan muuttamisen mahdollisuus on mainittu esimerkkinä myös uhkasakkolain esitöissä.[61] Jos samalla päävelvoitetta sääntelevän erityislain nojalla päävelvoitteen toteuttamiselle asetetun määräajan muuttaminen ei olisi mahdollista, ei myöskään uhan asettamiselle asetetun määräajan ankaroittaminen käytännössä olisi mahdollista. Tehosteelle asetettua määräaikaa ei voisi luonnollisesti muuttaa sellaiseen ajankohtaan, jolloin päävelvoitteen ei vielä pitäisikään

---

58 *HE 63/1990 vp*, s. 16.

59 Vrt. kuit. edellä selostettu *HE 63/1990 vp*, s. 16, jossa säännöksen tarpeellisuutta perustellaan nimenomaisesti sillä, että päävelvoitteen muuttamiselle voi olla tarvetta.

60 Jäteasian ratkaisussa KHO 1996-A-23 korkein hallinto-oikeus nimenomaisesti totesi, että kahden kuukauden määräaika liittyi toisaalta velvoitetulle asetettuun alueen siistimis- ja maisemointitoimenpiteet sisältävään päävelvoitteeseen ja toisaalta hänelle asetettuun teettämisuhkaan.

61 *HE 63/1990 vp*, s. 16.

olla täytetty. Vastaavasti tehosteelle asetetun määräajan pidentäminen verrattuna päävelvoitteelle asetettuun määräaikaan ei käytännön oikeuselämässä vaikuta perustellulta. Kun päävelvoitteen osalta ei sovellettaisi uhkasakkolain 12 §:n 2 momenttia, vaan päävelvoitetta sääntelevää erityislakia, jäisi uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin käyttöala tältä osin hyvin marginaaliseksi. Käsitykseni mukaan lainsäädännössä ei ole muilta osin vastaavan sisältöistä sääntelyä kuin uhkasakkolain 12 §:n 2 momentissa.

Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti oikeuttaa ainoastaan muuttamaan asetettua uhkaa, mutta ei sen perusteena olevaa päävelvoitetta. Uhan lieventämiseen lainkohta ei ole lähtökohtaisesti tarpeen, koska uhka voidaan muutoinkin tuomita asetettua lievempänä tai se voidaan tuomitsemispäätöksessä jättää myös tuomitsematta.[62] Myös hallintolain 50 §:n säännökset asiavirheen korjaamisesta saattaisivat soveltua tällaisiin tilanteisiin siinä tapauksessa, että uhkasakkolaissa ei olisi muuta, poikkeavaa sääntelyä päätöksen muuttamisesta. Näin ollen uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti olisi hallintolain asiavirheen korjaamissäännöstä laajemmin käytettävissä vain uhkasakon määrälliseen ankaroittamiseen. Siten lainkohta ei oikeastaan joustavoita korjaamismenettelyä tai vähennä muutoksenhaun tarvetta, toisin kuin edellä viitatuissa uhkasakkolain perusteluissa[63] on todettu.

Huomion arvoinen on kuitenkin myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisu KHO 2023:34 (terveydensuojelu), jossa korkein hallinto-oikeus totesi päätöksensä kohdassa 26, että viranomainen voi olosuhteiden muuttuessa tai asiaan muutoin vaikuttavan uuden tiedon perusteella arvioida aikaisemmin asettamansa uhkasakon määrää uudelleen. Jos viranomainen esimerkiksi arvioi, että juoksevan uhkasakon kiinteän peruserän ja lisäerien määriä on tarpeen muuttaa, viranomainen voi uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin mukaisesti ensin poistaa aikaisemman antamansa uhkasakon asettamispäätöksen ja sen jälkeen käsitellä asian uudelleen.

Tämän ratkaisun perusteella vaikuttaisi siltä, että korkein hallinto-oikeus katsoo uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin olevan käyttökelpoinen tietyissä tilanteissa ainakin uhkasakon määrän muuttamiseen. Huomion arvoista ratkaisuun liittyvien asianosaissuhteiden kannalta tässä on myös, että ratkaisu koskee terveydensuojeluasiana käsiteltyä hajuhaittaa. Ratkaisun taustalla on kuitenkin hieman poikkeuksellinen kysymyksenasettelu juoksevan uhkasakon uudelleen tuomitsemisesta, ja tältä osin tähän vuosikirjaratkaisuun palataan vielä luvussa

---

62 Ks. uhkasakkolaki 11 §, ks. myös rakennusvalvonta-asiassa annettu ratkaisu KHO 5.11.2019 t. 5190 (LRS). *HE 63/1990 vp*, s. 15/I mukaan ehdotettu uhkasakkolain 11 § antaa tuomitsemisesta päättävälle viranomaiselle laajan harkintavallan ottaa huomioon kulloinkin ratkaistavan asian edellyttämät uhkasakon määrän alentamista puoltavat seikat.

63 *HE 63/1990 vp*, s. 16/I.

5, jossa tarkastellaan uhkasakkolain 13 §:n sääntelyä uhkasakon vanhentumisesta erityisesti juoksevan uhkasakon osalta.

Hallintopakkoasioiden erityisen velvoittava luonne verrattuna moniin muihin hallintopäätöksiin puoltaa erityisesti sitä, että velvoitetun oikeusturvasta on huolehdittava korostuneesti. Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin käyttöalaa on arvioitava siltä osin, millä tavalla se laajentaisi viranomaisen valtuuksia asian uudelleen käsittelyyn hallintolain 50 §:ään verrattuna.

Oikeussuojan tarve hallintopakkoasioissa velvoitetun kannalta ei ole ainakaan vähentynyt. Siksi tavanomaista joustavampaa menettelyä, jossa viranomainen voisi muuttaa päätöstään ankaroittamalla asettamaansa uhkaa jälkikäteen ilman velvoitetun suostumusta, ei voida pitää nykyaikaisten oikeusturvavaatimusten kannalta hyväksyttävänä. Viranomaisen päätösten tulee nauttia tiettyä pysyvyyssuojaa siten, että niiden oikeellisuus voidaan riitauttaa jälkikäteen vain muutoksenhakumenettelyssä. Ne seikat, että asian uudelleen käsittelyssäkin viranomaisen on noudatettava uhkasakkolain ja hallintolain menettelysäännöksiä ja hyvän hallinnon takeita, ja että tähänkin päätökseen saa hakea muutosta, eivät poista tai alenna päätöksen pysyvyyssuojalle asetettavia vaatimuksia.

Sääntely voidaan nähdä ongelmallisena myös hallinto- ja lainkäyttötoiminnan välisen suhteen kannalta. Lähtökohtaisesti päätöksen kohteen pitäisi voida luottaa viranomaisen päätöksen pysyvyyteen siten, että sen laajempi muuttaminen, lukuun ottamatta vähäisten virheiden korjaamista, tapahtuisi oikaisuvaatimuksen kautta ja/tai valitusteitse muutoksenhakuviranomaisessa ja/tai tuomioistuimessa.[64] Nähdäkseni se, että viranomainen voi itse päätöksen tekemisen jälkeen käsitellä asian uudelleen, vaikka asia olisi vireillä muutoksenhakutuomioistuimessa, on omiaan vaikuttamaan heikentävästi oikeusvarmuuden lisäksi perustuslailliseen oikeusturvaan.[65] Jos viranomaisella on laajat mahdollisuudet itseoikaisun käyttämiseen jopa muutoksenhaun aikana ilman asianosaisten suostumusta asioissa, joissa on useita erisuuntaisia intressejä, se heikentää myös asianosaisten mahdollisuuksia saada asia tuomioistuimen ratkaistavaksi itsenäisessä ja riippumattomassa prosessissa.

---

[64] Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät tuomioistuimet. Kuten *Suviranta* 2005, s. 246–247 huomauttaa, valtiovallan kolmijako-oppi pitää sisällään sen, että hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli tarjoaa käytettäväksi sellaisia oikeuskeinoja, joiden avulla yksityiset voivat viime kädessä tuomioistuintietä päästä siihen oikeudelliseen asemaan, joka heille lain mukaan kuuluu. Se, että viranomaisella on laajat mahdollisuudet myös itse korjata aiemmin tekemäänsä päätöstä, heikentää tuomioistuinkontrollin tehokkuutta.

[65] Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Sama oikeus seuraa myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2016/C 202/02) 47 artiklasta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklasta.

Uhan ankaroittamiseen käytettynä uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin mukaista menettelyä voidaan pitää velvoitetun oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Tällöinhän viranomainen voisi periaatteessa muuttaa aiempaa päätöstään velvoitetun vahingoksi ilman tämän suostumusta. Hallintopakkoasioiden velvoittava ja pakottava luonne huomioon ottaen tämän ei pitäisi kuulua hallintoviranomaisen itseoikaisun piiriin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan mukaiset sopimusmääräykset huomioon ottaen lainvoimaisen uhkasakon korottamista viranomaisen itseoikaisuna ei ole kuitenkaan pidetty mahdollisena.[66] Näin ollen lainkohdalla ei vaikuttaisi sanamuodostaan huolimatta tosiasiassa edes olevan tältäkään osin hallintolain 50 §:stä poikkeavaa itsenäistä käyttöalaa. Tämän vuoksi säännöksen kumoaminen uhkasakkolaista selkeyttäisi lainsäädäntöä.

Lainkohdan arvioinnissa tulee lisäksi kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti ympäristöoikeudellisessa kontekstissa hallintopakkoasiat ovat toisinaan muista hallintomenettelyssä käsiteltävistä asioista poiketen sellaisia, että niissä on selvä kaksi- tai moniasianosaissuhde.[67] Viranomais- ja asianosaisasetelmat ovat erilaisia eri asiaryhmissä ja erilaisissa tapauksissa. Esimerkiksi vesilain (587/2011) mukaan hallintopakkopäätöksen tekee lupaviranomainen eikä valvontaviranomainen, jolloin valvontaviranomaisella on asiassa erilainen prosessuaalinen asema kuin vaikka ympäristönsuojelulain mukaisessa hallintopakkoasiassa, jossa valvontaviranomainen tekee hallintopakkopäätöksen. Erityisesti ympäristönkäyttöön liittyvissä asioissa on myös tavallista, että asiassa on useita

[66] *Pennanen (toim.)* 2006, s. 35; *Linnove (toim.)* 2014, s. 85. Ks. tästä erityisesti *Siitari* teoksessa *Kuusiniemi (toim.)* 2015, s. 373: ”Sääntelyn ongelmallisuus liittyy erityisesti perustuslaissa tarkoitettuun hallinto- ja lainkäyttötoiminnan väliseen suhteeseen sekä siihen, että säännöksessä ei ole rajattu missään suhteessa sitä, millä tavalla päätöstä muutetaan. Tämän rajauksen puuttumisen vuoksi on siis periaatteessa mahdollista, että päätöstä ankaroitetaan ilman, että asiaa olisi käsitelty muutoksenhakuasiana tällaisen vaatimuksen pohjalta tuomioistuimessa. Ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytännön analogisesta näkökulmasta tällainen päätöksenteko rinnastuisi siihen, että lainvoimaisesti ratkaisu syyteasia ratkaistaan uudestaan samassa tuomioistuimessa ja seuraamusta ankaroitettaisiin. Analogia osoittaa, että hallinnollistenkaan sanktioiden osalta vastaava menettely ei ole mahdollinen. Muutoksen ainoa mahdollinen suunta on se, että päätöstä lievennetään tai päävelvoite uhkineen poistetaan kokonaan. Toisaalta tällaisenkin päätöksenteon mahdollisuus asian ollessa edellisen päätöksen osalta vielä tuomioistuimessa ei vaikuta mahdolliselta.” Tämän toteamuksen osalta on kuitenkin huomattava, että päävelvoitteen poistaminen uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin nojalla ei näyttäisi joka tapauksessa uhkasakkolain soveltamisalasäännös huomioon ottaen olevan mahdollista.

[67] Yleensä hallintolainkäyttöasioissa katsotaan olevan vain heikko kaksiasianosaissuhde, koska päätöksen tehneellä viranomaisella ei ole asianosaisasemaa. Viranomainen on kuitenkin prosessissa mukana esimerkiksi antamassa lausuntoa. (*Vilkkonen* 1976, s. 36–37; *Aer* 2000, s. 146; *Mäenpää* 2004, s. 236; *Mäenpää* 2010, s. 226; *Vihervuori* 2012, s. 165–166; *Mäenpää* 2019, s. 157.)

yksityisiä asianosaisia, joilla voi olla keskenään vastakkaisia intressejä.[68] Asiassa voi olla asianosaisen asemassa myös hallintoviranomaisia tai yhdistyksiä. Samassakin asiassa asianosaisasetelma voi olla erilainen hallintomenettelyvaiheessa ja muutoksenhakuvaiheessa. Etenkin ympäristönkäyttöön liittyvissä hallintopakkoasioissa vireillepano-oikeus saattaa olla viranomaisen lisäksi myös haittaa kärsivällä taholla, kuten naapurilla, tai ympäristöjärjestöllä. Näissä asioissa on usein kyseessä hallintoprosessille epätyypillinen, vahva kaksiasianosaissuhde tai moniasianosaissuhde.[69]

Päätös voi siis liittyä kahteen tai useampaan asianosais- tai osapuoliasemassa olevaan tahoon, joilla voi olla keskenään erisuuntaiset intressit. Intressitahot ja asianosaisuus voivat olla hallintoasioissa tyypillistä yhden asianosaisen perusasetelmaa huomattavasti monimutkaisempia. Samaan hallintopakkopäätökseen saattaa liittyä sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia sen perusteella, kenen kannalta asiaa tarkastellaan. Oikeussuojan kannalta on siten olennaista, että vireillepanoon oikeutettu, jonka vaatimukset on hallintoviranomaisessa kokonaan tai osittain hylätty, voi saattaa kysymyksen hallintopakon käyttämisestä hallintotuomioistuimen tutkittavaksi.[70] Mikäli viranomaisella on erityisen

---

68 *Kangasmaa* 2019, s. 49 on kuvannut muita asianosaisia ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa hallintopakkoasioissa seuraavasti: ”Hallintopakkoasian perusasianosaiset ovat vaatimusten esittäjä ja vaatimusten kohde, mutta asia saattaa koskea myös muiden ’etua tai velvollisuutta’. Asianosainen voi olla esimerkiksi sen vesialueen omistaja, jolla poistettavaksi vaadittu rakenne sijaitsee. Naapuruston kiinteistönomistajat voivat olla asianosaisia sen johdosta, että määrättävä toimenpide aiheuttaa heidän kiinteistöjensä käyttöön ulottuvia haittoja, kuten vesialueella tehtävistä töistä johtuvaa samentumista.” *Vihervuori* 2010, s. 321 toteaa, ettei päävelvoitteen toteuttaminen aina ole edes mahdollista niin, ettei sillä olisi vaikutusta kolmansien tahojen etuihin. Ks. myös *Nieminen-Finne* 2020, s. 184 ympäristöasioiden asianosaistahoista ja s. 186 erityisesti hallintopakko- ja valvonta-asioiden asianosaistahoista.

69 *Vihervuori* 2010, s. 305 kutsuu tilannetta *horisontaaliseksi hallintopakoksi*. Siinä kolmas taho vaatii toimivaltaista hallintoviranomaista käyttämään hallintopakkoa rikkojaksi tai laiminlyöjäksi katsottua tahoa vastaan. *Vihervuori* 2010, s. 310 huomauttaa, että horisontaalisuus on ympäristösääntelylle ominainen ilmiö, ja useilla muilla hallintopakkoa hyödyntävillä lainsäädännön sektoreilla vertikaalisuus on itsestään selvää. Tosin myös tällaisissa tilanteissa prosessin osapuolena on myös päätöksen tehnyt viranomainen, jonka prosessuaalinen asema on edelleen erilainen kuin asianosaisten. Kysymys on siis moniasianosaisuudesta, jossa asiassa ovat osapuolina useat (vastakkaiset) yksityiset tahot sekä päätöksen tehnyt viranomainen. Ks. moniasianosaisuudesta *Vihervuori* 2012, s. 169–170. *Vihervuori* 2012, s. 172 huomauttaa, että käytännössä kaikki sellaiset hallintopakkoasiat, jotka tulevat vireille yksityisen vireillepanosta, johtavat kolmiosuhteeseen ja yksityisten väliseen horisontaaliseen vastapuoliasetelmaan. Selvää ei ole välttämättä sekään, kumpi yksityisistä osapuolista on katsottava asian adressaatiksi. Ks. tästä esim. KHO 2009:91 (rakennusvalvonta). *Pärnänen (*nyk. *Kangasmaa)* 2012, s. 177–178 toteaa, että erityisesti vesioikeudellisissa relaatioissa on mahdollista, että hallintopakkoasia on ainoastaan yksityisten välinen eli horisontaalinen, kun kiistakysymys ei välttämättä liity valvontaviranomaisen valvottavana olevaan yleiseen etuun.

70 *Vihervuori* 2010, s. 309.

laaja itseoikaisumahdollisuus asioissa, joissa on useita erisuuntaisia intressejä, on se omiaan hankaloittamaan oikeussuojan toteutumista tuomioistuinkontrollin kautta. Päätöksen vaikutukset voivat olla eri osapuolille eri suuntaisia, ja siksi päätöksiä pitäisi oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden vuoksi jälkikäteen muuttaa vain tuomioistuimessa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin menettelyllisiä takeita noudattaen.

Mikäli uhkasakkolain 12 §:n 2 momentti kumottaisiin, tulisi myös uhkasakkolain 24 §:n 1 momentti kumota. Uhkasakkolain 24 §:n 1 momenttia vastaava muutoksenhakukieltosääntely sisältyy hallintolain 53 §:n 3 momenttiin virheen korjaamista koskevaan vaatimukseen annettuun päätökseen.

Uhkasakkolain 14 §:n 3 momentissa säädetään, että teettämis- ja keskeyttämisuhkaa asetettaessa noudatetaan muutoin soveltuvin osin, mitä uhkasakosta 6, 7 ja 12 §:ssä säädetään. Siten edellä oleva tarkastelu uhkasakon asettamispäätöksen muuttamisesta uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin nojalla koskee vastaavasti myös teettämis- tai keskeyttämisuhan asettamispäätöstä.

Teettämis- ja keskeyttämisuhan osalta päävelvoitteesta erotettavan uhkasakkolain mukaisen tehosteen itsenäisenä sisältönä on kuitenkin tyypillisesti vain se, milloin päävelvoitteen on oltava toteutettuna, ennen kuin viranomainen ryhtyy teettämis- tai keskeyttämistoimiin. Näin ollen uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin käyttöala teettämis- ja keskeyttämisuhkien asettamispäätösten viranomaisoikaisuun jäänee vielä kapeammaksi kuin uhkasakkojen asettamispäätösten osalta. Kun velvoitteen toteuttamiselle asetettavan ajan voidaan katsoa liittyvän sekä päävelvoitteeseen että tehosteeseen, olisi lainkohta tältä osin sovellettavissa myös teettämis- ja keskeyttämisuhkien asettamispäätöksiin. Edellä on kuitenkin todettu erityisesti tehosteeseen liittyvän ajan ankaroittamisen ongelmallisuus muun ohella siksi, että myös päävelvoitteen toteuttamisaikaa pitäisi samalla ankaroittaa.

5 UHKASAKON VANHENTUMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 13 §:N ARVIOINTI ERITYISESTI JUOKSEVAN UHKASAKON OSALTA

Uhkasakkolain 13 §:ssä säädetään uhkasakon vanhentumisesta siten, että uhkasakkoa ei saa tuomita maksettavaksi, ellei sen tuomitsemisen johdosta asianosaiselle ole varattu tilaisuutta 22 §:ssä tarkoitetun selityksen antamiseen kahden vuoden kuluessa siitä, kun uhkasakon asettamispäätös on saanut lainvoiman ja päävelvoitteen täyttämistä koskeva määräaika on päättynyt, taikka jos päävelvoitetta on noudatettava määrätystä ajankohdasta alkaen, kahden vuoden

kuluessa siitä, kun päävelvoitetta on rikottu. Uhkasakkolain 15 §:n 1 momentin mukaan teettämisuhan ja keskeyttämisuhan täytäntöön pantavaksi määräämiseen sovelletaan, mitä uhkasakosta 10 §:n 1 momentissa ja 13 §:ssä säädetään.

Hallinnollisen uhan täytäntöönpanon vanhenemisesta on siis säädetty eri tavalla kuin velvoitteiden yleisestä vanhentumisesta velan vanhentumisesta annetussa laissa (728/2003, vanhentumislaki). Vanhentumislain 4 §:ssä säädetään yleisestä kolmen vuoden vanhentumisajasta. Uhkasakkolain 13 § on alkuperäisessä muodossaan, joten lain säätämisen aikaan kahden vuoden vanhentumisaika on ollut poikkeuksellisen lyhyt verrattuna silloiseen yleiseen kymmenen vuoden vanhentumisaikaan.[71] Uhkasakkolain esitöissä vanhentumisajan pituutta on perusteltu sillä, että viranomaiselta voidaan vaatia, ettei uhkasakon tuomitsemista tarpeettomasti pitkitetä. Muussa tapauksessa myös velvoitettu saattaa perustellusti olettaa, että viranomainen on luopunut vaatimasta velvoitteen täyttämistä tai on hyväksynyt mahdollisen osittaistäytön.[72] Tämä lähtökohta vaikuttaa perustellulta, vaikkakin lainsäädännössä tulisi olla mekanismi myös sen ratkaisemiseksi, onko velvoitettu täyttänyt velvoitteensa hyväksytysti, muutoinkin kuin vanhentumisaikoja koskevan sääntelyn kautta.

Sääntely vaikuttaa yksiselitteiseltä kertauhkasakon, teettämisuhan ja keskeyttämisuhan osalta. Sitä vastoin juoksevan uhkasakon osalta sääntely jättää avoimeksi lisäerien vanhentumisen. Hallituksen esityksen mukaan pykälä koskisi myös juoksevaa uhkasakkoa. Lisäeriä varten ei ole kuitenkaan katsottu tarpeelliseksi ehdottaa säädettäväksi vanhentumisaikaa. Uhkasakkolain 10 §:n 2 momentin rajoituksen vuoksi lisäerien tuomitseminen olisi saatettava käytännössä kohtalaisen lyhyin väliajoin ratkaistavaksi.[73] Kuitenkin lain esitöissä lausutusta huolimatta uhkasakkolain 13 § jättää hieman avoimeksi sen, sovelletaanko sen sääntelemää vanhentumisaikaa myös juoksevan uhkasakon lisäeriin. Uhkasakkolain 13 §:ssä todetaan vain, että *uhkasakkoa* ei saa tuomita maksettavaksi säädetyn ajan jälkeen, erittelemättä sitä, tarkoitetaanko tällä kertauhkasakkoa vai juoksevaa uhkasakkoa tai mahdollisesti myös juoksevan uhkasakon

[71] Asetus määräajasta velkomisasioissa sekä julkisesta haasteesta velkojille (32/1868) 1 §.
[72] *HE 63/1990 vp*, s. 16/II.
[73] *HE 63/1990 vp*, s. 17/I.

lisäerää. Käytännössä pykälää lienee tältä osin tulkittu siten kuin lain esitöissä on ohjattu.[74]

Uhkasakkolain 10 §:n 2 momentin mukaan juoksevan uhkasakon lisäeristä voidaan kerralla tuomita maksettavaksi enintään kolme kertaa peruserän suuruinen summa. Tämän ylittävältä osalta lisäerät raukeavat niiltä uhkasakkojaksoilta, jotka ovat alkaneet ennen kuin päätös uhkasakon tuomitsemisesta tehdään. Säännöksen perustelujen mukaan juokseva uhkasakko voisi nousta hyvinkin korkeaksi, jos myös viranomainen on passiivinen.[75] Nähdäkseni myöskään se, että kerralla voidaan tuomita enintään kolmea peruserää vastaava summa lisäerinä, ei täysin estä sitä, että tuomittavan uhkasakon määrä voisi olla kohtuuttomalla tasolla. Käytännössä peruserä asetettaneen suurempana kuin lisäerät.[76] Toki kohtuuttomuustapauksessa uhkasakko voidaan tuomita asetettua pienempänä uhkasakkolain 11 §:n mukaan.

Edelleen uhkasakkolain perustelujen mukaan juokseva uhkasakko alkaisi tuomitsemisen jälkeen kuitenkin juosta uudelleen, ja se voitaisiin uutta asettamispäätöstä tekemättä tuomita jälleen maksettavaksi.[77] Uhkasakkolain 10 §:n 2 momentti ei siten sääntele täysin tyhjentävästi sitä, että juoksevan uhkasakon lisäerät olisi tuotava lyhyin väliajoin ratkaistavaksi. Säännöksen leikkuri koskee vain kerralla tuomittavan uhkasakon määrää. Tuomitsemispäätöksen tekoajankohtaa edeltävät, leikkurin määrän ylittävät yksittäiset lisäerät siis raukeavat eli näiltä osin vanhenevat, mutta juokseva uhkasakko itsessään jää voimaan ja uusia lisäeriä on myöhemmin ainakin teoriassa mahdollista tuomita maksettavaksi ajan kulumisen myötä.

---

[74] Ks. myös KHO 5.11.2019 t. 5190 (LRS), jossa ympäristölautakunnan päätös rakennusvalvonta-asiassa katsottiin lainvastaiseksi, kun päätöksellä oli alennettu tuomittavia uhkasakkoja siten, että juoksevien uhkasakkojen lisäerät oli jätetty tuomitsematta. Uhkasakkojen alentamisen perusteena oli se, että päävelvoitetta oli olennaiselta osalta noudatettu. Korkein hallinto-oikeus totesi, että tällaisessa tilanteessa alentamisen tuli kohdistua ainakin uhkasakon peruserään. Koska velvoitetut olivat määräaikaan mennessä olennaisilta osin noudattaneet päävelvoitetta, lautakunnalla ei ollut perustetta tuomita heille päävelvoitteen tehosteeksi asetettuja uhkasakkojen kiinteitä peruseriä kokonaan maksettaviksi. Tässä tapauksessa siis korkein hallinto-oikeus tulkitsi uhkasakkolain 10 §:n 1 momentin ja myös 11 §:n ilmauksen uhkasakosta tarkoittavan juoksevan uhkasakon osalta juuri uhkasakon peruserää.

[75] *HE 63/1990 vp*, s. 14/II.

[76] Näin myös *HE 63/1990 vp*, s. 15/I.

[77] *HE 63/1990 vp*, s. 15/I. Tähän nähden myös ainakin joidenkin viranomaisten käytännössä hallintopakkopäätöksissä käyttämä menettely, jossa saman päävelvoitteen ollessa täyttämättä asetetaan aiemman juoksevan uhkasakon tuomitsemisen yhteydessä uusi juokseva uhkasakko, ei ole mielestäni oikeudellisesti perusteltu. Mikäli päävelvoite on edelleen täyttämättä, ei liene perusteita katsoa aiemmin asetettuun juoksevaan uhkasakkoon liittyvää hallintopäätöstä täytetyksi tai muutoin sillä tavalla rauenneeksi, että olisi perustellumpaa asettaa uusi uhkasakko kuin tuomita aiemman päätöksen mukaisia lisäeriä. Ks. tästä myös KHO 2023:34 (terveysvalvonta).

Uhkasakkolaissa ei siis ole kattavaa sääntelyä juoksevan uhkasakon lisäerien maksettavaksi tuomitsemisen vanhentumista. Lisäksi vanhentumislain 1 §:n 2 momentin 2 kohdan soveltamisalarajauksen mukaan vanhentumislakia ei sovelleta ollenkaan uhkasakkoon tai teettämis- tai keskeyttämisuhkaan. Vanhentumislain esitöiden mukaan lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin velkasuhteisiin ei sovelleta yleisiä vanhentumista koskevia säännöksiä, vaan yksinomaan niitä koskevien erityislakien omia vanhentumissäännöksiä. Näiden lakien säännökset määräaikojen laskemisesta, velkojan oikeudesta katkaista vanhentuminen ja vanhentumisen oikeusvaikutuksista poikkeavat siinä määrin yleisistä vanhentumista koskevista säännöksistä, ettei niiden yhtäaikainen soveltaminen ole perusteltua. Vanhentumislain säännöksillä voisi olla näissä asiaryhmissä korkeintaan tulkinnallista vaikutusta.[78]

Kun vanhentumislaissa on siis yksiselitteisesti määritelty, ettei se tule edes täydentävästi sovellettavaksi uhkasakon maksettavaksi tuomitsemiseen, lienee ainakin teoriassa mahdollista, että viranomainen tuomitsee uhkasakon lisäeriä maksettavaksi ns. ”ikuisesti”, mikäli uhkasakkolain 13 §:ää tulkitaan siten kuin sitä koskevassa hallituksen esityksessä on perusteltu.

Sääntely näyttäisi tältä osin mahdollistavan myös sen, että sen jälkeen, kun juoksevan uhkasakon peruserä on tuomittu maksettavaksi, viranomainen voisi vanhentumissäännösten estämättä tuomita lisäeriä maksettavaksi vasta pitkän ajan kuluttua peruserän tuomitsemisesta. Tosin tällainen menettely olisi hyvän hallintotavan vastaista, eikä siten oletettavasti realisoidu käytännön oikeuselämässä. Kuitenkin velvoitetun oikeusturvan parantamiseksi myös juoksevan uhkasakon lisäerien vanhentumisajasta olisi tarpeen säätää laissa tai vähintäänkin juoksevaa uhkasakkoa sääntelevään 9 §:ään olisi tarpeen lisätä säännös uhkasakon tai lisäerien enimmäismäärän määräämisestä asettamispäätöksessä. Myös juoksevan uhkasakon lisäerien osalta velvoitettu saattaa perustellusti olettaa, että viranomainen on luopunut vaatimasta päävelvoitteen täyttämistä tai on hyväksynyt päävelvoitteen mahdollisen osittaistäytön, jos lisäeriä ei tuomita maksettavaksi pitkään aikaan.

Mahdollisesti lakiin tulisi lisätä säännös siitä, että tilanteessa, jossa päävelvoite on täytetty tai jossa viranomainen muusta syystä arvioi, ettei perusteita uhan täytäntöön panemiselle enää ole, velvoitettu voisi ainakin hakemuksesta saada päätöksen, jossa todetaan päävelvoitteen ja asetetun uhan lakkaaminen. Vastaava säännös olisi velvoitetun oikeusturvan parantamisen vuoksi tarpeen myös muun hallinnollisen uhan kuin juoksevan uhkasakon osalta, koska velvoitettu ei välttämättä halua odottaa kahta vuotta uhan vanhentumiseen esimerkiksi tilanteessa, jossa hän on oman käsityksensä mukaan täyttänyt päävelvoitteen

[78] *HE 187/2002 vp*, s. 39/II.

viivyttelemättä sen asettamisen jälkeen. Tämä koskee erityisesti ympäristöasioita, joissa päävelvoitteisiin ja niiden täyttämiseen voi liittyä huomattavankin tulkinnanvaraisia kysymyksiä. Lisäksi valituskelpoinen päätös tällaisissa tilanteissa voisi olla tarpeen myös mahdollisen haitankärsijän näkökulmasta, jos päävelvoitteen täyttämisestä ja siitä seuraavan uhan lakkauttamisesta vallitsee erimielisyyttä.

Ongelma käy hyvin ilmi jo edellä viitatusta vuosikirjaratkaisusta KHO 2023:34 (terveysvalvonta):

> Rakennus- ja lupalautakunta oli tuominnut aikaisemmin asettamansa juoksevan uhkasakon kiinteän peruserän alennettuna ja samalla asettanut uuden, määrältään aikaisempaa suuremman juoksevan uhkasakon velvoitetulle. Lautakunta ei ollut uutta juoksevaa uhkasakkoa asettaessaan ensin poistanut aikaisemmin asettamaan juoksevaa uhkasakkoa.
>
> Hallinto-oikeus oli kumonnut lautakunnan päätöksen siltä osin kuin lautakunta oli asettanut asunto-osakeyhtiölle uuden juoksevan uhkasakon.
>
> Korkein hallinto-oikeus pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen ja totesi, että peruslähtökohtana on se, että juokseva uhkasakko asetetaan vain kerran. Kun päävelvoitteen tehosteeksi on asetettu juokseva uhkasakko, uhkasakko voidaan kertauhkasakosta poiketen tuomita toistuvasti maksettavaksi siihen asti, kunnes velvoite on täytetty.
>
> Lautakunnan päätöksestä ilmeni, että lautakunta ei ollut uutta juoksevaa uhkasakkoa asettaessaan ensin poistanut aikaisemmin asettamaansa juoksevaa uhkasakkoa. Pelkästään siitä, että lautakunta on tuominnut aikaisemmin asettamansa juoksevan uhkasakon kiinteän peruserän alennettuna asunto-osakeyhtiön maksettavaksi ja asettanut samalla uuden juoksevan uhkasakon, ei ollut vielä seurannut, että lautakunnan aikaisemmin asettama juokseva uhkasakko olisi samassa yhteydessä poistunut. Edellä lausutusta seurasi, että lautakunnan jälkimmäisen päätöksen johdosta päävelvoitteen tehosteena olisi kaksi samaan aikaan voimassa olevaa juoksevaa uhkasakkoa, jotka olisivat lisäksi määriltään erisuuruisia ja joita koskisivat myös erilaiset määräajat.
>
> Koska hallintopakkotoimet merkitsevät velvoitetun kannalta varsin pitkälle menevää puuttumista tämän toimintavapauteen tai omaisuuden hallintaan, korkein hallinto-oikeus totesi, että hallintopakkotoimet on lähtökohtaisesti toteutettava pienimmällä mahdollisella tehokkaalla puuttumisen keinolla. Hallintopakkoasioissa myös päätöksenteon selkeydellä ja täsmällisyydellä on jo asian luonteen vuoksi korostunut merkitys. Tähän nähden ja kun myös otettiin huomioon hallintolain 6 §:stä ilmenevät viranomaisten harkintavaltaa ohjaavat oikeusperiaatteet, puheena olevan uuden juoksevan uhkasakon asettamiseen siten, että aikaisemmin asetettua juoksevaa uhkasakkoa ei ollut samassa yhteydessä poistettu, ei ollut ollut lainmukaisia perusteita.

Korkein hallinto-oikeus totesi kyseisessä ratkaisussaan myös, että viranomainen voi arvioida aikaisemmin asettamansa uhkasakon määrää uudelleen ja uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin mukaisesti ensin poistaa aikaisemmin antamansa

uhkasakon asettamispäätöksen ja sen jälkeen käsitellä asian uudelleen. Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin mukainen menettely viranomaisen uhkasakon asettamista koskevan päätöksen poistamiseksi ja uudelleen asettamiseksi on edellä luvussa 4 osoitetulla tavalla ongelmallinen muun muassa luottamuksensuojan ja eri osapuolten erilaisten intressien näkökulmasta, eikä siten sovellu ainakaan kaikissa tapauksissa käytettäväksi esimerkiksi juoksevan uhkasakon määrän muuttamiseen olosuhteiden muuttuessa. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu tuo kuitenkin hyvin esiin sen, että uhkasakkolaissa tulisi olla tämänkaltaisten tilanteiden varalle säännökset siitä, millä edellytyksin viranomainen voi päättää asettamansa uhan lakanneeksi.

6 TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA HUOLEHTIMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 16 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA PERUSTUSLAIN 124 §:SSÄ TARKOITETTUUN JULKISEEN HALLINTOTEHTÄVÄÄN

Lähtökohtaisesti viranomainen huolehtii itse asettamansa teettämis- tai keskeyttämisuhan täytäntöönpanosta. Kuitenkin uhkasakkolain 16 § mahdollistaa vaadittavien toimien antamisen muun viranomaisen tai yksityisen tahon suoritettavaksi. Pykälän mukaan teettämisestä tai keskeyttämisestä päättänyt viranomainen voi huolehtia teettämisestä tai keskeyttämisestä suorittamalla tarpeelliset toimet itse tai antamalla ne muun viranomaisen tai yksityisen suoritettaviksi. Poliisin on tällöin annettava tarpeellista virka-apua.

Pykälä on alkuperäisessä muodossaan. Sitä on uhkasakkolakia koskevassa hallituksen esityksessä perusteltu vain niukasti siten, että uhan täytäntöönpantavaksi määrännyt viranomainen voisi huolehtia teettämis- tai keskeyttämistoimista itse taikka antaa ne muun viranomaisen tai yksityisen suoritettavaksi. Jos täytäntöönpanon yhteydessä kohdattaisiin vastarintaa, poliisi olisi velvollinen antamaan tarvittavaa virka-apua.[79]

Uhkasakkolain 16 § on nykymuodossaan sikäli ongelmallinen, että sen sääntelemien täytäntöönpanotoimien voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 124 §:ssä säännellyn julkisen hallintotehtävän alaan. Perustuslain 124 §:ssä asetetaan rajoituksia julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Uhkasakkolain valmisteluaineistossa tätä kysymystä ei ole luonnollisesti

[79] *HE 63/1990 vp*, s. 17/II.

käsitelty.[80] Julkisen hallintotehtävän hoitamisen delegointimahdollisuus yksityiselle myös uhkasakkolain 16 §:ssä tulisi arvioida perustuslain 124 §:ssä asetettujen kriteerien perusteella.

Perustuslain 124 §:ssä säädetään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kuitenkin merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain 124 § sisältää siis kaksi erillistä säätämisjärjestyskysymystä liittyen julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle. Ensin on ilmaistu luovuttamisen perusedellytykset, eli lailla säätämisen vaatimus, luovutuksen tarkoituksenmukaisuus ja perusoikeussuojaus sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisen varmistaminen. Pykälään sisältyvän rajoituksen perusteella edellä mainittujen edellytysten täyttyessäkin julkisen vallan luovuttaminen muulle kuin viranomaiselle on kielletty merkittävän vallan kynnyksen ylittyessä.[81]

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien joukkoon, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.[82] Perustuslain esitöissä ei ole esitetty julkisen hallintotehtävän määritelmää, joten se jää varsin yleistasoiseksi ja monelta osin tulkinnanvaraiseksi. Perustuslakivaliokunta on tulkinnut perustuslaillista julkisen hallintotehtävän käsitettä verraten laaja-alaisesti siten, että käsitteeseen sisältyy viranomaistehtävien lisäksi monia muita toimintoja, jotka ovat esimerkiksi merkityksellisiä yksityishenkilöiden aseman ja oikeusturvan kannalta.[83] Kun perustuslain esitöissä ei ole esitetty, miten julkisen hallintotehtävän antamiselle asetettuja oikeudellisia edellytyksiä ja rajoituksia tulisi tulkita yksittäistapauksissa, on tulkintadoktriinin

---

80 Koska uhkasakkolain 16 § on edelleen alkuperäisessä muodossaan, ei punnintaa sen ja sitä uudemman perustuslain välillä ole uhkasakkolain lainvalmisteluaineistossa tehty eikä voitukaan tehdä. Kuten *Nurmi* 2010, s. 9–10 huomauttaa, on hallinnon järjestämisessä käytännössä jouduttu perustuslain säätämisen jälkeen tulkitsemaan perustuslain 124 §:ää hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. *Niemivuo* 2008, s. 66 ja *Tala* 2010, s. 114 mainitsevat perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle asettavan lisää vaatimuksia lainvalmistelun yksityiskohtaisuudelle.

81 *Saraviita* 2011, s. 992. Kuten *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 262 toteaa, perustuslain 124 § asettaa julkisten hallintotehtävien yksityistämiselle oikeudelliset reunaehdot yhtäältä sallimalla ja toisaalta rajoittamalla julkisten hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle.

82 *HE 1/1998 vp*, s. 179/I.

83 *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 175–182; *Länsineva – Koillinen* 2010, s. 452–453.

muodostuminen jäänyt tältäkin osin pitkälti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä esittämien kannanottojen varaan.[84]

Julkisen vallan käyttö muodostaa julkisen hallintotehtävän ydinalueen. Tämäkään käsite ei ole täysin selvärajainen. Sillä tarkoitetaan lain nojalla tapahtuvaa päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta ja velvollisuudesta sekä velvoittavan määräyksen antamista. Myös lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä.[85] Merkittävä julkisen vallan käyttö on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön ja perustuslain esitöiden perusteella itsenäiseen harkintaan perustuva oikeus käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.[86] Lisäksi puuttumisen tulee olla perusoikeuksiin kohdistuvaa ja laadultaan merkittävää.[87] Perustuslain 124 §:ssä asetettu aineellinen perusehto julkisen hallintotehtävän luovuttamista yksityiselle harkittaessa on, ettei yksityiselle delegoitava tehtävä saa sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä.[88]

Hallintolain 2 §:n eli soveltamisalapykälän esitöissä tosiasialliseen hallintotoimintaan sisältyvää julkisen vallan käyttöä on perusteltu siten, että tosiasialliseen hallintotoimintaan saattaa sisältyä julkisen vallan käyttöä, kuten yksityisiin kohdistuvien käskyjen ja kieltojen antamista ilman edeltäviä käsittelytoimia. Tosiasiallinen julkisen vallan käyttäminen voi ilmetä myös niin, ettei asiassa tehdä oikeudellisessa mielessä hallintopäätöstä, vaan virkamies ainoastaan suorittaa tietyn toimen. Esimerkiksi rakennustarkastaja voi keskeyttää maankäyttö- ja rakennuslain vastaisen rakennustyön, jonka seurauksena rakennustarkastajan toimi joko hyväksytään tai hylätään. Tosiasialliseen julkisen vallan käyttämiseen liittyy yleensä oikeudellinen vastuu tai julkisyhteisön vahingonkorvausvastuu.[89]

Perustuslain 124 § tulee tyypillisesti sovellettavaksi arvioitaessa mahdollisuuksia antaa yksityisen hoidettavaksi hallinnon täytäntöönpanotehtäviä, joilla on yksityisten oikeudelliseen asemaan tai toimintamahdollisuuksiin ulottuvia

---

84 *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 22, 160. Ks. perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen muodollisesta ja tosiasiallisesta sitovuudesta *Hautamäki* 2002, s. 141–144.

85 *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 59–60; *Mäenpää* 2021, s. 120.

86 *HE 1/1998 vp*, s. 179/II; *PeVL 19/2005, s. 8–9*; *PeVL 55/2005 vp, s. 2/II*; *PeVL 22/2014 vp, s. 3–5*. Ks. perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä myös *Saraviita* 2011, s. 991–992, erityisesti alaviite 29.

87 *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 419.

88 *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 71.

89 *HE 72/2002 vp*, s. 45/I.

vaikutuksia.[90] Täytäntöönpanotehtävistä päähuomiossa perustuslain 124 §:n kannalta ovat ne tehtävät, joilla vaikutetaan melko välittömästi yksityisen oikeudelliseen asemaan tai tosiasiallisin toimin puututaan rajoittavasti yksilön asemaan.[91] Teettämis- tai keskeyttämisuhan täytäntöönpanossa eli työn suorittamisessa on kysymys käytännön toimenpiteen suorittamisesta, jonka oikeellisuus ja edellytykset on ratkaistu aikaisemmin sitä koskevassa hallintopäätöksessä eli asetetun uhan täytäntöönpanoa koskevassa päätöksessä. Siitä huolimatta myös konkreettisen toimenpiteen suorittaminen vaikuttaa sen kohteen oikeusasemaan.

Välitön julkisen vallan käyttö tarkoittaa, että virkamies tosiasiallisen hallintotoiminnan yhteydessä esimerkiksi aikaisemmin tehtyä päätöstä täytäntöön pantaessa suorittaa fyysisesti tietyn teon. Tällä teolla puututaan yksityisen oikeusasemaan, kuten toimintavapauteen tai omaisuuden hallintaan. Tällä tavoin voidaan toteuttaa velvollisuus, käsky tai kielto tai palauttaa lainmukainen olotila.[92] Teettämis- ja keskeyttämisuhkien täytäntöönpanotoimet vaihtelevat suuresti siksi, että ne perustuvat kulloinkin asiaa sääntelevän erityislain nojalla määrättyyn päävelvoitteeseen. Uhkasakkolain 16 §:n mukaiset keskeyttämisuhan täytäntöönpanotoimet esimerkiksi siten, että viranomainen itse keskeyttää toiminnan tai estää laitteen tai muun esineen käytön, täyttävät välittömän julkisen vallan käytön kriteerit.[93] Vastaavasti teettämisuhan täytäntöönpano esimerkiksi siivoamalla roskaantunut alue velvoitetun puolesta velvoitetun laskuun täyttänee myös julkisen vallan käytölle asetetut kriteerit.

Merkityksellistä on myös se, että uhkasakkolain 16 §:n mukaan yksityinen voisi saada poliisilta virka-apua.[94] Virka-avun sisältönä on useimmiten tosiasiallinen julkisen vallan käyttö, jolla virka-apua saava viranomainen pystyy

---

90 *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 175; *Suviranta* 2009, s. 310. Tämä käy ilmi myös ratkaisusta EOA 9.6.2006 eoak 785/2004, jossa todetaan kalastuslain (590/2005) suhteen mm. seuraavaa: ”Kalastuslain 97 §:ssä tarkoitettu valan tehnyt kalastuksenvalvoja on yksityinen, joka hoitaa julkista hallintotehtävää. Tätä tehtävää hoitaessaan kalastuksenvalvoja käyttää myös julkista valtaa. --- Julkisen hallintotehtävän ydinalueen muodostaa julkisen vallan käyttö, jolla tarkoitetaan lain tai asetuksen nojalla tapahtuvaa velvoittavan määräyksen antamista tai päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Myös lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä. Tosiasiallista julkisen vallan käyttöä on esimerkiksi kalastuslain 96 ja 97 §:ssä tarkoitettu kalastuksenvalvojan tekemä luvattomalla kalastuksella saadun saaliin ja siinä käytettyjen välineiden ottaminen talteen.”

91 *Suviranta* 2009, s. 314.

92 *Mäenpää* 2019, s. 99.

93 *Mäenpää* 2003, s. 420; *Mäenpää* 2021, s. 40–41. *Määttä, K.* 2021a, s. 208 toteaa, ettei uhkasakkolain 16 § ole tiettävästi aiheuttanut soveltamiskäytännössä olennaisia ongelmia. Nähdäkseni tämä voi kuitenkin johtua pikemminkin siitä, että teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanotapaukset ovat verraten harvinaisia, kuin siitä, että tämä pykälä olisi oikeudellisesti ongelmaton.

94 *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 60; *Siitari* teoksessa *Kuusiniemi (toim.)* 2015, s. 373.

saamansa virka-avun tuella toteuttamaan tehtävänsä siitä huolimatta, että asianosainen sitä vastustaa. Erityisesti poliisin antamaan virka-apuun voi sisältyä myös voimakeinojen käyttämistä.[95] Poliisin virka-apu teettämis- tai keskeyttämisuhan täytäntöönpanotoimissa voi olla tarpeen siltä osin, kun täytäntöönpanotoimien suorittaja kohtaa vastarintaa. Tällöin nähdäkseni lähtökohtaisesti kyseessä olisi myös täytäntöönpanotoimen osalta perustuslain 124 §:n tarkoittama merkittävä julkisen vallan käyttö, joka voidaan antaa vain viranomaiselle. Poliisin virka-avun osalta on otettava huomioon myös poliisilaissa (872/2011) säädetty. Poliisilain 9 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan poliisin antaman virka-avun edellytyksenä yksityiselle on, että virka-apu on välttämätöntä yksityisen laillisiin oikeuksiin pääsemiseksi ja oikeuden loukkaus on ilmeinen, ja että yksityistä estetään pääsemästä oikeuksiinsa ja oikeuksiin pääseminen edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttämistä. Näin ollen uhkasakkolain 16 §:n sanamuodosta huolimatta virka-avun antamisen edellytykset yksityiselle eivät nähdäkseni joka tapauksessa poliisilaissa säädetyn vuoksi täyttyisi olettaen, ettei viranomainen ole delegoinut uhan täytäntöönpanemista päävelvoitteen täyttämättä jättämisestä haittaa kärsineelle yksityiselle asianosaiselle.

Teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanotoimet ovat nähdäkseni poikkeuksetta julkisia hallintotehtäviä. Siltä osin, kun katsotaan, että teettämistai keskeyttämisuhan täytäntöönpano ei sisältäisi merkittävää julkisen vallan käyttöä, olisi julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle sinänsä mahdollista. Kuitenkin julkisen hallintotehtävän antamisessa muulle kuin viranomaiselle olisi otettava huomioon myös muut perustuslain 124 §:ssä asetetut reunaehdot.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen.[96] Tällainen tarkoituksenmukaisuusarviointi aiheesta olisi syytä tehdä, mikäli uhkasakkolain nojalla suoritettavia täytäntöönpanotoimia pitäisi jatkossa voida antaa yksityisen suoritettavaksi.

Perustuslain 124 § edellyttää myös, ettei julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Nämä vaatimukset kytkeytyvät perustuslain

---

95 *Mäenpää* 2021, s. 228–229.

96 Ks. esim. *PeVL 48/2010 vp*, s. 4/I; *PeVL 23/2013 vp*, s. 3/I; *PeVL 5/2014 vp*, s. 3/I; *PeVL 16/2016 vp*, s. 3; *PeVL 44/2016 vp*, s. 5; *PeVL 33/2021 vp*, kpl 4.

21 §:ään.[97] Uhan täytäntöönpanotoimissa on tältä osin kysymys ainoastaan teettämis- tai keskeyttämistoimenpiteen suorittamisesta käytännössä. Toimenpiteen oikeellisuus ja edellytykset on ratkaistu jo aikaisemmin sitä koskevassa hallintopäätöksessä eli asetetun uhan täytäntöönpanoa koskevassa päätöksessä. Tämä huomioon ottaen konkreettisen teettämis- tai keskeyttämistoimenpiteen, joka toteutetaan noudattaen sitä koskevaa hallintopäätöstä, ei voida sellaisenaan katsoa vaarantavan perusoikeuksia.[98]

Uhkasakkolaissa ei ole sääntelyä niistä oikeussuojakeinoista, joita teettämisen tai keskeyttämisen toimeenpanon kohteella olisi teettämis- tai keskeyttämistyön konkreettisen, uhkasakkolain 16 §:ssä tarkoitetun täytäntöönpanosta huolehtimisen osalta.[99] Perustuslakivaliokunta on korostanut, että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle, tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen. Tämä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja, ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.[100] Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan laissa tulisi olla asian käsittelijän rikosoikeudellista virkavastuuta koskeva säännös.[101] Myös julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutukseen ja asiantuntemukseen sekä näiden henkilöiden julkisen valvonnan asianmukaiseen järjestämiseen olisi tarvittaessa syytä kiinnittää huomiota.[102]

Teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanotilanteissa on hyvin paljon vaihtelevuutta, mikä johtuu erilaisista päävelvoitteista. Käytännössä teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanomenettelyä pidetään usein monimutkaisena. Täytäntöönpanomenettelyn yhteydessä esiintyvien käytännön ongelmien vuoksi teettämis- ja keskeyttämisuhkien käyttäminen hallinnollisena tehosteena

---

97 *Keravuori-Rusanen* 2008, s. 332; *Koivisto* 2011, s. 139; *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 71.

98 Perustuslakivaliokunnan lausuntokannanoton mukaan tosiasiallisluontoisen hallintotehtävän luonteen vuoksi sen antaminen muulle kuin viranomaiselle ei sellaisenaan vaaranna hyvän hallinnon vaatimuksia tai oikeusturvaa (*PeVL 4/2000 vp*, s. 4/II). Huomion arvoista on myös, että tosiasialliseen hallintotoimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja (*Keravuori-Rusanen* 2008, s. 368).

99 *Siitari* teoksessa *Kuusiniemi (toim.)* 2015, s. 373 katsoo tämän merkitsevän jonkinlaista sääntelyn aukkoa. Toki velvoitettu voi hakea muutosta täytäntöönpanopäätökseen ja tässä yhteydessä vaatia täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä. Teettämiskustannusten perimisen osalta noudatetaan uhkasakkolain 17 §:n mukaisesti sitä, mitä verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin on säädetty. Mitään itsenäistä oikeussuojakeinoa tämän konkreettisen täytäntöönpanotoimen toteuttamisen osalta ei kuitenkaan ole uhkasakkolaissa säädetty.

100 Ks. esim. *PeVL 46/2002 vp*, s. 10; *PeVL 33/2004 vp*, s. 7/II; *PeVL 5/2021 vp*, kpl 23; *PeVL 92/2022 vp*, kpl 13; *PeVL 93/2022 vp*, kpl 14.

101 Ks. esim. *PeVL 8/2014 vp*, s. 5/I; *PeVL 15/2019 vp*, s. 4; *PeVL 92/2022 vp*, kpl 13; *PeVL 93/2022 vp*, kpl 14.

102 *PeVM 10/1998 vp*, s. 35/II. Ks. myös esim. *PeVL 46/2002 vp*, s. 10; *PeVL 33/2004 vp*, s. 7/II; *PeVL 53/2014 vp*, s. 4–5; *PeVL 33/2021 vp*, kpl 7.

onkin verraten harvinaista.[103] Vesilakia koskevassa hallituksen esityksessä asiaa on analysoitu siten, että pääsääntönä on, että hankkeesta vastaavalle itselleen varataan tilaisuus oikaista aiheuttamansa lainvastainen tilanne. Eräissä tilanteissa tämä menettely ei kuitenkaan ole mielekäs. Jos hankkeesta vastaavalla ei esimerkiksi puuttuvan osaamisen vuoksi ole tosiasiallisia mahdollisuuksia suoriutua velvollisuutensa täyttämisestä, voisi olla tehokkaampaa ja menettelyllisesti yksinkertaisempaa antaa valvontaviranomaiselle oikeus suorittaa tarpeellinen toimenpide.[104]

Täytäntöönpanotehtävän antaminen yksityiselle voi olla tapauskohtaisesti hyvinkin tarpeellista. Vesilain hallintopakkoa koskevassa 14 luvun 8 §:n 1 momentissa on tästä huolimatta erityissäännös uhkasakkolakiin nähden, että vain valvontaviranomainen voidaan oikeuttaa tekemään tarvittava toimenpide. Säännöstä on perusteltu lain esitöissä sillä, että pykälässä ei olisi erillistä mainintaa yksityiselle annetusta teettämisoikeudesta, sillä tällaista ei voitaisi enää antaa. Jos yksityinen olisi joutunut suorittamaan omalla alueellaan toimenpiteitä lainvastaisesta teosta aiheutuneiden vaikutusten poistamisesta, käsiteltäisiin kustannusten korvaamista koskeva vaatimus riita-asiana käräjäoikeudessa.[105] Vanhan vesilain (264/1961) 21 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen tai muu, jota asia koskee, voitiin oikeuttaa suorittamaan tarvittava toimenpide. Kuitenkin uhkasakkolain 17 §:ssä teettämiskustannuksista säädetään, että ne maksetaan etukäteen viranomaisen varoista ja peritään velvoitetulta siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen perimisestä ulosottotoimin on säädetty.[106]

Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa voimakeinojen käyttämistä.[107] Kun täytäntöönpano uhkasakkolain 16 §:n mukaisissa asioissa perustuu aikaisempaan hallintopäätökseen, ei sen voida katsoa sisältävän itsenäistä harkintaa. Toisaalta merkittävänä julkisen vallan käyttönä voidaan pitää myös muuta merkittävää puuttumista yksilön perusoikeuksiin. Rajanveto merkittävän ja muun julkisen vallan käytön

---

103 *Pennanen (toim.)* 2006, s. 35; *Linnove (toim.)* 2014, s. 86.

104 *HE 277/2009 vp*, s. 172/I.

105 *HE 277/2009 vp*, s. 172/II.

106 Ks. myös KHO 2022:42, jossa oli kysymys teettämiskustannuksia koskevasta perustevalituksesta. Taustalla oli teettämisuhan täytäntöönpano, jossa A Oy oli velvoitettu muun ohella jätevesialtaan tyhjentämiseen uhalla, että toimenpiteet teetetään yhtiön kustannuksella. Kun yhtiö ei ollut ryhtynyt määrättyihin toimenpiteisiin, teettämisuhka oli määrätty pantavaksi täytäntöön. Teettämisuhka oli pantu täytäntöön tilaamalla toimenpiteet X Oy:ltä, joka oli avannut omistamansa viemäriverkoston ja A Oy:n omistaman viemäriverkoston välisen venttiilin ja pumpannut jätevedet verkostoonsa ja edelleen puhdistettavaksi.

107 *HE 1/1998 vp*, s. 179/II; *PeVL 19/2005 vp*, s. 8–9; *PeVL 55/2005 vp*, s. 2/II; *PeVL 22/2014 vp*, s. 3–5.

välillä on osoittautunut varsin vaikeatulkintaiseksi ja hienojakoiseksi.[108] Uhkasakkolain 16 §:ssä säännellyt teettämis- ja keskeyttämistoimet ovat kuitenkin käytännössä monimuotoisia ja eri viranomaisten tehtäväalueilla eri erityislakien sääntelemina keskenään hyvin erilaisia. Sen vuoksi ei liene uhkasakkolain tasolla mahdollista tai ainakaan tarkoituksenmukaista kategorisesti määritellä sitä, mitkä teettämis- tai keskeyttämistoimet on katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi, erityisesti kun otetaan huomioon julkisen hallintotehtävän, julkisen vallan käytön ja merkittävän julkisen vallan käytön käsitteiden avoimuus. Vähintäänkin uhkasakkolain 16 §:n mukainen mahdollisuus poliisin antamaan virka-apuun tulisi rajata vain sellaisiin tapauksiin, joissa täytäntöönpanosta huolehtii viranomainen, koska näissä tapauksissa voidaan olettaa olevan kysymys merkittävästä julkisen vallan käytöstä.

Päätöksen tehneen viranomaisen resurssien kannalta ja erilaisten konkreettisten täytäntöönpanotilanteiden moninaisuus huomioon ottaen lienee kuitenkin toisinaan välttämätöntä oikeuttaa yksityinen taho suorittamaan konkreettisen teettämis- tai keskeyttämisuhan alaisen työn viranomaisen puolesta. Tällöin viranomaisen suorittamaksi täytäntöönpanotoimeksi, joka sisältää julkisen vallan käyttöä, jää aiheutuneiden kustannusten periminen teettämis- tai keskeyttämisuhalla velvoitetulta osapuolelta.

7 KÄSITTELYN JATKAMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 21 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA HALLINTOPROSESSILAIN 29 §:ÄÄN ASIANOSAISSEURAANNOSTA

Uhkasakkolain 4 luvussa on säännökset omistus- ja käyttöoikeuden siirtymisen varalle lähinnä kiinteistöihin liittyviä velvoitteita varten. Edellä luvussa 3 mainitut uhkasakkolain 18–20 § sääntelevät velvoitteiden ilmoittamista, rekisteröintiä ja siirtymistä, kun taas uhkasakkolain 21 § koskee asianosaisseuraantoa uhan asettamispäätöksen muutoksenhakuvaiheessa. Uhkasakkolain 21 §:n mukaan, jos omistaja tai haltija vaihtuu uhan asettamista koskevan päätöksen tekemisen jälkeen ja päätökseen on haettu muutosta, asian käsittelyä valitusviranomaisessa voidaan jatkaa ja antaa asiassa uuteen omistajaan tai haltijaan kohdistuva päätös.

Pykälä on alkuperäisessä muodossaan. Sitä on lain esitöissä perusteltu muun ohella siten, että säännös koskisi kaikkia eikä vain luovutustoimiin

[108] Ks. tästä esim. *PeVL 46/2001 vp*, s. 4–5; *PeVL 55/2005 vp*, s. 2–3; *PeVL 43/2010 vp*, s. 4/II; *PeVL 57/2010 vp*, s. 4–5; *PeVL 22/2014 vp*, s. 2; *PeVL 23/2014 vp*, s. 2.

perustuvia omistajanvaihdoksia. Asianosaisseuraannon syynä voisi olla myös velvoitetun kuolema tai konkurssi. Asia voisi olla valitusviranomaisessa vireillä joko edellisen omistajan tai haltijan taikka hänen seuraajansa valituksesta. Valitusviranomaisen ei olisi säännöksen mukaan pakko antaa asiassa uuteen omistajaan tai haltijaan kohdistuvaa päätöstä. Asia voitaisiin myös jättää ensi asteessa uudelleen käsiteltäväksi. Tämä saattaisi olla perusteltua etenkin, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Velvoitteen kohdistaminen edelliseen omistajaan ei ole yleensä mahdollista enää omistusoikeuden siirtymisen jälkeen. Tämän vuoksi valitusviranomainen tavallisesti kumoaa edelliselle omistajalle asetettua uhkasakkoa tai muuta tehostetta koskevan päätöksen. Jos hallinta kuitenkin siirtyy vasta myöhemmin, edelliseltä omistajalta voitaisiin omistajanvaihdoksesta huolimatta vaatia velvoitteen täyttämistä.[109]

Hallintoprosessilaki on tullut voimaan vuoden 2020 alusta. Lain 29 §:ssä säädetään myös asianosaisseuraannosta. Pykälän 1 momentin mukaan, jos asianosainen kuolee oikeudenkäynnin aikana, hänen oikeudenomistajansa tulevat hänen sijaansa, jollei asian laadusta muuta johdu. Pykälän 2 momentin mukaan, jos oikeudenkäynti koskee omistusoikeuden tai muun oikeuden käyttämistä ja tämä oikeus siirtyy oikeudenkäynnin aikana toiselle, oikeuden uusi omistaja tulee alkuperäisen sijaan, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Sama koskee tilannetta, jossa asianosaisasema riippuu omistusoikeudesta tai muusta oikeudesta. Lisäksi hallintoprosessilain 101 §:ssä säädetään oikeudenkäyntikuluvastuusta asianosaisseuraantotilanteissa.

Vastaavan sisältöisiä säännöksiä ei ollut hallintoprosessilakia edeltäneessä hallintolainkäyttölaissa (586/1996), vaikka käytännössä asianosaisseuraannon katsottiinkin olevan mahdollinen tietyin edellytyksin hallintolainkäytössä jo ennen hallintoprosessilain säätämistä.[110] Asianosaisseuraantoa koskevan hallintoprosessilain 29 §:n 2 momenttia on perusteltu lain esitöissä muun ohella sillä, että kyse on niin sanotusta erityisseuraannosta. Tällöin oikeuden uusi omistaja

---

109 *HE 63/1990 vp*, s. 19–20.

110 Asianosaisseuraannosta hallintoprosessissa ennen hallintoprosessilain voimaantuloa voidaan mainita esimerkiksi seuraavat ratkaisut:
KHO 9.11.2005 t. 2900 (LRS) (kaavoitus): Valittajan kuoltua jatkovalitusvaiheessa kuolinpesän osakkailla oli oikeus jatkaa valitusta.
KHO 19.11.2018 t. 5331 (LRS) (toimeentulotuki): Valittaja kuoli oikaisuvaatimusvaiheessa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että valitus kohdistui taloudelliseen tukeen, jota hakijalle ei ollut myönnetty hänen elinaikanaan. Kun kysymys oli taloudellisesta tuesta tai etuudesta, hakijan kuoltua hänen sijaansa tulivat tällaisessa asiassa hänen oikeudenomistajansa.
KHO 2019:27 (vammaispalvelu): Valittaja kuoli oikaisuvaatimusvaiheessa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kun valituksessa oli kysymys myös taloudellisesta etuudesta tai velvoitteesta, maksuvelvollisen kuoltua asian käsittelyn aikana hänen sijaansa olisivat tulleet hänen oikeudenomistajansa.

tulisi alkuperäisen sijaan, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi kiinteistön tai rakennuksen käyttöön liittyvissä asioissa.[111]

Hallintoprosessilain 29 §:n 1 momentissa säädetty yleisseuraanto ja saman pykälän 2 momentissa säädetty erityisseuraanto kattavat nähdäkseni nykyisin myös uhkasakkolain 21 §:n tarkoittamat tilanteet valitusasian käsittelyn jatkamisesta omistajan- tai haltijanvaihdoksen jälkeen. Asianosaisseuraannosta ei siten olisi enää muuttuneen oikeustilan vuoksi tarpeen säätää uhkasakkolaissa hallintolainkäytössä noudatettavan yleislain kanssa päällekkäisesti. Tosin *Mäenpää* toteaa hallintoprosessilain 29 §:ää kommentoidessaan nimenomaisesti uhkasakkolain 21 §:ään viitaten, että asianosaisseuraanto voi toteutua myös erityissäännöksen nojalla luovutuksensaajaa velvoittavasti. Jos esimerkiksi omistaja tai haltija vaihtuu uhkasakon asettamista koskevan päätöksen tekemisen jälkeen ja päätökseen on haettu muutosta, asian käsittelyä voidaan jatkaa ja antaa asiassa uuteen omistajaan tai haltijaan kohdistuva päätös.[112]

Tässä yhteydessä on siis syytä vielä tarkastella, ovatko hallintoprosessilain 29 § ja uhkasakkolain 21 § täysin päällekkäisiä, vai kattaako uhkasakkolain 21 § myös jonkun sellaisen asianosaisseuraannon, jota ei voitaisi ainoastaan hallintoprosessilain yleissääntelyn perusteella määrätä. Hallintoprosessilain esitöissä on todettu asianosaisseuraannon käytännössä edellyttävän sitä, että tuomioistuin tiedustelee asianosaisten sijaan tulevien tahojen halukkuutta jatkaa oikeudenkäyntiä. Jos asianosaisen oikeudenomistajat eivät halua jatkaa oikeudenkäyntiä, asian käsittely raukeaa ilman, että tuomioistuin antaa asiassa ratkaisua. Jos tuomioistuin muusta syystä arvioi, ettei asianosaisseuraanto ole mahdollinen, sen tulisi jättää asia tutkimatta, jotta päätöksestä olisi tarvittaessa mahdollista valittaa.[113] Pykälän perustelut vaikuttavat olevan kirjoitettu lähinnä sitä tyyppitilannetta silmällä pitäen, että asianosaisseuraanto tapahtuu nimenomaisesti valittajapuolella, jolloin valittajalla on toki aina mahdollisuus peruuttaa valituksensa. Näin on toki myös uhkasakkolain 21 §:n mukaisten asianosaisseuraantotilanteiden osalta.

Mielestäni hallintoprosessilain 29 §:n sanamuodosta ei ole yleis- tai erityisseuraannon osalta luettavissa lain esitöiden mukaista tarkoitusta, että

[111] *HE 29/2018 vp*, s. 97.

[112] *Mäenpää* 2019, s. 166.

[113] *HE 29/2018 vp*, s. 97. *Mäenpää* 2019, s. 165 toteaa hallintoprosessilain 29 §:stä myös, että oikeudenkäynti päättyy ja asian käsittely raukeaa, mikäli asianosaisen sijaan tulevat eivät halua jatkaa sitä.

asianosaisseuraannosta olisi näissä tilanteissa myös mahdollista kieltäytyä.[114] Jotta lakia voitaisiin tulkita sen perusteluista ilmenevästi siten, että asianosaisseuraanto olisi oikeudenomistajien valittavissa, olisi säännökset tullut nähdäkseni kirjoittaa esimerkiksi muotoon ”oikeudenomistajansa *voivat tulla* hänen sijaansa” ja ”uusi omistaja *voi tulla* alkuperäiseen sijaan”. Asianosaisseuraanto on kirjoitettu ehdottomaan muotoon, 1 momentissa ”oikeudenomistajansa *tulevat* hänen sijaansa” ja 2 momentissa ”uusi omistaja *tulee* alkuperäisen sijaan”.[115] Kun tässä pykälässä lain sanamuoto ei vastaa hallituksen esityksessä lausuttua, ei tulkinnassa voida antaa painoarvoa yksinomaan hallituksen esityksessä lausutulle.[116] Kuitenkin on otettava huomioon asianosaisseuraannon kohteena olevan asianosaisen prosessuaalinen asema; valittajana olevalla taholla on aina oikeus peruuttaa valituksensa, eli ainakin valittajapuolella asianosaisseuraannosta on mahdollista kieltäytyä, vaikkei asianosaisseuraantoa koskevassa pykälässä olisikaan tästä nimenomaista säännöstä.

Nähdäkseni hallintoprosessilain 29 §:n velvoittavuus ei lainkohdan sanamuodon perusteella ole sen vähäisempi kuin uhkasakkolain 21 §:n velvoittavuus. Myöskään yleislain erityislakien tulkintaa ohjaavan vaikutuksen vuoksi en pidä perusteltuna antaa tulkinnassa erilaista merkityssisältöä hallintoprosessilain 29 §:n ja uhkasakkolain 21 §:n velvoittavuuden asteelle, kun tällaista eroavaisuutta ei ole niiden sanamuodoista luettavissa.[117] Hallintoprosessilain 29 §:n 1 momentin mukaisesti yleisseuraantoa ei tapahdu, jos asian laadusta muuta johtuu. Lain esitöissä on tältä osin todettu, että pääsäännöstä voitaisiin poiketa asian laadun perusteella silloin, kun oikeudenkäynnin kohde on sillä tavoin henkilökohtainen, ettei oikeudenomistajilla ole oikeudenkäyntiin oikeudellista intressiä, esimerkiksi vammaispalvelulain mukaista kuljetuspalvelua koskevassa

---

[114] Kirjoitetun lain vahva velvoittavuus on perinteisen oikeuslähdeopin kestävä lähtökohta (*Määttä, T. – Paso* 2019, s. 19). Hallintoprosessilakia koskeva hallituksen esitys on tältä osin nähdäkseni esimerkki ”perusteluilla säätämisen” ilmiöstä, jolloin lain esitöillä tietylle säännökselle pyritään antamaan toinen merkityssisältö kuin mitä säännöksen sanamuodosta ilmenee. Ks. tästä *Virolainen* 1995, s. 158; *Virolainen* 2008, s. 356.

[115] Ks. *Vihervuori* 1989, s. 450–451, jossa hän argumentoi ilmaisun ”voidaan” yleensä viittaavan jätettyyn harkintavaltaan. *Vihervuori* tulee kuitenkin argumentoinnissaan maa-aineslain (555/1981) 15 §:n osalta siihen lopputulokseen, ettei ilmaisulla ole siinä tapauksessa tarkoitettu jätettävän viranomaiselle vapaata harkintavaltaa.

[116] Kun säännösteksti ilmaisee suoraan merkityssisältönsä, ei muunlaista tulkintaa tarvita (*clara non sunt interperanda*). Lakitekstiä ei myöskään saa tulkita oikeusvarmuuden vuoksi selvää sanamuotoa vastoin (*cum in verbis nulla ambiguitas est, non debet admitti voluntatis quaestio*). (*Peczenik* 1980, s. 72–73; *Laakso* 2012, s. 339.)

[117] Ks. tästä *Määttä, T.* 2015, s. 315, 324, jonka mukaan laintulkinnassa yhtenä lähtökohtana tulisi olla yleislain kunnioittaminen siten, että se ohjaisi erityissäännösten tulkintaa yleislakien mukaiseksi. Myös *Määttä, T. – Paso* 2019, s. 49 toteavat, että yleislaista johdettavilla argumenteilla tulisi olla keskeinen merkitys tulkinnassa.

asiassa.[118] Hallintoprosessilain 29 §:n 2 momentin mukaan erityisseuraantoa ei tapahdu, jos erityisestä syystä muuta johtuu. Tätä erityistä syytä ei ole sen tarkemmin avattu lain perusteluissa. Uhkasakkolain 21 §:n tarkoittamissa tilanteissa yleis- ja erityisseuraanto olisivat pääsääntöisesti mahdollisia ja tarpeellisia. Mikäli uhkasakkolain 21 §:n mukaisissa tilanteissa olisi erityisiä syitä, joiden perusteella asianosaisseuraannolle ei olisi perusteita, olisi niiden huomioon ottaminen mahdollista, vaikka asianosaisseuraantoa näissäkin tilanteissa säänneltäisiin vain yleislain nojalla.

Kuten uhkasakkolain 12 §:n 2 momentinkin osalta on todettu edellä, tulee myös uhkasakkolain 21 §:n tarpeellisuuden tarkastelussa ottaa huomioon, että pykälän säännös asianosaisseuraannosta voidaan ulottaa koskemaan vain uhkasakkolain sääntelemää uhan asettamispäätöstä, mutta ei sen perusteena olevaa päävelvoitetta, joka perustuu sitä sääntelevään erityislainsäädäntöön.[119] Tämä tulkinta vähentää merkittävästi tarvetta hallintoprosessilain 29 §:ää täydentävälle tai siitä poikkeavalle asianosaisseuraannon määrittelylle uhkasakkolaissa. Uhkasakkolain 21 § ei oikeastaan anna mahdollisuutta päävelvoitteen asettamiselle uudelle omistajalle tai haltijalle, joka olisi edellytyksenä tehosteen kohdistamiselle uuteen omistajaan tai haltijaan.

Edellä esitetyillä perusteilla uhkasakkolain 21 § olisi aiheellista kumota oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 29 §:n kanssa päällekkäisenä sääntelynä.

8 ASIANOSAISEN KUULEMISTA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 22 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA HALLINTOLAIN 34 §:ÄÄN

Uhkasakkolain 22 §:ssä on säännös asianosaisen kuulemisesta. Pykälän mukaan asianosaiselle on ennen uhkasakon asettamista ja tuomitsemista taikka teettämis- tai keskeyttämisuhan asettamista ja täytäntöönpantavaksi määräämistä koskevan asian ratkaisemista varattava tilaisuus selityksen antamiseen siten kuin hallintolain 34 §:ssä säädetään.

Pykälää on perusteltu lain esitöissä alun perin muun ohella siten, että hallinnolliset uhat asetetaan liitännäisenä kulloinkin kysymyksessä olevan

[118] *HE 29/2018 vp*, s. 97. Myös *Mäenpää* 2019, s. 165, toteaa, että yleisseuraanto ei välttämättä ole mahdollinen tai aiheellinen asian laadun vuoksi.

[119] Uhkasakkolain 1 §:ssä lain soveltamisala on rajattu nimenomaan päävelvoitteen tehosteeksi asetettavaan uhkaan ja sen määräämiseen täytäntöön pantavaksi. Kun uhkasakkolain 21 §:ssä ei erikseen todeta lain 1 §:n soveltamisalasäännöksestä poikkeavaa soveltamisalaa, ohjaa lain soveltamisalasäännös soveltamisen ulottuvuutta tässä. Ks. edellä luku 3.

päävelvoitteen tehosteeksi. Asianosaiselle on ennen uhan asettamista varattava tilaisuus antaa selityksensä vaaditun päävelvoitteen täyttämisestä. Samalla tulisi ilmoittaa, että sen täyttämistä vaaditaan mahdollisesti asetettavan sakon tai muun tehosteen uhalla. Kuulemiseen ei sen sijaan voida katsoa välttämättä kuuluvan, että asianosaiselle jo tässä vaiheessa ilmoitetaan esimerkiksi kysymykseen tulevan uhkasakon määrä. Käytännössä kuuleminen tapahtuu usein samalla, kun asianosaiselle annetaan vapaamuotoinen kehotus täyttää päävelvoite.[120]

Kuulemista koskevaa pykälää on muutettu hallintolain säätämisen yhteydessä siten, että viittaus hallintomenettelylakiin on ajantasaistettu viittaukseksi hallintolakiin. Lainvalmisteluasiakirjoissa tästä uhkasakkolain 22 §:n muuttamisesta on todettu muun ohella, että pykäläkohtaiset viittaukset ovat monissa tapauksissa luonteeltaan informatiivisia siten, että niiden tehtävänä on ainoastaan korostaa tietyn menettelyperiaatteen huomioon ottamista sääntelyn kohteena olevan hallintoasian käsittelyssä. Informatiivisten viittaussäännösten tarvetta on perusteltu lähinnä erityislakiin sisältyvän menettelynormiston kokonaisuuden ja johdonmukaisuuden kannalta. Viittaus on toisinaan saatettu sisällyttää erityislakiin asianosaisen oikeusturvan korostamiseksi. Esimerkiksi uhkasakkolakiin on otettu selvyyden vuoksi nimenomainen viittaus nykyisen hallintolain 34 §:n soveltamisesta asianosaisen kuulemiseen, vaikka hallintolain kuulemissäännöksiä sovellettaisiin uhkasakkolain mukaiseen menettelyyn ilman nimenomaista viittaustakin.[121]

Perustuslain 21 §:n mukaan oikeus tulla kuulluksi sisältyy jokaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin. Hallintolaki on hallinnollista toimintaa ja hallintomenettelyä sääntelevä yleislaki, jota sovelletaan laajasti kaikissa hallintoasioissa, jollei erityislainsäädännössä toisin säädetä. Asianosaisen kuulemisvelvoitteesta säädetään hallintolain 34 §:n 1 momentissa. Lainkohdan mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Asianosaisen oikeus tulla kuulluksi on siis yleinen oikeusperiaate, joka on jo yksilöity perustuslain 21 §:ssä hyvän

[120] *HE 63/1990 vp*, s. 20/I. Ks. mm. valvonnallisen kehotuksen luonteesta KHO 20.8.2012 t. 2192 (LRS), jonka mukaan asianosaiselle ennen päävelvoitteen ja uhkasakon asettamista lähetettävä kuulemiskirje oli voitu toimittaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona postitse kirjeellä. Myöskään samassa kirjeessä annettu valvonnallinen kehotus kiinteistön siivoamiseksi ei ollut sellainen velvoittava päätös, joka olisi ollut annettava tiedoksi postitse saantitodistusta vastaan.

[121] *HE 79/2003 vp*, s. 4/II.

hallinnon takeeksi. Kuuleminen on keskeinen osa hyvää hallintoa,[122] samoin kuin tärkeä keino asian selvittämiseksi.

Yleisenä lainsäädäntöperiaatteena on, että kun yleislaista ei poiketa, yleislakiin ei yleensä viitata. Yleislain säännöksiä ei myöskään saa toistaa erityislaissa.[123] Tästä lähtökohdasta on joskus tarpeen lainsäädännön selkeyden ja informatiivisuuden vuoksi poiketa.[124] Käsittääkseni uhkasakkolain 22 §:n osalta ei ole kuitenkaan kysymys tällaisesta tilanteesta. Hallintolain tarkoituksena on määritellä kattavasti ja riittävän yksityiskohtaisesti yleiset menettelyvaatimukset, joita hallintoasian käsittelyssä on noudatettava. Niistä ei siten yleensä tarvitse säätää erikseen erityislaeissa, joita viranomaisen on sovellettava.[125] Uhkasakkolain 22 §:ssä ei myöskään säädetä miltään osin poikkeavasti hallintolaista, vaan se sisältää ainoastaan informatiivisen viittauksen hallintolain 34 §:ään.

Hallintolain täydentävästä soveltamisesta voidaan mainita esimerkkinä ratkaisu KHO 12.6.2001 t. 1418 (LRS), jossa erityislakiin ei sisältynyt säännöksiä asianosaisen kuulemisesta ennen tien lakkauttamista koskevan päätöksen tekemistä. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että jo tehdyn päätöksen nähtävillä pitäminen ei korvannut asianosaisten kuulemista. Asiassa olisi pitänyt soveltaa asianosaisten kuulemista koskevaa silloin voimassa ollutta yleissäännöstä eli hallintomenettelylain 15 §:ää.

---

122 Ks. esim. *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 169; *Kulla – Salminen* 2021, s. 279. *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 246 toteavat, että hallintolain 34 §:n asianosaisen kuulemisvelvoite liittyy vahvasti ennakolliseen oikeussuojaan siten, että se nähdään yhtenä keskeisenä hallinnon oikeussuojan takeena. Kuulemisvelvoitteesta voidaan poiketa vain, jos tällainen mahdollisuus on erikseen nimenomaisesti säädetty. Hallintolain 34 §:n 2 momentissa on lueteltu viisi poikkeusperustetta kuulemisvelvollisuudesta. Ks. kuulemisvelvoitteen sisällöllisestä ulottuvuudesta erityisesti uhkasakkolain mukaisissa asioissa KHO 2007:2 (vesiasia), jonka mukaan kuulemisvelvollisuuden täyttämiseksi ei ole välttämätöntä ilmoittaa, millä uhalla päävelvoitteen täyttämistä vaaditaan.

123 Tämä on keskeinen sääntelypoliittinen tavoite *Niemivuon – Keravuori-Rusasen – Kuusikon* 2010, s. 405 mukaan. Näin myös *Lainkirjoittajan opas*, jakso 12.3.2, Hallintolaki.

124 *Määttä, T.* 2015, s. 327.

125 *Mäenpää* 2021, s. 24–25. *Kulla – Salminen* 2021, s. 280–281 huomauttavat, että lainsäädännössä on runsaasti erityissäännöksiä kuulemisesta. Tyypillistä tällaisille säännöksille on säätäminen kuulemisen asiallisista edellytyksistä tai kuulemismenettelystä. Yleensä sääntelyala on kapeaa verrattuna hallintolain 34 §:ään, jolloin hallintolain kuulemissäännöstä voidaan soveltaa tapauskohtaisen harkinnan jälkeen erityissäännösten rinnalla täydentävästi. Tähän tapaan toteavat myös *Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 113, jotka tosin huomauttavat myös, ettei muussa lainsäädännössä ole lähtökohtaisesti tarpeen toistaa hallintolakiin sisältyviä säännöksiä. Näin myös *Niemivuo* 2008, s. 70, 271. Myös perustuslakivaliokunta on painottanut, että nimenomaisesti säädetyistä kuulemisvelvollisuuksista ei ole syytä tehdä vastakohtaispäätelmiä suhteessa hallintolain 34 §:n sovellettavuuteen (*PeVL 41/2022 vp*, kpl 15). Aina erityislain sääntelyä ei voida kuitenkaan katsoa täydentäväksi. Esimerkiksi ratkaisuissa KHO 2008:86 ja KHO 2009:63 korkein hallinto-oikeus katsoi erityislainsäädännön kuulemissääntelyn olevan tyhjentävää siten, ettei hallintolain 34 § tullut täydentävästi sovellettavaksi.

Edellä mainittujen syiden vuoksi uhkasakkolain 22 § vaikuttaa olevan tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä hallintolain kanssa. Viittaus ei ole myöskään kattava. Hallintolain osalta viittaus kohdistuu vain hallintolain 34 §:n kuulemisvelvollisuuteen, vaikka hallintolaki, samoin kuin muut hallinnon yleislait, tulevat muutoinkin noudatettavaksi viranomaisen toiminnassa myös uhkasakkolain mukaisten asioiden käsittelyn yhteydessä sekä menettelyn että hyvän hallinnon takeiden osalta siltä osin, kun uhkasakkolaissa ei ole niistä poikkeavaa sääntelyä. Tämäkin on omiaan aiheuttamaan väärinkäsityksen vaaran viittauksen sisällöllisestä kattavuudesta ja tarkoituksesta. Näillä perusteilla hallintolain 34 §:n kanssa päällekkäinen, tarpeettoman viittauksen hallintolakiin sisältävä uhkasakkolain 22 § olisi selkeyden vuoksi perusteltua kumota.[126] Samalla myös uhkasakkolain 13 §:ssä oleva viittaus uhkasakkolain 22 §:ään tulisi luonnollisesti kumota.

9 TIEDOKSIANTOA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 23 §:N ARVIOINTI SUHTEESSA HALLINNON YLEISLAKIEN TIEDOKSIANTOA KOSKEVIIN SÄÄNNÖKSIIN

Jotta hallintopäätös saisi aikaan sen tarkoittamat oikeusvaikutukset, se on annettava viipymättä tiedoksi asianosaisille.[127] Uhkasakkolain 23 §:n mukaan viranomaisen päätös on, jollei sitä julisteta, annettava tiedoksi asianosaiselle postitse saantitodistusta vastaan tai haasteen tiedoksiantamisesta säädetystä järjestyksessä.

Uhkasakkolain 23 § on edelleen alkuperäisessä muodossaan. Sitä on lain esitöissä perusteltu siten, että muu tiedoksiantotapa ei olisi laillinen. Jos päätös julistetaan suullisessa käsittelyssä, asianosainen saa päätöksestä tällöin tiedon, eikä muuta tiedoksiantoa tarvita.[128]

Viranomaisten päätösten tiedoksiannosta on yleissääntely hallintolaissa. Hallintolain 9 luku sisältää yleiset säännökset tiedoksiannosta ja hallintolain 10 luku säännökset tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä. Hallintolain

---

126 Tosin pykälän kumoaminen ei ole yhtä välttämätöntä kuin esimerkiksi luvussa 9 tarkasteltavan tiedoksiantoa koskevan uhkasakkolain 23 §:n kumoaminen. Uhkasakkolain 22 § ei sinänsä yleislakiin viittaavana ja siten sen kanssa päällekkäisenä aiheuta tulkintaongelmia siitä, minkä sisältöisiä säännöksiä päävelvoitteeseen ja uhkaan sovelletaan. Kuitenkaan tässä luvussa esitetyillä perusteilla yleislain kanssa päällekkäinen sääntely ei ole sääntelyteknisesti suositeltava ratkaisu.

127 *Mäenpää* 2003, s. 376; *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 255; *Husa – Pohjalainen* 2014, s. 252.

128 *HE 63/1990 vp*, s. 20/II.

55 §:n mukaan tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona taikka, jos sitä ei voida edellä tarkoitetuin tavoin toimittaa, yleistiedoksiantona. Yleistiedoksiantoa voidaan käyttää myös silloin, kun asiakirja on annettava tiedoksi yli kolmellekymmenelle tiedossa olevalle henkilölle tai kun henkilöiden lukumäärää ei tiedetä. Hallintolain 60 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi saman pykälän 3 momentissa säädetään haastetiedoksiannon mahdollisuudesta. Uhkasakkolain 23 §:n sääntely postitse ja haastetiedoksiantona tapahtuvasta todisteellisesta tiedoksiannosta on päällekkäistä tämän hallintolain 60 §:n 1 ja 3 momentin sääntelyn kanssa.

Todisteellisen tiedoksiannon käyttöala on hallintolaissa pyritty rajaamaan melko suppeaksi. Todisteellisesti tiedoksi annettavia velvoittavia päätöksiä ovat kaikki sellaiset päätökset, joilla asetetaan toiminnallinen velvoittavuus. Velvoittavuutta arvioidaan päätöksen pääasiallisen sisällön mukaan. Esimerkiksi toiminnallisen velvoitteen antaminen vaikka rakennuksen purkamiseen on velvoittava päätös.[129] Lisäksi tulkinnanvaraisissa tilanteissa päätös on oikeussuojasyistä katsottava velvoittavaksi.[130] Päävelvoitteita koskevat päätökset ja uhkasakkolain nojalla annetut päävelvoitteisiin liittyvät tehostepäätökset sekä asettamis- että tuomitsemisvaiheessa ovat siinä määrin velvoittavia, että myös hallintolain säännösten nojalla tiedoksianto asianosaisille tapahtuisi todisteellisena.

Hallintolaissa on säädetty uhkasakkolakia kattavammin ja yksityiskohtaisemmin hallintopäätöksen ja muun asiakirjan tiedoksiantomenettelystä. Lisäksi tiedoksiantoon sovelletaan myös sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003). Tämän lain 18 §:n 1 momentin mukaan asiakirja, joka lain mukaan toimitetaan postitse saantitodistusta vastaan tai muuten todisteellisesti, voidaan asianosaisen suostumuksella antaa tiedoksi myös sähköisenä viestinä.

Yleislaista poikkeavien erityissäännösten tarpeellisuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että lainsäädännön yhtenä teknisenä tavoitteena on, että teknisiksi luonnehdittavat yksityiskohdat muussa lainsäädännössä saatettaisiin yhdenmukaisiksi hallintoasioissa noudatettavan yleislain eli hallintolain kanssa.[131] Lainsäädäntöä uudistettaessa olisi tarpeen laajemminkin arvioida, onko

---

129 *HE 72/2002 vp*, s. 114.

130 *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 259; *Kulla – Salminen* 2021, s. 360–361.

131 Yleislakien merkitys lainvalmistelussa korostuu erityisesti sääntelyn monimutkaistuessa. Yleislakeja kunnioittaminen lainlaatimisessa liittyy pyrkimykseen pitää oikeusjärjestys mahdollisimman johdonmukaisena. (*Määttä, T. – Paso* 2019, s. 49.)

hallintolaista poikkeavalle sääntelylle edelleenkin perusteita. Tarkoituksena olisi, että hallintoasioissa noudatettavat yleiset menettelyvaatimukset määriteltäisiin hallintolaissa ja muissa hallinnon yleislaeissa sillä tavoin kattavasti ja yhteneväisesti, että niistä poikettaisiin aineellisessa lainsäädännössä vain poikkeuksellisesti.[132]

Siinä tilanteessa, että erityislaissa säännellään asiasta yleislaista poikkeavalla tavalla, noudatetaan ensisijaisesti erityislain säännöksiä. Toki ensisijaisena pyrkimyksenä on tulkinnalla poistaa ristiriidat, eli pyrkiä tulkitsemaan ristiriitaisilta näyttäviä säännöksiä erilaisia tulkinta- ja argumentaatiotapoja hyödyntäen siten, että kaikkien tilanteeseen soveltuvien säännösten soveltaminen olisi mahdollista.[133] Aina ei ole täysin itsestään selvää, kumpi säädöksistä on toiseensa nähden yleislaki ja kumpi erityislaki.[134] Erityisesti hallinto-oikeuden alalla eri säädösten soveltamisalajärjestys saattaa muodostaa monitahoisen kokonaisuuden. Uhkasakkolaki on tiedoksiantosäännösten näkökulmasta erityislakiin rinnastettavassa asemassa suhteessa hallinnon yleislakeihin, vaikka onkin hallinnollisten pakkokeinojen tehosteiden osalta yleislaki.[135]

Uhkasakkolain tiedoksiantoa koskevan 23 §:n mukaan mahdollisia tiedoksiantotapoja ovat päätöksen julistaminen, todisteellinen tiedoksianto postitse tapahtuvana tai tiedoksianto haastetiedoksiantona. Sähköisen todisteellisen tiedoksiannon on myös tulkittava olevan mahdollinen, koska sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 18 §:n 1 momentti mahdollistaa sähköisen tiedoksiannon asianosaisen suostumuksella nimenomaisesti tilanteissa, joissa erityislain mukaan asiakirja olisi toimitettava postitse saantitodistusta vastaan.

---

132 *Kulla* 2004, s. 167 toteaa, että hallintolaki korostaa menettelyn yhtenäisyyttä ja yleisen menettelyn mallia. Siitä poikkeamiseen erityissäännöksin tulisi olla perusteltu syy. Yleisten menettelysäännösten ja erityissäännösten välisten soveltamissuhteiden epäselvyys kasvattaa virheriskiä huomattavasti. *Niemivuo* 2008, s. 48 ja *Tala* 2010, s. 114 toteavat, että yleislain säännökset on kirjoitettava abstrakteiksi niin, että ne sääntelevät kattavasti kyseistä toimintaa. Erityislain sääntely merkitsee poikkeusta yleislaista, ja se voi olla yleislakia täsmentävää, täydentävää tai siitä poikkeavaa.

133 *Määttä, T.* 2007, s. 325–326; *Määttä, T.* 2013, s. 176, 180; *Määttä, T.* 2015, s. 318–319, 324. Mikäli sovellettavat oikeusnormit ovat keskenään ristiriidassa siten, ettei ristiriita ole tulkinnalla poistettavissa, ei niiden samanaikainen noudattaminen ole mahdollista. Tällöin on valittava tapauskohtaisesti sovellettava oikeusnormi. Nimenomaisen derogaatiosäännöksen puuttuessa derogaatioperiaatteet ohjaavat tätä valintaa. Näiden periaatteiden nojalla mm. erityislaki syrjäyttää yleislain (*lex specialis derogat legi generali*). Vaikka yleislaki olisi säädetty erityislakia myöhemmin, se ei muuta niiden välistä soveltamisjärjestystä (*lex posterior generalis non derogat legi priori specialis*). (*Peczenik – Aarnio – Bergholzt* 1990, s. 175–179.)

134 Ks. tästä esim. *Tolonen* 2003, s. 108; *Laakso* 2012, s. 363, 366–367; *Hoffrén* 2015, s. 198, 204–205; *Määttä, T.* 2015, s. 320.

135 Kuten *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 31–32 toteavat, hallintotoimintaa yleisesti sääntelevät useat lait, joihin kuuluvat muun muassa hallintolaki ja uhkasakkolaki.

Päätöksen julistaminen on vanhentunutta sääntelyä, sellaista tiedoksiantotapaa ei yleisesti käytetä. Uhkasakkolain muotoilu jättää avoimeksi, millainen tiedoksiantomenettely julistaminen on, ja missä tilanteissa sitä tulee käyttää. Lain esitöiden mukaan sillä tarkoitettaisiin suullisessa käsittelyssä julistettua päätöstä.[136] Hallintolaissa ei säännellä vastaavasti julistamisesta päätöksen mahdollisena tiedoksiantotapana. Julistamisen käyttöala ainakaan nykyisessä lainsäädäntötilanteessa ei voine muodostua erityisen laajaksi, kun se ole pääsääntöisesti käytettävissä päävelvoitteiden osalta.

On otettava huomioon, että päävelvoite, jota uhkasakkolain mukainen tehoste koskee, on uhkasakkolain sääntelemästä tiedoksiantotavasta huolimatta annettava tiedoksi sitä sääntelevän erityislain tai – erityisten tiedoksiantoa koskevien säännösten puuttuessa erityislaista – tiedoksiantoa sääntelevien hallinnon yleislakien säännösten mukaisesti. Tämän vuoksi uhkasakkolain 23 §:ssä säännelty julistaminen tiedoksiantotapana jää soveltamisalaltaan suppeaksi, kun se voi koskea vain tehostetta, mutta ei päävelvoitetta, ellei sitten päävelvoitetta sääntelevässä erityislaissa vastaavasti erikseen säädettäisi.[137] Oman erityisen tilanteensa voisi muodostaa myös se, että päävelvoitteen tiedoksianto olisi säädetty tehtäväksi jollain erityisellä tavalla. Tällöin olisi mahdollista, että päävelvoite ja sitä koskeva uhka saataisiin laillisesti tiedoksi annetuiksi vain eri tiedoksiantotapoja noudattamalla. Viranomainen joutuisi siis käytännössä antamaan asiakirjan, joka sisältää päätöksen sekä päävelvoitteesta että uhasta, tiedoksi asianosaisille kahdella eri tavalla.

Uhkasakkolain tiedoksiantosääntelyn sanamuodon mukainen tulkinta ei, erityisesti sitä koskevassa hallituksen esityksessä sanottu huomioon ottaen, mahdollista päätöksen tiedoksiantoa esimerkiksi tilanteessa, jossa asianosaista tai tämän edustajaa ei tavoiteta, tai jos todisteellista tiedoksiantoa ei muusta syystä voida toimittaa. Tämä hankaloittaa päätösten tiedoksiantoa erityisesti sellaisissa hallintopakkoasioissa, joihin liittyy useampia osapuolia esimerkiksi moniasianosaissuhteen vuoksi. Sanamuoto ei myöskään mahdollista päätöksen todisteellista tiedoksiantoa hallintolain 60 §:n 2 momentin mukaisesti luovuttamalla tiedoksiannon vastaanottajalle tai tämän edustajalle. Käytännössä toki esimerkiksi seurausharkinnan eli reaalisen argumentaation pohjalta lainsoveltaja voisi päätyä toisenlaiseen lopputulokseen. Tilannekohtaisen järjenkäytön perusteella lain mekaanisesta tai muodollisesta soveltamisesta voitaisiin poiketa siinä tapauksessa, että tietynlainen tulkinta johtaisi oikeudellisesti tai käytännöllisesti ongelmalliseen tai kummalliseen lopputulokseen.[138] Tämä ei kuitenkaan

136 *HE 63/1990 vp*, s. 20/II.
137 Ks. luku 3 uhkasakkolain soveltamisalasta.
138 *Määttä, T. – Paso* 2019, s. 66–67.

muuta sitä seikkaa, että uhkasakkolain 23 §:n sääntely on osin vanhentunutta ongelmallisella tavalla siten, että sääntelyn hallintolaista poikkeavana voidaan tulkita estävän myös hallintolain soveltamisen. Mielestäni tämä on kuvaava esimerkki siitä, miksi yleislaista poikkeaviin erityislain säännöksiin tulisi lainsäädännössä suhtautua pidättyvästi.

Tästä aiheutuvista käytännön ongelmista voidaan mainita esimerkkinä ratkaisu KHO 19.4.2012 t. 933 (LRS):

> Asiassa oli kysymys hallinto-oikeuden päätöksen oikeasta tiedoksi antamisen tavasta uhkasakkolain mukaisessa asiassa. Hallinto-oikeus oli ratkaissut valituksen, joka koski päävelvoitteen tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitsemista maksettavaksi. Hallinto-oikeuden päätöstä ei ollut saatu annetuksi tiedoksi valittajalle haastemiehen välityksellä, joten hallinto-oikeus oli antanut päätöksen tiedoksi valittajalle yleistiedoksiantona julkaisemalla siitä ilmoituksen Virallisessa lehdessä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että viranomaisen päätöksen tiedoksi antamista koskevaa uhkasakkolain 23 §:ää ei ollut sovellettava hallinto-oikeuden päätökseen, jolla oli ratkaistu valitus uhkasakon tuomitsemista koskevasta asiasta. Haastemies ei ollut saanut annetuksi hallinto-oikeuden päätöstä tiedoksi valittajalle. Tämän vuoksi ja kun myös otettiin huomioon, että valittaja oli hallintolainkäyttölain 24 §:n 2 momentin mukaan velvollinen ilmoittamaan hallinto-oikeudelle postiosoitteen ja puhelinnumeron, joihin asiaa koskevat ilmoitukset voidaan hänelle toimittaa, sekä se seikka, että väestötietojärjestelmästä ei ollut käynyt ilmi sellaista valittajan osoitetta, josta hänet olisi voitu tavoittaa, hallinto-oikeus oli sinänsä voinut näissä oloissa hallintolainkäyttölain 55 §:n 1 ja 2 momentin nojalla antaa päätöksen tiedoksi valittajalle yleistiedoksiantona soveltaen, mitä hallintolain 62 §:ssä säädetään.

Tästä lyhyestä ratkaisuselosteesta on luettavissa se, ettei hallintolain 62 §:n mukainen yleistiedoksianto olisi välttämättä ollut käytettävissä, mikäli kysymyksessä olisi ollut viranomaisen hallintopakkopäätöksen tiedoksianto, johon olisi tullut soveltaa uhkasakkolain 23 §:ää.

Käytännössä tämä uhkasakkolain erityissäännöksen ongelmallisuus on tunnistettu toisinaan myös erityislain laatimisen yhteydessä. Ainakin välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana annetun lain (826/2022) 11 §:n 3 momentissa on nimenomaisesti säädetty, että uhkasakon asettamista ja tuomitsemista koskeva päätös voidaan antaa tiedoksi asianosaiselle hallintolain 60 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Kyseistä lakia koskevassa hallituksen esityksessä tätä onkin perusteltu juuri sillä, että koska uhkasakon asettamista koskeva päätös annetaan asianosaiselle tiedoksi useimmiten samassa yhteydessä kuin asiakas- tai potilasturvatyöhön määräämistä koskeva päätös, on tarkoituksenmukaista, että se voidaan antaa tiedoksi

asianosaiselle samoilla tiedoksiantotavoilla ja samassa yhteydessä kuin itse asiakas- tai potilasturvatyömääräyskin.[139]

Uhkasakkolain mukaisen päätöksen tiedoksianto voisi osoittautua erityisen haasteelliseksi myös tilanteessa, jossa päävelvoitetta koskevassa erityislaissa olisi yleislaista poikkeavia säännöksiä päätöksen tiedoksiannosta.[140]

Näillä perusteluilla hallinnon yleislakien tiedoksiantosäännösten kanssa osin päällekkäinen ja osin eri tavalla sääntelevä uhkasakkolain 23 § olisi perusteltua kumota.[141] Myös pelkästään hallintolain tiedoksiantosäännöksiä noudattamalla uhkasakkolain mukaiset velvoittavat päätökset olisi lähtökohtaisesti annettava todisteellisesti tiedoksi. Uhkasakkolain mukaisten päätösten tiedoksi antamiseen ei siten tarvittaisi hallinnon yleislakien tiedoksiantosääntelystä poikkeavaa sääntelyä.

10 MUUTOKSENHAKUA KOSKEVAN UHKASAKKOLAIN 24 §:N TOIMIVUUDEN ARVIOINTI ERI TILANTEISSA

10.1 Voimassa oleva pykälä ja sen tausta

Uhkasakkolain 24 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Pykälän 1 momentin mukaan päätökseen, jolla viranomainen ei ole hyväksynyt vaatimusta asian uudelleen käsittelemisestä 12 §:n 2 momentin mukaisesti, ei saa hakea muutosta valittamalla. Pykälän 2 momentissa säädetään muutoksenhausta uhkasakon asettamista sekä teettämis- tai keskeyttämisuhan asettamista koskevaan päätökseen. Sen mukaan näihin sovelletaan, mitä muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskevaan päätökseen säädetään. Pykälän 3 momentissa säädetään muutoksenhausta uhka-

139 *HE 130/2022 vp*, s. 48.

140 Tällaisia yleislaista poikkeavia tiedoksiantosäännöksiä on esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa ja vesilaissa. *Kangasmaa* 2019, s. 51 onkin niiden osalta kiinnittänyt lainsäätäjän huomiota siihen, että tiedoksiantosäännökset olisi syytä muuttaa erityistiedoksiannon systematiikan mukaisiksi.

141 Toisaalta kuitenkin *Määttä, K.* 2021a, s. 239 arvioi uhkasakkolaissa säädetyn todisteellisen tiedoksiantomenettelyn olevan perusteltua velvoitetun oikeusturvan kannalta. *Määttä* toteaa myös, että tilanteessa, jossa uhkasakkolain 23 §:n mukainen todisteellinen tiedoksianto ei onnistu, on lain edellyttämän oikeustilan saavuttamiseksi voitava soveltaa tiedoksiantomenettelyyn hallintolain yleistiedoksiantoa koskevia säännöksiä. Tämän tueksi hän on viitannut Hämeenlinnan hallinto-oikeuden ratkaisuun 28.5.2019 19/0612/2 (ään.). Mielestäni uhkasakkolain 23 §:n sanamuoto ja sitä koskevat esityöt eivät tue tätä tulkintaa. Jotta yleistiedoksiantoa koskevat säännökset olisivat ilman tulkintavaikeuksia sovellettavissa tällaisissa tapauksissa, tulisi uhkasakkolain 23 § joko kumota tai vähintäänkin uudistaa sen sanamuotoa.

sakon maksettavaksi tuomitsemista sekä teettämis- tai keskeyttämisuhan täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevaan päätökseen. Sen mukaan toimivaltainen hallintotuomioistuin ja asiantuntijajäsenten osallistuminen asioiden käsittelyyn määräytyvät päävelvoitteen perusteella. Pykälän 4 momentissa säädetään täydentävästi, että muutoin muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Uhkasakkolain muutoksenhakua koskevaa pykälää on muutettu useita kertoja. Uhkasakkolain 24 §:n muuttamisesta annetulla lailla (859/2020) pykälä on ajantasaistettu vastaamaan lakiviittauksen osalta vuoden 2020 alusta voimaan tullutta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia.

Välillisen hallintopakon käyttämiselle tyypillinen menettelyn kaksivaiheisuus erillisistä uhan asettamispäätöksestä ja täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevasta päätöksestä koskee myös muutoksenhakumahdollisuutta. Asianosaisella on vahvan pääsäännön mukaan muutoksenhakumahdollisuus sekä uhan asettamista että sen täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevaan hallintopäätökseen.

Uhkasakkolain alkuperäisessä muodossa sekä uhan asettamista että täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevan päätöksen muutoksenhaussa sovellettiin hallinnollisen muutoksenhaun yleislakia. Uhkasakkolain 24 § muutettiin muutoslailla (894/2015) siten, että uhan asettamisen ja täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevan päätöksen muutoksenhaut eriytettiin toisistaan. Tavoitteena oli saada uhkasakkolain mukaisen uhan asettamispäätöksen muutoksenhaku vastaamaan yhtä aikaa asetettua päävelvoitetta koskevan hallintopäätöksen muutoksenhakua. Muutosta perusteltiin sillä, että uhkasakkolain mukaisen tehosteen asettamiseen saisi hakea muutosta samassa järjestyksessä kuin päävelvoitetta koskevaan päätökseen. Hallituksen esityksen mukaan, jos päävelvoitteen muutoksenhakua koskevassa erityislain säännöksessä viitataan uhkasakkolakiin, muutoksenhaussa sovelletaan hallintolainkäyttölain yleisiä muutoksenhakusäännöksiä, jollei muutoksenhausta näihin päätöksiin erikseen toisin säädetä. Uhan maksettavaksi tuomitsemista tai täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallintooikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.[142]

Pykälän nykyisen 3 momentin sääntely toimivaltaisesta hallintotuomioistuimesta ja asiantuntijajäsenten osallistumisesta uhan maksettavaksi tuomitsemista tai täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevan päätöksen muutoksenhaussa lisättiin lainkohtaan lakivaliokunnan mietinnössä esitetyn perusteella. Lakivaliokunnan mietinnön mukaan uhkasakkolain mukaisen tehosteen asettamiseen saisi hakea muutosta samassa järjestyksessä kuin päävelvoitetta koskevaan päätökseen. Valitusoikeus uhkasakon asettamista tai täytäntöön pantavaksi

[142] *HE 230/2014 vp*, s. 57/II. Hallintolainkäyttölaki on nyttemmin kumottu hallintoprosessilailla.

määräämistä koskevaan päätökseen määräytyy hallintolainkäyttölain mukaan. Vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa ja eräissä muissa asioissa valitukset on keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen. Jotta toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta ei näissä asioissa olisi epäselvyyttä, valiokunta ehdotti täydennystä lainkohtaan.[143]

Hallinnollisen muutoksenhaun järjestelmät eroavat lähtökohtaisesti toisistaan joiltakin osin eri maissa, joten oikeusvertailusta ei ole saatavilla kovin paljon tukea näin spesifin hallinnollisen muutoksenhaun kysymyksen ratkaisemiseen. Tähän uhkasakkolain 24 §:n 3 momentissa omaksuttuun sääntelyratkaisuun päädyttiin eduskuntakäsittelyn aikana sen vuoksi, että ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa muutoksenhaku on valtakunnallisesti keskitetty Vaasan hallinto-oikeuteen, jossa on lainoppineiden hallinto-oikeustuomareiden lisäksi myös tekniikan ja luonnontieteen alan hallinto-oikeustuomareita.[144] Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisissa asioissa hallintopakon käyttäminen on suhteellisen yleistä verrattuna moniin muihin hallinto-oikeuden asiaryhmiin. Muutoksenhaku näiden lakien mukaisiin uhkasakon tuomitsemispäätöksiin katsottiin perustelluksi ohjata samaan tuomioistuimeen kuin muutoksenhaku päävelvoitetta ja samalla myös uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen. Kun vastaavaa rakennetta yhden alueellisen hallintotuomioistuimen erityistoimivallasta ei ole niissä muissa maissa, jotka muutoin voisivat olla relevantteja oikeusvertailun kannalta, ovat tästä sääntelystä muodostuvat ongelmat puhtaasti kansallista perua.[145] Esimerkiksi Ruotsissa uhkasakkoasioita sääntelee Lag om viten (1985:206). Kyseisen lain 6 §:n mukaan uhkasakon maksettavaksi tuomitsemisesta päättää hallinto-oikeus, mikäli uhkasakon asettamispäätöstä ei ole käsitelty tuomioistuimessa. Tuomitsemispäätöksen tekee uhkasakon asettanut viranomainen vain siinä tapauksessa, että asettamispäätös

[143] *LaVM 26/2014 vp*, s. 6/I. Myös *Nieminen-Finne* 2020, s. 213, toteaa, että hallintopakko- ja valvontapäätöksiin ympäristöasioissa liittyy yleisesti sellaista substanssiosaamisen tarvetta, joka saattaa edellyttää asiantuntijajäsenten käyttämistä. *Nieminen-Finne* ei kuitenkaan kyseisessä väitöskirjatutkimuksessaan ”Asiantuntija tuomarina. Tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit ympäristönsuojeluasioissa” käsittele erikseen kysymystä asiantuntijajäsenten osallistumisesta juuri uhan täytäntöönpanoa koskevaan päätöksentekoon hallintotuomioistuimissa uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin nojalla.

[144] Näiden asiaryhmien keskittämisen vuoksi Vaasan hallinto-oikeus muistuttaa osin erityistuomioistuinta ja osin alueellista hallinto-oikeutta (*Kuusiniemi* 2013, s. 325; *Nieminen-Finne* 2020, s. 6).

[145] Ks. tarkemmin asiantuntemuksen takaamisesta ympäristöasioissa eräissä muissa EU-maissa *Nieminen-Finne* 2020, s. 131, 157–163. Kuten *Nieminen-Finne* 2020, s. 162 toteaa, ruotsalainen järjestelmä muistuttaa hänen vertailemistaan eniten suomalaista, mutta siinäkin on monia eroja mm. juuri muutoksenhaussa.

on käsitelty tuomioistuimessa.[146] Lisäksi lain 7 §:n mukaan joissakin tapauksissa tuomitsemisesta päättää käräjäoikeus.

Myös tämä erityissääntely uhkasakkolain 24 §:n 3 momentissa toimivaltaisesta tuomioistuimesta ja asiantuntijajäsenten osallistumisesta tuomitsemis- tai täytäntöönpanovaiheessa asian käsittelyyn osoittaa uhkasakon tuomitsemispäätöksen kiinteää yhteyttä päävelvoitteen asettamispäätökseen.

Muutoslakia (894/2015) edeltäneiden uhkasakkolain muutoksenhakusäännösten pohjalta oli mahdollista, että päävelvoitetta koskevaan päätökseen ja siihen liittyvään uhan asettamista koskevaan päätökseen sovellettiin erilaisia muutoksenhakusäännöksiä, mikäli päävelvoitteeseen sovellettiin yleislaista poikkeavia muutoksenhakusäännöksiä. Lainmuutoksen tarkoituksena oli selkeyttää muutoksenhakusääntelyä uhkasakkolain mukaisissa asioissa. Uhan asettaminen liittyy aina tiettyyn päävelvoitteeseen. Päävelvoite ja sen tehoste asetetaan käytännössä useimmiten samassa päätösasiakirjassa. Siten on johdonmukaista, että niihin haetaan muutostakin samalla tavoin.[147]

Esimerkkinä uhkasakkolain mukaisiin asioihin sovellettavasta muutoksenhakunormistosta voidaan mainita vuosikirjaratkaisu KHO 2004:20, jossa tosin oli kysymys uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista koskevasta päätöksestä tehtyyn valitukseen sovellettavasta lainsäädännöstä. Korkein hallinto-oikeus lausui tältä osin, että koska työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetussa laissa (131/1973) ei ollut säännöksiä uhkasakon tuomitsemisesta eikä siitä, missä järjestyksessä haetaan muutosta uhkasakon tuomitsemista koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen, hallinto-oikeuden uhkasakon tuomitsemista koskevaan päätökseen oli katsottava haettavan muutosta uhkasakkolain 24 §:n mukaisesti. Näin ollen ja kun työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetussa laissa ei ollut myöskään kielletty muutoksenhakua, hallinto-oikeuden päätökseen saatiin hakea muutosta hallintolainkäyttölain mukaisessa järjestyksessä ja siten ilman valituslupaa.[148]

---

146 Tässä on syytä ottaa huomioon myös Ruotsin hallintotuomioistuinjärjestelmän lähtökohtainen eroavaisuus Suomen hallintotuomioistuinjärjestelmään: Ruotsin järjestelmä on kolmiportainen siten, että hallinto-oikeudet käsittelevät sekä hakemus- että muutoksenhakuasioita. Kamarioikeudet käsittelevät valituksia hallinto-oikeuksien päätöksistä. Korkein hallinto-oikeus käsittelee valituksia kamarioikeuksien päätöksistä. Ks. lag om allmänna förvaltningsdomstolar (1971:289).

147 *HE 230/2014 vp*, s. 41/I, 47/I.

148 Vuosikirjaratkaisun oikeusohjeet ovat sinänsä jo vanhentuneita, kun työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annettu laki on sittemmin kumottu työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetulla lailla (44/2006). Muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen on nykyisin hallintoprosessilain 107 §:n 1 momentin mukaan valitusluvanvaraista.

Uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin sääntely tuomitsemispäätöksen muutoksenhakutien eriyttämisestä päävelvoitteesta perustuu osittain siihen, että tuomitsemisvaiheen päätökset voidaan saada tuomioistuimen ratkaistaviksi mahdollisimman nopeasti ilman päävelvoitteeseen mahdollisesti liittyvää oikaisuvaatimusmenettelyä. Hallituksen esityksen mukaan oikaisuvaatimusta ei ehdotettu asianosaisten oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviin asioihin, joissa on tärkeää saada asia tarvittaessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tällaisia ovat esimerkiksi hallinnollisen seuraamuksen määräämistä ja uhkasakon tuomitsemista koskevat asiat.[149]

Toinen tässä hallituksen esityksessä esitetty perustelu, joka tuki sen säätämisen aikaan uhkasakkolain mukaisen tuomitsemispäätöksen muutoksenhakutien osittaista eriyttämistä päävelvoitteen muutoksenhakutiestä, liittyi valituslupajärjestelmään. Hallituksen esityksessä valituslupajärjestelmän asiaryhmäkohtaista soveltuvuutta perusteltiin muun ohella sillä, että valituslupaa ei ehdotettu asiaryhmiin, joihin valitusvaiheessa useimmiten liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista, merkittävää hallinnollista seuraamusta tai hallinnollisen pakkokeinon täytäntöönpanoa koskevat asiat sekä sellaiset valvonta-asiat, joissa on käytännössä kysymys elinkeinotoiminnan rajoittamisesta, kuten esimerkiksi erilaiset kiellot.[150] Perustelu ei enää nykyisin ole relevantti, kun hallintolainkäytön järjestelmä on tältä osin muuttunut niin, että valituslupasääntely korkeimmassa hallinto-oikeudessa tulee pääsääntöisesti sovellettavaksi myös uhan asettamis- ja tuomitsemispäätöksistä tehtäviin valituksiin.

Hallintovaliokunnan mietinnössä koskien hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä (HE 226/2009 vp) hallintopakkoasioiden muutoksenhausta todetaan, että säädettäessä oikaisuvaatimuksen tekemisestä eri hallinnon aloilla on kuitenkin tarpeen huolehtia, ettei oikaisuvaatimusjärjestelmän painopiste siirry virheiden korjaamisesta oikeusriitojen ratkaisemiseen. On kyettävä erottamaan ilmeiset virheiden korjaamiset ja niihin merkitykseltään rinnastettavat tilanteet varsinaisista riitaisuuksista ja oikeuskysymyksistä, jotka kuuluvat riippumattomille tuomioistuimille. Esimerkiksi monet oikeussuojan kannalta kiireelliset asiat, kuten hallintopakkoasiat, eivät lähtökohtaisesti sovi oikaisujärjestelmän piiriin.[151]

Mietinnössä lausutusta ilmenee, ettei tarkoituksena ole sen laajemmalti soveltaa oikaisuvaatimusmenettelyä myöskään uhkasakkolain mukaisen tehosteen

[149] *HE 230/2014 vp*, s. 42/II.
[150] *HE 230/2014 vp*, s. 45. Ks. myös *PeVL 37/2005 vp*, s. 4–5.
[151] *HaVM 3/2010 vp*, s. 3/I.

asettamispäätöksiin. Myös näiden päätösten osalta tavoitteena on suora muutoksenhaku tuomioistuimeen ilman oikaisuvaatimusvaihetta.[152] Erityislainsäädäntöä laadittaessa tulisikin ottaa huomioon tämä ja rakentaa hallintopakkokeinojen käyttämiseen liittyvä sääntely siten, että varsinaista muutoksenhakua hallintotuomioistuimeen ei edeltäisi oikaisuvaatimusvaihe.

10.2 Uhan asettamis- ja tuomitsemispäätösten välinen yhteys muutoksenhaun kannalta

Jos uhkasakko tuomitaan maksettavaksi, tarkoittaa se käytännössä samalla myös sitä, että päävelvoite on edelleen ainakin osittain täyttämättä. Tällöin päävelvoitteen tehosteeksi täytyy useimmiten asettaa ja myös käytännössä asetetaan yleensä samassa päätösasiakirjassa uusi uhka.[153] Uhkasakkolain 24 §:n mukainen muutoksenhaku uhan tuomitsemispäätökseen ei kulje välttämättä täysin yhteneväisesti uuden päävelvoitteen ja uuden uhan asettamista koskevan päätöksen muutoksenhaun kanssa. Sen vuoksi niissä tapauksissa, joissa esimerkiksi päävelvoitteen muutoksenhakua edeltää oikaisuvaatimusmenettely, on olemassa riski muutoksenhaun eriytymisestä tuomitsemispäätöksen ja todennäköisesti samoin perustein tehdyn uuden uhkasakon asettamispäätöksen osalta.

Ongelmaksi tässä uhkasakkolain 24 §:n 2 ja 3 momentin mukaisessa muutoksenhaussa voi siten tietyissä uhkasakon tuomitsemis- ja uuden uhan asettamistilanteissa muodostua se, että muutoksenhaku niiden osalta on säädetty eri tavalla ja saattaa siten eriytyä. On loogista ja jopa välttämätöntä, että asettamispäätökseen haetaan muutosta samalla tavalla kuin päävelvoitteeseen. Päävelvoite ja sen tehosteeksi asetettava uhka liittyvät kiinteästi toisiinsa. Sen sijaan uhan tuomitsemispäätöksissä vain toimivaltainen hallintotuomioistuin ja asiantuntijajäsenten osallistuminen asioiden käsittelyyn määräytyvät voimassa olevan lainsäädännön mukaan päävelvoitteen perusteella. Pykälän 4 momentin mukaisesti muilta osin noudatetaan hallintoprosessilakia. Tältä osin tutkimuksen kohteena

---

152 Näin myös *YmVM 27/2022 vp*, s. 11; *Lainkirjoittajan opas*, jakso 12.13.2, Hallintolaki.

153 *HE 63/1990 vp*, s. 15/II. Näin myös *Pennanen (toim.)* 2006, 35; *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 290; *Ellilä* 2012, s. 8; *Linnove (toim.)* 2014, s. 85; *Määttä, K.* 2017, s. 29; *Kulla – Salminen* 2021, s. 379. Ks. tästä myös EOA 19.5.2014 2020/4/02: ”Jos käytetään kertaluonteisia uhkasakkoja, uusi uhkasakko on syytä asettaa jo samalla, kun aikaisempi tuomitaan maksettavaksi.” Ks. myös KHO 2016:96 (jäteasia), jossa korkein hallinto-oikeus otti nimenomaisesti kantaa *ne bis in idem* –kysymykseen toteamalla, että uhkasakkomenettelyä, johon kuuluvat uhkasakon asettaminen ja päävelvoitteen jäätyä noudattamatta uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi, ei ole tarkoitettu rangaistusluonteiseksi seuraamukseksi, vaan sen tavoitteena on varmistaa päävelvoitteen täyttäminen. Tämän vuoksi uhkasakon tuomitseminen ja uuden uhkasakon asettaminen eivät ole vastoin *ne bis in idem* –kieltoa.

on, olisiko sääntelyä syytä muuttaa tuomitsemispäätöksen sovellettavien muutoksenhakusäännösten osalta.

Käytännön esimerkkinä tuomitsemispäätöksen ja uuden uhan asettamispäätöksen välisestä kiinteästä asiallisesta yhteydestä voidaan mainita ratkaisu Turun HAO 20.3.2015/0076/1. Tässä rakennusvalvonta-asiaa koskevassa ratkaisussa todettiin, että uhan tuomitseminen ja uuden uhan asettaminen oli tehty yhdessä hallintopakkoa koskevassa päätöksessä, joten rakennusvalvontamaksu voitiin määrätä maksettavaksi vain yhden kerran.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti uhkasakon asettamispäätöksen lainmukaisuus voidaan tutkia vielä uhkasakon tuomitsemisasian yhteydessä. Näin todetaan myös uhkasakkolain esitöissä. Jos uhkasakon tuomitsemisvaiheessa katsotaan, että laillisia edellytyksiä uhkasakon asettamiselle ei ole ollut, uhkasakkoa ei tuomita maksettavaksi. Yleensä on kuitenkin katsottu, että viranomaisen ei ole omasta aloitteestaan perusteellisesti tutkittava asettamispäätöksen lainmukaisuutta. Tutkimisvelvollisuus on rajoitettu asettamispäätöksen muodolliseen moitteettomuuteen ja siihen, onko velvoitetta noudatettu sekä siihen, onko esitettyjä laiminlyönnin syitä pidettävä pätevinä. Laajempi asettamispäätöksen lainmukaisuuden tutkiminen viran puolesta saattaa olla aiheellista silloin, kun uhkasakon tuomitseminen kuuluu muulle kuin uhan asettaneelle viranomaiselle tai kun uhkasakon asettaneen viranomaisen päätökseen ei valituskiellon vuoksi ole voitu hakea muutosta.[154]

Uhkasakkoa ei siis tule tuomita maksettavaksi, jos todetaan, ettei laillisia edellytyksiä uhkasakon asettamiselle ole ollut.[155] Esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:23 (rakennusvalvonta) todetaan nimenomaisesti, että uhkasakkoa tuomittaessa on selvitettävä myös asettamispäätöksen lainmukaisuus. Ratkaisussa todetaan muun ohella, että uhkasakon tuomitsemisen edellytyksenä on, että uhkasakon asettamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen ja että päävelvoitetta ei ole tuomitsemispäätöstä

---

154 *HE 63/1990 vp*, s. 14/I. Näin myös esim. *Myöhänen* 2021, s. 518; *Määttä, K.* 2021a, s. 171. Tässä kohtaa on syytä erottaa toisistaan lainvoiman ja oikeusvoiman käsitteet: Uhkasakon asettamispäätös voi olla lainvoimainen siten, ettei päätökseen voi enää hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin (negatiivinen oikeusvoimavaikutus). Kuitenkin tämän päätöksen positiivinen oikeusvoimavaikutus eli sitovuus suhteessa uhkasakon tuomitsemispäätökseen on tällöinkin vain rajallinen. Mahdollisesti sekä hallintopakkoasioiden kaksivaiheisuuden että niihin liittyvän korostuneen oikeusturvavaatimuksen vuoksi on katsottu aiheelliseksi tältä osin poiketa oikeusjärjestyksen oletusarvoisesta oikeusvoimaopista, jolla ei joka tapauksessa ole säädännäisen oikeuden tukea hallintoprosessissa. Tosin kysymys voi olla hankalampi silloin, kun asettamispäätökseenkin on haettu muutosta ja siitä on olemassa tuomioistuimen ratkaisu. Ks. lainvoiman ja oikeusvoiman käsitteistä tarkemmin esim. *Mäenpää* 2003, s. 382–384; *Hepola* 2005, s. 326–327; *Mäenpää* 2017, s. 318–320; *Koivuluoma ym.* 2020, s. 359–360; *Mäenpää* 2021, s. 309–310.

155 *Pennanen (toim.)* 2006, s. 34; *Linnove (toim.)* 2014, s. 83–84; *Kuntaliiton opas*.

tehtäessä kokonaisuudessaan täytetty. Lisäksi edellytetään, että uhkasakon asettamispäätös on oikeudellisesti virheetön.

Myös esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO 2021:133 (rakennusvalvonta) arvioitiin uhkasakon tuomitsemisen edellytyksiä myös sen suhteen, oliko viranomainen voinut asettaa päävelvoitteen velvoitetun noudatettavaksi. Päätöksen mukaan ympäristö- ja rakennuslautakunta oli voinut asettaa rakennusten purkamista ja kaivon peittämistä koskevan päävelvoitteet A:n noudatettavaksi. Siten A:n maksettavaksi oli voitu myös tuomita sanottujen velvoitteiden laiminlyönnin varalta asetettu uhkasakko.

Edellä kuvatut esimerkit osoittavat myös uhkasakon tuomitsemisen liittyvän hyvin kiinteästi päävelvoitteeseen. Kun tuomitsemispäätöksen päätösharkinnassa ja hallintolainkäyttömenettelyssä voidaan arvioida myös asettamispäätöksen ja siihen liittyvän päävelvoitteen lainmukaisuus, olisi muutoksenhaun perusteltua olla yhtenäinen näiden päätösten osalta.

10.3 Muutoksenhaun eriytyminen päävelvoitetta koskevan oikaisuvaatimusvaiheen vuoksi

Joidenkin hallintopakkopäätösten muutoksenhakusäännöksissä on säädetty oikaisuvaatimusmenettelystä, ja tästä syystä muutoksenhaun kokonaiskesto saattaa muodostua pidemmäksi kuin mitä se olisi ilman oikaisuvaatimusvaihetta. Tilanteita, jossa ainakin joihinkin uhkasakon asettamispäätöksiin haetaan muutosta erityislain muutoksenhakusäännösten perusteella ensin oikaisuvaatimusmenettelyn kautta, on ainakin seuraavissa voimassa olevissa säännöksissä:[156]

> Alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain (370/1995) 13 §, lääketieteellisistä tutkimuksista annetun lain (488/1999) 22 §, eläinlääkärinammatin harjoittamisesta annetun lain (29/2000) 37 §, tilastolain (280/2004) 23 §, alusliikennepalvelulain (623/2005) 28 §, eläinten kuljetuksesta annetun lain (1429/2006) 38 §, tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista annetun lain (1005/2008) 36 §, väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 52 §, kuvaohjelmalain (710/2011) 25 §, laivavarustelain (1503/2011) 26 §, tilintarkastuslain (1141/2015) 8 luvun 7 §, rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 2 luvun 14 §, tullilain (304/2016) 104 §, alkolukkolain (730/2016) 13 §, liikenteessä käytettävien vaihtoehtoisten polttoaineiden jakelusta annetun lain (478/2017) 12 §, digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 14 §, pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmästä annetun lain (571/2019) 11 §, kiinteän

[156] Luettelo ei ole kattava, vaan se perustuu erilaisiin kirjoittajan tekemiin hakuihin Edilexissä (14.10.2023).

laajakaistan rakentamisen tuesta annetun lain (1262/2020) 15 §, eläintautilain (76/2021) 94 §, ajoneuvolain (82/2021) 62 §, asumisoikeusasunnoista annetun lain (393/2021) 104 §, lääkinnällisistä laitteista annetun lain (719/2021) 45 §, ajoneuvo- ja liikennepalveluhankintojen ympäristö- ja energiatehokkuusvaatimuksista annetun lain (740/2021) 18 § sekä luonnonmukaisesta tuotannosta annetun lain (1330/2021) 40 §.

Edellä mainittujen säännösten mukaisissa uhkasakon tuomitsemis- ja uuden uhan asettamispäätösten muutoksenhaussa piilee keskenään ristiriitaisten päätösten riski. Säännöksen nojalla viranomainen asettaa ensin päävelvoitteen ja sen tehosteeksi uhkasakon. Jos velvoitettu sittemmin jättää päävelvoitteen noudattamatta, tuomitsee viranomainen uudella hallintopäätöksellä uhkasakon maksettavaksi. Tällöin viranomainen myös samalla yleensä asettaa käytännössä vastaavansisältöisen päävelvoitteen noudattamiseksi uuden uhkasakon. Kun muutoksenhaku uhkasakon asettamisen ja tuomitsemisen osalta on uhkasakkolain 24 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti eriytynyt, ohjautuu muutoksenhaku aiemman uhkasakon tuomitsemispäätöksestä hallintoprosessilain pääsäännön mukaisesti suoraan hallinto-oikeuteen. Samalla uuden uhkasakon asettamispäätökseen on päävelvoitetta koskevan lainsäädännön perusteella joissakin tapauksissa ennen varsinaista muutoksenhakua haettava oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Kuitenkin uhkasakon tuomitsemispäätöksen muutoksenhaun yhteydessä hallinto-oikeus tutkii myös sen perusteena olevan asettamispäätöksen lainmukaisuuden, kuten edellä on selostettu. Tällöin hallinto-oikeus voi päätyä sen osalta erilaiseen lopputulokseen kuin uutta asettamispäätöstä koskevaa oikaisuvaatimusta käsittelevä viranomainen, jolla on käytännössä samoihin oikeustosiseikkoihin perustuva uuden uhan asettamispäätös ratkaistavanaan.

Lisäksi tämä on velvoitetun ja/tai valittajan kannalta hankalaa ja epätarkoituksenmukaista, kun käytännössä samassa asiakirjassa ratkaistua hallintopakkomenettelyn kohteena olevaa velvoitetta käsitellään tuomitsemisen osalta hallinto-oikeudessa ja uuden uhan asettamisen sekä päävelvoitteen osalta oikaisuvaatimusmenettelyssä. Velvoitettu ja/tai valittaja joutuvat hoitamaan muutoksenhakuprosessia käytännössä kaksinkertaisesti prosessien eriaikaisuuden vuoksi, mahdollisesti jopa useammissa oikeusasteissa. Tämä saattaa aiheuttaa myös kaksinkertaisen oikeudenkäyntimaksun ja kaksinkertaisen oikeudenkäyntikulujen korvaamisriskin.[157] Kaiken kaikkiaan tämä siis lisää asianosaisten

[157] Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus on todellinen riski hallintoprosessissa erityisesti juuri hallintopakkoasioiden asianosaisasetelmissa voimassa olevien oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskevien säännösten nojalla. Hallintoprosessilain 95 §:n 1–2 momentin mukaan lähtökohtana on se, että yksityiselläkin asianosaisella on velvollisuus korvata muiden yksityisten asianosaisten oikeudenkäyntikuluja silloin, kun asiassa on monta asianosaista, joilla on vastakkaisia intressejä (*HE 29/2018 vp*, s. 167).

vaivaa ja kustannuksia sekä viivästyttää myös oikeuksiin pääsemistä, koska erilliset prosessit tuskin loppuvat täysin samanaikaisesti. Lisäksi silloin, kun kysymyksessä on vahva kaksiasianosaissuhde, jossa esimerkiksi kaksi yksityistä osapuolta on vastakkain, on vastapuolella ainakin periaatteessa mahdollisuus aiheuttaa asianosaiselle haittaa käynnistämällä aikaa, vaivaa ja kustannuksia vievät rinnakkaiset muutoksenhakumenettelyt.

Käytännön oikeuselämässä nämä uhkasakon tuomitsemis- ja uuden uhan asettamispäätökset liittyvät kiinteästi toisiinsa, ja muutoksenhaun eriytymisestä voi aiheutua riski keskenään ristiriitaisista päätöksistä. Oikeusministeriö on tehnyt hallinto-oikeuksille ja markkinaoikeudelle tämän asian selvittämiseksi tietopyynnön[158], jossa on kartoitettu muun ohessa edellä lueteltujen lainkohtien mukaisten uhkasakon tuomitsemispäätösten yleisyyttä ja tästä muutoksenhaun eriytymisestä aiheutuvia käytännön ongelmatilanteita uhkasakkolain muutoslain (894/2015) jälkeen.

Vaikka muutoksenhaun eriytyminen edellä kuvatuin tavoin on voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollista ainakin edellä lueteltujen lainkohtien mukaisissa tilanteissa, ovat uhkasakon tuomitsemistapaukset näissä asiaryhmissä kaiken kaikkiaan melko harvinaisia. Oikeusministeriön tietopyyntöön saatujen vastausten perusteella mainittujen lakien mukaisista uhkasakon tuomitsemisratkaisuista, joissa tulisi uuden uhan asettamisen osalta sovellettavaksi oikaisuvaatimusmenettely, ei ole uhkasakkolain muutoslain (894/2015) jälkeen valitettu hallinto-oikeuteen.[159]

Jos uhan tuomitsemispäätösten muutoksenhaku yhtenäistettäisiin päävelvoitteen muutoksenhaun kanssa vastaavasti kuin uhan asettamispäätöksen muutoksenhaku, pitenisi muutoksenhaun kokonaiskesto vastaavasti näissä asiaryhmissä, joissa päävelvoitteen muutoksenhakua edeltää oikaisuvaatimusvaihe. Tämän voidaan kuitenkin arvioida aiheuttavan kokonaisuutena vähäisempää haittaa järjestelmän yleiselle toimivuudelle ja oikeusvarmuudelle sekä asianosaisille kuin se, että muutoksenhaku näissä asioissa asettamis- ja tuomitsemispäätösten osalta eriytyy. Lisäksi oikaisuvaatimusasiat tulee joka tapauksessa hallintolain 49 e §:n perusteella käsitellä kiireellisenä.

---

158 VN/31733/2021-OM-1, 3.12.2021.

159 Kaikki hallinto-oikeudet ilmoittivat 12/2021–1/2022, ettei niissä ole ollut vireillä yhtään tällaista asiaa. Myös *Ellilä* 2012, s. 12 toteaa sosiaali- ja terveyspalvelujen uhkasakkopäätöksistä, että oikeuskäytäntö sosiaali- ja terveyspalvelujen alalla perustuu ensi asteen soveltamiskäytäntöön ja tämäkin on melko vähäistä. Uhkasakkoa kunnan sosiaali- ja terveyspalvelun tehosteena on käytetty varsin vähän, ja tapaukset ovat rajoittuneet uhkasakon asettamiseen, sillä päävelvoitteet on melkein aina täytetty uhan avulla, eikä uhkasakkoja ole siksi juurikaan tuomittu.

10.4 Jatkomuutoksenhaun eriytyminen uhan asettamis- ja tuomitsemispäätöksissä

Nykytilanteessa eli hallintoprosessilain voimaantulon jälkeen edellä esitetty perustelu siitä, että uhan tuomitsemisasioissa olisi tarpeen turvata rajoittamaton muutoksenhakumahdollisuus ylimpään hallintotuomioistuimeen,[160] ei ole enää relevantti. Perustelu ei pidä enää paikkaansa, koska hallintoprosessilain 107 §:n 1 momentin mukaan valituslupa on muodostunut pääsäännöksi haettaessa muutosta hallinto-oikeuden päätökseen. Lainkohdan mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Erikseen säädetään muutoksenhausta muun hallintotuomioistuimen päätökseen.

Hallinto-oikeudessa ratkaistuihin uhkasakkolain mukaisiin tuomitsemis- tai täytäntöönpanopäätöksiinkään ei siten voida enää hakea muutosta rajoittamattomasti korkeimpaan hallinto-oikeuteen, vaan jatkomuutoksenhaku edellyttää voimassa olevan lainsäädännön perusteella valitusluvan myöntämistä. Uhkasakkolaissa ei ole säädetty tältä osin poikkeusta hallintoprosessilaista.

Ennen hallintoprosessilain voimaantuloa useissa asiaryhmissä uhkasakon asettamispäätöksen muutoksenhaku oli valitusluvanvaraista korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta uhkasakon tuomitsemispäätöksen osalta olisi pitänyt antaa suora valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä on voinut aiheuttaa ainakin jonkin verran sekaannusta ja käytännön horjuvuutta hallintotuomioistuimissa. Esimerkiksi aiemmin maankäyttö- ja rakennuslaissa muun ohessa hallintopakkoasioiden jatkomuutoksenhaku oli jo ennen hallintoprosessilain voimaantuloa säädetty valitusluvanvaraiseksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Asiantila on kuitenkin pääosin muuttunut hallintoprosessilain voimaantulon myötä, kun valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen on nykyisin pääsääntönä ja koskee sekä uhkasakon asettamis- että tuomitsemispäätöksiä. Toisaalta tältä osin on samalla poistunut myös osasyy muutoksenhaun eriyttämiseen eli suoran jatkomuutoksenhakumahdollisuuden säilyttäminen tuomitsemista ja täytäntöönpanoa koskevien päätösten osalta.

Hieman vastaava tilanne on tällä hetkellä kuitenkin edelleen julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) nojalla markkinaoikeudessa asetettavan uhkasakon osalta. Hallintoprosessilain pääsääntö jatkomuutoksenhaun valitusluvanvaraisuudesta koskee vain muutoksenhakua hallinto-oikeuden päätökseen, mutta ei muutoksenhakua markkinaoikeuden päätökseen. Näin ollen markkinaoikeuden päätöksiin saa hakea muutosta ilman valituslupaa, jos muualla lainsäädännössä ei ole erikseen säädetty

[160] *HE 230/2014 vp*, s. 45/II.

valitusluvanvaraisuudesta. Markkinaoikeus asettaa uhkasakon hankintalain 161 §:n nojalla. Lainkohdassa on myös viittaus uhkasakkolain soveltamiseen. Hankintalain 165 §:n nojalla useimpiin kyseisen lain nojalla ratkaistuihin päätöksiin valittamiseen tarvitaan valituslupa muutoksenhakuvaiheessa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muun muassa tämän lain nojalla tehtyyn uhkasakon asettamispäätöksen muutoksenhakuun tarvitaan valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Koska uhkasakon tuomitsemispäätöksen muutoksenhakuun sovelletaan uhkasakkolain 24 §:n 4 momentin perusteella täydentävästi hallintoprosessilakia eikä hankintalakia, ei valituslupaa tuomitsemispäätöksen osalta näin ollen tarvita.

Tästä käytännön esimerkkinä voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden julkaisema muu päätös KHO 28.5.2021/352.

> Asiassa markkinaoikeus oli hylännyt muutoksenhaun kohteena olevalla päätöksellään hakijana olevan yhtiön hakemuksen aiemmin asetetun uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi ja uuden uhkasakon asettamiseksi markkinaoikeuden päätöksen noudattamisen tehosteeksi. Korkein hallinto-oikeus oikaisi käsittelyratkaisunaan markkinaoikeuden päätökseen liitetyn valitusosoituksen kuulumaan siten, että markkinaoikeuden päätökseen saa valituslupaa pyytämättä hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus käsitteli muutoksenhakukirjelmän markkinaoikeuden päätökseen kohdistuvana valituksena ja tutki asian.
>
> Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan uhkasakkolain 24 §:n silloisen 2 momentin, nykyisen 3 momentin, viimeinen virke perustuu lakivaliokunnan mietintöön (LaVM 26/2014 vp). Korkein hallinto-oikeus totesi, että mietinnön mukaan virke on tarpeen, jotta toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta ei olisi epäselvyyttä sellaisissa asioissa, joita koskevien valitusten käsittely on keskitetty yhteen hallinto-oikeuteen. Vaikka mietinnössä ei ole käsitelty tilanteita, joissa uhkasakon maksettavaksi tuomitseminen kuuluu hallintoviranomaisen asemesta tuomioistuimelle, eikä tilanteita, jotka kuuluvat hallinto-oikeuden asemesta markkinaoikeuden toimivaltaan, mietinnössä esitetyn perusteella voitiin katsoa tarkoitetun, että muutoksenhaku uhkasakon tuomitsemista koskevan päätöksen osalta noudattaa myös tällaisissa tilanteissa päävelvoitteen mukaista muutoksenhakutietä. Markkinaoikeuden päätökseen, joka koski uhkasakon tuomitsemista maksettavaksi julkista hankintaa koskevassa asiassa, sai hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Kun tällaisen asian osalta ei ollut säädetty, että valittamiseen tarvitaan valituslupa, markkinaoikeuden päätöksestä voi valittaa valituslupaa pyytämättä. Markkinaoikeuden päätökseen liitetty valitusosoitus, jonka mukaan päätöksestä saa valittaa, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, oli näin ollen oikaistava. Yhtiön muutoksenhakukirjelmä käsiteltiin markkinaoikeuden päätökseen kohdistuvana valituksena.

Kun asiassa oli kysymys sekä uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista että uuden uhkasakon asettamista koskevista vaatimuksista, olisi uuden uhkasakon asettamista koskevan vaatimuksen muutoksenhakutietä pitänyt nähdäkseni arvioida päävelvoitteen muutoksenhakutien mukaisesti. Hankintalain 165 §:n mukaan haettaessa muutosta markkinaoikeuden päätöksen sovelletaan valituslupamenettelyä. Tällä perusteella ratkaisussa olisi päädytty lopputulokseen, jossa markkinaoikeuden päätökseen olisi voinut tuomitsemisen osalta hakea muutosta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa, mutta uuden uhan asettamisen osalta muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi ollut valitusluvanvaraista. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa ei ole kirjoitettu auki sitä, miksi uuden uhan asettamisen osalta ei noudatettu uhkasakkolain 24 §:n 2 momentin mukaisesti päävelvoitteen muutoksenhakumenettelyä eli edellytetty valituslupaa.

Korkein hallinto-oikeus on vahvistanut päätöksensä KHO 28.5.2021/352 mukaista tulkintalinjaa muuna päätöksenä julkaisemallaan ratkaisulla H3203/2022, 8.11.2022. Asiassa oli kysymys ainoastaan uhkasakon maksettavaksi tuomitsemisesta, mutta ei uuden uhkasakon asettamisesta. Korkein hallinto-oikeus totesi kuitenkin tässä ratkaisussaan myös sen, että hankintalain mukaisen uhkasakon asettamispäätöksen muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa hankintalain 165 §:n mukaisesti.

> Asiassa oli kysymys muutoksenhausta markkinaoikeuden päätökseen uhkasakon maksettavaksi tuomitsemiseen. Markkinaoikeus oli päätöksensä muutoksenhakuohjauksessa todennut, että muutoksenhausta markkinaoikeuden päätökseen uhkasakkolain mukaisessa hakemusasiassa ei ole säädetty tarkemmin. Markkinaoikeus katsoi, että hakijamyönteinen tulkinta huomioon ottaen päätökseen saa hakea muutosta valituslupaa pyytämättä valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Siten korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavana oli tältä osin, onko uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista koskeva päätös sellainen, josta voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen valituslupaa pyytämättä.
>
> Korkein hallinto-oikeus totesi tätä kysymystä koskevassa arviossaan, että uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin perusteella uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista koskevaan päätökseen haetaan muutosta päävelvoitteen perusteella toimivaltaiselta hallintotuomioistuimelta. Markkinaoikeuden päätöksessä 22.4.2021 päävelvoite, jonka tehosteeksi uhkasakko on asetettu, oli kielto tehdä hankintasopimusta kumotun hankintapäätöksen perusteella tai panna hankintapäätöstä muutoin täytäntöön. Hankintalain 165 §:n nojalla muutoksenhaussa markkinaoikeuden 22.4.2021 antamaan päätökseen toimivaltainen tuomioistuin on ollut korkein hallinto-oikeus, ja valittaminen on edellyttänyt valitusluvan myöntämistä. Uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin perusteella päävelvoitetta koskeva muutoksenhakujärjestys ei tule noudatettavaksi siltä osin kuin valittaminen päävelvoitteesta on säädetty valituslupaa edellyttäväksi. Uhkasakon maksettavaksi tuomitsemista koskevasta markkinaoikeuden päätöksestä valittaminen ei

> siten ole valitusluvanvaraista sillä perusteella, että päävelvoitteesta valittaminen edellyttää valitusluvan myöntämistä. Valitusluvasta muutoksenhaussa markkinaoikeuden päätökseen on säädettävä erikseen. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013) tai hankintalaissa ei ole säädetty siitä, että muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen uhkasakon maksettavaksi tuomitsemisesta edellyttäisi valitusluvan myöntämistä. Näin ollen markkinaoikeuden päätöksestä voi valittaa valituslupaa pyytämättä.

10.5 Muutoksenhaku tilanteissa, joissa uhkasakon asettaa ja tuomitsee eri viranomainen

Toisenlaisen, oman haasteensa muodostavat myös ne tietyt asiaryhmät, joissa uhkasakon tuomitsemistoimivalta on erityislaissa säädetty jollekin muulle viranomaiselle kuin uhkasakon asettaneelle viranomaiselle. Uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen voidaan eriyttää niin, että uhkasakon asettamisesta vastaa toinen viranomainen kuin uhkasakon tuomitsemisesta.[161] Uhkasakkolain 10 §:n 1 momentissa ilmaistun pääsäännön mukaisesti uhkasakon asettanut viranomainen tuomitsee uhkasakon maksettavaksi, mutta muussa lainsäädännössä on tästä muutamia poikkeuksia, joissa viranomaisen asettaman uhkasakon tuomitseminen on säädetty markkinaoikeuden, hallinto-oikeuden tai muun viranomaisen toimivaltaan kuuluvaksi.

Markkinaoikeus tuomitsee uhkasakon maksettavaksi ainakin seuraavien lainkohtien nojalla:[162]

> Poliisihallituksen asettaman uhkasakon arpajaislain (1047/2001) 62 c §:n 2 momentin, Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettaman uhkasakon kilpailulain (948/2011) 46 §:n 1 momentin, kuluttaja-asiamiehen asettaman uhkasakon Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (661/2012) 10 §:n 4 momentin, Valviran tai kunnan asettaman uhkasakon tupakkalain (549/2016) 105 §:n 2 momentin ja valvontaviranomaisen asettaman uhkasakon alkoholilain (1102/2017) 70 §:n 2 momentin mukaan.

Kuitenkaan arpajaislain 66 a §:n mukaan muutosta kieltopäätökseen ja sen tehosteeksi asetettuun uhkaan lain 62 b–c §:n nojalla ei saa hakea muutosta valittamalla. Myöskään alkoholilain 82 §:n ja tupakkalain 107 §:n mukaan kieltopäätökseen ja sen tehosteeksi asetettuun uhkaan ei saa hakea valittamalla muutosta, mutta asian voi hakemuksella saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 16 §:n mukaan kuluttaja-asiamiehen

161 *Määttä, K.* 2021a, s. 84.

162 Luettelo ei ole kattava, vaan se perustuu kirjoittajan tekemiin erilaisiin hakuihin Edilexissä (14.10.2023).

päätökseen, joka kuuluu markkinaoikeuden toimivaltaan, ei saa hakea valittamalla muutosta.[163] Näissä asioissa uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin säännöstä toimivaltaisen hallintotuomioistuimen määräytymisestä päävelvoitteen mukaan ei siten voida soveltaa, kun päävelvoitteeseen ei saa hakea muutosta. Muutoksenhaku määräytyy tällöin uhkasakkolain 24 §:n 4 momentin mukaisesti hallintoprosessilain pääsäännön mukaan.

Näistä markkinaoikeuden tuomittavaksi säädetyistä uhkasakkopäätöksistä ongelmalliseksi voivat muutoksenhaun kannalta muodostua kilpailulain 46 §:n mukaiset asiat. Kilpailulain 49 a §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston päätökseen haetaan muutosta valittamalla markkinaoikeuteen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailulain 46 §:n nojalla tekemään päävelvoitetta ja uhan asettamista koskevaan päätökseen haetaan siten muutosta markkinaoikeuteen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston asettaman uhkasakon tuomitsee maksettavaksi markkinaoikeus. Uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin säännöksen soveltaminen toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymisestä päävelvoitteen mukaan tuomitsemispäätöksen osalta johtaisi tilanteeseen, jossa markkinaoikeuden päättämään uhkasakon tuomitsemiseen haettaisiin muutosta markkinaoikeuteen.

Muutamissa erityislaeissa viranomaisen asettaman uhkasakon tuomitsemistoimivalta on säädetty hallinto-oikeudelle. Hallinto-oikeus tuomitsee valvontaviranomaisen asettaman uhkasakon kuluttajaturvallisuuslain (920/2011) 45 §:n 3 momentin ja Valviran ja kunnan asettaman uhkasakon tupakkalain 87 §:n 2 momentin mukaan. Lisäksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus tuomitsee maksettavaksi aluehallintoviraston asettaman uhkasakon panttilainauslaitoksista annetun lain (1353/1992) 40 §:n 3 momentin mukaan.[164]

Tupakkalain 106 §:n mukaan Valviran ja kunnan päätökseen saa hakea muutosta hallinto-oikeuteen. Näin ollen tupakkalain 87 §:n mukainen muutoksenhakutie on päävelvoitteen ja uhan asettamispäätöksen osalta valittaminen hallinto-oikeuteen. Valviran tai kunnan asettaman uhkasakon tuomitsee maksettavaksi hallinto-oikeus. Uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin säännöksen soveltaminen toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymisestä päävelvoitteen mukaan

[163] Oma kysymyksensä on, onko päävelvoitteen tai tehosteen asettamista koskevien päätösten osalta ylipäätään hyväksyttävää säätää valituskiellosta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valituskiellot uhkasakon asettamista koskevasta päätöksestä ovat ongelmallisia, sillä päätös koskee yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia perustuslain 21 §:n tarkoittamalla tavalla. Tällainen päätös on voitava saattaa tuomioistuimen tai muun lainkäyttöelimen käsiteltäväksi, ellei erityisiä perusteita tästä lähtökohdasta poikkeamiseen ole (esim. *PeVL 5/1997 vp*, s. 6/II; *PeVL 12/2002 vp*, s. 6/I). Ks. tästä myös *Laakso – Suviranta – Tarukannel* 2006, s. 471–472. Kysymys erityislainsäädännön perustuslainmukaisuudesta tältä osin rajautuu kuitenkin tämän artikkelin tutkimuskysymysten ulkopuolelle.

[164] Luettelo ei ole kattava, vaan se perustuu erilaisiin kirjoittajan tekemiin hakuihin Edilexissä (14.10.2023).

tuomitsemispäätöksen osalta johtaisi tilanteeseen, jossa hallinto-oikeuden tekemään uhkasakon tuomitsemispäätökseen haettaisiin muutosta hallinto-oikeuteen. Vastaavasti kuluttajaturvallisuuslain 48 §:ssä muutoksenhaun osalta viitataan hallintoprosessilakiin. Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ja Tullin tekemiin uhkasakon asettamispäätöksiin haettaisiin uhkasakkolain 24 §:n 2 momentin mukaisesti muutosta päävelvoitteen mukaisesti eli hallinto-oikeuteen. Uhkasakon tuomitsemispäätöksen muutoksenhaussa toimivaltainen tuomioistuin määräytyisi uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin mukaan päävelvoitteen perusteella. Tällöin muutoksenhaku tuomitsemispäätöksestä ohjautuisi hallinto-oikeuteen siitä huolimatta, että hallinto-oikeudella on myös erityissäännöksen perusteella toimivalta uhkasakon tuomitsemisesta päättämiseen.

Kilpailulain 46 § on alun perin säädetty ennen uhkasakkolain 24 §:n muutoksenhakutien muutosta, joka tuli voimaan 1.1.2016. Kilpailulain 46 §:ää on kuitenkin muutettu myöhemmin lailla 546/2021.[165] Tupakkalaki on tullut voimaan 15.8.2016. Sen esitöissä ei ole perusteltu lainkohdan mukaisen muutoksenhaun suhdetta uhkasakkolain 24 §:ään.[166]

Panttilainauslaitoksista annetun lain 40 §:n 3 momentin mukaan aluehallintoviraston asettaman uhkasakon tuomitsee maksettavaksi Hämeenlinnan hallinto-oikeus. Lisäksi lainkohdassa on viittaus uhkasakkolakiin. Saman lain 40 c §:n 2 momentin mukaan muun ohella 40 §:ssä tarkoitettua päätöstä koskevasta muutoksenhausta säädetään hallintoprosessilaissa.

Panttilainauslaitoksista annetun lain 40 c §:n 2 momentin säännöksellä on siis alun perin tarkoitettu rajata valituslupasääntelyn ulkopuolelle muun muassa panttilainauslaitoksista annetun lain 40 §:ssä tarkoitettua kieltoa koskevat asiat, koska ne ovat asianosaisen oikeusturvan ja elinkeinon harjoittamisen kannalta erityisen merkittäviä.[167] Uhkasakkolain muutoslakia (894/2015) koskevassa hallituksen esityksessä ei ole käsitelty eikä voitukaan käsitellä panttilainauslaitoksista annetun lain mukaisen hallintopakkopäätöksen muutoksenhaun suhdetta uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin säännökseen, koska sääntely toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymisestä päävelvoitteen mukaan tuomitsemispäätöksen muutoksenhaussa lisättiin uhkasakkolakiin vasta samaa hallituksen esitystä koskevassa eduskuntavaiheessa. Uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin säännöksen soveltaminen toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymisestä päävelvoitteen mukaan johtaisi panttilainauslaitoksista annetun lain mukaisten uhkasakon tuomitsemispäätösten osalta tilanteeseen, jossa Hämeenlinnan hallinto-oikeuden

165 Tämän muutoksen yhteydessä ei ole arvioitu lainkohdan suhdetta uhkasakkolain 24 §:ään. Ks. *HE 210/2020 vp*; *PeVL 8/2021 vp*; *TaVM 14/2021 vp*.

166 *HE 15/2016 vp*; *StVM 14/2016 vp*.

167 *HE 230/2014 vp*, s. 81.

tekemään uhkasakon tuomitsemispäätökseen haettaisiin muutosta alueellisesti toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen.

Uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin sanamuodon mukainen tulkinta johtaisi siis kilpailulain 46 §:n 1 momentin, kuluttajaturvallisuuslain 45 §:n 3 momentin, tupakkalain 87 §:n 2 momentin ja panttilainauslaitoksista annetun lain 40 §:n 3 momentin mukaisissa asioissa oikeusastesystematiikan vastaiseen muutoksenhakuun. Markkinaoikeuden päätökseen haettaisiin muutosta markkinaoikeuteen, ja hallinto-oikeuden päätökseen haettaisiin muutosta hallinto-oikeuteen tai Hämeenlinnan hallinto-oikeuden päätökseen alueellisesti toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen.[168]

Sääntely on ongelmallista myös siltä kannalta, että näiden tiettyjen lakien osalta uhkasakon tuomitsemispäätösten on katsottava olevan luonteeltaan lainkäyttöpäätöksiä, koska ne ratkaistaan ensi asteena tuomioistuimessa. Kuitenkin uhkasakkolain 10 §:n 1 momentissa ilmaistun pääsäännön mukaisesti ja valtaosassa lainsäädäntöä uhkasakon tuomitsemisen on katsottava olevan luonteeltaan hallintoviranomaisen tehtäväksi kuuluva hallintopäätös. Lainsäädäntöä olisi tarpeen tältä osin yhtenäistää siten, että uhkasakon tuomitsemistoimivalta siirrettäisiin kaikkien asioiden osalta ensi asteena päävelvoitteen ja uhkasakon asettaneelle hallintoviranomaiselle.

Lisäksi jos uhkasakkolain muutoksenhakusääntelyä tulkittaisiin niin, että siltä osin kuin uhkasakon tuomitsemistoimivalta ensi asteena on hallinto-oikeudella, muutosta haettaisiin kuitenkin uhkasakkolain 24 §:n 3 momentista huolimatta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, tulee ottaa huomioon myös nykyisin voimassa oleva valituslupasääntely. Tällöin niinkin merkittävässä asiassa kuin uhkasakon tuomitsemisasiassa muutoksenhakutie olisi ainoastaan yksiportainen, ja lisäksi siltäkin osin vain rajoitetusti, kun muutoksenhaku hallinto-oikeuden

[168] Panttilainauslaitoksista annetun lain osalta ei voitane tulkita, että 40 c §:n 2 momentti olisi tarkoitettu ensisijaiseksi uhkasakkolakiin nähden tuomitsemispäätöstä koskevassa muutoksenhaussa. Tuomitsemispäätöksen osalta noudatetaan uhkasakkolakia siltä osin, kun erityislaissa ei ole nimenomaisesti uhkasakon tuomitsemista koskevia erityissäännöksiä.

päätökseen edellyttää valituslupaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa.[169] Uhkasakon tuomitsemispäätöksellä voidaan katsoa olevan niin merkittäviä oikeusvaikutuksia, että asia pitäisi voida saattaa muutoksenhakutuomioistuimen käsiteltäväksi ilman valituslupaa. Uhkasakon tuomitsemistoimivallan siirtäminen kaikkien asioiden osalta ensi asteena hallintoviranomaiselle takaisi myös nykytilaa selkeämmin kaksiportaisen muutoksenhaun uhkasakon tuomitsemispäätöksistä, ja sen, etteivät uhkasakon tuomitsemispäätökset jäisi käytännössä ainoassa valitusasteessa eli korkeimmassa hallinto-oikeudessa valitusluvan taakse. Jos näissä tapauksissa uhkasakon tuomitsemispäätöksestä valittaminen edellyttäisi valituslupaa, ei asianosainen saisi hallintopakkoasiassaan ollenkaan muutoksenhakuasteen perusteltua päätöstä, mikäli korkein hallinto-oikeus ei myöntäisi valituslupaa. Mielestäni uhan asettaneella viranomaisella on lisäksi useimmiten paremmat edellytykset myös tuomitsemisasian ratkaisemiseen ensi asteena yleisen ja myös tähän tiettyyn asiaan kohdistuvan asiantuntemuksensa perusteella. Uhan täytäntöönpanoasian ratkaiseminen hallintoviranomaisessa ensi asteena olisi perusteltua kaksiportaisen muutoksenhaun lisäksi myös asian hallintopäätösluonteen vuoksi.[170]

Hallinto-oikeuksille ja markkinaoikeudelle osoitetussa oikeusministeriön edellä mainitussa tietopyynnössä kartoitettiin myös näiden lainkohtien tähänastista soveltamista uhkasakkolain muutoslain (894/2015) jälkeen. Tämän tyyppiset tilanteet ovat oikeuskäytännössä verraten harvinaisia, sillä Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet sekä markkinaoikeus

---

169 Ks. valituslupajärjestelmän vaikutuksesta korkeimman hallinto-oikeuden tutkimisvallan laajuuteen *Kuusiniemi* 2020, s. 205–206, 208–209; *Viljanen* 2020, s. 419. Erityislaeissa, joissa asetetun uhkasakon tuomitsemistoimivalta on säädetty hallinto-oikeudelle, ei ole erityissääntelyä suorista valituksista korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hallintoprosessilain 107 §:n 1 momentti valitusluvanvaraisuudesta koskee kaikkia hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasioissa antamia päätöksiä. Lainkohdan tarkoittamia muita hallintolainkäyttöasioita valitusten, ylimääräisen muutoksenhaun ja hallintoriita-asioiden lisäksi ovat erilaiset hakemuksella tai esityksellä hallintotuomioistuimessa vireille pantavat asiat (*HE 29/2018 vp*, s. 89). Valituslupasääntely on tarkoitettu koskemaan myös hakemusasioita, jolloin korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena (*HE 29/2018 vp*, s. 221). Ks. *PeVL 50/2018 vp*, s. 6, jossa todetaan, ettei valituslupajärjestelmä merkitse niin pitkälle menevää rajoitusta muutoksenhakuoikeuteen kuin varsinaiset valituskiellot. Perustuslakivaliokunnan aiemmista kannanotoista kysymykseen ks. esim. *PeVL 32/2012 vp*, s. 3–4; *PeVL 55/2014 vp*, s. 3–5; *PeVL 35/2016 vp*, s. 4; *PeVL 29/2017 vp*, s. 2–3; *Pohjolainen* 2010, s. 276–279; *Halila* 2013, s. 976–978 ja nykyisen valituslupajärjestelmän muotoutumisesta *HE 29/2018 vp*, s. 47–49, 219–222 sekä kootusti *Savola* 2022, s. 343–344.

170 Tosin esim. *Ellilä* 2012, s. 8 katsoo, että käsittely kahdessa eri viranomaisessa tapauksissa, joissa hallintoviranomainen asettaa uhkasakon ja tuomioistuin langettaa sen, on velvoitetun oikeusturvan kannalta luotettavampi kuin yhden viranomaisen järjestelmä. *Vihervuori* 2010, s. 303 toteaa, että hänen kirjoituksessaan tarkastelun ulkopuolelle jää tärkeä kysymys siitä, mille viranomaiselle uhkasakkojen tuomitsemisen tulisi jatkossa kuulua.

ilmoittivat, ettei näissä tuomioistuimissa ole käsitelty ollenkaan tietopyynnön mukaisia asioita. Helsingin hallinto-oikeus toimitti vastauksena tietopyyntöön 9.6.2021 päivätyn päätöksen H2910/2021, dnro 21066/03.04.04.04.33/2020, jossa oli kysymys hallinto-oikeuden hakemusasiana ratkaisemasta Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista annetun lain (257/2022) 50 §:n nojalla asettaman uhkasakon maksettavaksi tuomitsemisesta.[171] Hallinto-oikeus antoi päätöksessään muutoksenhakuohjauksen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusosoituksen mukaan muutoksenhaku edellytti valituslupaa. Hallinto-oikeus ei päätöksessään perustellut annetun muutoksenhakuohjauksen suhdetta uhkasakkolain 24 §:n 3 momenttiin. Hallinto-oikeuden päätös jäi lainvoimaiseksi.

On kuitenkin mahdollista, että näissä tilanteissa muutoksenhaussa päädyttäisiin *contra legem* –tulkintaan.[172] Tällaiseen tulkintaan päädyttiin esimerkiksi ratkaisussa KHO 2007:28, joka koski arpajaislain muutoksenhakutietä valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä.

> Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus lausui valituksen tutkimisen osalta, että silloisen arpajaislain 66 §:n mukaan sanotun lain nojalla annettuun hallintopäätökseen ja 57 §:ssä tarkoitettuun rahaliikenteen valvontalaitteen hyväksymistä koskevaan päätökseen haettiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Pykälän sanamuoto oli hallintovaliokunnan mietinnöstä (HaVM 10/2001 vp), jossa ehdotettiin hallituksen esityksen (HE 197/1999 vp) mukaisen sanamuodon muuttamista lisäämällä pykälään viittaus 57 §:n mukaiseen päätökseen sekä sana hallinto-oikeuteen. Hallituksen esityksessä olevien pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan muutoksenhaku arpajaislain mukaisiin hallintopäätöksiin olisi noudattanut hallintolainkäyttölain säännöksiä. Toisaalta hallituksen esityksessä todetaan, että valtioneuvoston myöntämät rahapeliluvat olisivat arpajaislain mukaisia hallintopäätöksiä, joiden osalta muutoksenhaku tapahtuisi hallintolainkäyttölain 7 §:n 1 momentin mukaisesti laillisuusperusteisena valituksena korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että arpajaislain 66 §:llä ei sen hallintovaliokunnassa saamasta sanamuodosta huolimatta ole tarkoitettu, että valitus valtioneuvoston rahapelilupapäätöksistä tehtäisiin hallinto-oikeuteen.[173]

---

171 Huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista annetun lain 50 §:n 3 momentissa Turvallisuus- ja kemikaaliviraston asettaman uhkasakon tuomitsemistoimivalta oli säädetty hallinto-oikeudelle ennen huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista annetun lain muuttamisesta annetun lain (257/2022) voimaantuloa.

172 Ks. tarkemmin lainsäätäjän tarkoituksesta tulkinta-argumenttina *contra legem* -tulkinnassa *Määttä, T.* 2011, s. 212–213.

173 Tältä kannalta huomionarvoinen ratkaisu on myös KHO 2021:43, jossa korkein hallinto-oikeus totesi, että huolimatta hallituksen esityksissä ilmaistusta tavoitteesta, ei naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettuun lakiin (266/1995) eikä asevelvollisuuslakiin (1438/2007) sisältyville säännöksille voida antaa sellaista tulkintaa, että niiden nojalla naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuihin päätöksiin haettaisiin muutosta asevelvollisuuslain mukaisessa järjestyksessä, kun näin ei ollut nimenomaisesti säädetty.

Uhkasakkolain 24 §:n 3 momentti vaikuttaa nykymuodossaan soveltuvan huonosti tilanteisiin, jossa uhkasakon asettaa ja tuomitsee maksettavaksi eri viranomainen, erityisesti silloin kun tuomitsemiseen toimivaltainen viranomainen on tuomioistuin.[174] Edellä mainitussa julkista hankintaa koskevassa muussa päätöksessä KHO 28.5.2021/352 korkein hallinto-oikeus nimenomaisesti lausui, että tilanteissa, joissa uhkasakon maksettavaksi tuomitseminen kuuluu hallintoviranomaisen asemesta tuomioistuimelle, voidaan lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 26/2014 vp esitetyn perusteella katsoa tarkoitetun, että muutoksenhaku uhkasakon tuomitsemista koskevan päätöksen osalta noudattaa päävelvoitteen mukaista muutoksenhakutietä.

Näillä perusteilla uhkasakkolain 24 §:n 3 momenttia tulisi muuttaa vähintäänkin siten, että lainkohdassa säädettäisiin erikseen muutoksenhausta niissä tilanteissa, joissa uhkasakon tuomitsee erityislainsäädännön perusteella maksettavaksi eri viranomainen kuin sen on asettanut. Suositeltavampaa olisi kuitenkin, että erityislainsäädäntö muutettaisiin kaikilta osin vastaamaan uhkasakkolain 10 §:n 1 momentin mukaista pääsääntöä siitä, että uhkasakon asettanut viranomainen myös tuomitsee sen maksettavaksi.

10.6 Muutoksenhaku juoksevan uhkasakon tuomitsemis- ja teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanopäätösten osalta

Edellä esitetyistä uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin sääntelyyn liittyvistä ongelmakohdista huolimatta muutoksenhaun eriytyminen uhan asettamispäätösten ja täytäntöönpano- ja tuomitsemispäätösten osalta silloin, kun tehosteena käytetään juoksevaa uhkasakkoa tai teettämis- tai keskeyttämisuhkaa, ei aiheuttane vastaavia ongelmia kuin kertauhkasakkopäätösten osalta.

Uhkasakko voidaan asettaa kiinteänä tai juoksevana. Juoksevan uhkasakon tarkoitus on, että sakko asetetaan vain kerran, mutta sakon määrä karttuu ja se voidaan tuomita toistuvasti maksettavaksi, kunnes päävelvoite on täytetty.

[174] Lainsäädännössä on myös tilanteita, joissa uhkasakon asettamis- ja tuomitsemistoimivalta on eri hallintoviranomaisilla. Esimerkkejä tällaisesta sääntelystä on ainakin puoluelain (10/1969) 9 e §:n 2 momentissa, naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 21 a §:n 1 momentissa, lääkelain (395/1987) 93 §:n 3 momentissa, asumisoikeusyhdistyksistä annetun lain (1072/1994) 66 §:n 3 momentissa, valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:n 1 momentissa ja ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) 10 §:n 2 momentissa. Tämäkään luettelo ei ole kattava, vaan se perustuu erilaisiin kirjoittajan tekemiin hakuihin Edilexissä (14.10.2023). Eri hallintoviranomaisten toimivalta uhkasakon asettamis- ja tuomitsemistapauksissa ei aiheuttane yleensä vastaavaa oikeusastesystematiikan vastaista muutoksenhakutietä kuin hallintoviranomaisen asettamistoimivalta ja tuomioistuimen tuomitsemistoimivalta.

Juoksevan uhkasakon käyttäminen voi olla joissakin tapauksissa parempi vaihtoehto kuin useat peräkkäiset kertaluonteiset uhkasakot. Jo aiemmin viitatussa eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksessä EOA 19.5.2004, dnro 2020/4/02 todetaan myös, että rakennusvalvontaviranomaisen toiminnan tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi ympäristölautakunnan tulisi vastaisuudessa harkita juoksevan uhkasakon tai joissain tapauksissa teettämisuhan käyttämistä perättäisten kertaluonteisten uhkasakkojen sijasta.[175]

Uhkasakkolain 9 §:n mukaan juokseva uhkasakko asetetaan määräämällä uhkasakolle kiinteä peruserä sekä lisäerä jokaista sellaista päätöksessä ilmoitettavaa ajanjaksoa (uhkasakkojakso) varten, jonka kuluessa päävelvoitetta ei ole noudatettu. Juoksevaa uhkasakkoa käytettäessä ei siis tehdä uutta asettamispäätöstä, vaikka sakkoa tuomittaisiin maksettavaksi. Uhkasakon asettaminen on uhkasakkolain mukaan mahdollista kiinteänä tai juoksevana, eikä uhkasakkolaissa ole käsitelty näiden uhkasakkolajien keskinäistä etusijaa.[176] Näin ollen, vaikka tämä uhkasakkolain muutoksenhakusäännöksissä oleva ongelmakohta aktualisoituu lähinnä vain peräkkäisesti asetettujen uhkasakkojen osalta, ei voitane lähteä siitä ajatuksesta, että viranomaisen tulee tämän muutoksenhakuongelman välttämiseksi kertauhkasakon sijasta käyttää aina juoksevaa uhkasakkoa. Käytännön oikeuselämässä juokseva uhkasakko on harvemmin käytetty tehoste kuin kertauhkasakko.

Teettämis- ja keskeyttämisuhan tuomitseminen yleensä päättää asian käsittelyn lopullisesti. Päävelvoite, jonka tehosteena teettämis- tai keskeyttämisuhkaa on käytetty, tulee toimeenpanon yhteydessä toteutetuksi, eikä tarvetta uuden uhan asettamiselle enää tässä tyypillisessä tilanteessa ole.[177]

---

175 Näin myös *Linnove (toim.)* 2014, s. 81, 85. Tosin viranomaiskäytännössä on toisinaan asetettu myös juoksevia uhkasakkoja peräkkäisinä, joskaan tämä käytäntö ei mielestäni vastaa juoksevan uhkasakkolain tarkoitusta. Ks. tarkemmin luku 5, erityisesti KHO 2023:34.

176 *Määttä, K.* 2017, s. 15; *Määttä, K.* 2021a, s. 117 toteaa, että tämä asia on viranomaisen vapaassa harkinnassa, eikä sitä voida asettaa oikeudellisin perustein kyseenalaiseksi edes siinä tapauksessa, että viranomaisen tekemä valinta olisi osoittautunut epätarkoituksenmukaiseksi. Nähdäkseni kuitenkin uhkasakon ”lajin” valinta voidaan muutoksenhaun yhteydessä oikeudellisin perustein riitauttaa, vaikkei uhkasakkolaki tästä valinnasta tarkemmin ohjeistakaan. Ks. kuitenkin lapsen huoltoa ja tapaamisoikeutta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta annetun lain (819/1996) 18 §:n 2 momentti, jossa on erikseen todettu, että erityisestä syystä uhkasakko voidaan asettaa siten, että sen suuruus määräytyy ajan kulumisen mukaan (*juokseva uhkasakko*). Näin ollen tämän lain mukaisissa uhkasakkoasioissa etusija tulisi antaa kertauhkasakoille.

177 Tosin uhkasakkolakia koskevan hallituksen esityksen mukaan, jos päävelvoitteen noudattamatta jättämiseen on ollut pätevä syy, uhkaa ei voitaisi määrätä täytäntöön pantavaksi. Tarvittaessa voitaisiin kuitenkin lain 12 §:n 1 momentin mukaisesti asettaa uusi teettämis- tai keskeyttämisuhka. (*HE 63/1990 vp*, s. 17/II.)

Näin ollen muutoksenhaun eriytyminen edellä kuvatun mukaisesti aiheuttanee käytännössä erittäin harvoin, jos koskaan, vastaavia ongelmia kuin kertauhkasakkojen osalta silloin, kun tehosteena käytetään juoksevaa uhkasakkoa tai teettämis- tai keskeyttämisuhkaa. Muutoksenhaun eriytymisen riski on suurempi silloin, kun tehosteena käytetään kertauhkasakkoa.

11 YHTEENVETO UHKASAKKOLAIN MENETTELYÄ JA MUUTOKSENHAKUA KOSKEVAN SÄÄNTELYN HAVAITUISTA MUUTOSTARPEISTA

Tässä artikkelissa esiin tuodut uhkasakkolakiin kohdistuvat muutostarpeet johtuvat yhtäältä sääntelyn vanhentuneisuudesta suhteessa uhkasakkolain jälkeen tehtyihin muutoksiin muussa lainsäädännössä ja toisaalta lakiteknisistä ja lakisystemaattisista syistä eli käsillä olevan oikeusohjeen epäselvyydestä suhteessa muihin relevantteihin säännöksiin.[178] Lisäksi muutoksenhakua koskevan sääntelyn uudistamistarve liittyy pyrkimykseen sääntelyn mahdollisimman suuresta selkeydestä ja sujuvuudesta kaikissa tilanteissa.

Uhkasakkolain soveltamisessa on otettava huomioon, että ellei yksittäisessä säännöksessä toisin säädetä, sovelletaan uhkasakkolakia sen 1 §:n soveltamisalasäännöksen mukaisesti vain päävelvoitteen tehosteeseen, mutta ei itse päävelvoitteeseen. Sääntelyn selkeyden ja ymmärrettävyyden vuoksi suositeltavaa olisi, ettei soveltamisalasäännöksestä poikettaisi lain muissa säännöksissä. Siltä osin, kun uhkasakkolaissa poiketaan hallinnon yleislainsäädännöstä, voi tilanne, jossa päävelvoitteeseen ja sen tehosteeksi asetettavaan uhkaan sovelletaan osittain eri menettelysäännöksiä, aiheuttaa haasteita.

Uuden uhan asettamista koskevan uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin sisältö päätöksen poistamisesta ja asian uudelleen käsittelemisestä ei vastaa nykyaikaisia hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia muun muassa hallinnon ja tuomioistuimen välisen toimivallan jaon sekä oikeusvarmuuden ja päätöksen pysyvyyssuojan kannalta. Lainkohta antaa ainakin sanamuotonsa mukaan viranomaiselle mahdollisuuden muuttaa päätöstään myös asianosaisen vahingoksi ja ilman hänen suostumustaan, myös asiaan liittyvän uuden selvityksen perusteella. Kuten edellä luvussa 4 on osoitettu, ei lainkohta kuitenkaan tosiasiassa ole muun ohella uhkasakkolain soveltamisalan vuoksi sovellettavissa niin laajasti kuin sen sanamuoto antaisi ymmärtää. Lainkohdan kumoaminen olisi näistä syistä perusteltua.

[178] Ks. Lainsäädännön laadun kritiikistä *Tala* 2005, s. 225–227.

Uhkasakkolain mukaisissa asioissa kyse on hallinnollisista pakkokeinoista ja velvoittavista päätöksistä, joilla voi olla merkittäviä taloudellisia ja muitakin vaikutuksia velvoitetun oikeusasemaan. Siten näissä asioissa oikeusturvavelvoitteiden tulisi ennemmin olla korostuneita kuin alentuneita yleislainsäädäntöön verrattuna. Lisäksi erityisesti ympäristönkäyttöön liittyvissä hallintopakkoasioissa usein kysymykseen tuleva moniasianosaissuhde aiheuttaa omat ongelmallisuutensa päätöksen jälkikäteiselle muuttamiselle.

Uhkasakkolain 12 §:n 2 momentin kumoaminen aiheuttaisi tarpeen myös siihen viittaavan uhkasakkolain 24 §:n 1 momentin kumoamiselle.

Uhkasakon tuomitsemispäätöksen osalta uhkasakkolain 13 §:ssä on säädetty kahden vuoden vanhentumisajasta suhteessa asettamispäätökseen ja päävelvoitteen täyttämiseen. Pykälässä säädetty vanhentumisaika ei kuitenkaan koske uhkasakkolain esitöiden perusteella juoksevan uhkasakon lisäeriä. Kun hallinnolliset uhat on rajattu kokonaan vanhentumislain soveltamisalan ulkopuolelle, ei juoksevan uhkasakon lisäerillä siten ole laissa säänneltyä vanhentumisaikaa suhteessa asettamispäätökseen ja päävelvoitteeseen. Velvoitetun oikeusturvan vuoksi tällainen vanhentumisaika, tai vähintäänkin juoksevan uhkasakon enimmäismäärää koskeva sääntely, olisi syytä lisätä uhkasakkolakiin. Velvoitetun oikeusturvan parantamiseksi olisi perusteltua säätää myös siitä, että tilanteessa, jossa päävelvoite on täytetty tai jossa viranomainen muutoin arvioi, ettei perusteita hallinnollisen uhan täytäntöön panemiselle enää ole, velvoitettu voisi ainakin hakemuksesta saada päätöksen, jossa todetaan asetetun päävelvoitteen ja uhan lakkaaminen. Valituskelpoinen päätös tässä tilanteessa voisi olla tarpeen myös mahdollisten haitankärsijöiden näkökulmasta, mikäli päävelvoitteen täyttämisestä ja siitä seuraavasta uhan lakkaamisesta on erimielisyyttä.

Teettämis- ja keskeyttämisuhan täytäntöönpanotoimet ovat moninaisia, koska päävelvoitteen konkreettinen sisältö määräytyy sitä sääntelevän erityislain perusteella. Täytäntöönpanosta huolehtimista sääntelevän uhkasakkolain 16 §:n osalta on katsottava olevan kyse julkisesta hallintotehtävästä. Sen vuoksi täytäntöönpanotoimien kohteen oikeusturva tulisi turvata säännöstasolla siltä osin, kun on kyse julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi julkisen hallintotehtävän delegoinnin tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttyminen olisi tässä yhteydessä perusteltava. Lisäksi merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät täytäntöönpanotoimet olisi syytä rajata säännösperusteisesti vain viranomaisen suoritettaviksi. Näitä ovat ainakin ne täytäntöönpanotoimet, joiden toteuttamiseen tarvitaan poliisin antamaa virka-apua.

Uhkasakkolaissa on jonkin verran muutakin päällekkäistä ja poikkeavaa sääntelyä muuhun voimassa olevaan yleislainsäädäntöön nähden. Pääosin tämä johtuu siitä, että uhkasakkolaki on säädetty ennen tätä sen kanssa päällekkäistä yleislainsäädäntöä. Uhkasakkolain 21–23 §:n kumoaminen olisi perusteltua

hallintoprosessilakiin ja hallintolakiin liittyvien päällekkäisyyksien ja poikkeavuuksien vuoksi. Tämän seurauksena uhkasakkolain 13 §:n viittaus uhkasakkolain 22 §:ään tulisi myös kumota. Yleislain kanssa päällekkäinen sääntely on tarpeetonta ja sitä tulisi lainsäädännössä välttää.[179]

Uhkasakkolain 23 §:ssä säännellään päätöksen tiedoksiannosta osin päällekkäisesti ja osin eri tavalla kuin hallintolaissa. Uhkasakkolain 23 § on osin vanhentunut, eikä ole esitettävissä perusteita, joiden mukaan uhkasakkolain mukaisten päätösten tiedoksiannosta olisi nykyisin syytä säännellä erikseen ja eri tavalla kuin hallintoasioissa yleisesti sovellettavissa hallintolain tiedoksiantoa koskevissa säännöksissä.

Uhkasakkolain muutoksenhakua koskevan 24 §:n 2 ja 3 momentista johtuva uhkasakon asettamis- ja tuomitsemispäätösten muutoksenhaun eriyttäminen ei vaikuta kaikilta osin perustellulta silloin, kun sama viranomainen sekä tuomitsee uhkasakon maksettavaksi että asettaa uuden uhkasakon. Usein tilanteessa, jossa viranomainen tuomitsee aiemmin asetetun uhkasakon maksettavaksi, se asettaa samalla uuden päävelvoitteen ja uuden uhan, koska uhkasakon maksettavaksi tuomitsemiseen johtanut päävelvoite on tällöin edelleen ainakin osittain noudattamatta. Asettamis- ja tuomitsemispäätösten muutoksenhaussa on siten useimmiten ratkaistavana käytännössä lähes sama oikeuskysymys.[180] Muutoksenhaun eriytyminen näiden samanaikaisten tuomitsemis- ja uuden uhan asettamispäätösten osalta saattaa johtaa jopa keskenään ristiriitaisiin päätöksiin ja asiaosaisen kannalta kaksinkertaisen prosessaamisen riskiin kaksinkertaisine oikeudenkäyntimaksu- ja -kuluriskeineen. Linjakkuus ja samankaltaisuus puoltaisivat samanlaista muutoksenhakua näissä päätöksissä.

Muutoksenhaku on eriytetty, koska lainsäätäjä on pitänyt muun ohella perusteltuna, että tuomitsemispäätösten muutoksenhaku on viipymättä saatava tuomioistuimeen ilman oikaisuvaatimusvaihetta. Kuitenkin myös asettamispäätösten osalta lähtökohtana on se, että oikaisuvaatimusmenettelyä ei hallintopakkoasioissa käytettäisi. Joissakin yksittäisissä lainkohdissa uhkasakon asettamispäätöksen muutoksenhakua silti edeltää oikaisuvaatimusmenettely, mutta tämä on verraten harvinaista.

Oikeuskäytännössä on olemassa joitakin esimerkkejä hankaluuksista, joita muutoksenhaun eriytyminen aiheuttaa, mutta laajaa käytännön ongelmaa tässä ei ole ilmennyt. Lähtökohtaisesti muutoksenhaku ei eriydy säännösten muotoilusta huolimatta, koska käytännön oikeuselämässä tällaiset viranomaispäätökset

---

179 *Määttä, T. – Paso* 2019, s. 49; *Lainkirjoittajan opas*, jakso 12.2.1, Yleislakiin ei yleensä viitata.

180 Ks. esim. KHO 2022:5 (työturvallisuus), jonka resiitin mukaan alkuperäisen päätöksen tehnyt viranomainen oli valituksenalaisella päätöksellään velvoittanut X:n maksamaan aiemmin asetetun uhkasakon ja uuden sakon uhalla täyttämään *samat velvoitteet. (kurs. tässä)*

ja niihin liittyvät valitukset, joiden osalta uhkasakkolain sanamuoto aiheuttaisi kuvatun ongelman, ovat harvalukuisia. Kysymys on kuitenkin siitä, onko näissä tietyissä tilanteissa syytä korostaa muutoksenhaun yhtenäisyyttä ja sitä kautta saavutettavaa oikeusvarmuutta, vai tuomitsemispäätösten muutoksenhaun ohjautumista suoraan tuomioistuimeen kaikissa tilanteissa ilman oikaisuvaatimusvaihetta. Myös asianosaisnäkökulma prosessin kaksinkertaisen hoitamisen ja kaksinkertaisen oikeudenkäyntimaksu- ja -kuluriskin osalta on merkityksellinen.

Tietyissä erityislaeissa uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi on säädetty eri viranomaisen toimivaltaan kuuluvaksi kuin sen asettaminen. Näissä tilanteissa ei ole perusteltua noudattaa tuomitsemispäätöksen osalta päävelvoitteen mukaista muutoksenhakua siltä osin kuin se koskee toimivaltaista tuomioistuinta. Tämä johtaisi oikeusastesystematiikan vastaiseen muutoksenhakutiehen silloin, kun viranomaisen asettaman uhkasakon tuomitsee maksettavaksi tuomioistuin. Esimerkiksi hallinto-oikeuden päätöksestä valitettaisiin tällöin hallinto-oikeuteen tai markkinaoikeuden päätöksestä markkinaoikeuteen. Osittain tämä johtuu lainsäädännön laatimisen eriaikaisuudesta. Näissä tilanteissa riskiä kahdenkertaisesta prosessaamisesta ei voida välttää, mikäli myös uusi uhkasakko asetetaan, kun alkuperäisetkin uhkasakon asettamis- ja tuomitsemispäätökset tehdään eri viranomaisessa. Näiden erityislakien osalta olisi aiheellista harkita sääntelyn muuttamista uhkasakkolain 10 §:n 1 momentissa ilmaistun pääsäännön mukaiseksi siten, että uhkasakon tuomitsisi sen asettanut viranomainen muun viranomaisen tai tuomioistuimen sijaan, tai ainakin uhkasakkolain 24 §:n 3 momentin soveltamatta jättämisestä säätämistä.

Kaiken kaikkiaan uhkasakkolaissa on useita säännöksiä, jotka aiheuttavat joissakin soveltamistilanteissa tai suhteessa hallinnon yleislainsäädäntöön haasteita tai soveltamisongelmia. Tätä problematiikka korostaa erityisesti se, että uhkasakkolain soveltamistilanteissa uhkasakkolaissa säädettyjä erityisiä menettelysäännöksiä sovelletaan pääsääntöisesti vain tehosteen osalta, kun taas päävelvoitteeseen sovelletaan sitä sääntelevää erityislakia ja/tai hallinnon yleislakeja. Uhkasakkolain kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi mahdollisesti myös syytä pohtia, onko päävelvoitteeseen ja tehosteeseen sovellettavat menettelysäännökset jatkossakin tarkoituksenmukaista erottaa tällä tavoin, vai olisiko uhkasakkolain soveltamisala mahdollista määritellä toisin.

LÄHDELUETTELO

Virallislähteet

Perustuslakivaliokunta

PeVL 5/1997 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Suomen Pankista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 261/1996 vp)

PeVM 10/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp)

PeVL 4/2000 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä maakaasumarkkinalaiksi (HE 134/1999 vp)

PeVL 46/2001 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Maaseutuviraston perustamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 140/2001 vp)

PeVL 12/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulosottolain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 216/2001 vp)

PeVL 46/2002 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 115/2002 vp)

PeVL 33/2004 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä sairausvakuutuslaiksi (HE 50/2004 vp) ja hallituksen esityksestä sairausvakuutuslaiksi annetun hallituksen esityksen (HE 50/2004 vp) täydentämisestä (HE 164/2004 vp)

PeVL 19/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rajavartiolaitosta ja rajavyöhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 6/2005 vp)

PeVL 37/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä elintarvikelaiksi sekä laiksi terveydensuojelulain muuttamisesta (HE 53/2005 vp)

PeVL 55/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 167/2005 vp)

PeVL 45/2006 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 178/2006 vp)

PeVL 43/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä merityösopimuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 174/2010 vp)

PeVL 48/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 237/2010 vp)

PeVL 57/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp)

PeVL 32/2012 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 133/2012 vp)

PeVL 23/2013 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 79/2012 vp)

PeVL 5/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi mielenterveyslain muuttamisesta (HE 199/2013 vp)
PeVL 8/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta ja viestintämarkkinalain 2 §:n muuttamisesta (HE 54/2013 vp)
PeVL 22/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 22/2014 vp)
PeVL 23/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvatoimista valtioneuvostossa (HE 7/2013 vp)
PeVL 53/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vakuutusoikeuslain muuttamisesta (HE 114/2014 vp)
PeVL 55/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp)
PeVL 16/2016 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä (HE 26/2016 vp)
PeVL 35/2016 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta (HE 90/2016 vp)
PeVL 44/2016 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta sekä yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta (HE 103/2016 vp)
PeVL 29/2017 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi (HE 43/2017 vp)
PeVL 50/2018 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 29/2018 vp)
PeVL 15/2019 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 60 §:n sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 64 §:n muuttamisesta (HE 47/2019 vp)
PeVL 5/2021 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi asumisoikeusasunnoista sekä vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain muuttamisesta (HE 189/2020 vp)
PeVL 8/2021 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta (HE 210/2020 vp)
PeVL 33/2021 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi energian alkuperätakuista (HE 87/2021 vp)
PeVL 41/2022 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana (HE 130/2022 vp)
PeVL 92/2022 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 208/2022 vp)

PeVL 93/2022 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta (HE 267/2022 vp)

Hallintovaliokunta

HaVM 29/2002 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp)

HaVM 3/2010 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 226/2009 vp)

Lakivaliokunta

LaVM 9/1990 vp: Lakivaliokunnan mietintö n:o 9 hallituksen esityksen johdosta uhkasakkolaiksi (HE 63/1990 vp)

LaVM 26/2014 vp: Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp)

Maa- ja metsätalousvaliokunta

MmVM 19/2006 vp: Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 178/2006 vp)

MmVM 15/2013 vp: Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi metsätuhojen torjunnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 119/2013 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

StVM 14/2016 vp: Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tupakkalain 120 §:n muuttamisesta (HE 15/2016 vp)

Talousvaliokunta

TaVM 14/2021 vp: Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta (HE 210/2020 vp)

Ympäristövaliokunta

YmVL 29/2013 vp: Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi metsätuhojen torjunnasta ja eräiski siihen liittyviksi laeiksi (HE 119/2013 vp)

YmVM 27/2022 vp: Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 139/2022 vp)

Hallituksen esitykset

HE 63/1990 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uhkasakkolaiksi

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
HE 72/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta
HE 187/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle velan vanhentumista ja julkista haastetta koskevan lainsäädännön uudistamisesta
HE 79/2003 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön hallinnonalan lakien viittaussäännösten muuttamisesta viittauksiksi hallintolakiin
HE 226/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta
HE 277/2009 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi
HE 214/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
HE 230/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta
HE 15/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle tupakkalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 29/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 210/2020 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta
HE 76/2022 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
HE 130/2022 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi välttämättömän terveydenhuollon ja kotihoidon turvaamisesta työtaistelun aikana

Oikeus- ja laillisuusvalvontakäytäntö

Korkein oikeus

KKO 2011:17 (ään.)

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1986 A II 11
KHO 1996-A-23
KHO 2004:20
KHO 2004:83
KHO 2005:52
KHO 2007:2
KHO 2007:28
KHO 2008:86
KHO 2009:63
KHO 2009:91
KHO 2014:70
KHO 2015:22
KHO 2015:23
KHO 2016:30

KHO 2016:91
KHO 2016:96
KHO 2019:27
KHO 2020:21
KHO 2021:43
KHO 2021:76
KHO 2021:133
KHO 2021:142
KHO 2022:5
KHO 2022:42
KHO 2023:34
KHO 12.6.2001 t. 1418 (LRS)
KHO 9.11.2005 t. 2900 (LRS)
KHO 19.4.2012 t. 933 (LRS)
KHO 20.8.2012 t. 2192 (LRS)
KHO 19.6.2018 t. 2955 (LRS)
KHO 19.11.2018 t. 5331 (LRS)
KHO 5.11.2019 t. 5190 (LRS)
KHO 28.4.2005 t. 1006 (muu päätös)
KHO 6.5.2016 t. 1939 (muu päätös)
KHO 22.6.2017 t. 2990 (muu päätös)
KHO 21.3.2018 t. 1384 (muu päätös)
KHO 28.5.2021/352 (muu päätös)
KHO H3203/2022, 8.11.2022 (muu päätös)

Hallinto-oikeudet

Helsingin HaO 9.6.2021 H2910/2021
Hämeenlinnan HaO 28.5.2019 19/0612/2 (ään.)
Turun HaO 20.3.2015/0076/1

Eduskunnan oikeusasiamies

EOA 9.6.2006 eoak 785/2004
EOA 19.5.2014 2020/4/02

Oikeuskirjallisuus ja muut lähteet

Oikeuskirjallisuus

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä. Helsinki 1982.

Aarnio, Aulis: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa *Häyhä, Juha (toim.)*: Minun metodini. Porvoo 1997, s. 35–56.

Aer, Janne: Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa. Jyväskylä 2000.

Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaalioikeuteen. Hämeenlinna 2011.

Ellilä, Kalevi: Uhkasakko kunnan sosiaali- ja terveyspalvelujen tehosteena. Edilex 2012. [www.edilex.fi/artikkelit/8872.pdf]

Ellilä, Tauno: Täytäntöönpanokeinoista hallinnon alalla. Voimassa olevan oikeuden järjestelyjä sekä lainuudistuksellisia probleemeja hallinto- ja prosessioikeuden yhtymäkohdilta. Porvoo 1952.

Halila, Leena: Access to court ja valituskiellon käyttöedellytykset kansallisessa hallintoprosessissa. Teoksessa *Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.)*: Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Jyväskylä 2004, s. 49–59.

Halila, Leena: Valituslupa hallintolainkäytössä – järjestelmän taustaa ja tulevaisuuden suuntaviivoja. Defensor Legis 6/2013, s. 967–984.

Halila, Leena – Aer, Janne: Oikaisumenettely hallinnossa. Helsinki 2011.

Hautamäki, Veli-Pekka: Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta. Oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa. Jyväskylä 2002.

Hepola, Matti: Oikeusvoimaopin transformaatio. Siviiiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta. Helsinki 2005.

Hoffrén, Mia: Kollisionratkaisunormien kollisio: kiinteistön luovutus ja vuokrasopimuksen sitovuus. Lakimies 2/2015, s. 196–221.

Husa, Jaakko – Pohjalainen, Teuvo: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. 4. uudistettu painos. Viro 2014.

Kangasmaa, Sinikka: Hallintopakkoasian käsittelyn ja relaatioiden peruskysymyksiä. Ympäristöjuridiikka 3–4/2019, s. 30–51.

Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki 2008.

Koivisto, Ida: Hyvän hallinnon muunnelmat. Julkisoikeudellinen tutkimus. Sastamala 2011.

Koivuluoma, Anu – Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti: Hallintolainkäyttö. 2. uudistettu painos. Liettua 2020. (Koivuluoma ym. 2020)

Kulla, Heikki: Menettelyvirheen vaikutuksista. Teoksessa *Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.)*: Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Jyväskylä 2004, s. 167–177.

Kulla, Heikki – Salminen, Janne: Hallintomenettelyn perusteet. 11. uudistettu painos. Liettua 2021.

Kuusiniemi, Kari: Domstolarna och experterna: Hur trygga sakkunskapen i miljömål? I *Gipperth, Lena – Zetterberg, Charlotta (red.)*: Miljörättsliga perspektiv och tankevändor. Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek. Iustus 2013, s. 319–333.

Kuusiniemi, Kari (toim.) – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Seppälä, Mika – Siitari, Eija: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Porvoo 2015.

Kuusiniemi, Kari: Hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen roolit – harkintavalta, erityisasiantuntemus, valituslupajärjestelmä. Teoksessa *Kuusiniemi, Kari – Suviranta, Outi – Viljanen, Veli-Pekka (toim.)*: Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020. Helsinki 2020, s. 187–209.

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Laakso, Seppo: Lainopin teoreettiset lähtökohdat. Tampere 2012.

Lagerspetz, Eerik: Oikeusvaltion itsepuolustus ja itsetuho. Teoksessa *Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.)*: Oikeusvaltio. Vantaa 2002, s. 39–60.

Länsineva, Pekka – Koillinen, Mikael: Julkinen hallintotehtävä, elinkeinon harjoittamisen vapaus ja luotsaustoiminta. Teoksessa *Anttila, Erno – Koillinen, Mikael (toim.)*: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Porvoo 2010, s. 443–475.

Myöhänen, Sami: Hallintoprosessuaalista väliaikaista oikeusturvaa koskevan sääntelyn irtaantuminen siviiliprosessuaalisista turvaamistoimista ja tarve ennakolliselle oikeusturvalle hallintolainkäytössä. Lakimies 3–4 /2021, s. 497–527.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 4. laitos. Helsinki 2003.

Mäenpää, Olli: Hallintoprosessin funktiot. Teoksessa *Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.)*: Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Jyväskylä 2004, s. 217–237.

Mäenpää, Olli: Moderni hallintoprosessi. Teoksessa *Anttila, Erno – Koillinen, Mikael (toim.)*: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Porvoo 2010, s. 213–231.

Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus. Liettua 2017.

Mäenpää, Olli: Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Hallintoprosessioikeuden perusteet. Liettua 2019.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 6. uudistettu painos. Keuruu 2021.

Määttä, Kalle: Uhkasakkolaki pähkinänkuoressa. Edilex 2017. [www.edilex.fi/artikkelit/18161.pdf]

Määttä, Kalle: Uhkasakko sekä teettämis- ja keskeyttämisuhka – uhkasakkolain välilliset hallintopakkokeinot. Keuruu 2021. (Määttä, K. 2021a.)

Määttä, Kalle: Metsätuholaki pähkinänkuoressa. Edilex 2021/29. (Määttä, K. 2021b.) [www.edilex.fi/artikkelit/23066.pdf]

Määttä, Kalle: Metsälaki pähkinänkuoressa. Edilex 2021/21. (Määttä, K. 2021c.) [www.edilex.fi/artikkelit/22885.pdf]

Määttä, Tapio: Säädösten välisiä suhteita määrittävät linkkisäännökset vahingonkorvausoikeudessa ja lunastuslainsäädännössä. Teoksessa *Hakkola, Esa – Kaisto, Janne (toim.)*: Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita. Juhlakirja Jarno Tepora 60 vuotta. Helsinki 2007, s. 323–355.

Määttä, Tapio: Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomarinideologiassa. Teoksessa *Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.)*: Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhlakirja. Jyväskylä 2011, s. 205–226.

Määttä, Tapio: Lakien väliset suhteet oikeudellisen ratkaisun teorian haasteena: ristiriita-ajattelusta yhteensovittamismalliin. Lakimies 2/2013, s. 171–191.

Määttä, Tapio: Yleislain kunnioittamisen periaate lainvalmistelussa ja laintulkinnassa. Teoksessa *Keinänen, Anssi – Kukkonen, Reima – Kilpeläinen, Mia* (toim): Oikeustieteiden moniottelija – Matti Tolvanen 60 vuotta. Keuruu 2015, s. 309–329.

Määttä, Tapio – Paso, Mirjami: Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsinki 2019.

Nieminen-Finne, Hanna: Asiantuntija tuomarina. Tekniikan ja luonnontieteiden alan hallinto-oikeustuomarit ympäristönsuojeluasioissa. Helsinki 2020.

Niemivuo, Matti: Lain kirjain. Lakitekniikka ja lakikieli. Helsinki 2008.

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. 2. uudistettu laitos. Juva 2010.

Nurmi, Pekka: Sääntelytarkkuus lainvalmistelun haasteena. Teoksessa *Tala, Jyrki (toim.)*: Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010, s. 1–12.

Nyholm, Elina: Ympäristönsuojelulain 85 §:n mukaisten valvonnallisten määräysten soveltamisalasta. Teoksessa *Määttä, Tapio – Kumpula, Anne – Kokko, Kai – Sairinen, Rauno – Similä, Jukka (toim.)*: Ympäristöpolitiikan ja –oikeuden vuosikirja VI. Joensuu 2013, s. 259–361. (Nyholm 2013a.)

Nyholm, Elina: Ympäristönsuojelulain mukaisen välillisen hallintopakon soveltamisalasta. Teoksessa *Pönkä, Ville – Kozlowska-Rautiainen, Daria (toim.)*: Business Law Forum 2013. Vantaa 2013, s. 299–395. (Nyholm 2013b.)

Nyholm, Elina: Jälkivalvonta ympäristönsuojelulaissa. Tutkimus ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen rajautumisesta. Turku 2015.

Peczenik, Aleksander: Juridikens metodproblem. Rättskällelära och lagtolkning. Stockholm 1980.

Peczenik, Aleksander – Aarnio, Aulis – Bergholtz, Gunnar: Juridisk argumentation – en lärobok i allmän rättslära. Lund 1990.

Pohjolainen, Teuvo: Valituslupa hallintolainkäytössä. Teoksessa *Koivisto, Ida – Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi (toim.)*: Avoin, tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Helsinki 2010, s. 273–283.

Pärnänen, Sinikka: Vesistön ennallistaminen uiton jälkeen. Sastamala 2012.

Romppanen, Seita: Hallintopakko ympäristönsuojelussa – havaintoja ympäristönsuojeluviranomaisten ratkaisukäytännöstä. Teoksessa *Määttä, Tapio – Kumpula, Anne – Kokko, Kai – Sairinen, Rauno – Similä, Jukka (toim.)*: Ympäristöpolitiikan ja –oikeuden vuosikirja 2008. Joensuu 2008, s. 307–358.

Romppanen, Seita: KKO 2011:17 (ään.) – Hallintopakkoasiassa maksettavaksi tuomitun uhkasakon ja rikosoikeudellisen rangaistuksen suhde. Lakimies 5/2011, s. 1037–1046.

Saloheimo, Jorma: Hallintopakosta työsuojelun valvonnassa. Tutkimus työsuojeluviranomaisten toimivallasta työsuojelun valvontalain 15 §:n mukaan. Vammala 1987.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2. uudistettu painos. Hämeenlinna 2011.

Savola, Pekka: Valitusluvasta ja yksilöllisen oikeusturvan toteutumisesta hallintoprosessissa. Lakimies 2/2022, s. 341–367.

Suviranta, Outi: Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvalta. Defensor Legis 2/2005, s. 231–247.

Suviranta, Outi: Julkinen hallinto valmistelu- ja kehittämistehtävissä ja perustuslaki. Teoksessa *Letto-Vanamo, Pia – Mäenpää, Olli – Ojanen, Tuomas (toim.)*: Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009. Jyväskylä 2009, s. 309–317.

Suviranta, Outi: Hallintotoiminnan tuomioistuinvalvonta – ja sukulaiskäsitteitä. Teoksessa *Anttila, Erno – Koillinen, Mikael (toim.)*: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Porvoo 2010, s. 297–308.

Tala, Jyrki: Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki 2005.

Tala, Jyrki: Sääntelytarkkuus lainlaadinnan ongelmana. Teoksessa *Tala, Jyrki (toim.)*: Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010, s. 91–122.

Tarukannel, Veijo: Hallintolainkäyttö oikeusvaltiossa. Teoksessa *Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.)*: Oikeusvaltio. Vantaa 2002, s. 61–105.

Tarukannel, Veijo: Luottamuksensuojalla on hallinnossa tilannesidonnaista oikeudellista merkitystä. Teoksessa *Anttila, Erno – Koillinen, Mikael (toim.)*: Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Porvoo 2010, s. 131–148.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi. Vantaa 2003.

Tolonen, Juha: Oikeusvaltio ja oikeustiede. Teoksessa *Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.)*: Oikeusvaltio. Vantaa 2002, s. 27–38.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. 5. uudistettu painos. Liettua 2016.

Vihervuori, Pekka: Maa-ainesten ottaminen ja suojelu. Jyväskylä 1989.

Vihervuori, Pekka: Kirja-arvostelu teoksesta Kai Kokko: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Lakimies 1/2004, s. 147–158. (Vihervuori 2004a.)

Vihervuori, Pekka: Totuudesta hallintolainkäytössä. Teoksessa *Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.)*: Juhlakirja Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004. Jyväskylä 2004, s. 494–510. (Vihervuori 2004b.)

Vihervuori, Pekka: Muuttuva hallintopakko. Teoksessa *Koivisto, Ida – Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi (toim.)*: Avoin, tehokas ja riippumaton: Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Helsinki 2010, s. 303–324.

Vihervuori, Pekka: Ajatuksia hallintoprosessin asianosaisrakenteesta. Teoksessa *Helenelund, Jan-Erik – Luoto, Ilpo – Mäntylä, Niina – Siikavirta, Kristian (toim.)*: Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Offentligt – privat; i hurudana strukturer? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Vaasa 2012, s. 164–178.

Viljanen, Veli-Pekka: Hallintolainkäytön valituslupajärjestelmä perustuslain näkökulmasta. Teoksessa *Kuusiniemi, Kari – Suviranta, Outi – Viljanen, Veli-Pekka (toim.)*: Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020. Helsinki 2020, s. 417–433.

Vilkkonen, Eero: Hallintolainkäyttö I. Helsinki 1976.

Virolainen, Jyrki: Lainkäyttö. Oikeudenkäynnin perusteet ja lainkäyttöelimet siviili- ja rikosprosessissa. Jyväskylä 1995.

Virolainen, Jyrki: Tuomioistuinten julkisuuskuvasta. Teoksessa *Aarto, Markus – Vartiainen, Markku (toim.)*: Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlakirja. Helsinki 2008, s. 343–363.

Wikström, Kauko: Vero-oikeudellisen tutkimuksen erityispiirteitä. Teoksessa *Häyhä, Juha (toim.):* Minun metodini. Porvoo 1997, s. 330–338.

Viranomaistoiminnan ohjeet ja oppaat

Kuntaliiton opas: Hallintopakko-ohje maankäyttö- ja rakennuslain mukaisiin asioihin. [www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/hallintopakko-ohje/uhkasakon-tuomitseminen] (2.4.2023)

Lainkirjoittajan opas. [http://lainkirjoittaja.finlex.fi/] (12.4.2023)

Linnove, Elina (toim.): Ympäristönsuojelulainsäädännön laillisuusvalvontaopas 2014. Ympäristöhallinnon ohjeita 9/2014. Helsinki 2014.

Pennanen, Jaana (toim.): Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta – erityisesti ympäristönsuojelulain näkökulmasta. Suomen ympäristö 11/2006. Helsinki 2006.

Minna Pappila – Paula Leskinen – Veera Salokannel

EKOLOGISTEN KOMPENSAATIOIDEN JA LIEVENTÄMISHIERARKIAN ROOLI ALUEIDEN KÄYTÖN SUUNNITTELUSSA

Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XVI 2023, s. 168–213

Ekologisten kompensaatioiden ja lieventämishierarkian rooli alueiden käytön suunnittelussa[1]

The Role of Biodiversity Offsetting and Mitigation Hierarchy in Land Use Planning

Minna Pappila – Paula Leskinen – Veera Salokannel

Asiasanat: ekologinen kompensaatio, lieventämishierarkia, kaavoitus, hyvityspankki
Keywords: biodiversity offsetting, mitigation hierarchy, land use planning, habitat bank

TIIVISTELMÄ

Luontokato on globaali ongelma, jonka ratkomiseen tarvitaan kaikkia toimijoita ja laajaa keinovalikoimaa. Ekologiset kompensaatiot on osana lieventämishierarkiaa esitetty eräänä keinona ehkäistä luontokatoa. Lieventämishierarkian soveltaminen erityisesti osana maankäytön suunnittelua on keskeistä, sillä kaavoitus tarkastelee maankäyttöä kokonaisvaltaisesti niin rakentamisen kuin luonnonarvojen osalta. Kaavoituksen avulla kyetään tarkastelemaan kokonaisvaltaisesti tärkeitä viheralueita sekä niiden välisiä yhteyksiä ja samalla optimoimaan luonnonarvoja parantavia toimia. Lieventämishierarkiaa ei kuitenkaan ole tarvittavalla tavalla integroitu maankäytön suunnittelujärjestelmää koskevaan sääntelyyn. Uuden luonnonsuojelulain myötä ekologiset kompensaatiot mahdollistavat uudenlaisen tavan edistää luonnon kokonaisheikentymättömyystavoitetta. Artikkelissa käydään läpi maankäytön suunnittelun kannalta keskeisen sääntelyn tilaa lieventämishierarkian ja ekologisten kompensaatioiden osalta sekä tarkastellaan kunnan roolia hyvitysten tuottajana ja hyvityspankkitoimijana. Johtopäätöksenä korostetaan tarvetta integroida luontokadon hillintä ja koko lieventämishierarkia nykyistä paremmin osaksi maankäytön suunnittelua ja sen sääntelyä. Lisäksi olisi tärkeää siirtyä pistemäisestä luonnonarvojen suojelusta kohti kokonaisvaltaisempaa luonnonarvojen turvaamista.

[1] Kirjoittajat kiittävät strategisen tutkimuksen neuvostoa rahoituksesta sekä arvioitsijoita erinomaisista kommenteista. Artikkeli on osa Ekologinen kompensaatio oikeudenmukaisessa siirtymässä kohti luonnon kokonaisheikentymättömyyttä eli BOOST-tutkimushanketta (ks. https://boostbiodiversityoffsets.fi). Tutkimusta rahoittaa strategisen tutkimuksen neuvosto, joka toimii Suomen Akatemian yhteydessä. (Päätökset nro 345267 ja 345710.) Lisäksi kiitokset kaavakatsauksen teosta kesäharjoittelijana vuonna 2020 Turun yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa toimineelle Venla Mathleinille. Artikkelikäsikirjoituksen alkuvaiheessa saamistamme kilpailuoikeudellisista neuvoista kiitämme professori Antti Ainetta Turun yliopistosta.

SISÄLLYS

1 KOMPENSAATIOT TULEVAT – ONKO KAAVOITUSJÄRJESTELMÄMME VALMIS? 171
1.1 Taustaa 171
1.2 Artikkelin tavoite ja rakenne 173

2 LIEVENTÄMISHIERARKIA ALUEIDEN KÄYTÖN SUUNNITTELUSSA JA SEN SÄÄNTELYSSÄ..... 174
2.1 Lieventämishierarkia ja alueiden käytön suunnittelun tavoitteet sekä sisältövaatimukset 174
2.2 Kompensaatioiden ja muun lieventämishierarkian toteuttaminen kaavamääräyksin 181
2.3 Lieventämishierarkia ja kaavojen vaikutusten arviointi 184

3 KANSAINVÄLISEN JA EU-SÄÄNTELYN VAIKUTUS LIEVENTÄMISHIERARKIAN HUOMIOIMISEEN KAAVOITUKSESSA..... 186
3.1 Kansainväliset ja EU-tavoitteet..... 186
3.2 SOVA-direktiivin vaikutus lieventämishierarkian huomioimiseen kaavoituksessa 188

4 LUONNONSUOJELULAIN VAIKUTUS LIEVENTÄMISHIERARKIAN JA KOMPENSAATIOIDEN KÄYTTÖÖN KAAVOITUKSESSA..... 191
4.1 Ekologinen kompensaatio luonnonsuojelulaissa..... 191
4.2 Kompensaatiot osana maankäytön suunnittelua..... 193
4.3 Kompensaatioalueita koskevat kaavamääräykset 194
4.4 Lisäisyyden vaatimus ja sen vaikutus ekologisten kompensaatioiden käyttöön kaavoituksessa..... 195

5 HYVITYSPANKKITOIMINTA JA KILPAILUNEUTRALITEETTI.. 197
5.1 Mitä hyvityspankki tarkoittaa..... 197
5.2 Kunnan hyvitystoiminta ja kilpailuneutraliteetti..... 199

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELUA 202

LÄHTEET 205

LYHENTEET..... 213

1 KOMPENSAATIOT TULEVAT – ONKO KAAVOITUSJÄRJESTELMÄMME VALMIS?

1.1 Taustaa

Luontokadon pysäyttäminen on ollut globaali, EU-tasoinen ja kansallinen tavoite jo pitkään. Uusimmissa sitoumuksissa, kuten YK:n biodiversiteettikehyksessä[2], EU:n biodiversiteettistrategiassa[3] ja ennallistamisasetusehdotuksessa[4] on korostettu sitä, että luonnon monimuotoisuuden turvaaminen vaatii luonnonsuojelun ja luonnonvarojen käytön sääntelyn ohella myös aktiivisten luonnonarvojen parantamistoimien käyttöönottoa.[5]

Lajien ja luontotyyppien uhanalaisuusarvioiden mukaan arvioiduista lajeista joka yhdeksäs ja luontotyypeistä noin puolet on koko maassa uhanalaisia. Etelä-Suomessa uhanalaisten luontotyyppien osuus on tätäkin suurempi. Suurin syy lajien uhanalaistumiseen on sopivien elinympäristöjen väheneminen ja niiden laadun heikkeneminen. Elinympäristöjen tilan heikkenemisen syitä ovat ennen kaikkea metsien uudistamis- ja hoitotoimet, ojitus, peltojen raivaus, rakentaminen sekä vesistöjen rehevöityminen.[6]

Tavoitteista ja jo tehdyistä toimista huolimatta uhanalaistuminen ei ole pysähtynyt. Luontokato on ilmastonmuutoksen ohella merkittävä ongelma, jonka ratkomiseen tarvitaan kaikkia toimijoita sekä laajaa keinovalikoimaa. Ekologiset kompensaatiot osana lieventämishierarkiaa on esitetty yhtenä keinona pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä.[7] Ekologinen kompensaatio tarkoittaa, että toiminnasta elinympäristölle aiheutuvat luontohaitat hyvitetään parantamalla elinympäristön tilaa toisaalla.[8] Maailmassa, jossa kaikkea luontohaittoja aiheuttavaa toimintaa, kuten rakentamista, on mahdotonta täysin lopettaa, voi ekologinen kompensaatio tarjota keinon hyvittää ihmistoiminnan aiheuttamia haittoja.

---

2 Decision adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity (CBD), Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, CBD/COP/DEC/15/4, 19 December 2022.

3 *Komissio* 2020, s. 8–14.

4 *Komissio* 2022, *Euroopan parlamentti* 2023.

5 Suomessa on jo 1980-luvulta lähtien ennallistettu soita ja metsiä erityisesti suojelualueilla Metsähallituksen Luontopalvelujen toimesta. Ks. *Metsähallitus*, kohta Ennallistaminen ja luonnonhoito Metsähallituksessa. Suojelualueiden ulkopuolellakin on toteutettu ennallistamis- ja luonnonhoitohankkeita esimerkiksi kestävän metsätalouden tukien avulla, mutta yksityismailla niistä ei ole vielä tullut valtavirtaa.

6 *Kontula – Raunio* 2018; *Hyvärinen ym.* 2019.

7 *Suvantola ym.* 2018, s. 8–9.

8 *Moilanen – Kotiaho* 2017, s. 12. Ks. tarkemmin ekologisen kompensaation toteuttamisen kriteereistä myös *BBOP* 2018; *IUCN* 2016.

Lieventämishierarkian osana ekologiseen kompensaatioon tulisi turvautua vasta välttämis- ja lieventämistoimien jälkeen; ennen kompensaatiota tulisi ensin pyrkiä välttämään ja minimoimaan sekä jossain tilanteessa myös ennallistamaan haittoja heikennetyllä kohteella.[9] Jokaisen portaan myötä lisääntyvät myös toimiin liittyvät epävarmuustekijät, minkä vuoksi lieventämishierarkia toteuttaa varovaisuusperiaatetta.[10] Lieventämishierarkian tulisi tästä syystä ohjata päätöksentekoa sekä suunnittelua. Hierarkian käytännön toteutuksesta on kuitenkin vaihtelevia kokemuksia. Esimerkiksi luontohaittojen välttäminen on saatettu joko jättää huomiotta, ymmärtää väärin tai toteuttaa huonosti.[11]

Julkiseen keskusteluun kompensaatiot ovat nousseet ennen kaikkea uuden luonnonsuojelulain (9/2023, LSL) säätämisen myötä.[12] Luonnonsuojelulain mukaisina vapaaehtoisina ekologisina kompensaatioina tehtävien ennallistamistoimien avulla pyritään hankekohtaiseen kokonaisheikentymättömyyteen eli heikennettävien luonnonarvojen täysimääräiseen hyvittämiseen hyvitystoimin.[13] LSL ainoastaan asettaa säännöt kompensaatioiden ekologisesti uskottavalle toteuttamiselle, mutta ei määrää missä tilanteissa niitä tulisi käyttää. Kompensaatioita voidaankin toimijoiden niin halutessa toteuttaa monenlaisten hankkeiden, kuten yksittäisten rakennushankkeiden sekä laajempien kaavoitus-, tie- ja kaivoshankkeiden, yhteydessä.

Kokemuksia ekologisten kompensaatioiden käyttöönotosta osana maankäytön suunnittelua on jo muualta. Esimerkiksi Saksassa maankäytön suunnitteluun liittyy kompensaatiovelvollisuus.[14] Kaavoitus on keskeinen toimintojen sijoittumista ohjaava instrumentti ja siksi alueiden käytön suunnittelulla onkin keskeinen rooli luontokadon pysäyttämisessä. Kaavoja varten haettuihin LSL:n mukaisiin poikkeuslupiin on jo aiemmin liitetty haittojen lieventämistä

---

9 Yleisin tilanne on se, että ennallistamistoimet voidaan tehdä vasta toiminnan päätyttyä; kaivostoiminnan tai turpeenoton loputtua. Tämän vuoksi vältä – lievennä – kompensoi – ennallista on realistisin kuvaus lieventämishierarkiasta, vaikka usein ennallistaminen sijoitetaan ennen kompensointia. Kompensaatioon sisältyvät hyvitystoimet tulisi aina tehdä ennen heikentävän toiminnan aloittamista. *Moilanen – Kotiaho* 2017, s. 12.

10 Ks. lisää *Pappila* 2017. Lieventämishierarkiaa osittain vastaava on jätelain (646/2011) 9 §:n yleinen velvollisuus noudattaa etusijajärjestystä ja ympäristönsuojelulain (527/2014) 7 §:n mukainen velvollisuus ehkäistä ja rajoittaa ympäristön pilaantumista. Ennallistamis- ja kompensaatiovelvollisuus näistä puuttuvat. Ks. myös *Suvantola ym.* 2018, s. 24.

11 Ks. esim. *Villarroya ym.* 2014; *Hanson – Olsson* 2023.

12 Alun perin ekologisia kompensaatioita ehdotettiin pakollisiksi poikettaessa LSL:n suojelusäännöksistä, mutta lopulta lakiin otettiin mukaan vain vapaaehtoiset kompensaatiot. LSL:in sisältyy edelleen myös Natura 2000 -alueiden suojelusta poikkeamiseen liittyvä kompensaatiovelvoite (LSL 39 §).

13 Mikäli haittoja ei hyvitetä täysimääräisesti, on kompensaation sijaan kyse muusta positiivisesta luontoteosta.

14 Ks. lisää esim. *Tucker ym.* 2013; *Suvantola ym.* 2018.

ja osittaista haittojen hyvittämistä koskevia lupaehtoja.[15] Niissä luontohaittoja ei yleensä ole hyvitetty täysimääräisesti, joten varsinaisista kompensaatioista ei niiden kohdalla voida puhua.

Kiinnostus kompensaatioiden ja muiden luontotekojen toteuttamiseen kaavoituksen yhteydessä on kasvamassa Suomessa ja ekologisia kompensaatioita onkin jo alettu tarkastella laajemmin osana kuntien kaavoitusta ja kaavoituksen perusteella toteutettavia maankäytön muutoksia.[16] Ekologisia kompensaatioita ja lieventämishierarkiaa ei ole kuitenkaan järjestelmällisesti implementoitu osaksi maankäyttö- ja rakennuslakia sekä maankäytön suunnittelujärjestelmää. Ympäristöllisten haittojen välttämisvelvollisuus sekä minimointivelvollisuus ovat sen sijaan jo pitkään olleet ympäristöoikeudellisia periaatteita, joita on konkretisoitu eri ympäristölakien säännöksin, kuten myös maankäyttö- ja rakennuslain keinovalikoimin.

Vapaaehtoisia ekologisia kompensaatioita voidaan soveltaa joko yksittäisen hankkeen luontohaittojen hyvittämiseen hankkeesta vastaavan toimesta tai kompensaatioiden tarve voidaan arvioida jo yleis- tai asemakaavoituksen yhteydessä, jolloin kunta voi toteuttaa hyvityksiä ennen rakentamiseen ryhtymistä, tai ennen kuin kaavan mukaisesti ryhdytään toimintaan, joka aiheuttaa luonnonarvojen heikentymistä.[17] Luontohaittojen välttämis- ja lieventämiskeinoja tulisi joka tapauksessa tarkastella ja toteuttaa ennen kuin päädytään kompensoimaan haittoja. Tätä taustaa vasten tarkastelemme sitä, kuinka lieventämishierarkia sekä sen viimeinen porras ekologiset kompensaatiot voidaan integroida paremmin osaksi maankäytön suunnittelua ja alueidenkäyttölakia (752/2023).[18]

1.2 Artikkelin tavoite ja rakenne

Tässä artikkelissa arvioimme, miten nykyinen maankäytön suunnittelujärjestelmä tukee lieventämishierarkian noudattamista ja ehdotamme suuntaviivoja sille, miten se voitaisiin nykyistä paremmin integroida osaksi kaavoitusta ja

---

15 *Suvantola ym.* 2018.

16 Esimerkiksi Lahdessa ja Jyväskylässä on pilotoitu ekologisten kompensaatioiden toteuttamista. Kiinnostuneita kuntia on ollut mukana tutkimushankkeissa, kuten BOOST for Biodiversity offsetting -hankkeessa (https://boostbiodiversityoffsets.fi/) sekä Suomen ympäristökeskuksen Ekologisen kompensaation pilotointi -hankkeessa (*Suomen ympäristökeskus*, kohta Ekologisen kompensaation pilotointi), joissa myös tämän artikkelin kirjoittajia on mukana. Ks. myös *Hiedanpää ym.* 2021; *Hohti ym.* 2022.

17 *Hohti ym.* 2022.

18 Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999, MRL) on 1.1.2025 alkaen alueidenkäyttölaki (752/2023). Rakentamista koskeva osuus on 1.1.2025 alkaen uudessa rakentamislaissa (751/2023). Ks. myös *HE 139/2022* vp.

maankäytön suunnittelun sääntelyä. Erityisesti tarkastelemme luonnonsuojelulaissa säänneltyjä vapaaehtoisia ekologisia kompensaatioita ja niiden kytköksiä kaavoitukseen.[19] Lisäksi tarkastelemme artikkelissa kansainvälisen ja EU-sääntelyn vaikutuksia maankäytön suunnitteluun kompensaatioiden ja lieventämishierarkian näkökulmasta, kuten sitä, miten SOVA-direktiivin (2001/42/EY)[20] vaatimus selvittää kompensaatiomahdollisuuksia osana suunnitelmia – mukaan lukien kaavoitusta – vaikuttaisi maankäytön suunnittelua koskevaan sääntelyyn, jos se implementoitaisiin tehokkaammin lainsäädäntöömme.

Artikkelin luvussa 2 käsittelemme sitä, miten lieventämishierarkia ja hierarkian viimeinen porras ekologiset kompensaatiot näkyvät tällä hetkellä alueiden käytön suunnittelussa ja sitä koskevassa sääntelyssä. Tämän jälkeen luvussa 3 tarkastelemme kansainvälisestä ja EU-sääntelystä kumpuavia velvoitteita lieventämishierarkian ja ekologisten kompensaatioiden käyttöön alueiden käytön suunnittelussa. Luvussa 4 tarkastelemme tarkemmin uuden luonnonsuojelulain ja erityisesti siinä esitetyn uuden ekologisia kompensaatioita koskevan sääntelyn merkitystä ja vaikutusta alueiden käytön suunnitteluun. Lisäksi luvussa 5 käsittelemme sitä, miten kunnat voisivat hyvityspankkien avulla helpottaa kompensaatioiden toteuttamista ja mitä rajoituksia hyvityspankkien käyttöön saattaa liittyä. Lopuksi esitämme johtopäätöksiä siitä, kuinka lieventämishierarkia ja ekologinen kompensaatio voitaisiin paremmin integroida alueiden käytön suunnittelua koskevaan sääntelyyn.

2 LIEVENTÄMISHIERARKIA ALUEIDEN KÄYTÖN SUUNNITTELUSSA JA SEN SÄÄNTELYSSÄ

2.1 Lieventämishierarkia ja alueiden käytön suunnittelun tavoitteet sekä sisältövaatimukset

Lieventämishierarkian noudattaminen on kansainvälisesti nähty tärkeäksi osaksi luonnon monimuotoisuuden kokonaisheikentymättömyystavoitteen saavuttamista, minkä vuoksi tätä hierarkiaa tulisi aina noudattaa ennen kompensaatioon

[19] Tässä artikkelissa ei siten käsitellä tarkemmin Natura 2000 -alueiden suojelusta poikkeamiseen liittyvää kompensaatiovelvoitetta (LSL 39 §).

[20] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (EYVL L 197, 21.7.2001, s. 30–37).

ryhtymistä.[21] Lieventämishierarkiaa ei kuitenkaan määritellä eikä velvoiteta noudattamaan maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999, MRL). Selvimmin lieventämishierarkia on määritelty LSL 3 §:ssä, jossa lieventämishierarkian noudattaminen kuvataan osaksi kompensaatioiden toteuttamista.[22] Lieventämishierarkian noudattamista ei kuitenkaan LSL 11 luvussa suoraan aseteta edellytykseksi ekologisen kompensaation hyväksyttävälle toteuttamiselle. Mikäli kompensaatio liittyy tilanteeseen, jossa luonnonarvojen heikentämistoimeen tarvitaan LSL:n mukainen poikkeuslupa lajin tai luontotyypin suojelusta, tulee välttämis- ja lieventämiskeinojen käyttömahdollisuutta arvioida osana poikkeuslupaharkintaa (LSL 66 ja 83 §). Lieventämishierarkiaa tulee noudattaa myös osana Natura 2000 -aluetta koskevaa poikkeuslupaharkintaa (LSL 39.2 §) ja hierarkian mukaisia toimenpiteitä tulee myös tarpeellisella tavalla esittää ja pohtia osana YVA- ja SOVA-arviointeja.[23]

Lieventämishierarkian mukaan tulee ensisijaisesti *välttää* haittojen syntymistä ja toissijaisesti *lieventää* niitä. Mikäli haittoja kaikesta huolimatta syntyy, jäljelle jäävät luontohaitat *kompensoidaan* toisaalla tehtävien hyvitystoimien avulla. *Ennallistamisen* paikka hierarkiassa vaihtelee.[24] Se voidaan tehdä joko heti lyhytkestoisen hankkeen päätyttyä – esimerkiksi putkien maahan kaivamisen jälkeen – tai pitkäkestoisen toiminnan, kuten kaivostoiminnan tai turpeennoston päätyttyä alueella.

Lieventämishierarkian eri vaiheita on mahdollista toteuttaa kaavoituksessa. Esimerkiksi haittojen välttäminen onnistuu hyvin kaavoituksen avulla ja siihen tulisi erityisesti kiinnittää huomiota: jätetään ei-välttämättömiä hankkeita toteuttamatta, ohjataan toimintoja jo ennestään rakennetulle tai muutoin voimakkaasti muutetulle alueelle ja vältetään rakentamisessa erityisesti ekologisesti arvokkaimpia alueita ja viheralueiden välisiä viheryhteyksiä.

---

21 Ks. esim. *IUCN* 2016, s. 2; *BBOP* 2012, s. 1–9 ja 26–27; sekä *Kujala ym.* 2022. *Sinclair ym.* 2023 toteaa, että: ”[t]he mitigation hierarchy is currently international best practice in the reactive management of environmental impacts.” Lieventämishierarkia on myös sisältynyt jo pitkään moniin EU-säädöksiin.

22 LSL 3 §:n 5 kohdan mukaan ekologisella kompensaatiolla tarkoitetaan eliölajeille ja luontotyypeille aiheutettavien heikennysten hyvittämistä parantamalla eliölajien ja luontotyyppien tilaa heikennysalueen ulkopuolella, kun heikennyksiä on ensisijaisesti vältetty, toissijaisesti minimoitu ja, jos mahdollista, heikennettyjen eliölajien ja luontotyyppien tilaa on ennallistettu heikennysalueella.

23 Ks. YVA-asetuksen (valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, 277/2017) 4 §:n kohta 10 ja SOVA-asetuksen (valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 347/2005) 4 §:n kohta 7. Ks. myös *Komissio* 2021, s. 54 ja 68 sekä *Pappila* 2017.

24 Esim. Moilanen ja Kotiaho (*Moilanen – Kotiaho* 2017) ehdottavat, että ennallistamisen paikka lieventämishierarkian kolmantena portaana tulisi toteuttaa tosiasiassa viimeisenä eli neljäntenä portaana ekologisen kompensaation toteuttamisen jälkeen.

Lieventämishierarkian eri portaita on toisinaan vaikeaa erottaa toisistaan. Kun haittojen välttäminen liittyy ensisijaisesti toimintojen sijoittamiseen, liittyvät lieventämistoimet hankkeen sijaintipaikalla tai sen lähellä tehtyihin toimenpiteisiin.[25] Lieventämistä voi olla esimerkiksi viherkattojen asentaminen tai viherkertoimen edellyttämät istutukset rakennuspaikalla. Lieventämistoimena myös tontin alkuperäistä kasvillisuutta voidaan pyrkiä rakentamisen yhteydessä säästämään mahdollisimman paljon. Portaikon sijaan lieventämishierarkia voidaankin nähdä jatkumona, jossa luontohaittojen välttäminen muuttuu vähitellen haittojen lieventämiseksi. Kaikki lieventämishierarkian portaat eli myös ekologiset kompensaatiot ja ennallistaminen on tärkeää ottaa mukaan osaksi maankäytön suunnittelua.

Kaavoituksen perusideana on konkretisoida moninaisia yhteiskunnan tavoitteita, jotka usein ovat ristiriidassa keskenään. Kunnilla on kaavoitusmonopolinsa turvin mahdollista ottaa lieventämishierarkia käyttöön osana kunnan maankäyttöpolitiikkaa, vaikkei lainsäädäntö siihen kaikin osin velvoitakaan. MRL:n kaavoituksen prosessia ja sisältöä koskevat säännökset mahdollistavat ja joltain osin edellyttävätkin lieventämishierarkian käyttöä.[26]

Esimerkiksi MRL 5 §:n mukaisesti alueiden käytön suunnittelun tavoitteena on edistää muun muassa luonnon monimuotoisuuden ja muiden luonnonarvojen *säilymistä* sekä ympäristöhaittojen *ehkäisemistä*. Eri kaavatasojen sisältövaatimukset täsmentävät maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteita. Esimerkiksi yleiskaavan laadinnassa tulee ottaa huomioon muun muassa ympäristöhaittojen *vähentäminen* ja luonnonarvojen *vaaliminen* (MRL 39 §). Asemakaavojen osalta puolestaan korostetaan luonnonympäristön *vaalimista* ja kielletään luonnonympäristön erityisten arvojen *hävittäminen* (MRL 54 §). Lainsäädännön yleisten tavoitteiden (MRL 1 ja 5 §) ohella valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (VAT) ohjaavat yleisellä tasolla kaavoitusta.[27] Valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet sisältävät muun ohella luontoympäristöä koskevia tavoitteita.

Kaupunki- ja taajama-alueiden viheralueita turvaa osin myös MRL:n asemakaavojen sisältövaatimuksiin sisältyvä säännös, jonka mukaan kaavoitettavalla alueella tai sen lähiympäristössä on oltava *riittävästi* puistoja tai muita lähivirkistykseen soveltuvia alueita (MRL 54.2 §). Tämä on MRL:n selkeimmin viheralueiden hävittämisen välttämiseen tähtäävä säännös, joskaan se ei estä viheralueiden hävittämistä, mikäli alueelle jää riittävästi muita virkistysalueita.

---

25 *Suvantola ym.* 2018, s. 24; *Hohti ym.* 2022, s. 4–5.

26 *Pappila* 2017, s. 3.

27 Vaikka VATit saavat yleensä muotonsa maakuntakaavassa ja ohjaavat sitä kautta yksityiskohtaisempien kaavojen laadintaa, ne voivat vaikuttaa myös suoraan alemman asteisessa kaavoituksessa ja päätöksenteossa, ks. lisää *HE 101/1998 vp*, s. 74; *Pölönen – Malin* 2011, s. 121–184 ja 128; *Heinilä* 2021, s. 268–271.

Säännöksen tarkoitus on ennen kaikkea lisätä ihmisten viihtyvyyttä eikä luonnonarvojen turvaamista.

Varsinaista määräystä pyrkiä ensisijaisesti aina välttämään luonnonarvojen heikentämistä ei Suomen lainsäädännössä siten ole, vaikka luontokartoitusten pohjalta kaavoittajat pyrkivätkin yleensä välttämään arvokkaimmille kohteille rakentamista ja sitä MRL:n yllä lueteltujen säännösten voidaan myös katsoa osin edellyttävän. Erilaisia lieventämishierarkian mukaisia toimia tulee esimerkiksi käyttää sen varmistamiseksi, että kaavan sisältövaatimukset täyttyvät riittävällä tavalla:

> Esimerkiksi tapauksessa KHO 2021:56 korkein hallinto-oikeus totesi, että ”[a]semakaavaan ei VL-1-alueen osalta sisältynyt erillisiä määräyksiä hoito- ja käyttösuunnitelmassa esitettyjen lieventämistoimenpiteiden toteuttamisesta. Kun otettiin huomioon lintukosteikkoon sisältyvän allasalueen poikkeuksellisen suuret linnustolliset arvot ja allasaluetta rakentamisalueesta erottavan suojavyöhykkeen kapeus, asiantuntijaselvitysten perusteella voitiin päätellä, että ilman hoito- ja käyttösuunnitelmassa suositeltujen toimenpiteiden toteuttamista kaavan toteuttamisesta linnustolle aiheutuva häiriö oli niin merkittävä, ettei luonnonympäristön vaalimista ja siihen liittyvien erityisten arvojen hävittämiskieltoa koskeva asemakaavan sisältövaatimus täyttynyt.”

Vaikka kaavojen laadintaa koskevat vaatimukset sisältävät tiettyä joustovaraa, luonnonsuojelulain ehdottomasta laji- tai luontotyyppisuojelusta on saatava poikkeuslupa, mikäli kaavoitetaan vastoin suojeluvelvoitetta.[28] Tästä huolimatta pääosa luonnonarvoista on kuitenkin joko täysin vailla lain tarjoamaa suojelua tai ainoastaan *otettava huomioon* kaavoituksen yhteydessä. Käytännössä todellinen välttämisvelvollisuus kohdistuu vain LSL:lla[29] ja vesilailla (1587/2011)[30] suojeltuihin luonnonarvoihin, kun taas muihin luonnonarvoihin kohdistuu vain

[28] Suomessa luonnonsuojelulakikaan ei sisällä yleistä luonnonarvojen heikentämiskieltoa, mutta LSL:n säännökset tuovat omat rajoituksensa kaavoitukseen, kun tietyt LSL:n mukaiset luonnonarvot on suojeltava tai haettava poikkeuslupaa niiden hävittämiseen. Myös vesilaki ja metsälaki (1093/1996) sisältävät luontotyyppisuojelua ja maa-aineslaki (555/1981) edellyttää tavanomaisesta poikkeavien maisema-arvojen suojelua. Muiden luonnonarvojen turvaaminen on riippuvaista yleisten ”otetaan huomioon” -tyyppisten säännösten soveltamiskäytännöistä. Kaavatasosta riippuu, miten tarkkaan ja velvoittavasti luonnonarvot on otettava huomioon. LSL:n mukaisten suojeltujen luontotyyppien (64, 65 §) ja eliölajien (70, 73, 74, 77, 78 ja 79 §) suojelussa ei ole vaihtoehtoa: suojelusta on saatava poikkeamislupapäätös, mikäli lain edellyttämästä suojasta halutaan kaavoituksessa poiketa.

[29] LSL 64, 65, 70, 73, 74, 77, 78 ja 79 §

[30] Eräiden vesiluontotyyppien suojelu vesilain 2:11:ssä.

harkinnanvarainen, neuvoteltavissa oleva välttämisvelvollisuus.[31] Näin ollen maankäytön suunnittelussa voitaisiin tulevaisuudessa nykyistä paremmin ennaltaehkäistä haittoja luonnonarvoille.[32]

Toisaalta on huomattava, että haittojen välttäminen esimerkiksi jättämällä tietty alue kaavoittamatta rakentamiseen, ei aina riittävästi turvaa alueen luonnonarvoja, jollei niitä samanaikaisesti esimerkiksi kaavamerkinnöin turvata.[33] Ekologisesti arvokkaana pidetty alue voidaan kaavassa jättää rakentamisen ulkopuolelle, mutta myöhemmin alueelle saattaa tulla esimerkiksi kallionlouhintaa, suurikokoinen aurinkopaneelialue tai poikkeusluvan turvin myös rakennushanke, mikäli alueen luonnonarvot eivät ole luonnonsuojelulailla suojeltavia tai muu lainsäädäntö niitä turvaa. Lupa hankkeille on pääsääntöisesti myönnettävä, mikäli sektorilain mukaiset luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät, eikä luvan myöntämiselle ole lain mukaisia esteitä. Lupalait ottavat kuitenkin usein vain suppeasti luonnonarvot huomioon.[34] Kaava-alueen luonnonarvoihin kohdistuvat vaikutukset ovatkin MRL:n ohella riippuvaisia monesta muustakin ympäristölaista.

Luontohaittojen välttämisen voidaankin nähdä koostuvan jatkumosta, jonka päissä ovat heikkoja ja vahvoja oikeusvaikutuksia aiheuttavat luontohaittojen

---

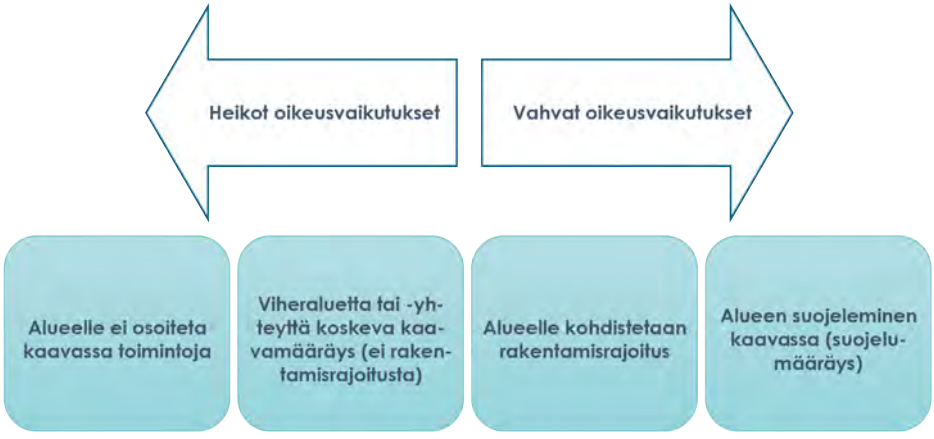
31 Luonnonsuojelulain uudistuksessa ehdotettiin kirjattavaksi lakiin jo käytössä oleva tulkinta, että uhanalaisten lajien lisäksi myös uhanalaiset luontotyypit tulisi kaavoituksessa *ottaa huomioon*. Tämä ei kuitenkaan päätynyt osaksi uudistusta. Käytännössä kirjaus ei olisi kuitenkaan juurikaan vahvistanut uhanalaisten luontotyyppien asemaa nykyisestä. Ehdotuksen 66 §:n sanamuoto kuului seuraavasti (*ympäristöministeriö* 2021a): ” [m]yönnettäessä ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa sekä kaivoslaissa (621/2011) tarkoitettua kullanhuuhdonta-, kaivos- ja malminetsintälupaa, luvan myöntävän viranomaisen on otettava huomioon 65 §:ssä tarkoitetut uhanalaiset luontotyypit. Lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten lupaharkinnassa on otettu uhanalaiset luontotyypit huomioon. Maankäyttö- ja rakennuslaissa tarkoitettua maakunta-, yleis- tai asemakaavaa laadittaessa on otettava huomioon 65 §:ssä tarkoitetut uhanalaiset luontotyypit.” Perusteluissa (*ympäristöministeriö* 2021b, s. 199) tämän osalta todettiin, että ”[s]e ei kuitenkaan muuttaisi muiden lakien mukaisia luvan tai suunnitelman myöntämisen edellytyksiä, eikä sellaisenaan myöskään olisi esimerkiksi muun lain mukaisen luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen esteenä. Näistä säädetään edelleen kussakin laissa erikseen.” Lisäksi todettiin (s. 199), että ”[u]hanalaisten luontotyyppien huomioon ottaminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että muun lain mukaista päätöstä tehtäessä olisi tarpeen kiinnittää huomiota tarkastelualueen tärkeisiin ja luontotyypin säilymisen kannalta merkittäviin esiintymiin, mikäli se kuuluu kyseisen lain soveltamisalaan. Vastaavasti vähemmälle huomiolle voisi jättää esimerkiksi ihmistoimien vuoksi voimakkaasti muuttuneet tai muuten ei-merkittävät uhanalaisten luontotyyppien esiintymät.”

32 Ks. myös *Hytönen – Tupala* 2022, s. 188–192.

33 Toisaalta ratkaisussa KHO 2023:24 maakuntakaavakartasta oli sallittua jättää pois muun muassa pienialaisia suojelualueita koskevia merkintöjä, koska suunnittelumääräyksissä tarkennettiin suojelualueiden turvaamista.

34 *Similä ym*. 2017a, s. 96.

välttämispyrkimykset (ks. kuva 2). Mikäli kaavamääräyksillä ei turvata alueen luonnonarvoja pysyvästi, on toimien oikeudelliset vaikutukset heikot. Luonnonarvot ja viheryhteydet tulisikin aina turvata pysyvästi, jotta esimerkiksi viheryhteyksien nakertaminen yksittäisillä lupapäätöksillä voidaan estää. Mikäli viheryhteyden osalle ei määrätä rakentamisrajoitusta, ei sen suoja ole pysyvä (MRL 43.2 §). Tältä osin pyrkimys välttää luontohaittoja eroaakin LSL:n mukaisesta ekologisesta kompensaatiosta, sillä alueen rajaaminen kompensaatiopäätöksellä estää pysyvästi alueen heikentämisen (tarkemmin kompensaatioista luvussa 4).[35]



Kuvio 1. Luontohaittojen välttämistoimien oikeudelliset vaikutukset.

Similä ym. ovatkin todenneet selvityksessään, että kaavoitusta koskeva sääntely mahdollistaa, mutta ei velvoita vihreän infrastruktuurin eli luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemipalveluiden kannalta tärkeiden alueiden sekä niiden välisten ekologisten yhteyksien huomioimiseen. Muun sääntelyn, kuten lupajärjestelmien osalta, he toteavat, että ”[v]oimassa oleva lainsäädäntö ei näyttäisi analyysin perusteella mahdollistavan riittävästi yleisempien luontoarvojen ja ekosysteemipalveluiden tuottamisen kannalta keskeisten rakenteiden, proses-

[35] MRL:n mukaisessa poikkeuslupamenettelyssä saavat ensisijaisesti painoarvoa LSL:lla turvatut luonnonarvot. *Heinilän* (2017, s. 365) mukaan poikkeuslupaedellytysten ”[t]ulkinnassa tulee ottaa huomioon muun ohella myös poikkeamismenettelyn kaavoituksen korvaava vaikutus, jolloin poikkeamismenettelyssä tulee huomioida sellaiset luonnonarvot, jotka maan käytön suunnittelussakin otettaisiin huomioon”. On silti epätodennäköistä, että kaavaan merkitsemätön viheryhteys saisi poikkeuslupaharkinnassa merkittävää roolia, mikäli velvoitetta ei ole lainsäädännössä.

sien ja toimintojen huomioon ottamista, vaan monet ohjauskeinot keskittyvät erityisten luontoarvojen, yksittäisten luontotyyppien ja lajien turvaamiseen.”[36]

Näin ollen maakunta- ja yleiskaavatason lisäksi myös asemakaavatasolla sekä kunnan rakennusjärjestyksen määräyksissä voitaisiin entisestään velvoittaa alkuperäisen luonnon säästämiseen eli luontohaittojen välttämiseen. Myös ekologisesti arvokkaimpien alueiden välisten yhteyksien turvaaminen kaavoituksen avulla on tärkeää. VATit ovat tällä hetkellä ainoa oikeusohje, jossa säädetään alueiden kytkeytyneisyydestä. Niiden mukaan: ”[e]distetään luonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden ja ekologisten yhteyksien säilymistä” sekä ”[h]uolehditaan virkistyskäyttöön soveltuvien alueiden riittävyydestä sekä viheralueverkoston jatkuvuudesta.”[37] Tämän tulisi johtaa siihen, että yleiskaavan sisältövaatimusten mukaisessa ”luonnonarvojen vaalimisessa” on VATien mukaisesti erityisesti kiinnitettävä huomiota ekologisiin yhteyksiin sekä viheralueverkoston jatkuvuuteen. Ei liene perustetta sille, miksi näin tärkeä seikka on jätetty VATien epäsuoran vaikutuksen varaan. MRL:n kaavoitusta koskeneessa, mutta rauenneessa lainvalmistelutyössä olikin viherrakenne ja ekologiset yhteydet nostettu selkeämmin osaksi kaavoitusta.[38]

Erilaisia välttämis-, lieventämis-, ennallistamistoimia voidaan ja tulisi tehdä myös silloin, kun sääntely ei sitä edellytä. Lieventämishierarkian noudattamispyrkimyksistä huolimatta kaavoitusta saattavat ennen kaikkea ajaa maanomistusolot sekä yksityisten toimijoiden tai kunnan taloudelliset intressit.

Monista hyvistä jo olemassa olevista käytännöistä huolimatta luonnonarvojen kokonaisvaltaisemmat huomioon ottamisen pyrkimyksetkin ovat toisinaan kaatuneet ennakkoluuloihin. Tästä esimerkkinä voidaan mainita Varsinais-Suomen vaihemaakuntakaavan valmistelu. Valmisteluvaiheessa kaavassa olivat kehittämisperiaatemerkinnällä mukana laajat, merkittävät ja yhtenäiset metsävaltaiset vyöhykkeet. Näillä alueilla ei ollut tarkoitus estää metsätalouden harjoittamista, kuten kuulemistilaisuuksissa epäiltiin, vaan pyrkimyksenä oli turvata alueiden yhtenäisyys ja mahdollisuuksien mukaan ekologiset arvot esimerkiksi METSO-ohjelman eli vapaaehtoisen metsiensuojelun rahoitusohjelman turvin.[39] Lopulta maakuntavaltuusto hyväksyi vuonna 2021 vaihemaakuntakaavan muilta osin paitsi yhtenäisten metsien kehittämisperiaatemerkinnän osalta, koska merkinnän pelättiin vaikuttavan metsien käytettävyyteen ja metsänomistajien omistusoikeuteen. Vaihemaakuntakaavaan jäivät muut

[36] *Similä ym*. 2017a, s. 96.
[37] *Valtioneuvosto* 2017.
[38] *Ympäristöministeriö* 2021c, s. 200.
[39] *Hiedanpää ym*. 2019, s. 69.

kehittämisperiaatemerkinnät, jotka koskivat vesiviljelyä sekä virkistyskäyttöä ja luontomatkailua.[40]

Tällaisten tilanteiden vuoksi alueidenkäyttölaissa tulisi säännellä luontokadon ehkäisemisestä nykyistä velvoittavammin ja edellyttää, että maankäytön suunnittelussa otetaan huomioon esimerkiksi viherrakenteen sekä ekologisten yhteyksien säilyminen.[41]

2.2 Kompensaatioiden ja muun lieventämishierarkian toteuttaminen kaavamääräyksin

Lieventämishierarkian mukaisia toimenpiteitä voidaan toteuttaa kaavoissa yhdistelemällä erilaisia geometrisiä kaavakohteita (kaavamerkinnät korvautuvat 1.1.2024 alkaen kaavakohteilla)[42] sekä niitä täsmentäviä kaavamääräyksiä. Kaavamääräykset voivat koskea haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista (MRL 30.1, 41.1, 57.1 §, 752/2023). Näin ollen määräyksin voidaan välttää tai lieventää kaavasta aiheutuvia luontohaittoja. Kaavan sisältövaatimusten vähimmäisedellytykset eivät estä luonnonarvojen kannalta kunnianhimoisempia määräyksiä.[43] Kaavamääräykset voisivat koskea suoraan myös ekologisen kompensaation toteuttamista.

Tämän lisäksi kaikilla kaavatasoilla voidaan antaa suojelumääräyksiä. Mikäli jotakin aluetta tai rakennusta on maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen vuoksi suojeltava, kaavassa voidaan antaa sitä koskevia tarpeellisia määräyksiä (30.2, 41.2, 57.2 §, 752/2023). Myös rakentamis- tai toimenpiderajoituksella

---

40 Ks. Palo Research, kohta Varsinais-Suomen luonnonarvojen ja -varojen vaihemaakuntakaavan valmistelu.

41 Ks. myös *Hytönen* 2019, s. 85; *Hytönen – Tupala* 2022, s. 193.Valmisteluvaiheessa kaatuneeseen kaavoitus- ja rakennuslakiluonnokseen sisältyi säännöksiä viherrakenteesta ja ekologisista yhteyksistä, ks. *ympäristöministeriö* 2021c. Ehdotuksen mukaan maakuntakaavassa olisi tullut esittää kehittämisen periaatteet koskien aluerakennetta, liikenneverkkoa ja viherrakennetta (18 §). Viherrakenteen jatkuvuus oli osa maakunta- sekä yleiskaavan laadullisia vaatimuksia (20 ja 29 §).

42 Nykyinen kaavamerkintäasetus (ympäristöministeriön asetus maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä, annettu 31.3.2000) kumotaan ja korvataan uudella kaavamääräyksiä koskevalla asetuksella, ks. laki maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (432/2023). Tästä syystä 1.1.2024 lähtien uudet kaavat tulevat koostumaan nykyisten kaavamerkintöjen ja -määräysten sijaan kaavakohteista sekä kaavamääräyksistä, ks. *HE 140/2022 vp*, s. 1 ja 7. Kaavojen esitystavasta säännellään MRL 29, 40 sekä 55 §:ssä (432/2023).

43 *Pölönen – Malin* 2011, s. 132–135, 139 ja 140. Tehtyjä valintoja voidaan perustella kaavaselostuksessa.

(43.2 §) voidaan varmistaa pysyvät oikeusvaikutukset. Tällöin yksittäisellä rakennus- tai toimenpideluvalla ei voi myöhemmin heikentää kaavamääräyksin vahvistettua luonnonarvojen turvaamista. Sen sijaan ehdollista rakentamisrajoitusta koskeva säännös (43.1 §) voi käytännössä liudentaa luonnonarvoja turvaavan kaavamääräyksen oikeusvaikutuksia, sillä kunta voi lunastus- tai korvausvelvollisuuden välttääkseen myöntää yleiskaavan vastaisen luvan. Kyseinen säännös siis vaikeuttaa lieventämishierarkian täytäntöönpanomahdollisuuksia.

Vaikuttaa siltä, että kaavat eivät vielä juurikaan sisällä suoria määräyksiä luontohaittojen välttämisestä, lieventämisestä tai kompensoinnista.[44] Lieventämistoimena esimerkiksi Turun yleiskaavaehdotuksessa määrätään rakentamaan siten, että haitat puustolle jäävät mahdollisimman vähäisiksi ja ”mahdolliset vehreyden menetykset tulee kompensoida istuttamalla puita tontin muihin osiin tai yleisille alueille.”[45] Oletettavasti monia luontohaittojen välttämistilanteita tai kaikkia lieventämiskeinojakaan ei ole kaavaselostuksessa mainittu, vaikka välttämis- ja lieventämistoimia olisi tehty, sillä yleensä kaava-asiakirjoissa dokumentoidaan vain toteuttamiskelpoisimmat vaihtoehdot.[46]

> Luontohaittojen välttämisen suunnittelu ja sen osoittaminen kaava-asiakirjoissa onnistuisi esimerkiksi kattavaan luonnontieteelliseen tietoon pohjaavan kartan avulla, joka osoittaisi arvokkaimmat alueet. Esimerkiksi Zonation-suojeluprioriosintiohjelman[47] avulla voidaan osoittaa ekologisesti tärkeimmät alueet sekä yhteydet ja ohjelmaa on jo käytettykin muun muassa maakuntakaavojen

---

44 Arvio perustuu pieneen otokseen yleis- ja asemakaavoja. Tarkasteluun otettiin mukaan sekä isoja että pieniä kaupunkeja. Kaavaselostuksista etsittiin nimenomaisia mainintoja haittojen välttämisestä, lieventämisestä tai kompensoinnista. Tarkastelussa olivat mukana kaavaselostukset seuraavista kaavoista: *Helsingin kaupunki* 2018 (yleiskaava), s. 119, 129, 194; *Turun kaupunki* 2018 (yleiskaava, ei lainvoimainen), s. 4, 20–22, 28, 31–32; *Turun kaupunki* 2019 (asemakaava), s. 11; *Tampereen kaupunki* 2020 (yleiskaava), s. 16, 77, 80, 83, 86–89, 112; *Hämeenlinnan kaupunki* 2018 (yleiskaava), s. 60, 63–64, 99, 119, 137; *Hämeenlinnan kaupunki* 2016 (asemakaava), s. 23; *Järvenpään kaupunki* 2021 (yleiskaava), s. 18, 65, 79, 91, 94–97; *Oulun kaupunki* 2015 (yleiskaava), s. 43–44, 48–49, 52; *Jyväskylän kaupunki* 2016 (yleiskaava), s. 74; *Mikkelin kaupunki* 2019a (yleiskaava), s. 116–118, 122; *Mikkelin kaupunki* 2019b (asemakaava), s. 26–27; *Loimaan kaupunki* 2015 (osayleiskaava), s. 112; *Loimaan kaupunki* 2016 (asemakaava); *Rauman kaupunki* 2019 (yleiskaava), s. 12, 28, 52, 60 ja *Rauman kaupunki* 2018 (asemakaava), s. 4.

45 *Turun kaupunki* 2018 (yleiskaava, ei lainvoimainen), s. 67. Myös *Järvenpään kaupunki* 2021 (yleiskaava), s. 18 ”[h]aitalliset hulevesivaikutukset kompensoidaan ensisijaisesti samalla valuma-alueella ja toissijaisesti toisella valuma-alueella.”

46 *Hohti* ym. 2022, s. 24.

47 *Suomen ympäristökeskus* 2018: ”Zonation-ohjelmisto on ekologiseen tietoon perustuvan päätöksenteon apuväline. Sen avulla pystytään tekemään kiinnostuksen kohteena olevan alueen paikkatietoihin ja muuhun tietoon perustuvia analyysejä. Se on hyvä apuväline etenkin ekologiaan pohjaavaan maankäytön suunnitteluun sekä sovelluksiin suojelualuesuunnittelussa ja ekologisten haittavaikutusten välttämisessä.”

valmisteluun.[48] Zonation-kartan avulla on mahdollista osoittaa, miten luontohaittoja on onnistuttu välttämään esimerkiksi ohjaamalla rakentamista vähemmän arvokkaille alueille. Maanomistusolot vaikuttavat suunnittelun optimointiin, mutta eivät vähennä luontohaittojen välttämisen tärkeyttä ja ensisijaisuutta. Laajemman suunnitteluvälineenkään käyttö ei poista edellä mainitsemaamme ongelmaa: vaikka Zonation- tai muu suunnitteluväline täydentyvine luontotietoineen ohjaisi kaavoituspäätöksiä jatkossakin, muut ihmistoiminnot voivat edelleen uhata näitä alueita ja niiden luonnonarvoja.

Tyypillistä kaavoissa on melun, liikenteen päästöjen, hulevesien ja maaperän pilaantuneisuuden aiheuttamien haittojen ehkäiseminen tai lieventäminen.[49] Näistä hulevedet ovat ilmastonmuutokseen sopeutumistarpeen myötä nousseet uusimpana mukaan ja luontopohjaiset ratkaisut hulevesien käsittelyyn mahdollistavat samalla myös viherrakenteen turvaamista.[50] Myös viherkatot alkavat vähitellen lisääntyä. Muutamissa kaavoissa mainitaan myös hiilinielut[51] ja osassa on jo laskettu kaavojen hiilitase.[52]

Ennallistamistoimista pilaantuneen maaperän puhdistaminen mainitaan usein kaavoissa. Muut ennallistamistoimet ovat harvinaisempia. Tosin osa kompensaatioiksi mainituista toimista voitaisiin laskea myös ennallistamistoimiksi. Jotkut kunnat ovat kannustaneet pientaloasukkaita lisäämään monimuotoisuutta pihoillaan, kun taas toiset kunnat ovat monipuolistaneet puistojen puu- ja kasvilajistoa. Näitäkin luontotekoja voidaan väljästi ottaen – esimerkiksi EU:n ennallistamisasetusehdotuksen[53] hengessä – kutsua eräänlaisiksi ennallistamistoimiksi. Pienvesien ennallistaminen osana hulevesien hallintaa tai rakentamistoimien aiheuttamien heikennysten jälkeen mainitaan myös muutamissa kaava-asiakirjoissa.[54] Jotkut kunnat ovat hiilikompensaation näkökulmasta selvittäneet metsittämiseen sopivia alueita, kuten hylättyjä peltoja ja jo metsittäneetkin osan alueista. Lisäksi kunnat ovat perustaneet kosteikkoja ja niittyjä.[55]

Luonnonarvoja, hiilinieluja, virkistysalueita sekä sini- ja viheryhteyksiä on siten jo jossain määrin otettu huomioon kaavoituksessa, mutta tavoitetaso ei

---

48 *Mikkonen ym*. 2018. Zonation-ohjelman käytöstä maakuntakaavoituksessa ks. *Kuusterä ym.* 2015.

49 Näin tarkastelluissa kaavoissa, ks. edellä alaviite 44.

50 Esim. *Paloniemi* 2019. Myös esim. *Helsingin kaupunki* 2019; *Järvitalo – Ariluoma* 2020; *Turun kaupunki* 2018 (yleiskaava, ei lainvoimainen), s. 20.

51 Esimerkiksi: ”Kantakaupungin yleiskaava ohjaa rakentamista niin, että kaupungin tärkeimmät hiilinielut säilyvät.” *Tampereen kaupunki* 2020 (yleiskaava), s. 82.

52 *Meretoja –Suveri – Panschin* 2019.

53 *Komissio* 2022*; Euroopan parlamentti* 2023.

54 Esim. *Tampere, Ojalan osayleiskaava* 2014, s. 66 ja 70; *Tampereen kaupunki* 2020 (yleiskaava), s. 82.

55 *Saikku – Pihlainen* 2022.

vielä ole kokonaisheikentymättömyydessä eikä kompensaatioita ole tehty kuin satunnaisesti.

Pääkaupunkiseudun ulkopuolella tiukkojen kaavamääräysten antamista saatetaan arastella, sillä rakentajat eivät välttämättä kiinnostu liian tarkkaan säännellyistä kohteista. Tästä syystä suuremmissa kaupungeissa ja etenkin suositummilla asuinalueilla annetaan helpommin tiukempia määräyksiä. Tiukat määräykset voivat kuitenkin johtaa poikkeuslupien hakemiseen, mikä saattaa osittain vesittää niiden pyrkimyksen kestävämpään rakentamiseen.[56]

2.3 Lieventämishierarkia ja kaavojen vaikutusten arviointi

Kaavojen vaikutusten arviointi on edellytys ekologisten kompensaatioiden toteuttamiselle: kaavoituksesta aiheutuvat luontohaitat on selvitettävä ja laskettava ennen kuin haittoja voidaan kompensoida.[57] Arviointi on edellytys myös lieventämishierarkian toteutumiselle: luontohaittoja voidaan välttää ja lieventää tehokkaasti vain silloin, kun luonnonarvoista ja niille aiheutettavista haitoista on olemassa tutkittua tietoa.

Vaikutusten arvioinnin avulla pyritään kartuttamaan tietoa kaava-alueen luonnonarvoista ja siten välttämään arvokkaimmille alueille rakentamista. MRL 9 §:n (254/2017) mukaisten kaavaa varten tehtävien selvitysten on oltava riittäviä, jotta kaavan sisältövaatimusten täyttyminen muun muassa luonnonarvojen vaalimisen osalta voidaan varmistaa.[58] Erityisesti on selvitettävä ne välittömät ja välilliset vaikutukset, jotka kohdistuvat esimerkiksi kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin (MRA 1 § 3 kohta). Nykyisen ekologisen tiedon valossa yksittäisten lajien ja luontotyyppien kartoitus ei kuitenkaan riitä. Esimerkiksi luontovaikutusten arviointi -oppaassa korostetaan luontotyyppien ja lajien muodostamien laajojen kokonaisuuksien sekä verkostojen huomioimista:

> ”[l]uontotyyppien ja lajien yksittäisten esiintymien ohella luontoselvityksessä on hyvä tunnistaa ja ottaa huomioon tällaisten esiintymien muodostamat

[56] *Peltola* 2015, s. 15; *Falkenbach ym.* 2021, s. 166–167.

[57] Luonnonarvojen tuottamisen ja heikentämisen laskennasta ks. tarkemmin ympäristöministeriön asetus vapaaehtoisesta ekologisesta kompensaatiosta (933/2023).

[58] Selvitysten riittämättömyys on ollut yleinen menettelyllinen valitusperuste, ks. *Holopainen ym.* 2013. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2020:92 ranta-asemakaavaa koskevan selvityksen ei katsottu täyttävän selvitysvelvollisuutta linnuston osalta, jotta ranta-asemakaavan sisältövaatimusten täyttyminen olisi voitu varmistaa. Samoin maakuntakaavaa koskevassa ratkaisussa KHO 2016:14 tuulivoimaloiden yhteisvaikutuksia muuttaviin lintuihin ei oltu arvioitu, jonka vuoksi sisältövaatimusten täyttymisen arviointi ei ollut mahdollista.

> kokonaisuudet, jotka muodostavat laajempia yhtenäisiä arvokkaita alueita. Kokonaisuuksia ei useinkaan rajata vielä maastossa, vaan niiden muodostaminen tapahtuu maastossa kerättyä aineistoa ja taustatietoja käsiteltäessä. Laajempia alueita huomioimalla voidaan samalla turvata sellaisiakin luonnonarvoja, jotka ovat esimerkiksi vaikeasti havaittavia tai tunnistettavia, eivätkä siten kuulu yleensä selvitettäviin luonnonarvoihin. Erityisesti huomioitavien luontotyyppien ja lajien lisäksi ekologinen verkosto on luontoselvityksessä erityisesti huomioitava luonnonarvo (luku 5.3). Ekologista verkostoa tarkastellaan usein eri mittakaavalla kuin yksittäisiä esiintymiä.”[59]

Koska ekosysteemit ja niiden väliset yhteydet sekä verkostot huomioivat luontoselvitykset ovat avainasemassa luontohaittojen välttämisessä ja lieventämisessä, olisi niiden selvittämisestä tärkeä säännellä eksplisiittisesti MRA 1 §:ssä tai muualla alueidenkäyttölaissa. Tämä tukisi riittävän tietopohjan kokoamista arvioinnissa, mikä puolestaan mahdollistaisi luontohaittojen kokonaisvaltaisen minimoinnin.

Kaavojen vaikutusarvioinnin yhteydessä tulisi laskea läpinäkyvästi ekologisten kompensaatioiden toteuttamista varten toteutettavasta kaavoituksesta aiheutuva luontohaittojen määrä, esimerkiksi menetettävien luontotyyppien pinta-alat, jotta kompensaatioiden toteutumista voidaan arvioida kokonaisheikentymättömyyden näkökulmasta.[60] Kaava-alueella hävitettävien luontotyyppihehtaarien määrä on laskettu ja pyritty hyvittämään muun muassa Lahden pilottihankkeessa.[61] Yleiskaavatasolla menetettävät luontoarvot voidaan laskea vain yleispiirteisesti ja asemakaavatasolla laskelmia voidaan tarkentaa.[62]

Kotimaisia kaavoja tarkastelemalla ja kaavoittajien kanssa keskustelemalla on selvää, että välttämis- ja lieventämistoimia suunnitellaan jo nyt osana kaavoitusta.[63] Suunnittelu ei kuitenkaan ole järjestelmällistä eikä kattavaa siinä mielessä, että se ottaisi tavoitteen luonnon monimuotoisuuden kokonaisheikentymättömyydestä huomioon ja toisi laskelmat ja nettoheikennyksen selkeästi esiin. Tämä on tietysti mahdotonta, jos alun perinkään luonnonarvoja ei ole selvitetty kattavasti.[64]

---

59 *Mäkelä – Salo* 2021.

60 *Hytönen* ja *Tupala* (2022, s. 193) ehdottavat ekologisen tilinpidon käyttöönottoa asemakaavoituksen yhteydessä. Mikäli tähän kytkettäisiin tonttikohtainen kompensaatiomaksu, tulisi vastaava maksu liittää rakennuslupiin, jotka myönnetään asemakaava-alueiden ulkopuolelle.

61 *Lahden kaupunki*, kohta kestävä Lahti -säätiö 2020. Myös moni muu kunta on mukana ekologisen kompensaation pilotointihankkeissa, ks. *Kulonen 2021*.

62 *Hohti ym.* 2022, s. 11–12.

63 Kirjoittajat ovat osallistuneet sekä BOOST for biodiversity offsets -hankkeen että Syken Ekologisen kompensaation pilotointi – hankkeen järjestämiin kuntatilaisuuksiin ja -työpajoihin, joissa keskusteluihin on osallistunut useita kaavoittajia. Ks. lisäksi *Hiedanpää ym.* 2021.

64 Ks. *Söderman* 2012.

3 KANSAINVÄLISEN JA EU-SÄÄNTELYN VAIKUTUS LIEVENTÄMISHIERARKIAN HUOMIOIMISEEN KAAVOITUKSESSA

3.1 Kansainväliset ja EU-tavoitteet

Luontokadon pysäyttämiseksi on kansainvälisesti sekä EU-tasolla laadittu tavoitteita, jotka vaikuttavat suoraan tai epäsuorasti myös kuntien maankäytön suunnitteluun. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan kaikkien toimijoiden panosta, myös kuntien ja yritysten.

YK:n biodiversiteettisopimuksen osapuolet hyväksyivät uudet kansainväliset tavoitteet luontokadon pysäyttämiseen vuoden 2022 lopussa Montrealissa.[65] Tavoitteiden mukaan esimerkiksi suojelualueiden ja ennallistamistoimien kohteena olevien alueiden määrää tulisi kasvattaa 30 prosenttiin maailman maa-, vesi- ja merialueista sekä esimerkiksi pysäyttää lajien uhanalaisuuskehitys. Kaupunkien viher- ja vesialueiden pinta-alaa, laatua, kytkeytyneisyyttä, saavutettavuutta sekä hyötyjä olisi tavoitteen 12 mukaisesti merkittävästi lisättävä ja parannettava nykyisestä muun muassa varmistamalla, että maankäytön suunnittelu ottaa huomioon luonnon monimuotoisuuden. Myös ekosysteemien toimintaa olisi parannettava ja lisättävä niiden tarjoamia ekosysteemipalveluita myös kaupunkialueilla. Samalla asukkaiden osallistumismahdollisuudet olisi turvattava ja heidän terveyttään ja hyvinvointiaan parannettava. Valtioiden tulisi myös varmistaa sellainen aluesuunnittelujärjestelmä, jolla pystyttäisiin vähentämään monimuotoisuuden kannalta arvokkaiden alueiden häviäminen lähelle nollaa vuoteen 2030 mennessä.

Myös EU-tasolla on laadittu tavoitteita ja säännelty erinäisistä toimista, joiden avulla EU ja sen jäsenmaat pyrkivät pysäyttämään luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen myös kaupunkialueilla. Esimerkiksi EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteet tukevat kaupunkiluonnon säilyttämistä ja lisäämistä. Strategian mukaan kaikilla vähintään 20 000 asukkaan kunnilla tulee olla kunnianhimoinen viherryttämissuunnitelma.[66]

Luonnon monimuotoisuuden elpymistä Euroopan unionin maa- ja merialueilla tavoittelee myös EU:n ennallistamisasetusehdotus.[67] Se sisältää myös kaupunkiluontoa koskevia velvoitteita. Ehdotuksen artiklan 6 mukaan kaupunkien viheralueet ja latvuspeittävyys eivät saa vähentyä nettomääräisesti vuoteen

---

65 CBD/COP/ DEC/15/4. Ks. myös *Ympäristöministeriö*, kohta Montrealin luontokokous COP15.

66 *Komissio* 2020, s. 13.

67 Luken tutkijoiden tekemän esiselvityksen mukaan 30 %:n ennallistamistavoitteen pinta-alan suuruudeksi tulisi noin 1,2 miljoonaa hehtaaria. *Kareksela ym*. 2022.

2030 mennessä verrattuna vuoteen 2021. Vuoden 2030 jälkeen kaupunkivihreän ja latvuspeittävyyden tulisi lisääntyä, kunnes asetuksen edellyttämä taso on saavutettu. Nämä vaatimukset edellyttävät paitsi ekosysteemitilinpidon kaltaista viherrakenteen seurantaa, myös haittojen hyvittämismenettelyä ennallistamistoimien muodossa. Tämä ei välttämättä tarkoittaisi LSL:n kaltaista tiukasti määriteltyä ekologista kompensaatiota, sillä ennallistamisasetusluonnos ei tarkemmin määrittele tavoiteltavan kaupunkivihreän ekologista laatua, kun taas ekologisessa kompensaatiossa heikennyksen ja hyvityksen on oltava ekologisesti ja luonnonmaantieteellisesti vastaavia sekä tehtävien toimien olisi oltava myös lisäisiä muihin velvoitteisiin nähden (LSL 99.2 §).[68] Koska latvuspeittävyys ei saa vähentyä, *puustoisuutta* on pidettävä ennallaan. Tämä tarkoittaa, ettei kaupunkimetsiin rakentamista voi korvata pelkästään kaupunkiniittyjä perustamalla tai viherkattoja rakentamalla.

Lisäksi jo olemassa olevan EU-sääntelyn parempi implementointi maankäytön suunnitteluun voisi edesauttaa luontokadon ehkäisemistä. Esimerkiksi vesipuitedirektiivi (2000/60/EY)[69] edellyttää jossain määrin haittojen välttämis- ja lieventämistoimia vesien tilan ja siten vesiluonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi ja parantamiseksi kaava-alueilla. Alueiden käytön suunnittelu voi vaikuttaa kaava-alueiden vesistöihin ja pohjavesiin monin tavoin, minkä vuoksi kaavoituksessa tulisi soveltuvin osin ottaa huomioon vesipuitedirektiivi.[70]

> Vesipuitedirektiivin mukainen tavoite vesien hyvästä tilasta ei ole viimeisen kahden vuosikymmenen aikana toteutunut. Direktiivin lähestymistapaa vesienhoitoon pidetään eri sektoreita yhtenäistävänä, minkä on ajateltu tapahtuvan vesienhoidon suunnitelmien[71] ja niitä tarkentavien toimenpideohjelmien kautta. Niiden vaikutus erityisesti hajapäästöjen hallintaan on kuitenkin ollut vähäistä.[72] Kuntien viranomaisten tulisi muiden valtion viranomaisten ohella nykyistä paremmin ottaa vesipuitedirektiivin hyvän tilan tavoite ja vesienhoitosuunnitelmat huomioon toiminnassaan (laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2044, VMJL, 28 § ja vesienhoidon järjestämisestä annettu valtioneuvoston asetus 1040/2006). Tämä koskee myös kaavoitusviranomaisia ja

68 Ks. myös *Moilanen – Kotiaho* 2017, s. 51.

69 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1–72).

70 Kaavoitus ja rakentaminen vaikuttaa esimerkiksi hulevesien määrään sekä laatuun sekä laajemmin alueen vesiolosuhteisiin. Ks. lisää esim. *Kuntaliitto* 2012, s. 45–53.

71 Myös merien- ja pohjavesienhoitosuunnitelmat tulisi vastaavasti ottaa huomioon kaavoituksessa. VMJL:n mukaiset suunnitelmat ja toimenpideohjelmat on laadittava kuuden vuoden välein, jotta tiedetään toimenpiteiden vaikutuksista ja vesien tilan muutoksista.

72 *Pappila – Halonen* 2015.

> rakennusvalvontaviranomaisia, vaikka maankäyttö- ja rakennuslaissa ei olekaan eksplisiittisesti säännelty velvollisuudesta ottaa hoitosuunnitelmia kaavoituksessa huomioon.[73]

Vesipuitedirektiivin kuten myös meristrategiadirektiivin (2008/56/EY)[74] vedenlaatu- ja vesiympäristön monimuotoisuustavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi niiden tehokasta implementoimista kaavoitukseen. Esimerkiksi vesipuitedirektiivin mukaisissa tuoreissa vesienhoitosuunnitelmissa on tuotu esille vesienhoidon huomioiminen kaavoituksessa ja rakentamisen ohjauksessa: maakunta- ja yleiskaavoissa aluevarausten olisi hyvä sijoittua vesiensuojelun kannalta suotuisasti ja kaava-alueita voisi nykyistä useammin ulottaa myös vesialueelle. Hulevesien hallinnassa olisi tärkeää lisätä läpäiseviä pintoja ja pidättäviä rakenteita. Lisäksi niiden hallinnan kannalta riittävän laaja tarkastelualue jopa kuntarajat ylittäen olisi suotavaa.[75]

Nämä kansainväliset ja EU-tavoitteet sekä sääntely korostavat lieventämishierarkian sekä ekologisten kompensaatioiden merkitystä osana luontokadon pysäyttämisen keinovalikoimaa myös kaupunkiympäristössä. Tarkastelemme alla tarkemmin SOVA-direktiivistä tulevia velvoitteita, sillä se sisältää suoraan lieventämishierarkiaa koskevia säännöksiä.

3.2 SOVA-direktiivin vaikutus lieventämishierarkian huomioimiseen kaavoituksessa

SOVA-direktiivi koskee viranomaisten tekemien suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arviointia ja se tulee ottaa huomioon myös kaavoituksessa.[76] Maankäyttö- ja rakennuslailla ja sen 9 §:llä on alueiden käytön suunnittelua koskevin osin pantu täytäntöön merkittävien ympäristövaikutuksien arviointiin tähtäävä SOVA-direktiivi. Kansallisesti SOVA-direktiivi on implementoitu muilta osin viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetulla lailla (200/2005, SOVA-laki) sekä viranomaisten suunnitel-

---

[73] Velvollisuus ottaa VMJL:n mukaiset hoitosuunnitelmat huomioon on kirjattu suoraan ympäristönsuojelulain (51 §) sekä vesilain (3:6) lupaharkintaa koskeviin säännöksiin. Hoitosuunnitelmien merkitystä koettiin olevan näissä laeissa tarpeen täsmentää erikseen, sillä niiden mukainen päätöksenteko liittyy suoraan vesien tilaan, ks. *HE 120/2004 vp*, s. 51.

[74] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (EYVL 164, 25.6.2008, s. 19–40.)

[75] *Komissio* 2019b; *Westberg ym.* 2022, s. 116 ja 121–144. Ks. myös *Kotanen ym.* 2022, s. 97–117.

[76] Vaikutuksia on arvioitava MRL 9 §:n mukaan kaikkien kaavojen osalta, vaikka SOVA-direktiivi velvoittaa arvioimaan suunnitelman tai ohjelman vaikutuksia vain silloin, jos suunnitelmalla tai ohjelmalla olisi todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.

mien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetulla valtioneuvoston asetuksella (347/2005, SOVA-asetus).

Vaikutusten arvioinnista tulee SOVA-direktiivin 5 artiklan mukaisesti laatia ympäristöselostus.[77] Tässä selostuksessa on tarpeellisissa määrin esitettävä ne suunnitellut toimenpiteet, joilla aiotaan ehkäistä, vähentää tai poistaa mahdollisimman kattavasti suunnitelman tai ohjelman toteuttamisesta ympäristölle aiheutuvat merkittävät haitalliset vaikutukset (SOVA-asetus 4.1 § 7 kohta). Säännös on peräisin SOVA-direktiivin liitteen 1 g kohdasta. Se kuitenkin poikkeaa SOVA-direktiivin alkuperäisestä sanamuodosta, jonka mukaan selostuksessa olisi tarpeellisissa määrin esitettävä suunnitellut toimenpiteet, joilla aiotaan ehkäistä, vähentää tai *kompensoida* mahdollisimman kattavasti ympäristöön kohdistuvat merkittävät haitalliset vaikutukset.[78] Termi *offset* on käännetty virheellisesti *poistamiseksi*.[79] Virheellinen käännös on myös SOVA-direktiivin virallisessa suomenkielisessä käännöksessä.

Käännösvirhe, jossa sana *kompensoida* on SOVA-direktiivin käännöksessä käännetty *poistamiseksi*, ei ulotu muihin direktiivin kieliversioihin. Esimerkiksi ruotsinkielisessä käännöksessä *offset* on käännetty sanaksi *uppväga, korvata*. Espanjankielisessä käännöksessä termi on käännetty sanaksi *compensar, kompensoida*. Kyseinen velvoite on myös implementoitu suoraan Espanjan kansalliseen lainsäädäntöön. Ympäristövaikutusten arviointia käsittelevän lain (Ley de evaluación ambiental, 21/2013)[80] mukaan ympäristöselostukseen olisi sisällytettävä lain liitteen IV 7 kohdan mukaisesti tiedot niistä suunnitelluista toimenpiteistä, joilla pyritään ehkäisemään, vähentämään ja mahdollisuuksien mukaan *kompensoimaan* merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristölle (artículo 20(2)).[81] Selostuksessa olisi analysoitava erilaisia toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja ja määriteltävä toimenpiteet ympäristölle aiheutuvien haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi, korjaamiseksi ja tarvittaessa kompensoimiseksi

---

77 Ks. myös SOVA-lain 8 §. Kaavojen osalta on laadittava kaavaselostus (MRA 10, 17 ja 25 §).

78 Ympäristöselostusta varten on annettava 5 (1) artiklan mukaisesti liitteessä I tarkoitetut tiedot. SOVA-direktiivin I liitteen g kohta kuuluu seuraavasti: the information to be provided under Article 5(1), subject to Article 5(2) and (3), is the following: the measures envisaged to prevent, reduce and *as fully as possible offset* any significant adverse effects on the environment of implementing the plan or programme.

79 Ks. myös *Pappila* 2017; *Pappila – Leskinen – Vartiainen* 2022.

80 Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

81 Lain (ley de evaluación ambiental) liitteessä IV todetaan: “[l]a información que deberá contener el estudio ambiental estratégico previsto en el artículo 20 será, como mínimo, la siguiente: -- Las medidas previstas para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, *compensar* cualquier efecto negativo importante en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, incluyendo aquellas para mitigar su incidencia sobre el cambio climático y permitir su adaptación al mismo.”

(artículo 5(3)c).[82] Ympäristövaikutusten arviointiin olisi myös yleisesti sovellettava muun muassa ennaltaehkäisevien toimien, vaikutusten korjaamisen sekä kompensaation periaatetta (artículo 2 c).

Myös Ruotsin kansalliseen lainsäädäntöön on kyseinen SOVA-direktiivin velvoite osin implementoitu. Ympäristökaaren (Miljöbalk, MB (1998:808)) mukaan ympäristöselostuksen tulee sisältää tiedot suunnitelluista toimenpiteistä muun ohella merkittävien kielteisten ympäristövaikutusten *korjaamiseksi*.[83] Säännöksessä käytetyn *offset*-termin ruotsinkielisen käännöksen *avhjälpa* merkityssisältö jää kuitenkin osin epäselväksi. Vaikuttaa siltä, että se on käännetty virheellisesti samoin kuin Suomessa, sillä muualla ympäristökaaressa mainitaan nimenomaisesti luonnonarvojen kompensointi.[84]

SOVA-direktiivi velvoittaa siten antamaan tietoja selostuksessa tarpeellisissa määrin suunnitelluista kompensaatiotoimista, mutta ei kompensaatiotoimien toteuttamiseen itsessään. Selvää ei kuitenkaan ole, missä laajuudessa suunniteltuja kompensaatiotoimia tulisi selostukseen kirjata. Säännöksen tarkoituksena on ollut ohjata pohtimaan ympäristöselostuksessa, kuinka siinä kuvattuja merkittäviä haitallisia vaikutuksia voitaisiin lieventää.[85] Tämänkaltainen velvoite voi ohjata kaavoittajia pohtimaan tarkemmin sitä, kuinka lieventämishierarkiaa voitaisiin paremmin kaavakohtaisesti hyödyntää.

Vaikka eksplisiittisesti tätä ei olekaan ilmaistu kansallisessa kaavoitusta koskevassa sääntelyssä, kaavaselostuksessa olisi kuitenkin tuotava esiin nämä lieventämishierarkian mukaiset suunnitellut toimenpiteet. Tämä juontuu siitä, että kaavaselostusta laadittaessa on noudatettava SOVA-direktiivin 5 artiklassa ja liitteessä I säädettyjä ympäristöselostusta koskevia vaatimuksia (MRA 10, 17 ja 25 §, 145/2017). Lieventämishierarkia tulisi kuitenkin nykyistä selvemmin saattaa osaksi lainsäädäntöä ja kaavojen ympäristövaikutusten arviointia SOVA-direktiivin mukaisesti.

---

82 Säännöksen sanamuoto kuuluu seuraavasti: “[e]studio de impacto ambiental: -- También analiza las diversas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, y determina las medidas necesarias para prevenir, corregir y, en su caso, compensar, los efectos adversos sobre el medio ambiente.”

83 MB 6 kap. 11 §:n 1 momentin 5 kohdassa todetaan: ”[m]iljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla -- uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller *avhjälpa* betydande negativa miljöeffekter.”

84 Esim. MB 7 kap. 7 §:n 4 momentin mukaan ”[b]eslut om upphävande eller dispens får meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning på naturreservatet eller på något annat område.”

85 *Komissio* 2019a.

4 LUONNONSUOJELULAIN VAIKUTUS LIEVENTÄMISHIERARKIAN JA KOMPENSAATIOIDEN KÄYTTÖÖN KAAVOITUKSESSA

4.1 Ekologinen kompensaatio luonnonsuojelulaissa

Ennen nykyisen LSL voimaantuloa ekologinen kompensaatio on Suomessa käytännössä tarkoittanut luonnonsuojelulain piirissä olevien luonnonarvojen heikentämisen hyvittämistä osana poikkeuslupaehtoja. Kuntien kaavoitustoiminnan kannalta lähinnä luontodirektiivin (92/43/ETY)[86] liitteen IV lajien elinympäristöjen heikentäminen on johtanut hyvitystoimenpiteiden määräämiseen poikkeuslupakäytännöissä. ELY-keskusten myöntämissä poikkeusluvissa elinympäristöjen heikentämistä koskien on sovellettu vaihtelevasti lieventämishierarkiaa ja pyritty hyvittämään ainakin osa luontohaitoista. Toisinaan näitä toimia on kutsuttu kompensaatioksi, mutta käytännössä toimet eivät harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta ole täyttäneet ekologisen kompensaation kriteerejä.[87] Useat poikkeuslupaa edellyttävät hankkeet ovat liittyneet asemakaavoitukseen joko sen valmistelu- tai toteuttamisvaiheessa.[88] Kompensaatiota toteutettaneen jatkossakin myös osana LSL:n mukaista poikkeuslupamenettelyä poikkeusluvan hakijan ehdottaessa kompensaatiota suotuisan suojelutason säilyttämiseksi.

Luonnonsuojelulain 39 § velvoittaa ekologiseen *korvaamiseen* koskien Natura 2000 -alueiden suojelusta poikkeamista. Tällaisia poikkeuslupia ei Suomessa ole kuitenkaan vielä myönnetty. Natura 2000 -alueita koskevassa poikkeuksessa on kyse alueen suojeluarvojen merkittävästä heikentämisestä ja se on prosessuaalisesti sekä kriteereiltään eri asia kuin tässä kirjoituksessa tarkasteltu vapaaehtoinen ekologinen kompensaatio. Myös Natura 2000 -alueen suojelusta poikkeaminen edellyttää lieventämishierarkian soveltamista.

> Natura 2000 -alueen kompensaatiovelvoite eroaa LSL:n 11 luvun mukaisesta vapaaehtoisesta ekologisesta kompensaatiosta muun muassa siten, että Natura 2000 -alueella vain alueen suojeluperusteena olevia lajeja ja luontotyyppejä kompensoidaan ja kompensaatioiden lisäisyyttä arvioidaan löyhemmin periaattein kuin vapaaehtoisessa kompensaatiossa, sillä komission ohjeen mukaan kompensaatiotoimia voidaan tehdä myös Natura 2000 -alueella sen luonnonarvoja parantaen.[89]

---

86 Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7–50).

87 *Suvantola ym.* 2018, s. 90–93.

88 *Suvantola ym*. 2018, s. 139–140; *Pekkonen ym*. 2020; *HE 76/2022 vp*, s. 108.

89 *Komissio* 2021.

Luonnonsuojelulain 11 luvussa säädetään vapaaehtoisesta ekologisesta kompensaatiosta. Luonnonarvoja heikentävä toimija voi hyvittää toiminnastaan luontotyypille tai eliölajin elinympäristölle aiheuttamansa heikennyksen hyvittävillä toimenpiteillä tai tietyin ehdoin suojeluhyvityksellä (LSL 98.1 §). LSL 3 §:n määritelmän mukaan ekologisella kompensaatiolla tarkoitetaan eliölajeille ja luontotyypeille aiheutettavien heikennysten hyvittämistä parantamalla eliölajien ja luontotyyppien tilaa heikennysalueen ulkopuolella, kun heikennyksiä on ensisijaisesti vältetty, toissijaisesti minimoitu ja, jos mahdollista, heikennettyjen eliölajien ja luontotyyppien tilaa ennallistettu heikennysalueella. Näin ollen ekologinen kompensaatio lähtökohtaisesti edellyttäisi lieventämishierakian soveltamista, mutta velvoitetta ei ole kirjattu LSL 11 lukuun. Lisäksi LSL 101.1 §:n mukaan hyvittävät toimenpiteet on toteutettava terrestristen luontotyyppien ja lajien osalta samalla tai siihen rajautuvalla metsäkasvillisuusvyöhykkeen osa-alueella, ja vesiluonnon osalta joko samalla merialueella ja saman tai rajautuvan päävesistöalueen samassa vesimuodostuma- tai vesiluontotyypissä, jolla heikennys aiheutuu.[90] Uhanalaisten luonnonarvojen osalta hyvitys on pääsääntöisesti tehtävä saman lajin elinympäristöön tai samaan luontotyyppiin kohdistuvin toimenpitein (LSL 101.2 §).[91]

Alueen käyttäminen kompensaatioon edellyttää, että hyvittävät toimenpiteet ovat sellaisia, joihin ei ole velvollisuutta suhteessa jo olemassa oleviin sitoumuksiin tai muuhun lainsäädäntöön perustuen (LSL 99.2 §, ks. lisää lisäisyydestä luku 4.4). Lisäksi hyvittäminen edellyttää pääsääntöisesti aktiivisia toimenpiteitä, kuten ennallistamista tai kunnostamista, joiden tavoitteena on alueen luonnonarvojen laadun ja/tai pinta-alan lisääminen (LSL 99.2 §). Tarvittaessa on toteutettava toistuvia hoitotoimenpiteitä (LSL 102.1 §). Hyvittävien toimenpiteiden tekeminen käynnistyy perustavilla toimenpiteillä, jotka tulee olla tehtynä ennen heikentäviä toimia. Suojeluhyvitys on aina toteutettava ennen heikennystä (LSL 102 §).

Hyvittävien toimenpiteiden tulee perustua ELY-keskuksen hyväksymään *hyvityssuunnitelmaan*.

> Hyvityssuunnitelmassa yksilöidään ne toimenpiteet, joilla heikennettävien luonnonarvojen tilaa parannetaan toisaalla. Hyvityssuunnitelma lähetetään ELY-keskukselle, joka antaa lausunnon suunnitelmasta. Lausunto lähetetään myös hyvittämisalueen sijaintikunnalle tiedoksi. Kun luonnonarvojen tuottaja on toteuttanut suunnitelman toimenpiteet, ELY-keskus toteaa tuotettavien luonnonarvojen laadun sekä määrän ja rekisteröi ne kompensaatiorekisteriin (LSL 103 §).

---

90 Ks. lisää *HE 76/2022 vp*, s. 233–234.

91 Jos heikennystä ei voida luonnontieteellisistä syistä hyvittää samaan luonnonarvoon kohdistuvin toimenpitein, heikennys on hyvitettävä heikennettävää vastaavaan, yhtä uhanalaiseen tai uhanalaisempaan luonnonarvoon kohdistuvin toimenpitein.

> Heikennyksen aiheuttaja hakee ELY-keskukselta päätöksen hyvityksen korvaavuudesta. ELY-keskus arvioi heikennyksen ja hyvityksen välisen suhteen ja antaa korvaavuudesta päätöksen. Päätöksessä määritellään hyvitysalueen rajat ja kielletään hyvitysalueen luonnonarvojen heikentäminen ja hävittäminen. Päätös merkitään kompensaatiorekisteriin ja kiinteistörekisteriin (LSL 104 §).

Ekologisista kompensaatioista säänteleminen luonnonsuojelulaissa luo yhtenäiset pelisäännöt kaikille toimijoille. Samalla se mahdollistaa vapaaehtoisten kompensaatiomarkkinoiden syntymisen, missä keskeisiä toimijoita ovat kunnat, maata ja luonnonvaroja käyttävät yritykset sekä maanomistajat. Selkeiden sääntöjen arvioidaan luovan uutta taloudellista toimijuutta sekä nostavan maan arvoa.[92]

4.2 Kompensaatiot osana maankäytön suunnittelua

Ekologiset kompensaatiot voivat kytkeytyä kaavoitukseen eri tavoin. Varsinaisena luontokatoa ehkäisevänä instrumenttina kunta voi kaavoitusta suunnitellessaan ottaa käyttöön LSL:n 11 luvun mukaisen vapaaehtoisen kompensaation osaksi kaavoitusprosessia. Kokonaisheikentymättömyystavoitteen mukaisesti kunta tarkastelee tällöin maankäyttöään (tai yksittäisiä kaavoitus- tai rakennushankkeitaan) siten, että se tuottaa riittävästi uusia luonnonarvoja hävitettävien tilalle. Tämä edellyttää joko sitä, että kunta omistaa riittävästi viheralueita ennen uusien luontokatoa aiheuttavien hankkeiden aloittamista tai sitä, että kunta pystyy ostamaan hyvityksiä muilta toimijoilta oman kunnan alueelta tai muualta samalta metsäkasvillisuus-, valuma- tai merialuevyöhykkeeltä (LSL 101 §).

Hyvityksiä voivat kunnan alueella toteuttaa myös yksityiset toimijat. Yksityisen maanomistajan hyvityssuunnitelma ja sen kohdealue tulee kunnan tietoon, kun ELY-keskus lähettää lausunnon hyväksytystä hyvittämissuunnitelmasta kunnalle tiedoksi. Tässä vaiheessa hyvitysaluetta ei ole vielä rajattu eikä merkitty rekistereihin, eikä alueen heikennyskielto ole vielä voimassa. Tällöin kunnalla on käytännössä vielä mahdollisuus vaikuttaa alueen käyttötarkoitukseen, mikäli hyvityssuunnitelma on esimerkiksi kaavan vastainen. Maanomistaja puolestaan voi vielä poistaa alueen kompensaatiorekisteristä, mikäli luonnonarvoja ei ole käytetty hyvitykseen. Hyvitysalue voi myös vaihtaa omistajaa ennen kuin alueen tuottamat luonnonarvot on käytetty hyvityksenä.[93]

Hyvitysten toteuttaminen jää kunnan maksettavaksi, mikäli kunta ei onnistu siirtämään kustannuksia rakentajalle esimerkiksi maankäyttösopimuksen

[92] *HE 76/2022 vp*, s. 80.
[93] *HE 76/2022 vp*, s. 231–232.

tai tontinluovutusehtojen kautta.[94] LSL 107 §:n mukaan heikennyksen aiheuttaja ja luonnonarvojen tuottaja vastaavat kustannuksista, jotka aiheutuvat muun muassa hyvittävien toimenpiteiden suunnittelusta ja toteutuksesta. Heikentäjä ja hyvittäjä sopivat keskenään hyvittäjän tuottamien luonnonarvojen hinnasta. Toistettavien hoitotoimenpiteiden osalta suositellaan vuosittaista maksua.[95]

Luonnon monimuotoisuuden tehokkaan turvaamisen näkökulmasta on tärkeää, että kaavoissa tarkasteltaisiin viherrakenteen säilymistä ja viheralueiden välisiä kytköksiä sekä jo olemassa olevien ja suunniteltujen toimintojen vaikutuksia luonnon monimuotoisuuden ja vesiekosysteemien tilaan. Tällöin myös uusien hankkeiden vaikutuksia voidaan arvioida kokonaisvaltaisesti ja tunnistaa mahdollisia alueita, joilla ihmistoiminnan negatiivisia vaikutuksia voidaan kompensaatioiden avulla tasapainottaa tavoitellen kokonaisheikentymättömyyttä. Samalla alueiden kytkeytyneisyyttä voidaan parantaa.[96] Maankäytön suunnittelu kaavoituksen keinoin on vesienhoidon suunnittelun ohella systematisoiva ja kokonaisuuksia käsittelevä suunnitteluinstrumentti, jolla on oikeusvaikutuksia,[97] ja jonka avulla voidaan konkreettisesti edistää kokonaisheikentymättömyystavoitteen saavuttamista.

4.3 Kompensaatioalueita koskevat kaavamääräykset

Kaavoissa voidaan kaavakohtein[98] ja -määräyksin varata luontokohteita potentiaalisiksi hyvitysalueiksi, joissa kompensaatiot voitaisiin toteuttaa ennallistamalla tai suojelemalla. Ennallistamishyvitys lienee useimmissa tapauksissa kunnille parempi vaihtoehto ottaen huomioon suojeluhyvityksen edellytykset.[99] LSL 100 §:n mukainen suojeluhyvitys edellyttää lain esitöiden mukaan ”py-

---

94 *Pappila – Leskinen – Vartiainen* 2022.

95 *HE 76/2022 vp*, s. 231.

96 *Hohti ym.* 2022.

97 *Heinilä* 2021, s. 264–265. Vesienhoitosuunnitelmat ovat myös kokonaisvaltaisia suunnittelu-välineitä, mutta niiden oikeusvaikutukset ovat suppeampia.

98 Ks. lisää kaavakohteista ja -määräyksistä tämän artikkelin kappaleesta 2.2.

99 Suojeluhyvityksen edellytyksenä on LSL 100 §:n mukaan, että kohde edustaa uhanalaista luontotyyppiä, ja on luonnontilaltaan edustava esiintymä. Lisäedellytyksenä on, että suojelu ylläpitää tai parantaa luonnontilaa tai luonnon monimuotoisuuden kannalta tavoiteltua tilaa estämällä luonnontilan heikentymistä aiheuttavan toiminnan; ja että suojelu tuottaa paremman ekologisen lopputuloksen kuin 99 §:ssä tarkoitetut hyvittävät toimenpiteet. Monien luontotyyppien ennallistamisen ja luonnonhoidon menetelmien käytöstä on jo melko paljon kokemusta ja tutkimustietoa. Usein esimerkiksi metsässä poltot ja kulotukset, lahopuun lisääminen ja puulajiston monipuolistaminen tuo suoremman hyödyn kuin pelkkä suojelu. Metsien ja soiden ennallistamisen menetelmien käytöstä on jo varsin paljon kokemusta ja tutkimustietoa. Ks. lisää *Raunio ym.* 2018, s. 84 ja 93.

syvää suojelua esimerkiksi luonnonsuojelualueeksi perustamalla”[100]. Luonnonsuojelulain mukaiseksi suojelualueeksi perustaminen ei kuitenkaan ole välttämätöntä, sillä LSL 104 §:n mukaisesti ELY-keskuksen päätöksen myötä astuu voimaan pysyvä hävittämis- ja heikentämiskielto, joka merkitään kiinteistö- ja kompensaatiorekisteriin.

Kaavakohteet ja -määräykset eivät saa olla kohtuuttomia maanomistajille (MRL 39.4 §). Kohtuuttomuutta on arvioitava tapauskohtaisesti.[101] Kompensaatiotoimien edellyttäminen ei siten itsessään ole kohtuutonta, riippuen kuitenkin siitä, miten esimerkiksi siitä aiheutuvat kustannukset jakautuvat.[102] Kohtuuttomuusvaatimus rajoittaa myös esimerkiksi yksityisomisteisten alueiden varaamista kompensaatiotarkoitukseen vastoin maanomistajan toivetta. Mikäli maanomistaja ei enää pysty kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla käyttämään aluettaan hyväkseen, kunta on velvollinen lunastamaan alueen tai suorittamaan haitasta korvauksen (MRL 101 §). Näin ollen hyvitysalueita voitaisiin ainakin joissain tilanteissa sijoittaa myös kunnan omistaman alueen ulkopuolelle, mutta tällöin kunnan tulisi varautua lunastamaan nämä alueet itselleen.

4.4 Lisäisyyden vaatimus ja sen vaikutus ekologisten kompensaatioiden käyttöön kaavoituksessa

Lisäisyys on kansainvälisesti nähty tärkeänä kriteerinä ekologiselle kompensaatiolle.[103] LSL 99.2 §:n mukaan hyvittäviä toimenpiteitä ovat ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joihin ei ole velvollisuutta lainsäädäntöön tai muuhun velvoitteeseen perustuen.[104] Hallituksen esityksessä määrittelyä tarkennetaan seuraavasti:

> ”[l]isäisiä eivät olisi esimerkiksi valtion omistuksessa olevien Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden ja valtion omistamien luonnonsuojelualueiden

[100] *HE 76/2022 vp*, s. 233.

[101] Kohtuullisuusharkinnassa tulee ottaa huomioon yleiskaavan aluevarausten ja kaavamääräysten muodostama kokonaisuus maanomistajan kannalta (*HE 101/1998 vp*, s. 75). Ks. myös *Ekroos – Majamaa* 2018, s. 216–217.

[102] Ks. lisää kompensaation toteuttamiskustannuksien mahdollisista jakamistavoista *Pappila - Leskinen - Vartiainen* 2022.

[103] *BBOP* 2018.

[104] Lisäisyyden määritelmää ekologisten kompensaatioiden kontekstissa on laadittu kansainvälisesti esimerkiksi kansainvälisen luonnonsuojeluliiton *IUCN* 2016 sekä *BBOP* 2018 toimesta. Esimerkiksi IUCN on määritellyt lisäisyyden siten, että hyvittävää toimenpidettä ei olisi tehty ilman kompensaatiota: “[a] biodiversity offset must provide a new contribution to conservation that is additional to that which would have occurred without the offset taking place…” IUCN myös korostaa, etteivät kompensaatiot saa vähentää julkisen tahon panostuksia suojeluun. Tämä koskee sekä valtiollisia toimijoita että kuntia.

> luonnonarvojen turvaaminen tai lisääminen, koska sen voi katsoa kuuluvan valtion luonnonsuojelusta vastaavan viranomaisen tehtäviin. Samoin lisäisyysedellytystä eivät täyttäisi sopimukseen tai taloudelliseen etuuteen kuten maataloustukeen tai valtion maksamaan tukeen tai sertifikaattien, kuten metsäsertifikaatin velvoitteisiin liittyvät toimenpiteet. Poissuljettuja olisivat konkreettiset ja yksityiskohtaiset velvollisuudet toimenpiteiden suorittamiseen."[105]

Alueen merkitseminen suojelualueeksi kaavassa poistaa mahdollisuuden käyttää sitä myöhemmin hyvitysalueena, sillä tällöin alueen ottaminen kompensaatioon ei parantaisi alueen suojelutilannetta ja luonnonarvoja. Alue kuitenkin kelpaa hyvitysalueeksi, mikäli kunnan suojelumääräyksellä varustaman alueen luonnonarvoja parannetaan ennallistamistoimin.[106] Alueen varaaminen kaavassa mahdolliseksi kompensaatioalueeksi ei myöskään olisi lisäisyyden näkökulmasta ongelmallista. Tämä kuitenkin edellyttää, ettei aluetta ole kiinnitetty jo jonkin toisen hankkeen kompensaatiota varten. Muun muassa tämän kaksoislaskennan estämiseksi hyvityssuunnitelmat hyväksytetään viranomaisella ja merkitään kompensaatiorekisteriin: rekisteristä voi tarkistaa, onko kompensaatioalue jo lunastettu toisen hankkeen hyvittämiseksi.

Myöskään alueen osoittaminen kaavassa esimerkiksi virkistyskäyttöön tai hulevesien luonnonmukaiseen hallintaan ei estäisi alueen ottamista hyvityskohteeksi, mikäli alueella tehtävin toimenpitein parannettaisiin alueen luonnonarvoja siitä, millaisiksi ne olisivat muutoin muodostuneet.[107] Virkistysalueella tämä voisi tarkoittaa kunnan metsäsuunnitelmaan merkittyjen hakkuiden kieltämistä, lahopuun lisäystä ja puron kunnostusta. Virkistysalueella voi myös sijaita ennallistettava suo tai raivausta ja hoitoa kaipaava niitty. Näin ollen myöskään viheryhteyksien tarvetta kuvaava määräys kaavassa ei estäisi alueen käyttöä hyvitysalueena, mikäli toteutettavat toimet eivät liittyisi tähän.

> Luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen ja ekologisiin kompensaatioihin liittyen metsät ja niiden käyttömuodot ovat yleensä tärkeitä. Kunta voi kaavoituksella ohjata metsäalueiden käyttöä yleiskaavassa. Yleiskaavassa on usein esimerkiksi viheryhteysmerkintöjä, jotka voivat kieltää avohakkuun.[108] Yleiskaavatasolla voidaan yhdistää niin virkistysmahdollisuuksia kuin monimuotoisuutta samalla hyvitysalueella edellyttäen, että alueella tehdään monimuotoisuutta lisääviä toimenpiteitä. Samalla on otettava huomioon, että ympäristön kaavoittaminen asuinrakentamiseen saattaa merkittävästi lisätä virkistysalueen käyttäjämäärää ja siten myös aiheuttaa luonnon kulumista ja luonnonarvojen

---

105 *HE 76/2022 vp*, s. 232.

106 *IUCN* ja *BBOP* eivät määritelmässään suoraan sulje olemassa olevia suojelualueita pois kompensaatiokäytöstä.

107 *HE 76/2022 vp*, s. 232–233.

108 *Pölönen – Malin* 2011, s. 133.

> heikkenemistä. Yleiskaavataso on erityisesti virkistysalueiden, ympäristöhaittojen vähentämisen ja olemassa olevien suojelukohteiden puskurivyöhykkeiden kannalta olennainen.[109]

Vaikka kunnalle olisi asetettu yleisluontoisia luonnon monimuotoisuuden edistämiseen liittyviä tehtäviä, se voisi tästä huolimatta lisäisyysedellytyksen estämättä tehdä hyvittäviä toimenpiteitä alueellaan.[110] Siltä osin, kun kunnan toimenpiteet ylittävät nämä velvoitteet, ne ”olisivat säännöksessä tarkoitettuja hyvittäviä toimenpiteitä edellyttäen, että ne olisivat läpinäkyvästi osoitettavissa.”[111] Kunnat esimerkiksi toteuttavat erilaisia suojeluhankkeita taikka ennallistamis-, kunnostus- sekä hoitotoimia alueillaan, joihin kunta on voinut saada rahoitusta sen ulkopuolelta.[112] Vaikka säännöksessä tämänkaltaiseen tilanteeseen ei oteta suoraan kantaa, lienee lainsäätäjän tarkoitus, että nämäkin toimet rajataan lisäisyyskriteerin nojalla kompensaatioiden ulkopuolelle.

5 HYVITYSPANKKITOIMINTA JA KILPAILUNEUTRALITEETTI

5.1 Mitä hyvityspankki tarkoittaa?

Kompensaatioiden toteuttamiseksi tarvitaan maapinta-alaa, joilla tehdään suunnitelmallisesti ennallistamis- ja kunnostustoimia. Hyvityspankki eli kompensaatiopooli[113] on aluevarasto, jonka tarkoituksena on varautua kompensaatioiden toteuttamiseen osana luontokadon pysäyttämistä. Kunta rajoittaa hyvityspankissa olevien maa-alueiden ja luonnonvarojen käyttöä alueen luonnonarvojen turvaamiseksi. Hyvityspankkiin kuuluviin alueisiin voidaan etukäteen hyvityssuunnitelman (LSL 103 §) mukaisesti esimerkiksi ennallistamistoimin luoda luonnonarvoja, joita voidaan käyttää kompensaatioon myöhemmin.[114] Hyvityspankkiin voidaan optimaalisessa tilanteessa ottaa isoja yhtenäisiä alueita, joilla hyvittäviä toimenpiteitä suoritetaan luonnonarvohehtaarien tuottamiseksi.

---

109 *Pölönen – Malin* 2011, s. 147–149.

110 *HE 76/2022 vp*, s. 233. Kuitenkin muualla kuin olemassa olevilla suojelualueilla.

111 *HE 76/2022 vp*, s. 233.

112 Esim. *Valtioneuvosto* 2021.

113 Suomessa ei vielä vakiintunutta termiä käytössä. Hyvityspankin eli aluevarannon lisäksi voi toimia hyvityksen välittäjiä, joista on käytetty termiä habitaattipankki, ks. esim. *Similä* 2017b, s. 418.

114 Ks. lisää Ruotsin osalta *Statens offentliga utredningar* 2017; *Josefsson* 2020, s. 21–41 ja 38–39.

> Kompensaatioasetuksessa (933/2023) määritellään *luonnonarvohehtaariksi* yksikkö, jolla hävitettäviä ja tuotettavia luonnonarvoja lasketaan. Asetuksen 1.2 §:n mukaan ”[l]uonnonarvohehtaarilla tarkoitetaan luonnonarvovastaavuuden arviointiyksikköä, joka osoittaa alueen hehtaarikohtaista luonnonarvoa suhteessa hehtaariin luonnontilaisessa tai luonnontilaiseen verrattavassa tilassa olevaa aluetta. Alueen luonnonarvohehtaarien määrä on sen pinta-ala kerrottuna luonnonarvon tilalla.” Luonnonarvohehtaarin laskentaan vaikuttaa alueen pinta-ala ja sen ekologinen tila. Lisäksi laskentaan vaikuttaa muun muassa hävitettävän luonnonarvon mahdollinen uhanalaisuus eli asetuksessa määritellään uhanalaisille luontotyypeille ja lajeille kerroin, joka lisää hyvittävien luonnonarvohehtaarien tarvetta (3.1 §).

Näiltä alueilta on mahdollista käyttää kerralla haluttu määrä luonnonarvohehtaareja ja loput voidaan jättää kompensaatiorekisteriin sekä hyvityspankkiin kasvamaan korkoa lisääntyvien luonnonarvojen muodossa. Jäljelle jäävät luonnonarvohehtaarit voidaan käyttää myöhemmin toisten hankkeiden yhteydessä.

Erilaisia hyvityspankkijärjestelmiä löytyy maailmalta. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on kaksi ekologiseen kompensointiin liittyvä sääntelyjärjestelmää: uhanalaisten lajien suojelupoolit (Endangered Species Act)[115] ja luontotyyppipankit kosteikkoja varten (Wetland mitigation banking, Clean Water Act).[116] Kosteikkokompensaatiopankin käyttäjä on usein yksityinen toimija, joka tarvitsee ekologisia kompensaatioita osaksi ympäristölupaansa. Lisäksi on pankkeja, joita ylläpitävät sellaiset yritykset ja viranomaiset, jotka tarvitsevat jatkuvasti maata oman toimintansa kompensoimiseen.

Saksan liittovaltion luonnonsuojelulaissa (BNatSchG)[117] taas korostetaan lieventämishierarkian noudattamisen tärkeyttä. Kaavoitus ja kompensaatiotoimet liittyvät toisiinsa aluevarannon (*Flächenpool*) kautta, joita on käytössä osassa Saksan osavaltioissa. Osavaltiot valitsevat alueita aluevarantoon, jossa olevia alueita voidaan käyttää lain edellyttämään ekologiseen kompensaatioon. Lisäksi ulkopuolinen toimija voi tehdä luonnonarvojen ennallistamistoimia ja tarjota niitä luonnonarvoja- ja maisemaa heikentävän hankkeen toteuttajalle. Kompensaatioon tarkoitetuilla luonnonarvoilla voidaan käydä kauppaa, kun ne on rekisteröity ekotilille (Ökokonto). Kompensaatioita voidaan tuottaa siten, että arvioidaan alueen ekologinen lähtöarvo ja kompensaatiotoimenpiteillä tavoiteltu lopputulos, jotka ilmoitetaan ekopisteinä (Ökopunkte). Alueellinen

[115] Endangered Species Act of 1973. As Amended through the 108th Congress. Department of the Interior U.S. Fish and Wildlife Service Washington, D.C. 20240.

[116] Clean Water Act of 1977, Section 404. Ks. myös *Environment Protection Agency*, kohta Background about Compensatory Mitigation Requirements under CWA Section 404.

[117] Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG).

luonnonsuojeluviranomainen tarkastaa ja hyväksyy kompensaatiosuunnitelman sekä varmistaa, ettei aluetta ole jo käytetty kompensaatioon.[118]

Suomessa ei ole toistaiseksi säännelty hyvityspankkien toiminnasta, vaan eri toimijat voivat muodostaa haluamansa kaltaisia varantoja maa- ja vesialueista, mikäli katsovat ne hyödyllisiksi.

5.2 Kunnan hyvitystoiminta ja kilpailuneutraliteetti

Ekologiset kompensaatiomarkkinat ovat kehittymässä Suomessa. Luonnonsuojelulain esitöiden mukaan kompensaatiosääntelyn yhtenä tavoitteena on tarjota viranomaisvarmennus (LSL 104 §) erilaisille kompensaatiotoimijoille, jotta markkinat voisivat toimia sekä ekologisesta näkökulmasta että hyvitysten tuottajien ja ostajien kannalta luotettavasti.[119] Keskustelua on kuitenkin herättänyt se, millä ehdoilla kunta julkisyhteisönä voi toimia samoilla markkinoilla yksityisten hyvitysten tuottajien kanssa.

Hyvityspankkitoiminnassa voidaan käyttää kunnan omistamia maa-alueita tai maa-alaa voidaan hankkia lisää yksityisiltä maanomistajilta vapaaehtoisin kaupoin.[120] Pääkaupunkiseudun ulkopuolella, erityisesti kaukana kasvukeskuksista, on helpompi löytää kompensaatioon sopivia alueita kuin kasvavissa kaupungeissa. Tonttimaan tarjonta sekä raakapuun myynti voivat pääkaupunkiseudun ulkopuolella olla kunnan talouden kannalta tärkeitä riippuen kuitenkin kunnan sijainnista. Ekologiset kompensaatiot voivat tarjota muulle maankäytölle vaihtoehtoisen tulonlähteen.

Kunta voi harjoittaa hyvityspankkitoimintaa ja tuottaa luonnonarvoja osana kunnan yleistä toimialaa.[121] Kunta voi perustaa hyvityspankin omaan käyttöönsä omien heikennystensä hyvittämiseen. Tällöin kunnan ei tarvitse pohtia kilpailuoikeudellisia kysymyksiä, mutta esimerkiksi kirjanpidon eriyttäminen

---

118 *Albrecht ym.* 2014; *Wende ym.* 2018, s. 123–156; *Similä ym.* 2017b, s. 432–434; *Josefsson* 2020, s. 26–27 ja 30–32; *HE 76/2022 vp*, s. 112–115.

119 *HE 76/2022 vp*, s. 80.

120 Suomen maa-alasta yli 60 % on yksityisten omistuksessa. Metsänomistajia on lähes 14 % kansalaisista, tuottavasta metsämaasta valtion omistuksessa on 26 %, osakeyhtiöiden 9 % ja muilla tahoilla 5 %. Ks. *Kokkonen* 2015; *Mäntyranta* 2019.

121 Kunnan tehtävät jaetaan erityistoimialaan ja yleiseen toimialaan. Kuntalain 7 §:n mukaan yleiseen toimialaan kuuluvat tehtävät ovat kunnan omalla päätöksellään hoidettavakseen ottamia vapaaehtoisia toimintoja. Yleiseen toimialaan katsotaan kuuluvan kuntalaisia palveleva elinkeinotoiminta, kuten energialaitostoiminta tai vesihuolto, ks. *HE 40/2013 vp*, s. 6. Ks. myös *Kuntaliitto* 2016, kohta Yhtiöt ja markkinat.

voi olla osin tarpeen kilpailulain (948/2011) 30 d §:n mukaisesti.[122] Suomessa hyvityspankkitoimintaa voi harjoittaa myös kunnan oma liikelaitos tai yhteinen kuntayhtiö. Kunta voi myös perustaa hyvityspankin yhdessä muiden toimijoiden, kuten yksityisten maanomistajien, yhdistysten, yritysten tai yhteismetsän kanssa esimerkiksi osakeyhtiön tai säätiön muodossa. Toimiessaan markkinoilla kunnan tulee pääsääntöisesti yhtiöittää toimintansa kuntalain (410/2015) 126 §:n mukaisesti. Toimintaa, joka katsotaan vähäiseksi, ei tarvitse yhtiöittää, mutta se tulee hinnoitella markkinaperusteisesti.[123] Vähäiseksi toiminta voitaisiin katsoa, jos kunta myy syntynyttä ylikapasiteettia markkinoilla.[124]

Mikäli kunta harjoittaa hyvityspankkitoimintaa markkinoilla kilpailutilanteessa, kunnan tulee valita sellaiset toimintatavat, jotka eivät vaaranna kilpailuneutraliteettia eli kilpailun tasapuolisuutta yksityisten ja julkisten elinkeinonharjoittajien välillä.[125] Kunnan etuosto-oikeus[126] saatettaisiin tulkita kielletyksi toiminnaksi markkinoilla, mikäli kunta hankkisi alueita hyvityskäyttöön etuosto-oikeuden nojalla. Riskejä välttääkseen kuntien tulisi olla avoimia maapoliittisissa ohjelmissaan ja määritellä kriteerit etuoston käyttöön.[127] Maankäyttösopimuksissa saattaisi konkretisoitua kiellettyjä kilpailunrajoituksellisia menettelyjä, mikäli sopimuksissa esimerkiksi rajoitettaisiin huomattavasti muiden toimijoiden mahdollisuuksia toimia hyvitysten tuottajina.

> Kunnan tulee markkinoilla toimiessaan ottaa huomioon kielletyt kilpailunrajoitukset. Kilpailunrajoituksia koskeva sääntely suojaa markkinaprosesseja, elinkeinoharjoittamisen vapautta ja tasapuolisia toimintaedellytyksiä. Kiellettyä ovat kilpailulain 4 ja 5 §:n mukaan kilpailua rajoittavat elinkeinoharjoittajien väliset sopimukset eli kartellit sekä määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Kartellilla viitataan kilpailevien yritysten välisiin keskinäisiin sopimuksiin ja menettelytapoihin, jotka rajoittavat kilpailua.[128] Määräävällä markkina-asemalla tarkoitetaan taas markkinoita hallitsevan yrityksen harjoittamaa asiakkaiden

---

122 *HE 68/2018 vp*, s. 52–54. Ks. laajemmin kuntien toiminnasta markkinoilla *Jansson – Karttunen* 2022.

123 Kuntalain esitöiden mukaan vähäisellä toiminnalla tarkoitettaisiin satunnaista toimintaa markkinoilla sekä toimintaa, jolla ei olisi markkinavaikutuksia tai ne olisivat vähäisiä, ks. lisää *HE 268/2014* vp, s. 229.

124 *Kuusiniemi-Laine – Simon-Bellamy* 2016, s. 112.

125 *Kuntaliitto* 2016, kohta Yhtiöt ja markkinat.

126 Etuostolla tarkoitetaan kunnan etuoikeutta ostaa kunnassa sijaitseva kiinteistö, kun kiinteistö on myynnissä. Kunta voi siis lunastaa myydyn kiinteistön itselleen ostajalta kauppahinnalla. Etuosto-oikeutta voidaan käyttää maan hankkimiseksi yhdyskuntarakentamista sekä virkistys- ja suojelutarkoituksia varten (etuostolaki EOL 608/1977, 1 §). Etuosto-oikeutta ei ole muun muassa silloin, kun luovutuksen ehtoja tai muita olosuhteita on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana (EOL 6 §).

127 *Hovila* 2013, s. 390–392.

128 Ks. myös *Kuoppamäki* 2018, s. 1–2.

> hyväksikäyttöä tai kilpailijoiden toiminnan vaikeuttamista.[129] Elinkeinoharjoittajalla on määräävä markkina-asema koko maassa tai tietyllä alueella silloin, jos sillä on yksinoikeus tai muu vastaava määräävä asema tietyillä hyödykemarkkinoilla niin, että se ohjaa hyödykkeen hintoja tai toimitusehtoja merkittävästi tai vastaavalla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin. Määräävän markkina-aseman selvittämisessä tarkastellaan markkinoita toimialakohtaisesti.[130]

Keskeistä on selvittää, ovatko markkinat olemassa, millaiset ne ovat kunnan toiminnan osalta, ja millaista määräysvaltaa kunta markkinoilla käyttää.[131]

Luonnonarvojen turvaaminen kuuluu kunnan tehtäviin ja kunta voi toteuttaa tätä tehtävää erityisesti maankäytön suunnittelussa. Samaan aikaan lainsäädännössä on määritelty kriteerit hyvitystoiminnalle. Kunnan perustaessa hyvityslueita on keskeistä, miten kunta määrittelee toimintansa luonteen: onko tarkoituksena ryhtyä aktiiviseksi voittoa tavoittelevaksi hyvitysten tuottajaksi ja myyjäksi vai liittyykö toiminta kunnan omiin tavoitteisiin luonnon kokonaisheikentymättömyyden osalta.[132] Kuntalaki mahdollistaa molemmat lähtökohdat: kuntalain 1.2 § mukaan kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa. Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen lisää asukkaiden hyvinvointia ja voi tukea paikallista taloutta. Kunnan hyvityspankkitoiminta voisi lisätä uudenlaista ekologisen tilan parantamiseen liittyvää yritystoimintaa ja mahdollisesti monipuolistaa olemassa olevien luonnonvarayritysten toimialaa. Julkisen sektorin rooli voi olla tässä edelläkävijä, koollekutsuja sekä mahdollistaja esimerkiksi kaavoituksen kautta. Kilpailuneutraliteetin osalta kysymyksessä on aina tapauskohtainen tarkastelu.

---

129 *Kuoppamäki* 2018, s. 1–7.

130 *HE 40/2013 vp*, s. 5–6.

131 *Kuoppamäki* 2018, s. 59–60 ja *Jansson – Karttunen* 2022, s. 9–10.

132 Taloudellinen toiminta voi sisältää yleisen edun, kuten ympäristönsuojelun, edistämistä. Luontoteot, jotka kuuluvat vaikkapa kunnan monimuotoisuusstrategian toteuttamiseen, eivät lukeudu taloudelliseksi toiminnaksi, vaikka samankaltaista luontohyvää tällöinkin tuotetaan. Ks. asia C-18/01; KHO 6.10.2005 t. 2530; *Julkisten hankintojen neuvontayksikkö*, kohta Hankintayksiköt.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA KESKUSTELUA

Tässä artikkelissa esittämämme mukaisesti maankäyttö- ja rakennuslaki ei nykyisellään juurikaan sisällä globaalien ympäristöhaasteiden, kuten luontokadon, hillintää korostavaa sääntelyä. Erityisesti lieventämishierarkia ei tarvittavalla tavalla ilmene maankäyttö- ja rakennuslain alueiden käytön suunnittelua koskevasta sääntelystä. Vaikka lainsäädäntö mahdollistaa lieventämishierarkian noudattamisen, myös velvoittavaa sääntelyä tarvitaan.

Esimerkiksi kaavojen laadintaa koskevassa sääntelyssä ei korostu riittävästi pyrkimys välttää luontohaittojen syntymistä. Tämä saattaa johtaa arvokkaidenkin, mutta LSL:n turvaa nauttimattomien, luontoalueiden hävittämiseen tai heikentämiseen joko kaavoituksella tai asteittain yksittäisten lupapäätösten seurauksena. Kaavassa rakentamiselta säästynyt metsätalousalueeksi merkitty kallioinen metsä voi tästä syystä edelleen päätyä kallionlouhintaan, mikäli maa-aineslain (555/1981) luvanmyöntämiskriteerit eivät tunnista luonnonarvojen kokonaisvaltaisemmassa tarkastelussa tunnistettuja viheryhteyksiä tai muita luonnonarvoja. Tämän vuoksi luonnonarvot tulisi ottaa huomioon läpi oikeusjärjestyksen ja pyrkiä tämän osalta kokonaisvaltaisempaan sääntelyyn.[133]

Tarve olisi myös säätää selkeästi kaavojen sisältövaatimuksissa lieventämishierarkian huomioon ottamisesta sekä erityisesti pyrkimyksestä välttää luonnonarvojen heikentymistä. Tämän ohella myös viheralueverkostot ja ekologiset yhteydet tulisi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden tapaan mainita eri kaavatasojen sisältövaatimuksissa. Täysimääräiseen luontohaittojen välttämiseen ei nykymuotoisessa yhteiskunnassa tulla pitkään aikaan pääsemään, sillä se edellyttäisi kaiken maankäytön muuttamisen kieltämistä. Lieventämistoimilla ja ekologisilla kompensaatioilla voidaan aiheutuvaa luontohaittaa kuitenkin vähentää ja korvata pyrkien kohti kokonaisheikentymättömyyttä.

Pistemäisten luonnonarvojen suojelusta on siirryttävä kohti tärkeiden ekosysteemikokonaisuuksien ja niiden välisten yhteyksien suojelua. Kaavoitus olisikin hyvä sitoa tulevaisuudessa yhä kokonaisvaltaisempaan luontotietoon. Näin toimitaankin jo joissain kunnissa sekä maakunnissa, joissa kaavojen laadinnan tueksi selvitetään alueiden viherverkostoja ja ekosysteemipalveluja.[134] Ekologisesti arvokkaiden alueiden ja niiden välisten yhteyksien sijainnin selvittämisen jälkeen ne tulisi pyrkiä turvaamaan ja tämän apuna voivat toimia karttapohjaiset selvitykset. Myös kaikki mahdolliset käyttämättömät ja

[133] Ks. *Soininen – Pappila* 2023, s. 20–21.
[134] Esim. *Etelä-Karjalan liitto* 2022.

luonnonarvonsa menettäneet alueet tulisi kunnissa kartoittaa ja ottaa ensisijaisesti uuteen rakennuskäyttöön.[135]

Vaikka luontohaittojen välttämispyrkimykset sekä ekologinen kompensaatio vaativat molemmat luontokartoitukselta enemmän kuin mitä nykyiset kartoitukset keskimäärin tarjoavat, ovat niiden vaatimukset erilaisia. Luontohaittojen välttäminen edellyttää kokonaisvaltaisempaa tietoa yhteyksistä, verkostoista ja laajoista yhtenäisistä luontoalueista, kun taas kompensaatioiden toteuttaminen edellyttää yksityiskohtaisempaa tietoa sekä hävitettävän alueen että hyvitysalueen luonnonarvoista ja niiden nykytilasta. Nykyiset luontokartoitukset eivät riitä pohjatiedoksi ekologisten kompensaatioiden toteuttamiseen.[136]

Luonnonarvojen karttapohjaisen esittämisen ohella kaavaselostuksesta tulisi ilmetä, miten luontohaitat on huomioitu kaavojen vaikutusten arvioinnissa, ja miten niitä on pyritty välttämään, lieventämään tai kompensoimaan. Kaavaselostukseen tulisi kirjata perustelut, joiden avulla voidaan todeta, ettei arvokkaan kohteen hävittämiselle ole ollut vaihtoehtoja. Tätä korostaa myös SOVA-direktiivi, jonka mukaisesti lieventämishierarkia tulisi saattaa nykyistä huomattavasti selvemmin ja kaikki lieventämishierarkian portaat huomioon ottaen osaksi alueiden käytön suunnittelua koskevaa lainsäädäntöä.

Toisinaan luonnonarvojen kohdalla puhutaan niin arvokkaista alueista tai harvinaisista tai uhanalaisista luontotyypeistä, ettei niiden luonnonarvoja voida kompensoida, eikä niitä siten tulisi ottaa kompensoinnin piiriin eikä myöntää lupaa hävittää niitä.[137] Tällaisia kohteita ovat tällä hetkellä vain alueet, joiden suojelusta ei voida LSL:n nojalla poiketa, koska poikkeamiskriteerit eivät täyty. Kaupunkisuunnittelussa erityisesti sini- ja viheryhteyksien painoarvoa voisi lisätä pakollinen kompensaatio erityisen tärkeiden viheryhteyksien heikentämisen ja hävittämisen yhteydessä. Esimerkiksi Berliinissä on maisemaohjelmassa määritelty tietyt viheryhteydet, joiden heikentäminen tai hävittäminen on aina kompensoitava.[138] Mikäli sini- ja viheryhteyksien heikentämisen hyvittäminen tehdään täysimääräisesti, tämä ehkäisee niiden asteittaista nakertamista. Varsinaiseen kokonaisheikentymättömyyteen tällaisen valikoivan hyvitysvelvollisuuden avulla ei kuitenkaan pyritä eikä päästä.

---

135 Hylätyt tai vähällä käytöllä olevat teollisuus-, varasto-, ratapiha- ja satama- ja muut vastaavat alueet eli hylkymaat ovat hyviä kohteita uudisrakentamiseen. Sen sijaan ns. joutomaat voivat olla kaupunkiluonnon monimuotoisuudelle tärkeitä. Ks. *Hiedanpää ym.* 2021, s. 15: ”[k]asvi- ja eläinlajien lajistollinen monimuotoisuus on [joutomailla] usein ympäröiviä alueita korkeampi, ja esimerkiksi rikkaruohostot tarjoavat pikkulinnuille talvisin arvokkaita ruokailupaikkoja.”

136 *Kalliolevo ym.* 2022, s. 8.

137 *Raunio ym.* 2018, s. 140 ja taulukko s. 146–170.

138 Muiden kohteiden kompensointi tapahtuu lainsäädännön mukaan. *Vierikko ym.* 2014.

Berliinin konkreettisen kompensointivelvoitteen lisäksi Saksan rakennuslakiin sisältyy velvoite toimia niin, ettei toiminnasta aiheudu vältettävissä olevaa haittaa sekä velvoite kompensoida huomattavat muutokset luonnonarvoissa. Velvoite ohjaa toiminnanharjoittajan jo hanketta suunnitellessaan ottamaan minimointivaatimuksen huomioon.[139] Vastaava velvoite osana alueidenkäyttölakia sekä rakentamislakia (751/2023) ohjaisi osaltaan lieventämishierarkian noudattamiseen.

Sääntelyn tarkemman ohjausvaikutustarpeen lisäksi niin kunnat kuin yksityisetkin toimijat voivat jo nyt näyttää suuntaa käytännön toimilla luontokadon ehkäisemiseksi. Tulevaisuudessa luontokato, ilmastonmuutos sekä väestörakenteen muutokset tulevat väistämättä haastamaan kuntataloutta sekä maankäytön suunnittelua.[140] Hyvitysten tuottaminen edellyttää kunnissa poliittista tukea, pitkäjänteistä ja hyvää suunnittelua sekä tietopohjaa ja aktiivisia toimijoita. Hyvityspankit voivat tarjota käytännön apua tähän haasteeseen. Niiden toteuttamisessa voidaan hyödyntää jo kokeiltuja yhteistoiminnallisia prosesseja kokoamaan erilaisia toimijoita yhteen.[141]

Luontokadon ehkäisemisessä tulisi luonnonsuojelun ja luonnonvarojen käytön sääntelyn ohella jatkossa yhä enemmän panostaa luonnon ennallistamiseen sekä muihin luonnon monimuotoisuutta lisääviin aktiivisiin toimiin. Tämän ohella myös maankäytön suunnittelussa tulisi ottaa huomioon luonnonarvot kokonaisvaltaisesti pistemäisten luonnonarvojen turvaamisen sijaan. Tämä tarkoittaa ennen kaikkea lieventämishierarkian ensimmäisen askelman eli luontohaittojen välttämisen korostamista. Näiden tavoitteiden systemaattiseksi edistämiseksi tarvitaan myös lainsäädännön tukea, jotta entistä kattavampi luontotieto ja suunnittelijoiden luonnonarvot huomioivat suunnitelmat lopulta myös päätyvät poliittisessa päätöksenteossa hyväksyttäviin kaavoihin lukuisten intressien ristipaineessa. Lainsäädännön tukea tarvitaan myös hyvien käytäntöjen nykyistä nopeampaan valtavirtaistamiseen. Muutostarpeita kohti holistisempaa luonnonarvojen huomioon ottamista ja parantamista on myös muualla kuin maankäytön suunnittelussa, joten koko ympäristölainsäädännön läpäisevä uudistus on lähitulevaisuudessa tarpeen.

---

139 Saksan rakennuslaki ei kuitenkaan edellytä heikennettyjen luonnonarvojen täysimääräistä korvaamista kaavoituksen yhteydessä. Ks. *Salila* 2005, s. 213; *Altvater ym.* 2015, s. 49; *Suvantola ym.* 2018, s. 50; *Josefsson* 2020, s. 25.

140 *Jama ym*. 2018, s. 28 ja 33–37.

141 *Halonen – Similä* 2020, s. 31 ja 36–37 sekä alaviitteet nrot 142–143.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Albrecht, Juliane – Schumacher, Jochen – Wende, Wolfgang: The German Impact-Mitigation Regulation-A Model for the EU's No-Net-Loss Strategy and Biodiversity Offsets? Environmental Policy and Law 44 (3) 2014, s. 317–325. (*Albrecht ym.* 2014)

Altvater, Susanne – Dooley, Elisabeth – Roberts, Ennid: Legal instruments to implement the objective "Land Degradation Neutral World" in international law. Umweltbundesamt. 19/2015. (*Altvater ym.* 2015)

Business and Biodiversity Offsets Programme (*BBOP):* Guidance Notes to the Standard on Biodiversity Offsets. Washington, D.C 2012. (*BBOP* 2012)

Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP): Glossary. 3rd updated edition. Washington D.C. 2018. (*BBOP* 2018)

Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa: Maankäyttö- ja rakennuslaki. 4. uudistettu painos. Keuruu 2018.

Etelä-Karjalan liitto: Etelä-Karjalan siniviherrakenne ja ekosysteemipalvelut -selvitys. Finnish Consulting Group Oy 2022. [https://liitto.ekarjala.fi/wp-content/uploads/2022/03/Etela-Karjalan_siniviherrakenne_ja_ekosysteemipalvelut_022022_Final.pdf]

Falkenbach, Heidi – Krigsholm, Pauliina – Lönnroth, Tea – Puustinen, Tuulia – Ekroos, Ari – Häkkänen, Martti – Kortelainen, Jeremias – Luomala, Noora – Rausmaa, Salla – Toivanen, Mia: Maapolitiikan nykytila ja tulevaisuus: Keinot, vaikuttavuus, avoimuus ja hyväksyttävyys. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:49. (*Falkenbach ym. 2021*).

Halonen, Lea – Similä, Jukka: Ympäristösääntely ja omaehtoisuus – tapaus vesistökunnostukset. Ympäristöjuridiikka 1/2020, s. 7–38.

Hanson, Helena I. – Olsson, Johanna A: Uptake and use of biodiversity offsetting in urban planning – The case of Sweden. Urban Forestry & Urban Greening 80 2023.

Heinilä, Aleksi: Oikeus rakentaa. Tutkimus suunnitteluratkaisu- ja poikkeamispäätöksenteosta maankäyttö- ja rakennuslain järjestelmässä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 337. Helsinki 2017.

Heinilä, Aleksi: Ylikunnallinen maankäytön suunnittelu ja maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021, s. 259–313.

Helsingin kaupunki: Helsingin ilmastonmuutokseen sopeutumisen linjaukset 2019–2025. Helsingin kaupungin keskushallinnon julkaisuja 2019:27.

Hiedanpää, Juha – Hänninen, Harri – Salo, Matti: Strategiset kehittämisperiaatemerkinnät biotalouden ja luontoarvojen yhteensovittamisessa Varsinais-Suomen maakuntakaavaprosessissa. Futura 3/2019, s. 60–73. (*Hiedanpää ym.* 2019)

Hiedanpää, Juha – Klap, Aleksis – Laine, Idamaria – Meretoja, Miika – Pappila, Minna – Tuomala, Misa – Vuorisalo, Timo: Luonto- ja virkistysarvojen hyvittäminen tiivistyvässä kaupungissa. Turun kaupungin ympäristöjulkaisuja 2021. (*Hiedanpää ym.* 2021).

Hohti, Jani – Nieminen, Eini – Jalkanen, Joel – Oinonen, Iikka – Huttunen, Suvi – Pappila, Minna – Halme, Panu – Salokannel, Veera – Pietilä, Kaisa – Kujala, Heini: Kunnat hidastamaan luontokatoa Suosituksia luontohaittojen välttämiseksi, lieventämiseksi ja kompensoimiseksi kuntien maankäytössä. Wisdom Letters 4.10.2022. (*Hohti ym.* 2022)

Holopainen, Heikki – Huttunen, Kimmo – Malin, Kimmo – Partinen, Hanna: Muutoksenhaku maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Tarkastelussa kaavat, suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamispäätökset sekä valituslupa-asiat. Ympäristöministeriön raportteja 19/2013. (Holopainen ym. 2013)

Hovila, Ilari: Kunnan etuosto-oikeuden tarkoitussidonnaisuus KHO:n oikeuskäytännössä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja VI 2013, s. 363–399.

Hytönen, Jonne: Limits of localism: Institutional perspectives on communicativeness, neoliberalization and sustainability in Finnish spatial planning. Maantieteen väitöskirja. Nordia Geographical Publications 48 (4) 2019.

Hytönen, Jonne – Tupala, Anna-Kaisa: Ekologisesta kompensaatiosta kohti maankäytön suunnittelun ekologista tilinpitoa. Alue ja ympäristö 51:1 (2022), s. 185–196.

Hyvärinen, Esko – Juslén, Aino – Kemppainen, Eija – Uddström, Annika – Liukko, Ulla-Maija (toim.): Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. Helsinki. (*Hyvärinen ym.* 2019).

IUCN: IUCN Policy on Biodiversity Offsets. WCC-2016-Res-059-EN 2016. [https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_059_EN.pdf]

Jama, Teemu – Lehtovuori, Panu – Rajaniemi, Juho – Siikonen, Mari – Mäntynen, Jorma – Rantanen, Annuska – Joutsiniemi, Anssi – Koskela, Katja – Kärkinen, Timo – Saarikoski, Petri – Saarniaho, Karoliina: Ideoita kaavoituksen sisällön uudistamiseen – Kaavojen merkintöjen ja määräysten kehittäminen (KAMMI-hanke) Ympäristöministeriön raportteja 4/2018. (*Jama ym.* 2018).

Jansson, Tea – Karttunen, Teemu: Kuntien ja kuntayhtymien toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailu- ja kuluttajaviraston katsauksia 1/2022.

Josefsson, Henrik: Ekologiska kompensationspooler – jämförelser och förslag. Nordisk miljörättslig tidskrift 2/2020, s. 21–41.

Järvitalo, Anni – Ariluoma, Mari: Ilmastokestävän rantarakentamisen periaatteet -kohteena Vartionkylänlahti. Helsingin kaupunki 2020. [https://www.hel.fi/hel2/ksv/liitteet/2020_kaava/5864_1_Ilmastonkest_rantarak_140220.pdf] (14.3.2021).

Kalliolevo, Hanna – Salo, Matti – Hiedanpää, Juha – Jounela, Pekka – Saario, Tapio – Vuorisalo, Timo: Considerable qualitative variability in local-level biodiversity surveys in Finland: A challenge for biodiversity offsetting. Journal for Nature Conservation 68 2022. (*Kalliolevo ym.* 2022).

Kareksela, Santtu – Räsänen, Aleksi – Kuningas, Sanna – Louhi, Pauliina – Ruuhijärvi, Jukka: Esiselvitys Euroopan Unionin ennallistamislakialoitteen vaikutuksista Suomessa. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 23/2022. (*Kareksela ym.* 2022).

Kontula, Tytti – Raunio, Anne (toim.): Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja – Osa 1: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristö 5/2018.

Kotanen, Juho – Manninen, Pertti – Roiha, Toni (toim.): Vuoksen vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosille 2022–2027. Osa 1. Vesienhoitoaluekohtaiset tiedot. ELY-keskuksen raportteja 20/2022. *(Kotanen ym. 2022)*

Kujala, Heini – Maron, Martine – Kennedy, Christina M. – Evans, Megan C. – Bull, Joseph W. – Wintle, Brendan A. – Iftekhar Sayed M. – Selwood, Kathrene E. – Beissner, Kahli – Osborn, Dave – Gordon, Ascelin: Credible biodiversity offsetting needs public national registers to confirm no net loss. One Earth 5 (6) 2022, s. 650–662. (*Kujala ym.* 2022)

Kuntaliitto: Hulevesiopas. Helsinki 2012.

Kuoppamäki, Petri: Uusi kilpailuoikeus. Alma Talent 2018.

Kuusiniemi-Laine, Anna – Simon-Bellamy, Suzanne: Kilpailuneutraliteetti ja toimiminen kuntamarkkinoilla. Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2016, s. 99–119.

Kuusterä, Johanna – Aalto, Silja – Moilanen, Atte – Toivonen, Tuuli – Lehtomäki, Joona: Uudenmaan liitto: Uudenmaan viherrakenteen analysointi Zonation-menetelmällä. Uudenmaan liiton julkaisuja E 145 – 2015. (*Kuusterä ym*. 2015)

Mikkonen, Ninni – Leikola, Niko – Lahtinen, Ari – Lehtomäki, Joona – Halme, Panu: Monimuotoisuudelle tärkeät metsäalueet Suomessa. Puustoisten elinympäristöjen monimuotoisuusarvojen Zonation-analyysien loppuraportti. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 9/2018. (*Mikkonen ym.* 2018).

Moilanen, Atte – Kotiaho, Janne S: Ekologisen kompensaation määrittämisen tärkeät operatiiviset päätökset. Suomen ympäristö 5/2017.

Mäkelä, Katariina – Salo, Pälvi: Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi. Opas tekijälle, tilaajalle ja viranomaiselle. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 47/2021.

Paloniemi, Riikka (toim.): Luontopohjaisten ratkaisujen käytännön toteuttaminen maakunnissa ja kunnissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:49.

Pappila, Minna: Ei nettohävikkiä – periaate ja kompensaatiot biodiversiteetin suojelussa. Ympäristöjuridiikka 4/2017, s. 10–53.

Pappila, Minna – Halonen, Lea: The Impact of the Water Framework Directive on Diffuse Pollution Control: The Case of Ditch Network Maintenance in Finnish Forests. Nordic Environmental Law Journal 2:2015, s. 77–92.

Pappila, Minna – Leskinen Paula – Vartiainen Juha-Pekka: Kunnan toteuttamat ekologiset kompensaatiot: kuka maksaa? Ympäristöjuridiikka 3–4/2022, s. 6–33.

Pekkonen, Minna – Ryttäri, Terhi – Belinskj, Antti – Koljonen, Saija – Mykrä, Heikki – Kostamo, Kirsi – Ahlroth, Petri: Tietotaso ja kokemukset ekologisesta kompensaatiosta Suomessa. Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:20. (*Pekkonen ym.* 2020)

Peltola, Risto: Innovatiivinen maapolitiikka ja tontinluovutuskäytännöt. Hiukkavaarahanke. Inurdeco 2015. [https://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=a45ca5f1-27b6-433d-a336-693e659d406e&groupId=139863]

Pölönen, Ismo – Malin, Kimmo: Yleiskaavoitus metsäalueiden käytön ohjauksessa. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja V 2011, s. 121–184.

Raunio, Anne – Anttila, Susanna – Pekkonen, Minna – Ojala, Olli: Luontotyyppien soveltuminen ekologiseen kompensaatioon Suomessa. Suomen ympäristö 4/2018. (*Raunio ym.* 2018)

Salila, Jari: Metsäalueen oikeudellisesta asemasta. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 266. Helsinki 2005.

Similä, Jukka – Borgström, Suvi – Kopperoinen, Leena – Itkonen, Pekka – Auvinen, Ari-Pekka – Koivulehto, Miska: Ekosysteemipalveluiden ja luonnon monimuotoisuuden riippuvuus vihreästä infrastruktuurista ja ohjausjärjestelmän muutostarpeet. Ympäristöministeriön raportteja 17/2017. (*Similä ym*. 2017a).

Similä, Jukka – Primmer, Eeva – Salokannel, Veera: Luonnonarvoja korvaavat toimenpiteet, markkinat ja sääntely. Oikeus 4/2017, s. 416–441. (*Similä ym.* 2017b)

Sinclair, Samuel –Stuart, Simon –Watson, James – Bull, Joe –Bryan, Catherine –Sweidan, Jessica – Burgass, Michael –Arlidge, William –Sinclair, Cheli – Milner-Gulland, E.J.: The conservation hierarchy – Underpinning the Post-2020 Biodiversity Framework. Sine anno. [https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/Post2020/postsbi/biodiversify1.pdf] (29.9.2023). (*Sinclair ym.* 2023)

Soininen, Niko – Pappila, Minna: Esiselvitys luonnon monimuotoisuutta turvaavan lainsäädännön kehittämisvaihtoehdoiksi. Ympäristöministeriön julkaisuja 2023:18.

Suvantola, Leila – Halonen, Lea – Leino, Laura – Miettinen, Eija – Ahvensalmi, Aleksis: Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 76/2018. (*Suvantola ym*. 2018).

Söderman, Tarja: Biodiversity and ecosystem services in impact assessment – from components to services. Helsingin yliopisto, matemaattis-luonnontieteellinen tiedekunta, geotieteiden ja maantieteen laitos 2012.

Tucker, Graham – Allen, Ben - Conway, Mavourneen - Dickie, Ian - Hart, Kaley - Rayment, Matt - Schulp, Catharina - van Teeffelen, Astrid: Policy Options for an EU No Net Loss Initiative. Report to the European Commission. Institute for European Environmental Policy, London 2013. [https://www.cbd.int/financial/offsets/eu-nonetlossoptions.pdf] (20.4.2023) (*Tucker ym.* 2013)

Vierikko, Kati – Salminen, Jere – Niemelä, Jari – Jalkanen, Joel – Tamminen, Niina: Helsingin kestävä viherrakenne: Miten turvata kestävä viherrakenne ja kaupunkiluonnon monimuotoisuus tiivistyvässä kaupunkirakenteessa - kaupunkiekologinen tutkimusraportti. Helsingin kaupunkisuunnitteluvirasto 2014. (*Vierikko ym*. 2014).

Villarroya, Ana – Barros, Ana Christina – Kiesecker Joseph: Policy Development for Environmental Licensing and Biodiversity Offsets in Latin America. PLoS ONE 9 (9) 2014. (*Villarroya ym*. 2014)

Wende, Wolfgang – Albrecht, Juliane – Darbi, Marianne – Herbert,Matthias – May, Anja – Schumacher, Jochen – Szaramowicz, Martin: Germany. Teoksessa Wende, Wolfgang – Tucker, Graham M. – Quétier, Fabien – Rayment, Matt – Darbi, Marianne (toim.): Biodiversity Offsets. European Perspectives on No Net Loss of Biodiversity and Ecosystem Services. Springer 2018, s. 123–156. (*Wende ym*. 2018).

Westberg, Vincent – Bonde, Anna – Koivisto, Anna-Maria – Mäkinen, Maria – Puro, Helena – Siiro, Petri – Teppo, Anssi (toim.): Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelma vuosille 2022–2027. Osa 1: Vesienhoitoaluekohtaiset tiedot. ELY-keskuksen raportteja 15/2022. (*Westberg ym.* 2022)

Kaavaselostukset ja -selvitykset

Helsingin kaupunki: Kaupunkikaava – Helsingin uusi yleiskaava. Voimaantulo 5.12.2018.

Hämeenlinnan kaupunki: Kantakaupungin yleiskaava 2035. Selostus 4.4.2018. Voimaantulo 20.5.2020.

Hämeenlinnan kaupunki: Kirstulan asemakaavamuutos. Selostus. Voimaantulo 14.11.2016.

Järvenpään kaupunki: Järvenpään yleiskaava 2040. Yleiskaavaselostus 19.2.2021. Voimaantulo 22.6.2021.

Jyväskylän kaupunki: Jyväskylän kaupungin yleiskaava. Selostus. 4.9.2014. Voimaantulo 25.11.2016.

Loimaan kaupunki: Loimaan keskusta-alueen osayleiskaavan tarkistus. Selostus. 4.3.2015.

Loimaan kaupunki: Asemakaavan muutos nro 0182. Keskustan kortteli 6, osa korttelista 2 ja katualuetta. Ehdotus 13.6.2014 (tark. 21.11.2014).

Lomma kommun: Översikstplan. 2011. Antagen av kommunfulmäktige 10.2.2011.

Meretoja, Miika – Suveri, Lotte – Panschin, Andrei: Turun kaupunki. Satava-Kaksker-ran osayleiskaavan ilmastovaikutuksia 2019. [https://www.turku.fi/sites/default/files/atoms/files/ilmastovaikutuksia_2019_11_12.pdf]

Mikkelin kaupunki: Mikkelin kantakaupungin osayleiskaava 2040. Selostus 18.6.2019. Voimaantulo. 15.8.2019. (Mikkelin kaupunki 2019a)

Mikkelin kaupunki: Ojanitty 2. Asemakaavan selostus. Voimaantulo 14.3.2019. (Mikkelin kaupunki 2019b).

Oulun kaupunki: Uuden Oulun yleiskaava. Kaavaselostus. Voimaantulo 23.5.2019.

Rauman kaupunki: Rauman yleiskaava 2030. Selostus. Voimaantulo 25.3.2019.

Rauman kaupunki: Nallenpolun asemakaavan muutos. Selostus. Voimaantulo 28.5.2018.

Tampereen kaupunki: Ojalan yleiskaava. Selostus. Voimaantulo 28.1.2016.

Tampereen kaupunki: Kantakaupungin yleiskaava 2040. Selostus. Voimaantulo 20.1.2020.

Turun kaupunki: Simolankatu 37. Asemakaavan muutos. Selostus 13.3.2019, muutettu 10.10.2019 (lausunnot).

Turun kaupunki: Yleiskaava 2029. Kaavaselostus. Luonnosvaihe. 24.8.2018, päivitetty 5.11.2018 (ei lainvoimainen).

Virallislähteet

Euroopan komissio ja parlamentti

Euroopan parlamentti: Amendments adopted by the European Parliament on 12 July 2023 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration (COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD)).

Euroopan komissio:

- European Commission staff working document. Evaluation of the Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. Brussels, 22.11.2019 SWD(2019) 413 final. (*Komissio* 2019a)

– European Commission staff working document. Fitness check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy. Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council on the protection of groundwater against pollution and deterioration. Directive 2008/105/EC of the European Parliament and of the Council on environmental quality standards in the field of water policy, amending and subsequently repealing Council Directives 82/176/EEC, 83/513/EEC, 84/156/EEC, 84/491/EEC, 86/280/EEC and amending Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council. Directive 2007/60/EC on the assessment and management of flood risks. Brussels 10.12.2019, SWD(2019) 439 final. (*Komissio* 2019b)
– Euroopan komission tiedonanto Natura 2000 -alueisiin liittyvien suunnitelmien ja hankkeiden arviointi – Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa koskevat menetelmäohjeet. Bryssel 28.9.2021 C(2021) 6913 final. (*Komissio* 2021)
– EU biodiversity strategy for 2030 – Bringing nature back into our lives, Brussels, 20.5.2020, COM(2020) 380 final. (*Komissio* 2020)
– Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnon ennallistamisesta. Brussels, 22.6.2022, KOM (2022) 304, lopull. (*Komissio* 2022)

Hallituksen esitykset ja säädösvalmisteluaineisto

HE 101/1998 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 120/2004 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 40/2013 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailulain ja oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 4 ja 16 §:n muuttamisesta.

HE 268/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 68/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 76/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 139/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 140/2022 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä ja maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Ympäristöministeriö:
Lakiehdotus LSL luonnos. Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. 2021. VN/12128/2019. (*Ympäristöministeriö* 2021a)
Luonnos hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. VN/12128/2019. 2021. (*Ympäristöministeriö* 2021b)
Luonnos hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja rakentamislaiksi. Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. 2021. VN/12128/2019. (*Ympäristöministeriö* 2021c)

Muut virallislähteet
Statens offentliga utredningar: Ekologisk Kompensation – åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. SOU 2017:34.
Valtioneuvosto:
– Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Helsinki 2017.
– Valtioneuvoston periaatepäätös. Helmi-elinympäristöohjelma 2021–2030. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:83.

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin
C-18/01, Korhonen ym. v. Varkauden Taitotalo Oy, EU:C:2003:300.

Korkein hallinto-oikeus
KHO 6.10.2005 t. 2530
KHO 2016:14
KHO 2020:92
KHO 2021:56
KHO 2023:24

Internet-lähteet
Environment Protection Agency: Background about Compensatory Mitigation Requirements under CWA Section 404 https://www.epa.gov/cwa-404/background-about-compensatory-mitigation-requirements-under-cwa-section-404 (29.9.2023).
Julkisten hankintojen neuvontayksikkö: Mikä on julkinen hankinta. Hankintayksiköt. [https://www.hankinnat.fi/mika-julkinen-hankinta/hankintayksikot] (31.5.2023).
Kokkonen, Arvo: Kuka omistaa maatamme ja missä? Plokkauksia Maasta -blogi 2015 [https://www.maanmittauslaitos.fi/ajankohtaista/blogi-kuka-omistaa-maatamme-ja-missa] (29.5.2023).
Kulonen, Aino: Kokonaisheikentymättömyyden periaate käytännössä – tapaus Lahti 2021. [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kokonaisheikentamattomyyden-periaate-kaytannossa-tapaus-Lahti-Aino-Kulonen.pdf] (26.5.2021).

Kuntaliitto: Yhtiöt ja markkinat. Päivitetty 9.12.2016. [https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnat-yhtiot-ja-markkinat] (30.5.2023). (*Kuntaliitto* 2016)

Lahden kaupunki: Kestävä Lahti -säätiö 23.3.2020. Lahti – Euroopan ympäristöpääkaupunki 2021. [https://greenlahti.fi/wp-content/uploads/2020/06/Yleisesitys-ymp%C3%A4rist%C3%B6p%C3%A4%C3%A4kaupungista.pdf] (22.3.2021).

Metsähallitus: Ennallistaminen ja luonnonhoito Metsähallituksessa. https://www.metsa.fi/luonto-ja-kulttuuriperinto/ennallistaminen/] (26.5.2023).

Mäntyranta, Hannes: Metsävarat ja metsänomistus 2019 [https://forest.fi/fi/artikkeli/metsavarat-ja-metsanomistus/#2cffdc76] (29.5.2023).

Palo Research: Varsinais-Suomen luonnonarvojen ja -varojen vaihemaakuntakaavan valmistelu. [https://paloresearch.fi/varsinais-suomen-luonnonarvojen-ja-varojen-vaihemaakuntakaavan-valmistelu/] (23.5.2023).

Saikku, Laura – Pihlainen, Sampo: Hiilinielut vahvoiksi ja maaperäpäästöt alas kunnissa. Hiilineutraali-blogi 2022. [https://www.hiilineutraalisuomi.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Hiilineutraaliblogi/Hiilinielut_vahvoiksi_ja_maaperapaastot_(64540)] (26.5.2023).

Suomen ympäristökeskus:

- Ekologisen kompensaation pilotointi [https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus__kehittaminen/Tutkimus_ja_kehittamishankkeet/Hankkeet/Ekologisen_kompensaation_pilotointi] (29.9.2023)
- Zonationin käyttö Suomessa. Zonation-ohjelmisto tukee kestävää maankäytön suunnittelua, 2018 [https://www.syke.fi/zonation] (29.9.2023).

Ympäristöministeriö: Montrealin luontokokous COP15. [ym.fi/montrealin-luontokokous-cop15] (28.5.2023).

LYHENTEET

CBD	Convention on Biological Diversity (biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, SopS 78/1994)
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti (1.2.2003 jälkeen)
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti (ennen 1.2.2003)
HE	hallituksen esitys
KHO	korkein hallinto-oikeus
LSL	luonnonsuojelulaki 9/2023
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SOVA-asetus	valtioneuvoston asetus viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 347/2005
SOVA-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/42/EY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2001, tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (EUVL nro L 197, 21/07/2001, s. 30–37)
SOVA-laki	laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005
VAT	valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet
vesipuitedirektiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista, EYVL, N:o L 327, 22.12.2000, s. 1–72
VMJL	laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2004
vp	valtiopäivät
YK	yhdistyneet kansakunnat
YVA	ympäristövaikutusten arviointi
YVA-asetus	valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, 277/2017
t.	taltio

Terhi Halonen

KAIVOSTOIMINNAN AIHEUTTAMIEN YMPÄRISTÖVAHINKOJEN KORVATTAVUUS

Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XVI 2023, s. 214–311

KAIVOSTOIMINNAN AIHEUTTAMIEN YMPÄRISTÖVAHINKOJEN KORVATTAVUUS

Compensation for environmental damage caused by mining

Terhi Halonen

Asiasanat: Kaivoslaki. Kaivostoiminta. Lunastuskorvaus. Vesilaki. Ympäristövahinko.
Keywords: Mining Act. Mining Operations. Expropriation Compensation. Water Act. Environmental damage.

Tutkimuksessa selvitettiin sitä, toteuttavatko ympäristövahinkojen korvaussääntely ja sen tulkintakäytäntö oikeutta täyteen korvaukseen, kun aiheuttajana on kaivostoiminta. Lisäksi selvitettiin sitä, miten ja missä ympäristövahingonkorvauksia käsitellään, virallisperiaatteen ulottuvuutta korvausmenettelyissä sekä *lis pendens* ja *res judicata* -vaikutusten merkitystä täyteen korvattavuuteen. Menetelmällisesti hyödynnettiin lainoppia. Kaivoslain (621/2011) kokonaisuudistuksessa korostettiin haittojen ja vahinkojen täyttä korvattavuutta ja kaivoksen käyttöoikeuden lunastamisen katsottiin vertautuvan pakkolunastukseen, eivätkä myöhemmät lainmuutokset muuttaneet mainittua lähtöasetelmaa. Kaivostoiminnasta voi aiheutua myös ympäristövahinkoja, joiden osalta korvausperusteet hajautuvat useaan sääntelytaustoiltaankin eroaviin korvaussäädöksiin.

Tutkimustulosten mukaan kaivostoiminnasta johtuvia ympäristövahinkoja voidaan käsitellä neljässä eri korvausmenettelyssä, ja korvaustoimivallasta on osittain ollut epäselvyyttä. Liiallisen pirstaloitunut korvausjärjestelmä on itsessään uhka täyden korvauksen saamiselle. Korvaustilanteet hajautuvat lisäksi erilaatuisiin ympäristövahinkoihin, joita useimmiten korvataan kiinteistön arvon alenemisena. Kiinteistön arvo määräytyy kuitenkin markkinoilla kokonaisuutena eikä yksittäisen ympäristövahingon taloudellista merkitystä voida luotettavalla tavalla määrittää. Oikeus täyteen korvaukseen on lähtökohtana kaikissa korvaussäädöksissä, mutta osassa on säädännäisiä korvauskynnyksiä, jotka voivat rajata korvausta määrällisesti. Artikkelissa tarkastellaan muun muassa sietämisvelvollisuuden suhdetta Suomen perustuslain (731/1999) 15.2 §:n mukaiseen lunastusoikeudelliseen täyteen korvaukseen.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO* ... 217
1.1 Yleistä kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvaamisesta ... 217
1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset ... 221
1.3 Tutkimusmenetelmät ja artikkelin rakenne ... 225

2 KORVATTAVUUDEN LÄHTÖKOHDAT ... 227
2.1 Erilliset korvausjärjestelmät ... 227
2.2 Täyden korvauksen periaate ... 232
2.3 Korvauksen määrittäminen ... 238
2.4 Ympäristövahingon korvaamisen erityispiirteet ... 242
2.4.1 Ympäristövahinkolain soveltamisala ... 242
2.4.2 Ympäristövahinkolain korvauslähtökohdat ... 246
2.4.3 Maisema- ja virkistyskäyttöarvojen korvaaminen ... 249
2.5 Ympäristövahingon korvaaminen kaivosoikeudessa ... 253

3 KORVAAMINEN ERI MENETTELYISSÄ ... 256
3.1 Ympäristö- ja vesitalouslupamenettely ... 256
3.1.1 Edunmenetysten ja ympäristövahinkojen korvaaminen ... 256
3.1.2 Virallisperiaatteen ulottuvuus ... 256
3.1.3 Toimivalta lupamenettelyssä ... 260
3.1.4 Korvausarviointi ... 263
3.2 Kaivostoimitus ... 264
3.2.1 Haittojen ja vahinkojen korvaaminen ... 264
3.2.2 Virallisperiaatteen ulottuvuus ... 270
3.2.3 Toimivalta kaivostoimituksessa ... 274
3.2.4 Korvausarviointi ... 279
3.3 Maa-aineslain 9 §:n mukainen korvaustoimitus ... 281
3.4 Oikeudenkäynti korvauksista ... 283
3.5 Korvausmenettelyn ja -ratkaisun sitovuudesta ... 288

4 LOPUKSI ... 290

LÄHTEET ... 303

LYHENTEET ... 311

1 JOHDANTO*

1.1 Yleistä kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvaamisesta

Kaivoslain (621/2011, KaivosL) kokonaisuudistus tuli voimaan 1.7.2011, minkä jälkeen useita lainkohtia on muutettu.[1] KaivosL 1 §:n mukaan tarkoituksena on muun muassa edistää kaivostoimintaa ja järjestää toiminnan edellyttämä alueiden käyttö sekä huomioida yleisten ja yksityisten etujen turvaaminen, kuten muun muassa kiinteistön omistajien oikeusasema.[2] KaivosL 6 §:n mukaan lain yhtenä yleisperiaatteena on se, että kaivostoiminnasta aiheutuneet haitat ja vahingot korvataan.

Suomen perustuslain (731/1999, PL) 15 §:n säännöksellä suojataan omaisuutta. Kaivoslain kokonaisuudistuksen valmistelussa tunnistettiin se, että omaisuudensuoja on eri tasoinen riippuen muun muassa käytönrajoituksen laajuudesta ja se, että omaisuuden suojaamista tulee tarkastella perusoikeusjärjestelmässä kokonaisuutena yhdessä muiden perusoikeuksien kanssa.[3] Kaivosoikeudellisen lunastuksen katsottiin lakia säädettäessä vertautuvan pakkolunastukseen, mistä syystä kaivosalueiden ja kaivoksen apualueiden käyttöoikeuden lunastustilanteissa korvaamisen lähtökohdaksi on kaivoslain esitöissä todettu PL 15.2 §:n omaisuudensuojasäännöksestä ilmenevä täyden korvauksen periaate.[4] Kaivosoikeudellisen täyden korvauksen periaatteen sisällöllisenä tavoitteena on

---

* Kiitän arvokkaista näkökulmista tutkimuksen ohjaajia ja vertaisarvioitsijoita.

1 Viimeisimmässä 1.6.2023 voimaan tulleessa kaivoslain (505/2023) muutoksessa muun muassa täsmennettiin lain tarkoitusta, parannettiin vakuussääntelyä ja parannettiin ympäristönsuojelun tasoa (tarkemmin *HE 126/2022 vp*, s. 52–58). Mainitussa lainvalmistelussa (s. 1) on esimerkiksi esitetty alueen asukkaiden kokemien haittojen vähentämiseksi tiukennuksia malminetsintäluvan jatkamisedellytyksiin. Lisäksi kaivoslain suhdetta perusoikeusjärjestelmään, muun muassa omaisuudensuojaan (s. 134–138), on avattu laajemmin kuin vuoden 2011 kaivoslain kokonaisuudistuksen valmistelussa. Kaivoslakiin tehdyt viimeisimmät muutokset eivät kuitenkaan ole vaikuttaneet ympäristövahinkojen korvaussääntelyyn.

2 *HE 273/2009 vp*, s. 85. Kaivostoiminta edellyttää kaivosoikeutta ja sen toteuttaminen puolestaan kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamista kaivosyhtiölle sopimusteitse tai lunastamalla (*HE 273/2009 vp*, s. 51). Kaivostoiminnan aloittamiseen tarvitaan kaivosluvan ohella kaivosaluelunastuslupa silloin, jos kaivosalueen omistus- tai käyttöoikeutta ei saada hankittua sopimusteitse *(HE 273/2009 vp*, s. 86). Kaivoksen apualueen käyttöoikeus voidaan saada kaivosluvan perusteella (KaivosL 20.2 §, 49.2 §) Kun apualueen käyttöoikeutta koskeva kysymys ratkaistaan kaivosluvassa, ei lunastuslupaa silloin tarvita. Lisäksi vesilain (587/2011, VL) nojalla voidaan määrätä veden johtamiseen liittyvien rakenteiden sijoittamisesta. (*HE 273/2009 vp*, s. 85–86).

3 *HE 273/2009 vp*, s. 184–185.

4 *HE 273/2009 vp*, s. 54, 189–190.

pysyttää haitan- tai vahingonkärsijän taloudellinen asema käyttöoikeuden lunastusta edeltävässä tilanteessa.[5]

Kaivostoiminta voi aiheuttaa kaivosalueella ja sen lähiympäristössä melua, pölyä ja muutoksia maisemassa.[6] Lisäksi kaivostoiminta ja siihen liittyvät vesitaloushankkeet voivat aiheuttaa veteen ja vesistöön liittyviä vaikutuksia, jotka saattavat hankaloittaa kiinteistön virkistyskäyttöä.[7] Nämä erilaiset ympäristövaikutukset ulottuvat yleensä myös lunastusrelaatiota laajemmalle alueelle.[8]

Negatiivisista ympäristövaikutuksista käytetään yleisemmin termiä *immissiohaitta*, jolla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan ympäristössä tapahtuvaa päästövaikutusta, joka kohdistuu kiinteistöön jatkuvana, haitallisena tai muutoin kielteisenä muutosvaikutuksena.[9] Immissiohaitta kytkeytyy puolestaan ympäristövahingon käsitteeseen. *Ympäristövahinko* on määritelty oikeuskirjallisuudessa eri tavoin riippuen asiayhteydestä.[10] Tässä tutkimuksessa ympäristövahingolla tarkoitetaan laajasti niitä negatiivisia taloudellisia vaikutuksia kiinteistöön, jotka johtuvat kaivostoiminnasta.[11] Ympäristömuutosten korvattavuuden osalta on yleensä katsottu, ettei täyden korvauksen periaate ole

---

5 Täyden korvauksen periaatteen sisällöstä ks. *Ungern* 1998, s. 34–38; *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 137–143.

6 *HE 273/2009 vp*, s. 8.

7 *HE 277/2009 vp*, s. 11–12, missä lisäksi todetaan kaivoskohteiden rakentamisen edellyttävän lähes poikkeuksetta veden käyttöä, vesistörakentamista, veden johtamista ja kuivatusta, jätevesien käsittelyä sekä pohja- ja pintavesien suojelunäkökohtien huomioimista.

8 *HE 273/2009 vp*, s. 64. Kiinteistönmuodostamislain (554/1995, KML) 2 §:n 1 momentin määritelmän mukaan kiinteistöllä tarkoitetaan maanomistuksen yksikköä. Kiinteistöistä, jotka menettävät omistamansa kiinteistön käyttöoikeuden kaivosalueeksi ja apualueeksi joko kokonaan tai osittain, käytetään tässä artikkelissa termiä ”*lunastusrelaatio*”. Lunastusrelaatiossa ovat ne tahot, jotka luovuttavat kiinteää omaisuutta tai erityisiä oikeuksia, taikka joiden kiinteän omaisuuden tai erityisten oikeuksien käyttöä tai vallintaa rajoitetaan (*Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 145). Lunastuksen jälkeen lunastusrelaatiossa olevalle omistajalle jäävästä kiinteistön osasta käytetään termiä ”*jäännöskiinteistö*”. *Hyvösen* (1984, s. 389) mukaan ympäristövaikutus on yleensä kiinteistöön ja sen omistajaan tai erityisen oikeuden haltijaan kohdistuva, mutta pääosin kiinteistökohtainen.

9 Immission käsitteestä enemmän *Löfstedt* 1979, s. 27; *Kuusiniemi* 1997, s. 125–126. *Hyvösen* (1984, s. 391) mukaan immissiot ovat välillisesti kiinteistöön kohdistuvia rasituksia, jotka johtuvat mm. lupapäätöksestä.

10 Laajemmin ympäristövahingon määrittelystä esim. *Hollo – Utter - Vihervuori* 2018, s. 2–3.

11 Termejä immissiohaitta ja ympäristövahinko käytetään kirjallisuudessa ja ratkaisukäytännössä vaihtelevasti. Artikkelissa terminologista vaihtelevuutta on yhtenäistetty lähdetekstin tarkoitukseen nähden eikä niinkään lähdeaineistossa esiintyneeseen termiin takertuneena.

rajoittamaton. Maankäytön rajoituksista esimerkiksi maksetaan korvausta vain, jos ne ylittävät omaisuuden käyttöön normaalisti kuuluvan sosiaalisen vastuun.[12]

Kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvaussääntely jäi kaivoslain kokonaisuudistuksessa pitkälti ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (737/1994, ympäristövahinkolaki, YVL) ja kaivoslakiin lisätyn viittaussäännöksen, eli KaivosL 105 §:n, varaan. Omaisuudensuojasääntelyn suhdetta esimerkiksi YVL 4 §:ssä säädettyyn sietämisvelvoitteeseen ei enemmälti tarkasteltu.[13]

Ympäristövahinkolaki on sääntelytaustaltaan yksityisoikeudellinen korvaussäädös.[14] Kaivos- vesi- tai lunastusoikeudellinen korvaussääntely puolestaan antaa ennemmin suojaa pakkotoimioikeudellista puuttumista vastaan eli niissä korvaussäännökset ovat lunastusoikeudellisia.[15] Myös täyden korvauksen periaate ilmenee eri tavoin lunastusoikeudessa kuin vahingonkorvausoikeudessa. Lunastuksissa se on kiinteä ja säädännäinen osa perusoikeudellisen omaisuudensuojan toteutumista, kun puolestaan vahingonkorvaamisessa se on säädännäisen korvausvastuun yhtenä yleisperiaatteena esimerkiksi kohtuusperiaatteen ohella.[16] Ympäristövahinkojen korvaussääntelyn perusteet liittyvät siten osaksi sekä yksityisoikeudellista (ympäristö)vahingonkorvausoikeutta että pakkolunastusoikeutta.[17]

Oikeudellinen korvausarviointi saa oikeutuksensa useista eri säädöksistä.[18] Vaikka ympäristövahinkolaki säädettiin eräänlaiseksi ympäristövahinkojen korvaamisen yleislaiksi, on kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvaussääntely hajautunut enemmän tai vähemmän kahdeksaan eri säädökseen, ympäristövahinkolaki mukaan lukien.[19] Vesistön pilaantumista koskevaan

---

12 *Ungern* 1998, tiivistelmä. *Virtasen* (1990, s. 70) mukaan korvauksella tarkoitetaan taloudellista vastiketta haitan- tai vahingonkärsijän menetyksestä. Menetyksellä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa korvattavaksi tulevia taloudellisia haittoja ja vahinkoja. Yleisemmin menetyksellä tarkoitetaan omistajan varallisuustilanteen heikkenemistä, jonka lunastus pysyvästi tai tilapäisesti aiheuttaa. Tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä ovat haitat, joilla arvo pysyvästi tai pitkäaikaiseksi alenee (ks. *Wiiala* 1968, s. 1).

13 *HE 273/2009 vp*, s. 73–74. Vuoden 2011 jälkeen kaivoslakiin on myös tehty useita muutoksia, mutta niissä ei ole koskettu korvaussäännösten aineellisoikeudelliseen sisältöön.

14 *HE 165/1992 vp*, s. 22; *Salila* 2015a, s. 308; *Hollo – Utter - Vihervuori* 2018, s. 333.

15 *HE 273/2009 vp*, s. 43, 46; *HE 277/2009 vp*, s. 54. *Hollo – Utter – Vihervuori* (2018, s. 347) mukaan pakkotoimella tarkoitetaan lunastamalla tai muutoin viranomaisen päätöksellä hakijan hyväksi perustettavaa oikeutta toisen omaisuuteen tai lupaa sen käyttämiseen. Omaisuudensuojan rajoittamisesta Laajemmin ks. *Ungern* 1998, s. 9–10; *Ungern* 1999, s. 64–67.

16 *Vihervuori* 1989, s. 602. Laajemmin lunastusoikeudessa *Ungern* 1999, s. 52–69 ja vahingonkorvausoikeudessa *Hemmo* 2006, s. 217–218; *Karhu – Ståhlberg* 2020, s. 451–455.

17 *Hyvönen* 1997, s. 561.

18 *Kantola* 1979, s. 10–11; *Hyvönen* 1997, s. 561.

19 *HE 165/1992 vp*, s. 24.

korvausasiaan sovelletaan ympäristönsuojelulakia (527/2014, YSL), jonka 124 § puolestaan viittaa lisäksi vesilain (587/2011, VL) soveltamiseen tietyiltä osin. Ympäristövahinkolain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät muun muassa maisemahaitat, joille oikeutus korvaukseen tulee etsiä toisaalta.[20] Esimerkiksi, jos maisema- tai virkistysarvohaittaa koskeva korvausvaatimus esitetään kaivoslain mukaisessa kaivostoimituksessa, korvaamiseen sovelletaan KaivosL 77 §:n mukaan ensisijaisesti kaivoslakia ja sen ohella lakia kiinteän omaisuuden ja erityisen oikeuden lunastuksesta (603/1977, lunastuslaki, LunL), jollei kaivoslaista muuta johdu.[21] Maa-aineslain (555/1981, MAL) mukaisissa korvaustoimituksissa sovelletaan ensisijaisesti maa-aineslakia ja menettelyyn lunastuslakia. Kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvaustilanteet voivat johtaa siihen, että ympäristövahinkolakia täydentävää sääntely- ja tulkinta-apua voidaan esimerkiksi YVL 2.5 §:n viittauksin joutua hakemaan vahingonkorvauslaista (412/1974, VahL).[22]

Korvaustilanteessa sovellettava laki valikoituu sen perusteella, millainen ympäristövaikutus kaivostoiminnasta aiheutuu. Ympäristövahingoille on ominaista, että ympäristövaikutus saattaa ilmetä sekä vesistön että maaperän pilaantumisena.[23] Sama ympäristövaikutus voi lisäksi aiheuttaa jollekin henkilövahinkoa, toiselle esinevahinkoa ja kolmannelle varallisuusvahinkoa.[24] Ympäristövahinkojen korvausjärjestelmän voidaan sanoa rakenteellisesti suosivan pirstoutumista eri korvausmenettelyihin.[25] Korvauskysymykset on jopa nähty syynä rakenteellisten ongelmien aiheutumiselle.[26] Samaa kiinteistöä koskeva korvauskysymys saattaa tulla ratkaistavaksi osakysymyksinä eri viranomaisissa, vaikka tosiasiassa aiheutunut menetys on kokonaisuus.[27]

Ympäristövahinkolain pääsäännön mukaan korvausta vaaditaan käräjäoikeudessa yleisten vahingonkorvausta koskevien menettelyjen mukaisesti *oikeudenkäynnissä* tutkittavaksi.[28] Vahingonkorvausasia voi lisäksi nousta esille

---

20 *HE 165/1992 vp*, s. 21.

21 Lisäksi *HE 273/2009 vp*, s. 122.

22 Vesilain esitöiden (*HE 277/2009 vp*, s. 159–160) esimerkin mukaan vahingonkorvauslain mukainen soveltamistilanne voi tulla kyseeseen henkilövahinkojen ja lainvastaisesta toiminnasta aiheutuneiden edunmenetysten korvaamiseen.

23 Tarkemmin *Hollo – Utter - Vihervuori* 2018, s. 332.

24 *LaVM 10/1994* vp, s. 3.

25 Laajemmin yhden oikeudenkäynnin ideaalista ja riidan pirstoutumisesta ks. *Koulu* 2016, s. 21–26.

26 *Vihervuori* 2016, s. 26.

27 *Hollo – Utter - Vihervuori* 2018, s. 332.

28 *Salila* 2015a, s. 307; *Hollo – Utter - Vihervuori* 2018, s. 327–328, 358, jossa lisäksi (s. 109) todetaan, että NaapL:n mukainen korvausasia tutkitaan pääsääntöisesti yleisessä tuomioistuimessa yleisten oikeudenkäyntisääntöjen mukaan.

rikosasian yhteydessä.[29] Kaivostoiminnan aiheuttaessa ympäristövahinkoja, sisältävät korvaussäännökset useita poikkeuksia mainitusta pääsäännöstä. Poikkeuksia toimivaltasääntelyyn on jo niin paljon, että pääsääntöinen korvausasian forum on ihan jossain toisaalla kuin käräjäoikeudessa.

Ympäristövahinkoja koskeva korvauskysymys nousee pääasiallisesti esiin *kaivostoimituksessa*, mutta mahdollisesti myös *lupamenettelyssä*. Kaivoksen apualueilla voidaan lisäksi joutua käsittelemään korvauskysymyksiä maa-aineslakiin perustuvassa *korvaustoimituksessa*, jos ottamistoiminnasta aiheutuvat ympäristövahingot poikkeavat aiemmin kaivostoimituksessa tutkituista ympäristövahingoista.[30]

Länsinevan mukaan optimaalisessa sääntelymallissa ennakoitavissa olevista haitoista määriteltäisiin korvaukset yksinkertaisin menettelyin viran puolesta lupamenettelyssä tai kaivostoimituksessa, joita kaivosprosessiin muutoinkin liittyy eikä niistä olisi tarpeen normaalitilanteessa käräjöidä.[31] Vuoden 2011 kaivoslain uudistuksella jälkikäteen ilmenevien haittojen ja vahinkojen korvausasiat, eli niin sanotut jälkikorvausasiat, siirrettiin käsiteltäväksi kaivostoimituksessa KaivosL 97 §:n nojalla, kun ne aiemmin kuuluivat käräjäoikeuden toimivaltaan.[32] Tämä siirto ei kuitenkaan varsinaisesti selkeyttänyt korvaussäädöksissä olevaa toimivaltajakoa ympäristövahinkojen korvaamisen osalta.

1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tutkimus liittyy osaksi väitöstutkimuskokonaisuutta, jossa selvitetään täyden korvauksen periaatteen toteutumista kaivosoikeudessa. Tällä osatutkimuksella selvitettiin sitä, miten kaivoslain valmistelussa korostettu perusoikeudellinen täyden korvauksen periaate ilmentyy niissä tilanteissa, joissa kiinteistön omistajan taloudellinen menetys johtuu kaivostoiminnan aiheuttamista ympäristövahingoista. Toisin sanoen pääasiallisena tutkimuskysymyksenä on:

> (*1) Toteuttavatko ympäristövahinkojen korvaussääntely ja korvaussäännösten tulkintakäytäntö oikeutta täyteen korvaukseen kaivostoiminnan aiheuttaessa ympäristövahinkoja?*

[29] Laajemmin *Lappalainen* (1986).
[30] *HE 273/2009 vp*, s. 71–72.
[31] *Länsineva* 2006, s. 134.
[32] *HE 273/2009 vp*, s. 63.

Kysymykseen vastaaminen edellytti ensin laajemmin selvittämään kaivostoiminnasta johtuvien ympäristövahinkojen korvattavuutta. Sen vuoksi esitettiin lisäkysymyksenä:

> *(2) Miten ja missä korvausmenettelyissä kaivostoiminnasta johtuvia ympäristövahingonkorvauksia käsitellään?*

Täyden korvauksen periaatteeseen liittyy ajatuksellisesti *virallisperiaate*, joka voidaan jakaa muodolliseen ja aineelliseen.[33] Muodollisen virallisperiaatteen mukaan viranomainen voi, ja on tarvittaessa velvollinen, hankkimaan tai hankituttamaan asian ratkaisemiseksi tarpeellisen tosiseikka-aineiston. Aineellisen virallisperiaatteen mukaan viranomaisen on ratkaistava korvausasia aineellisten oikeusnormien edellyttämällä tavalla asianosaisten vaatimuksista ja sopimuksista riippumatta sekä muun muassa tutkittava, onko havaituista taloudellisista menetyksistä suoritettava korvausta ja mihin määrään saakka.[34] Kuten jo todettiin, ympäristövahinkojen korvaaminen eroaa korvausoikeudellisilta sääntelylähtökohdiltaan lunastusoikeudellisesta ja siten myös kaivosoikeudellisesta korvaussääntelystä. Siksi tutkimuksessa selvitettiin sitä, *mihin saakka virallisperiaate ulottuu eri korvausmenettelyissä ympäristövahinkoja korvattaessa.*

Ympäristövahinkoja korvataan yleisimmin kiinteistön arvon alenemisena.[35] Tutkimuksessa keskityttiin yleisimpiin korvaustilanteisiin, jotka ilmenevät kiinteitön arvon alenemisena. Korvaamisen perusteet tulevat eri korvaussäädöksistä. Niissä ei kuitenkaan säännellä nimenomaisesti sitä, miten kiinteistön arvo tai sen mahdollinen aleneminen tulee arvioida. Arvonmääritystä korvaamista varten on lunastuksissa tehty kiinteistön arvoteoriassa kehittyneitä arviointimenetelmiä soveltaen, jotka ovat kansainvälisestikin vakiintuneet.[36] Tutkimusongelmaa lähestyttiin tässä tutkimuksessa korvaussääntelystä käsin, mistä syystä kiinteistönarviointiin yleisemmin liittyviä epävarmuuksia ei enemmälti selvitetty. Niillä voi silti olla vaikutusta täyden korvauksen periaatteen tosiasialliseen toteutumiseen käytännön korvaustilanteessa. Kiinteistön arvon alenemiseen keskittyminen rajasi tutkimuksesta pois myös erilaiset rakennuksille aiheutuvat

---

33 *Kuusiniemi – Peltomaa 2000*, s. 141–142.

34 *Pietilä* 1973, s. 128–130.

35 *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 195. Vrt. vahingonkorvausoikeudessa esinevahinkona voidaan korvata muun muassa esineen arvonalennus (VahL 5:5). Laajemmin *Karhu – Ståhlberg* (2020, s. 361–362), jossa esinevahinkona nostetaan esille esineen käytön estyminen, jonka korvattavuus ei välttämättä edellytä konkreettisen taloudellisen menetyksen, kuten liiketulon menetyksen, aiheutumista. Haitan on oltava luonteeltaan taloudellista. Esineiden fyysisen ennallistamisen tavoitteesta ks. *Viljanen* 2008, 5 luku.

36 *Kantola* 1980, s. 2; *Virtanen* 1990, s. 23; *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 146.

tärinävahingot ja henkilövahingot.[37] Samoin rajautuivat pois ei-taloudellisten vahinkojen lähempi tarkastelu, koska LunL 29.1 §:ssä, johon myös kaivosoikeudellinen korvaaminen nojaa, korvaaminen on sidottu korvauksen taloudelliseen määritettävyyteen.

Vallitsevassa korvausjärjestelmässä kiinteistön arvon alenemista koskevia korvausvaatimuksia on mahdollista esittää usealle viranomaiselle samanaikaisesti. Viranomaiskäsittelyä koskeva vireilletulovaikutus estää asian jo vireillä ollessa saman asian tutkimisen toisessa viranomaisessa ja oikeusvoimavaikutus puolestaan estää ratkaisemasta kertaalleen lainvoimaisesti ratkaistua asiaa uudestaan.[38] Vireilletulo- ja oikeusvoimavaikutusten merkitystä täyden korvauksen periaatteen toteutumiseen tarkasteltiin siitä näkökulmasta, *estääkö kertaalleen ratkaistun korvausratkaisun oikeusvoimavaikutus asian uudelleen tutkimisen, samalla vaarantaen oikeuden saada korvausta.* Lisäksi lopuksi pohdittiin sitä, *onko korvausmenettelyjä tarpeellista tai edes mahdollista yhdistää yhdelle viranomaiselle*.[39]

Säännellyt korvauslähtökohdat eri korvausmenettelyissä vaihtelevat siinä, missä ajankohdassa korvaus tulee määrätä suoritettavaksi. Sinällään täyden korvauksen periaatteen toteutumisen kannalta ei lähtökohtaisesti ole merkitystä sillä, saako korvauksen ennemmin vai myöhemmin.[40] Sen sijaan sillä voi olla merkitystä haitankärsijöiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Siksi tutkimuksessa sivuttiin korvausten määräämisen ajankohtaan liittyviä korvaussäädöksiä ja -käytänteitä eri viranomaisissa.

Oikeus saada korvausta ympäristövahingosta voi vanhentua.[41] Vanhentumissääntelyn tarkempi selvittäminen rajattiin pois tästä tutkimuksesta, vaikka se tosiasiassa voi vaikuttaa korvausoikeuden toteutumiseen. Lyhyesti todetaan,

---

37 Henkilövahinkoja ei tutkita toimitusmenettelyssä (YVL 12 §, *HE 273/2009 vp*, s. 13). *Hollo – Utter – Vihervuori* (2018, s. 363–364) pitävät luonnollisena sitä, että niiden tutkiminen kuuluu tuomioistuimelle eikä lunastustoimikunnalle, jonka asiantuntemus ei liity henkilövahinkojen arvioimiseen. *Hollon* (2021, s. 431) mukaan henkilövahinko voisi tulla lupaviranomaisen ratkaistavaksi muussa kuin VL 13 luvussa säädetystä edunmenetyksen korvaamista koskevassa tilanteessa. Sellaisia tilanteita ei kuitenkaan tosiasiassa ole, koska lupaviranomainen ei voi sallia henkilövahingon aiheuttamista lupa-asiaa käsitellessään. Ks. VL 13:6.

38 Tarkemmin kpl 3.5.

39 Kuluneella vuosikymmenellä on käyty keskustelua erillisten lupamenettelyjen yhdistämisestä. *Belinskij ym.* (2016, s. II) ovat arvioineet mitä ympäristöllisiä menettelyjä olisi mahdollista yhdentää yhden luukuun malliin. Heidän mukaansa ympäristö-, maa-aines- ja vesilupamenettelyihin voitaisiin yhdistää muita ympäristöllisiä menettelyjä.

40 KaivosL 82 §:n mukaiset ennakkohaltuunottotilanteet jäävät tarkemman tarkastelun ulkopuolelle. Kaivoslain esityöt (*HE 273/2009 vp*, s. 124) viittaavat ennakkohaltuunottomenettelyn osalta lunastuslakiin. Kaivoshankkeiden pitkään kestävän valmistelun ja ympäristölupatarpeen vuoksi ei ennakkohaltuunoton edellytysten yleensä voida kuitenkaan katsoa täyttyvän.

41 *Virtanen* 2011, s. 501; *Hollo – Utter - Vihervuori* 2018, s. 336–341.

että KaivosL 97 §:n mukaista jälkikorvausta tulee hakea kolmen vuoden kuluessa vahingon tai haitan ilmenemisestä.[42] MAL 9 §:n mukaan hakemus tulee tehdä viisi vuotta vahingon tai haitan aiheutumisesta.[43] VL 13:8.3:n mukaan lupamenettelyssä ennakoimattomista edunmenetyksistä korvausasia on pantava vireille kymmenen vuoden kuluessa valmistumisilmoituksen tekemisestä, jos luvassa ei ole määrätty pidemmästä ajasta.[44] Ympäristövahinkolaissa tai vahingonkorvauslaissa ei ole omaa vanhentumissääntelyä, vaan niissä tulee sovellettavaksi laki velan vanhentumisesta (728/2003, VanhL). VanhL 4 §:n ja 7.1 §:n 3 kohdan mukaan korvaus vanhenee kolmen vuoden kuluessa siitä, kun vahingonkärsijä sai tietää tai hänen olisi pitänyt tietää vahingossa ja siitä vastuussa olevasta.

Täyden korvauksen periaatteen toteutumista maankäytön rajoituksissa on laajasti selvitetty aiemmin *Ungernin* vuoden (1998) ja (1999) julkaisuissa, joihin tässä tutkimuksessa useissa kohdissa tukeudutaan.[45] *Länsineva* on puolestaan yleisemmin tarkastellut millaiseen valtiosääntöoikeudelliseen kehykseen vuoden 2011 kaivoslakiuudistus asettuu.[46] Perusoikeudellinen omaisuudensuoja on lisäksi ilmiö, johon viitataan lähes poikkeuksetta, kun kirjoitus sivuaa pakkolunastusta. Vesioikeudellisessa järjestelmässä on puolestaan tehty aiemmin kattavaa tutkimusta toimivallan jakautumisesta ja korvaamisesta.[47] Kaivostoimitusta koskevat esitykset ovat kuitenkin jääneet aiemmin pinnallisiksi, ja siksi sitä tässä tutkimuksessa painotettiin.[48] Tutkimus kokoaa aiemmin tutkittua, mutta tarkastelee samalla keskitetymmin kaivosoikeuden, vesioikeuden ja vahingonkorvausoikeuden korvaussääntelyn rakenteiden keskinäistä koherenssia. Lisäksi näkökulmaa aiempiin tutkimuksiin verrattuna laajennettiin kytkemällä

---

42 Sääntely eroaa LunL 71 §:stä, jonka mukaan vaatimus 45 §:ssä tarkoitetun lisäkorvauksen suorittamisesta on esitettävä lunastuspäätöksessä määrätyssä enintään kolmen vuoden pituisessa ajassa luettuna siitä, kun päätös on saanut lainvoiman tai, jos kysymyksessä on määräaikainen lunastus, määräajan päättymisestä. LunL 39.2 §:ssä tarkoitettua lisäkorvausta, on vaadittava kymmenen vuoden kuluessa lunastuspäätöksen julistamisesta.

43 *Hollo – Utter - Vihervuori* 2018, s. 63.

44 Vanhentumisaika lasketaan rakennustyön loppuun saattamisesta, jos rakennustyötä ei ole saatettu loppuun ennen valmistumisilmoituksen tekemistä. Korvausta rakennelman sortumisesta tai muusta arvaamattomasta syystä aiheutuvasta vahingosta voidaan hakea määräajasta riippumatta. (*HE 277/2009 vp*, s. 127).

45 *Ungern* 1998; *Ungern* 1999.

46 *Länsineva* 2006.

47 *Jokela* (1983); *Hollo* (2021).

48 Kaivoshanke voi aiheuttaa tarpeita esimerkiksi maantien parantamiseen maantietoimituksessa, jolloin sovellettavaksi tulee lisäksi laki liikennejärjestelmistä ja maanteistä (503/2005, maantielaki). Lisäksi, jos kaivosalueelle on tarve perustaa yksityisiä pääsyteitä, sovelletaan yksityistielakia (560/2018), jolloin mahdolliset korvauskysymykset käsitellään sen mukaan. Tutkimuksen pakkotoimikorvauksiin keskittyvä tarkastelu rajaa yksityistielain korvaussääntelyn tutkimuksen ulkopuolelle.

mukaan kiinteistöarvioinnin teoriaa sekä korvaamista koskevia ratkaisuja, jotka tuovat tutkimukseen käytännönläheisyyttä.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja artikkelin rakenne

Tutkimus asemoituu ympäristö- ja vahingonkorvausoikeuden alaan. Menetelmällisesti tutkimuksessa hyödynnettiin lainoppia.[49] Tutkimuksessa systematisoitiin kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvausoikeudellista sääntelyä ja tulkittiin sen sisältöä.[50] Ensisijaisesti tulkintaa tehtiin säännöksen tekstisisällön avulla, mutta myös säädösten valmisteluasiakirjoihin tukeutuen. Johtopäätöksiä oikeustilasta tehtiin osittain oikeus- ja korvausratkaisukäytännön avulla. Ratkaisukäytäntö on kuitenkin korostuneesti sidoksissa käsiteltyyn yksittäistapaukseen, mistä syystä sen tulkinnallinen painoarvo jäi vähäiseksi. Tulkinnassa hyödynnettiin lisäksi oikeuskirjallisuutta ja oikeusperiaatteita.[51] Kiinteistöarvioinnin lähtökohdat selvitettiin puolestaan kiinteistöarviointikirjallisuudesta, jonka merkitys lähteenä on heikosti velvoittava ja lakia tapauskohtaisesti täydentävä.[52]

Lupa- ja toimitusratkaisuja selvitettiin louhintamääriltään suurimpien kaivosten osalta, koska ne todennäköisimmin aiheuttavat ympäristövahinkoja.[53]

---

49 *Tolosen* (2003, s. 1) mukaan lainopilla tarkoitetaan oikeuden luonnetta, tulkintaa, syntyä tai löytämistä.

50 *Aarnion* (2006, s. 26, 50) mukaan oikeustiede on systematisointia ja ennen kaikkea tulkintaa, ja sen kohteena on normi. Systeemi tarjoaa puitteita kysymiselle ja tulkinta hahmottaa.

51 Vahvasti velvoittavista (säädös) ja heikosti velvoittavista (esim. lain tarkoitusta osoittavat valmisteluasiakirjat, ja ennakkoratkaisut) sekä sallituista (esim. yleiset oikeusperiaatteet, oikeuskirjallisuus) oikeuslähteistä laajemmin ks. *Aarnio* 1971, 96–101; *Aarnio* 2006, s. 293–306. Primaarilähteistä (säädökset, esityöt ja oikeuskäytäntö) ja sekundäärilähteistä (muut lähteet, kuten oikeuskirjallisuus) sekä niiden velvoittavuudesta laajemmin *Määttä* 2015, s. 14. Oikeuslähdeopin tarkoituksesta myös *Hirvonen 2020, s.* 957. *Aarnion* (2006, s. 305–306) mukaan, jotta oikeusperiaatteella olisi juridisessa argumentaatiossa oikeuslähteen asema, sillä on oltava institutionaalinen tuki vahvasti tai heikosti velvoittavissa oikeuslähteissä. Tällöin oikeusperiaatteen tulee olla joko manifestoitu lainsäädännössä (vahvasti velvoittava) tai oikeusperiaate on saanut yhteisöllisen hyväksynnän esimerkiksi ennakkoratkaisun kautta (heikosti velvoittava).

52 *Määtän* (2004, s. 1097) mukaan ympäristöoikeudellisten säännösten soveltaminen, niiden tulkinta edellyttää muiden ympäristötieteiden hyödyntämistä. Tässä tutkimuksessa hyödynnetään kiinteistötaloustiedettä.

53 *Tukes* 2021. Tarkastelu on rajattu nostomäärältään vuonna 2021 suurimpiin kaivoksiin, jotka ovat Kittilän kaivos, Siilinjärven kaivos, Laiva Raahessa, Kevitsa Sodankylässä, Kemin kaivos Keminmaalla, Ristimaa ja Kalkkimaa Torniossa, Jokisivu Huittisissa, Pyhäsalmi Pyhäjärvellä, Ihalainen Lappeenrannassa, Tytyri Lohjalla, Limberg–Skräbböle Paraisilla, Joutsenenlampi Lapinlahdella, Karnukka ja Horsmanaho Polvijärvellä, Koskela Juukassa ja Punasuo, Uutela ja Hopeakaivos Sotkamossa sekä Terrafame Sotkamossa ja Kajaanissa.

Kaivostoimituksia tehdään kaivosalueita tai kaivoksen apualueita perustettaessa ja niitä laajennettaessa tai pelkästään korvauskysymysten käsittelyä varten Maanmittauslaitoksessa, jonka ylläpitämästä järjestelmästä kaivostoimituksia etsittiin ja pyydettiin.[54] Lupapäätöksiä löytyi julkisista lähteistä ja osin aluehallintovirastoista pyytämällä.[55] Tutkimus keskittyi niihin kaivostoimituksiin ja lupapäätöksiin, joissa on käsitelty ympäristövahinkoja. Ajallista rajausta ei tehty. Löydetyt toimitusratkaisut ovat aikaväliltä 1959–2019 ja lupapäätökset aikaväliltä 2001–2022. Käräjäoikeusratkaisuja tiedusteltiin suurimpien kaivosten sijaintialueen toimivaltaisista käräjäoikeuksista, ja tarkasteltavaksi on saatu ainoastaan viimeaikaisin laaja korvauskäsittely Kainuun käräjäoikeudesta.[56] Ratkaisukäytäntöä on noussut esille myös kirjallisuutta läpikäytäessä, ja niihin on viitattu, jos ne ovat tuoneet lisäarvoa tutkimuksen aihealueen tarkastelulle.

Ympäristövahinkojen korvattavuuden lähtökohtia käydään läpi artikkelin luvussa 2. Maisema- ja virkistyskäyttöarvojen korvaamisen taustoja on lyhyesti ja esimerkinomaisesti selvitetty kappaleessa 2.4.3, koska niihin liittyy poikkeavia piirteitä. Lukuun 3 on koottu esitys siitä, miten korvaaminen eri korvausmenettelyissä korvaussäännösten ja tutkitun ratkaisukäytännön perusteella tapahtuu. Tutkimuksen kuluessa havaittiin eroavaisuuksia toimivaltasääntelyssä ja virallisperiaatteen ulottuvuudessa. Vertailtavuuden selkeyttämiseksi on niitä artikkelissa sen vuoksi tarkasteltu omina kappaleinaan. Samoin omaksi kappaleeksi 3.5 on eriytetty eri korvausmenettelyjen ja -ratkaisujen vireilläolo- ja sitovuusvaikutusten tarkastelu. Lopuksi luvussa 4 esitetään yhteenveto tehdyistä havainnoista ja vastaukset tutkimuskysymyksiin.

Artikkelissa esiintyvät termit ”*kaivosalue*” (nykyisen kaivoslain mukainen termi) ja ”*kaivospiiri*” (kumotun kaivoslain (503/1965) mukainen termi). Termejä ei ole ratkaisuja kuvatessa yhtenäistetty sen vuoksi, koska niillä on oikeudellisesti jossain määrin erilaiset sisällöt.[57] Sen sijaan päätekstissä on yhtenäistetty termit ”*kaivostoimitus*” ja ”*kaivospiiritoimitus*” lähdeaineistosta riippumatta.

---

54 Kaivostoimituksia käytiin tutkimusta varten läpi yhteensä 44 kappaletta.

55 Lupapäätöksiä käytiin tutkimusta varten läpi yhteensä 38 kappaletta.

56 Tutkimusta varten oli käytettävissä yhteensä yhdeksän ratkaisua.

57 *HE 273/2009 vp*, s. 85.

2 KORVATTAVUUDEN LÄHTÖKOHDAT

2.1 Erilliset korvausjärjestelmät

Vallitsevassa ympäristövahinkojen korvausjärjestelmässä erilaatuisten ympäristövaikutusten haitallisten seurausten korvaamiselle on löydettävissä oikeutus eri säädöksistä. Meluhaittoja voidaan korvata ympäristövahinkolain nojalla, maisemanmenetystä lunastuslain nojalla ja vesistön pilaantumista ympäristönsuojelu- ja vesilakien nojalla. Ympäristöoikeuden normijärjestelmää on aiemmin hahmotellut muun muassa *Hyvönen* (1994), jonka mukaan normijärjestelmän immission perinteet ulottuvat roomalaiseen oikeuteen, sosiaalisen sidonnaisuuden taustat saksalaiseen oikeuteen ja pakkolunastuksen juuret Ranskan vallankumoukseen.[58]

Tässä tutkimuksessa korvausjärjestelmää lähestytään voimassa olevan sääntelyn avulla, mutta historiaa unohtamatta. Lunastus-, vesi- ja vahingonkorvausoikeudellisen korvaussääntelyn eriytymiseen ovat vaikuttaneet osittain historialliset syyt.[59] Vesi-, ympäristönsuojelu-, ympäristövahinko- ja naapuruussuhdelailla on erikoinen ja läheinen suhde, koska niiden mukaan korvattavat pilaantumisvahingot ovat samalla tyypillisiä ympäristövahinkolain soveltamisalaan kuuluvia ympäristövahinkoja.[60] Esimerkiksi vesioikeudellinen korvausjärjestelmä on rakentunut itsenäiseksi, mutta siihen sisältyy silti sekä lunastus- että vahingonkorvausoikeudellisia aineksia.[61]

Ympäristövahinkolaki tuli voimaan 1.6.1995. Laki säädettiin ympäristöön kohdistuvien haitallisten päästöjen korvaamista varten. Säätämisen taustalla vaikuttivat muun muassa yleinen vahingonkorvaussääntely ja eräistä

---

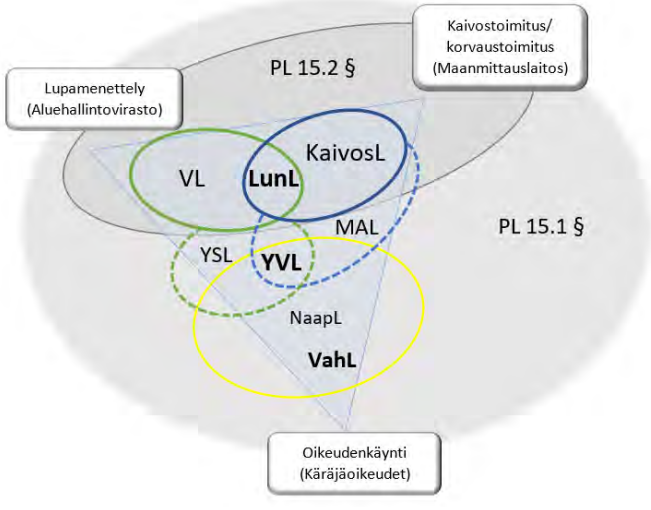
58 *Hyvönen* 1994, s. 425.

59 Laajemmin *Hyvönen* (1997, s. 561–562), jossa todetaan vesi-, lunastus- ja vahingonkorvausoikeuden ongelmat samoiksi. Niitä ovat esim. edunmenetys, korvausperuste, syy-yhteys, arviointiperuste ja liitännäisseuraamukset. Hyvösen mukaan korvausjärjestelmää koskeva sektorikohtainen kysymyksenasettelu poikkeaa kuitenkin melkoisesti toisistaan, mikä johtuu historiallisista ja ideologisista syistä. Vesilainsäädännön kehityksestä ks. *Haataja* 1951, s. 74–82. Vesialueelle rakentamisen kehityksestä ks. *Haataja* 1959, s. 19–373. *Haatajan* (1951, s. 32–34) mukaan vesilainsäädännön rakenteellinen lähtökohta on yksityisoikeudellinen niissä maissa, joissa vedet ovat ensisijaisesti yksityisten omistamia, mutta julkisen edun vaatimukset tulee silti huomioida. *Länsinevan* (2006, s. 106) mukaan kaivostoiminnan sääntely kytkeytyy asiallisesti ympäristöä, maankäyttöä ja luonnonvarojen hyödyntämistä koskevaan sääntelyyn.

60 *Hollo* 2021, s. 430–432. Korvausjärjestelmien keskinäissuhteista laajemmin ks. *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 109.

61 *Hollo – Utter - Vihervuori* 2018, s. 116.

naapuruussuhteista annettu laki (26/1920, NaapL, naapuruussuhdelaki).[62] Ympäristövahinkolaki on siten pääosiltaan yksityisoikeudellinen korvauslaki, jonka mukaisten asioiden käsittely on luonteeltaan siviiliprosessuaalista. Se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki ympäristövahinkolain mukaiset korvausvaatimukset tulisi ratkaista siviiliprosessissa.[63] Kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvaamista voidaan joutua käsittelemään lisäksi lupaviranomaisessa tai kaivostoimituksessa. Eri korvausmenettelyissä puolestaan tulevat sovellettavaksi eri korvaussäädökset. Edellä kerrottua asetelmaa on hahmoteltu tarkemmin kuviossa 1, jota avataan tarkemmin jäljempänä.



Kuvio 1. Kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvausjärjestelmä.

Kaivostoiminnasta johtuvia ympäristövahinkoja voidaan käsitellä kaivostoimituksessa.[64] Korvaamiseen kaivostoimituksessa sovelletaan kaivoslakia, KaivosL 77 §:n viittauksin lunastuslakia ja KaivosL 105 §:n viittauksin ympäristöva-

[62] *HE 165/1992 vp*, s. 1; *Ungern* 1999, s. 3; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 5. *Kuusiniemen* (2012, s. 5) mukaan ympäristöoikeuden juuret ovat naapuruusoikeudessa, mutta lisäksi yleistä järjestystä ylläpitävässä sääntelyssä, mistä syystä ympäristöoikeuden lähtökohdat ovat sekä yksityis- että julkisoikeudelliset.

[63] *HE 165/1992 vp*, s. 22; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 333, jonka (s. 109) mukaan YVL:lla, VL:lla, YSL:lla ja NaapL:lla on läheinen suhde, koska näiden lakien mukaan korvattavat immissiot ja muut pilaantumisvahingot ovat samalla tyypillisiä YVL:n alaan kuuluvia vahinkoja. YVL rakentuu tuottamuksesta riippumattomaan eli ankaraan vastuuseen ja eroaa siltä osin yksityisoikeudellisesta vahingonkorvauslaista. Myös *Salilan* (2015b, s. 308) mukaan YVL nojautuu korvattavien vahinkolajien osalta pääosin VahL:n systematiikkaan.

[64] *Määttä* 2007, s. 332.

hinkolakia.[65] Kaivosoikeudellinen korvausjärjestelmä liittyy siten lunastus- ja vahingonkorvausoikeudellisiin korvausjärjestelmiin.[66] Kaivoslainsäädäntö on perinteisesti muodostanut verraten itsenäisen sääntelyalueensa, joka ei kaikilta osin ole seurannut muun oikeusjärjestyksen kehitystä, vaan sääntelylle on ollut tunnusomaista pyrkimys turvata ja luoda edellytyksiä kaivoskivennäisten mahdollisimman tehokkaalle hyödyntämiselle. Ympäristönäkökohdat ja omistajien oikeussuojan merkitys on kuitenkin alkanut vahvistua kaivostoiminnan sääntelyssä.[67] Toimitusmenettelyssä voidaan käsitellä lisäksi kaivoksen apualueilla tapahtuvasta maa-ainesten ottamislupaan perustuvasta toiminnasta mahdollisesti aiheutuneet riitautuneet MAL 9 §:n mukaiset korvausasiat, jolloin sovellettavaksi tulevat maa-aineslaki ja lunastuslaki.[68] Maa-aineslain mukaisessa korvauksessa ei varsinaisesti ole kysymys pakkotoimikorvauksesta, vaikka menettely perustuu lunastuslakiin.[69] Korvaustoimituksen kohteena on yksityisoikeudellisen vahingonkorvauksen määrääminen, vaikka vahinko saattaa samalla olla ympäristövahinko.[70] Kaivosoikeudellinen korvausjärjestelmä on esitetty kuviossa 1 sinisellä renkaalla, ja sääntelytaustoiltaan yksityisoikeudelliset YVL ja MAL sinisellä katkoviivalla liittymään osaksi muutoin kaivos- ja lunastusoikeudellista korvausjärjestelmää.

Kaivostoiminta edellyttää ympäristölupaa ja usein myös vesitalouslupaa.[71] Lupamenettelyssä korvaamiseen sovelletaan pääsääntöisesti vesilakia. Eräissä tilanteissa sovelletaan lisäksi lunastuslakia.[72] Ympäristönsuojelulaissa tarkoitetusta toiminnasta aiheutuvien ympäristövahinkojen korvaamiseen sovelletaan ympäristövahinkolakia. Vesistön pilaantumista koskevaan korvausasiaan sovelletaan kuitenkin YSL 13 luvun säännöksiä, jotka osittain viittaavat takaisin vesilain soveltamiseen.[73] Vesistöjen pilaantumisvahinkoihin on liitetty lunastusoi-

---

65 Ympäristövahinkolaki tulee sovellettavaksi ilman nimenomaista viittaustakin (laajemmin *Määttä* 2007, s. 341–342).

66 Vrt. *Hyvönen* 1997, s. 561; *Kuusiniemi* 1997, s. 347.

67 *Länsineva* 2006, s. 103.

68 *HE 273/2009 vp*, s. 71.

69 *Kuusiniemi* 1997, s. 205. *Kuusiniemi – Peltomaa* (2000, s. 19) mukaan MAL 9 § vertautuu siviilioikeudelliseen korvaukseen.

70 *HE 165/1992 vp*, s. 30; *Kuusiniemen* (1997, s. 64) mukaan MAL:n mukainen lupa ei myöskään anna sellaisia yksityisoikeudellisia käyttövaltuuksia toisen omaisuuteen, joita luvansaajalla ei ennestään ole.

71 *HE 273/2009 vp*, s. 11, 109.

72 Tarkemmin ks. VL 13:11.1.

73 Tarkemmin ks. YSL 124 §; YSL 133.2 §; *HE 273/2009 vp*, s. 73; *Salila* 2015a, s. 307; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 113–117. *Hollon* (1984, s. 314) mukaan toisin kuin lunastuslaissa vesilaissa ei voida kuitenkaan rinnastaa toisiinsa käyttöoikeuden perustamista ja omaksi lunastamista.

keudellisia piirteitä.[74] Vesioikeudellinen korvausjärjestelmä on esitetty kuviossa 1 vihreällä renkaalla, johon liittyy vihreällä katkoviivalla sääntelytaustaltaan yksityisoikeudellinen YVL sekä lunastus- ja yksityisoikeudellisen sääntelytaustan välimaastoon asettuva YSL. Poikkeuksellisesti lupaviranomainen voi joutua soveltamaan myös vahingonkorvauslakia.[75] Vahingonkorvauslaki täydentää haitallisten ympäristömuutosten korvaussääntelyä.[76] Sääntelytaustoiltaan yksityisoikeudellista korvausjärjestelmää havainnollistetaan kuviossa 1 keltaisella renkaalla.

Kuusiniemen mukaan määrättäessä korvauksia esimerkiksi ympäristöhäiriöistä ja maisemallisista menetyksistä pakkotoimitilanteissa liikutaan usein erilaisia taustaperiaatteita seuraavien järjestelmien yhtymäkohdissa. Korvaukset pakkolunastuksenomaisista toimenpiteistä määrätään lähtökohtaisesti lunastusoikeuden yleisiin oppeihin tukeutuvan sääntelyn nojalla, kun taas samassa yhteydessä ympäristö- ja maisemaa koskevat korvaukset tukeutuvat pikemminkin vahingonkorvauksen yleisiin oppeihin.[77] Samoin velvollisuus korvata rikoksella aiheutettu vahinko perustuu vahingonkorvauslaissa säädettyyn vahingonkorvausvastuuseen.[78]

Eri korvaussäädösten taustalla vaikuttaa perustuslain omaisuudensuojasäännös. PL 15.1 § sisältää omaisuudensuojaa koskevan yleislausekkeen ja PL 15.2 § pakkolunastuslausekkeen, joka sitoo pakkolunastuksen lailla säätämiseen sekä yleisen tarpeen ja täyden korvauksen vaatimuksiin.[79] Lunastusoikeudellinen ja vahingonkorvausoikeudellinen korvaaminen suhtautuvat omaisuudensuojasääntelyyn eri tavoin. Tähän palataan laajemmin kappaleessa 2.2.

Lisäksi eri korvaussäädösten vahinkokäsitteistössä on eroja. Kaivoslaissa ja maa-aineslaissa esiintyvät termit haitta ja vahinko, vesilaissa edunmenetys ja lunastuslaissa lunastuskorvaus jakautuu kohteen-, haitan- ja vahingonkorvauksiin.[80] Ympäristövahinkolaissa käytetään termiä vahinko ja ympäristönsuojelulaissa esiintyvät termit haitta, vahinko ja muu edunmenetys. Säädöksissä esiintyviä käsitteitä käytetään verrattain epäyhtenäisesti eikä esimerkiksi lunastusoikeuden terminologiaa ole yleisesti omaksuttu muualle

---

74 *Hollo – Utter* – Vihervuori 2018, s. 116.

75 Laajemmin kpl 3.1.1.

76 *Hemmo* 2006, s. 250; *Määttä* 2007, s. 353.

77 *Kuusiniemi* 1997, s. 12–13.

78 *Suvantola* 2023, s. 51.

79 *HE 1/1998 vp*, s. 78–79. Omaisuudensuojan kehityksestä ks. *Laaksonen* (1998, s. 292–427).

80 *Wiiala* (1966, s. 29, 67–68) ottaa mainittujen korvauslajien ohella luokitteluunsa lisäksi kustannuskorvauksen, joka tarkoittaa luovuttajalle tulevaa hyvitystä niistä työsuorituksista ja kustannuksista, jotka hän on taloustoimintansa jatkuvuuden turvaamiseksi joutunut pakkolunastuksen aiheuttamien häiriöiden vähentämiseksi arvioimishetkeen suorittamaan.

kuin lunastusoikeudelliseen systematiikkaan.[81] Käytännön korvaustilanteessa eri käsitteiden erot eivät kuitenkaan vaikuta oikeuteen saada aiheutuneesta menetyksestä korvausta.[82] Lunastusoikeudessa oikeus täyteen korvaukseen on riippumaton siitä, menettääkö omistaja lunastuksen seurauksena omaisuutensa, mahdollisuuden käyttää omaisuuttaan vai omaisuuteen liittyvän varallisuusarvoisen etunsa.[83]

Lunastusoikeudelliset korvaukset kohdistuvat joko välittömästi tai välillisesti esineisiin.[84] Eri korvausjärjestelmissä on silti ollut eroja siinä, ymmärretäänkö esimerkiksi maisemanmenetyksen aiheuttama kiinteistön arvon aleneminen esine- vai varallisuusvahingoksi. *Kuusiniemi – Peltomaa* ovat pohtineet kysymystä laajasti lunastus- ja vahingonkorvausoikeudellisten korvausjärjestelmien erojen kautta. He toteavat, että käytännössä aineellisten immissioiden aiheuttamat menetykset on yleensä lunastusrelaatiosta riippumatta mielletty esinevahingoiksi. Toisaalta maisemahaitat oman kiinteistön ulkopuolella on nähty myös varallisuusvahinkoina.[85] Esineoikeus on myös joskus systematisoitu osaksi varallisuusoikeutta, ja omistusoikeus esinekohtaisena periaatteessa kaikkia vastaan suojattuna oikeutena.[86] Omistusoikeus puolestaan on perinteisesti nähty markkinatalouden yhtenä peruspilarina eli varallisuuden yhtenä ydintekijänä.[87] Ympäristövahinkolain järjestelmässä *Hollo – Utter – Vihervuori* lopulta kiteyttävät asian toteamalla, että perinteinen vahinkolajien erottelu ei kovin hyvin sovi immissiovahinkoihin, ja vaikka esine- ja varallisuusvahingot eroavat toisistaan, ei erolla useinkaan ole vaikutusta itse korvaukseen.[88] Myös kaivoslain uudistusta valmisteltaessa on pidetty selvänä, että kiinteistön arvon aleneminen on kaivoslain mukaan korvattava haitta tai vahinko.[89]

Asiallisten toimivaltarajojen luonne on sinällään mahdollista järjestää joustavaksi tai jäykäksi. Toimivaltarajat on määritelty joustavasti, kun toimivallan jako on tarkoitettu pääasiassa ohjeelliseksi ja siitä voidaan tarpeen vaatiessa poiketa. Joustava toimivalta määrittelee esimerkiksi viranomaisen pääsiallisen

---

81 *Kuusiniemi* 1997, s. 16; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 8, 181.

82 *Wiiala* 1968, s. 2–4; *Kuusiniemi* 1997, s. 14–20; *Mikkola* 2003, s. 34, 70.

83 *Laaksonen* 1998, s. 41, 145.

84 *HE 179/1975 II vp*, s. 28.

85 *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 189, 192–195.

86 *Zitting – Rautiala* 1976, s. 2; *Laaksonen* 1998, s. 54. *Ungern* (1999, s. 95, 97 viitteineen) katsoo, että rahan käytön (sijoitustoiminnan) ja omistuksen turvaaminen kulkevat käsi kädessä eikä nykyisessä vaihdantataloudessa käyttöarvon ja vaihtoarvon erottaminen ole mielekästä.

87 Laajemmin *Määttä* (1999, s. 145), jossa samalla varoitetaan liiallisesta yksinkertaistavasta luonnehdinnasta, koska markkinataloutta voidaan toteuttaa monella tavoin.

88 Laajemmin *Ståhlberg – Karhu* 2013, s. 316–317; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 182–185, jossa lisäksi todetaan, että ero johtuu YVL 4.2 §:n ja 5.1 §:n korvauskynnysten erilaisuudesta.

89 *HE 273/2009 vp*, s. 132; Samoin *HE 126/2022 vp*, s. 25.

vastuualueen. Rakenteeltaan jäykkä organisaatio puolestaan korostaa viranomaisen itsenäisyyttä ja sen tehtäväpiirin rajojen ehdottomuutta.[90] Ympäristövahinkojen korvaamiseen liittyvä toimivaltajako ei tutkituista korvaussäädöksistä suoraan avaudu.[91]

2.2 Täyden korvauksen periaate

Omaisuutta suojataan PL 15 §:n omaisuudensuojasäännöksellä, joka koostuu kahdesta osasta. Säännöksen ensimmäinen momentti sisältää yleislausekkeen: *”Jokaisen omaisuus on turvattu.”* ja toinen momentti pakkolunastuksen edellytyksiä koskevan erityissäännöksen: *”Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.”*.[92] Pakkolunastusta määriteltäessä olennaisena on pidetty omaisuuden siirtymistä subjektilta toiselle, mutta myös totaaliset käytönrajoitukset on käsitetty pakkolunastukseksi. Pakkolunastukselle on ominaista muodollinen puuttuminen toisen oikeuteen, mutta myös haitan ulottaminen toisen etupiiriin.[93] Kaivoslain esitöissä kaivosoikeudellisen käyttöoikeuden lunastuksen on kaivosaluelunastusluvan mukaisissa tilanteissa katsottu vertautuvan pakkolunastukseen.[94]

---

90 *Mäenpää* 2017, s. 231.

91 Toimivaltajaosta ovat aiemmin kirjoittaneet esim. *Jokela* 1983; *Kuusiniemi* 1997, s. 317–347; *Wallgren* 2001, s. 6–14; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 344–345, 358–359; *Hollo* 2021, s. 432–435.

92 *Länsineva* 2010, jakso 3 luku 11; Yleisen tarpeen edellytys tutkitaan lunastuslupamenettelyn yhteydessä. Kaivostoiminnan harjoittajat ovat yleensä yksityisoikeudellisia yhteisöjä. Yleisen tarpeen tulee esimerkiksi liittyä keskeisesti alueellisesti tai paikallisesti välttämättömän kaivoshankkeen toteuttamiseen. (*HE 273/2009 vp*, s. 106; *Kumpula* 2012, s. 188–190). Aiemmin omaisuudensuojasäännös oli Suomen hallitusmuodon (94/1919) 6 §:n 3 momentissa. Täyden korvauksen periaatteen taustalla vaikuttaa myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan mukainen oikeus oikeudenmukaiseen korvaukseen omaisuuden menetyksestä (Euroopan unionin virallinen lehti C 326, 26.10.2012, s. 9).

93 *Hyvönen* 2005, s. 102–106. *Hyvösen* (1998, s. 196–197) mukaan lunastuksella tarkoitetaan ensisijaisesti hallintotoimin laissa säädetyssä järjestyksessä ja lain nojalla määrättävää täyttä korvausta vastaan tapahtuvaa kiinteän omaisuuden tai erityisten oikeuksien hankkimista yleiseen tarpeeseen.

94 Kaivoslain esitöiden (*HE 273/2009 vp*, s. 189–190) mukaan kaivosaluelunastuslupaa, jossa päätetään kaivosalueen käyttöoikeuden lunastuksesta, on ensisijaisesti arvioitava PL 15.2 §:n nojalla. Käyttöoikeuden lunastus on pääsääntöisesti voimassa saman ajanjakson kuin kaivoslupa eli yleensä toistaiseksi ja poikkeustapauksissa määräajan, mutta tällöin yleensä kymmenen vuotta kerrallaan. Käyttöoikeuden lunastusta on pidettävä pakkolunastuksen kaltaisena tilana, koska kiinteistön omistajan oikeuteen puututaan niin voimakkaasti, että sitä voidaan verrata pakkolunastukseen. Vrt. *Hollo* (1984, s. 369), jonka mukaan kaivosalueella oleva kaivosluvan haltijan oikeus on lähempänä nautintaoikeutta kuin rasiteoikeutta.

Lunastusoikeudessa täyden korvauksen periaatteesta säännellään LunL 29.1 §:ssa, jonka mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus lunastuksesta aiheutuvista taloudellisista menetyksistä.[95] Täyden korvauksen sääntelyllä pyritään lunastusoikeudessa siihen, ettei luovuttajan varallisuusasema muutu heikommaksi tai paremmaksi. Omistajalle korvataan vain objektiivisesti rahassa arvioitavien etujen menetys.[96] Vaikka täydestä korvauksesta säädetään lunastuslaissa, on täyden korvauksen periaate silti itsenäinen PL 15.2 §:ssa mainittu periaate, jota tulee tarkastella omista valtiosääntöoikeudellisista lähtökohdista käsin.[97]

Kaivoslaissa ei nimenomaisesti mainita täyden korvauksen periaatetta tai vaatimusta, mutta KaivosL 6 §:n mukaan kaivostoiminnasta aiheutuvien haittojen ja vahinkojen korvaaminen on lain yleisenä periaatteena ja KaivosL 77 § viittaa täydentävästi lunastuslain soveltamiseen. Täyden korvauksen vaatimus mainitaan myös useissa kaivoslain esitöiden kohdissa.[98]

Kaivoslain valmistelussa sääntelyn suhdetta omaisuudensuojaan tarkasteltiin tekemällä eroa omaisuuden käytön rajoittamisen ja pakkolunastuksen tai siihen verrattavan toimenpiteen välillä. Käyttörajoituksissa asia ratkaistaan perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden mukaisesti ja lunastustilanteessa tai siihen verrattavassa tilanteessa PL 15.2 §:n nojalla.[99] Perustuslakivaliokunta piti olennaisena sitä, että kaivostoimituksessa määrätään korvaukset LunL 29 §:n täyden korvauksen periaatetta noudattaen, jota täydentävät KaivosL 94–97 §:n säännökset. Kaivoslain sääntelyn katsottiin sen vuoksi täyttävän PL 15.2 §:sta johtuvat vaatimukset. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin, että kaivoksen apualue on lähinnä rasitteeksi luonnehdittava rajoitus, joka ei merkittävästi vaikuta omistajan mahdollisuuksiin käyttää ja hallita omaisuuttaan eikä apualuetta siksi voida pitää pakkolunastukseen rinnastuvana puuttumisena. Apualueiden osalta rajoituksen sallittavuutta arvioidaan suhteessa PL

---

95 *HE 273/2009 vp*, s. 122; *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 28–32. *Stavangin* (2004, s. 243–260) mukaan taloudellinen määriteltävyys vahingonkorvaamisen edellytyksenä on eräänlainen oikeuspoliittinen muuttuja, jolla rajataan sovellettavan lain soveltamisalaa ja korvauksen laskentaperustetta.

96 *HE 179/1975 II vp*, s. 18; *Wiiala*, 1966, s. 55; *Ungern* 1999, s. 99; *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 137–138.

97 *Peltomaa* 2001a, s. 49.

98 *HE 273/2009 vp*, s. 8, 54, 122, 125, 130, 190, 197. Myös *HE 126/2022 vp*, s. 131–136. Vastaava suhtautuminen kaivoalueen lunastuskorvauksiin on Ruotsissa. Ks. *Bäckström* 2012, s. 175–178. Ruotsin lunastuslain (expropriationslag 1972:719) 4 luvussa säännellään lunastuskorvauksesta, jonka 1 §:n 2 momentin mukaan lisäksi suoritetaan korvausta 25 prosenttia markkina-arvosta ja markkina-arvon alenemasta. Aiemmin korotus oli 50 prosenttia (*SOU* 2008, s. 99–100). KaivosL 86.4 §:ssä säännellään 1,5-kertaisen korvauksesta, kun kiinteistön omistaja vaatii lunastusta.

99 *HE 273/2009 vp*, s. 184. Lisäksi ks. *Peltomaa* 2001a, s. 48; *Saraviita* 2011, s. 233–234.

15.1 §:n yleislausekkeeseen, mutta apualueita lunastettaessa niistä tulee kuitenkin maksaa täysi korvaus PL 15.2 §:n edellyttämällä tavalla.[100]

Kaivoslaissa tarkoitettua pakkolunastusta tai pakkolunastukseen verrattavaa toimenpidettä arvioidaan siten PL 15.2 §:n nojalla. Omaisuudensuojasääntelyä tulee lisäksi arvioida sellaisten omistajien, elinkeinonharjoittajien ja muiden yksityisten haitankärsijöiden kannalta, joiden varallisuusoikeuksiin ja asemaan malminetsintä tai kaivostoiminta välittömästi tai välillisesti vaikuttaa.[101] Korvauksia arvioitaessa ja määrättäessä sellainen henkilöpiiri, jolta ei lunasteta omaisuuden käyttöoikeutta tai jonka omaisuuteen ei muuten puututa, on kaivostoimituksessa asetettava samaan asemaan kuin sellaiset, joiden omaisuuteen puututaan.[102] *Länsinevan* mukaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten ohella uusissa kaivoshankkeissa tulee tyypillisesti sovellettavaksi vaatimus, jonka mukaan kaivoshankkeesta haitankärsijöille aiheutuvat taloudelliset menetykset tulee korvata täysimääräisesti.[103]

Vesioikeudellisessa korvausjärjestelmässä täydestä korvauksesta säännellään VL 13:11.1:ssa, jonka mukaan VL 13:9.1:n 1–5 kohdassa tarkoitetusta edunmenetyksestä on määrättävä täysi korvaus, jollei korvausta ole määrättävä 1,5-kertaisena eräissä tapauksissa.[104] Lisäksi VL 13:11.1 viittaa lunastuslain soveltamiseen siltä osin, kun korvausta tulee määrättäväksi kiinteän omaisuuden tai siihen kuuluvan osan luovuttamisesta taikka kiinteään omaisuuteen perustetusta käyttöoikeudesta. Pelkän oikeuden- tai edunmenetyksen korvaamista arvioidaan kohtuusperusteella.[105]

Täysi korvaus mainitaan MAL 9.1 §:ssa. Säännöksen mukaan, jos maa-ainesten ottaminen alentaa viereisen tai lähistöllä sijaitsevan kiinteistön arvoa tai aiheuttaa muuta sellaista vahinkoa tai haittaa kiinteistön käyttämiselle, jota ei ole pidettävä vähäisenä, on kiinteistön omistajalla ja haltijalla oikeus saada ainesten ottajalta täysi korvaus haitasta, joka ottamisesta hänelle aiheutuu. *Kuusiniemen* mukaan säännöksen vähäisyyskriteeri mahdollistaa rajattoman aiheuttamisvaikutuksen katkaisemisen tilanteissa, joissa ympäristön muuttumisen ei katsota olevan niin syvälle käypää, että sinänsä todellisen muutoksen

---

100 *HE 273/2009 vp*, s. 190; *PeVL 32/2010 vp*, s. 5–6. KaivosL 94 § säätää arvohetkestä, 95 § korvauksensaajasta ja 96 § korvauksen maksamisesta ja korosta, joita ei tässä tutkimuksessa enemmälti tarkastella. KaivosL 97 §:n jälkikorvaussääntelyyn palataan jäljempänä erityisesti kappaleessa 3.2.1.

101 *HE 273/2009 vp*, s. 184–185, 189–190.

102 *HE 273/2009 vp*, s. 123.

103 *Länsineva* 2006, s. 131.

104 Tarkemmin VL 13:11.4; VL 13:12.3.

105 *Hollo* 2021, s. 450. Tavanomaista korkeamman korvauksen taustalla on ajatus vastaisen hyödyn menettämisestä (*Mikkola* 2003, s. 29; *Hollo* 1984, s. 340–342).

taloudellisen heijastusvaikutuksen hyvittäminen olisi perusteltavissa.[106] Kiinteistön omistajalla tai haltijalla on oikeus vaatia täysi korvaus haitasta, joka ainesten ottamisesta aiheutuu hänelle, jos ainesten ottaminen alentaa kiinteistön arvoa tai aiheuttaa muuta haittaa, jota ei ole pidettävä vähäisenä. Jos vähäisyyskynnys ylitetään, haitta on kokonaan korvattava.[107]

Ympäristövahinkolaissa ei säädetä täydestä korvauksesta. Täysimääräinen korvaaminen mainitaan ympäristövahinkolain esitöissä rikoksella aiheutetun vahingon kohdalla.[108] YVL 4 §:ssä säädetään sietämisvelvollisuudesta, jota ei kuitenkaan sovelleta, jos kysymys on vähäistä suuremmasta esinevahingosta. Sietämisvelvollisuus on eräänlainen poikkeama pääsääntöisestä lunastusoikeudellisesta täyden korvauksen periaatteesta, koska se asettaa korvauskynnyksen korvausvelvollisuudelle ja siten korvauksen saamiselle.[109] Sietämisvelvollisuuden taustalla olevan sosiaalisidonnaisuuden piiriin kuuluvien maankäytön rajoitusten ei ole katsottu merkitsevän omaisuudensuojan loukkaamista, vaan ilmentävän niitä vastuun piiriin kuuluvia asioita, joiden toteuttaminen on välttämätöntä perusoikeuden takaamasta suojasta huolimatta.[110] Sietämisvelvollisuuteen palataan lähemmin kappaleessa 2.4.2.

Vahingonkorvauslain lähtökohtana on, että tahallisesti ja tuottamuksellisesti aiheutettu vahinko on korvattava, ellei vahingonkorvauslaista muuta johdu.[111] VahL 2.1.2:n mukaan vahingonkorvausta voidaan sovitella, jos korvausvelvollisuus harkitaan kohtuuttoman raskaaksi ottaen huomioon vahingon aiheuttajan ja vahingon kärsineen varallisuusolot ja muut olosuhteet. Tahallisesti aiheutetusta vahingosta tulee tuomita täysi korvaus, jollei erityisistä syistä harkita kohtuulliseksi alentaa korvausta. Esinevahinkoja koskevissa tilanteissa korvauksen määrää voidaan VahL 6:1:n perusteella kohtuuden mukaan sovitella esimerkiksi, jos vahingonkärsijä on myötävaikuttanut vahinkoon tai vahingon on aiheuttanut vahinkotekoon kuulumaton seikka.[112] Lisäksi vahingonkärsijälle koituvat säästöt tai muut edut tulevat huomioiduiksi rikastumiskiellon vuoksi.[113] Vahingonkärsijällä on lisäksi velvollisuus rajoittaa vahingon syntymistä.[114]

Vahingonkorvausoikeudessa täyden korvauksen periaate on normatiivinen perusperiaate, joka toimii korvauksen laskemisen perusteena. Vahingon määrän

---

106 *Kuusiniemi* 1997, s. 224.
107 *Hollo* 1984, s. 391.
108 *HE 165/1992 vp*, s. 25.
109 *Hyvönen* 1984, s. 393; *Ungern* 1998, s. 30–31; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 143–180.
110 *Ungern* 1998, s. 7; *Hollo* 1991, s. 70.
111 Suhteesta ankaraan vastuuseen ks. *Hemmo* 2006, s. 91–107.
112 Laajemmin korvauksen määrää alentavista tekijöistä ja kohtuusperusteisesta sovittelusta ks. *Hemmo* 2006, s. 207–222.
113 *Hemmo* 2006, s. 146; *Viljanen* 2008, s. 15.
114 *Mielityinen* 2006, s. 197, 207.

tulee olla täyden korvauksen suuruinen, mutta samalla korvattavan vahingon laskemista ohjaa taustaperiaatteena rikastumiskielto, jonka mukaan korvaus ei saa olla liiallinen eikä johtaa siihen, että vahingonkärsijä hyötyisi vahinkotapahtumasta.[115] Täyden korvauksen periaatteella tarkoitetaan vahingonkorvausoikeudessa lähtökohtaisesti sitä, että vahingonkärsijä on saatettava taloudellisesti samaan asemaan, jossa hän olisi, jollei vahinkotapahtumaa olisi sattunut.[116]

Omaisuudensuojasäännöksellä suojataan omaisuutta. Omaisuuden käsitettä on tulkittu laajasti tarkoittamaan kaikenlaisia yksilöiden varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja sekä ihmisten oikeutettuja odotuksia.[117] Omaisuudensuojasäännöksen tavoitteena on suojata ihmisten oikeuksia ja odotuksia varallisuussuhteiden riittävästä pysyvyydestä ja ennakoitavuudesta. Säännös suojaa yksilöä odottamattomilta ja äkkinäisiltä muutoksilta ensisijaisesti sellaisen omaisuuden osalta, joka hänellä jo on ja jotka ovat riittävän konkreettisella tavalla realisoitumassa tulevaisuudessa. Liian epävarmat odotukset jäävät säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.[118] Omaisuudensuojaan on esimerkiksi katsottu kuuluvan oikeus maan kohtuulliseen hyväksikäyttöön.[119]

Omaisuudensuoja ei suvereenisti hallitse perusoikeusjärjestelmää, vaan sitä tulee tarkastella osana perustuslain kokonaisjärjestelmää, jossa muilla perusoikeuksilla on yhtäläinen asema omaisuudensuojaan nähden. Taloudelliset oikeudet ja työllisyyden edistäminen ovat esimerkiksi nousseet perusoikeusjärjestelmän täysivaltaisiksi ainesosiksi. Mahdollisimman korkeaa työllisyysastetta ei kuitenkaan voida pitää itseisarvoisesti sellaisena päämääränä, jonka tarkoituksena on luoda mahdollisimman monille edellytykset riittävän toimeentulon hankkimiseen. Eri perusoikeuksien välistä optimaalista tasapainoa tulee etsiä punninnalla.[120] Täydellä korvauksella voidaan osaltaan poistaa omaisuudensuojan loukkaus esimerkiksi silloin, jos yhteiskunnan kehitys vaatii puuttumista

---

115 *Kivimäki* 1953, s. 143–157; *Hemmo* 2006, s. 144, 204; *Viljanen* 2008, s. 3; *Karhu - Ståhlberg* 2020, s. 449–452.

116 *HE 167/2003 vp*, s. 36; *Mielityinen* 2006, s. 197; *Viljanen* 2008, s. 3. Vahingonkorvausoikeudessa tunnetaan aineettomien vahinkojen, kuten kärsimyksen, korvaaminen. Aineettomien vahinkojen kohdalla täyden korvauksen periaatteen suhteellisuus on vielä ilmeisempi kuin omaisuusvahinkojen kohdalla. (Laajemmin *Karhu – Ståhlberg* 2020, s. 449–452).

117 *Ungern* 1998, 17; *Länsineva* 2010, jakso 3 luku 11; *Saraviita* 2011, s. 226–227. *Hyvösen* (2005, s. 102) mukaan omaisuuden käsite on sama PL 15.1 §:ssä ja PL 15.2 §:ssä.

118 *Mielityinen* 2006, s. 219, *Länsineva* 2010, jakso 3 luku 11.

119 *Ungern* 1999, s. 2.

120 *Länsineva* 2006, s. 105–106. Kaivoslain muuttamista koskevissa esitöissä (*HE 126/2022 vp*, s. 136) todetaan muun muassa, että omaisuudensuojan kannalta vastakkain punnittavana ovat maanomistajien perustuslaissa suojattu omaisuudensuoja ja toiminnanharjoittajien omaisuudensuoja. Lisäksi todetaan, että elinkeinovapaus on läheisessä yhteydessä omaisuudensuojaan, ja perusteltujen odotusten suoja vaikuttaa myös toiminnanharjoittajien elinkeinovapauden toteutumiseen.

omaisuudensuojaan. Korvausjärjestelmä mielletään siten osaksi omaisuudensuojaa sen täydentäjänä ja olennaisena osana.[121] Mahdollisimman hyvää tasapainotilannetta eri perusoikeusintressien kesken korostettiin myös kaivoslain kokonaisuudistuksessa.[122] Omaisuudensuojasäännös on siinä mielessä joustava, ettei se estä välttämättömien ja yhteiskunnan kannalta tarpeellisten hankkeiden toteuttamista.[123]

Lunastusoikeudessa suhde omaisuudensuojaan erilainen kuin vahingonkorvausoikeudessa.[124] Samoin täyden korvauksen periaate tarkoittaa eri asioita lunastus- ja vahingonkorvausoikeudessa. Lunastustilanteessa omaisuuden täysi korvattavuus on kiinteä ja olennainen osa perusoikeudellisen omaisuuden suojan toteutumista, koska täysi korvaus yhdessä yleisen tarpeen vaatimuksen kanssa legitimoivat mahdollisuuden puuttua omaisuuden suojaan pakolla.[125] Vahingonkorvaustilanteessa korvausvastuuta osoittavat säädökset jo lähtökohtaisesti sallivat täyden korvauksen rajoittamisen erilaisin kohtuusperustein.[126]

Vahingonkorvausoikeudellisten omaisuusvahinkojen korvaamista koskevien periaatteiden on katsottu soveltuvan myös LunL 37 §:n mukaisiin vahingonkorvaustilanteisiin. Silloin voidaan huomioida esimerkiksi luovuttajan kohtuulliset toimet vahingon välttämiseksi.[127] LunL 46 §:ssä lunastuskorvaus jaetaan kahteen erään: kohteen- ja haitankorvaukseen sekä vahingonkorvaukseen. Vahingonkorvausoikeudellinen kohtuusharkinta ei siten ulotu lunastusoikeudellisiin kohteen- ja haitankorvauksiin. Lunastuslain 35 §:n haitankorvaus ja 37 §:n vahingonkorvaus eroavat siinä, että vahingonkorvauksella hyvitetään kertaluonteista menetystä, kun taas haitankorvauksella hyvitetään lunastusrelaatioon kuuluvan jäännöskiinteistöön pysyvää haitallista taloudellista vaikutusta.[128] Esimerkiksi maiseman rumentuminen voi aiheuttaa kiinteistön käyttämiselle samanlaisia seurausvaikutuksia, kuin esimerkiksi melu.[129] Melu, pöly ja

---

121 *Talas* 1924, s. 30–31; *Ungern* 1999, s. 64–67. Laajemmin täyden korvauksen ja omaisuudensuojan suhteesta ks. *Ungern* 1998, s. 27–30; *Laaksonen* 1998, s. 190–195.

122 *HE 273/2009 vp*, s. 184; *Länsineva* 2010, jakso 3 luku 11. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (*PeVL 32/2010*, s. 2–3) mukaan kaivoslainsäädännössä joudutaan punnitsemaan useiden henkilötahojen perusoikeuksia keskenään samoin kuin sovittamaan yhteen näitä perusoikeuksia ympäristönäkökohtien ja muiden painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa.

123 *Ungern* 1999, s. 86; *Hyvönen* 1998, s. 198.

124 *Ungern* 1998; s. 23, 27.

125 *Ungern* 1998, s. 30–31; *Ungern* 1999, s. 64, 66, 71–72, jonka (s. 58) mukaan, jos maanomistajalle korvataan asianmukaisesti käytönrajoituksesta aiheutuvat menetykset, yhtyvät omaisuudensuojaa ja ympäristönsuojeluintressit lyhyellä aikavälillä tai jopa välittömästi.

126 *Hollo* 1984, s. 218.

127 *HE 179/1975 II vp*, s. 27. *Hollo – Utter – Vihervuori* (2018, s. 144) mukaan kohtuusharkinta ei koske pakkotoimikorvauksia, joissa korvauksen tulee olla täysi.

128 *Virtanen* 1990, s. 71; *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 200.

129 *Peltomaa* 2001a, s. 36–37.

maisemanmenetys voivat vaikuttaa kaivosalueen lähellä olevien kiinteistöjen arvoa pysyvällä tavalla alentavasti.[130] Arviointiopillisesti edellä luetellut ympäristövahingot ovat pitkävaikutteisia haittoja eivätkä vaikutukseltaan ohimeneviä vahinkoja.[131] Siksi ne sopivat paremmin haitankorvauksen soveltamisalaan, vaikka ympäristövahingot ilmenevät usein myös lunastusrelaation ulkopuolella.[132]

Ympäristövahinkojen korvaamiseen liittyy lisäksi useita perinteisestä lunastusoikeudesta poikkeavia erityispiirteitä, joihin palataan kappaleessa 2.4. Ensin kuitenkin käydään läpi korvauksen määrällisen arvioinnin yleisiä lähtökohtia.

2.3 Korvauksen määrittäminen

Lunastusoikeudellisessa korvaamisessa tavoitellaan objektiivisesti rahana arvioitavissa olevan taloudellisen menetyksen korvaamista.[133] Täyden korvauksen tulee vastata sitä menetystä, jonka kiinteistön omistaja kärsii.[134] Säädössidonnaisuuden takia lunastusoikeudessa esimerkiksi omistajan kokemat tunnearvot sulkeutuvat korvauksen ulkopuolelle, ellei niillä ole objektiivisesti arvioiden vaikutusta kiinteistön taloudelliseen arvoon.[135] Tämä koskee myös ympäristövahinkojen korvaamista.[136] Menetyksen tulee lisäksi olla riittävän todennäköisessä syy-yhteydessä lunastukseen.[137]

---

130 *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 192–195.

131 *Myhrberg* 1994, s. 64.

132 Lunastuslain 35 §:n sanamuoto rajaa haitankorvauksen jäännöskiinteistöihin. Toisaalta kaivoslain esitöiden kirjaus asianosaisten asettamisesta yhdenvertaiseen asemaan puoltaa samaistavaa tulkintaa lunastusrelaatioon kuulumisesta riippumatta (*HE 273/2009 vp*, s. 123). Vrt. *Kuusiniemi – Peltomaa* (2000, s. 193), missä todetaan, että LunL 35 §:n tarkoittamat haitat voivat olla ympäristövahinkojakin, kun ne ovat immissiotyyppisiä lunastusyrityksestä aiheutuvia haittoja, jotka ilmenevät (jäännös)kiinteistön arvon pysyvänä alenemisena.

133 *HE 273/2009 vp*, s. 132–133; *Eronen* 1968, s. 7; *Kantola* 1979, s. 10–11; *Viitanen* 1979, s. 59; *Hyvönen* 1998, s. 406–407.

134 *Ungern* 1998, s. 28. Jälleenhankintatakuusta ja siihen liittyvistä erilaisista näkökulmista laajemmin *Hyvönen* 1998, s. 409–410.

135 *Wiiala* 1968, s. 9; *Ojanen* 1978, s. 115; *Ungern* 1998, s. 33. *Hollo – Utter – Vihervuori* (2018, s. 360) toteavat lisäksi, että subjektiivisen tunne- tai perinnearvon menetys, niissä rajoissa kuin se YVL 5 §:n mukaan ei voi olla korvattavissa ympäristövahinkona, ei tule toimituksessakaan korvattavaksi.

136 *Viitanen* 1979, s. 59.

137 *HE 179/1975 II vp*, s. 18.

Lunastuslain 30 §:ssä täyden korvauksen mitaksi asetetaan käypä hinta.[138] Käypä hinta tai vaihtoehtoisesti käypä arvo tarkoittaa omaisuuden vaihtoarvoa eli todennäköisintä kauppahintaa vapailla markkinoilla, ja se perustuu kohteen ominaisuuksiin arviointihetkellä.[139] Arvoteorian mukainen käypä arvo tarkoittaa objektiivisin perustein rahassa mitattua hyödykkeen kykyä tyydyttää inhimillisiä tarpeita.[140] Tässä mielessä kysymys on samasta asiasta kuin markkina-arvosta, jolla tarkoitetaan arvioitua rahamäärää, jolla omaisuuserä vaihtaa omistajaa kiinteistön vaihtamiseen halukkaiden ja toisistaan riippumattomien ostajan ja myyjän välillä asianmukaisen markkinoinnin jälkeen osapuolten toimiessa asiantuntevasti, harkitusti ja ilman pakkoa. Lisäksi arvon määrittämisessä voidaan ottaa huomioon omaisuuden paras ja tuottavin käyttö osapuolen näkökulmasta.[141]

Lunastuslain 30 §:n sanamuodon mukaan ensisijaisena arviointimenetelmänä on kauppa-arvomenetelmä. Mikäli käypä hinta ei vastaa luovuttajan täyttä menetystä, arviointi voidaan perustaa omaisuuden tuottoon tai siihen pantuihin kustannuksiin [142] Lunastusoikeudellisessa korvausarvioinnissa tulee pyrkiä valitsemaan menetyksen kärsijälle edullisin arviointimenetelmä.[143] Arvostamiselle ei ole olemassa algoritmista määritysperustetta.[144] Sen vuoksi arvon määrittämiseen on pitänyt kehittää metodiset keinot, joiden avulla käytettävissä olevista perustiedoista analysoidaan tietoa, jota arviointitilanteeseen muokattuna

---

138 Kaivos-, vesi- ja maa-aineslait viittaavat korvausmenettelyn osalta täydentävästi lunastuslain soveltamiseen (KaivosL 77.1 §; VL 13:11.1; MAL 9.1 §).

139 *Wiiala* 1966, s. 9, 55–61; *Wiiala* 1976, 4; *Hyvönen* 1993, s. 260–262; *Laaksonen* 1998, s. 198–202; *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 137–143; *Mikkola* 2003, s. 75.

140 *Virtanen* 1990, s. 14; *Virtanen* 1991, s. 42.

141 *SKAY* 2022, s. 7, 27.

142 *HE 179/1975 II vp*, s. 18–20. Kauppa-arvomenetelmä perustuu arvioitavan kohteen kanssa vertailukelpoisiin kauppoihin (*Myhrberg* 1991a, s. 131). Ruotsin lunastuslaissa ei ole säädetty sovellettavasta arviointimenetelmästä, mutta käytännössä sovelletaan kauppa-arvo-, tuotto-arvo- ja kustannusarvomenetelmää. Menetelmän voi valita tapauskohtaisesti, vaikka ensisijaisena menetelmänä on pidetty kauppa-arvomenetelmää (ortsprismetoden). (*SOU* 2007, s. 32–33).

143 *Ungern* 1998, s. 33. Ratkaisussa *KKO 1992:127* todettiin, että omaisuuden tuottoa käytetään arviointiperusteena, jos sen mukainen arvo on korkeampi kuin omaisuuden käypä hinta. *Peltolan* mukaan arviointi voi olla suhteellista, jolloin arviokohteita verrataan keskenään ja määritetään niiden keskinäin arvo suhdelukujen avulla tai absoluuttista, jolloin kunkin arvioitavan kohteen arvo määritetään erikseen ja ilmoitetaan raha-arvona. Jos kohdetta tarkastellaan yksityistaloudelliselta kannalta, arvo on subjektiivista ja jos puolestaan yleiseltä eli suuremman subjektijoukon kannalta arvo on objektiivista. Lisäksi käytännön toiminnan kannalta eroaa lakisääteinen arviointi, kuten lunastusarviointi ja vapaaehtoinen arviointi, kuten osto- ja myyntiarviointi. (*Peltola* 1979, s. 1–2.).

144 *Haahtela* 2013, s. 13. *Virtasen* (1990, s. 14) mukaan taloudellisiin arvoihin vaikuttavat monet tekijät, kuten esimerkiksi ihmisen tarpeet ja halut, hyödykkeen niukkuus ja vallitsevat markkinat. Maaomaisuudella on lisäksi erikoisluonne hyödykkeenä esimerkiksi sen paikkasidonnaisuuden ja määrän rajallisuuden vuoksi.

sovelletaan arvon määrittämiseen. Kiinteistöarvioinnissa käytetyt menetelmät ovat kansainvälisestikin vakiintuneet.[145]

Yleisesti voidaan katsoa, että kiinteistön arvo on ainakin teoriassa määriteltävissä jollakin menetelmällä, ja viimekädessä kokemusperäisesti. Korvaustilanteessa valitun arviointimenetelmän tulee silti loogisella tavalla perustua hyväksyttyihin arvo- ja arviointiteorioihin, jotka arvioitsijan on tunnettava. Arvoa määritetään suhteessa käytettävissä olevaan tietoon kiinteistön laadusta, kunnosta ja tuotto-odotuksesta sekä omaisuuden asemaan vallitsevilla markkinoilla. Arvio käyvästä arvosta on lopulta arvioitsijan näkemys, joka perustuu käytettävissä oleviin tietoihin ja arvioitsijan ammattitaitoon.[146] Esimerkiksi haja-asutusalueen rakennuspaikan hintaan vaikuttavat muun muassa yleinen hintakehitys, rakennuspaikan pinta-ala, sisältyykö alueeseen lisäksi peltoa tai metsää, etäisyys yleiseltä tieltä, etäisyys taajamasta ja valtakunnallinen sijainti.[147]

Arviointikirjallisuudessa on esitetty erilaisia arvolajeja, kuten kauppahintaselvitykseen perustuva kauppa-arvo, tuottoarvo ja kustannusarvo, joiden arvon muodostuminen voi erota toisistaan huomattavasti. Mitään absoluuttista oikeaa taloudellista arvoa ei ole olemassa. Voidaan korkeintaan puhua arvioimistuloksen enemmän tai vähemmän todennäköisestä oikeellisuudesta. Korvausarvioinnin kannalta mahdollisimman luotettavan tuloksen saavuttamiseksi on mainituista arvolajeista valittava se, joka on voimassa olevien määräysten, objektin laadun ja arvioimisen käytännöllisen suorittamisen kannalta sopivin.[148] Korvaus on jokaisessa tapauksessa pyrittävä saamaan kysymyksessä olevaa menetystä vastaavaksi ja mahdollisimman lähelle suurinta todennäköisyyttä.[149]

Lunastuslain 42 §:n mukaan korvauksen määräämistä varten jokainen lunastuksen kohde ja lunastuksesta aiheutuva erilaatuinen haitta ja vahinko sekä hyöty on erikseen selitettävä ja arvioitava mainiten ne perusteet, joiden varaan arvio rakentuu. Kukin lunastettava omaisuus on arvioitava kokonaisuutena. Säännöksellä tavoitellaan muun muassa kaksinkertaisen korvauksen välttämistä.[150] Kiinteistöarviointia koskevissa tutkimuksissa on sen sijaan katsottu, että

---

145 *Virtanen* 1990, s. 23; *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 146.

146 *Virtanen* 1990, s. 25; *Kasso* 2014, s. 241–243.

147 *Myhrberg* 1991b, s. 272.

148 *Wiiala* 1966, s. 9–10.

149 *Wiiala* 1968, s. 2–4.

150 *HE 179/1975 II vp*, s. 30. LunL 42 § ei kuitenkaan tarkoita sitä, että erilaatuiset haitat tulisi erotella korvausta määrättäessä toisistaan, vaan esimerkiksi sitä, että maa-alueen korvaaminen erotetaan jäännöskiinteistölle korvattavasta haitankorvauksesta tai kertaluonteisesta vahingosta. *Kuusiniemi – Peltomaa* (2000, s. 171) toteavat, että kiinteistö- ja korvausarvioinnin menetelmien vakiinnuttua maininta: ”*kunkin omaisuuden arvioimisesta kokonaisuutena*” ei käytännössä tarkoita mitään muuta kuin yleisesti hyväksyttyjen arviointiperiaatteiden noudattamista.

erityyppisten päästövaikutusten ja niiden ohella maisema- tai virkistysarvovaikutusten merkitystä kiinteistön taloudelliseen arvoon on tosiasiassa vaikea erottaa toisistaan. Jokaista kiinteistöä kohtaavaa korvauskysymystä on käsiteltävä omana erillisenä ongelmana, jossa huomioidaan kaikkien haittojen yhteisvaikutus. Eri haittavaikutusten erottelu on usein tarpeetonta, kun tavoitteena on selvittää lunastushankkeen aiheuttamaa taloudellista arvonalenemaa kiinteistölle kokonaisuutena. Oleellista on, että lunastuksesta kiinteistön omistaja saa täyden korvauksen.[151]

Haitallinen ympäristövaikutus vaikuttaa kiinteistön arvoa alentavasti, koska kiinteistön kyky tyydyttää omistajansa tarpeita heikkenee.[152] Yksi yleisimmistä ympäristövahingon korvaustilanteista on lunastuksen aiheuttama kiinteistön arvon aleneminen.[153]

Ympäristövahinkoa korvattaessa paras arviointimenetelmä on sellainen kauppahintaselvitykseen perustuvaa menetelmä, jossa verrataan ympäristövaikutuksen alaisen kiinteistön arvoa ominaisuuksiltaan vastaavaan, mutta ympäristövaikutuksesta vapaaseen kiinteistöön. Tarkastelualue tulee tällöin rajata ainoastaan häiritylle alueelle. Kauppahintaselvitysten ohella joudutaan todennäköisesti tukeutumaan lisäksi teoreettiseen tarkasteluun tai harkintaan.[154] Arvon alenemisen selvittäminen on joka tapauksessa vaikean tapauskohtaisen selvitystyön takana eikä yksiselitteisiä taulukoita eri haittavaikutusten erotteluun pystytä esittämään.[155]

Vahingonkorvausoikeudessa korvauksen määrällistä arviointia ohjaavat osaltaan prosessuaaliset tekijät. Oikeudenkäymiskaaren (4/1734, OK) 17 luvun 1 §:n mukaan asianosaisella on oikeus esittää haluamansa näyttö tuomioistuimelle ja OK 17:7:n mukaan asianosaisten on hankittava asiassa tarpeelliset todisteet.[156] Mikäli saatavan määrästä ei ole saatavissa uskottavaa näyttöä, arvioi tuomioistuin määrän OK 17:2.3:n perusteella. Vahingonkorvausoikeudessa tavallisin tapa määritellä vahinkoa on tehdä vertailua toteutuneen ja hypoteettisen tapahtumakulun välillä. Differenssivertailun tarkoituksena on tuottaa kokonaiskuva siitä, miten tapahtuma on vaikuttanut vahingonkärsijän asemaan.

---

151 *Peltomaa* 1997, s. 78; *Peltomaa* 1999, s. 5, 44–47; *Peltomaa* 2001a, s. 62; *Rahkila – Carlson – Hiironen* 2006, s. 54.

152 *Myhrberg* 1994, s. 64.

153 *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 195. *Halomon* (1992, s. 37) mukaan melun keskiäänitason kohoaminen vaikuttaa rakentamattoman kiinteistön arvoa alentavasti yhdellä desibelillä kasvaessa vaihdellen 1,3–1,7 prosenttia niin, että vaikutus on suurempi hiljaisemmilla alueilla.

154 *Löfstedt* 1979, s. 57, jossa todetaan lisäksi, ettei erilaisia mielipidetutkimuksia voi käyttää arvioinnin tukena, koska niissä esitetyt arvostelut ovat luonteeltaan subjektiivisia sisältäen sellaisia tunnearvotekijöitä, jotka jäävät oikeudellisen korvattavuuden ulkopuolelle.

155 *Viitanen* 1979, s. 60.

156 Lisäksi *Myöhänen* 2023, s. 25–26.

Tapahtumakulkujen erotus ottaa yleensä huomioon myös vahinkotapahtumasta vahingonkärsijälle koituvat säästöt tai muut edut, jotka rikastumiskiellon vuoksi tulisivat otettaviksi huomioon korvausvastuuta supistavina seikkoina. Hypoteettisen tapahtumakulun määrittelyssä joudutaan tyytymään suhteellisen arvionvaraiseen kannanottoon. Harkinnassa voidaan tällöin kiinnittää huomiota muun muassa vahingonkärsijän oikeussuojatarpeeseen ja siihen, että korvausvelvollisen vastuulla oleva teko on estänyt näkemästä, mikä taloudellinen tulos olisi ilman arvioitavaa tekoa ollut. Arvionvaraisuudesta johtuen ei vahingonkärsijälle pidä asettaa kohtuuttoman korkea-asteista näyttövelvollisuutta vahingon sisällöstä.[157]

2.4 Ympäristövahingon korvaamisen erityispiirteet

2.4.1 Ympäristövahinkolain soveltamisala

Ympäristövahinkona korvataan YVL 1.1 §:n mukaan tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta johtuva vahinko, joka on aiheutunut veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta, kuten melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai hajusta taikka muusta vastaavasta häiriöstä. Kaivostoiminnasta johtuvat haitalliset melu- ja pölyvaikutukset korvataan siten ympäristövahinkolain perusteella, muttei esimerkiksi maisemahaittoja.[158]

Ympäristövahinkolaista seuraa lähtökohtaisesti muiden korvausjärjestelmien siirtyminen taka-alalle, kun kysymyksessä on ympäristövahinkolain mukainen ympäristövahinko. Ympäristövahinkolakia sovelletaan riippumatta siitä, nouseeko vahinkokysymys esille lupamenettelyssä vai kaivostoimituksessa.[159] Ympäristövahinkolain säätämisen taustalla on vaikuttanut kokemus yleisen vahingonkorvaussäännöstön riittämättömyydestä tai tehottomuudesta sekä tarve

[157] Laajemmin *Hemmo* 2006, s. 144–149.

[158] Ympäristövahinkolain esitöiden (*HE 165/1992 vp*, s. 21) mukaan esimerkiksi maaperän tai puuston muuttamistoimenpiteiden vaikutukset maisemaan eivät olisi momentissa lueteltuihin häiriöihin verrattavia, vaikka niistä koituisi yksityistaloudellista vahinkoa. Kauniin maiseman menettämisellä olla rahallista merkitystä esimerkiksi kiinteistön arvon alenemisen muodossa, vaikka itse fyysinen muutos tapahtuisi kokonaan kiinteistön rajojen ulkopuolella. MAL 9 §:ssä annetaan korvaussuojaa tällaisille menetyksille. Näitä vahinkotyyppejä ei missään tilanteessa luettaisi lakiehdotuksessa tarkoitetuiksi ympäristövahingoiksi. Lisäksi ks. *Kuusiniemi* 1997, s. 13, 263–269; *Salila* 2015a, s. 307.

[159] *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 6–7, 77–82, jossa lisäksi todetaan, että ympäristövahinkolakia sovelletaan ainakin silloin, kun muussa laissa vastuuperuste on ympäristövahinkolakia suppeampi, ja YVL sulkeutuu pois vain silloin, kun muussa laissa kiistatta säädetään myös ympäristövahinkojen korvausvastuusta.

tarkastella monipuolisemmin ympäristövahinkotilannetta, sen syitä ja vaikutuksia. Lain säätämisellä tavoiteltiin täyttää muodollisista soveltamisalaeroista johtuvia korvaussääntelyn aukkotilanteita ja korvausvastuun ankaroittamista. Ympäristövahinkolakia on pidetty muuta korvaussääntelyä täydentävänä lakina.[160] Ympäristövahinkojen korvaussääntelyn kokonaisuus on kuitenkin muodostunut monimutkaiseksi ja vaikeasti hallittavaksi.[161] Se havainnollistuu osittain myös taulukosta 1, johon on koottu tutkittavana olleista korvaussäädöksistä löydetyt viittaukset ympäristövahinkolain soveltamiseen.[162]

[160] *Virtanen* 2011, s. 176; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 6, 15.

[161] *Määttä* 2007, s. 324; *Vihervuori* 2016, s. 26–27.

[162] Lunastuslaissa, vahingonkorvauslaissa ja maa-aineslaissa ei ole viittauksia ympäristövahinkolakiin.

Taulukko 1. Eri lakien viittauksia ympäristövahinkolakiin ja YVL 12 §:n sisältö.

KaivosL	105 §: Vahingosta tai haitasta, joka aiheutuu veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta taikka melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä, hajusta taikka niitä vastaavasta häiriöstä, säädetään YVL 12 §:ssä.			
VL	13:3.1 Vesijohdon, viemärin tai muun sellaisen johdon, ojan taikka vesistöön tai sen rannalle tehdyn tai tekeillä olevan tässä laissa tarkoitetun laitteen tai rakennelman virheellisestä toiminnasta aiheutunut edunmenetys on korvattava siten kuin 1 §:ssä säädetään, jos virheellinen toiminta ei aiheudu poikkeuksellisesta ulkopuolisesta syystä.	13:3.4 Jos 1 momentissa tarkoitetussa edunmenetyksessä on kyse YVL:ssa tarkoitetusta ympäristövahingosta, sovelletaan edunmenetyksen korvaamiseen mainittua lakia.	13:5 Vesilain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesta toimenpiteestä aiheutuneen edunmenetyksen sekä tämän lain mukaisesta toimenpiteestä johtuvan henkilövahingon korvaamiseen sovelletaan vahingonkorvauslakia. Jos kyse on ympäristövahingosta, sovelletaan sen korvaamiseen ympäristövahinkolakia.	13:9.2 Jos VL 13:9.1:n nojalla korvattava edunmenetys aiheutuu melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä, hajusta tai muusta niitä vastaavasta häiriöstä, sovelletaan, mitä YVL 12 §:ssä säädetään.
YSL	124 §: Sen lisäksi, mitä YVL:ssa säädetään, vesistön pilaantumista koskevaan korvausasiaan sovelletaan, mitä YSL 13 luvussa säädetään. Mitä YSL 13 luvussa säädetään vesistöstä, koskee myös ojaa, lähdettä, keinotekoista vesialuetta ja VL 1:3.1:n 6 kohdassa tarkoitettua noroa.		125 §: Myöntäessään ympäristöluvan lupaviranomaisen on samalla, jollei 126 §:stä muuta johdu, määrättävä toiminnasta johtuvasta vesistön pilaantumisesta aiheutuvat vahingot korvattaviksi. YVL 9 §:ää ei tällöin sovelleta.	
YVL	12 §: Jos lunastuslain tai muun siihen verrattavan lain, maantielain (503/2005)[163], yksityistielain (560/2018), ratalain (110/2007) tai kaivoslain mukaisessa menettelyssä tulee määrättäväksi korvaus tässä laissa tarkoitetusta ympäristövahingosta, sovelletaan tämän lain säännöksiä korvausvelvollisuudesta ja korvauksen määräämisen perusteista, 8–10 §:ää lukuun ottamatta. Jos edellä tässä pykälässä tarkoitettujen lakien mukaisesta toiminnasta seuraa ympäristövahingoksi luettava henkilövahinko, sovelletaan tätä lakia.			

[163] Maantielain (572/2018) muutoksella lain nimi muutettiin lakiin liikennejärjestelmästä ja maanteistä.

Taulukossa 1 esitetyt säännökset ohjaavat osittain sitä, missä korvausmenettelyssä ympäristövahinkolakia tulee soveltaa. Ympäristövahinkolain pääsääntönä on, että vahingonkorvausta vaaditaan käräjäoikeudessa yleisten vahingonkorvausta koskevien menettelyjen mukaisesti.[164] Kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvaamisessa sovellettavaksi tulevat korvaussäädökset sisältävät kuitenkin useita poikkeuksia mainitusta pääsäännöstä. Viranomaisen tulee sen vuoksi korvausvaatimuksen saatuaan arvioida alkuun korvausasian luonnetta, omaa toimivaltaansa käsitellä kyseistä asiaa ja sitä, sovelletaanko ympäristövahinkolakia kyseiseen korvausasiaan.[165]

Ympäristövahinkolain 2.3 §:n mukaan naapuruussuhdelaissa ja vesilaissa säädetään erikseen niistä vahingoista, joiden korvaamiseen sovelletaan ympäristövahinkolakia. VL 13:5 ja YSL 130 §:n mukaan luvattomasti tai lupaehtoja rikkoen tai niistä poiketen aiheutuneet ympäristövahingot kuuluvat ympäristövahinkolain soveltamisalaan ja muiden vahinkojen osalta lähinnä vahingonkorvauslain soveltamisalaan. Menettelyllisesti korvausten määräämiseen sovelletaan vesi- tai ympäristönsuojelulakia.[166] Esimerkiksi vesitalouslupa-asiassa voidaan vesilain ohella joutua soveltamaan ympäristövahinkolakia ja YVL 2.5 §:n viittauksin vahingonkorvauslakia.[167] Vahingonkorvauslain soveltamista muuta sääntelyä täydentävästi on kuitenkin arvioitava säännöskohtaisesti.[168]

Ympäristövahinkolain 12 § on tarkoitettu koskemaan pakkotoimikorvauksia, joissa korvausta määrätään erityisessä menettelyssä ja usein viran puolesta etukäteen.[169] Mikäli esimerkiksi kaivoslain mukaisessa menettelyssä tulee määrättäväksi korvaus ympäristövahinkolaissa tarkoitetusta ympäristövahingosta, sovelletaan silloin korvaamiseen YVL:n säännöksiä korvausvelvollisuudesta ja korvauksen määräämisen perusteita kuitenkaan kyseisen lain 8–10 §:ää lukuun ottamatta.[170] Ympäristövahinkolain 12 §:n säätämisellä haluttiin säilyttää toimituksissa ennen lain säätämistä vallinnut käytäntö, jonka mukaan kulloisenkin hankkeen kaikki tai ainakin tietyntyyppiset korvauskysymykset ratkaistaan

---

164 *Salila* 2015a, s. 307; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 327–328, 358.

165 *Jokela* 1983, s. 546; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 359.

166 *Vihervuori* 2016, s. 25–26; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 113–115.

167 *HE 277/2009 vp*, s. 159–160. YVL 2.5 §:n tulkinnasta ks. *Määttä* 2007, s. 345–346 ja *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 82.

168 *Määttä* 2007, s. 346.

169 *HE 165/1992 vp*, s. 30. *Hollo – Utter – Vihervuori* (2018, s. 363–364) mukaan YVL:ia säädettäessä katsottiin, että sääntelyn yhtenäisyyttä ja vahingonkärsijöiden oikeussuojaa on tarpeen edistää ulottamalla ympäristövahinkojen korvaamista koskevat yleiset aineelliset säännökset koskemaan pakkotoimilaeissa tarkoitetuista toiminnoista aiheutuvien ympäristövahinkojen korvaamista.

170 YVL 8–10 §:ssä säädetään yhteisvastuusta, etukäteiskorvauksesta ja lunastamisvelvollisuudesta.

yhdellä kertaa.[171] Samalla haluttiin säilyttää mahdollisuus soveltaa pakkotoimilakien mukaisissa tilanteissa perinteisiä naapuruusoikeudellisia korvausperiaatteita, joihin kuuluvat muun muassa häiriön tavanomaisuus ja aikaprioriteetti.[172]

2.4.2 Ympäristövahinkolain korvauslähtökohdat

Ympäristövahinkolain 3 §:n mukaan korvattavuuden edellytyksenä on, että toiminnan ja vahingon välinen syy-yhteys on todennäköinen.[173] Syy-yhteydellä tarkoitetaan sitä, että kyseessä oleva toiminta on syy aiheutuneelle vahingolle.[174] Ympäristövahinkolaissa syy-yhteyttä koskee alennettu näyttövelvollisuus. Sen taustalla on ympäristövahinkoihin monesti liittyvä näyttövaikeus, jota ennen ympäristövahinkolain voimaantuloa pidettiin keskeisimpänä syynä vahingonkärsijän heikkoon oikeussuojaan. Yksittäisen vahingonkärsijän on usein mahdotonta kiistatta osoittaa tietyn toiminnan ja siitä aiheutuneen ympäristövahingon yhteys, koska ympäristövahinkoihin liittyy monimutkaisia luonnontieteellisiä ja teknisiä kysymyksiä.[175]

Ympäristövahinkolaki ei tarkemmin sääntele sitä, miten korvaus tulisi määrällisesti arvioida.[176] YVL 5.1 § viittaa henkilö- ja esinevahinkoja osalta sellaisenaan VahL 5 lukuun.[177] Säännöksen mukaan sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon, on suoritettava korvausta vain, jos vahinko ei ole vähäinen. Rikoksella aiheutettu vahinko on silti aina korvattava. YVL 5.2 § asettaa korvattavuudelle kohtuullisuuskynnyksen. Säännöksen mukaan muusta kuin YVL 5.1 §:ssa tarkoitetusta ympäristövahingosta on suoritettava korvausta kohtuullinen määrä, jota arvioitaessa on otettava huomioon häiriön ja vahingon kestoaika sekä vahingonkärsijän

---

171 *Kuusiniemen* (1997, s. 194) mukaan YVL:n mukaisissa ympäristövahingoissa korvausasia tulisi pääsääntöisesti käsitellä käräjäoikeudessa, mutta lainsäätäjä on halunnut välttää sitä tilannetta, että asianosainen joutuu kahteen erilliseen prosessiin tarpeettomasti, minkä vuoksi YVL:n mukaisia ympäristövahinkoja voidaan joutua käsittelemään toimituksissa.

172 *HE 165/1992 vp*, s. 30; *Kuusiniemi* 1997, s. 193–197; *Kumpula* 2013, jakso VIII luku 2. YVL:n esitöiden (*HE 165/1992 vp*, s. 16) mukaan aikaprioriteetille ei anneta itsenäistä merkitystä, vaan se huomioidaan osana kokonaisarviointia.

173 Syy-yhteyden todennäköisyyttä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota muun ohella toiminnan ja vahingon laatuun sekä vahingon muihin mahdollisiin syihin. Todennäköinen -sana tarkoittaa korkea-asteista todennäköisyyttä, joka matemaattisesti ilmaistuna merkitsee selvästi yli 50 prosentin todennäköisyyttä. (*HE 165/1992 vp*, s. 23).

174 Laajemmin *Karhu – Ståhlberg* 2020, s. 383–396.

175 *HE 165/1992 vp*, s. 22–23; *Kumpula* 2013, jakso VIII luku 2.

176 Tutkimuksen aihealueen kannalta ei ole tarpeen tarkastella säännöksiä vahingontorjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamisesta (YVL 6 §) ja korvausvelvollisista (YVL 7 §).

177 *HE 165/1992 vp*, s. 25.

mahdollisuus välttää tai torjua vahinko.[178] Haitallisia ympäristömuutoksia koskevassa vastuujärjestelmässä korvausnormien lähtökohtana on siten yleensä täysi korvaus, mutta sääntelyn luonteen vuoksi lähtökohta ei ole yhtä ehdoton kuin lunastuskorvauksia päätettäessä.[179]

Ympäristövahinkolain 4 §:ssä säännellään sietämisvelvollisuudesta. Ympäristövahinko korvataan vain, jollei häiriön sietämistä ole pidettävä kohtuullisena, ottaen muun ohella huomioon paikalliset olosuhteet ja häiriön syntymiseen johtanut tilanne kokonaisuudessaan sekä häiriön yleisyys vastaavissa olosuhteissa muutoin. Sietämisvelvollisuus ei kuitenkaan koske tahallisesti tai rikoksella aiheutettua vahinkoa, henkilövahinkoa tai vähäistä suurempaa esinevahinkoa.[180]

Haitallisten ympäristövaikutusten korvaamisessa on pääsääntönä kaksi johtavaa yleistä korvausperiaatetta: lunastusoikeudellinen täyden korvauksen periaate ja yleisen ympäristörasituksen korvauksettomuusperiaate. Ne ovat ääriarvoina etäällä toisistaan, mutta pitkälle vakiintuneita kumpikin omalla alueellaan.[181] Ympäristövahinkolain 4 §:n mukaisen sietämisvelvollisuuden taustat tulevat naapuruussuhdelaista. Sietämisvelvollisuudesta ei ole säädetty vahingonkorvauslaissa tai vesilaissa, joissa korvaamista koskee omansalainen kynnysajattelu, joka ei kuitenkaan vähennä niin sanotun edunkorvausperiaatteen mukaista oikeutta esimerkiksi vesilain mukaiseen täyteen korvaukseen.[182]

Sietämisvelvollisuuden taustalla on vaikuttanut ajatus *sosiaalisen sidonnaisuuden periaatteesta*, jonka mukaan omistajan tai muun oikeudenhaltijan tulee huomioida erilaiset yhteiskunnalliset tärkeät näkökohdat kuten liikenneyhteyksien aikaan saaminen, maanpuolustus ja maankäytön laajempi yhteiskunnallinen

---

178 *Kuusiniemi – Peltomaa* (2000, s. 193) katsovat, että varallisuusvahingoista korvausta on suoritettava vain, kun vahinko ei ole vähäinen. Aineettomista, ei-taloudellisista ympäristövahingoista, on suoritettava korvausta kohtuullinen määrä, jolloin arvioinnissa huomioidaan häiriön ja vahingon kestoaika sekä vahingonkärsijän mahdollisuus välttää tai torjua vahinko.

179 *Ungern* 1998, s. 43.

180 Laajemmin *Kuusiniemi* 1997, s. 208–269; *Ungern* 1998, s. 30–31; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 143–180. *Hollon* (1984, s. 262) mukaan mikään pakkotoimilaki ei perusta korvausvastuuta rajattoman aiheuttamisvaikutuksen varaan. Hollon mukaan naapuruusoikeudellisiin immissiohaittoihin ei vesilain mukaisessa menettelyssä ole katsottu voitavan soveltaa sellaisenaan täyden korvauksen periaatetta, vaan NaapL:n tavanomaisuus ja prioriteettiperusteinen sietämisvelvollisuus ovat koskeneet niitäkin. *Kuusiniemi – Peltomaa* (2000, s. 192) toteavat, että sietämisvelvollisuus säädettiin vastapainona sille, että vahingonkärsijän näyttövelvollisuutta kevennettiin todennäköiseksi. Yleisemmin korvaussuojasta ympäristömuutoksissa ks. *Kuusiniemi* 1997, s. 122–125.

181 *Hyvönen* 1984, s. 391–393.

182 *HE 165/1992 vp*, s. 16. Laajemmin *Hyvönen* 1984, s. 393; *Ungern* 1998, s. 30–31; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 143–145.

järjestäminen.[183] Periaate pohjautuu yhdenvertaisuudelle ja yleiselle tarpeelle.[184] Jo vanhastaan on katsottu, että maa on annettu yhteiseen käyttöön ja yhteisön tehtävänä on luoda hyvän elämän mahdollisuudet.[185] Omaisuutta on ryhdytty suojaamaan paljon myöhemmin eikä silloinkaan omistusoikeus maahan ole tarkoittanut ehdotonta ja rajoittamatonta oikeutta.[186] Periaatteen sisältö voi myös vaihdella aikakausittain.[187] Jotta maankäytön rajoitus voidaan lukea sosiaalisidonnaisuuden piiriin, edellytetään ensinnäkin sitä, että omaisuus on käytönrajoituksenkin jälkeen turvattu. Rajoitukset eivät saa haitata kiinteistön normaalia, kohtuulista ja järkevää hyväksikäyttöä.[188] Lähtökohtaisesti myös naapurikiinteistöstä tulevia haittoja on siedettävä korvauksetta silloin, kun rasitusten ei paikallisten olosuhteiden mukaan voida katsoa olevan tavattomia tai odottamattomia. Tavanomaista suurempi pysyvä ja kohtuuton rasitus on joko saatava

[183] *Hollo* 1985, s. 2–3, 102–114; *Ungern* 1998, s. 44; *Ungern* 1999, s. 80–87; *Zitting* 1999, s. 303. *Laaksosen* (1998, s. 214–215) mukaan sosiaalisidonnaisuuden käsite juontaa juurensa saksalaisesta tieteisopista ja toteaa lisäksi, että suomalainen omaisuudensuoja on silti oman historiallisensa kehityksensä tulos. *Peltomaan* (2001a, s. 61) mukaan lunastuksesta johtuvien vaikutusten korvaaminen on vain uloke, eikä sen vuoksi kaikkia lunastuksesta heijastuvia vaikutuksia lähialueen kiinteistöjen arvoihin ole korvattava rajattomasti ja ehdoitta. *Kuusiniemen* (1997, s. 29) mukaan ympäristöä kuormittava toiminta aiheuttaa väistämättä muutoksia oikeudenhaltijoiden etupiirissä ja vain sietokynnyksen ylittävät vahingolliset muutokset perustavat korvausvastuun. Laajemmin sietämisvelvollisuudesta myös *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 143–180.

[184] *Ungern* 1998, s. 47.

[185] *Ungern* 1999, 33–34.

[186] *Ljungman* 1943, s. 23–24; *Klami* 1983, s. 292; *Ungern* 1999, s. 2–3, 69.

[187] *Kuusiniemi* 1997, s. 68.

[188] *Kaira* 1946, s. 169; *Kuusiniemi* 1997, s. 66; *Ungern* 1998, s. 8.

loppumaan tai korvattava täysimääräisesti.[189] *Kuusiniemen* mukaan tasavertaisten naapurien välisissä suhteissa voidaan vastavuoroisuuden nimissä perustellusti ajatella, että kummankin on oltava valmis sietämään kiinteistön tavanomaisesta käytöstä aiheutuvia kohtuullisia haittoja.[190]

Määtän mukaan tuottamuksellinen esinevahinko, josta korvaus voitaisiin ympäristövahinkolain nojalla määrätä, mutta joka vähäisenä kuuluu sietämisvelvollisuuteen, voi jäädä myös vahingonkorvauslain nojalla korvaamatta. Toisaalta YVL:ssa olevan alennetun syy-yhteysvaatimuksen vuoksi korvauksen voisi lähtökohtaisesti saada tuottamuksellisessa tilanteessa ympäristövahinkolain, muttei vahingonkorvauslain nojalla.[191]

2.4.3 Maisema- ja virkistyskäyttöarvojen korvaaminen

Maisemahaitta. Kaivos muuttaa yleensä alueen maisemakuvaa erityisesti silloin, kun toimintaa harjoitetaan avolouhintana.[192] Maiseman negatiivisia muu-

---

189 NaapL 17.1 §:n mukaan kiinteistöä ei saa käyttää siten, että naapurille, aiheutuu kohtuutonta rasitusta ympäristöhaitoista. Immissiokieltoon liittyvä naapuruusoikeudellisen periaatteen mukaan toistensa läheisyydessä olevien kiinteistöjen ja laitosten omistajien tulee korvauksetta sietää toistensa toiminnasta aiheutuvia tavanomaisia haittavaikutuksia. Laajemmin ks. *Turpeinen* 1991, s. 79; *Kuusiniemi* 1997, s. 212; *Kumpula* 2013, jakso VIII luku 2; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 143–144. *Salilan* (2015b, s. 314) mukaan korvausoikeudellinen sietokynnys ei välttämättä asetu samalle tasolle kuin luvan myöntämiskynnys. *Hollo – Utter – Vihervuori* (2018, s. 112) mukaan ympäristölupaa ei tulisi edes myöntää, jos toiminta aiheuttaa NaapL 17 §:n mukaista kohtuutonta rasitusta eikä sitä saada poistettua lupamääräyksin. *Salila* (2015a, s. 16) toteaa, että kohtuuttoman haitan poistamista koskeva vaatimus tulee esittää YSL:n mukaisessa menettelyssä, ja muun kuin YSL:n mukaiseen toimintaan liittyvän kohtuuttoman rasituksen poistamista koskevan vaatimuksen voi tehdä käräjäoikeudelle, joka voi määrätä haitan poistettavaksi NaapL:n nojalla. *Turpeisen* (1991, s. 78) mukaan naapuruussuhdelaki on säädetty lähinnä maatalousyhteiskuntaa varten, jolloin lähdettiin siitä ajatuksesta, että olosuhteisiin nähden tavanomaisena pidettävää rasitusta on puolin ja toisin siedettävä. Eräässä KaivosL (503/1965) 46 §:n mukaista jälkikorvausta koskevassa ratkaisussa *KKO 2004:87* oli kysymys muun muassa sietokynnyksestä. Ratkaisun mukaan alueella oli harjoitettu kaivostoimintaa jo vuosikymmenten ajan. A oli ostanut tilan tietoisena sen asemakaavallisesta käyttötarkoituksesta teollisuus- ja varastorakennusten korttelialueeksi, jolle saa kaavamääräysten mukaan rakentaa kaivostoiminnan tarpeita palvelevia laitteita ja rakennuksia. KKO totesi, että A:n oli siksi täytynyt ymmärtää se, että kaivostoiminnasta voi ainakin jossain määrin aiheutua pölyhaittaa. KKO katsoi, ettei asiassa ollut esitetty selvitystä sellaisesta pölyhaitasta, joka olisi vähäistä suurempi ja jonka sietämistä ei olisi YVL 4.1 §:n mukaan pidettävä kohtuullisena.

190 *Kuusiniemi* 1997, s. 216–217. Maankäyttöoikeuden ja siihen liittyvän vastuun suhteesta esim. *Ungern* 1999, s. 74–80.

191 *Määttä* 2007, s. 345–346. Myöskään *Hollo – Vihervuori* (1995, s. 109) mukaan vahingonkorvauslaki ei välttämättä ole välittömästi sovellettavissa sietämisvelvollisuuden vuoksi korvaamatta jääneisiin vahinkoihin.

192 *HE 273/2009 vp*, s. 8.

toksia eli maisemahaittoja pyritään torjumaan ensisijaisesti lupamääräyksin.[193] Maisemahaitan korvaamiseen ei ole nimenomaista korvaussäännöstä.[194] Kauneusarvojen on katsottu vaikuttavan kiinteistön arvoa korottavasti myös objektiivisesti arvioiden. Siksi ne ovat myös korvattavissa silloin, jos tuollainen arvo menetetään.[195]

Lunastusoikeudellisessa kirjallisuudessa yleisenä periaatteena on pidetty, että lunastustilanteissa korvattavan menetyksen tulee kohdistua vahingonkärsijän oikeudellisesti suojattuun etupiiriin, jonka määrittäminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista. Maiseman suhteen tulkinta on oikeuskirjallisuudessa silti ollut suhteellisen yksimielinen siinä, ettei kiinteistönomistajalla ole katsottu olevan oikeutta oman kiinteistönsä ulkopuoliseen maisemaan eikä se ole kuulunut omistajan suojattuun etupiiriin. Haitallista maisemanmuutosta on korvattu erityisesti voimalinjaa koskevissa lunastuksissa kiinteistön arvon alenemisena. Korvattavuuden kannalta olennaista on, että kiinteistön arvon aleneminen voidaan luotettavasti todeta.[196]

Vesilain korvausjärjestelmäkin mahdollistaa maisemallisten menetysten korvaamisen.[197] Vesioikeudellisessa kirjallisuudessa on katsottu, etteivät maisemallisista muutoksista toisen kiinteistöllä johtuvat taloudelliset vaikutukset kuulu vesilain korvausjärjestelmän piiriin, jos alueeseen ei kohdistu fyysistä toimenpidettä. Yksittäistapauksessa on voitu antaa merkitystä menetyksen intensiteetille, jos se vaikuttaa kiinteistön arvoon pysyvästi. Tällainen tilanne voi olla käsillä, jos esimerkiksi maisemanäkymä kaventuu niin laaja-alaisesti, että kiinteistön luonne rantakiinteistönä muuttuu. Kuitenkaan korvauksellista odotusoikeutta maiseman muuttumattomuuteen ei yleensä ole. Sietovelvollisuus voi olla silti alempi, jos julkinen tai teollinen hanke aiheuttaa merkittävän maisemanmuutoksen.[198]

Maa-aineslain 9 §:n mukaan kiinteistön omistajalla on oikeus täyteen korvaukseen vähäistä suuremmasta kiinteistön arvon alenemisesta. Oikeuskirjallisuudessa on esimerkiksi katsottu, ettei muun muassa rakentamisesta tai metsätaloudellisista toimenpiteistä johtuva maisemanmenetys naapurikiinteistöllä

---

193 *HE 273/2009 vp*, s. 201. Esimerkiksi KaivosL 11 §, jonka mukaan malminetsinnästä ei saa aiheutua merkittävää maisemallista haittaa tai KaivosL 48.2 §, jos kaivostoiminta aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia (kuten KaivosL 5 §:ssä todettua maisemavaikutusta). Lisäksi VL 3:10; MAL 3 §.

194 Maisemanmenetyksen korvattavuudesta eri lakien mukaan ks. *Kuusiniemi* 1997, s. 146–169.

195 *Ojanen* 1978, s. 115; *Rahkila – Carlson – Hiironen* 2006, s. 64.

196 *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 197–199. Laajemmin suojatusta edusta ympäristön muutoksissa *Kuusiniemi* 1997, s. 122–125.

197 *HE 165/1992*, s. 21; *Peltomaa* 2001b, s. 12.

198 *Hollo* 2021, s. 444–445.

johda korvausvelvollisuuteen, jos omistajalla ei ole erityisen perusteen nojalla oikeudellisesti suojattuja odotuksia maiseman säilymisen suhteen.[199]

Yleisemmin lunastusoikeutta koskevassa toimituskäytännössä on maisemahaittoja katsottu voitavaksi korvata silloin, kun maisemanmenetys on aiheutunut lunastushankkeesta ja haitta objektiivisesti arvioiden on alentanut kiinteistön arvoa.[200] Maisemahaittakorvausten määrällinen arviointi on tuolloin korvausmenettelyssä perustunut lähinnä harkintaan.[201] Maiseman heikentymisestä aiheutuvan edunmenetyksen korvaaminen edellyttää joka tapauksessa tapauskohtaista arviointia, jossa huomioidaan esimerkiksi kiinteistön etäisyys maiseman muutoksesta, alueen käyttötarkoitus ja muut olosuhteet alueella, maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) mukaisen kaavan sisältö sekä maankäytön muutos suhteessa muihin edellytyksiin. Lisäksi voidaan huomioida muutoksen voimakkuus, välittömyys ja odottamattomuus.[202]

Virkistyskäyttöhaitta. Virkistyskäytöllä voidaan tarkoittaa monia asioita, kuten luonnon virkistyskäyttöä, joka sisältää kaiken vapaa-ajan viettämistarkoituksessa luonnonympäristössä tapahtuvan oleskelun, esimerkiksi virkistyskalastuksen ja marjastuksen.[203] Nimenomaisia korvaussäännöksiä virkistysarvomenetysten korvaamiseksi ei ole säädetty.

Ympäristövahinkolain mukaiseksi ympäristövahingoksi ei katsota yksinomaan luontoon tai muuhun ympäristöön kohdistuvaa haittavaikutusta, joka ei ilmene jonkun henkilön oikeuspiirissä korvattavana menetyksenä.[204] Samansuuntaisesti kaivoslakiin perustuvassa korvaamisessakaan vahinkona tai haittana ei korvata jokamiehenoikeuteen[205] perustuvaa virkistysarvojen menettämistä tai niiden huononemista.[206]

---

199 *Vihervuori* 1989, s. 604.

200 *Rahkila – Carlson – Hiironen* 2006, s. 195–200; *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 189–190; Ratkaisussa *KKO 1999:61* sähkönsiirtolinja kiinteistön välittömässä läheisyydessä aiheutti maiseman menetyksestä aiheutuvan arvonalennuksen, joka johtui kiinteistöä myytäessä ostohalukkaiden määrän alenemisesta, myyntiajan pidentymisestä ja myyntihinnan alenemisesta.

201 *Peltomaa* 1997, s. 71–80.

202 *HE 277/2009 vp*, s. 162. Sillan rakentamiseen liittyvässä ratkaisussa *KHO 2006:59* katsottiin, että kiinteistön alueen ulkopuolella tapahtuvasta yksinomaan maisemallisesta haitasta edellytetään vesilakiin perustuvan korvauksen määräämistä vain siinä tapauksessa, että omistajalla olosuhteiden kokonaisarvioinnin perusteella oli suojattu oikeusasema maisemassa tapahtuvia muutoksia vastaan. Arvioinnissa tuli mm. huomioida kiinteistön etäisyys maiseman muutoksesta, maa-alueen käyttö, kaava ja muut olosuhteet sekä kiinnitettävä huomiota muutoksen voimakkuuteen, välittömyyteen ja odottamattomuuteen.

203 *Ovaskainen ym*. 2002, s. 59.

204 *Hollo* 2009, s. 500.

205 *Metsähallitus* (2023) on ilmoittanut siirtyvänsä käyttämään jokamiehen oikeuksista termiä ”*jokaisenoikeudet*”.

206 *HE 273/2009 vp*, s. 133. Virkistysarvojen taloudellisesta arvostuksesta laajemmin *Ovaskainen ym*. 2002, s. 59–65.

Virkistys(käyttö)arvojen menetys on lunastustilanteissa korvattavissa, jos kiinteistöllä on sellaisia virkistyskäyttöön liittyviä ominaisuuksia, jotka objektiivisesti arvioiden vaikuttavat kiinteistön arvoon, ja nuo taloudellisesti määriteltävissä olevat arvot kaivostoiminnan seurauksena menetetään.[207] Kiinteistömarkkinoilla virkistyskäyttöarvot on katsottu sisältyvän kiinteistöjen luovutushintoihin. Virkistysarvon erottelu muusta kiinteistön arvoon vaikuttavista tekijöistä on sen vuoksi korostuneen harkinnanvaraista. Korvausarviointi on käytännössä saatettu perustaa esimerkiksi pitkäaikaiseen paikallistuntemukseen.[208]

Kaivostoimituksessa on esimerkiksi voitu katsoa, että vesistöihin liittyvän virkistyskäytön (kuten ranta-arvon) menetys aiheuttaa kiinteistölle korvattavaa maa- ja metsätalousmaan arvoa ylittävää odotusarvoa.[209] Toisaalta korvauksia on voitu määrätä esimerkiksi korvaamalla lammen kalastus- ja virkistysarvot kokonaisuutena kaivosyhtiön esittämällä kertakorvaussummalla.[210]

Vesilain korvausjärjestelmässä korvattava kiinteistön arvon aleneminen on voinut johtua esimerkiksi virkistyskäyttömahdollisuuksien heikentymisestä.[211] Tutkitussa lupakäytännössä kiinteistön omistajille on esimerkiksi määrätty kertakorvauksia vesistön pilaantumisesta aiheutuneesta virkistyskäyttöhaitasta.[212] Vesistösidonnaisia virkistyshaittoja ovat esimerkiksi olleet uimiselle, veden käytölle sauna- ja pesuvetenä, kalastukselle ja rannan käytölle päästöistä aiheutuvat haitat.[213]

---

207 Laajemmin kpl 2.3.

208 *MML* (2003, s. 11, 46) mukaan virkistysarvolla voi olla vaikutusta metsäkiinteistön kauppahintaan. Kyseisessä tutkimuksessa virkistysarvoina tutkittiin muun muassa metsästysoikeuden arvottamista ja omarantaisuuden menettämisen arvottamista, esimerkiksi käytönrajoituksen seurauksena.

209 Esim. toimitus *MMLm/22776/33/2006, pöytäkirja 18.12.2007*, s. 22.

210 Toimitus *MMLm/23321/33/2006, pöytäkirja 29.1.2007*, s. 20.

211 *HE 277/2009 vp*, s. 12. Ympäristölupamenettelyssä virkistyskäytölle aiheutuvat haitat voivat vaikuttaa luvan myöntämisen edellytyksiin (YSL 5.1 §; *KHO 2005:70*).

212 Lupapäätös *PSY-2003-Y-175 liite 3*, s. 92.

213 Lupapäätös *PSAVI/2960/2014*, s. 157. Lupapäätöksessä *(PSY-2006-Y-47*, s. 169) katsottiin kaivostoiminnasta ja siihen liittyvistä vesitaloushankkeista aiheutuvan haittaa järven virkistyskäytölle ja rannan käytön vaikeutumista. Korvaus virkistyskäyttöhaitasta määrättiin kertakaikkisena korvauksena tietyille rakennetuille rantakiinteistöille kaivosyhtiön esittämän määrän mukaisesti. Esitetty korvaus hyväksyttiin, koska luvassa oli määrätty jokeen johdettavaksi kesäaikana yli kaksinkertainen virtaama hakemuksessa esitetystä, jolloin joen virkistyskäyttö on suurinta.

2.5 Ympäristövahingon korvaaminen kaivosoikeudessa

Kaivoslain lähtökohtana kaivosalueita ja kaivoksen apualueita toteuttaessa on lain esitöissä todetuin tavoin täysi korvattavuus PL 15.2 §:n tarkoittamalla tavalla. Kaivoslain kokonaisuudistuksen valmistelussa keskityttiin lähinnä tarkastelemaan kaivosalueen ja kaivoksen apualueen käyttöoikeuden lunastuksesta aiheutuvia eroavaisuuksia. Toisaalta esitöissä on lunastuslain 38 §:n soveltamatta jättämistä perusteltu niin, että asianosaiset tulisi korvattavuuden osalta asettaa samaan asemaan lunastusrelaatiosta riippumatta.[214] Ympäristövahinkojen korvaamisen osalta KaivosL 105 § viittaa informatiivisesti ympäristövahinkolain soveltamiseen. Kaivoslain valmistelussa ei ole enemmälti avattu sitä, että ympäristövahingot ovat korvattavia YVL 4 §:n perusteella vain vähäistä suurempien esinevahinkojen osalta.

Ympäristövahinkoja koskeva korvaussääntely on muutoinkin aiheuttanut epätietoisuutta sietämisvelvollisuuden ulottuvuudesta lunastustilanteissa. Samankaltainen, joskaan ei samanlainen, tilanne on esimerkiksi vallinnut maantietoimitusten kohdalla.[215] *Hollo – Utter - Vihervuori* katsovat, että ympäristövahinkolain vaikutus suhteessa pakkotoimilakeihin ilmenee ennen muuta sietokynnyksen välityksin. Avoimeksi on sen sijaan jäänyt se, minkä suuruisena sietokynnyksen ylittävä vahinko tulee korvata.[216] Ympäristövahinkolaissa ei mainita, että vahinko korvataan vain siltä osin, kuin häiriön sietämistä ei ole pidettävä kohtuullisena. Osittaisen sietämisvelvollisuuden olemassaoloon on suhtauduttava pidättyvästi. YVL 4 §:ssä säädetään vain korvattavuuden kynnyksestä. YVL 5 §:stä johtuen korvaus on aina periaatteessa täysi.[217] Oikeuskirjallisuudessa aiemmin tutkitussa korvauskäytännössä korvaus on annettu täytenä sietämisvelvollisuuden ylittyessä. Sanottu tulkinta asettaa eriarvoiseen asemaan samasta päästölähteestä aiheutuvat haitankärsijät, koska vähäinen

---

214 *HE 273/2009 vp*, s. 123, 190.

215 *Hollon* (2005, s. 75) mukaan tieverkon rakentaminen ja ylläpito maatalousvaltaisessa yhteiskunnassa koettiin tärkeäksi yhteiskunnalliseksi tehtäväksi. Sittemmin painopiste on siirtynyt olemassa olevien tieverkostojen ylläpitoon (*HE 17/2004 vp*, s. 12). KaivosL 1.1 §:n mukaan lain tarkoituksena puolestaan on edistää malminetsintää ja kaivostoimintaa, ja yhteiskunnalliset intressit ilmenevät työllisyysvaikutusten ja yhteiskunnan raaka-ainehuollon välityksin (*HE 273/2009 vp*, s. 106). Päämääränä on kuitenkin myös yksityisen tahon voitontavoittelu (*Länsineva* 2006, s. 134).

216 *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 364, jossa lisäksi esimerkkinä mainitaan suuri tiehanke, jossa sietokynnyksen molemmin puolin olevia rajatapauksia voi olla runsaasti. Tuolloin tasapuolisuusajattelun voisi nähdä puoltavan tulkintaa, jossa sietämisvelvollisuus niillä, jotka korvauksetta joutuvat sietämään melu- tai muun haitan, mutta niilläkin, joille korvaus annettaisiin vain kynnyksen ylittäviltä osin. He pitävät kuitenkin epäselvänä sitä, voiko YVL:ia tulkita näin.

217 *Kuusiniemi* 1997, s. 230; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 155–162, 364–366.

ympäristövahinko joudutaan sietämään korvauksetta, mutta sietokynnyksen ylittyessä ei ole tarpeen sietää vähäistäkään vahinkoa.[218]

Hollo on vesioikeudellisen korvausjärjestelmän osalta katsonut, että ympäristövahinkolain sietämisvelvollisuutta ja syy-yhteyttä koskevat erityissäännökset jäänevät lupamenettelyssä vaille itsenäistä merkitystä, koska vahingon arviointi perustuu objektiiviseen ja yhdenmukaiseen tarkasteluun tietyllä vahinkoalueella. Syy-yhteyden vaatimus on muutoinkin sisäänrakennettu osa korvausvelvollisuutta ja sietämisvelvollisuutta ei ole tilanteessa, jossa luvanvaraisen toiminnan synnyttämät haitat merkitsevät sellaista uutta lisärasitusta, jota ei voida katsoa kohtuulliseksi. Kuitenkin, jos haitta tai häiriö on hyvin vähäinen, se saattaa alittaa korvausvelvollisuuskynnyksen.[219]

Ympäristövahinkolain 4 §:n säätämisellä on legitimoitu periaate, jonka mukaan yleisesti yhteiskunnan kehittymiseen liittyvissä hankkeissa vähäisiä ympäristövahinkoja tulee sietää korvauksetta.[220] Tässä näkökulmassa palataan omistajan ja yhteiskunnan väliseen suhteeseen ja siihen, miten omistaja on yhtäältä oikeutettu, mutta toisaalta myös velvollinen käyttämään omaisuuttaan.[221] Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on aiemmin katsottu, ettei välttämättömilläkään käytönrajoituksilla legitimoida eriarvoista kohtelua.[222]

Länsinevan mukaan perustuslaki edellyttää kaivoslainsäädännöltä sitä, että kaikki kaivoshankkeesta aiheutuvat menetykset tulee täysimääräisesti korvata hankkeen vaikutuspiirissä olevien kiinteistöjen tai rakennusten omistajille ja muiden varallisuusarvoisten oikeuksien haltijoille. Lähtökohdan tulee selkeästi olla se, että hyödynsaaja korvaa kaikki aiheuttamansa haitat. Sietämisvelvollisuus tulee asettaa verraten alhaiselle tasolle, vaikka vähäpätöisimpiä haittoja ei kaivoslainkaan kohdalla ole tarkoituksenmukaista sisällyttää korvausmenettelyjen piiriin. Kovin laajaan sietämisvelvoitteeseen ei kaivoslain kohdalla ole kuitenkaan perusteita, koska sietämisvelvoite vallitsee tasavertaisten naapurien välisessä suhteessa, mistä ei ole kaivosoikeuden toteuttamisen kohdalla kysymys. Kaivostoiminnan ensisijaisena päämääränä on yksityinen voitontavoittelu. Kaivoskivennäisten löytyminen on lisäksi haitankärsijän kannalta aina sattumanvarainen ja yllättävä tapahtuma, jota ei voi ennakoida. Syntyvät haitat eivät

218 *Ungern* 1998, s. 31–32; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 204–206.
219 *Hollo* 2021, s. 563.
220 *Hyvönen* 1984, s. 390.
221 *Klami* 1994, s. 446.
222 *Ungern* 1999, s. 87.

myöskään perustu esimerkiksi kaavoituksen tavoin demokraattiseen yhdyskuntasuunnitteluun tai jonkin yleisen edun toteuttamiseen.[223]

Perustuslain 106 §:n mukaan perustuslaille tulee antaa tulkinnassa etusija, jos alempiasteinen säännös on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.[224] Kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvaustilanteissa sovellettavaksi säädetty YVL 4 § ei sinällään ole ilmeisessä ristiriidassa omaisuudensuojasäännöksen kanssa, koska omaisuudensuoja toteutuu kuitenkin PL 15.1 §:n tarkoittamalla tavalla. Kaivoslain esitöissä asetettua tavoitetta täydestä korvattavuudesta PL 15.2 §:n tarkoittamalla tavalla se ei kuitenkaan saavuta. Toisaalta esimerkiksi *Länsineva* on katsonut, että PL 15.2 §:n mukainen täyden korvauksen vaatimus astuu kuvaan *vasta* sellaisissa tilanteissa, joissa oikeudenmenetys rinnastuu vaikutuksiltaan omaisuuden pakkolunastukseen.[225]

Tuleeko kaivostoiminnan aiheuttamat vähäiset ympäristövahingot sitten korvata vai jättää korvaamatta? Kaivoslain esitöihin tukeutuva tulkinta, jossa korostetaan kaivostoiminnan aiheuttamien haittojen ja vahinkojen täyttä korvattavuutta ja asetetaan menetystä kärsivät kiinteistön omistajat samaan asemaan lunastusrelaatiosta riippumatta, näyttää johtavan siihen, että YVL 4 §:n sietämisvelvoitteen soveltaminen käytännön korvaustilanteessa olisi jätettävä vaille merkitystä.[226] Vaihtoehtoisesti korvaussäädöksiä voidaan tulkita oikeusperiaatteita painottaen ja soveltaa YVL 4 §:ää myös lunastusrelaatiossa aiheutuneisiin ympäristövahinkoihin, jolloin korvaus vähäisistä ympäristövahingoista jää kaikilta yhtäläisesti saamatta. Aivan vähäisimpien ympäristövahinkojen korvaamatta jäämistä on pääosin puollettu myös edellä esitetyssä oikeuskirjallisuudessa.

---

223 *Länsineva* 2006, s. 132–134. KaivosL 47 § on tätä kirjoittaessa muuttumassa, ja tulossa voimaan 1.1.2025. Julkaistun KaivosL (796/2023) 47.5 §:n mukaan kaivostoiminnan tulee perustua sellaiseen alueidenkäyttölain mukaiseen asemakaavaan tai oikeusvaikutteiseen yleiskaavaan, jossa kaivosalueen ja kaivoksen apualueen sijainti ja suhde muuhun alueiden käyttöön on selvitetty (lisäksi *HE 126/2022 vp*, s. 55). Vielä voimassa olevassa, mutta kumottavassa KaivosL (505/2023) 47.5 §:ssä alueidenkäyttölaki on vielä maankäyttö- ja rakennuslaki. Laajemmin kaavan vaikutuksesta korvattavuuteen ks. *Ungern* 1998, s. 9–10. Kaivostoiminta riippuu pitkälti ympäristöluvan saamisesta, jolloin yksistään kaavamerkinnän osoittaminen ei välttämättä vielä laukaise MRL:n mukaista korvauskynnystä. Käytännössä omistajan mahdolliset rakentamisaikeet saattavat rajoittua kaivostoimintaa osoittavan kaavamerkinnän myötä, mutta maa- ja metsätalouskäyttöä se ei yleensä kuitenkaan estä. Omaisuudensuojan suhdetta rakennuslainsäädännön kehitykseen on selvittänyt aiemmin *Laaksonen* 1998, s. 384–399.

224 *Länsinevan* (2006, s. 105) mukaan perusoikeuksien normatiivinen sitovuus on vahvistunut ja laajentunut. Kaiken lainsäädännön tulee olla sopusoinnussa perusoikeuksien kanssa ja lakeja tulee tulkita ja soveltaa perusoikeusmyönteisesti.

225 *Länsineva* 2006, s. 117. Kursiivilla kirjoittajan lisäys.

226 *HE 273/2009 vp*, s. 123.

3 KORVAAMINEN ERI MENETTELYISSÄ

3.1 Ympäristö- ja vesitalouslupamenettely

3.1.1 Edunmenetysten ja ympäristövahinkojen korvaaminen

Kaivoshankkeissa ympäristö- ja vesitalouslupaviranomaisena toimivat alueelliset aluehallintovirastot.[227] Lupamenettelyssä asianosaisia ovat sekä YSL 43.1 §:n että VL 11:7.1:n perusteella luvanhakijan ohella ne, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta lupa-asia saattaa koskea.[228] *Ympäristölupa* tarvitaan muun muassa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan. Tarkemmin lupaa edellyttävän toiminnan luonteesta säännellään ympäristönsuojelulain liitetaulukoissa. *Vesitalouslupa* puolestaan tarvitaan esimerkiksi silloin, jos vesitaloushanke voi muuttaa vesistön asemaa samalla aiheuttaen vahinkoa.[229] Kaivostoiminta edellyttää aina ympäristölupaa ja useimmiten vesitalouslupaakin.[230] Ympäristö- ja vesitalouslupien mahdollinen yhteiskäsittely ratkaistaan tapauskohtaisesti joko YSL 47 §:n tai VL 11:12:n nojalla.[231]

Ympäristö- ja vesitalouslupa antaa hakijalleen oikeuden toimia luvassa määritellyissä rajoissa.[232] Kaivos-, vesi- ja ympäristölupamenettelyjen yhteensovittamista on pidetty tarpeellisena, joskin eri luvista säätävien lakien täyttä sulauttamista toisiinsa ei ole katsottu realistiseksi vaihtoehdoksi säädösten erilaisten lähtökohtien vuoksi. Kaivos- ja ympäristölupia on järkevää ja joskus jopa välttämätöntä valmistella yhdessä. On sinällään mahdollista, että kaivoslupa voi tulla myönnetyksi, mutta ympäristöluvan myöntämisen edellytykset eivät välttämättä täyty eikä hanke sen vuoksi kaivosluvasta huolimatta voi toteutua.[233]

Vesitaloushankkeesta aiheutuvien edunmenetysten korvaamisesta säädetään VL 13 luvussa. VL 13:9.1:n mukaan edunmenetys voi tulla vesilain mukaan korvattavaksi muun muassa, jos se aiheutuu rakennelman tai johdon

---

227 *TEM* 2019, s. 32. Toimivallasta ks. VL 1:7; YSL 34 §.

228 *Kuusiniemen* (1997, s. 190–192) mukaan asianosaisaseman määrittelyssä perustana ovat yleiset hallinto-oikeudelliset lähtökohdat.

229 *Hollo* 2009, s. 455–457; VL 1:3.1:n mukaan vesitalousasialla tarkoitetaan vesitaloushankkeiden toteuttamista sekä muuta vesivarojen ja vesiympäristön käyttöä ja hoitoa.

230 *HE 273/2009 vp*, s. 11, 109.

231 *Seppälä* (2015, s. 262–265) esittää esimerkkinä tilanteen, jossa kaivoksen jätevesiä johdetaan vesistöön A ja kaivoksen toiminnan aloittaminen edellyttää vesistön B kuivattamista, ei voi lähtökohtaisesti olla kysymys yhteiskäsittelyä vaativasta hankkeesta, koska pilaantumisen ja vesilain mukaisen hankkeen välistä yhteyttä ei ole.

232 Kaivoksen valmistelevat rakennustyöt voi kuitenkin olla mahdollista aloittaa kaivosluvan nojalla ilman ympäristölupaakin, koska ympäristölupa vaaditaan vasta päästöjä aiheuttavan toiminnan käynnistämiseen (*Vesa* 2017, s. 52).

233 *TEM* 2019, s. 32, 37, 42.

sijoittamisesta toisen vesialueelle taikka oikeudesta käyttää tai lunastaa toiselle kuuluvaa aluetta.[234] *Edunmenetyksellä* tarkoitetaan vesilain mukaisesta toiminnasta aiheutuvaa vahinkoa, haittaa tai muuta edunmenetystä.[235]

Ympäristövahinkolain mukaisten ympäristövahinkojen korvaamiseen sovelletaan yleislakina ympäristövahinkolakia, ja se tulee lupaviranomaisenkin sovellettavaksi, jos vahinkokysymys nousee esille lupamenettelyssä.[236] YVL 2.5 §:n viittauksin lupaviranomainen voi joutua soveltamaan vahingonkorvauslakiakin.[237] Vesistön pilaantumista koskevaan korvausasiaan sovelletaan kuitenkin muista ympäristövahingoista poiketen YSL 13 luvun, ja siihen sisältyvien viittaussäännösten nojalla osin VL 13 luvun säännöksiä.[238]

Ympäristövahinkolaissa on lisäksi säännelty korvausvastuuta rajoittavia kynnyksiä. Tällainen on esimerkiksi YVL 5.1 §, jonka mukaan sellaisesta taloudellisesta vahingosta, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon, on suoritettava korvausta, jos vahinko ei ole vähäinen. Lisäksi *Hollon* mukaan ympäristövahinkolain sietämisvelvollisuutta ja syy-yhteyttä koskevat erityissäännökset jäävät vaille itsenäistä merkitystä, koska vahingon arviointi perustuu objektiiviseen ja yhdenmukaiseen tarkasteluun tietyllä vahinkoalueella. Syy-yhteyden vaatimus on sisään rakennettu osa korvausvelvollisuuden asettamista. Vahingonkärsijän sietämisvelvollisuus puolestaan tulee kysymykseen, jos häiriön sietämistä ei ole pidettävä kohtuullisena, ottaen muun ohella huomioon paikalliset olosuhteet ja häiriön syntymiseen johtanut tilanne kokonaisuudessaan sekä häiriön yleisyys vastaavissa olosuhteissa muutoin. Hollo katsoo, että silloin lähtökohtana lienee pidettävä sitä, ettei sietämisvelvollisuutta ole, koska luvanvaraisen toiminnan synnyttämät haitat yleensä merkitsevät sellaista uutta lisärasitusta, jota ei mainituin kriteerein voida katsoa kohtuulliseksi. Jos taas haitta tai häiriö on hyvin vähäinen, se saattaa alittaa korvausvelvollisuuskynnyksen.[239]

Vesilaissa ja ympäristönsuojelulaissa lähtökohtana on, että korvaus edunmenetyksestä määrätään maksettavaksi yhdellä kertaa, jolleivät erityiset syyt

---

234 Mainitusta esimerkistä säännellään VL 2:5–2:5a:ssä.

235 *HE 277/2009 vp*, s. 157; *Hyvönen* 1997, s. 563.

236 *HE 165/1992 vp*, s. 24, 30; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 80–81, 109.

237 *HE 277/2009 vp*, s. 159–160.

238 *HE 214/2013 vp*, s. 140; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 304. Vesistön (pintavesien) pilaantumisen sääntely ei enää YSL:n voimaantulon jälkeen ole kuulunut VL:n vaan YSL:n alaan (*Peltomaa* 2001b, s. 6; *Hollo–Vihervuori* 1995, s. 56–57).

239 *Hollo* 2021, s. 563.

vaadi korvauksen maksamista määräajoin.[240] *Samanaikaisuusperiaatteen* mukaisesti korvauskysymykset käsitellään lupamenettelyn yhteydessä samanaikaisesti kuin toiminnanharjoittajalle myönnetään oikeus alueen käyttämiseen tai vahinkojen aiheuttamiseen.[241] Muunlaiset edunmenetyskorvaukset voidaan siirtää toiseen vaiheeseen, jos hankkeesta aiheutuvien edunmenetysten yksityiskohtainen selvittäminen viivästyttää asian ratkaisemista kohtuuttomasti ja edellytykset hankkeen toteuttamiselle ilmeisesti ovat olemassa.[242] Tuolloin on VL 11:20.1:n mukaan asetettava hyväksyttävä vakuus toiminnasta aiheutuvien edunmenetysten korvaamiselle, paitsi jos luvanhakijan on valtio, kunta tai kuntayhtymä. Lisäksi lupaviranomainen voi VL 11:18.3:n perusteella erityisestä syystä määrätä korvausasian ratkaistavaksi myöhemmin, jolloin on velvoitettava hankkeesta vastaava hankkimaan korvausasian ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitys ja panemaan määräajassa vireille hakemus asiassa annetun korvausratkaisun täydentämiseksi. Korvauksiin liittyvistä asioista voidaan VL 13:13:n mukaan sopia kirjallisesti.[243] *Hollo – Utter - Vihervuori* katsovat, että modernikaan käsitys ympäristölupajärjestelmästä ei vaadi, että yksityisoikeudelliset korvauskysymykset olisi tutkittava ennen luvan antamista tai viran puolesta samassa yhteydessä. Vesirakentamisen sääntely voi silti mahdollistaa lunastuksen tai muun esinevahingon, minkä vuoksi samanaikaisuusperiaatteen soveltamista voidaan pitää perusteltuna.[244]

Aiemmin annetun ratkaisun estämättä lupaviranomainen voi VL 13:8:n mukaan ratkaista sellaiset korvausasiat, joita ei ole ennakoitu lupaa myönnettäessä eli niin sanotut ennakoimattomat vahingot. VL 13:8.2:n mukaan erillinen korvaushakemus voi koskea sellaista edunmenetystä, jonka aiheuttaneeseen toimenpiteeseen ei vaadita VL:n mukaista lupaa ja sellaista VL 13:3.1:ssa tarkoitettua edunmenetystä, joka ei kuulu käräjäoikeudessa käsiteltäväksi sekä VL 13:7.2:ssa tarkoitettua edunmenetystä, jollei sitä voida käsitellä lupa-asian

---

240 Tarkemmin YSL 132.2 §; VL 13:16. YSL 125–126 §:n mukaan ympäristölupaa myöntäessään lupaviranomaisen tulee samalla määrätä toiminnasta johtuvat vahingot korvattavaksi jollei vahinkojen yksityiskohtainen selvittäminen viivästyttäisi kohtuuttomasti lupa-asian ratkaisua. Aluehallintovirasto voi poikkeuksellisesti määrätä vahinkojen korvaamisen joiltain osin ratkaistavaksi myöhemmin, jos siihen tarpeellisen selvityksen puuttuessa tai muutoin on erityistä syytä. Vesilain mukaisen lupamenettelyn osalta ks. VL 11:18. Vakuuden asettamisesta ks. VL 13:20 ja YSL 127 §.

241 *Salila* 2015a, s. 318.

242 *Hollo* 2021, s. 450, 457.

243 Vrt. YSL 129 §:n mukaan lupaviranomainen voi vesistön pilaantumista koskevan lupa-asian yhteydessä käsitellä vaatimuksen, joka koskee hakemuksessa tarkoitetusta toiminnasta ennen lupa-asian ratkaisemista aiheutuneen vahingon korvaamista, jollei siitä aiheudu olennaista viivästystä (niin sanotut vanhat vahingot). Jos vaatimusta ei käsitellä lupa-asian yhteydessä, lupaviranomainen voi käsitellä sen erillisenä asiana. (*Salila* 2015a, s. 319–320).

244 *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 11.

yhteydessä.[245] Tutkituissa lupapäätöksissä on ollut yleistä, ettei vahinkoja ole pidetty ennakoitavissa olevina. Tuolloin on samalla annettu ohjaus korvaushakemuksen tekemiselle ennakoimattomista vahingoista, mikäli niitä myöhemmin ilmenee.[246]

3.2.1 Virallisperiaatteen ulottuvuus

Vesilain lähtökohtana on VL 13:7:n mukaan, että hankkeesta aiheutuvat edunmenetykset määrätään korvattavaksi viranpuolesta.[247] Samoin ympäristönsuojelulaissa vesistöjen pilaantumisvahinkoihin on liitetty lunastusoikeudellisia piirteitä, kuten virallisperiaate.[248] Tällöin edunmenetykset tutkitaan ja korvaukset määrätään viran puolesta eikä asianosaisen tarvitse esittää erikseen korvausvaatimusta.[249]

Pääsäännön mukaan lupamenettelyssä noudatetaan virallistoimintoisuutta päätöksentekoaineiston hankkimiseen (muodollista virallisperiaatetta) ja oikeussuojan antamiseen (aineellista virallisperiaatetta).[250] *Vihervuoren* mukaan muodollista virallisperiaatetta noudatetaan monilla hallintotoiminnan aloilla varsin laajasti ja eri viranomaisten asiantuntemusta voidaan päätöksenteossa tällöin käyttää hyväksi. Eri alojen asiantuntemuksen merkitys ympäristöoikeudessa on lisäksi korostunutta. Vesiasiassa muodollisen virallisperiaatteen ilmentymänä on pyrkimys niiden oikeuksien ja intressien selvittämiseen, joita hanke koskee. Puhevallan käyttäminen voi silti muodostua intressisuojan kannalta ratkaisevaksi virallisperiaatteesta huolimatta.[251]

Hollon mukaan virallisperiaatetta tulee soveltaa vain, kun arvioitavana on tietystä hankkeesta tai toimenpiteistä aiheutuva korvausvelvollisuus tietyllä

---

245 *Salila* 2015a, s. 319–320. *Seppälän* (2015, s. 244) mukaan on esimerkiksi mahdollista, että toiminnasta aiheutuvat korvaukset on ratkaistu vain osittain, kuten silloin, kun virkistyskäytölle aiheutuvat vahingot on korvattu kertakaikkisesti, mutta ammattikalastajille aiheutuvat korvaukset on jouduttu määräämään tietyltä korvausjaksolta. Tällöin korvaushakemus voi koskea vain ammattikalastajille aiheutuvien vahinkojen korvaamista. Vrt. YSL 130 §, jonka mukaan korvausta vahingosta, jota ympäristölupaa myönnettäessä ei ole ennakoitu, voidaan aiemman korvausratkaisun estämättä vaatia valtion ympäristölupaviranomaiselle tehtävällä hakemuksella. Samassa yhteydessä voidaan käsitellä vaatimus, joka koskee samalla toimenpiteellä luvasta poiketen aiheutetun vahingon korvaamista.

246 Esim. lupapäätökset *ISY-2006-Y-236*, s. 87; *PSAVI/100/04.08/2011*, s. 133; *PSAVI/2744/2017*, s. 59, 155; *PSAVI/2467/2018*, s. 116.

247 Laajemmin *Hollo* 2021, s. 410, 430.

248 *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 116.

249 *Salila* 2015a, s. 317; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 113; *Hollo* 2021, s. 430.

250 *Pietilä* 1973, s. 128–130.

251 *Vihervuori* 1981, s. 67–70. Laajemmin aineellisesta prosessinjohdosta hallintoprosessissa ks. *Myöhänen* 2023, s. 25–42.

vahinkoalueella, koska muutoin tulee arvioitavaksi sellaisille tahoille aiheutuvat vahingot, jotka eivät ole asianosaisia. Lisäksi, jos vahinkoa vaatii vain yksi taho laajalla vahinkoalueella, ei virallisperiaatteen soveltaminen tällöin ole tarkoituksenmukaista, vaan silloin on puollettavissa todistustaakan jääminen korvausta vaativalle.[252]

3.1.3 Toimivalta lupamenettelyssä

Vesilaissa pääsääntönä on, että luvanvaraisiin hankkeisiin liittyvät korvausasiat käsitellään lupamenettelyssä, jollei niitä eräissä tilanteissa käsitellä ojitustoimituksessa tai käräjäoikeudessa.[253] Lupamenettelyssä käsitellään luvassa tarkoitetusta hankkeesta aiheutuvien tai samasta toiminnasta ennen lupa-asian ratkaisemista aiheutuneiden *(vanhojen vahinkojen) edunmenetysten korvausasiat.*[254] Lupaviranomaisen toimivalta säilyy sanotuissa tilanteissa riippumatta siitä, nouseeko edunmenetystä koskeva asia esille lupa-asian yhteydessä vai erikseen.[255]

Ympäristönsuojelulain 125 §:n mukaan lupaviranomaisen tehtävänä on määrätä (luvan mukaisesta) toiminnasta johtuvat vesistön pilaantumisesta aiheutuvat vahingot korvattaviksi. Vaikka YSL 131.2 §:n mukainen rikoksella aiheutetun vesistön pilaantumista koskeva korvausasian käsittely kuuluu

---

[252] *Hollo* 2021, s. 431, jossa todetaan lisäksi olevan tulkinnanvaraista, onko viran puolesta tutkittava korvausvelvollisuus niissäkin tapauksissa, joissa esitetään erillinen korvausvaatimus aiemmin korvaamatta jääneestä vahingosta. *Vihervuoren* (1976, s. 503) mukaan ennen lupahakemusta syntyneitä vahinkoja ei lupamenettelyssä voida selvittää, jos vahinkotapahtumien erittely on mahdollista.

[253] Tarkemmin ks. VL 13:6.1. Käräjäoikeuden toimivaltaa tarkastellaan kappaleessa 3.4. Lisäksi entisen vesioikeuden ja alioikeuden välistä toimivaltajakoa on selvittänyt *Jokela* (1983). Ojitustoimitusta ei enemmälti tässä tarkastella. Niiden osalta ks. *Hollo* 2021, 10 luku. Lupaviranomaisen toimivaltaa rajoittaa VL 18:9.1, jonka mukaan, jos asianosaisten välillä syntyy luvan tai oikeuden myöntämisen edellytyksenä olevaa käyttö- tai omistusoikeutta koskeva erimielisyys, jota ei voida ratkaista hakemuksen yhteydessä esikysymyksenä, lupaviranomaisen on osoitettava asianosainen määräajassa panemaan käräjäoikeudessa vireille asiaa koskeva kanne tai, jos asia on kiinteistönmuodostamislain 281 §:n nojalla ratkaistava kiinteistötoimituksessa (esimerkiksi rajankäynti), hakemaan sanottua toimitusta. VL 18:9.2:n mukaan lupa-asian ratkaisemista se ei kuitenkaan estä, ellei lupaviranomainen painavista syistä niin katso.

[254] Tarkemmin VL 13:7.1–2.Vanhasta vahingosta voi olla kyse VL 13:1.1:n 3 kohdassa tarkoitetusta tilanteesta, johon lupaa ei ole haettu, koska on otaksuttu, ettei toiminnasta aiheudu edunmenetystä tai tilanteesta, jossa toiminta on aloitettu ilman lupaa eli tuossa mielessä lainvastaisesti (Laajemmin ks. *Hollo* 2021, s. 433).

[255] *Hollo* 2021, s. 433; Toimivallan jakautumista ovat selvittäneet myös *Kuusiniemi* 1997, s. 317–321; *Jokela* 1983, s. 550–552; *Vihervuori* 2016, s. 26–27; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 332–336, 358.

pääsääntöisesti käräjäoikeuteen, voi se kuitenkin tulla lupaviranomaiselle ratkaistavaksi, jos rikosasian käsittely ei ole edennyt käräjäoikeuteen saakka.[256]

Epäselvyyttä on sen sijaan siinä, kenelle kuulu määrätä korvaus kaivostoiminnan aiheuttamasta ympäristövahingosta erityisesti siinä tilanteessa, kun ympäristövahinko liittyy veden tai vesistön pilaantumiseen. Korvaussäädöksistä ei suoraa vastausta löydy. VL 13:9.2:n mukaan, jos VL 13:9.1:n nojalla korvattava edunmenetys aiheutuu *melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä, hajusta tai muusta niitä vastaavasta häiriöstä,*[257] sovelletaan silloin YVL 12 §:ssä säänneltyä, jossa puolestaan todetaan, että jos esimerkiksi kaivoslain mukaisessa menettelyssä tulee määrättäväksi korvaus ympäristövahinkolaissa tarkoitetusta ympäristövahingosta, sovelletaan korvausvelvollisuuteen ja korvausten määräämisen perusteisiin silloin ympäristövahinkolakia. Kaivoslaki lähtee pitkälti siitä tavoitteesta, että kaivostoiminnan aiheuttamat haitat ja vahingot korvattaisiin kaivostoimituksessa.[258] KaivosL 105 §:ssä todetaan, että vahingosta tai haitasta, joka aiheutuu *veden*, ilman tai maaperän pilaantumisesta taikka melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä, hajusta taikka niitä vastaavasta häiriöstä, säädetään YVL 12 §:ssä.[259] KaivosL 105 §:stä saa vaikutelman, että vesiin liittyvät ympäristövahingot tulisi käsitellä kaivostoimituksessa. Mainittua säännöstä on kuitenkin pidetty vain viittaussäännöksenä ympäristövahinkolain soveltamiseen.[260] Ympäristövahinkolain 12 §:ssä ei myöskään ei nimenomaisesti mainita korvaustoimivallasta, vaan siitä, että ympäristövahinkolakia tulee soveltaa tietyin osin sellaiseen ympäristövahinkolain mukaiseen ympäristövahinkokysymykseen, joka nousee esille esimerkiksi kaivostoimituksessa.

Tutkitussa lupakäytännössä veden ja vesistön pilaantumista koskevat korvausasiat tutkittiin yleensä lupaviranomaisessa.[261] Eräässä lupapäätöksessä kuitenkin katsottiin, ettei ympäristövahinkoja koskevaa korvausasiaa lainkaan tutkita kaivosalueella.[262] Tällainen alueellisesti tehty rajaus korvauskäsittelylle ei kuitenkaan saa tukea edellä kerrotusta korvaussääntelystä. Lisäksi lupakäytännössä havaittiin alla esitettävää vaihtelevuutta korvausohjauksessa siinä, mille viranomaiselle jälkikorvausvaatimus tulisi ympäristövahinkojen osalta osoittaa.

---

256 *Salila* 2015a, s. 319–320; *Hollo* 2021, s. 568.

257 Kursiivilla huomio.

258 *HE 273/2009 vp*, s. 55.

259 Kursiivilla huomio.

260 *Määttä* 2007, s. 341–342.

261 Esim. lupapäätös *ISAVI/1194/2015*, s. 128. Lupapäätöksessä *(PSAVI/58/04.08/2011*, s. 424) todettiin, ettei AVI tutki muita kuin vesistön pilaantumisesta johtuvia korvausvaatimuksia ja tutkimatta jätettiin erilaisista ilmassa kulkevista päästöistä johtuvat korvausvaatimukset.

262 Lupapäätöksen *(PSAVI/2461/2017*, s. 1070, 1078) mukaan YSL:n tai VL:n mukainen korvausvelvollisuus ei koske kaivospiirin aluetta, koska kaivospiirin alueella korvauskysymykset ratkaistaan kaivoslain perusteella.

> Ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisen luvan käsittelyn yhteydessä voidaan ratkaista vain vesitaloushankkeiden rakentamisesta ja käytöstä sekä ympäristönsuojelulain mukaisen toiminnan päästöistä johtuvasta vesistön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvaamista koskevat asiat. Muista vahingoista (mm. melu, pöly) on vaadittava korvausta KaivosL 97 §:n mukaisessa toimituksessa tai NaapL:n tai YVL:n nojalla käräjäoikeudessa, ellei korvauksista ole päästy sopimukseen.[263]
>
> Luvassa annetun korvausohjauksen mukaan muun muassa pölystä aiheutuvista vahingoista tulee vaatia korvausta käräjäoikeudessa tai kaivostoimituksessa.[264]
>
> Ympäristönsuojelulain mukaisen luvan käsittelyn yhteydessä voidaan ratkaista vesistön pilaantumisesta aiheutuvien vahinkojen korvaamista koskevat asiat. Muista vahingoista (mm. melu, pöly) on vaadittava korvausta toimivaltaiselta viranomaiselta kaivoslain, ympäristövahinkolain tai naapuruussuhdelain mukaan. Näin ollen AVI:lla ei ole toimivaltaa tutkia vaatimuksia, jotka koskevat pölystä aiheutuvia vahinkoja taikka kaivoksen läheisyydestä kasvinviljelylle aiheutuvia imagohaittoja.[265]

Korvaustoimivalta on selvä silloin, jos ympäristövahinkoa koskeva korvauskysymys nousee esille tilanteessa, jossa kaivostoimitusta ei tule lainkaan suoritettavaksi. Lähinnä sellaiset tilanteet koskenevat erilaisia vesien johtamishankkeita, kuten purkuputkia. Silloin korvausasiat käsitellään kokonaisuudessaan lupamenettelyssä eräitä käräjäoikeudelle nimenomaisesti säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta.[266] Oman kysymyksensä muodostaa kuitenkin se, voidaanko mitään kaivostoimintaan liittyviä tukitoimintoja sallia toteutettavaksi ilman kaivoslupaa.[267]

Edellä kerrottujen korvaussäännösten ja tutkitun ratkaisukäytännön perusteella jää sen sijaan epäselväksi, missä korvausmenettelyssä vettä ja vesistöä koskevat korvausasiat tulisi käsitellä, jos vaikutusalueella tulee suoritettavaksi myös kaivostoimitus. *Hollo – Utter – Vihervuori* katsovat, että YVL 12 § ja KaivosL 105 § eivät merkitse sitä, että kaivostoiminnan merkittävimmät ympäristövahingot ylimalkaan voisivat tulla käsiteltäväksi toimitusmenettelyssä. Lisäksi kaivostoiminnasta aiheutuvat vesien pilaantumisvahingot käsiteltäisiin vesi- ja ympäristönsuojelulain mukaisessa lupamenettelyssä.[268] *Hollon* mukaan

---

263 Lupapäätös *PSAVI/2461/2017*, s. 1078.

264 Lupapäätös *PSAVI/2744/2017*, s. 59.

265 Yhdessä annetut lupapäätökset *PSAVI/50/04.08/2013 ja PSAVI/2014/2015*, s. 242.

266 *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 355.

267 KaivosL 5.1 §:n 4 kohdan mukaan kaivostoimintaan katsotaan kuuluvaksi muun muassa mineraalien louhintaan liittyvät tukitoimenpiteet, joille vaadittaisiin KaivosL 16 §:n mukainen lupa. Ks. *HE 273/2009 vp*, s. 74–75. Enemmälti tätä kysymystä ei ole tutkimuksessa selvitetty.

268 *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 355–356.

toimitusmenettely soveltunee harvoin vesiin kohdistuvaan vahinkoon, mutta mahdollisesti esimerkiksi tietoimituksessa käsiteltävään vesien samentumisesta aiheutuvaan menetykseen. YVL 12 §:ää sovelletaan kuitenkin kaivostoiminnan yhteydessä aiheutuvaan veden tai maaperän pilaantumiseen. Ympäristövahinkolain korvattavan vahingon käsite myötäilee yleisen vahingonkorvauslain määrityksiä täyden korvauksen ollessa lähtökohtana. Jos kysymys ei ole luvallisesti aiheutetusta pilaantumisvahingosta, korvausta tulee pääsääntöisesti kaikissa tapauksissa hakea kanteella käräjäoikeudesta.[269]

3.1.4 Korvausarviointi

Vesitalouslupamenettelyssä korvattavaa on esimerkiksi kiinteän omaisuuden huononemisesta johtuva arvon aleneminen.[270] Korvausten määrällistä arviointia ohjaa VL 13:11, jonka mukaan VL 13:9.1:n 1–5 kohdissa tarkoitetusta edunmenetyksestä on määrättävä täysi korvaus, jollei sitä VL 13:9.4:n tai VL 13:12:n tilanteissa ole määrättävä puolitoistakertaisena. Korvaus määrätään lunastuslaissa säädetyllä tavalla, jollei vesilaista muuta johdu. Jos korvaukseen oikeutetun omaisuudelle koituu edunmenetyksen aiheuttaneesta toimenpiteestä välittömästi hyötyä eikä hän sen perusteella ole velvollinen osallistumaan hankkeen kustannuksiin, hänen saamansa hyöty on kohtuuden mukaan sovitellen otettava huomioon korvausta määrättäessä.[271]

Lupamenettelyssä luvanhakijalla on VL 11:3.1:n 3 kohdan mukaan velvollisuus jo lupahakemuksessa esittää selvitystä hankkeen aiheuttamista edunmenetyksistä maa- ja vesialueen rekisteriyksiköille ja niiden omistajille sekä muille asianosaisille. Tuosta selvityksestä kuullaan asianosaisia, jonka jälkeen korvausasia ratkaistaan lupamenettelyn yhteydessä.[272] Lupakäytännössä lupa-

[269] *Hollo* 2021, s. 602–603 viitteineen.

[270] Tarkemmin VL 13:9.1:n 2 kohta.

[271] VL 13:14:n mukaan korvausvelvolliselle voidaan asettaa määräys ehkäistä edunmenetyksen syntymistä erityisin ja kohtuullisin toimenpitein. Laajemmin *Hollo* 1984, s. 340.

[272] Näin Ruotsissakin (vrt. miljöbalken 22 kap. 1 a §). Ruotsissa, jos kaivosyhtiö ja maanomistaja eivät pääse sopuun korvauksista, päättää vuorimestari (bergmästare) korvauksista (*SGU* 2016, s. 17). Asiaa ei yleensä oteta ratkaistavaksi ennen kuin ympäristölain mukainen lopullinen tuomio on annettu. Lisäksi jo maanjakotoimitushakemuksessa pitää kuvata onko asiassa riitaa korvauksista (*SGU* 2016, s. 68). Norjassa korvauksista päättää erityinen tuomioistuin ”skjønnsretten” (Lov om erverv og utvinning av mineralressurser 53 §).

viranomainen on lisäksi hyödyntänyt esimerkiksi kiinteistövälittäjien laatimia arvioita.[273]

Lupakäytännössä tyypillinen kiinteistön arvon alenemisesta määrättävä korvaus aiheutui rantojen virkistyskäytön vaikeutumisesta.[274] Eräässä lupapäätöksessä luvanmukainen toiminta aiheutti vesistön pilaantumista ja sen myötä korvattavaa vahinkoa rantakiinteistöjen omistajille. Rantakiinteistöllä katsottiin olevan vesistösidonnaista virkistysarvoa, josta määrättävä korvaus kattoi uintimahdollisuudelle, veden käyttökelpoisuudelle sauna-, pesu- ja talouskäytössä, veneilylle, virkistyskalastukselle ja yleiselle rannan käytölle päästöistä aiheutuvat/aiheutuneet haitat ja vahingot.[275] Esimerkiksi vettymisvahingot ja vedenhankintahaitat ovat olleet tavallisia kiinteistön arvon alenemisena korvattavia menetyksiä.[276]

3.2 Kaivostoimitus

3.2.1 Haittojen ja vahinkojen korvaaminen

Kaivostoimituksessa toteutetaan KaivosL 77 §:n perusteella käyttöoikeuksien ja erityisten oikeuksien lunastukset kaivosalueita ja kaivoksen apualueita varten sekä määritetään niiden ulottuvuus, eli lunastuksen kohde, lähtökohtaisesti kaivoslupaa tai kaivosaluelunastuslupaa mukaillen.[277] KaivosL 49.2 §:n mukaan kaivoksen apualueen käyttöoikeuden lunastaminen voi tapahtua yksistään

[273] Lupapäätöksen *(PSY-2006-Y-47*, s. 170) mukaan erään lunastettavan kiinteistön osalta luvan saaja oli teettänyt kolme korvausarviota. Kiinteistövälittäjien kauppa-arvomenetelmällä laaditut arviot lunastettavan alueen arvosta olivat 60 000–63 000 euroa ja 60 000–68 000 euroa. Kolmannen, kustannusarvomenetelmän avulla tehdyn arvion mukaisesti lunastettavan alueen arvoksi oli saatu 56 600 euroa ± 20 prosenttia. Ympäristölupavirasto katsoi, että tehdyt arviot osoittavat luotettavasti lunastettavaksi määrätyn kiinteistön arvon suuruusluokan. Vahingonkärsijän edun turvaamiseksi lunastuskorvaus määrättiin kustannusarvomenetelmällä tehdyn arvion mukaisesti korottamalla sitä arvioijan esittämällä 20 prosentin luotettavuustasolla.

[274] Ratkaisussa *KKO 1983-II-71* todettiin, että vesilain mukaisella luvallisella toimenpiteellä oli aiheutettu ranta-alueen kohdalla olevalle, muusta vesialueesta erotetulle vesialueelle täydellinen kalakato, ja lomailu- ja muuhun virkistyskäyttöön soveltuvan rannan omistajalla katsottiin olevan oikeus saada korvaus kalakadosta aiheutuvan ranta-alueen myyntiarvon alenemisesta riippumatta hänen oikeudestaan vesialueeseen. Lupakäytännössä kalataloudelliset edunmenetyskorvaukset ovat varsin yleisiä. Muun muassa lupapäätöksessä *(PSAVI/2960/2014*, s. 125) oli määrätty kalatalousmaksu ja velvoitettu maksamaan korvauksia vesialueen osakaskunnalle kalataloudellisen tuoton alenemisesta.

[275] Yhdessä annetut lupapäätökset *PSAVI/50/04.08/2013 ja PSAVI/2014/2015*, s. 283.

[276] *Vihervuori* 2010, s. 440.

[277] KaivosL 84.2 §:n mukaan erityisestä syystä sallitaan vähäiset poikkeamat luvassa määrätystä ulottuvuudesta.

kaivosluvan nojalla kaivostoimituksessa. Menettely eroaa kaivosalueen käyttöoikeuden lunastamisesta, koska kaivosalueella vaaditaan kaivosluvan lisäksi kaivosaluelunastuslupaa, mikäli kiinteistön omistajat eivät ole suostuneet käyttöoikeuden luovuttamiseen.[278]

Varsinainen kaivostoimitus tulee KaivosL 79.1 §:n mukaan vireille, kun Maanmittauslaitos saa tiedon myönnetystä kaivosluvasta tai kaivosaluelunastusluvasta.[279] Korvaukset määrää LunL 12 §:n mukainen lunastustoimikunta, johon kuuluu puheenjohtajana toimitusinsinööri ja lisäksi kaksi uskottua miestä. Asianosaisia kaivostoimituksessa KaivosL 81 §:n mukaan ovat luvanhaltija ja sellainen henkilö, jonka oikeutta tai etua toimitus välittömästi koskee.

Varsinaisen kaivostoimituksen jälkeen ilmenevien korvausvaatimusten tutkimiseksi voidaan pitää erillinen kaivostoimitus eli niin sanottu *jälkikorvaustoimitus*. KaivosL 97 §:n mukaan, jos kaivoslain 8 luvussa tarkoitettu korvaus voidaan määrätä vasta kaivostoimituksen päätyttyä eikä korvauksista sovita, on korvausasia ratkaistava kaivosaluelunastusluvan, kaivosluvan haltijan tai korvausta vaativan hakemuksesta pidettävässä toimituksessa, jossa noudatetaan vastaavasti, mitä kaivostoimituksesta säädetään. Ennen vuoden 2011 kaivoslain voimaantuloa jälkikorvausten määrääminen kuului käräjäoikeuden toimivaltaan.[280] Nyt KaivosL 97 §:n mukaista jälkikorvausmenettelyä sovelletaan KaivosL 181.3 §:n siirtymäsäännöksen perusteella myös kumottujen kaivoslakien mukaiseen kaivostoimintaan.[281] Kaivostoiminnan aloittamisen jälkeen syntyvät haitat ja vahingot ovat todennäköisimmin erilaisia ympäristövahinkoja, kuten melu- ja pölyhaittoja.[282]

Kaivoslain mukaisten alueiden lunastuksessa noudatetaan KaivosL 77 §:n mukaan lunastuslakia, jollei kaivoslaista muuta johdu. Kaivos- ja lunastuslait viittaavat lisäksi eräiden menettelyjen osalta kiinteistönmuodostamislakiin (554/1995, KML), mikä ei kuitenkaan vaikuta aineellisoikeudellisesti lunastuskorvauksen tason määräytymiseen.[283]

Kaivoslain 6 §:n yleisenä periaatteena on, että kaivostoiminnan aiheuttamat haitat ja vahingot tulee korvata. Kaivoslaissa säädetään muun muassa kaivoshankkeen vaikutuksen huomioimisesta lunastettavan omaisuuden arvoon

---

278 *HE 273/2009 vp*, s. 51.

279 KaivosL 33 §:n mukaan kaivosluvan ratkaisee kaivosviranomainen ja kaivosaluelunastusluvan valtioneuvosto. Ruotsissa luvan kaivostoimintaan myöntää maa- ja ympäristötuomioistuin (mark- och miljödomstolen) ensimmäisenä oikeusasteena (*Sverige regeringskansliet* 2013, s. 19).

280 *HE 273/2009 vp*, s. 63.

281 *HE 273/2009 vp*, s. 13, 171. Ympäristövahinkolailla ei sen sijaan ole katsottu olevan takautuvaa vaikutusta (*Vihervuori* 1998, s. 369).

282 *HE 273/2009 vp*, s. 8.

283 Esim. LunL 16.1 §.

(KaivosL 83 §), arvohetkestä ja yleisen hintatason huomioimisesta korvauksessa (KaivosL 94 §), korvauksensaajasta (KaivosL 95 §) sekä korosta ja maksamismenettelystä (KaivosL 96 §).

Lisäksi yleisenä lähtökohtana lunastusoikeudellisessa korvaamisessa voidaan pitää sitä, että asianosaiset voivat sopia korvauksista. LunL 40 §:n mukaan lunastustoimikunnan on vahvistettava sopimus, kunhan sopimus ei loukkaa luovuttajan oikeutta ilmeisellä tavalla. Muussa tapauksessa lunastustoimikunnan tulee määrätä korvaus.[284] Määrättäessä lunastusoikeudellista korvausta menetyksestä edellytetään sitä, että menetys on ennakoitavissa olevassa syy-yhteydessä lunastushankkeeseen ja taloudellisesti määriteltävissä.[285] Määrättävän korvauksen on pääsääntöisesti oltava LunL 47.1 §:ssä tarkoitettu kertakaikkinen rahakorvaus.[286]

Lunastuslain 39 §:n mukaan haittojen ja vahinkojen tulee olla todennäköisenä pidettäviä päätöksentekohetkellä. Mainitun säännöksen mukaan lunastuslakia ei sovelleta sellaisten haittojen ja vahinkojen korvaamiseen, jotka syntyvät lunastuspäätöksen julistamisen jälkeen. Edelleen säännöksessä todetaan, että kiinteistölle aiheutuneet haitat ja vahingot tulee korvata täysimääräisinä, jos ne ovat syntyneet kymmenen vuoden kuluessa lunastuspäätöksen julistamisesta. Kaivoslaissa ei ole säädetty vastaavaa korvattavuuden ajallista rajoitusta, vaan KaivosL 97.2 §:ssä jälkikorvausten saaminen on sidottu haittojen ja vahinkojen ilmentymiseen. Kaivoslaki poikkeaa lunastuslaista siinä, että lunastuslakia tulee soveltaa myös kaivostoimituksen jälkeen ilmenevien haitta- ja vahinkokorvausten määräämiseen.

Lunastuslain LunL 45.1 §:n nojalla kaivostoimituksessa voidaan määrätä korvausta niistäkin haitoista ja vahingoista, joissa taloudellisen menetyksen aiheutumista omistajalle voidaan pitää todennäköisenä, muttei pystytä kuitenkaan riittävällä varmuudella selvittämään niiden määrää. Silloin korvausta tulee määrätä siihen määrään saakka, mihin sen vähintään voidaan katsoa nousevan.[287]

Ympäristövahingot korvataan kaivostoimituksessa ympäristövahinkolain aineellisten korvaussäännösten nojalla, kun kysymys on mainitun lain mukaisesta ympäristövahingosta.[288] YVL 12 §:n mukaan, jos kaivoslain mukai-

---

284 Lisäksi *HE 179/1975 II vp*, s. 28–29.

285 *HE 179/1975 II vp*, s. 20, 27. *Hollo – Utter – Vihervuori* (2018, s. 17–18) mukaan varsinaisen ympäristöllisen muutoksen määritys perustuu kolmivaiheiseen syy-yhteysketjuun: laukaiseva toiminta, siitä seuraava ympäristön pilaantuminen tai muu häiriö sekä tämän synnyttämä vahinko.

286 Poikkeuksellisesti vuotuinen korvaus voidaan määrätä, kun kyseessä on määräaikainen lunastus ja korvauksensaaja siihen suostuu. Ks. LunL 47.2 §; *HE 179/1975 II vp*, s. 33.

287 Kuusiniemi – Peltomaa 2000, s. 238–239.

288 *HE 165/1992 vp*, s. 30; *HE 273/2009 vp*, s. 73–74, 132. Ympäristövahinkolain ja kaivoslain rinnakkaisesta soveltamisesta laajemmin *Määttä* 2007, s. 332–336.

sessa menettelyssä tulee määrättäväksi korvaus mainitun lain tarkoittamasta ympäristövahingosta, sovelletaan silloin ympäristövahinkolain säännöksiä korvausvelvollisuudesta ja korvauksen määräämisen perusteista kuitenkaan kyseisen lain 8–10 §:ää lukuun ottamatta.[289] Sen sijaan esimerkiksi maisemahaittojen korvaamiseen ympäristövahinkolakia ei sovelleta.[290] Muun kuin ympäristövahinkolain mukaisen ympäristövahingon osalta kaivostoimituksessa sovellettavaksi tulevat KaivosL 77 §:n viittauksin lunastuslain haitan- ja vahingonkorvausta koskevat säännökset (LunL 35 §, 37 §).

Korvausmenettelyssä joudutaan ensin arvioimaan ympäristövahingon luonnetta, jonka perusteella selviää sekä korvausasiassa toimivaltainen viranomainen että sovellettavaksi tuleva korvaussäädös.[291] Toimivaltakysymykseen palataan tarkemmin jäljempänä kappaleessa 3.2.3. Ympäristövahinkojen korvaamisessa tulee lisäksi huomioida ympäristöoikeudelliset periaatteet, kuten aikaprioriteettiperiaate ja passiviteettiperiaate.[292]

Tutkitussa toimitusratkaisukäytännössä on ollut tavanomaista, että korvausasian käsittelyssä sovellettavat säännökset todettiin käsittelyn alkuun eikä niiden soveltamista yksittäisessä korvausasiassa enemmälti avattu. Ympäristövahinkojen korvaamisen osalta niissä on yleisimmin viitattu lunastuslain haitan- ja vahingonkorvauksia koskeviin 35 ja 37 §:ään.[293]

---

289 YVL 8 § säätää yhteisvastuusta eikä sen tarkastelu ole tutkimuksen kannalta keskeistä. YVL 10 §:ssä säännellään lunastusvelvollisuudesta silloin, kun ympäristövahinko olennaisesti vaikeuttaa kiinteistön käyttöä tarkoitukseensa. Säännöksen mukaan asia palautuu takaisin toimitusmenettelyyn, jos tuomioistuin määrää kiinteistön tai sen osan lunastettavaksi. Ympäristövahinkolain esitöissä (*HE 165/1992 vp*, s. 30) puolestaan on katsottu, että pakkotoimilakeihin perustuvissa toimituksissa lunastusvelvollisuudesta on ennestään vastineita pakkotoimilaeissa. KaivosL 86 §:n mukaan kiinteistön omistaja voi esittää lunastusvaatimuksen, jos kaivosalueesta tai kaivoksen apualueesta aiheutuu merkittävää haittaa kiinteistön tai sen osan käyttämiselle tai jos asemakaavassa on osoitettu alue kaivostoimintaa varten. Kaivoslain mukainen lunastusoikeus koskee sanamuotonsa perusteella ainoastaan lunastusrelaatiossa olevia alueita. Kaivoslaista ei ilmene sitä, miten lunastusrelaation ulkopuolisten omistajien mahdollisiin lunastusvaatimuksiin tulisi suhtautua silloin, kun ne johtuvat muista kuin YVL:n ympäristövahingoista.

290 Laajemmin kpl 2.4.3.

291 *HE 165/1992 vp*, s. 30–31; *Kuusiniemi* 1997, s. 194; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 358.

292 Ympäristöoikeuden periaatteista ks. *Kuusiniemi* (2012, s. 27–28), jonka mukaan aikaprioriteetilla on merkitystä lähinnä joustavan kohtuullisuuspunninnan suuntaviivana sietokynnystä paikannettaessa. Häiriön kohtuullisuutta arvioitaessa on merkitystä sillä, onko häiriötä aiheuttava aloittanut kyseisen kiinteistönkäyttömuodon ennen kuin naapuri oman häiriöstä kärsivän käyttönsä. Rasituksen poistamista tai toiminnan lakkauttamista on vaadittava viimeistään kolmessa vuodessa kohtuuttoman rasituksen ilmenemisestä (passiviteetti), mutta muutoinkin kohtuullisuusarviossa voi olla merkitystä sillä, onko naapuri sietänyt samantasoisena jatkuvaa häiriötä vuosikausia, ennen kuin on reagoinut asiaan.

293 Esim. toimitukset *MMLm/22776/33/2005, pöytäkirja 18.12.2007*, s. 29–32; *MMLm/6614/33/2013, pöytäkirja 28.11.2013*, s. 5–6.

Ympäristövahinkolaissa olisi oma etukäteiskorvausta koskeva säännös YVL 9 §:ssä, mutta sitä ei YVL 12 §:n mukaan voida soveltaa kaivostoimituksessa. Ympäristövahinkolakia säädettäessä valintaa perusteltiin käytännön vaikeuksilla ja sillä, että pakkotoimilaeissa jo ennestään on vastineita etukäteiskorvauksesta.[294]

Lunastuslain 39 §:n lähtökohtana on, että päätöksentekohetkellä todennäköisenä pidettävät menetykset tulee korvata. Lunastuslain perusteella lunastusrelaation ulkopuolisten haitan- ja vahingonkärsijöiden korvausoikeudellinen asema on heikompi kuin lunastusrelaatiossa sijaitsevien kiinteistönomistajien, koska lunastusrelaation ulkopuolelle oikeus korvaukseen määräytyy kohtuullisuusperustein.[295] Korvauskäytännössä kumotun kaivoslain aikana korvauksia määrättiin kaivosalueen muodostamisen yhteydessä yleensä vain todellisista menetyksistä, mikäli kaivostoiminnan alkamisesta ei ollut tietoa.[296]

Kaivoslain 82 §:n mukaan kaivostoimituksessa tehtävällä haltuunotolla syntyy kaivosaluelunastusluvan ja kaivosluvan haltijalle oikeus käyttää alueita ja oikeuksia kaivosluvassa osoitettuihin tarkoituksiin kiinteistöön kohdistuvan muun oikeuden estämättä.[297] KaivosL 81 §:n mukaan kaivoksesta taikka kaivosalueen tai kaivoksen apualueen käyttämisestä aiheutuvasta haitasta tai vahingosta voidaan vaadittaessa määrätä korvaus LunL 38 §:n estämättä. Asianosaiset

---

[294] YVL 9 §:n mukaan, jos häiriöstä tulevaisuudessa aiheutuva ympäristövahinko voidaan etukäteen arvioida, korvaus siitä on vaadittaessa määrättävä ennakolta kertakaikkisena tai vuosikorvauksena. Mainittua säännöstä selittävissä esitöissä (*HE 165/1992 vp*, s. 28–30) nostetaan esille korvaamiseen liittyvänä näkökohtana se, että eräissä tapauksissa ympäristövahingon aiheutuminen ja vahingon määrä on suurella todennäköisyydellä arvioitaessa jo ennen vahinkotapahtumaa. Silloin on kohtuullista, että korvaus voidaan vaadittaessa määrätä jo ennalta. Häiriön on täytynyt jo alkaa ennen korvausvaatimusta eli toiminnalle on myönnetty lupa, mutta toimintaa ei ole vielä aloitettu. Ks. *Kuusiniemi* 1997, s. 193; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 318.

[295] *Kuusiniemi* 1997, s. 175–181*; Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 238–240. Lunastusrelaation ulkopuolisten haitan- ja vahingonkärsijöiden asemasta on LunL 38 §:ää koskevien esitöiden (*HE 179/1975 II vp*, s. 28) kohdassa todettu seuraavaa: ”Huolimatta siitä, ettei asianomainen henkilö vastaavassa tapauksessa voisi saada korvausta taikka korvauksen saaminen olisi ainakin epävarmaa, jos hanke toteutettaisiin lunastusta toimeenpanematta, voitaneen pitää perusteltuna, että varataan mahdollisuus korvauksen saamiseen lunastuksen yhteydessä niissä tapauksissa. Tämän vuoksi onkin päädytty ehdottaman, että edellä tarkoitetussa asemassa oleville henkilöille voitaisiin lunastuksen toimeenpanon yhteydessä suorittaa harkinnanvarainen korvaus lunastuksen vuoksi välillisten haittojen ja vahinkojen korvaamiseksi sellaisissa tapauksissa, joissa tätä on pidettävä muutoin syntyvien epäoikeudenmukaisuuksien korjaamiseksi erityisen tarpeellisena.”.

[296] *Välisalmi* 1979, s. 9. Eräässä vanhassa toimitusratkaisussa toimitusmies oli lausunut omistajan huoleen tulvavesien mahdollisesti aiheuttamasta haitasta, että ”niistä haitoista, joita nyt ei voida nähdä eikä arvata, voi maanomistaja hakea korvausta alioikeudesta” (Toimitus *Pyhäjärvi 7–V–5, pöytäkirja 29.7.1959*, s. 16).

[297] *HE 273/2009 vp*, s. 123–124.

on lisäksi kaivoslain esitöissä toivottu asetettavaksi yhdenvertaiseen asemaan lunastusrelaatiosta riippumatta.[298] Näiden perusteiden vuoksi todennäköisinä pidettävistä ympäristövahingoistakin voidaan määrätä korvausta jo varsinaisessa kaivostoimituksessa muiden korvausedellytysten täyttyessä. Ympäristövahinkojen syntymisen todennäköisyyttä voidaan selvittää esimerkiksi saatavilla olevien ympäristöselvitysten avulla.[299] Mikäli kaivostoimituksessa käy esille sellaisia seikkoja, jotka voisivat estää kaivoshankkeen kokonaisuudessaan, voi tällöin olla tarkoituksenmukaista joko keskeyttää toimituksen käsittely KML 179 §:n edellytysten täyttyessä tai jättää korvauskäsittely jälkikorvausmenettelyyn.

Kaivostoimituskäytännössä on usein katsottu, että kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvaaminen jätetään kokonaan tai osaksi käsiteltäväksi KaivosL 97 §:n mukaisessa kaivostoimituksessa, koska ne eivät ole todennäköisiä tai todennettavissa päätöksentekohetkellä.[300] Toimituskäytännössä on voitu katsoa, että jälkikorvausmenettelyä puoltaa se, ettei kaivostoimintaa ole vielä konkreettisesti aloitettu.[301] Eräässä maaoikeusratkaisussa sen sijaan katsottiin, ettei sillä seikalla, onko varsinaisen kaivoksen perustamisesta tehty lopullinen päätös, onko kaivostoiminta käynnistetty tai sijaitseeko kiinteistö kaivosalueella taikka sen ulkopuolella, ole korvausten määräämisen kannalta merkitystä, mikäli korvausperusteet aiheutuvat varsinaisen kaivosalueen olemassaolosta. Maaoikeuden mukaan kaivosalueen muodostamista koskevaa toimitusta voidaan verrata suoraan tavanomaiseen lunastusmenettelyyn, jossa kaikki ne haitat on korvattava, jotka voidaan ennakoida.[302]

Kaivostoimituskäytännössä on toisaalta voitu katsoa perustelluksi käsitellä ympäristövahinkoja jo varsinaisen kaivostoimituksen yhteydessä, koska jo päätöksentekohetkellä oli ollut nähtävissä kaivostoiminnasta johtuvia haitallisia ja alueen viihtyisyyttä heikentäviä meluvaikutuksia. Eräässä toimitusratkaisussa todettiin, että olisi kohtuutonta maanomistajia kohtaan, jos kaikki ”immissiohaittakorvausasiat” jätettäisiin jälkikorvausmenettelyyn, vaikkei kaikkia

---

298 *HE 273/2009* vp, s. 123.

299 Esim. laajimmissa kaivoshankkeissa edellytetään jo kaivoslupamenettelyssä esittämään ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetussa laissa (252/2017, YVAL) tarkoitettu yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä, joka mainitun lain 23 §:n mukaan laaditaan hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista. Laajemmin YVA-menettelystä ks. *Pölönen – Perho* 2018.

300 Esim. toimitukset *Lappeenranta 405:2002:19, pöytäkirja 12.10.2000*, s. 19; *MMLm/10847/33/2005, pöytäkirja 26.10.2004*, s.12; *MMLm/22776/33/2006, pöytäkirja 18.12.2007*, s. 14; *MMLm/19875/33/2008, pöytäkirja 15.4.2009*, s. 32; *MMLm/8594/33/2011, pöytäkirja 17.10.2011*, s. 7.

301 Esim. toimitukset *MMLm/5404/33/2014, pöytäkirja 26.9.2014*, s. 7; *MMLm/23662/33/2013, pöytäkirja 1.3.2016*, s. 4. Ks. myös *Mikkelin KO* 2001, s. 10.

302 *Turun KO* 2005, s. 59.

haitallisia melu- ja tärinävaikutuksia voida ennakoida eikä tietää.[303] Joskus jälkikorvausmenettely on ollut jopa asianosaisten yhteisenä tahtotilana.[304]

Kaivostoimituksissa tulee pyrkiä arvioimaan päätöksentekohetkellä todennäköisenä pidettäviä haittoja ja vahinkoja, mukaan lukien ympäristövahinkoja, jo saatavilla olevien selvitysten perusteella. Ympäristöluvan puuttumattomuus ei varsinaisesti estä kaivosluvan haltijaa aloittamasta alueella valmistelevia toimenpiteitä. Ympäristöluvan keskeneräisyys on eittämättä tekijä, joka lisää epävarmuutta kaivostoiminnan alkamisesta alueella ylipäätään. Tällöin korvauskäsittelyssä tulee keskittyä arvioimaan kaivosluvan myöntämisestä johtuvia haitallisia vaikutuksia kiinteistöjen omistajille ja niiden todennäköisyyttä.

3.2.2 Virallisperiaatteen ulottuvuus

Täyden korvauksen periaatteeseen liittyy ajatuksellisesti virallisperiaate.[305] Varsinaisessa kaivostoimituksessa tämä ilmenee niin, että asianosaisen ei tarvitse esittää korvausvaatimusta, vaan korvauksen määräämisen edellytykset tutkitaan ja ratkaistaan viran puolesta LunL 41 §:n mukaisesti. Virallisperiaatteesta ovat poikkeuksena lunastusrelaation ulkopuolisille tahoille määrättävät korvaukset, joita tulee erikseen vaatia.[306] KaivosL 97 §:n mukaista jälkikorvaustoimitustakaan ei aloiteta, ellei asianosainen ensin hae toimitusta ja esitä vaatimusta kaivostoiminnan aiheuttaman korvauksen määräämiseksi.

Selvittämisvastuun jakautumisesta kaivostoimituksessa ei ole säädetty. Oikeuskirjallisuudessa asiaa on sivuttu eri yhteyksissä. *Hyvösen* mukaan toimitusmenettelyssä noudatetaan pääsääntönä virallisperiaatetta, josta kuitenkin voidaan osoittaa useita säädännäisiä poikkeuksia. Viranomaisen keskeisimpänä tehtävänä toimitusmenettelyssä on julkisen intressin valvominen esimerkiksi kaavoituspoliittisissa kysymyksissä ja silloin, kun suojataan toimituksen ulkopuolisen tahon asemaa, kuten pantinhaltijan etua. Ihmisillä on lähtökohtaisesti määräämisvalta asioissaan sekä kyky ja ymmärrys valvoa omia etujaan toimituksessa.[307] *Hollon* mukaan lunastustoimituksessa virallisperiaate koskee lunastuksen tai vahingon ulottuvuutta alueellisesti ja henkilöpiirin suhteen, korvauksen määrää ja suoritustapaa. Erityisissä olosuhteissa asianosaiset voivat lisäksi esittää korvausvaatimuksia haitoista ja vahingoista. Muiden kuin lunastusrelaatiossa olevien on pääsääntöisesti valvottava oikeuttaan korvaukseen, koska ei

---

303 Toimitus *MMLm/22776/33/2005, pöytäkirja 18.12.2007*, s. 30.

304 Esim. toimituksessa *MMLm/23662/33/2013, pöytäkirja 1.3.2016*, s. 3.

305 *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 141.

306 Muista poikkeuksista laajemmin ks. *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 141–142.

307 *Hyvönen* 1970, s. 4–9, joka tarkastelee virallisperiaatetta pääosin kiinteistön ulottuvuuteen kajoamisen näkökulmasta.

voida edellyttää lunastustoimituksessa selvitettävän lunastettavan omaisuuden ympäristössä ilmeneviä vahinkoja viran puolesta. Joka tapauksessa virallisperiaatteen soveltamista on tulkittava siten laajasti, että kaikki lunastuksesta välittömästi johtuvat korvauskysymykset selvitetään niin, että perusteena ovat oikeussuhteiden muutokset. Tämän vuoksi vahinkojen selvittäminen ei edellytä prima facie korvausvelvollisuuden ilmeisyyttä, vaan asianosaisen vaatimus voi tarkoittaa sen selvittämistä, onko hänellä oikeus korvaukseen.[308] *Kuusiniemi – Peltomaa* toteavat, että on selvää mitä subjektiivisemmasta menetyksestä on kysymys, sitä parempi asiantuntemus asianosaisella on korvauksen määräämisen suhteen.[309]

Edellä kerrotut kannanotot ovat rakentuneet yleisille lunastusoikeudellisille lähtökohdille, joissa sovellettavaksi tulee lisäksi LunL 38 §:n merkittävien haittojen korvauskynnys. Kyseistä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta kaivostoimituksessa KaivosL 81 §:n mukaan. Sen vuoksi kaivostoimituksessa on mahdollisuus selvittää erilaisia ympäristövahinkoja laajemmin kuin yleensä lunastusoikeudessa.

Oikeuskirjallisuudessa on lisäksi katsottu, ettei ympäristövahinkolain säätämisellä ole tarkoitettu laajentaa vahingonkorvausoikeudellisia periaatteita lunastusoikeudelliseen korvaamiseen siten, ettei virallisperiaatetta lainkaan sovelleta kaivostoimituksissa ympäristövahinkojen kohdalla.[310] *Hollo – Utter - Vihervuori* pitävät jossain määrin tulkinnanvaraisena sitä, onko toimituksessa selvitettävä sellaisia väitettyjä ympäristövahingoiksi katsottavia vaikutuksia, jotka joko itsessään ovat kiistanalaisia tai joiden syy-yhteys ei ole prima facie todennäköinen. Selvittämisvastuu ei kuitenkaan ulotu niin pitkälle, että kaivostoiminnasta väitetyiksi aiheutuvat ympäristövahingot tulisivat viran puolesta selvitettäviksi, elleivät ne ole yleisen kokemuksen ja saatavissa olevan selvityksen mukaan kaivostoiminnalle ominaisia. Merkitystä on lisäksi sillä, miten

---

308 *Pietilä* 1973, s. 128–130; *Hollo* 1984, s. 225–227.

309 *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 142.

310 *Hollo – Utter – Vihervuori* (2018, s. 358–361) mukaan on varsin kyseenalaista, voidaanko toimitusmenettelyissä vallitsevaa virallisperiaatetta laajentaa koskemaan uusia vahinkotapahtumakategorioita ja samalla ehkä uusia vahingonkärsijätahoja. Lähtökohtana on pidettävä sitä, että asianosaispiiri määräytyy toimituksen varsinaisen kohteen mukaisesti, jolloin siis lunastustoimituksessa ei ilman kussakin tapauksessa sovellettavassa laissa olevaa säännöstä olisi mahdollista ryhtyä ainakaan viran puolesta ennakoimaan, minkälaisia ympäristövahinkoja paikalle suunniteltu laitos toimiessaan tulisi aiheuttamaan. Niinpä LunL 38 §:n yleisperiaate edelleen rajoittaa korvauksia vaativien piirin laajentamista viran puolesta lunastustoimituksessa. YVL 12 § ei laajenna ympäristövahingon käsitteen välityksin minkään pakkotoimilain korvauksen vaatimiseen oikeutettujen eikä korvattavien menetystenkään piiriä, muutoin kuin luonnollisesti siten, että YVL:n myötä korvattavan vahingon ja korvattavan menetyksen ulottuvuus laajenee ympäristövahinkolain mukaisesti. Tämä senkin vuoksi, että tuollainen laajennus olisi selvässä ristiriidassa pakkotoimilakien virallisperiaatteen kanssa.

kiinteä yhteys vahingolla on toimituksessa toteutettavaan maankäyttöpäätökseen tai sen aiheuttamaan maankäytön muuttumiseen.[311] *Kuusiniemen* mukaan virallisperiaatetta ei liene tarkoitettu sovellettavaksi aivan kaikkien korvausta vaativien tahojen korvausasioiden selvittämiseen.[312]

Koivula on katsonut, että korvausmenettelyssä ei voida unohtaa sitä, että pyrittäessä oikeaan lopputulokseen selvityskustannusten tulee pysyä kohtuullisina vahingon laatuun ja määrään nähden. Jos kohtuullisin keinoin saatavat selvitykset loppuvat kesken, joudutaan turvautumaan harkintaan, jossa asiasta selvillä olevien seikkojen rinnalla kohtuullisuus on merkittävästi arviointiin vaikuttava tekijä.[313] Kaivostoimituskäytännössä ympäristövahinkojen korvausasian selvittelyssä on hyödynnetty YVA-menettelyn ja ympäristölupamenettelyn yhteydessä tehtyjä ympäristöselvityksiä.[314]

Kaivostoimituksessa on piirteitä hallintomenettelystä, joskaan puhdasta hallintomenettelyä se ei ole.[315] Hallinto-oikeudellisessa virallisperiaatteessa lähdetään perinteisesti siitä, että päävastuu asian selvittämisestä ja asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisten tietojen hankkimisesta on viranomaisella. Viranomaisen menettelyjohtovaltaan kuuluu lisäksi vastuu siitä, että selvitystehtävistä huolehditaan asianmukaisesti. Hallintoasian selvittämisellä tavoitellaan aineellisesti oikean ratkaisun tekemistä.[316] *Hyvösen* mukaan kiinteistötoimituksissa on korostettu viranomaisen aktiivista panosta aineellisen totuuden selvittämiseksi.[317] *Kuusiniemen ja Peltomaan* mukaan asianosaisten tekemillä

---

311 *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 362–363.

312 *Kuusiniemi* 1997, s. 188–190.

313 *Koivula* 1968, s. 10.

314 Esim. toimitukset *MMLm/8594/33/2011, pöytäkirja 17.10.2011*, s. 4; *MMLm/4965/33/2019, pöytäkirja 29.10.2019*, s. 14.

315 Toimitusmenettelyn oikeudellisesta luonnehdinnasta ks. *Hyvönen* 1970, s. 42–47; *Hyvönen* 1998, s. 27–28; *Kuusiniemi* 1997, s. 173–174; *Malin* 2022, s. 65–86.

316 *Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko* 2010, s. 275; *Mäenpään* (2003, s. 299) mukaan viranomaisen on järjestettävä menettely siten, että asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja tiedot ovat sen käytettävissä. Sen sijaan käytännön vastuu selvityksen hankkimisesta ja esittämisestä jakautuu viranomaisen ja asianosaisen välillä asian luonteesta ja vireille laittajasta riippuen. Viranomaisen ohella asianosaisen on huolehdittava oman asiansa konkreettisesta selvittämisestä. Virallisperiaate edellyttää, että viranomaisen on mahdollisuuksien mukaan ja asiaa koskevien erityissäännösten rajoissa varmistettava, että asianosainen todella pystyy toteuttamaan selvittämisvastuunsa. Jos selvityksessä on puutteita, eikä sen perusteella ole riittäviä edellytyksiä ratkaista asiaa, viranomaisen on varattava asianosaiselle tilaisuus täydentää selvityksiä. Tarvittaessa on vielä ohjattava asianosaista täydennyksen antamisessa.

317 *Hyvösen* (1998, s. 40–41) mukaan kiinteistötoimituksissa virallisperiaate on pääsääntönä. Toimitusmenettelyyn liittyvää virallistoimintoisuuden korostamista osoittaa osaltaan KML 264.1 §, jonka mukaan muutoksenhakutuomioistuimena oleva maaoikeus voi omasta aloitteestaan hankkia asian ratkaisemiseksi tarvittavaa selvitystä.

korvausvaatimuksilla on silti tosiasiallisesti huomattava merkitys virallisperiaatteesta huolimatta.[318]

Kaivostoiminnan aiheuttamat haitat ilmenevät yleensä vasta kaivostoiminnan alkamisen jälkeen ja useimmiten haitat ovat tuolloin erilaisia ympäristövahinkoja. Ennen kaivoslain kokonaisuudistusta jälkikorvausvaatimukset tutkittiin käräjäoikeudessa yleisten vahingonkorvaussäännösten perusteella eikä virallisperiaatetta sovellettu.[319] Sittemmin jälkikorvausten käsittely on siirretty kaivostoimitukseen ja asianosaisia on tavoiteltu asetettavaksi yhdenvertaiseen asemaan korvausmenettelyssä riippumatta lunastusrelaatiosta.[320]

Silloin, kun ympäristövahinkoja korvataan kiinteistön arvon alenemisena, voi olla perusteltua lähestyä kaivostoiminnasta aiheutuvan kokonaishaitan selvittämistä kiinteistöarviointia koskevin menetelmin ja saatavilla olevaan tutkimusaineistoon tukeutuen.[321] Tällainen selvittely edellyttää erityisasiantuntemusta, joka osaltaan puoltaa painottamaan viranomaislähtöistä selvittämisvastuuta kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen kohdalla. Vahingon syntymisen todennäköisyystarkastelussa puolestaan voitaneen tukeutua YVL 4.1 §:ssa säänneltyyn, analogisesti muidenkin kuin YVL:n mukaisten ympäristövahinkojen kohdalla.[322]

Kaivostoimituksen pääpaino ei kuitenkaan tule siirtyä pois lunastettavien alueiden korvaamisesta ja todennäköisten haittojen ja vahinkojen korvauskäsittelystä. Asianosaisilla on myös itsellään mahdollisuus esittää korvausvaatimuksensa tueksi selvityksiä, joiden soveltuvuutta korvausasian ratkaisuun lunastustoimikunta kaivostoimituksessa punnitsee. Mikäli jokin korvausasia vaikuttaa äkkiseltään todennäköiseltä, mutta vaatii tarkempaa selvittelyä, voi olla tarkoituksenmukaisempaa jakaa kaivostoimitus suoritettavaksi erillisenä kaivostoimituksena kiinteistönmuodostamisasetuksen (1189/1996) 11 §:n mukaisesti.

Kaivostoimituksessa asianosaisilla on mahdollisuus sopia korvauksista LunL 40 §:n perusteella. Sopimus korvauksista on lunastustoimikunnan vahvistettava ennakkokorvaussopimuksia lukuun ottamatta, jollei korvausta ole sovittu ilmeisesti pienemmäksi millaiseksi se muutoin olisi määrättävä. Viranomaiskontrolli ulottuu siten ainoastaan ilmeisesti liian pieniksi sovittuihin korvauksiin eikä lainkaan niihin tilanteisiin, missä korvaus sovitaan liian suureksi.

---

318 *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 142.

319 *Kuusiniemi* 1997, s. 204–205.

320 *HE 273/2009 vp,* s. 123, lukuun ottamatta korvausvaatimusta koskevaa lisäedellytystä lunastusrelaation ulkopuolisille vahingonkärsijöille.

321 Korvauksen määrällisestä arvioinnista ks. kpl 2.3.

322 Todennäköisyysarvioinnin tekemisessä voitaneen käytännössä tukeutua kaivoshankkeissa laadittaviin ympäristöselvityksiin, joita laaditaan muun muassa YVA- ja lupamenettelyissä. YVAL:n tarkoituksesta ja tavoitteista tarkemmin ks. *Pölönen – Perho* 2018.

Korvausta määrättäessä esitetystä korvausvaatimuksesta voidaan sinällään kuitenkin poiketa sekä alas että ylöspäin.[323]

3.2.3 Toimivalta kaivostoimituksessa

Kaivostoimituksessa käsitellään kaivosalueen tai kaivoksen apualueen lunastuksesta aiheutuvat korvauskysymykset joko varsinaisen KaivosL 77 §:n mukaisen kaivostoimituksen yhteydessä tai KaivosL 97 §:n mukaisessa kaivostoimituksessa.[324] Ympäristövahinkojen korvausasioita on lähtökohtaisesti pidetty tyypillisinä dispositiivisina riita-asioina, joiden ratkaiseminen tavallisesti kuuluu käräjäoikeudelle.[325] KaivosL 105 § viittaa ympäristövahinkolakiin, jonka 12 §:ssä vastaavasti mainitaan kaivoslaki.[326] Ympäristövahinkojen, myös YVL:n mukaisten, korvaamista voidaan käsitellä kaivostoimituksessa.[327]

Ympäristövahinkoa koskevan vaatimuksen tutkiminen kaivostoimituksessa on riippuvainen siitä, minkä laatuisesta ympäristön haittavaikutuksesta on kysymys. Artikkelin kappaleessa 3.1 esitettiin laajemmin korvaussääntelyn lähtökohdat ympäristö- ja vesitalouslupamenettelyssä. Korvausasioiden toimivalta veteen ja vesistöön liittyvien ympäristövahinkokysymysten osalta on näyttäytynyt korvaussäädösten, luparatkaisukäytännön ja oikeuskirjallisuuden osalta sekavahkolta. Kaivostoimitusratkaisukäytännössä veteen liittyvien korvausasioiden tutkiminen on ollut vaihtelevaa. Kumottujen vesi- ja kaivoslakien vielä

---

323 *Kuusiniemi – Peltomaa 2000*, s. 143. Ennakkokorvauksista sopimisesta ks. LunL 64 §.

324 Kaivostoimituksessa voidaan lisäksi käsitellä korvausriitoja, jotka liittyvät malminetsintäkorvauksiin (KaivosL 99 §), louhintakorvauksiin (KaivosL 100 §), sivutuotekorvauksiin (KaivosL 101 §), kullanhuuhdontakorvauksiin (KaivosL102 §) ja malminetsintäkorvauksiin (KaivosL 103 §). Edellytyksenä on, ettei korvauksesta ole päästy sopimukseen (KaivosL 104 §). Kaivostoimituksen toimivalta ei kuitenkaan ulotu muun muassa kaivosviranomaiselle nimenomaisesti säädettyyn vuosittaisen louhintakorvauksen suuruuden vahvistamiseen (KaivosL 100.6 §).

325 *Hollo – Vihervuori* 1995, s. 94.

326 *HE 273/2009 vp*, s. 73–74, 132.

327 Ympäristövahinkolain esitöiden (*HE 165/1992 vp*, s. 30) mukaan pakkotoimilakien mukaisissa toimituksissa on oikeuskäytännössä määrätty usein korvausta niillekin, joiden omaisuus ei ole lunastuksen tai muun pakkotoimen kohteena. *Kuusiniemen* (1997, s. 193) mukaan YVL 12 §:n säätämisen taustalla on ollut vahvistaa entisen käytännön jatkuminen, joka on tyypillisimmin ilmennyt maantietoimituksissa. Laajemmin ks. *Kuusiniemi* 1997, s. 183–190; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 357–363.

voimassa ollessa, on joskus tutkittu veteen liittyviä korvauskysymyksiä.[328] Toisaalta on ollut vastakkaistakin suhtautumista.[329] Varsinkin viimeaikaisessa toimituskäytännössä on katsottu, että veteen liittyvät ja vedenlaadun heikkenemisestä johtuvat korvauskysymykset kuuluvat käsiteltäväksi lupamenettelyssä.[330]

Oikeuskirjallisuudessa toimitusmenettelyn ja käräjäoikeuden toimivaltajakoa on selvitetty erityisesti silloin, kun kaivostoimintaan liittyvien jälkikorvausten määrääminen vielä kuului käräjäoikeudelle. *Kuusiniemi* on tuolloin todennut, ettei ympäristövahinkolain voimaantulolla ole tarkoitettu laajentaa toimitusten toimivaltaa ympäristövahinkokysymyksissä eikä YVL 12 §:n säätämistä ole pidetty kannanottona tuomioistuimelle kuuluvan toimivallan siirtämisestä toimitusmenettelyyn.[331] Aiempi tulkinta ympäristövahinkojen kuulumisesta toimitusmenettelyyn on ollut huomattavan tiukkarajaista. On esimerkiksi katsottu, ettei ympäristövahinkoja voida käsitellä lunastusmenettelyssä, ainakaan lunastusrelaation ulkopuolella, jottei korvauskäsittely kuormitu lukemattomilla korvausvaatimuksilla.[332]

Viimeaikaisessa oikeuskirjallisuudessa *Hollo – Utter – Vihervuori* ovat katsoneet, että on jossain määrin tulkinnanvaraista, onko toimituksessa selvitettävä sellaisia ympäristövahinkoja, jotka ovat itsessään kiistanalaisia tai joiden syy-yhteys ei ole prima facie -todennäköinen. Heidän mukaansa YVL 12 §:n erikoissäännösluonne puoltaa tulkintaa, jossa erityiset syy-yhteyden tutkimista edellyttävät vahinkotilanteet olisi saatettava normaalissa järjestyksessä käräjäoikeuden tutkittaviksi.[333] Todennäköisyysarvioon perustuva toimivaltajaottelu

---

328 Esim. Toimituksessa (*MMLm/22776/33/2006, pöytäkirja 18.12.2007*, s. 30) on todettu seuraavaa: ”Vaikutuksia ja menetystä arvioitaessa lähdetään siitä, ettei kaivoshankkeesta aiheudu vedenlaadun huonontumista eikä muita haitallisia muutoksia eikä muutoksia alueen pohjavesiolosuhteisiin. Sellaisia vaikutuksia ei pidetä todennäköisinä eikä niitä voida tässä vaiheessa luotettavasti arvioida. Jos kaivoshankkeesta aiheutuu vastoin oletuksia haitallisia muutoksia vesiolosuhteisiin tai vedenlaatuun, niistä mahdollisesti aiheutuvat menetykset jäävät arvioitavaksi myöhemmin kaivoslain (503/1965) 46 §:n mukaisessa menettelyssä.”. Toimituksessa (*MMLm/19875/33/2008, pöytäkirja 15.4.2009*, s. 52) oli vaadittu korvausta yritystoiminnalle aiheutuvasta vahingosta, joka aiheutui vaatimuksen esittäjän mukaan rikastushiekka-altaan veden valumisesta lammelle. Lunastustoimikunta tutki asian ja totesi, etteivät vedet valumaalueselvityksen mukaan voineet valua lammelle.

329 Esim. toimitus *MMLm/13427/33/2008, pöytäkirjan 30.7.2009 liite*, s. 1. *Lapin KO* (2010, s. 34) katsoi, ettei maaoikeus voi tutkia korvausvaatimuksia vesien pilaantumisesta, jotka oli ratkaistu ympäristö- ja vesitalousluvassa.

330 Esim. toimitus *MMLm/4965/33/2019, pöytäkirja 29.10.2019*, s. 15.

331 *Kuusiniemi* 1997, s. 193–194.

332 *Kuusiniemi* 1997, s. 188–190.

333 *Hollo – Utter – Vihervuori* (2018, s. 363). Toisaalta he (s. 349) katsovat, että toimitusmenettely voi olla tehokkaampaa käräjäoikeudessa käytävään erillisprosessiin verrattuna, koska korvaus määrätään samanaikaisesti lunastuksen kanssa, jolloin vältytään erillisiltä korvausprosesseilta.

jää liian epätäsmälliseksi ja harkinnanvaraiseksi tavaksi määritellä korvausforumia, mistä syystä sitä ei voi pitää kannatettavana vaihtoehtona.

Nykyään on selvää, että jäännöskiinteistölle ympäristövahingosta johtuva korvaus on ilman muuta määrättävissä toimitusmenettelyssä.[334] KaivosL 81 §:ssä todetaan, että kaivoksesta taikka kaivosalueen tai kaivoksen apualueen käyttämisestä aiheutuvasta haitasta tai vahingosta voidaan vaadittaessa määrätä korvaus LunL 38 §:n estämättä.[335] Lunastuslain järjestelmässä korvaamista rajoittava LunL 38 § ei siten tule kaivostoimituksessa sovellettavaksi.[336] Toimitusratkaisukäytännössä tällainen tulkinta vallitsi jo kumotun kaivoslain aikana eikä esimerkiksi merkittävän haitan kynnystä korvauksen määräämisessä kaivostoimituksessa ole sovellettu.[337] KaivosL 81 §:n säätämisellä legitimoitiin siten toimituskäytännössä vallinnut käytäntö.

Kaivoslain 81 §:n sanamuotoon tukeutuvan tulkinnan mukaan toteamuksen: ”*kaivoksesta taikka kaivosalueen tai kaivoksen apualueen käyttämisestä aiheutuvasta…*”, voitaisiin katsoa rajaavan asianosaispiiriä, ja sitä kautta kaivostoimituksessa käsiteltäväksi tulevien korvausasioiden tutkimistoimivaltaa. Tällöin esimerkiksi kaivostoimintaan liittyvä, mutta maanteillä tapahtuva liikenteen lisääntyminen ja siitä aiheutuva YVL:n mukainen ympäristövahinko ei sanamuotonsa perusteella voi tulla tutkittavaksi kaivostoimituksessa, koska mahdollinen haitta ei aiheudu kaivoksesta tai kaivosalueen taikka kaivoksen apualueen käyttämisestä. Toimivalta kaivostoimintaan liittyvästä liikenteen

---

334 Vrt. maantielain mukaisten menettelyiden osalta *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 362.

335 LunL 38 §:ssä säännellään lunastusrelaation ulkopuolisen omistajan korvausoikeudesta ja sen rajoista. LunL 38 §:n mukaan, jos työntekijä tai naapuri taikka muu henkilö, jolta ei lunasteta omaisuutta, kärsii lunastuksen tai lunastuksella toteutettavan yrityksen vuoksi merkittävää haittaa tai vahinkoa, josta olisi määrättävä korvaus, jos häneltä olisi lunastettu, haitta tai vahinko voidaan vaadittaessa korvata, jos korvaamista on olosuhteisiin katsoen pidettävä kohtuullisena. *Kuusiniemen* (1997, s. 200) mukaan mitä laajempi lunastettava alue suhteessa hankkeen synnyttämiin häiriöihin ja sen arvonmuutoksiin on, sitä todennäköisemmin LunL 38 §:n mukaiset soveltamisedellytykset eivät täyty. Ympäröivään alueeseen heijastuvia vaikutuksia pidetään tuolloin korvaussuojan ulkopuolelle jäävinä yleisinä ympäristönmuutoksina. *Virtasen* (2011, s. 179) mukaan, jos pilaantumista tulkitaan hyvin laajasti hetkellisiin ja vähäisiin muutoksiin ympäristössä, voi ympäristövahingon -käsite laajentua miltei mihin tahansa ulkona tapahtuvaan eikä se täytä ajatusta ympäristön laadun haitallisesta muuttumisesta.

336 Samankaltainen säännös on maantielain 55 §:ssä, jota koskevien varhaisempien esitöiden (*HE 240/1997 vp*, s. 13) mukaan haitan tai vahingon ei tarvitse olla lunastuslaissa tarkoitetussa mielessä merkittävää, vaan minkä tahansa suuruisen haitan tai vahingon korvaaminen mahdollistuu, kunhan se vain on objektiivisesti todettavissa. Esitöissä todetaan myös, että ympäristövahingoista on lisäksi voimassa mitä ympäristövahinkolaissa on säädetty. *Kuusiniemi – Peltomaa* (2000, s. 146) toteavat, että maantietoimituksissa on jo pitkään omaksuttu menetysten laaja korvattavuus, mitä tiehankkeiden luonne huomioiden on pidetty perusteltuna.

337 Esim. toimitukset *MMLm/22776/33/2006, pöytäkirja 18.12.2007*, s. 14; *MMLm/13427/33/2008, pöytäkirja 30.7.2009*, s. 28.

lisääntymisestä aiheutuvista korvauksista kuuluisikin siten käräjäoikeudessa ratkaistavaksi.

Mahdollisuuteen korvata kaivosliikenteestä johtuvia ympäristövahinkoja kaivostoimituksessa on suhtauduttu vaihtelevasti. Eräässä toimituksessa kaivosliikenteestä johtuvia meluhaittoja on määrätty korvattavaksi.[338] Maaoikeus puolestaan toisaalla on katsonut, ettei kaivosalueelle tapahtuvan liikenteen aiheuttamia haittoja ja vahinkoja oteta kaivostoimituksessa huomioon, vaan niitä koskevat korvausasiat ratkaistaan tarvittaessa maantietoimituksessa.[339] Maaoikeuden ratkaisu on siinä sovellettavaksi tulleen sääntelyn osalta moniulotteinen eikä ratkaisua enemmälti perustella asian avaamiseksi.[340]

Maantietoimituksen ensisijaisena tarkoituksena on maantiealueiden lunastaminen tai maanteiden toteuttamisesta johtuvien taloudellisten menetysten korvaaminen.[341] Vastaavasti kaivostoimituksessa on tarkoitus tutkia kaivostoiminnasta aiheutuvia haittoja ja vahinkoja ja niiden korvattavuutta. Kaivosliikenteestä johtuvien korvausvaatimusten käsittely osana muuta maantietoimitusta saattaa väärällä tavalla painottaa maantietoimitukseen keskeisesti kuuluvaa lunastuskorvauskäsittelyä. Se puolestaan puoltaa ennemminkin kaivosliikenteestä johtuvien korvausasioiden käsittelyä joko varsinaisen kaivostoimituksen yhteydessä tai erillisessä KaivosL 97 §:n mukaisessa kaivostoimituksessa. Kaivosliikenteen korvaamista kaivostoimituksessa voidaan osaltaan perustella myös sillä, että todennäköiset ja ennakoitavissa olevat kaivostoiminnan aiheuttamat vahingot tulevat käsitellyiksi samanaikaisesti ja keskitetysti.

Kaivoslain esityöt lähtevät siitä, että asianosaisilla on laaja hankkeen vaikutuksiin perustuva mahdollisuus esittää kaivostoimituksessa vaatimuksia. Korvauksia arvioitaessa ja määrättäessä sellainen henkilöpiiri, jolta ei lunasteta omaisuuden käyttöoikeutta tai jonka omaisuuteen ei muuten puututa, on esitöiden mukaan kaivostoimituksessa asetettava samaan asemaan kuin sellaiset, joiden omaisuuteen puututaan. Virallisperiaatteesta poiketen lunastusrelaation

---

338 Toimitus *MMLm/22776/33/2006, pöytäkirja 18.12.2007*, s. 30–31.

339 *Turun KO* 2005, s. 60.

340 Maantien aiheuttaessa kiinteistölle muuta kuin maantielain 5 luvussa tarkoitettua vahinkoa tai haittaa, on kiinteistön omistajalla oikeus saada siitä korvaus tienpitäjältä (maantielaki 74.1 §). Maantielaki ei säädä kaivosluvanhaltijan korvausvastuusta mitään, mutta maantielain 55.2 §:ssä viitataan YVL:n soveltamiseen maantietoimituksessa esille nousseiden YVL:n mukaisten ympäristövahinkojen osalta. YVL 7.1 §:n mukaan korvausvelvollinen on muun muassa se, jonka harjoittamasta toiminnasta ympäristövahinko johtuu. *Hollon* (2005, s. 92) mukaan maantietoimituksessa YVL voi tulla sovellettavaksi etenkin määrättäessä korvausta tien aiheuttamasta meluimmissiosta. Erilaisten ympäristövahinkojen korvattavuudesta maantietoimitusten maaoikeuskäytännössä ks. *Konttajärvi* (2020, s. 45–53).

341 Maantielain 53.1 §:n mukaan tietarkoituksiin tarvittavien alueiden ja oikeuksien lunastaminen suoritetaan maantietoimituksessa ja lunastamisessa noudatetaan lunastuslakia, jollei maantielaista muuta johdu.

ulkopuolisten haitan- ja vahingonkärsijöiden tulee erikseen esittää korvausvaatimus kaivostoimituksessa.[342] Kaivoslain esitöiden tavoitteisiin on kirjattu, että *kaivostoiminnasta* aiheutuvat vahingot ja haitat on tarkoitus arvioida kaivostoimituksessa.[343] Tämä on linjassa sen kanssa, että lainsäätäjä on yleisemminkin pyrkinyt keskittämään merkittävän osan maa- ja vesiomaisuuteen liittyvien korvauskysymysten käsittelystä toimitusmenettelyyn.[344]

Kaivoslain esitöitä lukemalla jää vaikutelma, että kaikki kaivostoiminnan aiheuttamat haitat ja vahingot tulisi tutkia kaivostoimituksessa.[345] KaivosL 81 §:ssä käytetään kuitenkin tuosta tavoitteesta poikkeavia termejä: ”*kaivoksesta taikka kaivosalueen tai kaivoksen apualueen käyttämisestä*”. Aiemmin viitatussa toimitusratkaisukäytännössä kaivostoimituksen toimivaltaa on ajateltu laajemmin kaivosliikenteen aiheuttamien haittojen ja vahinkojen kohdalla kuin kaivoslaki ehkä sanamuotonsa perusteella sallisi, mutta jota voidaan prosessiekonomisista syistä ja asianosaisten oikeusturvan kannalta pitää perusteltuna. Lisäksi kappaleessa 3.1.3 sekä edellä tässä kappaleessa esitetty oikeuskirjallisuus ja oikeuskäytäntö puoltavat katsomaan, että veteen tai vesistöön liittyvä asia tulee käsitellä lupamenettelyssä lukuun ottamatta käräjäoikeudelle kuuluvia poikkeuksia. Käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluvat lisäksi ympäristövahinkolain ja vahingonkorvauslain nojalla myös henkilövahingot ja rikosperusteiset vahingot, vaikka niiden aiheuttajana olisi kaivostoiminta.

Vuoden 2011 jälkikorvausten toimivaltaa koskevalla lainmuutoksella tavoiteltiin työmäärän siirtämistä käräjäoikeuksista kaivostoimitukseen. Muutosta perusteltiin myös kaivostoimituksen tekijöiden asiantuntemuksella.[346] Merkittävissä ympäristövahinkojen korvauskysymyksissä monialaisen asiantuntemuksen merkitys korostuu, mikä osaltaan puoltaa korvausasian tutkimista kaivostoimituksessa. Toimitusinsinööreillä on asiantuntemusta erityisesti kiinteistön arviointiin, mitä tarvitaan silloin, kun korvausta määritetään kiinteistön arvon alenemisena.[347] Vesilain mukaisella lupaviranomaisella puolestaan on tehtäviensä hoitamiseen tarvittava asiantuntemus, ja siten myös asiantuntemusta veteen ja vesistöön liittyvissä asioissa.

---

342 *HE 273/2009 vp*, s. 123.
343 *HE 273/2009 vp*, s. 55. Kursiivilla huomio.
344 *Malin* 2022, s. 242.
345 Erityisesti *HE 273/2009 vp*, s. 1, 54.
346 *HE 273/2009 vp*, s. 128.
347 Toimitusmenettelyssä voidaan hyödyntää asiantuntijoita LunL 12.2 §:n perusteella.

3.2.4 Korvausarviointi

Kaivosoikeudellisen korvauksen määrällisen arviointiin sovelletaan KaivosL 77 §:n viitauksin lunastuslakia, jollei kaivoslaista muuta johdu. KaivosL 94.1 §:n mukaan arvohetkenä pidetään haltuunottohetkeä. LunL 29 § mukaisesti lähtökohtana on täysi korvaus taloudellisista menetyksistä. Korvausarviointi kaivostoimituksessa suoritetaan pitkälti kappaleissa 2.3. ja 2.5. esitettyjä lähtökohtia soveltaen. Kaivostoimitusten ratkaisukäytännössä on lisäksi huomioitu toisessa korvausmenettelyssä ennestään määrätyt korvaukset.[348] Kaivostoimituskäytännössä on esimerkiksi myös katsottu sietämisvelvollisuuden ulottuvan yhtäläisesti kaikkiin ympäristövahinkoihin.[349]

Ympäristövahingoista, kuten melu- ja maisemahaitoista määrättävä korvaus, on korvausta kiinteistön arvon alenemisesta, jonka kaivoistoiminnasta johtuva haitallinen ympäristövaikutus kiinteistölle aiheuttaa. Kaivostoiminnan ympäristövahinkojen aiheuttaessa kiinteistön arvon alenemista ei yksittäisten haittavaikutusten suhteellisia osuuksia voida kuitenkaan luotettavalla tavalla erotella, koska kiinteistön arvo muodostuu markkinoilla kokonaisuutena.[350] Esimerkiksi melulla on havaittu olevan vaikutusta kiinteistön arvoon, mutta vaikutus ei ole aritmeettisesti lineaarista, vaan progressiivista. Mitä suurempi on melun lähtötaso, sitä suurempi on yhden lisämeluyksikön aiheuttama kiinteistön suhteellinen arvon aleneminen.[351]

Toimitusratkaisukäytännössä korvauskäytäntö on vaihdellut siinä, korvataanko ympäristövahingot kokonaisuutena vai erotellen.[352] Eräässä toimituksessa oli esimerkiksi laadittu pisteytys tieliikennemelu-, melu-, pöly- ja tärinävaikutuksille eroteltuna, ja arvioitu myös niiden suhteellista osuutta kiinteistön arvoon. Apuna oli käytetty muun muassa etäisyyttä toiminta-alueeseen.

---

348 Toimitukset *MMLm/22776/33/2006, pöytäkirja 18.12.2007*, s. 13; *MMLm/13427/33/2008, pöytäkirja 30.7.2009*, s. 28.

349 Toimituksessa (*MMLm/8594/33/2011, pöytäkirja 17.10.2011*, s. 6–7, 10) todettiin muun muassa seuraavaa: ”Maanomistajalla on sietämisvelvollisuus ympäristössä aiheutuvien muutosten suhteen. Ympäristön muuttumattomuus ei kuulu maanomistajan suojattuun oikeuspiiriin, ellei siitä aiheudu vähäistä suurempia esinevahinkoja (vrt. YVL 4 §).”. Ks. myös toimitus *MMLm/4965/33/2019, pöytäkirja 29.10.2019*, s. 12. *Peltomaan* (2001a, s. 55–57) mukaan naapuruusoikeudellisten sietoperiaatteiden noudattaminen on aina perusteltua korvattaessa ympäristövaikutuksia. *Turun K*O (2005, s. 60) kytki tuomionsa perusteluissa YVL 4 §:n soveltamisen vain ympäristövahinkolain mukaisiin ympäristövahinkoihin, muttei maisemahaittoihin.

350 *Peltomaa* 1997, s. 78; *Peltomaa* 1999, s. 5, 44–47; *Peltomaa* 2001a, s. 62; *Rahkila – Carlson – Hiironen* 2006, s. 54.

351 Laajemmin *Peltomaa* 2001a, s. 40–48.

352 Haittoja erottelematta ympäristövahinkoja on korvattu esim. toimituksissa *MMLm/1449/33/2005, pöytäkirja 15.11.2002*, s. 14–15, 19–31; *MMLm/19875/33/2008, pöytäkirja 15.4.2009*, s. 41.

Maisemavaikutusten osalta pisteytyksen perusteena käytettiin vaikutusta kiinteistölle pääkatselusuunnassa, joka vaihteli välillä: ”*ei sanottavaa vaikutusta – häiritsevää/hallitsevaa vaikutusta*”.[353]

Kaivoslain 83 §:n mukaan kaivoshankkeen merkittävä vaikutus omaisuuden arvoon tulee jättää huomiotta.[354] Mainitun säännöksen esityöt viittaavat sellaisenaan vastaavaan LunL 31§:ään.[355] KaivosL 83 §:n tarkoitus avautuu paremmin, kun sitä luetaan yhdessä LunL 31 §:n esitöiden kanssa. Lunastuslain esitöiden mukaan lunastuskorvauksia koskevat säännökset ovat vanhastaan sisältäneet yleisesti hyväksytyn periaatteen, jonka mukaan yritys, jonka vuoksi lunastus tapahtuu, ei saa vaikuttaa lunastuskorvausta korottavasti tai alentavasti. Korvaus tulee sen sijaan määrätä vastaamaan sitä arvoa, joka omaisuudella olisi ollut ilman sanottua vaikutusta.[356] Kaivoshankkeen kohdalla tämä tarkoittaa, ettei siitä johtuvaa yleistä ja merkittävää arvon kohoamista tai alenemista tule huomioida lunastuskorvausta määrättäessä.

Käytännön korvaustilanteessa voi olla haasteellista erottaa toisistaan yleinen kaivoshankkeen kohdealueella olevalle kiinteistölle aiheuttama arvon muutos ja ympäristövahingon aiheuttama arvon aleneminen. Erottelun tekeminen lienee mahdotonta, koska kiinteistömarkkinoilla ostajan ostohalukkuuteen vaikuttavat tekijät voivat yhtä hyvin johtua joko ympäristövahingoista tai yleisestä inhimillisestä negatiivisesta kokemuksesta kaivostoimintaa kohtaan. Tämä ongelma on jossain määrin tunnistettu käytännön korvaustilanteissa. Eräässä toimituksessa on esimerkiksi katsottu, että jo yleinen käsitys ja pelko kaivostoiminnan haitallisista vaikutuksista vähentää lähialueen vetovoimaisuutta ja ostohalukkuutta ja sillä on katsottava olevan alueen hintatasoa ja arvoa alentavaa vaikutusta, jonka todellista suuruutta ja laajuutta on päätöksentekohetkellä vaikea arvioida.[357]

Vesitalous- ja ympäristöluvissa voidaan antaa toimintaa rajoittavia lupamääräyksiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi VL 3:10:n tai YSL 52 §:n perusteella. Lupakäytännössä on esimerkiksi annettu melua ja tärinää rajoittavia lupamääräyksiä esimerkiksi siten, että kaivostoiminnan aiheuttama melu ei saa ylittää asuma-alueilla päivällä A-painotettua ekvivalenttitasoa eli LAeq-arvoa 55 desibeliä (klo 7–22) eikä yöllä LAeq-arvoa 50 desibeliä (klo 22–7). Räjäytysten panoskoon on oltava sellainen, ettei louhinnan aiheuttamasta tärinästä ennalta arvioiden aiheudu vahinkoa kaivospiirin ulkopuolisille rakennuksille tai rakenteille.[358] Kaivostoimituksissa puolestaan on katsottu, että erilaiset kaivos-

[353] Toimitus *MMLm/22776/33/2006, pöytäkirja 18.12.2007*, s. 29–32.
[354] Lisäksi KaivosL 81.2 §:ssä säädetään ns. asuntotakuusta.
[355] *HE 273/2009 vp*, s. 124.
[356] *HE 179/1975 II vp*, s. 21.
[357] Toimitus *MMLm/22776/33/*2005, pöytäkirja 18.12.2007, s. 30.
[358] Lupapäätökset *ISY-2005-Y-244*, s. 16; *ISAVI/86/04.08/2011*, s. 46.

toiminnan haittavaikutuksia estävät tai lieventävä suojaustoimenpiteet voivat tehdä korvauskynnyksen ylittymisestä siinä määrin epätodennäköistä, ettei ennakollinen korvausarviointi ole mahdollista.[359] Maaoikeuskäytännössäkin on katsottu, ettei korvauskynnys välttämättä ylity, mikäli melutaso jää alle valtioneuvoston päätöksessä melutason ohjearvoista (993/1992) 2 §:ssä säännellyn ohjearvon eli 50–55 desibeliä.[360] Korvausarvioinnissa annetut lupamääräykset lieventävät kiinteistöön kohdistuvaa haitallista ympäristörasitusta, joka osaltaan voi vaikuttaa myös korvauksen määrälliseen suuruuteen. Korvauksen määrää harkitessa olennaisempaa on kuitenkin kiinnittää huomio kiinteistölle aiheutuvien erilaisten ympäristövahinkojen yhteisvaikutukseen ja niistä johtuvaan kiinteistön arvon alenemiseen.[361]

Vallitsevat ympäristövahinkoa koskevat korvaussäännökset erottavat korvaustilanteet erilaatuisten haittojen mukaan. Useimpia haittoja korvataan kiinteistön arvon alenemisena, jota puolestaan selvitetään kiinteistömarkkinoilla tapahtuneiden muutosten avulla. Markkinoilla kiinteistön arvo tai sen mahdollinen arvon aleneminen määrittyy kokonaisuutena. Korvaussäännökset ohjaavat siten korvaamaan erilaiset ympäristövahingot toisistaan erotellen, vaikka tarkoituksenmukaisempaa olisi tavoitella todellisen negatiivisen kokonaisvaikutuksen selvittämistä kiinteistön arvoon. Korvausmenettelyissä kaivostoiminnan aiheuttamia ympäristövahinkoja joudutaan korvaamaan korostuneen harkinnavaraisesti. Toisaalta korvaussäännökset asettavat korvaamisen lähtökohdaksi täyden korvattavuuden siitäkin huolimatta, että ympäristövahinkojen kohdalla laki tuntee säädännäistä kohtuullistamista. Vallitsevassa ympäristövahinkojen korvausjärjestelmässä kiinteistön arvoon kohdistuvan kokonaisvaikutuksen selvittäminen on kuitenkin mahdollista jo nyt.

3.3 Maa-aineslain 9 §:n mukainen korvaustoimitus

Kaivoslupa oikeuttaa hyödyntämään kaivosalueella tavatut kaivosmineraalit, kaivostoiminnan sivutuotteena syntyvät pintamateriaalit sekä muut kaivosalueen kallio- ja maaperään kuuluvat aineet siltä osin kuin niiden käyttö on tarpeen kaivostoimintaan kaivosalueella. Muutoin kiven, soran, hiekan, saven ja mullan

---

359 Näin toimituksessa *Juuka 176:2003:51, pöytäkirja 15.8.2003*, s. 18–19.

360 *Turun KO* 2005, s. 60.

361 Vrt. *Kuusiniemi* 1997, s. 246; Ruotsissa lähtökohta on, että kaivostoiminta suoritetaan mahdollisuuksien mukaan vahinkoja välttäen ja luvanhaltijan on maksettava korvaus, jos vahinkoa aiheutuu (*Bergsstaten* 2022).

ottamiseen sovelletaan maa-aineslakia.[362] Kaivoksen apualueilla voidaan siten joutua hankkimaan maa-ainesten ottamiselle erillinen maa-ainesten ottamislupa.

Kaivoksen apualueet ja niillä tapahtuvasta kaivostoiminnasta aiheutuvat ympäristövahingot korvataan ensisijaisesti kaivostoimituksessa kaivos-, lunastus- ja ympäristövahinkolakien perusteella. Erillisestä maa-aineslain mukaisesta ottamistoiminnasta aiheutuvat menetykset tulevat korvattavaksi lähinnä silloin, jos kiinteistön omistajalle aiheutuu sellaista haittaa tai vahinkoa, joka eroaa apualueen kaivosluvalla harjoitetun toiminnan aiheuttamasta vahingosta.

Maa-aineslain 9 §:n mukainen *korvaustoimitus* tulee vireille kiinteistön omistajan hakemuksesta, joka tulee tehdä Maanmittauslaitokselle. Asian vireille saamisen edellytyksenä on lisäksi se, ettei korvauksista ole päästy sopimukseen.[363] Korvausvaatimuksen esittämiselle on MAL 9.1 §:ssä varattu aikaa viisi vuotta vahingon tai haitan aiheutumisesta. Korvaustoimituksessa asianosaisena on viereisen tai lähistöllä sijaitsevan kiinteistön omistaja tai haltija. Toimituksessa voidaan käsitellä korvausvaatimuksia ottoalueen ulkopuolistenkin alueiden osalta.[364]

Korvauksen määräämiseen sovelletaan aineellisoikeudellisesti maa-aineslakia, jossa määritellään korvausvastuun sisältö ja rajat, kuten vähäisyyskriteeri.[365] MAL 9.1 §:ssa todetaan, että oikeus korvaukseen ratkaistaan ja korvaus määrätään toimituksessa lunastuslakia noudattaen. Säännöksen esitöissä täsmennetään tämän tarkoittavan lunastuslain mukaista menettelyä.[366] Maa-aineslain suhteesta ympäristövahinkojen korvaamista koskeviin säännöksiin ei ole nimenomaisesti säännelty. Korvaustoimitus suoritetaan lunastuslain mukaisessa menettelyssä, jolloin YVL 12 §:n mukaan siinä yhteydessä korvattavaksi tuleviin ympäristövahinkoihin sovelletaan ympäristövahinkolakia.[367]

Korvausten määrällinen arviointi tapahtuu pitkälti samoin lähtökohdin kuin kappaleessa 2.3. on esitetty. Lunastuslain 38 §:n soveltaminen maa-aineslain mukaisissa korvaustilanteissa erottaa korvaamiseen kaivoslain mukaisista korvaustilanteista. LunL 38 §:n mukaan lunastusrelaation ulkopuolinen voi saada korvausta vain merkittävästä haitasta tai vahingosta.[368] Mitään vaatimuksia ei viran puolesta tutkita, vaan päinvastoin menettelyn kohteena on yksinomaan

---

362 *HE 273/2009 vp*, s. 71–72.

363 *HE 88/1980 vp*, s. 9, jossa viitataan lisäksi LunL 97 §:n soveltamiseen.

364 Laajemmin jäljempänä alaviitteessä 371 avattu ratkaisu *KKO 2015:79*, jossa todettiin, ettei korvausvaatimuksen tutkimisen edellytyksenä ollut se, että kiinteistöjen tuli sijaita maa-ainesten ottamispaikan vieressä tai lähistöllä.

365 *Hollo – Vihervuori* 1995, s. 94, 286; *Kuusiniemi* 1997, s. 205, 218.

366 *HE 88/1980 vp*, s. 9; *Vihervuori* 1989, s. 606; *Kuusiniemi* 1997, s. 102.

367 *Kuusiniemi* 1997, s. 205; *Hollo – Utter – Vihervuori 2018*, s. 104.

368 *Kuusiniemi* 1997, s. 220–221. *Ungernin* (1998, s. 36) mukaan MAL:n korvaussäännöksen on katsottu (niukan enemmistön turvin) mahtuvan perustuslain omaisuudensuojan piiriin.

vahingonkärsijän korvausvaatimus, jolloin syntyy samankaltainen kaksiasianosaissuhde kuin siviiliprosessissa.[369]

Aineellisen korvaussääntelyn osalta maa-aineslaki eroaa pakkotoimilakien korvausjärjestelmistä. Korvauksia ei esimerkiksi käsitellä lupamenettelyssä, vaan ne tulevat määrättäväksi vasta tosiasiallisen vahingon tai haitan aiheutumisen jälkeen.[370] Lisäksi korvaustoimituksen tarkoituksena on yksityisoikeudellisen vahingonkorvauksen määrääminen, joka muutoin kuuluisi käräjäoikeuden toimivaltaan.[371]

Maa-aineslain 9 § koskee maa-ainesten ottamisesta johtuvaa viereisen tai lähistöllä sijaitsevan kiinteistön arvon alenemista ja muuta sellaista vahinkoa tai haittaa kiinteistön käyttämiselle, jota ei ole pidettävä vähäisenä. Kiinteistön omistajalla tai haltijalla on säännöksen mukaan oikeus täyteen korvaukseen näin syntyvästä haitasta.[372] Oikeus täyteen korvaukseen toteutuu vasta, jos tietyt vähäisyys- ja sietokynnykset ylittyvät.[373] *Kuusiniemen* mukaan korvattavuus on lähtökohtaisesti alueellisesti hyvin laaja, lähes rajoittamaton, minkä vuoksi vähäiset menetykset on suljettu korvaussuojan ulkopuolelle. Vähäisyyskriteeri mahdollistaa rajattoman aiheuttamisvaikutuksen katkaisemisen tilanteissa, joissa ympäristön muuttumisen ei katsota olevan niin syvällekäypää.[374]

3.4 Oikeudenkäynti korvauksista

Yleisesti vahingonkorvausta koskeva asia on riita-asia, joka OK 5:1.1:n mukaisesti saatetaan vireille käräjäoikeuden kansliaan toimitettavalla kirjallisella

---

369 *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 363.

370 *Vihervuori* 1989, s. 606; *Kuusiniemi* 1997, s. 100–103, 205.

371 *HE 165/1992 vp*, s. 30; *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 104. Ratkaisussa *KKO 2015:79* oli kysymys MAL 9 §:n mukaisesta korvaustoimituksesta, johon oli haettu muutosta maaoikeudesta. Muutoksenhakija oli mm. katsonut, että toimivalta asian käsittelyssä kuului tuomioistuimelle eikä lunastustoimikunnalle. Maaoikeus katsoi, että lunastustoimituksessa voitiin tutkia korvausvaatimukset vain maa-ainesten ottamispaikan lähistöllä, ja koska tämä edellytys ei täyttynyt korvausvaatimukset tuli esittää yleisessä tuomioistuimessa. KKO puolestaan katsoi, että korvausvaatimusten tutkimisen edellytyksenä ei ollut se, että kiinteistöjen tuli sijaita maa-ainesten ottamispaikan vieressä tai lähistöllä. Tapauksessa rakennukset olivat sijainneet n. 0,35–2,5 kilometrin etäisyydellä louhosalueesta. KKO totesi, että etäisyys voi vaihdella sen mukaan, minkä tyyppisestä vahingosta on kysymys ja minkälaisessa ympäristössä maa-ainesten ottaminen tapahtuu. KKO perusteli ratkaisuaan lisäksi sillä, että maa-ainesten ottamisen sääntely on tarkoitusperiltään ja sisällöltään rinnastettavissa vesilain mukaiseen lupajärjestelmään, jossa luvan saanut on velvollinen korvaamaan muille toimenpiteestä aiheutuvat vahingot ja haitat.

372 *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 103.

373 *Vihervuori* 1989, s. 602.

374 *Kuusiniemi* 1997, s. 224.

haastehakemuksella.[375] Asianosaisena on se henkilö, jonka nimissä oikeutta käydään.[376] Vahingonkorvausvaatimusta voidaan käsitellä *oikeudenkäynnissä* siviili- tai rikosprosessissa.[377] Rikosprosessissa käsitellään rikosliitännäisyyden vuoksi ne korvauskysymykset, jotka liittyvät rikoksella aiheutettuun vahinkoon.[378] Sama koskee ympäristörikoksia.[379] Velvollisuus korvata rikoksella aiheutettu vahinko perustuu vahingonkorvauslaissa säädettyyn vahingonkorvausvastuuseen.[380] Ympäristövahinkoa koskevassa oikeudenkäynnissä voidaan joutua soveltamaan sekä ympäristövahinkolakia että vahingonkorvauslakia. Lisäksi oikeudenkäynneissä sovellettavaksi voi tulla esimerkiksi naapuruussuhdelaki.[381]

Jokela on aiemmin selvittänyt lupaviranomaisen (entisen vesioikeuden) ja käräjäoikeuden välistä toimivaltajakoa.[382] Sen vuoksi tässä tutkimuksessa ei syvällisemmin pureuduta vesioikeudelliseen toimivaltajaotteluun. Vuosituhannen vaihtumisen jälkeen on säädetty ympäristövahinkolaki, ympäristönsuojelulaki ja uudistettu vesilaki.[383] Lupaviranomaisen ja käräjäoikeuden välinen toimivaltajaottelun jääminen erityissäännösten varaan on kuitenkin kehittynyt vanhan vesilain pohjalta.[384]

Käräjäoikeuden korvausasioihin liittyvästä toimivallasta on vesilaissa säännöksiä useassa kohdassa.[385] Ympäristövahinkojen kannalta keskeinen on ensinnäkin VL 13:6.3:n 2 kohta, jonka mukaan käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluu VL 13:3.1 tarkoitettu asia, jossa kysymys on esimerkiksi vesijohdon virheellisestä toiminnasta aiheutunut edunmenetys, jos virheellinen toiminta ei aiheudu poikkeuksellisesta ulkopuolisesta syystä eikä sitä YSL 130 §:ssä todetuissa

375 Oikeuspaikasta riita-asiassa ks. OK 10 luku.

376 Haastehakemuksen tehnyt asianosainen määritellään kantajaksi ja puolustautuva asianosainen vastaajaksi. Lisäksi oikeudenkäynnissä voi esiintyä väliintulijoita. Laajemmin *Lappalainen* 1995, s. 51; *Lappalainen – Hupli* 2021, s. 403, 487.

377 *Lappalainen* 1986, s. 1–2.

378 *Seppälä* 2015, s. 244–245. Lain oikeudenkäynnistä rikosasioissa (689/1997) 3 luvun 3 §:n mukaan, jos yksityisoikeudellinen vaatimus on esitetty syyteasian yhteydessä, tuomioistuin voi määrätä, että vaatimus käsitellään erikseen riita-asiain oikeudenkäynnistä säädetyssä järjestyksessä.

379 *Salila* 2015b, s. 393, 411.

380 *Suvantola* 2023, s. 51; *Karhu – Ståhlberg* 2020; Laajemman vahingonkorvausoikeudellisen taustoituksen osalta ks. *Lappalainen* (1986).

381 Tarkemmin *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 332–334.

382 *Jokela* 1983.

383 Ympäristönsuojelulaki (86/2000) tuli voimaan 1.3.2000. Uusi ympäristönsuojelulaki (214/2013) tuli voimaan pääosin 1.9.2014, johon on tehty jo lukuisia muutoksia. Vesilain uudistus tuli voimaan 1.1.2012.

384 *Vihervuori* 2016, s. 25–27.

385 VL 12:16.3 (vesioikeudelliselle yhteisölle tai sen jäsenelle aiheutunut vahinko), VL 13:3.1 (virheellisestä toiminnasta aiheutuneen edunmenetyksen korvaaminen, jollei se kuulu lupaviranomaiselle), 13:21 (vuokranmaksun alentaminen).

tilanteissa tutkita lupaviranomaisessa.[386] Toiseksi VL 13:6.3:n 5 kohta, joka koskee lainvastaisesti aiheutettuja edunmenetystilanteita, lukuun ottamatta VL 13:7.2:n mukaisia tilanteita, joissa viranomainen voi lupa-asian yhteydessä samalla käsitellä myös vaatimuksen, joka koskee samasta toiminnasta ennen lupa-asian ratkaisemista aiheutuneen tai VL 13:1:n 3 kohdassa tarkoitetun edunmenetyksen korvaamista. VL 13:1:n 3 kohta puolestaan koskee luvanvaraista toimenpidettä, johon lupaa ei ole haettu sen vuoksi, ettei siitä ole voitu otaksua aiheutuvan mainitussa pykälässä tarkoitettuja seurauksia.[387] Lisäksi käräjäoikeuden korvausasian ratkaisemisen toimivaltaa rajoittaa VL 18:8, jonka mukaan käräjäoikeus ei saa ratkaista korvausta koskevaa vaatimusta ennen kuin VL 18:8.1:ssa tarkoitettu erimielisyys (esimerkiksi lupatarpeesta) on ratkaistu lainvoimaisesti. *Hollo* on yksinkertaistanut edellä kerrottua seuraavasti. Vesilain korvausjärjestelmässä, jos kysymyksessä on erillinen, muu kuin ennakoimaton tai luvanvaraiseen toimintaan liittyvä vahinkoa koskeva korvausvaatimus, siihen sovelletaan aineellisesti ja menettelyllisesti ympäristövahinkolain säännöksiä. Korvaukset käsitellään silloin lupaviranomaisen sijasta käräjäoikeudessa. Pohjaveden pilaantumisvahinkojen korvaaminen käsitellään käräjäoikeudessa, koska pohjaveden pilaamiskiellon vastaiseen toimintaa ei voida myöntää lupaa.[388]

Käräjäoikeuden ja lupaviranomaisen toimivaltajaosta säännellään myös YSL 131 §:ssä, jonka mukaan käräjäoikeuden on jätettävä tutkimatta kanteella vireille tullut vahingonkorvausvaatimus, jos samasta asiasta johtuva korvausasia on vireillä lupaviranomaisessa. Lisäksi käräjäoikeus ratkaisee YSL 129 §:n[389] ja 130 §:n[390] estämättä vesistön pilaantumista koskevasta rikoksesta johtuvan korvausvaatimuksen. Jos käräjäoikeudessa on vireillä rikosasia, johon korvausvaatimus perustuu, on lupaviranomaisen jätettävä korvausasia tällöin tutkimatta.

Ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa käräjäoikeus käsittelee korvausasian, jos vahinko on aiheutettu ilman laillista, lupaviranomaisen

---

386 YSL 130 §:n mukaan korvausta vahingosta, jota ympäristölupaa myönnettäessä ei ollut ennakoitu, voidaan aiemman korvausratkaisun estämättä vaatia valtion ympäristölupaviranomaiselle tehtävällä hakemuksella. Samassa yhteydessä voidaan käsitellä vaatimus, joka koskee samalla toimenpiteellä luvasta poiketen aiheutetun vahingon korvaamista.

387 Laajemmin *Jokela* 1983, s. 214–605; *Hollo* 2021, s. 432–450. Hallintoasioiden muutoksenhakusäännöksiä tarkistettaessa lainvalmistelussa on katsottu, että käräjäoikeuden toimivaltaan kuuluvat henkilövahingot sekä laitteen virheellisestä toiminnasta ja lainvastaisesti aiheutetun edunmenetyksen korvaamista koskevat asiat (*HE 43/2017 vp*, s. 5).

388 *Hollo* 2021, s. 432–435, 568. *Vihervuoren* (2010, s. 413) mukaan käräjäoikeudessa käsitellään vesilain mukaisena asiana luvattomalla toimenpiteellä aiheutetun vahingon poistamista tai korvaamista koskeva asia, jollei hallintopakkoa tai korvauksia koskevista vesilain säännöksistä muuta johdu. Suhteesta hallintopakkoasioihin ks. *Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 332–334.

389 Ennen lupa-asian ratkaisua aiheutuneen vahingon korvaaminen.

390 Ennakoimattoman vahingon korvaaminen.

ratkaisuvaltaan kuuluvaa perustetta. Luvanaikaista toimintavaihetta koskeva korvausvaatimus käsitellään käräjäoikeudessa, jos vaatimusta ei ole esitetty lupamenettelyn yhteydessä eikä lupaviranomainen ole viran puolesta liittänyt korvausasiaa lupa-asian yhteyteen.[391] Vesistön pilaantumista koskeva asia voi siten tulla lupaviranomaisen ratkaistavaksi, jos rikosasian käsittely ei ole edennyt käräjäoikeuteen saakka.[392]

Pääsääntönä ympäristövahinkolain mukaisten vahinkojen korvaamisessa on se, että YVL:n mukaiset ympäristövahingot tutkitaan käräjäoikeudessa. Vuoden 2011 kaivoslailla tehtiin merkittävä poikkeus tuohon pääsääntöön. KaivosL 97 §:n jälkikorvausasiat siirrettiin kaivostoimituksessa tehtäväksi ja samalla pois käräjäoikeuden toimivallasta. KaivosL 181.3 § ulotti kaivostoimitusten toimivallan lisäksi aiemmin perustettujen kaivosten aiheuttamiin haittoihin ja vahinkoihin. Toimitusmenettelyssä asioiden tutkimista korostaa myös kaivoslain esitöissä todettu tavoite kaivostoiminnan aiheuttamien haittojen ja vahinkojen arvioimisesta kaivostoimituksessa.[393] Henkilövahingot ja rikokseen perustuvat vahingot tutkitaan kuitenkin edelleen käräjäoikeudessa ympäristövahinkolain tai vahingonkorvauslain perusteella.[394]

Korvausasian käsittelyä oikeudenkäynnissä ohjaavat aineellisoikeudellisen korvaussäännösten ohella oikeudenkäynnin yleiset menettelysäännökset. Asianosaisilla on mahdollisuus sopia vahingonkorvauksesta eli kysymys on asian riitautuessa dispositiivisesta asiasta. Sellaisessa tilanteessa asianosaisella on määräämisperiaatteen mukaisesti oikeus ja velvollisuus itse päättää miten muotoilee, esittää ja näyttää kanteensa toteen. Kanteen tueksi on siis vedottava sellaisiin seikkoihin, jotka vähimmillään riittävät vaaditun oikeusseuraamuksen tuomitsemiseen.[395] OK 24:3:n mukaan tuomioistuin ei saa tuomita muuta tai enempää kuin asianosainen on vaatinut (vaatimistaakka). Asiassa, jossa sovinto on sallittu, tuomiota ei saa perustaa seikkaan, johon asianosainen ei ole vaatimuksensa tai vastustamisensa tueksi vedonnut (väittämistaakka).[396] Käräjäoikeus ei sovella vi-

[391] *Hollo* 2021, s. 568.
[392] *Salila* 2015a, s. 319–320.
[393] *HE 273/2009 vp*, s. 54; *Suvantola* 2023, s. 51.
[394] *HE 273/2009 vp*, s. 13.
[395] *Saranpää* 2022a, s. 109–110; *Saranpää* 2022b, s. 192–193.
[396] *Saranpään* (2022b, s.198–200) mukaan vaatimistaakka tarkoittaa, että tuomioistuin ei voi tuomita asianosaiselle muuta tai enempää kuin tämä on vaatinut. Väittämistaakalla tarkoitetaan asianosaisen esiintuomaa oikeudellista seikkaa tai väitettä tarkoituksenaan saada tuomio perustetuksi siihen. Väittämistaakka eroaa todistustaakasta, joka ei estä tuomioistuinta katsomasta jotakin seikkaa näytetyksi, vaikka näytön kyseisestä seikasta olisi esittänyt siitä todistustaakan kantavan asianosaisen vastapuoli. Tämä johtuu vapaan todistusharkinnan periaatteesta, joka oikeuttaa tuomioistuimen ottamaan todistusharkinnassaan huomioon kaiken selvityksen siitä riippumatta, kumpi asianosainen sen on esittänyt. Ks. *Hollo* 2021, s. 435.

rallisperiaatetta vahingonkorvausasioissa, vaikka ne liittyisivät ympäristövahinkoihin. Ympäristövahinkolain mukaisesti vahingonkärsijän näyttövelvollisuus esimerkiksi syy-yhteyden osoittamiseksi on kuitenkin lievempi kuin normaalisti vahingonkorvausoikeudessa.[397] Korvausvaatimus puolestaan on prosessissa vain määräämistoimi, ei todiste oikeasta korvausmäärästä.[398]

Oikeudenkäynnissä tuomioistuimen on OK 17:1.2:n mukaan esitettyjä todisteita ja muita asian käsittelyssä esiin tulleita seikkoja harkittuaan päätettävä, mitä asiassa on näytetty tai jäänyt näyttämättä. Tuomioistuimen on perusteellisesti ja tasapuolisesti arvioitava todisteiden ja muiden seikkojen näyttöarvo vapaalla todistusharkinnalla, jollei laissa toisin säädetä. OK 17:2.3:n mukaan tuomioistuin arvioi määrän, jos saatavan määrästä ei ole saatavissa uskottavaa näyttöä taikka se olisi saatavissa vain vaikeuksin tai asian laatuun nähden kohtuuttomilla kustannuksilla tai kohtuuttomalla vaivalla. Tiedon puuttuminen vahingonkorvauksen määrästä ei sen vuoksi välttämättä johda kanteen hylkäämiseen silloinkaan, kun sitä ehkä olisi ollut esitettävissä. Jos tuomioistuin muutoin pitää selvänä, että vahinkoa on aiheutunut, puuttuva näyttö määrästä ei estä asian ratkaisemista.[399]

Tutkituissa käräjäoikeusratkaisuissa oli kaikissa ympäristövahingoiksi katsottavien korvausvaatimusten taustalla rikosoikeudenkäynnissä syyksi luettu teko. Korvausvaatimuksia oli esitetty muun muassa kiinteistön arvon alenemisesta. Käräjäoikeus oli oikeudenkäynneissä huomioinut aluehallintoviraston antamat korvauspäätökset.[400] Yhdessä tapauksessa oli korvausvaatimus jätetty virkistyshaittakorvauksen osalta tutkimatta, koska kanteessa ei ollut vedottu nimenomaisesti siihen, että vahinko oli aiheutunut virkistyskäyttöhaitasta ja sen aiheuttamasta kiinteistön arvon alenemisesta.[401]

---

397 *HE 165/1992 vp*, s. 22–23*; Hollo – Utter – Vihervuori* 2018, s. 121–142.

398 *Viljanen* 2008, s. 367.

399 *Viljanen* 2008, s. 368.

400 *Kainuun käräjäoikeuden 18.2.2022 antamat tuomiot 22/58, 22/61, 22/62 ja 22/63*; *Kainuun käräjäoikeuden 18.2.2022 antamissa tuomioissa 22/66 ja 22/70* oli mm. kysymys elinkeinolle, aiheutuvien menetysten (menetetyt kalastustulot) korvaamisesta vahingonkorvauksena. Molemmissa ratkaisuissa katsottiin, ettei syy-yhteyttä esitetyn näytön perusteella ollut rikoksella syyksi luettuun toimintaan.

401 *Kainuun käräjäoikeuden tuomio 22/58*, s. 56.

3.5 Korvausmenettelyn ja -ratkaisun sitovuudesta

Vireilläolovaikutus.[402] Siviiliprosessioikeudessa lähtökohtana on, ettei asiaa voida ottaa tutkittavaksi, jos sama asia on jo saatettu vireille toisaalla.[403] Kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvauskysymykset voivat ohjautua useampaan eri korvausmenettelyyn. Siksi joudutaan alkuun kysymään, onko ympäristövahingon korvaamisessa kysymys samasta asiasta silloin, jos korvausvaatimus koskee erilaisia ympäristövahinkoja, jotka useat korvataan (saman) kiinteistön arvon alenemisesta johtuvana korvauksena? Suoraa vastausta ei tutkituista korvaussäädöksistä löydy.

Ympäristönsuojelulain 131.1 §:n mukaan käräjäoikeuden on jätettävä tutkimatta kanteella vireille tullut vahingonkorvausvaatimus, jos samasta asiasta johtuva korvausasia on vireillä lupaviranomaisessa. YSL 131.2 §:n mukaan valtion ympäristölupaviranomaisen on jätettävä tutkimatta korvausasia, jos käräjäoikeudessa on vireillä rikosasia, johon YSL 129 ja 130 §:n estämättä vesistön pilaantumista koskevasta rikoksesta johtuvan korvausvaatimuksen korvausvaatimus perustuu.[404] VL 18:8:n mukaan luvan tarpeellisuutta, lupamääräysten soveltamista, hankkeen toteuttamista, kunnossapitovelvollisuutta, laitoksen tai rakennelman poistamista taikka olojen ennalleen palauttamista koskeva erimielisyys, jonka ratkaisu ilmeisesti vaikuttaa muuhunkin kuin kantajan tai vastaajan oikeuteen tai etuun, käsitellään lupaviranomaisessa. Jos asia on pantu vireille käräjäoikeudessa, käräjäoikeuden on siirrettävä asia tarkoitetulta osin lupaviranomaisen käsiteltäväksi. Käräjäoikeus ei saa ratkaista korvausta koskevaa vaatimusta ennen kuin erimielisyys on ratkaistu lainvoimaisesti.

Kaivostoimituksissa voidaan KaivosL 77 § ja LunL 16.1 §:n viittauksin soveltaa KML 184 §:ää. Kyseisen säännöksen mukaan, jos ennen toimituksen aloittamista on tuomioistuimessa tullut vireille riita, jonka ratkaisu voi vaikuttaa toimituksen lopputulokseen, ei toimitusta saa lopettaa ennen kuin riita on

---

402 Vireilläolovaikutus (*lis pendens*) tarkoittaa sitä, ettei kanteessa tarkoitettua asiaa saa oikeudenkäynnin kestäessä saattaa toisen oikeudenkäynnin kohteeksi, ja se ilmaisee ajatuksen ”ei kahdesti samassa asiassa” (*ne bis in idem*). Vireilläolovaikutuksen ensisijaisena perustana on prosessiekonomia eli päällekkäisten prosessien välttäminen ja pyrkimys estää keskenään ristiriitaisten tuomioiden antaminen. Tuomion lainvoiman myötä lis pendens -vaikutus muuttuu oikeudenkäyntiä estäväksi oikeusvoimavaikutukseksi (*res judicata*), joka estää saattamasta samaa asiaa uudelleen tuomioistuimen tutkittavaksi. (*Lappalainen* 1995, s. 377–378; *Lappalainen* 2001, s. 400, 408). Lisäksi *Svartström* 2015, s. 296.

403 *Saranpää* 2022a, s. 101.

404 *Vihervuori* 2016, s. 26; YSL 131.3 §:n mukaan käräjäoikeuden on ilmoitettava korvausasian vireilletulosta valtion ympäristölupaviranomaiselle.

ratkaistu. Jos tällainen riita syntyy toimituksen aloittamisen jälkeen, se ratkaistaan toimituksessa.[405]

Edellä esitetyt säännökset eivät rajaa pois sitä mahdollisuutta, että sama kiinteistö voi olla korvauskäsittelyn kohteena useammassa eri viranomaisessa yhtäaikaisesti. Tutkitussa lupakäytännössä on eräässä korvausasiassa katsottu, ettei lupaviranomaisen toimivaltaan kuulu arvioida kaivoslain nojalla määrättyjen korvausten oikeasuhtaisuutta toteutuneisiin haittoihin nähden.[406] Ottaen huomioon, että ympäristövahinkoja koskevia erilaatuisia haittoja useimmiten korvataan kiinteistön arvon alenemisesta johtuvina korvauksina, voi korvattavuuden kokonaistarkastelun huomiotta jättäminen johtaa ylikorvaamiseen.

Oikeusvoimavaikutus. Asiassa ennestään annettu ratkaisu saa oikeusvoiman eli ratkaisua pidetään sitovana ja lopullisena. Kerran oikeusvoimaisesti ratkaistua asiaa ei voida tutkia uudelleen samojen oikeudellisten lähtökohtien vallitessa.[407] Hallinto-oikeudessa ratkaisujen pysyvyys ja sitovuus on joustavampi kuin siviilioikeudessa. Ympäristölupien osalta korvausratkaisun oikeusvoimavaikutusta heikentävät mahdollisuudet puuttua ratkaisuun myöhemmin muuttuneiden ympäristössä tapahtuneiden olosuhteiden perusteella.[408] Esimerkiksi meluhaitasta voi saada korvausta myöhemminkin, mikäli tällainen ympäristövahinko on ajan myötä muodostunut ympäristövahinkolaissa tarkoitetun sietokynnyksen ylittäväksi.[409] Toisaalta on myös katsottu, että korvausta samasta vahinkotapahtumasta voidaan määrätä vain kertaalleen, koska ratkaisun oikeusvoimavaikutus ulottuu uusiin vaatimuksiin.[410] Oikeutta saada korvausta ympäristövahingosta myöhemmin ei kuitenkaan menetä sillä, ettei vaatimusta ole tehty varsinaisessa kaivostoimituksessa.[411]

---

405 LunL 48.1 §:n mukaan, jos toimituksen alkaessa on vireillä riita paremmasta oikeudesta lunastettavaan omaisuuteen, korvaus on määrättävä talletettavaksi. Säännös ei kuitenkaan estä ratkaisemasta korvausasiaa.

406 Lupapäätös *PSAVI/2461/2017*, s. 1303.

407 *Hyvönen* 1998, s. 501–504.

408 *Hepola* 2005, s. 592.

409 *Hollo – Vihervuori* 1995, s. 300; *Mikkola* 2003, s. 31.

410 *Kuusiniemen* (1997, s. 317–320) mukaan toimituksessa tutkittua ympäristövahingon korvausasiaa ei voida tutkia uudestaan käräjäoikeudessa YVL:n mukaisella kanteella. Sen vuoksi on keskeistä selvittää, miten tyhjentävästi kantajan oikeus ympäristövahingon korvaamiseen on tutkittu jo toimitusmenettelyssä. Lisäksi *Hollo – Vihervuori* 1995, s. 300–301.

411 Korkeimman oikeuden ratkaisussa *KKO 2004:87* kaivospiirin laajentamiseksi oli suoritettu kaivoslain mukainen kaivospiiritoimitus. A, jonka omaisuus ei ollut toimituksen kohteena, omisti kaivospiirin välittömässä läheisyydessä tilan. Hän ei ollut esittänyt korvausvaatimuksia toimituksessa, mutta vaati myöhemmin KaivosL (503/1965) 46 §:n mukaisella kanteella korvausta kaivospiirin laajennuksen aiheuttamasta maiseman menetyksestä johtuvasta kiinteistön arvon alenemisesta ja pölyhaitasta. Vaatimukset voitiin tutkia riippumatta siitä, olisiko ne voitu esittää ja ratkaista jo toimituksessa.

Rikos- ja siviiliprosessioikeudessa vakiintunutta oikeusvoimavaikutusta ei sellaisenaan ole mielekästä soveltaa ympäristövahinkoihin liittyvissä korvaustilanteissa silloin, kun korvaus tulisi määrättäväksi yksittäisestä haittavaikutuksesta, jota ei ole aiemmin käsitelty. Siitäkään huolimatta, vaikka kiinteistö olisi jo aiemmin saanut korvausta kiinteistön arvon alenemisesta toisessa korvausmenettelyssä. Tilanne muuttuu toiseksi, mikäli ympäristövahinkoa koskeva korvausvaatimus tutkitaan ja ratkaistaan kaikki ympäristövaikutukset kokonaisuutena huomioiden. Silloin samasta vahinkotapahtumasta ei lähtökohtaisesti tule voida saada lisäkorvausta.

4 LOPUKSI

Kaivoslain 6 §:n mukaan lain yhtenä yleisperiaatteena on, että kaivostoiminnasta aiheutuneet haitat ja vahingot korvataan. Kaivosoikeudellisen käyttöoikeuden lunastuksen on katsottu vertautuvan pakkolunastukseen, mistä syystä korvaamisenkin lähtökohdaksi on asetettu perustuslain 15 §:n 2 momentin omaisuudensuojasäännöksessä ilmenevä täyden korvauksen periaate.[412] Täyden korvauksen periaatteen tavoitteena on pysyttää haitan- tai vahingonkärsijän taloudellinen asema lunastusta edeltävässä tilanteessa.[413]

Kaivoslain vuoden 2011 kokonaisuudistuksessa on tavoiteltu täyttä korvattavuutta kaivostoiminnan aiheuttamien haittojen ja vahinkojen korvaamisessa sekä kaivosalueita että kaivoksen apualueita toteutettaessa. Suhdetta omaisuudensuojasääntelyyn tarkasteltiin erottamalla toisistaan PL 15.1 §:n soveltamisalaan kuuluva rasitteenluonteinen puuttuminen omaisuuteen ja PL 15.2 §:n soveltamisalaan kuuluva kaivosalueen lunastaminen. Lisäksi katsottiin, että korvauksen tulee PL 15.2 §:n tarkoittamalla tavalla olla täysi.[414] Kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvaussääntely jäi kaivoslakia kokoisuutena uudistettaessa pitkälti ympäristövahinkolain ja kaivoslakiin lisätyn viittaussäännöksen, eli KaivosL 105 §:n, varaan. Ympäristövahinkolaissa ei kuitenkaan säännellä esimerkiksi maisemahaittojen korvaamisesta. Ympäristövahinkolaki on taustoiltaan yksityisoikeudellinen korvaussäädös, ja eroaa siten kaivoslain esitöissä korostetuista lunastusoikeudellisista lähtökohdista.

Tutkimuksessa selvitettiin sitä *toteuttavatko ympäristövahinkojen korvaussääntely ja korvaussäännösten tulkintakäytäntö oikeutta täyteen korvaukseen kaivostoiminnan aiheuttaessa ympäristövahinkoja.* Täydentävästi selvitettiin

412 *HE 273/2009 vp*, s. 54, 189–190.
413 Tarkemmin kpl 2.2.
414 Tarkemmin kpl 2.5.

sitä, *miten ja missä korvausmenettelyissä kaivostoiminnasta johtuvia ympäristövahingonkorvauksia käsitellään*. Mainittuihin tutkimuskysymyksiin vastaamista varten, tarkasteltiin lähemmin vielä sitä, *mihin saakka virallisperiaate ulottuu eri korvausmenettelyissä ympäristövahinkoja korvattaessa* ja *estääkö kertaalleen ratkaistun ympäristövahinkokysymyksen oikeusvoimavaikutus asian uudelleen tutkimisen, samalla vaarantaen oikeuden saada korvausta*. Tämän lisäksi tutkimuksessa selvitettiin korvausten määräämisen ajankohtaa lähinnä kiinteistön omistajien yhdenvertaisuutta silmällä pitäen.

Tutkimuskohteena olivat ne korvaussäädökset valmisteluasiakirjoineen, jotka pääasiallisesti sääntelevät kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvaamista eli keskeisimmin kaivos-, vesi-, lunastus-, ympäristövahinko-, ympäristönsuojelulaki. Lisäksi tarkasteltiin maa-aines- vahingonkorvaus- ja naapuruussuhdelakien sekä oikeudenkäymiskaaren korvaussäännöksiä valmisteluasiakirjoineen. Korvaussääntelyn tulkintakäytäntöä selvitettiin oikeus- ja ratkaisukäytännön ja oikeuskirjallisuuden avulla. Kiinteistöjen korvaamiseen liittyvää korvausoikeudellista tarkastelua ei myöskään olisi ollut mielekästä tehdä ilman käsitystä kiinteistön arvostamisen yleisistä perusteista, minkä vuoksi sääntelyn ohella tutkimuksessa tukeuduttiin kiinteistöarviointikirjallisuuteen.

Kaivostoiminnasta johtuvia ympäristövahinkojen korvausasioita voidaan joutua käsittelemään ympäristö- ja vesitalouslupamenettelyssä, kaivostoimituksessa, maa-aineslain mukaisessa korvaustoimituksessa tai oikeudenkäynnissä. Artikkelin luku 3 on sellaisenaan rakennettu vastaamaan tutkimuksen täydentävään kysymykseen, mistä syystä sitä ei tässä enemmälti toisteta. Korvausmenettelyistä tehtyjä havaintoja nostetaan kuitenkin jäljempänä esille soveltuvin osin.

Ympäristöoikeudellisessa kirjallisuudessa on aiemminkin tuotu esille sääntelyverkoston monimutkaisuus ja vaikea hallittavuus.[415] Myös tässä tutkimuksessa tehdyt havainnot ympäristövahinkojen korvaussääntelystä vahvistavat edellä mainittua. Korvaussäädökset muodostavat monimutkaisen ja pirstaloituneen verkoston, jota on hahmoteltu artikkelin kappaleen 2.1. kuviossa 1. Ympäristövahinkojen korvausjärjestelmässä punoutuvat yhteen sääntelytaustoiltaan lunastusoikeudelliset ja yksityisoikeudelliset säännökset.

Ympäristövahinkojen korvausjärjestelmässä kukin viranomainen soveltaa lähtökohtaisesti omaan toimivaltaansa kuuluvia korvaussäännöksiä ja -periaatteita. Korvaaminen myös tapahtuu eri viranomaismenettelyissä. Korvaussäännöksistä ja ratkaisukäytännöstä tehdyt havainnot nostivat esille toimivaltajaon sekavuuden. Lisäksi havaittiin ongelmalliseksi ympäristövahinkoa koskevan korvauksen määrällinen arviointi tilanteessa, jossa ympäristövahinko korvataan kiinteistön arvon alenemisena. Eroavaisuuksia puolestaan havaittiin

[415] *Määttä* 2007, s. 324; *Vihervuori* 2016, s. 26–27.

virallisperiaatteen sovellettavuudessa ja korvausten määräämisen ajankohdassa. Myös vireilletulo- tai oikeusvoimavaikutuksen sovellettavuuteen pirstaleisessa korvausjärjestelmässä havaittiin liittyvän oma vivahteensa. Edellä kerrottuja tilanteita on artikkelissa käyty läpi laajemmin, mutta jäljempänä niitä tarkastellaan tiivistetysti ja niin, että pystytään vastaamaan tutkimuskysymykseen eli siihen toteutuuko täyden korvauksen periaate kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvaamisessa.

Yhteen punotut korvausjärjestelmät. Kaivostoiminnan aiheuttamien ympäristövahinkojen korvaaminen tapahtuu usean eri korvaussäädöksen perusteella useassa eri korvausmenettelyssä. Ympäristövahinkojen korvausjärjestelmässä punoutuvat keskeisimmin yhteen kaivos-, vesi-, ympäristönsuojelu-, lunastus-, ympäristövahinko-, maa-aines- ja vahingonkorvauslait. Liityntää on myös naapuruussuhdelakiin.[416] Suhtautuminen omaisuudensuojaan on lähtökohdiltaan erilainen lunastus- ja vahingonkorvausoikeudellisissa korvausjärjestelmissä. Lunastusoikeudessa täysi korvaus on olennainen ja kiinteä osa PL 15.2 §:ssä säädetyn omaisuudensuojasäännöksen toteutumista. Ympäristövahinkojen korvaamisessa ja vahingonkorvausoikeudessa omaisuudensuojasääntely puolestaan nojaa ennemminkin PL 15.1 §:ään ja korvaussäädökset tuntevat jo lähtökohdiltaan korvausvastuuta rajoittavia säädännäisiä korvauskynnyksiä ja oikeusperiaatteita. Säädännäisiä korvauskynnyksiä ovat esimerkiksi YVL 4 §:ssä säännelty vähäisten esinevahinkojen sietämisvelvollisuus tai VahL 2:1.2:n mahdollisuus sovitella kohtuuttoman raskaita vahingonkorvauksia.

Ympäristövahinkojen arviointi. Kaivostoiminnan aiheuttaessa melu- ja pölyhaittoja tai veden pilaantumista, sovelletaan korvaamiseen ympäristövahinkolakia. Vesistön korvaamiseen puolestaan sovelletaan ympäristönsuojelulakia. Maisemahaittojen korvaamiseen sovelletaan sen sijaan kaivostoimituksessa lunastuslakia ja vesitalouslupamenettelyssä vesilakia. Tutkitussa lupa- ja toimitusratkaisukäytännössä korvauksen määrällinen arviointi on voinut esimerkiksi perustua joko kaivosyhtiön hakemuksessa tekemään riittävän vakuuttavaan esitykseen korvausmäärästä (lupamenettely), kokemusperäiseen harkintaan (kaivostoimitus) tai näytön perusteella kohtuulliseksi arvioituun korvausmäärään (oikeudenkäynti).

Eri korvaussäädöksiin hajautuva korvausjärjestelmä hajauttaa myös erilaatuisten ympäristön haittavaikutusten korvaamista. Myös tutkitussa korvausratkaisukäytännössä erilaatuisia ympäristövahinkoja on korvattu erotellen.[417] Lisäksi, vaikka ratkaisukäytännössä on yleensä huomioitu toisessa

[416] Ks. kpl 2.1, kuvio 1.
[417] Toimitus *MMLm/22776/33/2006, pöytäkirja 18.12.2007*, s. 29–32.

korvausmenettelyssä tehdyt korvauspäätökset, on joskus myös katsottu, ettei toisaalla määrättyjen korvausten oikeasuhtaisuutta kuuluisi arvioida.[418]

Arviointikirjallisuudessa on katsottu vaikeaksi tai jopa mahdottomaksi erotella esimerkiksi melun, pölyn tai maiseman aiheuttamien haittojen suhteellisia osuuksia toisistaan kiinteistön arvon alenemaa korvattaessa. Lähtökohtaisesti sitä ei ole edes pidetty tarpeellisena, jotta kiinteistölle saadaan määrättyä täysi korvaus kaikista arvoa alentavista haittavaikutuksista.[419] Ympäristövahinkojen korvaamiseen parhaimpana arviointimenetelmänä voidaan pitää kiinteistömarkkinoista johdettua vertailumenetelmää, jossa suljetaan pois häiriötilanteeseen vaikuttamattomat muutokset kiinteistömarkkinoilla tietyllä alueella.[420]

Korvausoikeudellinen todellisuus on se, että arviointitilanteet ovat toisistaan hyvin erilaisia. Tilannesidonnaisuus tulee jatkossakin korostamaan ratkaisujen harkinnanvaraisuutta. Kiinteistön arvon alenemista korvattaessa yksittäisen haittatekijän, kuten melun tai pölyn, taloudellisesti määriteltyä suhteellista osuutta ei pystytä erottamaan siitä kokonaisvaikutuksesta, jonka kaivostoiminnan ympäristövaikutukset yhdessä kiinteistön arvoon aiheuttavat. Siksi erilaisten haittavaikutusten hajautuminen eri korvaussäädöksiin johtaa epätyydyttävään lopputulokseen. Tarkoituksenmukaisempaa olisi tavoitella kiinteistön omistajalle tosiasiallisesti aiheutuvan taloudellisen menetyksen selvittämistä kokonaisuutena. Siihen liittyy myös tarve kokonaisuutena tarkastella aiemmin määrättyjen korvausten oikeasuhtaisuutta.

Toimivaltajako. Kaivoslain yhdeksi tavoitteeksi on esitetty, että kaivostoiminnasta aiheutuvat vahingot ja haitat arvioidaan kaivostoimituksessa.[421] Tätä tavoitetta keskeisimmin osoittavat KaivosL 97 ja 181.3 §:t, joiden perusteella kaivostoiminnasta aiheutuvien haittojen ja vahinkojen tutkimistoimivalta osoitetaan kaivostoimitukseen, myös niin sanottujen vanhojen kaivosten aiheuttamien haittojen ja vahinkojen osalta. Mainitut säännökset eivät kuitenkaan muuttaneet sitä lähtökohtaa, että vesitalouslupaviranomaisen tulee ratkaista sille kuuluvat korvausasiat, joita VL 13:9.2:ssa todettuja tilanteita lukuun ottamatta ei ratkaista YVL 12 §:n nojalla kaivostoimituksessa tai vesi- ja ympäristönsuojelulaissa nimenomaisesti säännellyissä tilanteissa käräjäoikeudessa.

Artikkelin kappaleissa 3.1.3 ja 3.2.3 on laajemmin pohdittu sitä, kenelle kuuluu toimivalta käsitellä vettä ja vesistöä koskevat korvausasiat kaivostoimintaan liittyvän vesitaloushankkeen aiheuttaessa ympäristövahinkoa. Oikeuskirjallisuudessa vettä ja vesistöä koskevat korvausasiat on katsottu kuuluvaksi

---

418 Lupapäätös *PSAVI/2461/2017*, s. 1303.

419 *Peltomaa* 1997, s. 78; *Peltomaa* 1999, s. 5, 44–47; *Peltomaa* 2001a, s. 62; *Rahkila – Carlson – Hiironen* 2006, s. 54.

420 *Löfstedt* 1979, s. 57.

421 *HE 273/2009 vp*, s. 54.

lupaviranomaisen toimivaltaan lukuun ottamatta käräjäoikeudelle kuuluvia asioita.[422] Samoin on pääasiassa katsottu viimeaikaisessa toimitus- ja luparatkaisukäytännössä. Lupaviranomaisella on vesiin ja vesistöihin liittyvää erityisasiantuntemusta, mistä syystä on tarkoituksenmukaista ohjata vettä ja vesistöä koskevat korvausasiat lupaviranomaisen ratkaistavaksi. Muutoin ympäristövahingot käsitellään kaivostoimituksessa tai lupamenettelyssä silloin, jos kaivostoimitusta ei tule lainkaan suoritettavaksi. Maa-aineslain 9 §:n mukainen korvaustoimitus tulee kysymykseen lähinnä sellaisessa tilanteessa, jossa kaivoksen apualueilta tai niihin rinnasteisilta alueilta otetaan maa-aineksia MAL:n mukaisen luvan perusteella eikä korvauksista sovita.

Käräjäoikeudessa tapahtuvassa oikeudenkäynnissä käsitellään henkilövahingot, rikokseen perustuvat ympäristövahingot sekä vesiasioista erikseen sille säädetyt asiat, joita on pääkohdittain tarkasteltu kappaleen 3.4 yhteydessä. Yleistäen vesilain korvausjärjestelmässä käräjäoikeudessa käsitellään erilliset, muut kuin ennakoimattomat tai luvanvaraiseen toimintaan liittyvät, vahingonkorvausvaatimukset ja pohjaveden pilaantumista koskevat korvausvaatimukset.[423] Ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa käräjäoikeus käsittelee korvausasian, jos vahinko on aiheutettu ilman laillista, lupaviranomaisen ratkaisuvaltaan kuuluvaa perustetta. Luvanaikaista toimintavaihetta koskeva korvausvaatimus käsitellään käräjäoikeudessa, jos vaatimusta ei ole esitetty lupamenettelyn yhteydessä eikä lupaviranomainen viran puolesta ole liittänyt luvatonta vaihetta koskevaa korvausasiaa lupa-asian yhteyteen.[424]

Ympäristövahinkojen selvittäminen on erilaista riippuen siitä, kohdistuuko vahinko vesistöön, maaperään vai ilmaan. Lupaviranomaisella on parhaat valmiudet ja luonnontieteellinen perusosaaminen arvioida vahingon aiheutumisen lähtökohtia vesistöihin kohdistuvien haittojen osalta, mutta osaamista myös muiden ympäristövahinkojen arviointiin. Kaivostoimitusten tekijöillä on korvauksia käsittelevistä viranomaisista parhaat valmiudet arvioida kiinteistöjen arvon alenemista kokonaisuutena, jolloin kaivostoiminnan aiheuttamat taloudelliset haittavaikutukset voidaan markkina-arvoperusteisesti todentaa riippumatta siitä, mistä ympäristöä pilaavasta vaikutuksesta on kyse. Käräjäoikeuksissa puolestaan on harjaannuttu haastavaan syy-yhteyden selvittämistä koskevaan oikeudelliseen punnintaan saatavilla olevan näytön perusteella.

Ympäristövahinkoihin liittyvä sekava toimivaltasääntely on tutkitun ratkaisukäytännön valossa johtanut siihen, että viranomainen on eräässä tapauksessa

422 *Hollo – Utter – Vihervuori 2018*, s. 355–356.
423 Laajemmin *Hollo* 2021, s. 432–435, 568.
424 Laajemmin *Hollo* 2021, s. 568.

jättänyt tutkimatta sille kuuluvan korvausasian.[425] Lisäksi korvausmenettelyissä tapahtunut ohjaus jälkikorvausten saamiseksi on ollut vaihtelevaa. Kauhuskenaariossa kaikki viranomaiset katsovat, ettei asia kuulu sille tutkittavaksi. Tosiasiassa tällaista tilannetta tuskin tulee tapahtumaan, koska KaivosL 97 §:n jälkikorvaussäännös on varsin laveaksi säännelty. Kiinteistön omistajan oikeusturva on kuitenkin tällä hetkellä pitkälti viranomaisohjauksen varassa, minkä vuoksi toimivaltasääntelyn selkeyttämiselle on tarvetta.

Virallisperiaatteen ulottuvuus. Täyden korvauksen periaatteeseen on katsottu ajatuksellisesti liittyvän virallisperiaate.[426] Sen mukaan korvausasia voidaan joutua ratkaisemaan kokonaan ilman erillistä vaatimusta ja siihen voi liittyä myös jonkintasoinen selvittämisvastuu.[427] Lupamenettelyssä sovellettavaksi tulevat vesi- ja lunastuslait eivät sisällä kaivoslain 81 §:n kaltaista korvauskynnyksen madaltamista, mistä syystä lupamenettelyssä suhtautuminen korvaamiseen lunastuskohteen ulkopuolella on tiukempaa kuin kaivostoimituksissa. Lisäksi VL 11:3:n mukaan lupamenettelyssä luvanhakijalla on itselläänkin velvoite jo lupahakemuksessa esittää arvio omistajille aiheutuvista edunmenetyksistä. Oikeudenkäynneissä virallisperiaatetta ei lainkaan sovelleta. Siellä vahingonkärsijän tulee näyttöä esittämällä osoittaa aiheutunut ympäristövahinko. Oikeudenkäynnissä syy-yhteyttä koskeva näyttökynnys ympäristövahingoissa on kuitenkin alempi kuin vahingonkorvauksissa yleensä.[428] Tutkitun ratkaisukäytännön mukaan esimerkiksi kaivostoimintaan liittyvästä rikoksesta johtuva korvaus voi jäädä saamatta, jos korvausvaatimusta ei osata muotoilla oikealla tavalla taikka ei osata esittää oikeanlaista näyttöä.[429] Siviiliprosessiin vertautuvassa MAL 9 §:n mukaisessa korvaustoimituksessakaan ei sovelleta virallisperiaatetta.[430]

Kaivostoimituksessa lunastusrelaatiossa oleville kiinteistöille aiheutuvat haitat ja vahingot, tulee tutkia viranpuolesta LunL 41 §:n mukaisesti. Sen sijaan KaivosL 97 §:n mukaiset jälkikorvaukset ja lunastusrelaation ulkopuolella sijaitsevien kiinteistöille aiheutuvat haitat ja vahingot tutkitaan vain vaatimuksesta.[431] Kaivostoiminnan aiheuttaessa mahdollisia ympäristövahinkoja, vaatii selvittäminen jonkintasoista ymmärrystä vahingon syntymekanismeista. Siksi kiinteistönomistajalta ei lähtökohtaisesti voitane edellyttää kovinkaan seikkaperäistä selvittämistä ympäristöolosuhteiden muuttumisesta kaivostoiminnan seurauksena.

---

425 Lupapäätös *PSAVI/2461/2017*, s. 1070, 1078.
426 *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000, s. 141.
427 *Pietilä* 1973, s. 128–129; *Hollo* 1984, s. 225–226.
428 *HE 165/1992 vp*, s. 22–23; *Kumpula* 2013, jakso VIII luku 2.
429 Tarkemmin kpl 3.4.
430 *Hollo – Utter – Vihervuori 2018*, s. 363.
431 *HE 273/2009 vp*, s. 123.

Kaivos- ja lunastuslain korvaussääntely lähtevät siitä, että toimituksessa tutkitaan päätöksentekohetkellä todennäköisinä pidettäviä taloudellisia menetyksiä. Tutkitussa toimituskäytännössä on esimerkiksi hyödynnetty saatavilla olevia ympäristöselvityksiä todennäköisyysarvion tekemisen ja korvausten määräämisen tueksi.[432] Toisaalta toimituskäytännössä on usein myös jätetty ympäristövahingot määräämättä liian epätodennäköisinä ja ohjattu hakemaan tarvittaessa myöhemmin jälkikorvausta KaivosL 97 §:n mukaisessa kaivostoimituksessa.

Lunastuskorvauksen on katsottu olevan korvausta perustavanlaatuisesta puuttumisesta yksityiseen omaisuuteen, joka tulee korvata, jos menetystä voidaan pitää todennäköisenä. Mikäli asianosaiset kaivoslain esitöiden hengessä asetetaan yhdenvertaiseen asemaan lunastusrelaatiosta riippumatta, tulisi kaivostoimituksissa pyrkiä selvittämään kiinteistön omistajille aiheutuvat taloudelliset menetykset yhtenevin perustein.[433] Se puolestaan puoltaa sitä, että viraallisperiaatteeseen kaivostoimituksessa katsotaan kuuluvaksi ainakin osittainen viranomaisen selvittämisvastuu kaivostoiminnan aiheuttamista ympäristövahingoista lunastuskorvausta määrättäessä. Vähimmäistasona voitaneen pitää yleisesti saatavilla olevien kaivoshankkeen ympäristöselvitysten huomioon ottamista korvausmenettelyssä.

Korvausten määräämisen ajankohta. Säädännäinen lähtökohta korvausten määräämiselle on lupamenettelyissä ja kaivostoimituksissa sama. Ennakoitavissa olevat ja todennäköisinä pidettävät ympäristövahingot määrätään lupamenettelyn ja kaivostoimituksen yhteydessä. Muut ympäristövahingot jäävät myöhemmin määrättäväksi erillisissä korvausmenettelyissä. Maa-aineslain mukaisissa korvaustoimituksissa ja oikeudenkäynneissä lähtökohta on päinvastainen. Niissä korvaukset määrätään vasta vahinkotapahtuman jälkeen.

Kuten aiemmin jo todettiin, tutkitussa kaivostoimituskäytännössä ympäristövahinkojen korvaaminen jätetään usein KaivosL 97 §:n mukaiseen jälkikorvausmenettelyyn. Se on perusteltua ainakin silloin, jos kaivostoiminnan alkaminen muutoin näyttää epävarmalta. Pakkolunastuksiin rinnastuvissa hankkeissa ei kuitenkaan liian kevyin perustein tule siirtää korvausasian ratkaisemista jälkikorvausmenettelyyn edes ympäristövahinkojen osalta. Korvattavuutta tulee sen sijaan harkita kiinteistön omistajan kannalta kokonaisuutena ja kaivoslain esitöiden hengessä samoin kuin lunastusrelaatiossa olevien kiinteistön omistajien kohdalla.

Vireilläolo- ja oikeusvoimavaikutus. Kaivostoiminnan aiheuttamia ympäristövahinkoja koskeva korvaussääntely ei rajaa pois sitä mahdollisuutta, että

---

432 Toimitukset *MMLm/8594/33/2011, pöytäkirja 17.10.2011*, s. 4; *MMLm/4965/33/2019, pöytäkirja 29.10.2019*, s. 14.

433 *HE 273/2009 vp*, s. 123.

sama kiinteistö voi olla korvauskäsittelyn kohteena useammassa eri viranomaisessa samanaikaisesti. Päällekkäinen asioiden käsittely ei sellaisenaan ole oikeusturvariski kiinteistön omistajalle, koska mahdollisen korvausten kokonaistarkastelun huomiotta jättäminen johtaa todennäköisimmin ylikorvaamiseen.

Vireilläolovaikutusta tiukasti tulkiten voi vallitsevassa korvausjärjestelmässä sinällään aiheutua tilanne, jossa viranomainen ei ota korvausasiaa lainkaan tutkittavaksi, koska samaa kiinteistöä koskeva asia on jo toisaalla vireillä. Silloin asian tutkittavaksi saaminen voi viivästyä, ja oikeus korvaukseen vanhentua. Samoin oikeusvoimavaikutuksen tiukka tulkinta voi estää samaa kiinteistöä koskevan ympäristövahingonkorvauksen tutkimisen toisaalla tai myöhemmin jälkikorvausmenettelyssä, ja johtaa siten oikeudenmenetyksiin. Mikäli ympäristövahinkoja koskeva korvaus on määrätty eri menettelyissä eriltelle erilaiset haittavaikutukset, kovin ahtaasti ei aiemmin annetun ratkaisun oikeusvoimavaikutusta tulisi tulkita vallitsevassa pirstaleisessa korvausjärjestelmässä. Näin siitäkin huolimatta, vaikka korvaus olisi jo aiemmin tullut määrätyksi kiinteistön arvon alenemisesta johtuvana. Sen sijaan, jos ympäristövahingot ja niiden aiheuttama kiinteistön arvon aleneminen korvataan kokonaisuutena, tilanne korvausratkaisun oikeusvoimavaikutuksenkin osalta olisi toisenlainen.

Täysi vai kohtuullinen korvaus. Yllä esitettyjen kohtien avulla on etsitty vastausta siihen kysymykseen, toteuttavatko ympäristövahinkojen korvaussääntely ja säännösten tulkintakäytäntö oikeutta täyteen korvaukseen kaivostoiminnan aiheuttaessa ympäristövahinkoa. Usean eri korvausjärjestelmän yhteensovittamisessa on omat ongelmansa. Monimutkainen korvaussääntely merkitsee jo itsessään uhkaa täyden korvauksen saamiselle.[434]

Lunastuskorvaussäännöksiä säänneltäessä tulee selvittää niiden suhde omaisuudensuojaan.[435] Kaivoslain kokonaisuudistuksen valmistelussa keskityttiin tekemään eroa erilaisten käytönrajoitusten välillä, mutta lainvalmistelussa ei enemmälti kiinnitetty huomiota siihen, että ympäristövahingot ovat korvattavia YVL 4 §:n perusteella vain vähäistä suurempien esinevahinkojen osalta. Huomiotta jäi niin ikään se, että ympäristövahinkojen korvattavuutta koskevissa säädöksissä on erilainen lähestymistapa täyteen korvattavuuteen kuin lunastuslaissa. Lupamenettelyssä, maa-aineslain mukaisessa korvaustoimituksessa ja oikeudenkäynnissä sovellettavaksi tulevat korvaussäädökset lähtevät täydestä korvauksesta, mutta tuntevat myös mahdollisuuden kohtuullistaa korvausta. Kaivostoimituksessa lähtökohtana puolestaan on lunastusoikeudellinen täysi korvaus ja asianosaisten yhdenvertaisuus korvauksia arvioitaessa ja määrättäessä.[436]

---

434 Vrt. *Ungern* 1998, s. 38.

435 *Hollo 1984*, s. 125; *Ungern* 1998, s. 21.

436 *HE 273/2009 vp*, s. 123.

Vallitsevassa ympäristövahinkojen korvausjärjestelmässä erilaiset ympäristövahingot erotteleva korvaaminen johtaa ennemmin ylikorvaamiseen kuin täyden korvattavuuden vaarantumiseen. Kiinteistön arvonmuodostumista on tässä tutkimuksessa tarkasteltu vain arviointikirjallisuuden avulla. Kaivoshankkeen tuleminen alueelle saattaa yleisemmälläkin tasolla vaikuttaa alueen kiinteistömarkkinoihin ja sitä kautta kiinteistöjen arvoihin. KaivosL 83 §:n mukaan kaivoshankkeen merkittävää arvon nousua tai laskua ei kuitenkaan huomioida lunastuskorvausta määrättäessä. Se voi täyden korvauksen periaatteen toteutumisen kannalta olla ongelmallista, koska myös ympäristövahinkojen korvaus määritetään kiinteistön arvon alenemisena. Kaivoshankkeen vaikutusta lähialueen kiinteistöjen arvoihin tulisi sen vuoksi selvittää lisää arviointiopillisen tutkimuksen avulla.

Virallisperiaatteen ulottuvuus vaihtelee eri korvausmenettelyissä. Oikeus täyteen korvaukseen voi siten tosiasiassa riippua kiinteistön omistajan kyvystä tehdä oikeanlainen korvausvaatimus ja esittää oikeanlaista näyttöä aiheutuneesta ympäristövahingosta.

Korvausten määräämisen ajankohta ei lähtökohtaisesti vaikuta oikeuteen saada täyttä korvausta, koska täyden korvauksen voi määrätä suoritettavaksi myöhemminkin. Asianosaisia tulee kuitenkin kohdella samalla tavalla samanlaisissa korvaustilanteissa. Nykyiset korvaussäännökset mahdollistavat korvaamaan ennakoitavissa olevat sekä riittävän todennäköiset haitat, vahingot ja edunmenetykset lupamenettelyssä tai varsinaisessa kaivostoimituksessa. Sen sijaan oikeudenkäynnissä ja MAL 9 §:n mukaisessa korvaustoimituksessa korvaaminen tapahtuu vahingon syntymisen jälkeen. Korvaustilanteet viimeksi mainituissa korvausmenettelyissä ovat luonteeltaan erilaisia kaivoslain korvausmenettelyyn nähden, jolloin erilainen suhtautuminen korvausten määräämisen ajankohtaan on hyväksyttävää.

Vireilläolo- ja oikeusvoimavaikutus eivät vaaranna korvausoikeuden ja sen myötä täyden korvattavuudenkaan toteutumista, jos niitä tulkitaan pirstoutuneessa korvausjärjestelmässä löyhästi ja omaisuudensuojasääntelyä tukevalla tavalla. Liian tiukka tulkinta puolestaan voi johtaa oikeudenmenetyksiin korvausten saamisen osalta, jolloin kaivosoikeudessa tavoitteeksi asetettu täysi korvattavuuskin vaarantuu.

Vastaus siihen kysymykseen, toteuttaako korvaussääntely ja sen tulkintakäytäntö oikeutta täyteen korvaukseen, on moniulotteinen. Kaikissa tutkituissa korvaussäädöksissä lähtökohtana korvaamiselle on täysi korvaus aiheutuneista menetyksistä. Eri säädökset kuitenkin seuraavat omia säädännäisiä polkujaan, joissa osassa on hyväksytty korvausvastuutta rajoittavia kynnyksiä kuten kohtuullisuus ja sietämisvelvollisuus. Kaivoslain korvaussääntelyä ja sen periaatteita ei ympäristövahinkojen korvaamiseen sovelleta muissa korvausmenettelyissä

kuin kaivostoimituksessa. Sen vuoksi ei voida suoraan ajatella, että kaivoslaissa asetetut täyden korvattavuuden tavoitteet jäisivät toteutumatta toisaalla tapahtuvassa korvausmenettelyssä. Tässä tutkimuksessa painottui kaivostoimituksessa tapahtuva korvaaminen, ja lisäksi keskityttiin tarkastelemaan lähemmin vain sietämisvelvollisuutta. Kohtuullisuusharkinta kytkeytyy kaivosoikeudelliseen korvaamiseen lähinnä LunL 37 §:n välityksin, jota käytiin läpi laajemmin kappaleessa 2.2.

Ympäristövahinkolain 4 §:n mukaan ympäristövahingot korvataan vain, jos niiden sietämistä ei ole pidettävä kohtuullisena tai esinevahinkojen kohdalla ne ovat vähäistä suurempia. Sietämisvelvollisuuden suhdetta kaivosoikeudelliseen täyteen korvattavuuteen voidaan lähestyä eri suunnista. Lähtökohdaksi oikeudellisessa tulkinnassa tulee asettaa laki, ja KaivosL 105 § yksiselitteisesti viittaa ympäristövahinkolain soveltamiseen, kun kysymys on ympäristövahinkolain mukaisesta ympäristövahingosta. Kaivoslain kokonaisuudistuksessa toisaalta korostettiin täyttä korvattavuutta kaivostoiminnan aiheuttamista haitoista ja vahingoista sekä asianosaisten asettamista yhdenvertaiseen asemaa korvauksia määrättäessä. Lainvalmistelussa ei myöskään enemmälti tarkasteltu ympäristövahinkojen korvaussääntelystä johtuvia säädännäisiä poikkeamia lunastusoikeudellisesta täydestä korvattavuudesta.

Kaivoslain kokonaisuudistuksen valmistelussa on sen sijaan tehty ero omaisuuden käytön rajoittamisen ja lunastuksen tai siihen vertautuvan toimenpiteen kesken, sekä niiden erilaisista suhteesta perusoikeuksiin. Lunastusrelaatiossa korvauksen tulee olla PL 15.2 §:n tarkoittamalla tavalla täysi.[437] PL 15.2 §:n mukainen oikeus täyteen korvaukseen astuu kuvaan vasta, jos oikeudenmenetys rinnastuu vaikutuksiltaan lunastukseen.[438] Lunastusrelaatioon kuuluvat jäännöskiinteistöt sijaitsevat kaivosalueen tai apualueen vieressä. Todennäköisesti niille aiheutuvat ympäristövahingotkin ovat vähäistä suurempia, jolloin YVL 4 §:n soveltaminen jää vaille itsenäistä merkitystä. Tuolloin korvaus kaivostoiminnan aiheuttamista haitoista ja vahingoista, myös ympäristövahingoista, tulee siten määrätyksi täytenä.[439]

Lunastusrelaation ulkopuolella kaivostoiminnasta johtuvat ympäristövahingot aiheuttavat lähinnä kiinteistön käyttömahdollisuuden rajoittumista. Kaivoslain esitöiden mukaan omaisuuden käyttörajoitusta koskeva asia ratkaistaan perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden mukaan.[440] Kiinteistön arvon aleneminen ei lähtökohtaisesti aiheuta lunastukseen rinnastuvaa tilannetta,

---

437 *HE 273/2009 vp*, s. 184.

438 *Länsineva* 2006, s. 117.

439 Samankaltainen lähestymistapa on esitetty vesilain korvausjärjestelmässä ks. *Hollo* 2021, s. 563.

440 *HE 273/2009 vp*, s. 184.

ainakaan silloin, jos omistaja voi kohtuudella käyttää kiinteistöään haitoista huolimatta.[441] Kaivostoimituskäytännössä sietämisvelvollisuutta on sovellettu yhtäläisin perustein kaikkiin ympäristövahinkoihin.[442] Oikeuskirjallisuudessa on pääsääntöisesti katsottu, että vähäiset ympäristövahingot tulee sietää, mutta kaivostoimintaa edistäessä sietämisvelvollisuus ei ole kuitenkaan yhtä laaja kuin esimerkiksi julkista etua toteuttaessa.[443] Vaikka vähäiset ympäristövahingot jäisivät korvaamatta, toteuttavat korvaussäännökset silti kiinteistön omistajan oikeutta saada korvausta vähäistä suuremmista esinevahingoista eli myös vähäistä suuremmasta kiinteistön arvon alenemisesta. Omaisuudensuoja toteutuu tällöin PL 15.1 §:n tarkoittamalla tavalla.

Lunastusrelaation ulkopuolella sietämisvelvollisuutta koskevaa YVL 4 §:ää on luontevaa soveltaa, jopa analogisesti ympäristövahinkolaissa sääntelemättömiin ympäristövahinkoihin, kun huomioidaan KaivosL 105 § ja yllä kerrottu. Kaivoslain esitöissä korostettua lähtökohtaa yhdenvertaiselle korvausoikeudelliselle asemalle lunastusrelaatiossa olevien kiinteistön omistajien kanssa, eli täyttä korvattavuutta PL 15.2 §:n tarkoittamalla tavalla, edellä kerrottu tulkinnallinen valinta ei kuitenkaan tavoita.

Toisenlaiseen lopputulokseen sietämisvelvollisuuden sovellettavuuden osalta päädytään, mikäli korvaussäännösten tulkinnassa painotetaan yksistään kaivoslain esitöiden lähtökohtia. Silloin korostetaan täyttä korvattavuutta ja asianosaisten yhdenvertaista asemaa lunastusrelaatiosta riippumatta.[444] Myös oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemyksiä siitä, ettei välttämättömilläkään käytönrajoituksilla voida legitimoida eriarvoista kohtelua.[445] Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kaivostoiminnan edistäminen poikkeaa luonteeltaan muusta yhteiskunnalle välttämättömien infrahankkeiden toteuttamisesta, mistä syystä kaikki haitat tulisi korvata.[446] Edellä kerrotut näkökohdat huomioiden, myös lunastusrelaation ulkopuolella ympäristövahinkoja korvattaessa, tulisi YVL 4 §:n soveltaminen jättää vaille merkitystä, jotta oikeus täyteen korvaukseen toteutuisi PL 15.2 §:n tarkoittamalla tavalla.

Lunastusrelaation ulkopuolella kaivostoiminnan aiheuttamat haitat ja vahingot ovat pääosin erilaisia ympäristövahinkoja, joista osa voi jäädä hyvinkin vähäiseksi. Vähäiset ympäristövahingot on katsottu kuuluvaksi yleiseen sietämisvelvollisuuteen erityisesti kappaleessa 2.5 esitetyn oikeuskirjallisuuden

---

441 Lunastusvelvollisuuden täyttymisedellytyksiä ei ole tässä tutkimuksessa selvitetty, mutta se olisi mielenkiintoinen kysymys selvitettäväksi. Ks. enemmän alav. 289.

442 Toimitus *MMLm/8594/33/2011, pöytäkirja 17.10.2011*, s. 6–7, 10.

443 Erityisesti *Länsineva* 2006, s. 134.

444 *HE 273/2009 vp*, s. 123.

445 *Ungern* 1999, s. 87.

446 *Länsineva* 2006, s. 134.

perusteella. Tältä osin näkemykseni on yhtenevä siinä, ettei kaivostoimituksessakaan aivan vähäpätöisimpiä ympäristövahinkoja tule määrätä korvattavaksi. Sietämisen kynnys tulee silti pitää hyvin matalana.[447] Kaivostoimituksissa täyden korvauksen toteutumista turvataan lisäksi virallisperiaatteeseen osin liittyvällä viranomaisen selvittämisvastuulla, joka on tutkimustulosten perusteella laajempi kuin muissa korvausmenettelyissä. Lopullisen oikeudellisen tahtotilan suuntaaminen on kuitenkin tehtävä ensisijaisesti korvaussäädöksiä selkeyttämällä, jolloin erilaisia arvovalintoja voidaan asianmukaisesti punnita.

Lopun lopuksi. Artikkelin yhtenä tavoitteena oli herättää pohdittavaksi ajatus siitä, onko kaikkien kolmen viranomaisen tarpeellista käsitellä kaivostoiminnasta johtuvia korvauskysymyksiä. Tässä tutkimuksessa tehdyt havainnot puoltavat yhden korvausviranomaisen -mallia silloin, kun kysymys on kiinteistön arvon alenemisena korvattavaksi tulevasta tilanteesta, kuten ympäristövahingot tietyistä haittavaikutuksista yleensä ovat. Täysin mutkatonta eri korvausjärjestelmien yhdistäminen ei kuitenkaan ole, koska korvausmenettelyt ovat vakiintuneita. Korvausjärjestelmää kehittäessä on silti mahdollista korjata siinä olevia vajavuuksia. Ympäristövahinkojen korvausjärjestelmässä tärkeää on varmistua kokonaisvaltaisesta kiinteistönarviointi- ja ympäristöasiantuntemuksesta sekä korvauskäsittelyihin liittyvästä menettely- ja aineellisoikeudellisesta osaamisesta. Se voi tapahtua myös viranomais- tai asiantuntijayhteistyön avulla. Yhden korvausviranomaisen -malli mahdollistaisi korvaussääntelyn yksinkertaistamisen, mikäli yhtenäistä korvausjärjestelmää kehitettäessä ei liiaksi sitouduta vallitseviin korvausjärjestelmiin.[448] Omaisuudensuojan laajuuden määrittely yhteiskunnan kehittymiseen liittyvässä lainsäädäntötyössä tuo kuitenkin samalla pohdittavaksi omat periaatteelliset ongelmansa.[449]

Wiiala kirjoitti vuonna 1968, että *”on valitettavaa, ettei lainsäädännössämme ole toistaiseksi omaksuttu yhtenäistä menetysten ja korvausten jaottelua”*.[450] Nyt, 55 vuotta myöhemmin, on sen sijaan saatu lisää uusia menetettävän edun

---

447 *Länsineva* 2006, s.133.

448 Vrt. lupamenettelyjen osalta *Pölönen – Halinen* (2017, s. 15, 17), jossa todetaan, että haettaessa vastaisuudessa parasta lainsäädäntömallia lupamenettelyjen integroimiseksi, ratkaisuja ei luonnollisestikaan tulisi sitoa olemassa oleviin rakenteisiin. Kaivosalan osalta tarkasteltavista vaihtoehdoista ei siten tulisi rajata pois malleja, joissa kaivos- ja ympäristölupamenettelyt sovitettaisiin yhteen nykyistä tiiviimmin tai yhdistettäisiin kokonaan ja viranomaistehtävät integroitaisiin yhdelle valtion viranomaiselle. Heidän aineistossaan oli noussut esille mm. ”*maanomistajille maksettavia korvauksia sääntelevä kaivosoikeuslaki, josta ympäristöllinen sääntely on karsittu p*ois”.

449 Laajemmin omaisuudensuojan tulkintaperiaatteista ks. *Laaksonen* (1998, s. 140–168), omaisuudensuojan ytimestä (s. 244–248) ja kokonaisarvioinnin kriteereistä (s. 268–291). Ks. myös *Ungern* 1999, s. 83.

450 *Wiiala* 1968, s. 2.

korvaamista tarkoittavia käsitteitä ja korvausjärjestelmiä. Ympäristövahinkojen korvaussääntelyn verkosto on kaiken kaikkiaan vaikeasti hallittava. Siksi tulevassa lainsäädännön kehitystyössä on tarpeen kiinnittää korostetusti huomiota korvaussääntelyn selvyyteen ja kaivostoiminnasta johtuvien ympäristövahinkojen korvaamista koskevaan toimivaltasääntelyyn.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis: Oikeudellisen ajattelun perusteista. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 93. Vammala 1971.

Aarnio, Aulis: Tulkinnan Taito: Ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. Alma Talent verkkokirjahylly 2006.

Belinskij, Antti – Warsta, Matias – Ekroos, Ari – Soininen, Niko – Määttä, Tapio – Pölönen, Ismo – Heinonen, Hilkka – Malin, Kimmo: Yhden luukun periaatteen toteuttaminen ympäristöasioissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29/2016. *(Belinskij ym.* 2016)

Bäckström, Lars: Rätten till mineral. En studie om befogenheter och legala inskränkningar i äganderätten till fastighetens beståndsdelar. Luleå tekniska universitet, 2012.

Eronen, Veli-Heikki: Vahingon käsitteestä ja sen arvioimisen oikeudellisista perusteista. Teoksessa Insinöörijärjestöjen koulutuskeskus: Vahinkojen arvioiminen pakkolunastus, tiekorvaukset, vesihankkeista aiheutuvat korvaukset osa I. Julkaisu 12–68. Helsinki 1968.

Haahtela, Yrjänä: Kiinteistöjen käyvän hinnan määrittäminen kiinteistöverotusta varten. Valtionvarainministeriön vero-osaston selvitys 2013.

Haataja, Kyösti: Vesioikeus I. Vaasa 1951.

Haataja, Kyösti: Vesioikeus III. Helsinki 1959.

Halomo, Jyrki: Tieliikenteen ympäristövaikutus rakentamattoman kiinteistön arvoon. Valtion Teknillisen Tutkimuskeskuksen tiedote 1355, Espoo 1992.

Hepola, Matti: Oikeusvoimaopin transformaatio - Siviiliprosessioikeudellisen oikeusvoimaopin muuttuminen ja siirtyminen hallinto- ja ympäristöoikeuteen ympäristöluvan pysyvyyden kannalta. Helsinki 2005.

Hemmo, Mika: Vahingonkorvausoikeus. 2. painos. Helsinki 2006.

Hirvonen, Ari: Konkreettinen oikeuslähdeoppi: normimateriasta rakenteisiin ja ratkaisutoimintaan. Lakimies 7–8/2020, s. 954–971.

Hollo, Erkki J.: Erityinen kiinteistöoikeus, pakkotoimi- ja lunastusoikeudet. Vammala 1984.

Hollo, Erkki J.: Omistusoikeuden sisällön yksityisoikeudellisista ulottuvuuksista. Teoksessa *Kartio, Leena – Tepora, Jarno – Wirilander, Juhani* (toim.): Juhlajulkaisu Simo Zitting 1915 14/2 1985. Helsinki 1985.

Hollo, Erkki J.: Om det förvaltningsrättsliga rättsbegreppet inom fastighetsrätten. En studie i det sakrättsliga skyddet. TfR 1991, s. 66–82.

Hollo, Erkki J.: Uudistunut maantieoikeus. Teoksessa Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945–28/12–2005. Helsinki 2005, s. 75–95.

Hollo, Erkki J.: Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki 2009.

Hollo, Erkki J.: Vesioikeus. 2. uudistettu painos. Keuruu 2021.

Hollo, Erkki – Utter, Robert – Vihervuori, Pekka: Ympäristövahinkolaki. Helsinki 2018.

Hollo, Erkki – Vihervuori, Pekka: Ympäristövahinkolaki. Jyväskylä 1995.

Hyvönen, Veikko O.: Asianosaisten määräämistoimista kiinteistötoimituksessa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 92. Vammala 1970.

Hyvönen, Veikko O.: Ympäristömenetysten yleisistä korvausperusteista. Lakimies 4/1984, s. 388–408.

Hyvönen, Veikko O.: Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Espoo 1993.

Hyvönen, Veikko O.: Omaisuudensuojan ja ympäristönsuojan välisestä suhteesta. Lakimies 4/1994, s. 417–441.

Hyvönen, Veikko O.: Vesilain korvausjärjestelmä. Lakimies 4–5/1997, s. 561–584.

Hyvönen, Veikko O.: Kiinteistönmuodostamisoikeus I – Yleiset opit. Jyväskylä 1998.

Hyvönen, Veikko O.: Pakkolunastuksen kahdet kasvot. Teoksessa Juhlajulkaisu Juhani Wirilander 1935–30/11–2005. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 37. Jyväskylä 2005, s. 96–111.

Jokela, Antti: Vesioikeuden ja yleisen alioikeuden asiallisesta toimivallasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 162. Vammala 1983.

Kaira, Kaarlo: Tuotantokomiteat ja perustuslaki. Lakimies 2/1946, s. 167–172.

Kantola, Jorma: Arviointiteoreettiset perusteet. Teoksessa Insinöörijärjestöjen koulutuskeskus: Kiinteistöarvioinnin menetelmät. Julkaisu 87–78. Helsinki 1979.

Kantola, Jorma: Arvon perusteet sekä arvon ja korvauksen suhde. Julkaisussa Kiinteistöarvioinnin lainsäädännön perusteet. INSKO 18-80. Helsinki 1980.

Karhu, Juha – Ståhlberg, Pauli: Suomen vahingonkorvausoikeus. 7. uudistettu painos. Helsinki 2020.

Kasso, Matti: Kiinteistönvälitys ja -arviointi. Helsinki 2014.

Kivimäki, Toivo Mikael: Pakkolunastuskorvaus ja siviilioikeudelliset vahingonkorvaussäännökset. Lakimies 1953, s. 143–157.

Klami, Hannu: Ihmisen säännöt. Tutkimus oikeuden olemuksesta, synnystä ja toiminnasta. Turku 1983.

Klami, Hannu: Omistusoikeus ja yhteiskunta. Lakimies 4/1994, s. 442–451.

Koivula, Aaro: Muuhun kuin maatalousyksikköön kohdistuvan vahingon arvioiminen. Teoksessa Insinöörijärjestöjen koulutuskeskus: Vahinkojen arvioiminen pakkolunastus, tiekorvaukset, vesihankkeista aiheutuvat korvaukset osa I. Julkaisu 12–68. Helsinki 1968.

Konttajärvi, Sauli: Naapuruusoikeudellinen sietokynnys eräiden säännösten mukaisissa menettelyissä. Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnassa tehty pro gradu -tutkielma. 30.4.2020. [www.edilex.fi/opinnaytetyot/20797] (20.4.2023).

Koulu, Risto: Käsitellä vai eikö käsitellä? – Käsittelykiellot oikeudenkäynnin esteinä. Helsinki 2016.

Kumpula, Anne: Kaivosaluelunastuslupa, yleinen tarve ja täysi korvaus. Teoksessa Juhlajulkaisu Jarmo Tuomisto 1952–9/6–2012. Turku 2012, s. 183–197.

Kumpula, Anne: Ympäristövastuu. Teoksessa: *Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus, Alma Talent Oy verkkokirjahylly (päivitetty 30.4.2013).

Kuusiniemi, Kari: Ympäristömuutosten korvattavuus pakkotoimitilanteissa. Helsinki 1997.

Kuusiniemi, Kari: Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa *Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka – Kumpula, Anne – Ekroos, Ari* Ympäristöoikeuden pääpiirteet. 3. painos. Helsinki 2012.

Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu: Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Helsinki 2000.

Laaksonen, Kalevi: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Helsinki 1998.

Lappalainen, Juha: Vahingonkorvausvaatimuksesta rikosjutussa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-Sarja N:o 169. Vammala 1986.

Lappalainen, Juha: Siviiliprosessioikeus I. Helsinki 1995.

Lappalainen, Juha: Siviiliprosessioikeus II. Helsinki 2001.

Lappalainen, Juha – Hupli, Tuomas: Asianosaiset ja prosessuaalinen edustus. Teoksessa: *Helenius, Dan – Hietanen-Kunwald, Petra – Hupli, Tuomas – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Saranpää, Timo – Turunen, Santtu – Virolainen, Jyrki – Vuorenpää, Mikko:* Prosessioikeus. Alma Talent -verkkokirja, s. 403–495. (Päivitetty 18.6.2021).

Ljungman, Seve: Om skada och olägenhet från grannfastighet. Ett bidrag till läran om immissionernas rättsliga behandling. Almqvist & Wiksell 1943.

Länsineva, Pekka: Perusoikeusjärjestelmä ja kaivoslain uudistaminen. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIX:2006, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2006, s. 97–150.

*Länsineva, Pekk*a: Omaisuudensuoja. Teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeudet. Alma Talent verkkokirjahylly. (Päivitetty 23.4.2010).

Löfstedt, Clas: Elinkeinomenetysten sekä eräiden immissiohaittojen arviointisovellutukset. Teoksessa Insinöörijärjestöjen koulutuskeskus: Kiinteistöarvioinnin menetelmät. Julkaisu 87–78. Helsinki 1979.

Maanmittauslaitos: Virkistyskäytön arviointi (VIRKA). Virka-projektin loppuraportti. Maanmittauslaitoksen kehittämiskeskus 31.12.2003. (*MML* 2003).

Malin, Kimmo: Toimitusprosessin rajapinnat. Tutkimus kiinteistöoikeuden prosessijärjestelmästä toimitusprosessin näkökulmasta. Joensuu 2022.

Mielityinen, Sampo: Vahingonkorvausoikeuden periaatteet. Helsinki 2006.

Mikkola, Simo: Täyden korvauksen periaatteen toteutuminen lunastustilanteissa. Kiinteistöopin ja taloustieteen julkaisuja A 35. Espoo 2003.

Myhrberg, Olavi: Arviointimenetelmät. Teoksessa Suomen kiinteistöarviointiyhdistys ry: Kiinteistöjen arviointikäsikirja. Helsinki 1991. (*Myhrberg* 1991a).

Myhrberg, Olavi: Haja-asutusrakennuspaikkojen arviointi. Teoksessa Suomen kiinteistöarviointiyhdistys ry: Kiinteistöjen arviointikäsikirja. Helsinki 1991. (*Myhrberg* 1991b).

Myhrberg, Olavi: Ympäristövaikutukset ja kiinteistön arvo. Maanmittaus nro 2/1994, s. 61–68.

Myöhänen, Sami: Aineellisesta prosessinjohdosta hallintoprosessissa. Edilex 2023/24. [https://www.edilex.fi/artikkelit/31308] (25.9.2023).

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Porvoo 2003.

Mäenpää, Olli: Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent Oy verkkokirjahylly 2017.

Määttä, Tapio: Maanomistusoikeus. Tutkimus oikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 220. Helsinki 1999.

Määttä, Tapio: Ympäristöoikeuden monitieteisyyden haaste: oikeustieteen kolmannen tehtävän hahmottelua, Lakimies 6/2004 s. 1097–1107.

Määttä, Tapio: Säädösten välisiä suhteita määrittävät linkkisäännökset vahingonkorvausoikeudessa ja lunastuslainsäädännössä. Teoksessa: Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita. Juhlakirja Jarno Tepora 60 vuotta. (Toim.) Hakkola, Esa – Kaisto, Janne – Koulu, Risto. Helsinki 2007, s. 323–355.

Määttä, Tapio: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Toim. Miettinen, Tarmo. Edilex 2015/45, Edita Publishing Oy, Helsinki 2015, s. 135–222.

Niemivuo, Matti – Keravuori-Rusanen, Marietta – Kuusikko, Kirsi: Hallintolaki. Juva 2010.

Ojanen, Ilmari: Maapakettilait. Helsinki 1978.

Ovaskainen, Ville – Horne, Paula – Pouta, Eija – Sievänen, Tuija: Luonnon virkistyskäytön taloudellinen arvo ja taloudelliset vaikutukset. Metsätieteen aikakauskirja 1/2002, s. 59–65. (*Ovaskainen ym.*).

Peltola, Jouko: Arvioinnin tarve, kohteet ja suorittaminen. Teoksessa Insinöörijärjestöjen koulutuskeskus: Kiinteistöarvioinnin menetelmät. Julkaisu 87–78. Helsinki 1979.

Peltomaa, Hannu: Lunastushankkeiden aiheuttamien maisemamuutosten korvattavuudesta. Maanmittaus 1–2/1997, s. 71–80.

Peltomaa, Hannu: Tieliikenteen immissiot. Tieliikenteen immissiot ja kiinteistön arvonmuutos. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisu A21. Espoo 1999.

Peltomaa, Hannu: Lunastusyrityksestä aiheutuva kiinteistön arvon alentuminen ja sen korvattavuus. Helsinki 2001. (*Peltomaa* 2001a).

Peltomaa, Hannu: Ympäristövahinkolainsäädännön soveltamisesta – Ympäristönsuojelulaki ja vesistön pilaantumisen korvaaminen. Edilex 2001. (*Peltomaa* 2001b).

Pietilä, Jorma: Vesioikeus. Vammala 1973.

Pölönen, Ismo – Halinen, Arja: Harmonisointia ilman koherenssia – kaivoslain toimivuus kaivos- ja ympäristölupamenettelyjen suhteiden näkökulmasta. Edilex 2017/31. Referee-artikkeli. Julkaistu 9.8.2017 [www.edilex.fi/artikkelit/17855.pdf] (15.7.2023).

Pölönen, Ismo – Perho, Juha: YVA-oikeus - uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely. Edita 2018.

Rahkila, Pekka – Carlson, Eero – Hiironen, Juhana: Maisemahaitoista ja niiden käsittelystä maanmittaustoimituksissa. Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 99. Helsinki 2006.

Salila, Jari: Korvausjärjestelmä. Teoksessa *Kuusiniemi, Kari (toim.) – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Seppälä, Mika – Siitari, Eija*: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Edita 2015. (*Salila 2015a).*

Salila, Jari: Rikosoikeudellinen vastuu. Teoksessa *Kuusiniemi, Kari (toim.) – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Seppälä, Mika – Siitari, Eija*: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Edita 2015. (*Salila 2015b).*

Saranpää, Timo: Siviiliprosessuaalista termistöä. Teoksessa *Kuuliala, Matti – Linna, Tuula – Saranpää, Timo*: Siviiliprosessi I. Helsinki 2022. (*Saranpää 2022a).*

Saranpää, Timo: Keskeiset siviiliprosessuaaliset periaatteet. Teoksessa *Kuuliala, Matti – Linna, Tuula – Saranpää, Timo*: Siviiliprosessi I. Helsinki 2022. (*Saranpää 2022b).*

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Helsinki 2011.

Seppälä, Mika: Lupamenettely. Teoksessa *Kuusiniemi, Kari (toim.) – Leinonen, Jukka – Marttinen, Kari – Salila, Jari – Seppälä, Mika – Siitari, Eija*: Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Edita 2015.

Stavang, Endre: Økonomisk tap som vilkår for et erstatningskrav. Tidsskrift for Erstatningsrett. Volume 1, nro. 4, 6.12.2004.

Ståhlberg, Pauli – Karhu, Juha: Suomen vahingonkorvausoikeus. 6. uud. painos. Helsinki 2013.

Suomen Kiinteistöarviointiyhdistys ry: Kansainväliset arviointistandardit. Voimassa 31.1.2022 alkaen. (*SKAY* 2022).

Suvantola, Leila: Rikoshyödyn suhde vahingonkorvaukseen. Teoksessa *Koskela, Tarja* (toim.) – *Suvantola, Leila* (toim.) – *Huhtala, Sami – Kankaanranta, Terhi – Koppanen, Kari – Laakso, Tero – Lindqvist, Riku – Nummela, Heidi – Sahramäki, Iina – Syväranta, Jari*: Ympäristörikokset. Helsinki 2023.

Svartström, Kenneth: Riita-asian vireilläolovaikutus (Lis pendens) Bryssel I -asetuksen mukaan. Defensor Legis 2/2015, s. 296–313. [https://www.edilex.fi/defensor_legis/151610008.pdf] (15.7.2023).

Sveriges geologiska undersökning: Vägledning för prövning av gruvverksamhet. Dnr 311–1808/2014. SGU-rapport 2016:23, 2016-12-21). (*SGU* 2016).

Sverige regeringskansliet: Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Delbetänkande av Utredningen om expropriationsersättning, *Statens offentliga utredningar* SOU 2007:2. (*SOU* 2007).

Sverige regeringskansliet: Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. Slutbetänkande av Utredningen om expropriationsersättning, *Statens offentliga utredningar* SOU 2008:99. (*SOU* 2008).

Sverige regeringskansliet: Sveriges mineralstrategi. Näringsdepartementet N2013.02.

Talas, Onni: Suomen pakkolunastuslainsäädäntö I. Helsinki 1924.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi, Vantaa 2003.

Turpeinen, Aino: Maankäytön rajoituksista. Teoksessa Suomen kiinteistöarviointiyhdistys ry: Kiinteistöjen arviointikäsikirja. Helsinki 1991.

Työ- ja elinkeinoministeriö: Kaivostoiminnan ohjaavan lainsäädännön toimivuuden arviointi. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Yritykset. 2019:44. Helsinki 2019. (*TEM* 2019)

Ungern, Henrik: Täyden korvauksen periaate maankäytön rajoitusten korvaamisessa. Osa 1. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT raportteja ja artikkeleita N:o 156. Helsinki 1998.

Ungern, Henrik: Täyden korvauksen periaate maankäytön rajoitusten korvaamisessa. Osa 2. Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT raportteja N:o 162. Helsinki 1999.

Vesa, Petri: Ympäristöllisiin lupapäätöksiin liittyvät aloittamisluvat. Ympäristöjuridiikka 3/2017 s. 45–72. [https://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/180460003.pdf] (20.7.2023).

Vihervuori, Pekka: Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan. Vammala 1976.

Vihervuori, Pekka: Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 153. Vammala 1981.

Vihervuori, Pekka: Maa-ainesten ottaminen ja suojelu. Helsinki 1989.

Vihervuori, Pekka: Ympäristövahinkolainsäädäntö. Teoksessa *Kuusiniemi, Kari – Majamaa, Vesa – Vihervuori Pekka*: Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja. Juva 1998.

Vihervuori, Pekka: Vesitaloushankkeet. Teoksessa *Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pek-*

ka – Kumpula, Anne – Ekroos, Ari: Ympäristöoikeuden pääpiirteet. Helsinki 2010.

Vihervuori, Pekka: Vesioikeudellisten menettelynormistojen rakennemuutoksia ja kehityskaaria. Ympäristöjuridiikka 1/2016, s. 10–28. [www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/165000002.pdf] (10.2.2023).

Viitanen, Kauko: Tutkimus immissiohaitoista ja niiden korvaamisesta. Helsinki 1979.

Viljanen, Mika: Vahingonkorvauksen määrä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-Sarja n:o 287. Vammala 2008.

Virtanen, Pekka V.: Kiinteistöarvioinnin perusteet. Espoo 1990.

Virtanen, Pekka V.: Hinnanmuodostusmekanismi. Teoksessa: *Suomen kiinteistöarviointiyhdistys ry – Rakennustieto Oy*: Kiinteistöjen arviointikäsikirja. Helsinki 1991.

Virtanen, Pertti: Vahingonkorvausoikeus. Laki ja käytännöt. Porvoo 2011.

Välisalmi, Paavo: Käyttöoikeusalueiden arviointisovellutukset. Teoksessa: *Insinöörijärjestöjen koulutuskeskus*: Kiinteistöarvioinnin menetelmät. Julkaisu 87–78. Helsinki 1979.

Wallgren, Matias: Korvauskysymykset vesiasioissa vahingonkärsijän näkökulmasta. Edilex 9.2.2001. [www.edilex.fi/artikkelit/55.pdf] (19.11.2022).

Wiiala, Arvid: Pakkolunastus- ja tilikorvaukset. Maanjaon arvioimisoppi II. Vammala 1966.

Wiiala, Arvid: Kiinteistömenetysten korvausteoria. Teoksessa Insinöörijärjestöjen koulutuskeskus: Vahinkojen arvioiminen pakkolunastus, tiekorvaukset, vesihankkeista aiheutuvat korvaukset osa I. Julkaisu 12–68. Helsinki 1968.

Zitting, Simo: Omistusongelmasta yksityisen maanhaltijan ja kruunun välisessä suhteessa. Teoksessa *Laaksonen, Kalevi* (toim.): Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen, 1929–18/9–1999. Helsinki 1999.

Zitting, Simo – Rautiala, Martti: Esineoikeuden oppikirja. Vammala 1976.

Virallislähteet

HE 179/1975 II vp: Hallituksen esitys eduskunnalle lunastuslainsäädännön uudistamisesta.

HE 88/1980 vp: Hallituksen esitys soranottolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 165/1992 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 240/1997 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisistä teistä annetun lain muuttamisesta.

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 167/2003 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahingonkorvauslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 17/2004 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle maantielaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 277/2009 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 214/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 43/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden ympäristöä koskevien hallinto-asioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.
HE 126/2022 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamisesta.
LaVM 10/1994 vp: Lakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 165/1992 vp.
Valtioneuvoston päätös melutason ohjearvoista 993/1992.

Internetlähteet

Bergsstaten: Lagstifning. [www.sgu.se/bergsstaten/lagstiftning/fran-undersokningstillstand-till-gruva/] (päivitetty 6.5.2022, viitattu 9.11.2022).
Metsähallitus: Tiedote 26.6.2023. [https://www.metsa.fi/tiedotteet/metsahallitus-edistaa-tasa-arvoa-jokamiehenoikeudet-ovat-nyt-jokaisenoikeudet/] (30.6.2023).
Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes): Tilastotietoja vuoriteollisuudesta 2021. [https://tukes.fi/documents/5470659/6373016/Tilastotietoja+vuoriteollisuudesta+2021.pdf/69f56696-f742-4ed4-c0a0-95f153dfbeec/Tilastotietoja+vuoriteollisuudesta+2021.pdf?t=1648131561359] (15.10.2022) (*Tukes* 2021).

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus:

– KHO 2005:70
– KHO 2006:59

Korkein oikeus:

– KKO 1983-II-71
– KKO 1992:127
– KKO 2004:87

Kainuun käräjäoikeus:

– Tuomio 22/58 asiassa L15/5002, annettu 18.2.2022.
– Tuomio 22/61 asiassa L15/5024, annettu 18.2.2022.
– Tuomio 22/62 asiassa L15/5044, annettu 18.2.2022.
– Tuomio 22/63 asiassa L15/5089, annettu 18.2.2022.
– Tuomio 22/66 asiassa L15/5015, annettu 18.2.2022.
– Tuomio 22/70, annettu 18.2.2022.

Lapin käräjäoikeus/maaoikeus: Tuomio asiassa M09/2003598, annettu 13.9.2010. (*Lapin KO* 2010).
Mikkelin käräjäoikeus/maaoikeus: Tuomio asiassa 00/062, annettu 30.8.2001. (*Mikkelin KO* 2001).
Turun käräjäoikeus/maaoikeus: Tuomio asiassa M05/627, annettu 7.11.2005. (*Turun KO* 2005).

Lupapäätökset

Itä-Suomen aluehallintovirasto:

– ISAVI/86/04.08/2011, annettu 8.2.2013
– ISAVI/1194/2015, annettu 25.8.2016

Itä-Suomen ympäristölupavirasto:

– ISY-2005-Y-244, annettu 7.2.2007
– ISY-2006-Y-236, annettu 19.12.2007

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto:

– PSAVI/100/04.08/2011, annettu 26.6.2013
– PSAVI/58/04.08/2011, annettu 30.4.2014
– PSAVI/2960/2014, annettu 24.4.2015
– PSAVI/2744/2017, annettu 17.4.2019
– PSAVI/50/04.08/2013 ja PSAVI/2014/2015, annettu yhdessä 5.3.2020
– PSAVI/2467/2018, annettu 28.5.2021
– PSAVI/2461/2017, annettu 20.6.2022

Pohjois-Suomen ympäristölupavirasto:

– PSY-2006-Y-47, annettu 29.3.2007
– PSY-2003-Y-175, annettu 18.1.2008

Kaivostoimitusratkaisut

Maanmittauslaitos:

– Kaivospiiritoimitus (ark. Pyhäjärvi ark. 7–V–5), pöytäkirja 29.7.1959.
– Kaivospiiritoimitus 2000–676761 (ark. Lappeenranta 405:2002:19), pöytäkirja 12.10.2000.
– Kaivospiiritoimitus 2001–830403 (MMLm/1449/33/2005), pöytäkirja 15.11.2002.
– Kaivospiiritoimitus 2003–868032 (ark. Juuka 176:2003:51), pöytäkirja 15.8.2003.
– Kaivospiiritoimitus 2004–113494 (MMLm/10847/33/2005), pöytäkirja 26.10.2004.
– Kaivospiiritoimitus 2006–208432 (MMLm/23321/33/2006), pöytäkirja 29.1.2007.
– Kaivospiiritoimitus 2006–507588 (MMLm/22776/33/2006), pöytäkirja 18.12.2007.
– Kaivospiiritoimitus 2008–280893 (MMLm/13427/33/2008), pöytäkirja 30.7.2009 korvausliitteineen.
– Kaivospiiritoimitus 2008–289393 (MMLm/19875/33/2008), pöytäkirja 15.4.2009.
– Kaivospiiritoimitus 2011–384183 (MMLm/8594/33/2011), pöytäkirja 17.10.2011.
– Kaivospiiritoimitus 2013–445427 (MMLm/6614/33/2013), pöytäkirja 28.11.2013.
– Kaivospiiritoimitus 2014–471823 (MMLm/5404/33/2014), pöytäkirja 26.9.2014.
– Kaivostoimitus 2019–601926 (MMLm/4965/33/2019), pöytäkirja 29.10.2019.

LYHENTEET

alav.	alaviite
ark.	arkistotunnus
AVI	aluehallintovirasto
dnro	diaarinumero
he	hallituksen esitys
KaivosL	kaivoslaki 621/2011
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
klo	kello
KML	kiinteistönmuodostamislaki 554/1995
kpl	kappale
LunL, lunastuslaki	laki kiinteän omaisuuden ja erityisen oikeuden lunastuksesta 603/1977
maantielaki	laki liikennejärjestelmästä ja maanteistä 503/2005
MAL	maa-aineslaki 555/1981
MML	Maanmittauslaitos
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
NaapL, naapuruussuhdelaki	laki eräistä naapuruussuhteista 26/1920
nro	numero
OK	oikeudenkäymiskaari 4/1734
PL	perustuslaki 731/1999
SGU	Sveriges geologiska undersökning
SOU	Statens offentliga utredningar
tukes	turvallisuus- ja kemikaalivirasto
VahL	vahingonkorvauslaki 412/1974
VanhL	laki velan vanhentumisesta 728/2003
VL	vesilaki 587/2011
vp	valtiopäivät
YSL	ympäristönsuojelulaki 527/2014
YVA	ympäristövaikutusten arviointi
YVAL	laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 252/2017
YVL, ympäristövahinkolaki	ympäristövahinkojen korvaamisesta annettu laki 737/1994

Heikki Salonen

ÄÄNIMAISEMA SUOMEN YVA-LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ JA -KÄYTÄNNÖSSÄ

Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XVI 2023, s. 312–389

Äänimaisema Suomen YVA-lainsäädännössä ja -käytännössä

Consideration of Soundscape in Finnish EIA legislation and -practice

Asiasanat: Äänimaisema, YVA, melu, ympäristövaikutukset, sosiaaliset vaikutukset
Soundscape, EIA, noise, environmental impacts, social impacts

TIIVISTELMÄ

Äänimaisema on visuaalisen maiseman tapaan osa elinympäristöämme, vaikuttaen elinympäristön viihtyvyyteen, terveellisyyteen, virkistyskäyttöön ja toisaalta elinkeinoihin, kuten luonnonarvoihin perustuvaan matkailuun. Äänimaiseman tuottamia hyötyjä voidaan kuvata psykologisiksi ja kulttuurisiksi ekosysteemipalveluiksi. Näkökulmaltaan äänimaisema-ajattelu eroaa perinteisemmästä meluntorjunnasta siinä, että äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten arviointia ei rajata ennakolta lainsäädännöllisesti tai menetelmällisesti vain meluun, vaan äänimaisemasta tunnistetaan hiljaisuuden sekä luonnonrauhan positiiviset arvot, sekä niiden menettämisen kielteiset vaikutukset. Vaikka Suomen lainsäädäntö ei sisällä äänimaisemaa käsitteenä, siihen kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia voidaan kuitenkin tunnistaa myös meluntorjunnan kautta.

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annettu laki (252/2017; YVAL) yhdessä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen (277/2017, YVAA) kanssa edellyttää äänimaiseman huomioimista YVA-menettelyssä ympäristövaikutusten arviointiohjelmassa ja -selostuksessa. Äänimaisema on ymmärrettävä YVA-menettelyssä laajasti aina positiivisesta äänimaisemasta kielteiseen. Tutkimuksen empiiristen tulosten perusteella äänimaisema ei ole käsitteenä vakiintunut YVA-käytännössä ja toisaalta epäsuorasti muiden vaikutusten kautta tarkasteltuina äänimaisemavaikutukset on huomioitu tuulivoimahankkeiden YVA-käytännössä tyypillisesti vaillinaisesti YVA-lainsäädännön äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten arvioinnille asettamiin edellytyksiin nähden.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO ... 315

2 ÄÄNIMAISEMA KÄSITTEENÄ ... 317
2.1 Käsiteanalyysi menetelmänä ... 317
2.2 Äänimaiseman monitieteinen käsiteanalyysi ... 320
2.3 Äänimaisema oikeudellisena käsitteenä ... 328
2.4 Yhteenveto käsiteanalyysin tuloksista ... 333

3 ÄÄNIMAISEMA YVA-LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ ... 334
3.1 Äänimaisema ympäristövaikutusten arviointiohjelmassa ... 334
3.2 Äänimaisema ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa ... 336
3.2.1 Vaikutusalueen ympäristön nykytilan kuvaus ... 336
3.2.2 Todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset äänimaiseman näkökulmasta ... 337
3.2.3 Merkittävyysarviointi ... 340
3.3 Ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyyden ja laadun varmistaminen ... 342

4 KVANTITATIIVINEN TUTKIMUS ... 344
4.1 Kvantitatiiviset aineistot ja menetelmät ... 344
4.2 Kvantitatiivinen analyysi ... 345
4.3 Kvantitatiiviset tulokset ... 346

5 KVALITATIIVINEN TUTKIMUS ... 349
5.1 Kvalitatiivinen aineisto ... 349
5.2 Kvalitatiivinen analyysi ... 352
5.3 Kvalitatiiviset tulokset ... 355
5.3.1 Asukaskyselyt ... 355
5.3.2 ’Meluvaikutukset’ ... 357
5.3.3 ’Sosiaaliset vaikutukset’ ... 359
5.3.4 Yhteisvaikutukset ... 365
5.3.5 Haittojen minimointi ja vähentäminen ... 366
5.3.6 Yhteysviranomaisen YVA-ohjelmista antamat lausunnot ... 368
5.3.7 Yhteysviranomaisen perustellut päätelmät ... 370

6 YHTEENVETOA JA PÄÄTELMIÄ ... 374

LÄHTEET ... 378

LYHENTEET ... 389

1 JOHDANTO*

Hiljaisten alueiden arvostuksesta huolimatta melu sen haitallisine vaikutuksineen levittäytyy alati laajemmalle heikentäen samalla elinympäristömme äänimaisemaa.[1] Kysymys ei ole ainoastaan neitseellisten luonnonrauha-alueiden äänimaisemaan kohdistuvista vaikutuksista, vaan myös asumisviihtyvyyden kannalta keskeisestä lähiluonnosta ja -ympäristöstä.[2] Äänimaisema on olennainen, joskin visuaaliseen maisemaan verrattuna heikosti tunnistettu osa koettua ympäristöä, vaikuttaen ympäristön kokemiseen, viihtyvyyteen ja terveellisyyteen.[3] Meluntorjunta kuuluu instrumentteihin, joilla äänimaisemaan voidaan vaikuttaa, mutta se ei yksin ratkaise kaikkia ääniympäristöön liittyviä haasteita, jotka voivat syntyä myös verrattain matalista äänenpainetasoista.[4] Äänimaisemaan kohdistuvia vaikutuksia arvioitaessa kielteisten meluvaikutusten ohella on tunnistettava äänimaiseman positiiviset arvot.[5] Kyse on tältä osin melusääntelyssä ja alueidenkäytön suunnittelussa vallitsevaan paradigmaan nähden taustalle jääneen näkökulman korostamisesta, jolloin kielteisen ääniympäristön haitallisuuden lisäksi tunnistettaisiin myös positiivisen äänimaiseman hyödyt sekä selkeämmin äänimaisemaan yhteydessä olevat sosiaaliset vaikutukset.[6]

Artikkelin ongelmanasettelun kannalta keskeinen lähtökohta on se, ettei äänimaisema sisälly ympäristölainsäädäntöömme käsitteenä. Äänimaiseman laatuun voidaan kuitenkin tosiasiallisesti vaikuttaa sektori- ja lupalakien sääntelyllä sekä ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä (YVA) ja toisaalta alueiden käytön suunnittelulla. Näistä erityisesti YVA-menettely on keskeisessä asemassa suurten ympäristönkäyttöhankkeiden äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten tunnistamisessa ja suunnittelussa, mihin perustuen tutkimus on rajattu oikeudelliselta näkökulmaltaan ensisijaisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn.

---

* Kiitän artikkelia arvioineita refereitä heidän syvällisestä perehtymisestään sekä arvokkaista kommenteistaan artikkelin kehittämiseksi.

1 *Goines – Hagler* 2007, s. 287; *WHO* 2018, s. 4.

2 Ks. *Jääskeläinen* 2022, s. 52.

3 *Banverket* ym. 2002, s. 9; *Dumyahn – Pijanowski* 2011, s. 1328. Toisaalta Yhdysvalloissa sekä äänimaisemaa koskevan tutkimuksen että suojelun perinteet ovat pitkät. Suomessa äänimaisema on käsitteenä näkynyt erityisesti hiljaisten alueiden määrityksissä ja luokitteluissa, ks. esim. *Karvinen – Savola* 2004; *Jäntti* 2013.

4 Ks. esim. *Hiramatsu* 2013, s. 128–129.

5 *Shepherd ym.* 2013, s. 1286; *Pouikli* 2019, s. 9; *Xu – Wu* 2021, s. 1; *Chen ym.* 2022, s. 1.

6 Yhdysvalloissa äänimaisema tunnistetaan yhtenä kansallispuistojen ’resursseista’. *National Park Service – U.S Department of Interior* 2006, s. 36–37 ja 56. Maassamme puolestaan esimerkiksi *Saastamoinen (*1996, s. 29) esitti jo 1990-luvulla, että hiljaisuus ja luonnon auditiivinen ympäristö tulisi huomioida maassamme vahvemmin luonnon resurssina visuaalisen maiseman, tilan ja rauhan rinnalla sekä edelleen osana näiden hoitoa.

Artikkelissa vastataan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Mikä äänimaiseman käsitesisältö ja merkitys on monitieteisen käsiteanalyysin perusteella?
2. Mikä äänimaiseman asema on YVA-lainsäädännössä?
3. Miten äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset on huomioitu YVA-käytännössä?

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan pääjaksossa 2 monitieteisellä käsiteanalyysilla.[7] Siinä missä lainopilla tulkitaan säädösten käsitteitä ja systematisoidaan näitä helpommin ymmärrettävään järjestykseen, voidaan käsiteanalyysilla systematisoida käsitteiden välisiä yhteyksiä sekä niiden merkityssisältöjä oikeustieteen ulkopuolella. Ympäristöoikeudellisen sääntelyn omatessa luonnontieteellisen taustan ja lukuisten säännösten olennaisen monitieteisen ulottuvuuden, edellyttää tällaisten normien soveltaminen tarkastelun laventamista myös ei-oikeudellisiin aineistoihin.[8] Äänimaiseman käsitesisällön tarkastelun osalta järjestys kääntyy tyypilliseen normatiivisten linkkien kautta tapahtuvaan ei-oikeudellisten aineistojen soveltamiseen nähden ympäri siten, että lähtökohtana on äänimaiseman ei-oikeudellinen käsite, jota analysoidaan käsiteanalyysin ja tätä seuraavan äänimaiseman lähikäsitteiden lainopillisen analyysin kautta. Vasta käsitteen merkityssisällön muodostaminen sekä sen oikeudellisten ja ei-oikeudellisten lähikäsitteiden systematisointi mahdollistaa äänimaisemana tunnetun ilmiön lainopillisen tarkastelun YVA-lainsäädännön kontekstissa.

Tutkimuskysymykseen 2. vastataan pääjaksossa 3 tutkimalla lainopillisesti, että *tuleeko äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset ottaa huomioon YVA-lainsäädännön perusteella* ympäristövaikutusten arviointiohjelmassa ja -selostuksessa sekä yhteysviranomaisen arviointiohjelmasta annetussa lausunnossa ja perustellussa päätelmässä. Toisaalta kyseisessä pääjaksossa myös tutkitaan, että voivatko äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset tulla huomioiduiksi YVA-menettelyssä välillisesti joko sen lähikäsitteiden kuten melun, tai muutoin välillisesti muiden arvioitavien vaikutusten kautta. *Ympäristövaikutuksella* tarkoitetaan YVAL 2 §:n 1 kohdan (18.6.2021/556) mukaan hankkeen aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella, jotka

---

7 Tässä artikkelissa monitieteellisellä kirjallisuudella viittaan akustiikan kirjallisuuteen, mutta myös maantieteiden, terveystieteiden, psykologian ja sosiaalitieteiden alojen kirjallisuuteen.

8 *Kumpula* 2006, s. 97–99. Ks. myös esim. *Tikkasen – Yli-Hemmingin* (2022, s. 1290–1303) tarkastelu ja esimerkit oikeustieteen ulkopuolelle laajenevien käsitteiden tulkinnasta. Toisaalla *Laakso* (2006, s. 615) on kuvannut ekologisen tiedon välittymistä oikeusharkinnassa huomioitavaksi säännösten normatiivisten linkkien kautta, jolloin nämä joustavat oikeusnormit toimivat linkkeinä ekologisen tiedon ja oikeuden välillä.

voivat säännöksen a alakohdan mukaan kohdistua väestöön sekä ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Tältä osin keskeistä on tarkastella todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten käsitteen sisältöä ja sen sisältämää *merkittävyyskynnystä*.

Tutkimuskysymykseen 3 vastataan empiirisin menetelmin pääjaksoissa 4 ja 5 siten, että ensin mainitussa empiirinen analyysi perustuu kvantitatiivisten ja jälkimmäisen kvalitatiivisten menetelmien soveltamiseen. Kvantitatiivisena analyysimenetelmänä käytetään kvalitatiivisen aineiston kvantitatiivista sisällönerittelyä ja kvalitatiivisena analyysimenetelmänä teema-analyysia. Empirian kautta konkretisoidaan äänimaiseman asemaa ympäristövaikutusten arviointiohjelmissa ja -selostuksissa, sekä yhteysviranomaisen arviointiohjelmista antamissa lausunnoissa ja arviointiselostuksista antamissa perustelluissa päätelmissä. Lopuksi artikkelin pääjaksossa 6 tutkimuskysymysten 2 ja 3 tuloksia vertailemalla arvioidaan äänimaiseman asemaa YVA-käytännössä suhteessa äänimaiseman huomioimiselle säädettyihin vaatimuksiin.

Tutkimuksessa äänimaiseman tarkastelu YVA-lainsäädännössä kohdistetaan YVA-ohjelmiin sekä -selostuksiin, ja yhteysviranomaisen näitä koskeviin lausuntoihin sekä perusteltuihin päätelmiin. Siten ulkopuolelle rajataan äänimaiseman merkitys YVA-menettelyn muissa vaiheissa sekä toisaalta YVA-menettelyä seuraavissa jatkosuunnittelu-, kaavoitus- tai lupamenettelyvaiheissa, jotka muodostavat omat kokonaisuutensa niin oikeudelliselta kuin empiirisen arvioinnin osalta. Tutkimuksen näkökulma äänimaisemaan on ensisijaisesti antroposentrinen, jolloin tutkimuksessa lähinnä sivutaan äänimaiseman yhteyttä eläimiin ihmiskeskeisestä näkökulmasta.

2 ÄÄNIMAISEMA KÄSITTEENÄ

2.1 Käsiteanalyysi menetelmänä

Käsiteanalyysi on joustava metodi, jolla voidaan jäsentää, täsmentää ja täydentää analysoitavaan käsitteeseen liittyvää jo olemassa olevaa tietoa, tunnistaa käsitteeseen liittyviä merkityksiä tai luoda käsitteille operationaalisia määritelmiä.[9] Laajimman tulkinnan mukaan käsiteanalyysina pidetään kaikkea käsitteisiin liittyvän tiedon keräämistä.[10] Menetelmää voidaan myös soveltaa käsitejärjestelmiä systematisoivin tavoittein. Käsitteen muodollisen analyysin lisäksi

[9] *Suonuuti* 1999, s. 29; *Puusa* 2008, s. 36–39. Ks. laajemmin *Nuopponen* 2009.
[10] *Kipper* 2012, s. 9.

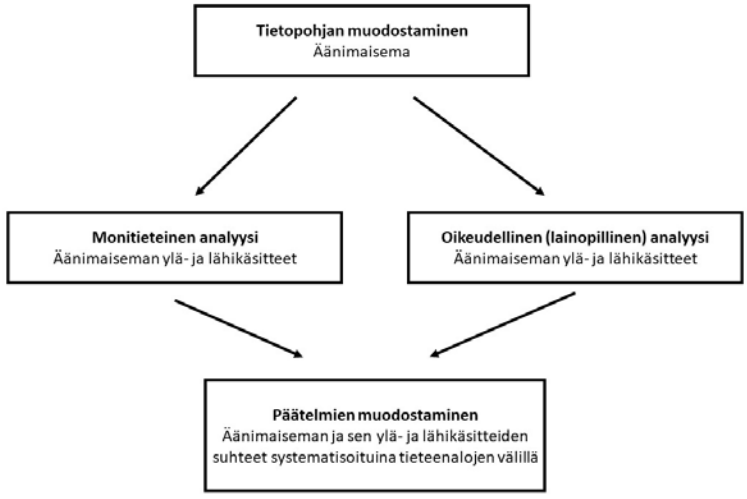
Wilsonin mukaan on kiinnitettävä huomiota käsitteen kuvaaman ilmiön merkityksen ja arvon analysoimiseen.[11] Monipuolisuudesta ja väljästä määritelmästä huolimatta käsiteanalyysi sisältää perinteisesti ainakin kaksi elementtiä, jotka ovat aikaisemman analysoitavaa käsitettä koskevan tutkimuskirjallisuuden sekä olemassa olevien käsitemääritelmien tarkastelu.[12]

Tässä tutkimuksessa käsiteanalyysia sovelletaan äänimaisemakäsitteen jäsentämiseen sekä siihen käsitteenä ja ilmiönä liittyvien merkityssisältöjen sekä vaikutusten avaamiseen. Lisäksi käsiteanalyysin kautta systematisoidaan äänimaiseman ja sen lähikäsitteiden välisiä suhteita. Analyysimenetelmä perustuu *Näsin käsiteanalyysiprosessin mallin* soveltamiseen tutkimuksen ominaispiirteet ja tavoitteet huomioiden.[13] Näsin perinteisessä käsiteanalyysimallissa analyysi aloitetaan tietopohjan muodostamisella, joka tässä tutkimuksessa tarkoittaa äänimaisemaa koskevan monitieteisen kirjallisuuden kokoamista. Toinen ja kolmas vaihe sisältävät ulkoisen ja sisäisen analyysin, joista ensin mainitussa selvitetään ja systematisoidaan äänimaisemaan liittyvät lähi- ja yläkäsitteet, joihin tässä tutkimuksessa lukeutuvat erityisesti ääniympäristö, melu ja hiljaisuus sekä osaltaan myös äänimaiseman laatuun viittaavat adjektiivit, kuten hyvä- tai huonolaatuinen äänimaisema. Huomiota kiinnitetään myös äänimaisemana tunnetun ilmiön sekä melun tutkimusmenetelmiin, jotka osaltaan kuvastavat käsitteitä ja niiden kuvaamia ilmiöitä. Sisäisen analyysin vaiheessa tunnistetut käsitteet puretaan osiin niitä eritellen ja arvioiden samalla erilaisia tunnistettuihin käsitteisiin liittyviä tulkintoja. Toinen ja kolmas vaihe ovat kiinteästi yhteydessä toisiinsa, kuten kuvasta 1. käy ilmi. Lopuksi Näsin mallissa käsitteistä muodostetaan päätelmiä sekä tapauskohtaisesti myös muotoillaan tai luodaan uusia käsitteitä.[14]

Tässä tutkimuksessa Näsin mallia mukautetaan kahdella keskeisellä tavalla. Ensinnäkään käsiteanalyysin toteuttamisen tarkoituksena ei ole uusien käsitteiden tai käsitesisältöjen tuottaminen ja toiseksi oikeudellisten käsitteiden analyysi toteutetaan lainopin kautta. Tällöin toteutettu analyysi poikkeaa Näsin analyysimallista siinä, että äänimaiseman ja sen lähikäsitteiden monitieteisen ulkoisen ja sisäisen analyysivaiheen jälkeen analysoidaan oikeustieteellisiä lähikäsitteitä lainopillisesti. Lopuksi päätelmät muodostetaan peilaamalla ja systematisoimalla analysoitujen oikeudellisten ja ei-oikeudellisten käsitteiden merkityssisältöjä sekä käsitteiden kuvaamia ilmiöitä.

---

11 *Wilson* 1963, s. 23.
12 *Puusa* 2008, s. 39.
13 Ks. *Näsi* 1980.
14 *Näsi* 1980, s. 13.



Kuva 1. Näsin käsiteanalyysimalli (1980) mukailtuna tutkimuksen erityispiirteiden lähtökohdista. Erityispiirteillä viittaan lähtökohdiltaan oikeudellisiin ja ei-oikeudellisiin käsitteisiin sekä toisaalta tavoitteisiin ymmärtää äänimaiseman käsitesisältö oikeudellisesta näkökulmasta sen käsitesisällön muuttamisen tai uusien käsitteiden tuottamisen sijaan.

Artikkelin seuraava jakso 2.2 perustuu äänimaisemaa koskevan tietopohjan rakentamiseen ja käsitteen oikeustieteen ulkopuolisten ylä- ja lähikäsitteiden analysointiin. Tämän jälkeen jaksossa 2.3 äänimaisemaa ja sen oikeudellisia ylä- ja lähikäsitteitä tarkastellaan lainopin kautta YVA-lainsäädännössä sekä äänimaiseman ja sen lähikäsitteiden kannalta keskeisissä ympäristövaikutusten arviointiin liittyvissä muissa säädöksissä. Lopuksi päätelmät yhdistetään jaksossa 2.4 tavoittelematta kuitenkaan uusien käsitteiden muotoilua tai vallitsevien muokkaamista, vaan oikeuden sisä- ja ulkopuolisten käsitteiden systematisointia toisiinsa nähden sekä ilmiöitä koskevan ymmärryksen tuottamista artikkelin seuraavien pääjaksojen perustaksi.[15]

[15] Kyseistä lähestymiskulmaa voidaan kuvata käsiteanalyysin toteuttamiseksi käsitteiden tasosta lähtien, jolloin keskiössä on käsitteen sisällön muovaamisen sijaan alan vallalla olevien käsiterakenteiden esittäminen sekä niiden selventäminen. Ks. *Nuopponen* 2003, s. 18–19.

2.2 Äänimaiseman monitieteinen käsiteanalyysi

Äänimaiseman ohella keskeisiä oikeuden ulkopuolisia akustista ympäristöä kuvaavia käsitteitä ovat äänimaiseman lähikäsitteet ääniympäristö ja melu. Melu voidaan yksinkertaisesti määritellä *ei-toivotuksi ääneksi*,[16] joka *Ampujan* määritelmän mukaan voidaan kokea myös epämiellyttäväksi tai häiritseväksi, tai muutoin hyvinvoinnille haitalliseksi.[17] Melun arvioinnin ja todentamisen tekee kuitenkin haastavaksi sen kulttuurisidonnaisuus[18] ja subjektiivisuus[19] sekä tapauskohtaisuus, eli melun kokemisen sidonnaisuus aikaan,[20] paikkaan,[21] melun hyväksyttävyyteen,[22] altistujan omiin vaikuttamismahdollisuuksiin[23] sekä melun ilmenemismuotoon[24].[25] Melun tapaus- ja paikkakohtaisuuden merkityksestä kertoo osaltaan se, että aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa melun tapahtumapaikan sekä tilanteen on todettu voivan omata meluvaikutusten kohdin äänenvoimakkuutta suuremman merkityksen.[26] Äänen kokeminen meluna ei perustu siten vain äänenpainetasoihin, vaan äänestä juuri kyseisissä olosuhteissa seuraavaan tulkintaan ja tulkinnasta aiheutuviin vaikutuksiin. Ympäristömelu vaikuttaa terveyteen kielteisesti aiheuttamalla unihäiriöitä, nostamalla verenpaine- ja stressitasoja sekä kohottamalla sydän- ja verisuonitautien riskejä.[27] Ympäristömelu aiheuttaa myös subjektiivisesti arvioitavaa kielteisyyttä, johon kuuluu erityisesti melun aiheuttama kiusallisuus, joka myös määritetään terveyshaitaksi.[28] Melu myös heikentää keskittymistä ja oppimista sekä vähentää elinympä-

16 *Mace – Bell – Loomis* 1999, s. 226; *Pesonen* 2005, s. 11; *Uimonen* 2006, s. 56; *Goines – Hagler* 2007, s. 287.

17 *Ampuja* 2008, s. 26.

18 *Ampuja* 2008, s. 26; *Farina* 2014, s. 4.

19 *Mace – Bell – Loomis* 1999, s. 226; *Truax* 2001, s. xx ja 27–29; *Pesonen* 2005, s. 11.

20 *Pesonen* 2005, s. 14 ja 95–100; *Uimonen* 2006, s. 56; *Brown* 2012, s. 73; *Pesonen* 2014, s. 103. ’Ajalla’ viitataan laajasti niin kellonaikaan kuin vuodenaikaankin.

21 *Brown* 2012, s. 73; *Shepherd ym.* 2013, s. 1297; *Filipan ym.* 2017, s. 2; *WHO* 2018, s. 84.

22 *Gramann* 1999, s. 3; *Mace – Bell – Loomis* 1999, s. 237–238; *Ampuja* 2008.

23 *Staples* 1997, s. 2065; *Ampuja* 2008, s. 31–32.

24 *Mace – Bell – Loomis* 1999, s. 226.

25 Ks. myös *Ampuja* 2008, s. 31–32; *Brown* 2011, s. 4.

26 *Brown* 2011, s. 6. Tapauskohtaisuuden vaikutuksia kuulijassa voi havainnollistaa esimerkiksi vertaamalla melun kokemista kansallispuistossa luonnonrauhaa etsivässä vaeltajassa ja moottoriurheilukilpailun katsojassa. Kansallispuistossa etäinen mönkijän pärinä voi häiritä vaeltajaa enemmän kuin ratamoottoripyörien tärykalvoja repiä melu kilpailun katsojaa.

27 *EEA* 2010, s. 12–17; *WHO* 2011, s. xv-xvii ja 15–103; *Haahla – Heinonen-Guzejev* 2012, s. 18–38; *Münzel ym.* 2014, s. 831–836; *Halperin* 2014, s. 209–211. Meluvaikutukset voidaan jakaa *Pesosen* (2014, s. 16) mukaan kuuloon ja sen toimintaan liittyviin (englanniksi auditory effects) ja kuuloaistin ulkoisiin vaikutuksiin (englanniksi non-auditory effects), joista jälkimmäisiin kuuluvat melun kiusallisuus erilaiset häiritsevyydet sekä eräät terveysvaikutukset. Ks. melun haittavaikutuksista laajemmin *Pesonen* 2014, s. 15–91.

28 *Pesonen* 2014, s. 60–62.

ristön viihtyisyyttä ja hiljaisuutta, jotka puolestaan voivat aiheuttaa taloudellisia menetyksiä.[29] Lisäksi melu vaikuttaa kielteisesti myös eläimiin, mikä voi olla antroposentrisestä näkökulmasta tarkasteltuna merkittävää välillisesti lajien käyttäytymisen muutosten seurauksena.[30]

Äänimaisemalla puolestaan tarkoitetaan Suomen akustiikka- ja meluntorjuntasanaston mukaan ääniympäristöä sellaisena kuin ihminen tai ihmisryhmä sen havaitsee, kokee tai ymmärtää tietyllä hetkellä ja tietyssä asiayhteydessä.[31] Määritelmä perustuu kainsainväliseen ISO-standardiin.[32] Toisaalta kirjallisuudessa käsitteelle on useita tietyt peruselementit sisältäviä määritelmiä. Äänimaiseman on kuvattu muodostuvan ääniympäristöstä fysiologisten ja psykoakustisten prosessien kautta muodostuvan subjektiivisen tulkinnan myötä.[33] *Gjestland – Dubois* koostivat kyselynsä tulosten perusteella äänimaiseman muodostuvan kahdesta osasta, akustiseen ympäristöön liittyvästä ilmiöstä sekä kokemusperäisestä ja mentaalisesta vaikutuksesta.[34] Vastaavasti *Hiramatsu* esittää ääniympäristön holistisena ääniympäristöä kuvaavana käsitteenä, jossa subjektiivisuuden asema on korostunut ja *Brownin* mukaan äänimaisema muodostuu ihmisten ääniympäristöstä aistimasta ja havainnoimasta kokemuksesta.[35] Äänimaiseman sijaan ääniympäristön käsitettä käytetään tietyssä paikassa kuultavista äänistä,

---

29 *Pesonen* 2014, s. 15–16; *Ympäristöministeriö* 2014, s. 61–62. Oma kysymyksensä koskee meluun tottumista, sillä eräät tutkimukset viittaavat vähintään jonkinasteiseen meluun tottumiseen. Ks. esim. *Dratva ym.* 2010, s. 42. Toisaalta meluun tottumista koskeviin tutkimustuloksiin voi liittyä *Bluhmin – Nordlingin – Berglindin* (2004, s. 48) mukaan epävarmuuksia, kuten se, että melusta häiriintyvien voidaan olettaa pyrkivän muuttamaan alueelta pois ja eräissä tutkimuksissa melun kiusallisuuden on todettu ajan myötä jopa kasvavan.

30 Eläimiin kohdistuvat meluvaikutukset voivat välittyä taloudellisiksi esimerkiksi lajien tarkkailuun perustuvan luontomatkailun, kalastukselle aiheutuvien vedenalaisen äänimaiseman muutosten tai poronhoitoon porojen laiduntamiskäyttäytymisen muutosten seurauksena. Ks. eläimiin kohdistuvista meluvaikutuksista esim. *Francis – Ortega – Cruz 2009; Kunc – Schmidt* 2019.

31 *Suomi.fi, Akustiikka- ja meluntorjuntasanasto*, 2023. Määritelmä on luonnos.

32 *International Organization for Standardization* 2014. Englannin kielinen määritelmä kuuluu: “acoustic environment as perceived or experienced and/or understood by a person or people, in context”. Ks. myös *Brown – Kang – Gjestland* 2011, s. 391; *Brown* 2012, s. 73. Käsitteen historiallisena taustana *Michael Southworth* käytti käsitettä äänimaisema (soundscape) ensimmäisenä vuonna 1969 artikkelissaan ‘The sonic environment of cities’, *Environment and Behavior,* 1(1), s. 49–70. Southworthin ohella äänimaisematutkimuksen pioneerina tunnetaan *Raymond Murray Schafer*, jonka teoksen ‘The Tuning of the World: Toward a Theory of Soundscape Design’ (1977) myötä käsite sai laajempaa huomiota.

33 *Pesonen* 2004, s. 6; *Pilcher – Newmann – Manning* 2009, s. 426. Siinä missä äänimaiseman käsite englanniksi on *soundscape*, kutsutaan ääniympäristöä termillä *sound environment*.

34 *Gjestland – Dubois* 2013, s. 92.

35 *Hiramatsu* 2013, s. 129; *Brown* 2013, s. 96.

mutta äänimaisemasta poiketen ääniympäristö ei huomioi kuulijan subjektiivista kokemusta äänistä.[36]

Melu, tai pikemmin meluttomuus, yhdistyy äänimaisemaan siksi kiinteästi, että hiljaisuus yhdistetään usein laadultaan hyvään äänimaisemaan.[37] Melu vaikuttaa äänimaiseman kokemiseen kielteisesti, jonka seurauksena aiheutuu kielteisiä vaikutuksia ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin, elinympäristön viihtyvyyteen sekä eräisiin äänimaisemasta riippuviin elinkeinoihin.[38] Hyvältä äänimaisemalta ei edellytetä täyttä hiljaisuutta, vaan keskeistä on se, että millaisia ääniä kussakin tietyssä paikassa toivotaan kuultavan.[39] *Pesonen* on esittänyt käsitteiden suhteen siten, että hiljaisuus kuuluu äänimaiseman ominaisuuksiin.[40] Äänimaiseman laadun edellytyksenä on kuitenkin ympäristömelun riittävän matala taso, jottei melu peitä alleen myönteisinä pidettäviä ääniä. Esimerkiksi niin kutsutuilla luonnonrauha-alueilla äänimaiseman laadun säilyttämiseksi melun kynnysarvot sijoittuvat 30–40 dB välille, jolloin luonnon äänet säilyvät alueella yhä hallitsevina.[41]

Luonnon äänimaisema on keskeinen osa niin virkistäytymistä ja luontoon hakeutumista, kuin luontokokemusta kokonaisuudessaan. Luonto, luonnonrauha ja hyvä äänimaisema vaikuttavat terveyteen positiivisesti,[42] kun taas ihmislähtöiset äänet muodostavat negatiivisia vastareaktioita ja voivat estää luonnonrauhan positiivisten vaikutusten saavuttamisen.[43] Vastaavasti *Alettan – Obermanin – Kangin* kirjallisuuskatsauksen tulosten perusteella positiivinen äänimaisema aiheuttaa myönteisiä terveysvaikutuksia ja vastaavasti *European Environment Agencyn (EEA)* mukaan meluttomien alueiden suojelulla sekä ääniympäristön laadusta huolehtimisella voidaan saavuttaa väestön terveydelle

---

36 Toisaalta eräissä lähteissä nämä käsitteet on nähty toistensa synonyymeina, ks. esim. *Farina* 2014, s. 3–4.

37 *Pesonen* 2004, s. 6.

38 *Ympäristöministeriö* 2007, s. 21; *Goines – Hagler* 2007, s. 287; *Ampuja* 2008, s. 94; *Pesonen* 2014, s. 60; *WHO* 2018; *van Kempen ym.* 2018, s. 12–13; *EEA* 2019, s. 254–255. Näihin elinkeinoihin kuuluvat esimerkiksi luontoarvoille perustuvat matkailuelinkeinot.

39 *De Counsel – Botteldooren* 2006, s. 890–895; *Komppula – Konu – Vikman* 2017, s. 122. Esimerkiksi luonnonäänimaisemaan kuuluvat tuuli, sade, puiden humina, ukkosen jyrinä ja eläinten äänet.

40 *Pesonen* 2004, s. 6.

41 *Ampuja – Peltomaa* 2014, s. 266; *EEA* 2014, s. 10 ja 20. *Statens forurensningstilsyn* (1994, s. 31) mukaan kansallispuistojen ja tunturialueiden osalta kaikki melu katsottiin häiritseväksi, siinä missä mökkien yöaikaisen melun ja kaupunkien ulkopuolisten vapaa-ajan alueiden melun raja asettui 35–40 dB:n välille.

42 *Alvarsson – Wiens – Nilsson* 2010, s. 1040–1044; *EEA* 2014, s. 10; *Cerwén – Pedersen – Pálsdóttir* 2016, s. 5–13; *Krzywicka – Byrka* 2017, s. 7–11; EEA 2019, s. 255–256 ja 264.

43 *Mace – Bell – Loomis* 1999, s. 228; *Benfield ym*. 2010, s. 110; *Shepherd ym.* 2013, s. 1298–1300; *Ren ym.* 2018, s. 6–11.

merkittäviä hyötyjä.[44] Luonnollisen äänimaiseman ihmiselle tuottamia hyötyjä on kuvattu *psykologisiksi ekosysteemipalveluiksi*[45] ja äänimaisema tunnistetaan yhä useammin sen psykologiseen palautumiseen sekä yleiseen hyvinvointiin liittyvien vaikutusten perusteella yhdeksi keskeisistä ekosysteemipalveluista.[46] Äänimaiseman heikkeneminen voi puolestaan vaikuttaa kielteisesti luontokokemukseen ja vähentää luonnollisen äänimaiseman terveydelle tarjoamia hyötyjä.[47] Yhdysvalloissa äänimaiseman merkitys on tunnistettu verrattain vahvasti, sillä se on nimetty yhdeksi kansallispuistojen suojeltavista arvoista.[48]

Kaupunkiympäristöjen melu on yksi keskeisimmistä luontoon hakeutumisen ja luontomatkailun taustalla vaikuttavista syistä.[49] Melun *kiusallisuus*[50] lisääntyy erityisesti silloin, kun luontokokemuksen taustalla on akustisen tai visuaalisen luontokokemuksen tavoittelu.[51] Tällöin luonnonarvoihin tukeutuvien virkistys- ja matkailukohteiden vieraat voivat kokea melun keskimääräistä kiusallisemmaksi, sillä vierailijan tavoitteena on luonnolliseen äänimaisemaan kytkeytyvien arvojen ja tavoitteiden saavuttaminen.[52] Äänimaiseman merkitystä luontokokemuksen osana on tutkittu paljon. *Saxen* on osoittanut äänimaiseman keskeisen merkityksen hyvän luontokokemuksen osana kyselytutkimuksessaan,

---

44 *EEA* 2016, s. 5; *Aletta – Oberman – Kang* 2018, s. 8–12.

45 *Bratman – Hamilton – Daily* 2012, s. 120 ja 131–132. Ks. myös *Francis ym.* 2017, s. 250–252.

46 *Francis ym.* 2017, s. 245–247 ja 250–252.

47 *Brown* 2010, s. 494–495; *Marin ym.* 2011, s. 151–158; *EEA* 2016, s. 10.

48 *National Park Service – U.S Department of Interior 2000*; *National Park Service – U.S Department of Interior* 2006, s. 11. Ks. myös *Brown* 2010, s. 494–499. Alkuperäiskielellä kansallispuistojen suojeltavista arvoista käytettiin nimitystä ”resource”.

49 *Driver – Nash – Haas* 1987; *Vaagbø* 1993 s. 7; *Wredén* 2003, s. 11; *Mace ym.* 2013, s. 1.

50 Tässä yhteydessä on eriteltävä melun haittavaikutuksiin kuuluvat käsitteet kiusallisuus ja häiritsevyys. Käsitteiden tulkinnassa on kyse englanninkielisten käsitteiden *’annoyance’* ja *’disturbance’* käsitesisällöistä. *Pesosen* (2004, s. 28 ja 53–54) mukaan kiusallisuudella (annoyance) viitataan melun aiheuttaman elämyksellisen kokemuksen kuvaamiseen ja mittaamiseen, kun taas häiritsevyydellä (disturbance) kuvataan tai mitataan, miten ”melu vaikeuttaa tai estää altistetun suoriutumista erilaisista tehtävistä ja toimista”. Kiusallisuuden käsitettä käytetään kuvaamaan erityisesti ympäristömelun kielteisyyden väestövastetta tai yksittäisen kuulijan vaikutelmaa tai arviota melun kielteisistä elämyksellisiä vaikutuksia aiheuttamasta voimakkuudesta. Kirjallisuudessa näitä käsitteitä ei kuitenkaan ole aina käytetty systemaattisesti, vaan häiritsevyys joko kattaa tai jopa tarkoittaa usein kiusallisuutta (*Pesonen* 2014, s. 10). Ks. häiritsevyyden käsitteen käytöstä kiusallisuuden sijaan esim. *Haahla – Heinonen-Guzejev* 2012, s. 20.

51 *McDonald – Baumgartner – Iachan* 1995, s. xxi; *Krog – Engdahl* 2004, s. 328. *McDonaldin – Baumgartnerin - Iachanin* (1995, s. xxi) kyselytutkimuksen mukaan Yhdysvaltojen National Park Servicen alaisten kansallispuistojen vierailijat arvioivat ihmislähtöisen melun keskeisimmäksi uhaksi puiston ympäristölle.

52 *Kariel* 1990, s. 1; *Banverket ym.* 2002, s. 9; *Mace ym.* 2013, s. 30; *Miller – Newman –Taff* 2018, s. 39.

jossa valtaosa Yellowstonen kansallispuiston kävijöistä arvioi luonnon äänet keskeiseksi osaksi kansallispuistoa ja sen ominaispiirteitä.[53] *McDonaldin – Baumgartnerin – Iachanin* kyselytutkimuksen perusteella hiljaisuudesta nauttiminen on yhtä merkittävä tekijä kansallispuistovierailun taustalla kuin visuaalisista maisemista nauttiminenkin,[54] ja *Miller – Newman – Taff* totesivat äänimaiseman keskeisen merkityksen Alaskassa sijaitsevan Denalin kansallispuiston vierailijoille.[55] Kokonaisuutena melun on havaittu voivan heikentää koko luonto- ja virkistyskokemuksen laatua,[56] jonka seurauksena erityisesti suojelluilla alueilla tulisi kiinnittää huomiota sekä visuaalisen että äänimaiseman suojeluun.[57] Äänimaisema vaikuttaa myös välillisesti visuaalisen maiseman arviointiin, jolloin melu voi heikentää visuaalisen maiseman laatua, tai päinvastaisesti myönteinen äänimaisema vaikuttaa tähän myönteisesti.[58]

Luontoperusteinen matkailu on merkittävä kulttuurinen ekosysteemipalvelu.[59] Äänimaisema vaikuttaa matkailukokemuksiin ja tutkimuskirjallisuudessa on tunnistettu äänimaiseman ja hiljaisuuden arvo matkailualalle.[60] *Liu ym.* koostivat aikaisemman tutkimuskirjallisuuden tuloksina matkailukohteen äänimaiseman vaikuttavan keskeisesti matkailukokemukseen ja luonnonrauhan olevan keskeinen arvo etenkin niille matkailijoille, jotka tavoittelevat maisemiin ja hiljaisuuteen perustuvia kokemuksia.[61] *Hun ym.* mukaan kyse on koherenssista, jossa keskeistä on mitä luonnon ja ihmisen aikaansaamat elementit sopivat luonteeltaan kussakin ympäristössä yhteen.[62] Tällöin Suomessa äänimaisema voi olla paikallisesti matkailun kannalta keskeiseksi ympäristön piirre, sillä maatamme

---

53 *Saxen* 2008, s. 77 ja 113–114.

54 *McDonald – Baumgartner – Iachan* 1995, s. 135.

55 *Miller – Newman – Taff* 2018, s. 36–41.

56 *Kariel* 1990, s. 1; *McDonald – Baumgartner – Iachan* 1995, s. 21–26, 65 ja 71; *Banverket ym.* 2002, s. 9; *Uimonen* 2006, s. 58–59; *Krog – Engdahl – Tambs* 2010, s. 3750–3751 ja 3755; *Mace ym.* 2013, s. 36.

57 *Xu – Wu* 2016, s. 1.

58 *Carles – López Barrio – Vicente de Lucio* 1999, s. 194–200; *Ren ym.* 2018, s. 47–55; *Wang ym.* 2022, s. 12–14.

59 *Siikamäki ym.* 2015, s. 2522.

60 *McDonald – Baumgartner – Iachan* 1995, s. viii–20; *Ympäristöministeriö* 2007, s. 17; *Ampuja* 2008, s. 89–90; *Schwarz* 2013, s. 383; *Liu ym.* 2018, s. 175.

61 *Schwarz* 2013, s. 383–399; *Liu ym.* 2018, s. 165.

62 *Hu ym.* 2021, s. 422–426. Yhtenäisen koherenssin kokonaisuuden voi muodostaa maaseutu peltoineen ja työkoneineen sekä tällaisesta maaseudun perinteisestä toiminnasta muodostuvat maisemat, äänet ja hajut. Sen sijaan, mikäli traktorin äänet siirrettäisiin kansallispuistoon, eivät nämä äänet enää sopisikaan kokonaisuuteen siinä missä maaseutuympäristöön. Myös *Xu – Wu* (2021, s. 1) korostavat visuaalisen ja audiovisuaalisen ympäristön välisten ristiriitojen tunnistamista ja ymmärrystä, sillä tätä kautta voidaan edistää suojeltujen alueiden äänimaiseman laatua.

markkinoidaan kansainvälisesti juuri hiljaisuudella sekä luonnonrauhalla, jotka myös erottuvat maamme suurimpina matkailun vetovoimatekijöinä.[63]

Äänimaisemaan vaikuttaa alueen kehitystasosta ja muista ominaispiirteistä rakentuvat odotukset.[64] Yleispiirteisesti voidaan esittää, että mitä hiljaisempi ja luonnontilaisempi alue on, sitä herkempi se on melusaasteelle.[65] Visuaalisen maiseman arvo ja merkitys esimerkiksi viihtyvyyden kannalta on tunnistettu äänimaisemaa paremmin yleisessä keskustelussa, lainsäädännössä sekä tutkimuskirjallisuudessa[66]. Subjektiivinen visuaalisen maiseman kokemus muodostuu erityisesti äänimaiseman ja visuaalisen maiseman kokemuksen yhdistyessä.[67] *McDonaldin – Baumgartnerin – Iachanin* tutkimuksessa äänimaisema luontokokemuksen ja ympäristön osana on todettu lähes visuaalisen maiseman veroiseksi.[68]

Kaupunkien ja kaupunkimaisten alueiden ulkopuolella äänimaisema muodostuu niin sanotuista luonnollisista äänistä, jotka koetaan usein positiivisina, siinä missä ihmistoiminnasta alkunsa saavat äänet koetaan usein negatiivisina.[69] Melun hyväksyttävyyden raja on luonnossa tai sen kaltaisissa ympäristöissä todettu asettuvan keskiäänenpainetasoin mitattuna 37 dB(A):n ja 40 dB(A):n välille.[70] On kuitenkin huomioitava, että melun keskimääräistä voimakkuutta

---

63 *Ampuja* 2008, s. 89–90; *Visit Finland* 2019; *Businessfinland* 2019; *MMGY Travel Intelligence* 2022. Ks. myös *Komppula – Konu – Vikman* 2017, s. 122–127.

64 *McDonald – Baumgartner – Iachan* 1995, s. 71–75; *Banverket ym.* 2002, s. 13 ja 32; *Nyman* 2005, s. 22; *Bruce – Davies* 2014, s. 5–10.

65 Ks. *Banverket ym.* 2002, s. 11 ja 14; *Lynch – Joyce – Fristrup* 2011, s. 1307.

66 *Ren ym.* 2018, s. 1.

67 *Mace – Bell – Loomis* 1999 s. 225 ja 236–238; *Benfield ym*. 2010, s. 104; *Ren ym.* 2018, s. 1–3 ja 6–11. Ks. myös *Ekroos* 1995, s. 12–16.

68 *McDonald – Baumgartner – Iachan* 1995, s. viii ja 67. 93 % Yhdysvaltojen National Park Servicen alaisten luonnonpuistojen vierailijoista kertoi visuaalisten maisema-arvojen olleen merkittävänä syynä vierailupäätöksen takana, kun äänimaiseman arvioi vastaavalla lailla tärkeäksi syyksi 91 % luonnonpuiston kävijöistä. Ks. myös *Gramann* 1999, s. 1.

69 *Pilcher – Newmann – Manning* 2009, s. 431–433; *Fesenko – Garcia-Rosell* 2019, s. 89–90. Ks. *myös Mace – Bell – Loomis* 1999; *Carles – López Barrio – Vicente de Lucio* 1999, s. 198; *Brown* 2011 s. 4; *Iglesias-Merchan – Diaz-Balteiro – Soliño* 2014, s. 4–7; *Cerwén – Pedersen – Pálsdóttir* 2016, s. 5–10 ja 13; *Miller – Newman – Taff* 2018, s. 39; *Benfield ym*. 2020, s. 6–7; *Ratcliffe* 2021. *Nymanin* (2005, s. 28–30) mukaan ihmislähtöisten äänten arvostuksiin ja vaikutuksiin vaikuttavat luonnon ääniä vahvemmin yksilölliset arvot, tuntemukset ja muistot.

70 *Mace – Bell – Loomis* 1999, s. 225 ja 236; *Pilcher – Newmann – Manning* 2009, s. 431–432. *Macen – Bellin – Loomisin* (1999) tutkimus toteutettiin niin kutsutuissa laboratorio-olosuhteissa, *Pilcherin – Newmannin – Manningin* (2009) tutkimusalueena oli Muir Woods Yhdysvalloissa, jossa tutkimusaluetta voitaneen kuivailla paremminkin puistomaiseksi, kuin erämaamaiseksi. Molemmat tutkimusryhmät tutkivat melun kiusallisuutta (annoyance) keskiäänitasoin (dB(A)). Tulokset eivät ole laajasti yleistettäviä, sillä hyväksyttäviä äänenpainetasoja arvioitaessa on aina huomioitava tapauskohtaisesti niin tutkimusalue kuin kuultava ääni.

keskeisemmäksi muuttujaksi on eräissä tutkimuksissa todettu melun kesto ja toistuvuus,[71] ja *Pesonen* johtaakin aikaisemmista tutkimustuloksista arvion valtaosan melun aiheuttaman negatiivisen reaktion voimakkuudesta koostuvan ympäristön äänenvoimakkuuksien sijaan muista seikoista.[72] Ruotsissa *Banverketin ym.* mukaan ääniympäristön ja -maiseman laadun arvioinnin tulee perustua alueella oleskelevien kokemiin häiriötasoihin,[73] johon osaltaan nojaten Ruotsissa tuulivoimamelun ohjearvoiksi on asetettu vakituisen- ja vapaa-ajankohteissa 40 dB(A) ja virkistysalueilla 35 dB(A).[74] Toisaalla *EEA* on ehdottanut, että kaupunkien ulkopuolisten hiljaisten alueiden akustiset indikaattorit tulisi asettaa 25–45 dB(A) välille.[75]

Äänimaiseman tutkimisen kannalta keskeistä on monipuolisten menetelmien hyödyntäminen, sillä äänimaisemaa voidaan tarkastella niin fyysisenä kuin kokemusperäisenäkin ilmiönä.[76] Äänimaiseman tutkimiseksi ei ole yleisiä standardoituja, ja siten aina vertailukelpoisia sekä objektiivisia menetelmiä. Äänimaisemaa voidaan tutkia esimerkiksi meluselvityksissä perinteisesti laajalti käytettyjen fysikaalisten mittausten kautta, mutta äänimaiseman kokemuselementin tunnistamiseksi nämä tulisi yhdistää laadullisin menetelmin tuotettuihin tuloksiin ihmisten kokemuksista äänimaisemasta.[77] Esimerkiksi maassamme yleinen äänenpainetasojen mittaaminen kuuluu tärkeisiin fysikaalisiin äänimaiseman tutkimusmenetelmiin, joskin äänenpainetason mittaamisen ohella tulisi huomioida myös muut fysikaaliset mittarit, kuten äänenpainetasojen temporaalinen jakautuminen ja huiput.[78] Kvalitatiivisten ja kvantitatiivisten tutkimusten yhdistelmän voi rakentaa esimerkiksi hyödyntämällä erilaisia haastattelututkimuksia, työpajoja ja ääninäytteiden analyyseja.[79] Verrattain yleisiä

---

71 *Krog – Engdahl* 2004, s. 329; *Benfield ym*. 2010, s. 109.

72 *Pesonen* 2005, s. 17.

73 *Banverket ym.* 2002, s. 31.

74 *Naturvårdsverket* 2020, s. 11–12. Ruotsissa ohjearvojen soveltaminen on vakiintunut oikeuskäytännössä, ks. esim. mark- och miljööverdomstolenin ratkaisu M 7411-10 vuodelta 2021. Kirjallisuudessa tuulivoiman häiritsevyyden on todettu lisääntyvän merkittävästi sen ylittäessä 40 dB, ks. esimerkiksi *Heinonen-Guzejev – Vuorinen* 2020, kpl. Tuulivoimaloiden aiheuttama melu.

75 *EEA* 2014, s. 10.

76 *Botteldooren ym.* 2023, kpl. Introduction.

77 Ks. esim. *Dubois – Niessen – Reyes* 2013, s. 106.

78 Ks. *Hiramatsu* 2013, s. 129.

79 *Lercher – Schulte-Fortkamp* 2013, s. 122. Ks. esim. *Manrique Ortiz – Schulte-Fortkamp* (2013, s. 68–69), jotka hyödynsivät hiljaisten alueiden äänimaisemaa tutkiessaan narratiivihaastattelua ja äänikävelyä. *Voigt* (2013, s. 72) kuvaa äänikävelyä alueen tai paikan äänimaiseman tutkimusmenetelmänä, jossa mittauslaitteiden sekä erityisesti alueen paikallisten ihmisten havaintojen kautta tutkitaan äänimaisemaa. Menetelmän kautta voidaan siten tuottaa monitieteisesti ja joustavasti käsitys äänten soveltuvuudesta paikkoihin sekä niistä seikoista, jotka muuttavat äänen meluksi.

äänimaiseman tutkimusmenetelmiä ovat triangulaatiomenetelmät, joista yleisimmin käytettyihin kuuluvat metodologinen- sekä aineistotriangulaatiota.[80] Äänimaisematutkimuksen haasteisiin kuuluu erilaisten tutkimusaineistojen ja -tulosten yhdistäminen.[81] Toisaalta oman haasteensa luo yhteisvaikutusten arviointi, sillä äänimaisemaan vaikuttavat audiovisuaalisten havaintojen lisäksi muut aistihavainnot.[82] Kolmanneksi haasteena on äänimaisemaan kohdistuvien muutosten ennakollinen arvioiminen. Tällöin voidaan tutkia alueen äänimaisema ennen muutoksia, mutta muutosten suuruuden arviointiin liittyy epävarmuuksia. Käytännössä äänimaisemaan kohdistuvia vaikutuksia on siis tutkittava myös kvalitatiivisia menetelmiä hyödyntäen, joista erityisesti erilaiset kyselyt ja haastattelut ovat keskeisessä asemassa.[83]

Meluvaikutuksia voidaan puolestaan yksinkertaisimmillaan mitata kuulijaa altistavan äänenvoimakkuuden perusteella, joskin kyseinen lähestymiskulma on tulkittu akustisten tieteiden puolella epätyydyttäväksi.[84] Kynnysarvojen kautta tapahtuvaa meluvaikutusten arviointia pidetään jäykkänä lähestymiskulmana melun haitallisuuden ja kielteisyyden arviointiin.[85] Terveydelle vaaralliseen sekä elinympäristön viihtyvyyttä ja laatua uhkaavan melun vaikutuksiin vaikuttaa objektiivisesti mitattavan melun äänenvoimakkuuden ohella etenkin subjektiivisesti tunnistettava melun kiusallisuus,[86] jolloin arvioinnissa tulee huomioida myös aistittavien äänten merkitys,[87] sekä äänten sopiminen kyseiseen ympäristöön.[88] Pelkkä keskiäänitaso ei siis kuvaa melun haitallisuutta kattavasti, vaan tämän lisäksi on huomioitava ympäristön olosuhteet sekä melun kiusallisuutta ja häiritsevyyttä lisäävät erityispiirteet, kuten kapeakaistaisuus ja impulssimaisuus.[89] Ääniympäristön ominaispiirteet tulisikin tunnistaa ennen tilanteen vertaamista akustisiin mitta-arvoihin, kuten äänenpainetasoihin.[90] Melun

---

80 *Botteldooren ym.* 2023, kpl. Introduction. Metodologisessa triangulaatiossa äänimaisemaa tutkitaan erilaisia tutkimusmenetelmiä yhdistämällä, kun taas aineistotriangulaatiossa on kyse spatiaalisesti ja spatiotemporaalisesti vaihtelevien aineistojen keräämisestä.

81 *Dubois – Niessen – Reyes* 2013, s. 106.

82 Ks. esim. *Botteldooren ym.* 2013, s. 36 ja 40.

83 Kyselytutkimusten ja haastattelujen tulokset voivat puolestaan vääristyä YVA-menettelyn kontekstissa esimerkiksi siksi, että vastaajat joko vastustavat tai kannattavat suunniteltua hanketta. Siksi erilaisten tutkimusmenetelmien yhdistäminen ja tuotettujen tulosten tulkinta yhdessä sekä vertaillen esimerkiksi seurantatutkimuksiin edistää tulosten luotettavuutta.

84 *Saastamoinen* 1996, s. 26; *Brown* 2010, s. 496; *Brown* 2012, s. 73; *Filipan ym.* 2017, s. 2; *Benfield ym*. 2020, s. 7.

85 *Pesonen* 2005, s. 16; *Miller – Newman – Taff* 2018, s. 39–40.

86 *Ndrepepa – Twardella* 2011, s. 353–358; *Babisch ym.* 2013, s. 50–56.

87 *Saastamoinen* 1996, s. 26; *Banverket ym.* 2002, s. 14; *Pesonen* 2005, s. 15.

88 *Banverket ym.* 2002, s. 29.

89 *Krog – Engdahl* 2004, s. 331–332; *Pesonen* 2005, s. 87–*95; Ympäristöministeriö* 2007, s. 20.

90 *Mace – Bell – Loomis* 1999, s. 238; *Brown* 2011, s. 5. Ks. myös *Manning ym.* 2006.

mittaaminen voisi *De Counselin – Botteldooren* mukaan tapahtua äänimaisemaan sopimattomien äänten mittaamisen kautta, jonka lisäksi hiljaisten alueiden äänimaiseman mittaamisessa voidaan hyödyntää erilaisia indikaattoreita.[91] Äänenvoimakkuuden sijaan melun haittavaikutuksia suositellaan arvioitavan melun kiusallisuuden mittaamisella[92] ja tältä osin erityisesti kvalitatiivisten menetelmien asemaa on korostettu.[93]

2.3 Äänimaisema oikeudellisena käsitteenä

Suomen lainsäädäntö ei sisällä äänimaiseman käsitettä. Sen sijaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn kannalta olennaisia yleisnormeja sisältävää sekä alueidenkäyttöä ja hankesuunnittelua ohjaavaa melusääntelyä kuuluu lainsäädäntöömme verrattain laajasti. Ympäristönsuojelulaki (527/2014, YSL) ei sisällä äänimaiseman käsitettä, mutta se sisältää äänimaiseman lähikäsitteiksi luettavat melun ja ääniympäristön käsitteet. Melu määritetään YSL 142.1 §:ssä *vaaralliseksi tai haitalliseksi ääneksi*. Ääniympäristö eroaa YSL:n järjestelmässä melusta siinä, että ”ääniympäristön laatu” tulee ymmärtää meluntorjuntaa laajempana, sillä se voi sisältää esimerkiksi kulttuurimaisemien, erityisten luontokohteiden sekä melulle herkkien toimintojen ääniolosuhteiden tarkoituksenmukaisemman huomioinnin.[94] Tutkittaessa äänimaisemaa oikeudellisena käsitteenä, sitä ei tule ymmärtää ja tarkastella vain teoreettisena käsitteenä, vaan paremminkin ilmiönä ja näkökulmana. Siten äänimaiseman lainopillisessa tarkastelussa kyse ei ole vain siitä, että tunnistaako lainsäädäntömme eksplisiittisesti kyseisen käsitteen, vaan tunnistetaanko lainsäädännössä käsitteen kuvaama ilmiö vaikutuksineen, sekä mikäli tunnistetaan, niin minkä käsitteiden ja instrumenttien kautta. Laajennan siten seuraavassa tarkastelua YVAL:sta, YVAA:sta ja YVA-direktiivista[95] myös erityisesti YSL:n puolelle, sillä se vaikuttaa lain nojalla annettuine alemmanasteisin säädöksineen meluvaikutusten arviontiin ja käsitteiden tulkintaan myös YVA-lainsäädännön puolella.

---

91 *De Counseel – Botteldooren* 2006, s. 890 ja 894. *De Counseel – Botteldooren* (2006, s. 890) hyödynsivät äänimaiseman arviontiin seuraavia indikaattoreita: alueella kävijöiden suorittamat subjektiiviset arvioinnit, havaittujen äänten luonteen arviointi, taustamelun voimakkuus, äänen fysikaaliset ominaispiirteet, äänitapahtumien lukumäärä, muut kuin akustiset tekijät.

92 *Dratva ym.* 2010, s. 37–45.

93 *Pesonen 2014*, s. 95–103. Ks. äänimaisematutkimuksen menetelmistä laajemmin *Järviluoma – Wagstaff* 2002, s. 12–19; *Pesonen* 2014, s. 95–105.

94 *HE 214/2013 vp*, s. 146.

95 Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, muutettu direktiivillä 2014/52/EU.

Meluntorjunnan kannalta keskeisessä asemassa on erityisesti ympäristönsuojelulaki, sekä sen nojalla annetut alemmanasteiset säädökset, joista keskeisimpinä äänimaiseman ja YVA-menettelyn näkökulmasta ovat melutasojen ohjearvoista annettu valtioneuvoston päätös (993/1992, ohjearvopäätös) sekä tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista annettu valtioneuvoston asetus (1107/2015, tuulivoimameluasetus).[96] Ohjearvopäätöksen ja tuulivoimameluasetuksen taustalla on YSL 142 §, jonka 1 momentin mukaan kaikessa toiminnassa olisi tavoiteltava sellaista *ääniympäristön* laatua, jossa vaarallista tai haitallista ääntä (melu) ei esiinny terveyshaittaa tai merkittävää muuta YSL 5.1 §:n 2 kohdassa tarkoitettua seurausta tai sen vaaraa aiheuttavassa määrin. YSL 142.1 § muodostaa siten ääniympäristön laatua koskevan perussäännöksen, jonka toteuttamiseksi YSL 142.2 §:n mahdollistaa valtioneuvostolle asetuksenantovaltuuden ääniympäristöä koskevien laatuvaatimusten- ja tavoitteiden arvioimiseksi.[97] Lähtökohtaisesti YSL 142.1 §:n toteuttamiseksi asetetut ympäristönlaatuvaatimukset ja -tavoitteet on otettava huomioon kaikessa toiminnassa, jossa ääniympäristön laatuun voidaan vaikuttaa, minkä lisäksi YSL 142.2 §:ssä mainitut ympäristönlaatuvaatimukset ja tavoitteet voidaan huomioida lupahakemuksessa melupäästöjen mitoitusperusteena.[98]

YSL 142.1 §:ssä mainitun YSL 5.1 §:n 2 kohdan mukaan ympäristön pilaantumisella tarkoitetaan sellaista päästöä, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa muun ohella terveyshaittaa, ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä, ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä, vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle, tai muu näihin rinnastettavaa yleisen tai yksityisen edun loukkaus. Siten YSL 142 § kytkeytyy ympäristön pilaantumisen torjuntaan, sillä meluvaikutukset voivat aiheuttaa YSL 5.1,2 §:ssä tarkoitettua ympäristön pilaantumista. Toisaalta YSL 142.1 §:n sisältö perustuu myös lain tarkoitusta koskevaan 1 §:ään sekä valtioneuvoston meluntorjunnasta antamaan periaatepäätöksen päämääriin ja tavoitteisiin terveellisestä, viihtyisästä ja

---

96 Lisäksi ympäristömelua rakennusten ulkopuolella säädellään ohjearvoin ampuratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista annetulla valtioneuvoston päätöksellä (53/1997), raskaiden aseiden ja räjäytysten melutasoista annetulla valtioneuvoston asetuksella (903/2017), kivenlouhimojen, muun kivenlouhinnan ja kivenmurskaamojen ympäristönsuojelusta annetulla valtioneuvoston asetuksella (800/2010) sekä melulähdekohtaisesti ulkona käytettävien laitteiden melupäästöistä annetulla valtioneuvoston asetuksella (621/2001). Myös asfalttiasemien ympäristönsuojeluvaatimuksista annettu valtioneuvoston asetuksessa (846/2012) säädetään sallituista melutasoista, mutta tässä tapauksessa kyse on YSL:n rekisteröintimenettelyyn liittyvästä yleisnormista, jolloin kyseessä on raja-arvot.

97 *HE 214/2013 vp*, s. 146.

98 *HE 214/2013 vp*, s. 146. Toisaalta lain esitöissä (*HE 214/2013 vp*, s. 146) myös korostetaan, ettei yksittäistä lupahakemusta tulisi hylätä pelkästään YSL 142 §:n 1 momentin perusteella.

vähämeluisesta ympäristöstä.[99] Mainitun periaatepäätöksen tavoitteisiin kuuluu myös hiljaisten alueiden säilyttäminen.[100]

Taulukko 1. Ohjearvopäätöksen (993/1992) 2 §:ssä sekä tuulivoimameluasetuksen (1107/2015) 3 §:ssä säädetyt melutasojen ohjearvot.

Ohjearvopäätös (993/1992) 2 § Ohjearvot ulkona	**Päiväohjearvo (klo 7–22) (LAeq)**	**Yöohjearvo (klo 22–7) (LAeq)**
Asumiseen käytettävät alueet, virkistysalueet taajamissa ja taajamien välittömässä läheisyydessä, hoito- ja oppilaitokset	55 dB	50 dB[1]
Uudet alueet	55 dB	45 dB
Loma-asumisen alueet, leirintäalueet, taajamien ulkopuoliset virkistysalueet, luonnonsuojelualueet	45 dB[2]	40 dB[3]
Tuulivoimameluasetus (1107/2015) 3 § Ohjearvot ulkona	**Päiväohjearvo (klo 7–22) (LAeq)**	**Yöohjearvo (klo 22–7) (LAeq)**
Pysyvä- ja loma-asutus, hoitolaitokset, leirintäalueet	45 dB	40 dB
Oppilaitokset ja virkistysalueet	45 dB	—
Kansallispuistot	40 dB	40 dB

[1] Oppilaitoksia palvelevilla alueilla ei sovelleta yöohjearvoja.
[2] Loma-asumiseen käytettävillä alueilla taajamassa voidaan soveltaa 55 dB/50 dB.
[3] Ei sovelleta luonnonsuojelualueilla, joita ei yleisesti käytetä oleskeluun tai luonnon havainnointiin yöllä.

Melun oikeudellisen määritelmän mukaan siltä edellytetään YSL 142.1 §:ssä tarkoitettua vaarallisuutta tai haitallisuutta, kun taas melun ei-oikeudellisen määritelmän mukaan melu voidaan määritellä yksinkertaisimmillaan ei-toivotuksi ääneksi.[101] Säännöksessä mainittu terveyshaitta ymmärretään laajasti, jolloin se kattaa myös melun kiusallisuuden aiheuttamat vaikutukset ja haitallisuuden myötä melun määritelmä sisältää terveyden kannalta vaarallisten äänten lisäksi myös muutoin ihmiselle haitalliset äänet. Lähtökohdiltaan julkilausuttu määritelmä ei siten eroa perustavanlaatuisesti ei-oikeudellisesta määritelmästä. Tästä huolimatta on kuitenkin arvioitava, kuinka aineelliselta sisällöltään ohjearvoihin nojaava sääntely tunnistaa äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset.

[99] *HE 214/2013 vp*, s. 146.
[100] *Ympäristöministeriö* 2007, s. 7, 9 ja 16–18.
[101] Ks. laajemmin melun ei-oikeudellisista määritelmistä jakso 2.2.

Melutasoista säädetään ohjearvoin, joilla tavoitellaan joustavuutta erilaisissa päätöksenteko- ja lainsoveltamistilanteissa. Ohjearvoihin perustuvassa meluntorjunnassa voidaan huomioida melun äänenpainetasojen ohella sen tapahtumapaikka tai vaikutuskohde, melutapahtuman kellon aika sekä meluksi tulkittavan äänen luonne. Esimerkiksi ohjearvopäätöksen 1 §:n mukaan säädöstä sovelletaan maankäytön, liikenteen ja rakentamisen suunnittelussa sekä rakentamisen lupamenettelyissä meluhaittojen ehkäisemiseksi ja ympäristön viihtyisyyden turvaamiseksi.[102] Ohjearvopäätöksessä ja tuulivoimameluasetuksessa eri maankäyttömuodoille tai häiriintyville kohteille on siten taulukon 1. esittämällä tavalla säädetty omat melutasojen ohjearvonsa. Tämä perustuu melun aiheuttamien kiusallisuuden ja häiritsevyyden tapauskohtaisiin eroihin muun ohella alueen käyttötarkoitusten ja alueisiin liittyvien odotusten perusteella. Melulle herkissä kohteissa alhaisempi äänenpainetaso voi aiheuttaa terveyshaittoja, sillä melun kiusallisuus ja häiritsevyys on näissä kohteissa suurempi. Ohjearvot poikkeavat toisistaan myös sovellettavilta indikaattoreiltaan, sillä ohjearvopäätös perustuu 3 §:n mukaan päivän ja yöajan L_{Aeq}-tasoihin[103], ampumaratojen aiheuttaman melutason ohjearvoista annetun valtioneuvoston päätöksen ohjearvot 2 §:n mukaan L_{AImax}-arvoihin[104] ja raskaiden aseiden ja räjäytysten melutasoista annetun valtioneuvoston asetuksen 4 §:ssä tarkoitetut ulkomelun toimenpideraja-arvot L_{CE}-arvoihin.[105] Siten erilaisilla indikaattoreilla tavoitellaan melun erityispiirteiden huomiointia myös äänenpainetasojen ulkopuolella. Melun luonteen huomioimisesta esimerkkinä voidaan mainita ohjearvopäätöksen 4 §, jonka mukaan melun ollessa luonteeltaan iskumaista tai kapeakaistaista, tulee mittaus- tai laskentatulokseen lisätä 5 dB ennen sen vertaamista ohjearvopäätöksen 2 tai 3 §:ssä mainittuun ohjearvoon, ja vastaavasti tuulivoimameluasetuksen 5 §:n mukaan mikäli tuulivoimalan melu on impulssimaista tai kapeakaistaista melulle altistuvalla alueella, valvonnan yhteydessä saatuun mittaustulokseen lisätään 5 dB ennen sen vertaamista 3 §:ssä säädettyihin arvoihin.

Toisaalta sääntelyyn sekä erityisesti sen soveltamiskäytäntöön liittyy äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten tunnistamisen kannalta haasteita. Ensinnäkin ohjearvoin säädellään melutasoja lähtökohtaisesti vain tietyissä tyhjentävästi säädöksissä luetelluissa kohteissa. Ohjearvoin säännellyt kohteet ovat myös

---

102 Tuulivoimameluasetuksen asetusluonnosta suunnitellut työryhmä (*ympäristöministeriö* 2014, s. 26) tulkitsi, että ”asetuksenantovaltuuden muotoilu perustuu lain esitöiden mukaan siihen, että melun haittavaikutukset, joihin ääniympäristön laatuvaatimuksilla ja -tavoitteilla pyritään vaikuttamaan, ovat melulähde- ja aluekohtaisia.”

103 Keskiäänitaso.

104 Mittausjakson korkein mitattu äänitaso aikapainotuksella I määritettynä.

105 C-painotettu äänialtistustaso, jota hyödynnetään melun koostuessa lyhyistä meluilmiöistä ja pitkistä niiden välisistä ajanjaksoista.

harvalukuisemmat, kuin esimerkiksi Ruotsissa ja ohjearvot äänenpainetasoiltaan paikoin naapurimaahamme verrattuna korkeat.[106] Lisäksi haasteena on se, että vaikka ohjearvolähestymisen keskeisenä tarkoituksena on joustavuuden tavoittelu, niin paikoin ohjearvot vaikuttavat kuitenkin osittain oikeuskäytännössä vakiintuneen. Esimerkiksi *Murajan* mukaan tuulivoimaloiden melutasojen ohjearvojen soveltaminen on käytännössä vakiintunut oikeuskäytännössä, jonka seurauksena mahdollisuudet tapauskohtaiseen poikkeamiseen ohjeellisiksi tarkoitetuista ohjearvoista vaikuttaa heikentyneen.[107] Voidaankin kysyä, että tavoitetaanko kansallisilla ohjearvoillamme laaja-alaisesti äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset?[108] Oikeuskäytännön perusteella ohjearvot alittavat melutasot on voitu huomioida eräistä naapuruussuhteista annetun lain (26/1920, NaapL) 17 §:ssä tarkoitetun kohtuuttoman rasituksen kautta. Kohtuuton rasitus synnyttää YSL 27.2,3 §:n mukaan ympäristöluvan tarpeen ja edelleen ympäristöluvan myöntäminen edellyttää YSL 49 §:n 5 kohdan mukaan, ettei toiminnasta asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa NaapL 17 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Kohtuuttomana rasituksena voidaan pitää myös ohjearvot alittavasta melusta aiheutuvia vaikutuksia, jolloin erityisesti melun kiusallisuutta ja häiritsevyyttä arvioidaan tällaisena kohtuuttomana rasituksena.[109]

---

[106] Tuulivoimameluasetusta valmistellut työryhmä (*Ympäristöministeriö* 2014, s. 86–92) ehdotti ympäristön laadun ylläpitämiseksi ja terveys- ja ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi paikoin voimassa olevia ohjearvoja matalampia tunnusarvoja, kynnysarvoksi vapaa-ajan asumisessa ja leirintäalueille 40 dB (LAeq, 7–22) ulkona päiväaikana ja 37 dB (LAeq, 22–7) yöaikana, virkistys- ja luonnonsuojelualueiden ohjearvoiksi esitettiin puolestaan 45 dB (LAeq, 7–22) ulkona päiväaikana ja lisäksi ulkona kansallis- ja luonnonpuistoissa sovellettaisiin matalampia 40 dB (LAeq, 7–22) sekä 37 dB (LAeq, 22–7) ohjearvoja. *Ympäristöministeriön* (2014, s. 29) mukaan Ruotsissa on puolestaan katsottu, ”etteivät ulkomelutaso saisi ylittää 35 dB(A) alueilla, joissa ääniympäristö on erityisen tärkeä (där ljudmiljön är särskilt viktig), taustamelutasot ovat alhaisia ja joissa tavoitellaan alhaisia melutasoja” ja lisäksi ”ohjearvojen mukaan melutaso ei saisi ylittää 35 dB(A):ä myöskään [eräin alueen luonteeseen liittyvien lisäedellytysten toteutuessa] ulkoilualueilla”. KHO viittasi ratkaisussaan KHO 2018:104 ympäristöluvan tarvetta tarkastellessaan perusteluissaan tuulivoimameluasetuksen säätämistä koskevaan perustelumuistioon, jonka mukaan asetuksen 3 §:n ohjearvot perustuvat tuulivoimamelun vaikutustutkimuksiin, jotka osoittavat, että tuulivoimaloiden melutasoilla 35–45 dB on yhteys häiritsevyyteen.

[107] *Muraja* 2016, s. 49–50. On kuitenkin huomattava, että oikeuskäytäntökatsauksen oikeustapausten taustalla oli tuulivoimaloiden ulkomelun osalta ympäristöministeriön tuulivoimaloiden melun suunnitteluohjearvot (Ympäristöhallinnon ohjeita 4/2012) kun nykyisin sääntely perustuu tuulivoimameluasetukseen.

[108] Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole kattavan analyysin toteuttaminen lupa- ja oikeuskäytännöstä, vaan YVA-käytännöstä. Siksi kattava empiirinen tarkastelu kohdistetaan YVA-käytäntöön ja oikeuskäytäntöä käytetään esimerkinomaisesti lainopillisen tulkinnan osana.

[109] Ks. *Pesonen* 2014, s. 28–29.

> Ratkaisussa KHO 2018:73 oli kyse yhtiölle liukkaan kelin harjoitteluun järven jäälle myönnetystä ympäristöluvasta. Tapauksessa KHO arvioi, ettei toiminta kysymyksessä olevassa paikassa teknisen lautakunnan päätöksessä asetettujen lupamääräysten mukaisesti toteutettunakaan täytä YSL:ssä säädettyjä luvanmyöntämisen edellytyksiä, sillä alueen luonne huomioiden toiminnasta aiheutuva melu oli häiritsevää ja olisi siten aiheuttanut kohtuutonta rasitusta suunnitellun radan läheisyydessä sijaitsevien vapaa-ajankiinteistöjen omistajille.
>
> Ratkaisussa KHO 2018:104 arvioitiin tuulipuiston ympäristöluvan tarvetta, jossa yhteydessä tuulivoimameluasetuksen ohjearvoja sovellettiin harkittaessa tuulivoimaloiden ympäristöluvan tarvetta. KHO arvioi, että tuulivoimameluasetuksen 3 §:n ohjearvoja alemmat melutasotkin voivat olla tapauskohtaisesti häiritseviä. KHO viittasi tuulivoimameluasetuksen säätämistä koskevaan perustelumuistioon, jonka mukaan asetuksen 3 §:n ohjearvot perustuvat tuulivoimamelun vaikutustutkimuksiin, jotka osoittavat, että tuulivoimaloiden melutasoilla 35–45 dB on yhteys häiritsevyyteen. KHO myös korosti ratkaisussa tuulivoimameluasetuksessa säädettyjen ohjearvot olevan ohjeellisia ympäristölupaharkinnassa, ja ”[k]oska tuulivoimameluasetuksen ohjearvot ovat ohjeellisia ja mahdollistavat tapauskohtaisen jouston, varsinaisessa lupaharkinnassa on otettava huomioon ohjearvojen lisäksi myös muita seikkoja arvioitaessa esimerkiksi tarvittavien lupamääräysten sisältöä.”

Toisaalta oikeuskäytäntö sisältää luonnollisesti runsaasti myös ratkaisuja, joissa äänimaiseman muutoksille ei ole annettu eksplisiittisesti tai ratkaisun perusteella ilmeistä painoarvoa.[110] Ohjearvojen tapauskohtaisen soveltamisen mahdollistavan luonteen vuoksi tämä on toki luonnollista, mutta äänimaiseman erityisesti positiivisiin vaikutuksiin kohdistuvien vaikutusten tunnistaminen ja painoarvo vaikuttaa vaihtelevan. Vaikutusten painoarvon punnintaa ja vertailua voisi helpottaa laajemmin ääniympäristöön ja sen tapauskohtaisten muutosten arviointiin soveltuva äänimaiseman käsite tutkimusmenetelmineen.

2.4 Yhteenveto käsiteanalyysin tuloksista

Edellä jaksoissa 2.2 ja 2.3 esitetyn perusteella ympäristöoikeudellinen lainsäädäntö ei tunnista äänimaisemaa käsitteenä. Äänimaisemana tunnettuun ilmiöön kohdistuvia vaikutuksia voidaan kuitenkin säännellä erityisesti YSL:n ja sen nojalla annettujen alemmanasteisten säädösten kautta. Siten äänimaisemana tunnettuun ilmiöön kohdistuvat kielteiset meluvaikutukset voidaan lähtökohtaisesti oikeudellisesti tavoittaa meluntorjunnallisin osin YSL:n ja sen nojalla annettujen säädösten, sekä tarvittaessa NaapL 17 §:aa soveltamalla, joskin oma kysy-

[110] Ks. esim. *KHO 3595/2015*, jossa valittajat vetosivat muun ohella nimenomaisesti äänimaisemassa tapahtuviin muutoksiin.

myksensä on, että miten äänimaiseman positiiviset arvot tunnistetaan ja niiden menettämistä sekä muiden ohjearvot alittavien meluvaikutusten merkittävyyttä arvioidaan. Melun ja ääniympäristön käsitteet vastaavat oikeudellisilta ja ei-oikeudellisilta käsitesisällöiltään pitkälti toisiaan, sillä melu ja sen vaikutukset ymmärretään lähtökohtaisesti laajasti, voi kuitenkin joustamaton ohjearvoihin tukeutuminen käytännössä johtaa melu-käsitteen tosiasialliseen kaventumiseen. Siten osaltaan tulisi tarkastella laajemmin, että onko ohjearvojen soveltamiskäytäntö riittävän joustavaa, jotta sen kautta voidaan tavoittaa äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset laajasti.[111] Toisaalta selvää on myös se, etteivät ohjearvot yksin takaa hyvää ääniympäristöä.

Ohjearvokeskeinen lähestyminen ei oikeudellisesti estä äänimaiseman ja siihen kohdistuvien vaikutusten laajaa huomiointia, joskaan se ei avoimesti siihen kannusta tarkastelun kohdistuessa erityisesti äänimaisemanäkökulmasta siitä rajattuun meluntorjunnalliseen näkökulmaan. Toisaalta NaapL 17.1 §:n kohtuuttoman rasituksen kautta voidaan tavoittaa niitä vaikutuksia, joita mahdollisesti ohjearvojen joustavallakaan soveltamisella ei tavoitettaisi. Kokonaisuutena meluntorjuntanäkökulman kautta ilmiötä lähestyttäessä haasteena on kuitenkin positiivisen äänimaiseman heikkenemisen ja positiivisen äänimaiseman arvojen ylläpitämisen tai edistämisen tunnistaminen. Siten voidaan arvioida, että laadultaan hyvään äänimaisemaan yleisesti liitetyn hiljaisuuden suojelu vaatii verrattain poikkeavat olosuhteet, jotta se saisi nykyisten instrumenttien kautta oikeudellisessa arvioinnissa keskeisen aseman. Siten äänimaiseman kuvaamaan ilmiöön voidaan vaikuttaa meluntorjunnan kautta, mutta näkökulma on silti äänimaiseman kokonaisvaltaista tunnistamista kapeampi.

3 ÄÄNIMAISEMA YVA-LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

3.1 Äänimaisema ympäristövaikutusten arviointiohjelmassa

YVA-menettelylle on ominaista sen prosessuaalinen luonne, jolloin YVA-lainsäädännössä on säädetty muun ohella tämän määrämuotoisen arviointimenettelyn vaiheet, asiakirjojen vähimmäissisällöt sekä niiden tarkistaminen.[112] Edellä pääjaksossa 1 esitettyjen rajausten mukaisesti tarkastelu kohdistetaan

[111] Tutkimuksen näkökulman ollessa YVA-lainsäädännössä, ei tutkimuksen puitteissa toteuteta laajempaa empiiristä katsausta meluvaikutuksia koskevaan ympäristönsuojelulakia ja NaapL 17 §:ää koskevaan oikeuskäytäntöön.

[112] *Pölönen – Perho* 2018, s. 8.

YVA-lainsäädännön puitteissa YVA-ohjelmaan ja YVA-selostukseen sekä yhteysviranomaisen arviointiohjelmia koskeviin lausuntoihin sekä perusteltuihin päätelmiin. Näistä YVA-menettelyn vaiheista ensimmäisenä laaditaan arviointiohjelma, jossa YVAL 16 §:n mukaan tulee esittää muun ohella tarvittavat tiedot hankkeesta sekä sen kohtuullisista vaihtoehdoista, kuvaus ympäristön nykytilasta, ehdotus arvioitavista ympäristövaikutuksista ja niiden selvittämisestä sekä suunnitelma arviointimenettelyn järjestämisestä. Arviointiohjelman sisältövaatimuksia täsmennetään edelleen YVAA 3 §:ssä, jonka 4 kohdan mukaan arviointiohjelman tulee sisältää tarpeellisessa määrin kuvaus todennäköisen vaikutusalueen ympäristön nykytilasta ja kehityksestä. Tämän YVAA 3.1,4 §:n sisältämän merkittävyyskynnyksen *”tarpeellisessa määrin”* tarkoituksena on tapauskohtaisen harkinnan mahdollistaminen kunkin hankkeen olosuhteiden ja ominaispiirteiden kautta.[113] Nykytilan kuvaukseen ei siten edellytetä sisällyttävän selkeästi epätarkoituksenmukaisia nykytilaa koskevia seikkoja. Alueen äänimaisemaa koskeva kuvaus tulee siten lähtökohtaisesti sisällytettäväksi nykytilan kuvaukseen, sillä niin positiivinen kuin kielteinenkin äänimaisema on lähtökohtaisesti keskeinen osa ympäristöään.

Nykytilan kuvauksen lisäksi äänimaiseman tapauskohtaista huomioimista arviointiohjelmassa edellytetään osana ympäristövaikutuksia, sillä YVAL 16 §:ää täsmentäen YVAA 3.1,5 §:n mukaan arviointiohjelman on sisällettävä ehdotus tunnistetuista ja arvioitavista ympäristövaikutuksista siinä laajuudessa kuin on tarpeen perustellun päätelmän tekemiselle. Ympäristövaikutusten osalta on huomioitava YVAA 3.1,5 §:n mukaan myös valtioiden rajat ylittävät ympäristövaikutukset sekä yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa. Tunnistetuista ja arvioitavista ympäristövaikutuksista säätävään YVAA 3.1,5 §:ään on oleellisesti yhteydessä YVAA 3.1,6 §, jonka mukaan arviointiohjelmassa tulee esittää tarpeellisessa määrin tiedot ympäristövaikutuksia koskevista laadituista ja suunnitelluista selvityksistä sekä aineiston hankinnassa ja arvioinnissa käytettävistä menetelmistä niihin liittyvine oletuksineen.

Tunnistetuista ja arvioitavista ympäristövaikutuksista tehtävää ehdotusta voidaan pitää alustavana yleisluontoisena käsityksenä tietyn hanketyypin tavanomaisesti aiheuttamista vaikutuksista.[114] Äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten huomioimisen kannalta vaihe on keskeinen, sillä käytettävissä olevien tietojen perusteella tehdään alustava rajauspäätös äänimaisemaa muuttavien vaikutusten arvioinnista. Äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa on huomioitava, että asetetusta merkittävyyskynnyksestä huolimatta arviointiohjelmaan on sisällytettävä myös ne vaikutukset, joiden

[113] *Pölönen* 2004, s. 41.
[114] *Pölönen – Perho* 2018, s. 92.

merkittävyydestä ei ole vielä selvyyttä.[115] Tarkoituksena siten on, että arviointiohjelmavaiheessa vain selvästi vähäisiksi arvioidut vaikutukset voitaisiin ehdottaa jätettäväksi arvioinnin ulkopuolelle.[116] Arviointiohjelmassa tehty ympäristövaikutusten rajauspäätös tulee YVAA 3.1,5 §:n mukaan myös perustella. Rajauspäätöksen perustelemisella pyritään edistämään YVA-menettelyn läpinäkyvyyttä, tietopohjan riittävyyttä, tulosten luotettavuutta, systemaattista suunnittelua sekä menetelmien ennakollista arviointia ja ohjausta.[117]

Äänimaisema voi jakson 2.2 käsiteanalyysin perusteella vaikuttaa ympäristön viihtyvyyteen, elinkeinoihin ja terveellisyyteen. Siten äänimaisema on tapauskohtaisesti huomioitava hankealueen nykytilan kuvauksessa sekä edelleen äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset ympäristövaikutuksina.[118] Äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset voidaan jättää arviointiohjelman ulkopuolelle vain, jos ne ovat selvästi vähäisiä. Myös tässä tapauksessa rajauspäätös on kuitenkin perusteltava.

3.2 Äänimaisema ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa

3.2.1 Vaikutusalueen ympäristön nykytilan kuvaus

Ympäristövaikutusten arviointiselostuksella (YVA-selostus) tarkoitetaan YVAL 2 §:n 4 kohdan mukaan hankkeesta vastaavan laatimaa asiakirjaa, jossa esitetään tiedot hankkeesta ja sen vaihtoehdoista sekä yhtenäinen arvio niiden todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista. YVA-selostus laaditaan YVAL 19.1 §:n mukaan arviointiohjelman ja siitä yhteysviranomaisen antaman lausunnon pohjalta, jolloin se vaikuttaa keskeisesti sekä YVA-selostuksen sisältöön, että sen mahdollisten puutteiden arviointiin.

Arviointiohjelman tapaan myös YVA-selostukselta edellytetään YVAL 19.2 §:n mukaan kuvausta vaikutusalueen ympäristön nykytilasta.[119] Nykytilan kuvausta täsmennetään YVA-direktiivin liitteen IV kohdassa 4, jonka mukaan kyseessä on ympäristön nykytilaan (perusskenaario) liittyvien merkityksellisten näkökohtien kuvaus sekä hahmotelma nykytilan todennäköisestä kehityksestä ilman hanketta, siltä osin kuin perusskenaarion luonnolliset muutokset voidaan

[115] *HE 259/2016 vp*, s. 62.
[116] *HE 259/2016 vp*, s. 62.
[117] *Pölönen – Perho* 2018, s. 93.
[118] Ks. äänimaisemasta ympäristönsä osana edeltä jakso 2.2.
[119] YVAL:n esitöiden (*HE 259/2016 vp*, s. 63) mukaan lain 19.2 § on tarkoitettu erityyppisten hankkeiden takia ”jossain määrin” joustavaksi. Tämä joustavuus näkyy merkittävyyskynnyksessä, jolla arvioinnit pyritään kohdentamaan tarkoituksenmukaisesti.

kohtuullisella tavalla arvioida saatavilla olevien ympäristöä koskevien tietojen ja tieteellisen tiedon nojalla.[120] Direktiivien ja kansallisten säädösten tulkintaohjeistuksena toimivan komission ohjeistuksen mukaan tulisi kiinnittää huomiota hankealueen alkuperäiseen äänimaisemaan sekä ympäristömeludirektiivin tarkoittamia melukarttoja ja toimintasuunnitelmia koskeviin seurauksiin.[121] Siten äänimaisema on huomioitava nykytilan kuvauksen osana arviointiselostuksissa silloin, kun se on kyseisen hankkeen vaikutusalueella keskeinen osa ympäristöään, tai jos sen muutokset vaikuttavat muutoin merkityksellisesti alueen väestöön.

3.2.2 Todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset äänimaiseman näkökulmasta

Toisekseen äänimaisema on huomioitava tapauskohtaisesti YVA-selostuksissa YVAL 19.2 §:ssä tarkoitettuna *todennäköisesti merkittävänä ympäristövaikutuksena*. Arviointiselostukseen tulee YVAA 4.1 §:n mukaan sisällyttää tarpeellisessa määrin momentin 1–16 kohdissa luetellut tiedot, jotka ovat kulloinkin saatavilla oleva tietämys ja arviointimenetelmät huomioiden tarpeen perustellun päätelmän tekemiselle. Arviointiselostuksen tulee sisältää YVAA 4.1,6 §:n mukaan arvio ja kuvaus hankkeen ja sen kohtuullisten vaihtoehtojen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista. Normi on muotoilultaan avoin jättäen tulkittavaksi ensinnäkin sen, että voivatko äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset ylipäätään kuulua tarkoitettuihin ympäristövaikutuksiin. Mikäli äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset kuuluvat ympäristövaikutuksiin on edelleen selvitettävä, että voivatko tällaiset vaikutukset ylittää säännöksessä ympäristövaikutuksille asetetun merkittävyyskynnyksen.

Ympäristövaikutuksella tarkoitetaan YVAL 2.1,1 §:n (18.6.2021/556) mukaan hankkeen aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella. Nämä ympäristövaikutukset voivat kohdistua YVAL 2.1,1a §:n mukaan väestöön sekä ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, eli niin kutsuttuihin *sosiaalisiin vaikutuksiin*, sekä YVAL 2.1,1c §:n mukaan muun

[120] YVA-direktiivi on implementoitu Suomessa kansallisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetulla lailla sekä sitä täsmentävällä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetulla valtioneuvoston asetuksella, joten lojaliteettiperiaatteen mukaisesti kansallisten säädösten tulkinnassa on huomioitava direktiivien tavoitteet, eivätkä kansalliset säädökset saa olla ristiriidassa direktiivin kanssa.

[121] *Komissio* 2017, s. 97. *Komissio* (2017, s. 97) käytti äänimaisemaan viitatessa ilmaisua ”noise climate”, joka asiayhteydessä on tulkittava tarkoittavan äänimaisemaa ja/tai -ympäristöä. Komission tulkintaohjeistukset luokitellaan oikeuslähdeopilliselta painoarvoltaan soft law:ksi, joten tulkintaohjeistus toimii kansallisten säädösten sekä direktiivin tulkinnan tukena. Ks. tältä osin *komissio* 2017, s. 17.

ohella aineelliseen omaisuuteen, maisemaan ja kulttuuriperintöön. Merkittävistä ympäristövaikutuksista tehtävän arvion ja kuvauksen tulee YVAA 4.2 §:n mukaan kattaa myös hankkeen kasautuvat, välittömät ja välilliset, lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin pysyvät ja väliaikaiset sekä myönteiset ja kielteiset vaikutukset, joiden lisäksi tulee huomioida yhteisvaikutukset muiden olemassa olevien sekä hyväksyttyjen hankkeiden kanssa. Myös lain esitöiden mukaan YVAL 2 §:n korostaa *laajaa ympäristövaikutuskäsitettä*.[122]

Mainitun YVAL 2.1,1a §:n perusteella YVA-lainsäädännön edellytys meluvaikutusten huomioimiselle ympäristövaikutuksina on ilmeinen melun vaikuttaessa ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. Myös YVA-direktiivi sisältää suoran viittauksen meluvaikutusten huomioimiseen ympäristövaikutuksena, sillä YVAL 2.1,1 §:llä pantiin täytäntöön YVA-direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ympäristövaikutusten määritelmät. Säännöksen tulkinnassa on siten huomioitava myös YVA-direktiivin 5 artiklan 1f kohta, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointiselostuksen tulee sisältää tapauskohtaisesti direktiivin liitteen IV tiedot. Liitteen 5c kohdan perusteella arviointiselostukseen on tarvittaessa sisällytettävä kuvaus hankkeen todennäköisesti merkittävistä ympäristövaikutuksista, jotka voivat johtua samaisen c-alakohdan mukaan muun ohella melusta.[123]

Äänimaiseman huomioimisen todennäköisesti merkittävänä ympäristövaikutuksena mahdollistaa myös YVAL 2.1,1c §, jonka mukaan ympäristövaikutuksiin kuuluvat hankkeen tai toiminnan aiheuttamat välilliset ja välittömät vaikutukset muun ohella aineelliseen omaisuuteen ja maisemaan. Aineelliseen omaisuuteen kohdistuvien vaikutusten käsitteellä pantiin täytäntöön YVA-direktiivin 3 artiklan 1d-kohta, jossa viitataan kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen kohdistuviin vaikutuksiin. Soveltamisala on kuitenkin verrattain rajattu, sillä unionin tuomioistuimen ratkaisun C-420/11 *(Leth)* mukaan 3 artiklaa on tulkittava siten, että ”ympäristövaikutusten arviointiin ei kuulu niiden vaikutusten arviointi, jotka kyseisellä hankkeella on kiinteän ja irtaimen omaisuuden arvoon”.[124] Siten huomioitavaksi ei tule esimerkiksi äänimaiseman heikentymisen vaikutukset asuntojen arvoihin. Edelleen *Leth*-ratkaisussa tuomioistuin lausui, että taloudelliset vahingot kuuluvat direktiivin suojatavoitteisiin vain ”siltä osin kuin ne ovat julkisen tai yksityisen hankkeen ympäristövaikutusten suoria taloudellisia seurauksia”. Vaikka ratkaisu rajaa soveltamiskäytäntöä merkittävästi, on *Leth*-ratkaisu yhdessä YVAL 2.1,1a §:n kanssa tulkittu kuitenkin

[122] *HE 259/2016 vp*, s. 54.

[123] YVA-direktiivin 5 artiklan 1f kohdan mukaan liitteen IV lisätiedot tulee sisältää arviointiselostukseen, mikäli ne olennaisesti liittyvät tietyn hankkeen tai hanketyypin erityisominaisuuksiin ja ympäristön erityispiirteisiin, joihin todennäköisesti kohdistuu vaikutuksia.

[124] Asia C-420/11, *Leth*, EU:C:2013:166, kohta 49.

tarkoittavan sitä, ettei ympäristövaikutuksiin suoran yhteyden omaavien taloudellisten vahinkojen huomiointia voi sivuuttaa kokonaan.[125] Toinen *Leth*-ratkaisun ohjausvaikutuksista YVA-direktiivin tulkintaan on se, että arvioinnissa on huomioitava erityisesti se, kuinka ihmiset käyttävät kiinteää ja irtainta omaisuutta, jolloin aineellista omaisuutta koskevien vaikutusten arvioinnin polttopiste siirtyy omaisuuden käyttöön kytkeytyviin seurauksiin.[126] Milloin äänimaiseman muutokset vaikuttavat olennaisesti kiinteän ja irtaimen omaisuuden käyttöön, voi äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset tällöin nousta arviointiselostuksessa YVAL 2.1,1c §:n kautta huomioitavien ympäristövaikutusten joukkoon. Käytännössä soveltamisala on kuitenkin ilmeisen kapea, jolloin vaikutusten huomioimiseksi olosuhteiden tulisi olla melko poikkeukselliset.

Arviointiselostuksen tulee sisältää YVAL 19.2 §:n mukaan myös kuvaus tunnistettujen todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten lieventämisestä ja lainkohtaa täsmentäen YVAA 4 §:n 10 kohdan mukaan ehdotus toimiksi, joilla vältetään, ehkäistään, rajoitetaan tai poistetaan tunnistettuja merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Tällöin YVA-selostuksessa on myös arvioitava äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten lieventämiskeinoja, mikäli äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset kuuluvat hankkeen todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten joukkoon.

Kun huomioidaan melun tapauskohtaiset altistujasta, paikasta ja melusta riippuvat vaikutukset, voi käsiteanalyysin perusteella äänimaiseman laadun heikkeneminen aiheuttaa vähintään jonkinasteista terveyshaittaa. Jaksossa 2.2 esitetyn perusteella äänimaisema voi olla keskeinen osa ympäristöään ja vaikuttaa sen viihtyvyyteen, virkistyskäytön laatuun sekä se toisaalta esimerkiksi visuaaliseen maisemaan ja tiettyihin elinkeinoihin.[127] Tällöin äänimaiseman ja -ympäristön laatuun tulee hanke- eli tapauskohtaisesti kiinnittää huomiota YVAL 2.1,1a §:n, mutta myös YVAL 2.1,1c §:n perusteella, eikä YVA-sääntelyn tavoitellessa laaja-alaista ympäristövaikutusten ennakollista tunnistamista ja arvioimista ympäristövaikutuskäsitteen sisältöä tule lähtökotaisesti rajata kapeaksi, eikä edelleen äänimaisemaan kohdistuvia vaikutuksia kategorisesti arvioitavien todennäköisesti merkittävien ympäristövaikutusten ulkopuolelle.

---

125 *Pölönen – Perho* 2018, s. 38. Kyseeseen voisi *Pölösen – Perhon* (2018, s. 38) mukaan tulla vähintään ”merkittävien omaisuuteen kohdistuvien vaikutusten tunnistaminen ja kuvaaminen yleispiirteisellä tasolla”.

126 Asia C-420/11, *Leth*, EU:C:2013:166, kohta 25.

127 Ks. jaksot 2.2 ja 2.3.

3.2.3 Merkittävyysarviointi

Vaikka ympäristövaikutusten käsite on YVA-järjestelmässä laaja, on soveltaminen rajattu edellä alajaksossa 3.2.2 käsiteltyjen YVAL 19.2 §, YVAL 2.1,4 § ja YVAA 4.1,6 §:n osalta *todennäköisesti merkittäviin* ympäristövaikutuksiin. Merkittävyyskynnyksellä tavoitellaan YVA-menettelyn nopeuttamiseen sekä huomion ja tarkastelun keskittämiseen tarkoituksenmukaisesti hankkeen todennäköisesti merkittäviin ympäristövaikutuksiin.[128] Velvoite ympäristövaikutusten merkittävyyden arviointiin on sikäli muotoilultaan avoin, ettei sille ole kansallisesti tai ylikansallisesti säädetty raameja arvioinnin toteuttamisesta.[129] Avoin muotoilu mahdollistaa erilaisten hankevaikutusten ja -alueiden joustavan tapauskohtaisen arvioinnin, jättäen tosin samalla paljon vastuuta lain soveltajalle. Merkittävyyden arvioinnin tueksi on kuitenkin laadittu niin komission taholta, kuin tiedehankkein ohjeistuksia ja niin kutsuttuja hyviä käytänteitä.

Merkittävyysarvioinnissa on perimiltään kyse ympäristövaikutusten suhteuttamisesta niiden mittasuhteiden sekä tärkeyden kautta, jolloin kyseessä on hankkeen aiheuttaman muutoksen ja sen aiheuttaman vaikutuksen sekä vaikutuksen merkittävyyden arviointi.[130] Arviointi on toteutettava tapauskohtaisesti, huomioiden hankealue sekä hankkeen ympäristövaikutukset. Todennäköisesti merkittäviä vaikutuksia vähäisemmätkin vaikutukset on rajausten, päätelmien ja arviointien perustelemiseksi kuvattava arviointiselostuksessa riittävissä määrin merkittävyyskynnyksestä huolimatta.[131]

YVA-lainsäädännön tavoitteiden ja järjestelmän valossa merkittävyysarvioinnissa voidaan hyödyntää samaa YVAL:n liitteen 2 luetteloa, jonka perusteella hankkeen kuuluminen yksittäistapauksessa arviointimenettelyn piiriin ratkaistaan.[132] Toisaalta merkittävyysarvioinnissa syntyviä ympäristövaikutuksia voidaan peilata oikeudellisiin ja tieteelliseen tietoon perustuviin standardeihin ja kynnysarvoihin, kuten sektorilakien luvanmyöntämisesteisiin ja edellytyksiin.[133] Kynnysarvojen hyödyntäminen ei kuitenkaan ole aina yksin riittävä lähestymistapa. Komission suosituksen mukaan merkittävyysarvioinnissa tulisi huomioida akustinen ympäristö sekä alueen julkisten ja yksityisten sidosryhmien näkemykset, eli käytännössä hyödyntää laadullisia menetelmiä.[134]

---

128 *Pölönen – Perho* 2018, s. 106.
129 Ks. *Glasson – Therivel* 2019, s. 126–130.
130 *Marttunen ym.* 2015, s. 53–54.
131 *Pölönen – Perho* 2018, s. 118.
132 *Pölönen – Perho* 2018, s. 116.
133 *Pölönen – Perho* 2018, s. 116–117.
134 *Komissio* 2017, s. 49 ja 99. Ks. myös hiljaisuuden ja hiljaisten alueiden arvioinnista *EEA* 2014, s. 24–25.

Merkittävyysarvioinnin tukena voidaan hyödyntää myös erilaisia arviointityökaluja, -ohjeita ja -oppaita. Komissio on esittänyt hyväksi käytännöksi multikriteerianalyysin soveltamista, jossa merkittävyyttä arvioidaan muutoksen suuruuden ja kohdealueen herkkyyden perusteella.[135] Suomen ympäristökeskuksen koordinoiman IMPERIA-yhteistyöhankkeen[136] yhteydessä luotiin ARVI-menetelmä, jossa hankkeen vaikutusten merkittävyyttä arvioidaan hankeympäristön herkkyyden sekä hankkeen aiheuttaman arvioidun muutoksen suuruuden ja näiden osatekijöiden kautta.[137] Menetelmän avulla pyritään arviointiperiaatteiden käytön yhdenmukaistamiseen, kaikkien osatekijöiden huomioimiseen, tasapuoliseen käsittelyyn ja läpinäkyvästi tapahtuvan merkittävyysarvioinnin havainnollistamisen varmistamiseen.[138] ARVI-menetelmää soveltaen meluvaikutusten merkittävyysarvioinnissa tulisi huomioida myös äänimaisema.[139] ARVI-aineistojen tulkinnassa on kuitenkin aina huomioitava, ettei näiden suositusperusteisten taulukoiden tulkintakriteerit ole kaikilta osin lainsäädännöstä johdettuja, jolloin menetelmän mukaan suuri tai merkittävä haitallinen vaikutus voi kuitenkin lainsäädännön piirissä olla silti sallittu.[140] YVA-menettelyn merkittävyysarviointi irtaantuu tältä osin aineellisesta oikeudesta, pohjautuen sen sijaan osin vaikutusten hyväksyttävyyden tapaus- ja tilannesidonnaiseen arviointiin.[141]

YVA-lainsäädännön laajan ympäristövaikutuskäsitteen myötä YVA-menettelyssä ympäristövaikutukset on selvitettävä lupalakien aineellisten normien muodostamaa kehikkoa laajemmin. YVA-menettely ei siten rajoita myöskään koettujen ja sosiaalisten vaikutusten huomiointia ympäristövaikutusten osana. Edellä jaksossa 2.3 on käsiteanalyysin yhteydessä käsitelty erityisesti YSL:n ja sen nojalla säädettyjen alemmanasteisten säädösten merkitystä meluntorjunnan kannalta. Merkittävyysarvioinnissa voidaan huomioida osaltaan myös hankkeiden sallittavuutta määrittävät lupalakien kriteerit.[142] Käytännössä tämä tarkoittaa erityisesti ohjearvoja, mutta tältä tosin on huomioitava myös muut

135 *Komissio* 2017, s. 48–49.

136 Monitavoitearvioinnin käytännöt ja työkalut ympäristövaikutusten arvioinnin laadun ja vaikuttavuuden parantamisessa. Hankkeessa tunnistettiin ja kehitettiin hyviä käytäntöjä sekä menetelmiä vaikutusten arviointiin.

137 *Marttunen ym.* 2015, s. 56.

138 *Marttunen ym.* 2015, s. 58.

139 Merkittävyyden arviointi perustuu *Ikäheimon* (2015, s. 3) mukaan osatekijöiden luokitteluun, joka puolestaan perustuu kotimaisiin ja kansainvälisiin ohjeisiin ja oppaisiin, YVA-hankkeisiin sekä IMPERIA-työryhmän ja kirjoittajien omiin kokemuksiin hankkeiden vaikutuksista. ARVI-taulukoiden soveltamissuositusten mukaan meluvaikutuksia tulee tulkita sekä suhteessa ohjearvoihin että tilannekohtaisesti äänimaisemalle ja -ympäristölle aiheutuviin muutoksiin.

140 *Pölönen – Perho* 2018, s. 117.

141 *Pölönen – Perho* 2018, s. 118.

142 *Pölönen – Perho* 2018, s. 116.

päästöraja-arvojen ylittämistä ilmentävät seikat, kuten YSL 27 ja 49 §:n myötä huomioitava NaapL 17.1 §:ssä tarkoitettu kohtuuton rasitus. YVA-menettelyn merkittävyysarvioinnissa äänimaiseman ja -ympäristön laadun huomioimisen osalta osa ongelmaa voi näyttäytyä niin ikään ohjearvojen kaavamaisena seuraamisena, vaikka ohjearvoista poikkeaminen on mahdollista ja se olisi paikoin ehdottomasti myös tarpeen tapauskohtaisten ympäristöolosuhteiden huomioimiseksi.[143] Ohjearvot itsessään eivät siten niin YSL:n näkökulmasta kuin YVA-lainsäädännön näkökulmastakaan estä äänimaiseman huomioimista YVA-menettelyssä.

3.3 Ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyyden ja laadun varmistaminen

Ympäristövaikutusten arvioinnin riittävyydestä vastaavat yhteysviranomaiset, jollaisina YVAL 10.1 §:n pääsäännön mukaan toimivat hankkeen toimialueen ELY-keskukset ja erikseen laissa määritetyissä tilanteissa poikkeuksellisesti työ- ja elinkeinoministeriö.[144] Yhteysviranomainen antaa YVAL 18 §:n mukaan lausunnon ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta ja lain 19.1 §:n mukaan hankkeesta vastaava laatii arviointiselostuksen arviointiohjelman ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon perusteella.[145] Yhteysviranomainen ei ota suoraan kantaa siihen, että mitä hankkeeseen voidaan tai ei voida sisällyttää ja millä keinoin, vaan kyse on paremminkin yhteysviranomaisen arviosta vaikutustenarvioinnin, selvitysten ja vaihtoehtojen soveltuvuudesta.[146] Yhteysviranomaisella on keskeinen rooli YVA-aineistojen arvioinnin riittävyyden ja laadun osalta YVA-menettelyn aikana tapahtuvan ohjauksen ja valvonnan seurauksena sekä toisaalta siksi, että muutoksenhaun koskiessa YVA-menettelyn puutteellisuutta, kohdistuu huomio erityisesti yhteysviranomaisen arviointiohjelmasta ja -selostuksesta antamiin lausuntoihin.[147] Näin arviointiselostuksen vähimmäis-

[143] Poikkeaminen ohjearvoista voi olla tarpeen esimerkiksi sellaisten alueiden kohdin, joilla äänimaiseman ja -ympäristön laatu on ympäristön viihtyisyyden, elinolojen ja terveellisyyden kannalta suotuinen sekä samalla merkittävä osa ympäristöä ja sen käyttöä. Ks. tällaisista alueista tarkemmin jaksosta 2.2.

[144] Yhteysviranomaisena toimii työ- ja elinkeinoministeriö, mikäli hanke koskee ydinenergialaissa (990/1987) tarkoitettua ydinlaitosta tai muuta sellaista laitosta, jossa käsitellään tai varastoidaan tai jonne loppusijoitetaan ydinjätettä.

[145] Jo näitä vaiheita ennen voidaan yhteysviranomaisen, muiden viranomaisten ja hankkeesta vastaavan välillä suorittaa YVAL 8 §:n tarkoittama ennakkoneuvottelu, jonka tavoitteena on erityisesti hankkeen joutuisan etenemisen ja hankkeen lupahakemusten laadun edistäminen.

[146] *Koivurova ym.* 2016, s. 38.

[147] *Pölönen – Koivurova* 2009, s. 380.

vaatimusten katsotaan konkretisoituvan yhteysviranomaisen arviointiohjelmaa koskevan lausunnon ja perustellun päätelmän kautta lainsäätäjän tahtoon ja oikeuskäytäntöön.[148]

Yhteysviranomaisen tulee tarkistaa YVAL 23.1 §:n mukaan arviointiselostuksen riittävyys sekä laatu ja laatia tämän jälkeen perusteltu päätelmä hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista. Mikäli äänimaisemaa koskevat selvitykset ja kuvaukset ovat selkeästi hankealueeseen ja hankkeen vaikutuksiin nähden puutteellisia, on yhteysviranomaisen puututtava tähän lausuntojen ja perustellun päätelmän kautta. Yhteysviranomaisen perusteltua päätelmää voidaan pitää viranomaisen arvioinnin tuloksia kokoavana kannanottona sekä kuten *Pölönen* asian ilmaisee ”eräänlaisena ympäristövaikutusten arvioinnin lopputuloksena”.[149]

Perustellun päätelmän lähtökohtana on merkittävyyskynnyksen rajaama laaja ympäristövaikutuskäsite ja sen sisällöllisenä vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää viranomaisen suorittamaa hankkeen merkittävien ympäristövaikutusten arviointia hankkeesta vastaavan esittämät haittojen ehkäisykeinot huomioiden.[150] Äänimaiseman tulisi siten sisältyä tapauskohtaisesti perustellussa päätelmässä huomioitavien ympäristövaikutusten joukkoon. Yhteysviranomainen ei voi tehdä perusteltua päätelmää ennen kuin vaikutusten arvioinnin kannalta arviointiselostuksessa ei enää ole merkittäviä puutteita.[151] Siten perustellun päätelmän laatimisen kannalta on ongelmallista, mikäli todennäköisesti merkittäviksi ympäristövaikutuksiksi lukeutuvat äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset olisi jäänyt tyystin arvioimatta ja huomioimatta. Perusteltujen päätelmien arviointi empiirisesti on keskeistä, sillä nämä kuvaavat sitä tilaa, jota yhteysviranomaisen edellyttää riittäviltä selvityksiltä ja hankesuunnittelulta. Yhteysviranomaisten lausuntokäytännön tulkinnassa on näin ollen keskeistä sen edellytystason tunnistaminen, johon yhteysviranomainen vertaa äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten osalta arvioitavaa YVA-selostusta.[152]

Perusteltua päätelmää laadittaessa ympäristövaikutusten arviointiselostusta ei tule pitää arvioinnin tulokset kokonaisuudessaan ja kaikilta osiltaan kattavana asiakirjana, vaan arviointiselostus on vain yksi, joskin tärkeä, osa arvioinnin laajempaa kokonaisuutta.[153] Arviointiselostus toimii pohjana merkittävien ympäristövaikutusten arvioinnissa, mutta viranomaisen tulee sen ohella huomioida kuulemisten ja neuvottelujen suomat tiedot, kuten lausunnot ja mielipiteet, sekä

148 *Pölönen* 2016, s. 18.
149 *Pölönen* 2016, s. 9.
150 *Pölönen* 2016, s. 10.
151 *Pölönen* 2016, s. 11.
152 *Pölönen – Halinen* 2014, s. 31.
153 *Pölönen* 2016, s. 9.

viranomaisen mahdolliset omat lisätarkastelut.[154] Arviointiselostuksen ohella on siten huomioitava myös äänimaisemaa ja siihen kohdistuvia vaikutuksia koskevat lausunnot ja mielipiteet. Arviointiselostuksen riittävyyden arvioinnissa yhteysviranomainen voi huomioida lupapäätöksiä koskevan harkinnan tietotarpeet, joita voidaan arvioida lupalakien aineellisten normien kriteerien kautta, mutta kuten ympäristövaikutusten selvittämisenkään osalta, ei selvitysvelvollisuutta voi tarkastella yksinomaan sektorilakien selvitysvelvollisuuksien kannalta.[155] Tällainen lähestymistapa olisi vastoin YVA-sääntelyn tavoitteita ja päämääriä sekä luonnetta kokonaisvaltaisen, laaja-alaisen ja tapauskohtaisen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn suorittamisen osalta.

4 KVANTITATIIVINEN TUTKIMUS

4.1 Kvantitatiiviset aineistot ja menetelmät

Kvantitatiivisen aineiston muodostaa 200 ympäristövaikutusten arviointiselostusta sekä 148 yhteysviranomaisen antamaa perusteltua päätelmää.[156] Arviointiselostusten ja -ohjelmien osalta analyysi kohdistetaan vain ensin mainittuihin laajemman aineiston keräämiseksi analyysin reliabiliteetin varmistamiseksi ja toisaalta siksi, että nämä arviointiohjelmina laajempina osoittavat tarkemmin äänimaiseman aseman hankkeesta vastaavan tuottamissa aineistoissa. Vastaavasti yhteysviranomaisen perustellut päätelmät sisältävät myös yhteysviranomaisen selostuksesta antamia näkökohtia ja ne edustavat yhteysviranomaisen äänimaisemaselvityksiltä edellyttämää tasoa, jolloin tarkastelu on kohdennettu yhteysviranomaisen käytännön osalta vain perusteltuihin päätelmiin.[157]

Kvantitatiivinen aineisto sisältää kaikki hankekategoriat, sillä tutkimuksen kyseisen osan tarkoituksena on tuottaa laaja-alainen hanketyyppien

154 *Pölönen – Koivurova* 2009, s. 379; *Pölönen* 2016, s. 9.

155 *Pölönen* 2007, s. 189; *Pölönen – Koivurova* 2009, s. 379; *Pölönen – Perho* 2018, s. 116–118.

156 Analyysiin sisällytettiin lähtökohtaisesti 200:n YVA-hankkeen YVA-selostukset ja yhteysviranomaisen perustellut päätelmät. Yhteysviranomaisen YVA-selostuksista antamista perustelluista päätelmistä 50 oli kuvatiedostoja, mikä ei mahdollistanut analyysin toteuttamista näihin tiedostoihin. Voidaan arvioida, ettei mainittujen hankkeiden poissulkeminen vääristä analyysin tuloksia, sillä analyysin ulkopuolelle jääneet hankkeet edustavat oletettavasti verrattain tasaisesti eri hankekategorioita. Tällöin systemaattista häiriötä aineistoon ei muodostu.

157 Terminologisena huomiona nostettakoon esille, että ennen vuoden 2017 YVA-lainsäädännön kokonaisuudistusta yhteysviranomaisen perustellun päätelmän tilalla oli yhteysviranomaisen lausunto hankkeen YVA-selostuksesta. Tutkimuksen empiirisessä osassa myös näihin viitataan terminologisesti perusteltuina päätelminä.

tapauskohtaisesta vaihtelusta riippumaton katsaus äänimaiseman asemasta YVA-käytännössä. Aineiston YVA-selostukset sijoittuvat vuosien 2004 ja 2021 väliselle ajanjaksolle, painottuen ajanjakson tuoreempiin YVA-selostuksiin. Tutkimuksen kvantitatiivisen aineiston muodostava otosjoukko kerättiin ympäristöhallinnon verkkopalvelun YVA-hankehaun kautta, josta otokseksi valittiin järjestelmällisesti 200 viimeisimpänä järjestelmään tallennettua valmistunutta YVA-hanketta.[158] Otosjoukon ulkopuolelle suljettiin vain ne hankkeet, joiden tiedostomuoto ei sallinut analyysin toteuttamista jaksossa 4.2 kuvatulla tavalla.

4.2 Kvantitatiivinen analyysi

Tutkimuksen kvantitatiivinen analyysi perustuu menetelmällisesti laadullisen aineiston kvantitatiiviseen sisällön erittelyyn, jossa kyse on toisin sanoen tekstin sisällön kuvaamisesta kvantitatiivisesti, eli laadullisen aineiston muuttamisesta määrälliseen muotoon.[159] Tutkimuksessa sisällön erittely toteutetaan frekvenssimittauksella, jolla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan yksittäisten sanojen esiintymisten laskemista.[160] Tämän jälkeen tulokset esitetään kvantitatiivisina mittaustuloksina. Tämä kvantitatiivinen analyysi toteutetaan tiedostaen, että analyysillä muodostetaan kuva käsitteiden yleisyydestä aineistossa, mutta samalla aineiston analyysi ei aukottomasti osoita sitä, että onko kyse tosiasiallisesti eroista äänimaiseman ja muiden tarkasteltavien käsitteiden kuvaamien ilmiöiden välillä, vai esimerkiksi äänimaiseman käsitteellisestä vakiintumattomuudesta. Analyysi toteutettiin etsimällä aineistosta ctrl-f-hakutoiminnolla äänimaisema, melu ja maisema -käsitteet ja laskemalla niiden määrät. Äänimaisemaan viitattaessa dokumenteissa käytettiin ajoittain synonyymeina myös äänimaailman ja ääniympäristön käsitteitä, jolloin nämä rinnastetaan äänimaisemaan. Sanojen kaikkien taivutusmuotojen saavuttamiseksi äänimaisemaan viittaavia ilmaisuja haettiin hakusanoin ”äänima” ja ’’ääniy”, melun osalta hakusanana oli ”melu” ja visuaalisen maiseman osalta ”maisem”, sillä maisemalla viitataan arkikielisen käsitesisällön mukaisesti visuaaliseen maisemaan.

Äänimaisemaan viittaavan haun antaessa osumia nämä vielä tarkistettiin äänimaisemaan liittymättömien hakutulosten poissulkemiseksi. Näin toimittiin siksi, että äänimaisemaan viittaavien hakuosumien verrattain vähäisen lukumäärän myötä tulos olisi muuten voinut vääristyä merkittävästi äänimaisemailmausten osalta

158 [https://www.ymparisto.fi/yva-hankkeet?n5=1]. Aineiston painottuminen uudempaan YVA-käytäntöön ei painota aineiston substanssisisältöä tulosten yleistettävyyden vaarantavalla tavalla, sillä otanta ei häiritse tuloksia systemaattisesti.

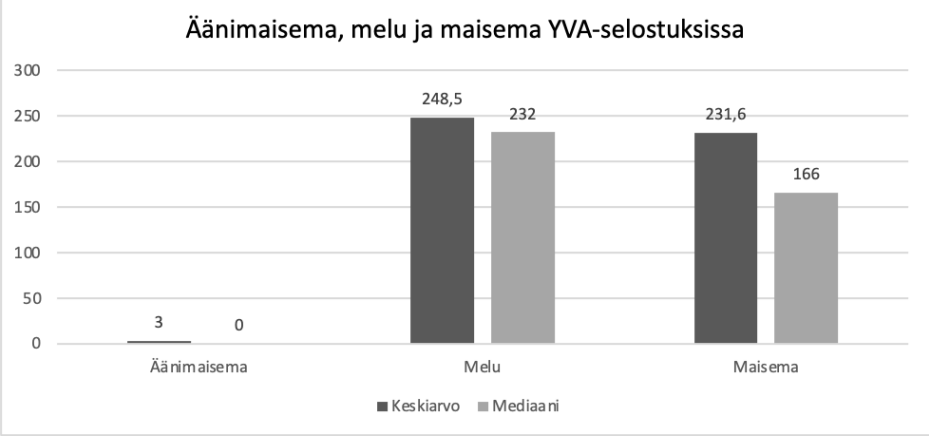
159 *Eskola – Suoranta* 1998, kpl. Sisällön erittely.

160 Ks. *Eskola – Suoranta*, 1998, kpl. Sisällön erittely.

”oikeisiin” hakuosumiin nähden. Vastaavaa hakuosumien tarkistamista ei toteutettu meluun ja visuaaliseen maisemaan liittyvien osumien kohdin, sillä kyseisten hakuosumien suuren määrän seurauksena virhemarginaali ei kasva merkittävästi tavoiteltuihin ”oikeisiin” hakuosumiin nähden. Lisäksi tuloksia tarkastellessa on huomioitava, että visuaaliseen maisemaan sisältyy myös viittaukset äänimaisemaan. Tulokset esitetään kuvioissa 1–4, joissa keskiarvon ja mediaanin lukuarvoissa yhden yksikön muodostaa yksi kyseiseen kategoriaan viittaava maininta.

4.3 Kvantitatiiviset tulokset

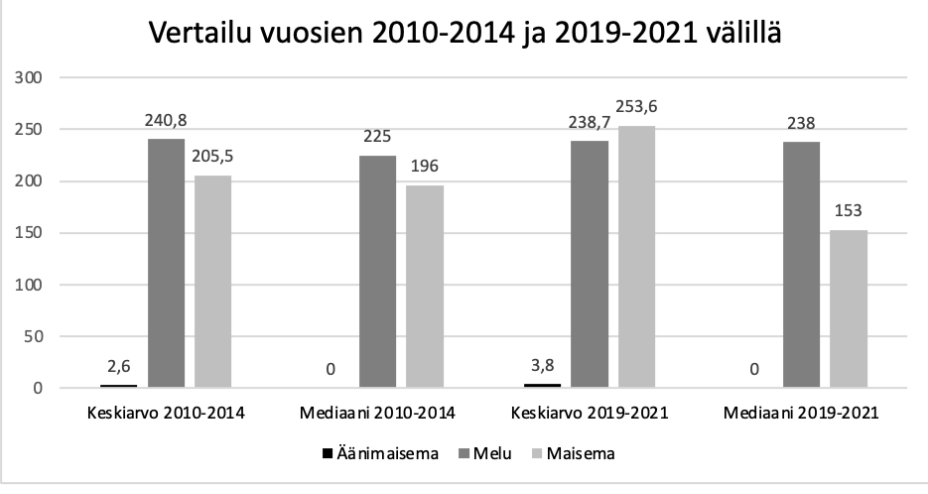
Kvantitatiivisten tulosten mukaan äänimaisemaan viitattiin terminologisesti huomattavan harvoin. Kuviosta 1. ilmenevällä tavalla ero äänimaiseman ja melun tai visuaalisen maiseman välillä oli YVA-selostuksissa suuri. Äänimaisemaan viittaavien ilmaisujen mediaaniarvo, eli keskimmäinen lukuarvo, oli 0, kun se melun osalta oli 232 ja maiseman kohdin 166. Vastaavasti keskiarvoin tarkasteltuna viittaukset äänimaisemaan olivat hyvin vähäisiä (3,0) suhteessa meluun (248,5) ja maisemaan (231,6).[161]



Kuvio 1. Äänimaisemaan, meluun ja visuaaliseen maisemaan kohdistuvat viittaukset keskiarvoin ja mediaanein mitattuna aineistossa YVA-selostusta kohden.

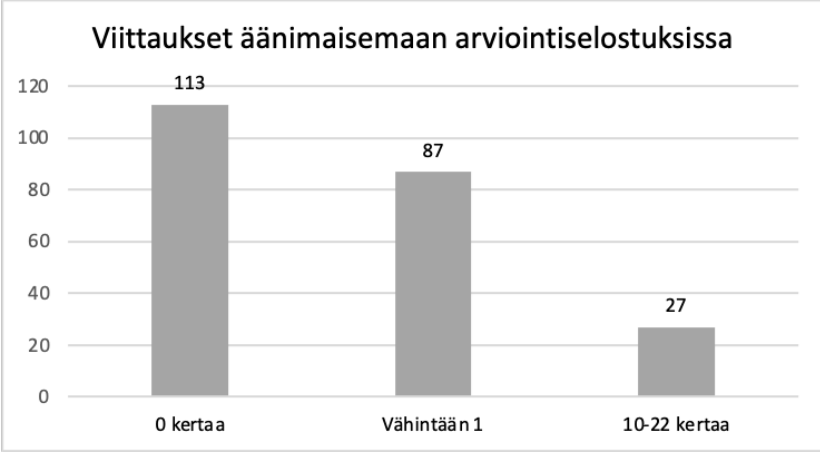
[161] Keskiarvon lisäksi analyysissä on hyödynnetty mediaania siksi, että pelkkään keskiarvoon nojautuen jo muutama runsaasti tiettyjä osumia antava hanke voi vääristää äänimaiseman osalta keskiarvoa.

Kuvio 2. puolestaan esittää vajaan vuosikymmenen aikana tapahtuneet kehityssuunnat käsitteiden ilmenemisfrekvensseissä YVA-selostuksissa. Äänimaiseman osalta keskiarvo on noussut maltillisesti 2,6:sta ilmaisusta 3,8:aan ilmaisuun, kun taas melun osalta selvää kehityssuuntaa ei ole nähtävissä meluun viittaavien ilmaisujen keskiarvon laskiessa hyvin maltillisesti 240,8:sta 238,7:ään ja mediaanin puolestaan noustessa 225:stä 238:aan. Viittaukset maisemaan nousivat keskiarvollisesti suhteellisen paljon 205,5:stä 253,6:een, kun taas mediaani laski 196:sta 153:een. Äänimaisema on siis huomioitu jokseenkin kasvavassa määrin tietyissä arviointiselostuksissa, mutta laajaa jalansijaa äänimaisemalla eksplisiittisten ilmaisujen muodossa ei arviointiselostuksissa tulosten mukaan ole. Äänimaisemaan viittaavien mainintojen keskiarvon ollessa 3 ja mediaanin 0, ei äänimaisema omaa käsitteellisesti vakiintunutta tai näkyvää asemaa YVA-selostuksissa. Ero meluun ja maisemaan nähden on mittava.



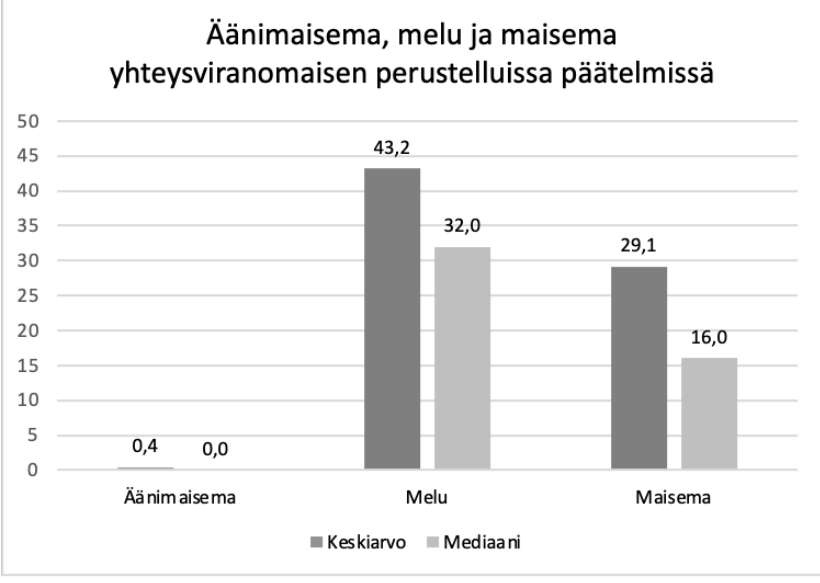
Kuvio 2. Äänimaisemaan, meluun ja maisemaan viittaavien mainintojen kehityssuunta YVA-selostuksissa vuosien 2010–2014 (N=38) ja 2019–2021 (N=46) välillä.

Kuvio 3. esittää tarkemmin äänimaisemaan viittaavien ilmaisujen jakautumista eri YVA-selostusten välillä. Analysoiduista 200:sta YVA-selostuksista 113:ssa äänimaisemaan ei viitattu kertaakaan. Vähintään kerran äänimaisemaan viitattiin 87:ssä YVA-selostuksessa ja näistä 27:ssä äänimaisemaan viitattiin vähintään 10 kertaa, kuitenkin enintään 22 kertaa. Viittaukset äänimaisemaan painottuvat siis vain pieneen osaan YVA-hankkeista, joskaan näidenkin kohdin äänimaisemaan viitattiin suhteellisen harvoin.



Kuvio 3. Äänimaisemaviittaukset arviointiselostuksissa. Äänimaisemaan viitattiin enimmillään 22 kertaa YVA-selostuksessa.

Yhteysviranomaisen perustelluissa päätelmissä äänimaisemaan viitattiin kuvion 4. mukaisesti keskiarvolta ainoastaan 0,4 kertaa. Mediaani on YVA-selostusten tapaan nolla ja keskiarvo (0,4) on YVA-selostusten tapaan merkittävästi melua (43,2) ja maisemaa (32,0) matalampi. Siten kvantitatiivisen analyysin perusteella yhteysviranomaisen antamien perusteltujen päätelmien ja YVA-selostusten välillä ei ole huomattavaa eroa äänimaisemaan viittaavien ilmaisujen frekvenssissä.



Kuvio 4. Äänimaisema, melu ja visuaalinen maisema yhteysviranomaisen perustelluissa päätelmissä.

Tulosten perusteella äänimaisemaan viitataan YVA-dokumenteissa harvoin. Useimmissa YVA-selostuksissa äänimaisemaan ei viitata kertaakaan ja parhaimmillaankin viittauksia on erittäin vähän suhteessa meluun ja visuaaliseen maisemaan. Vastaavasti yhteysviranomaisen perusteltujen päätelmien osalta analyysin tulokset ovat samansuuntaisia YVA-selostusten kanssa, sillä molemmilta osin äänimaisemaan joko kohdistetaan vähän, jos ollenkaan, huomiota, tai äänimaisema ei ole ollut käsitteenä vakiintunut kummankaan tahon käytössä. Tutkimuksen kvantitatiivista osaa voidaan luonnehtia kuvailevaksi ja analyysin perusteella ei pystytä selittämään sitä, että johtuuko äänimaiseman vähäinen asema dokumenteissa siitä, että äänimaisemaa ja siihen kohdistuvia vaikutuksia tosiasiallisesti tutkitaan vähän, vai kuvaako mainintojen vähäinen määrä paremminkin käsitteen vakiintumattomuutta ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimijoiden keskuudessa. Äänimaisemaan kohdistuvia vaikutuksia on voitu tutkia epäsuorasti melu -käsitteen ja sen vaikutusten kautta YVA-selostuksissa. Äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset voivat esimerkiksi muuttaa käsitystä visuaalisesta maisemasta, joka edelleen vaikuttaa elinympäristön viihtyvyyteen. Tällöin tutkimuksen kvalitatiiviseen tutkimusosaan selvitettäväksi jää, että missä määrin äänimaisematutkimuksia ja -selvityksiä sisältyy esimerkiksi meluselvitysten alle, vaikkakin tulosten voidaan katsoa antavan jonkinlaista suuntaa siitä, että millä painoarvolla näihin teemoihin on YVA-menettelyssä paneuduttu.

5 KVALITATIIVINEN TUTKIMUS

5.1 Kvalitatiivinen aineisto

Kvalitatiivisen tutkimuksen otosjoukon muodostavat 11 tuulivoimahankkeen YVA-selostukset ja yhteysviranomaisen näiden hankkeiden YVA-ohjelmista antamat lausunnot sekä YVA-selostuksia koskevat perustellut päätelmät. Otosjoukon arviointiselostukset ovat valmistuneet vuosien 2013 ja 2020 välillä. Aineiston analyysin tulokset ovat yleistettävissä tuulivoimakäytäntöön, sillä kyseisen hankekategorian todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset ovat verrattain homogeenisiä. Kvantitatiivisesta aineistosta poiketen otosjoukko sisältää hankekategorioista vain tuulivoimahankkeita. Tämä on perusteltua yhtenäisemmän äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten laadulliseen analyysin mahdollistamiseksi, sillä erilaisten hankekategorioiden hankkeiden muodostama otos muodostaisi substanssiltaan hyvin heterogeenisen aineiston. Toisaalta vaikka otos kerätään tuulivoimahankkeiden joukosta, ovat otoksen hankkeiden dokumentit silti sisällöiltään hyvin heterogeenisiä, sillä hankkeet on toteutettu

eri ajankohtina, niiden laatijoina toimivat eri tahot ja hankkeiden sekä hankealueiden ominaispiirteet ovat aina yksilöllisiä. Tietyn hankeryhmän valinta edistää siten tulosten reliabiliteettia, joskin sen kustannuksella, ettei tuloksia voi tältä osin yleistää koskemaan kaikkia YVA-hankkeita, eli YVA-käytäntöä kokonaisuudessaan.

Kvalitatiivisen analyysin hankekategoriaksi valittiin tuulivoimahankkeet siksi, että näiden tavanomaisesti merkittävimmät vaikutukset koostuvat voimalaitosten meluvaikutuksista visuaaliseen maisemaan kohdistuvien vaikutusten ohella. Vaikka meluntorjunnalliselta kannalta esimerkiksi tie-, lento- ja raideliikenteen meluvaikutukset ovat olennaisia, ovat tuulivoimahankkeet kyseisen energiantuotantomuodon 2020-luvun alun voimakkaan kasvun sekä sen hiljaisiin alueisiin kohdistamien vaikutusten osalta hankekategoriana äänimaiseman näkökulmasta keskeinen. Edellä kvantitatiivisen analyysin osoitettua äänimaisemaan kohdistuvien ilmaisujen mediaanin olevan 0, on tarkastelu perusteltua kohdistaa sellaiseen hanketyyppiin, jossa äänimaisemaa ja siihen kohdistuvia vaikutuksia käsitellään vähintään jollain asteella, sillä kaikissa hankkeissa äänimaiseman laaja arviointi ei välttämättä ole edes tarpeellista. Samalla on kuitenkin huomioitava tuloksia tarkastellessa, että juuri analysoidussa hankekategoriassa äänimaisemaan kohdistuvat selvitykset lienevät keskimäärin kaikkein kattavimpia.

Otosjoukko kerättiin kvantitatiiviseen aineiston muodostaneen 200:n YVA-hankkeen joukosta systemaattisella otannalla luokittelemalla tuulivoimahankkeet (N=55) ensin suurimmasta ”melu” mainintojen määrästä pienimpään ja valitsemalla sitten joka viides hanke. Näin otosjoukon on tarkoitus edustaa mahdollisimman kattavasti perusjoukkoa, eli tuulivoimahankkeita ja niiden äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten arviointeja koskevaa YVA-käytäntöä. Luokittelussa hyödynnettiin äänimaisemaan liittyvien viittausten sijaan melua siksi, että kvalitatiivisen analyysin perusteella ei voida sulkea pois mahdollisuutta siitä, että äänimaisemaan kohdistuvia vaikutuksia käsiteltäisiin implisiittisesti meluvaikutusten osana. Tällöin otanta melun perusteella tuottaa luotettavamman kuvan eksplisiittisesti ja implisiittisesti toteutetuista äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten arvioinneista. Aineiston muodostavat seuraavien tuulivoimahankkeiden YVA-selostukset, yhteysviranomaisen YVA-ohjelmista antamat lausunnot ja YVA-selostuksista antamat perustellut päätelmät sekä tarkoituksenmukaisilta osin liitteet:[162]

[162] Analyysiin sisällytettiin ne erilliset liitteet, jotka mahdollisesti koskevat tai sivuavat äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten arviointeja. Tällaisia selvityksiä ovat esimerkiksi melu- ja maisemaselvitykset.

Taulukko 2. Kvalitatiivisen tutkimuksen otosjoukon muodostavat tuulivoimahankkeet.

Hanke	**Konsultti**	**Vuosi**[163]	**Yhteysviranomainen**
Juthskogenin tuulivoimapuisto, Maalahti	Etha Wind Oy Ab	2020	Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus
Karhukankaan tuulivoimahanke, Siikajoki	Ramboll	2015	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus.
Maaselän ja Hepoharjun tuulivoimahanke, Utajärvi	Ramboll	2016	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Merkkikallion tuulivoimapuisto	FCG Suunnittelu ja tekniikka Oy	2015	Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus
Murtomäen tuulivoimapuisto, Pyhäjärvi	Sweco Ympäristö Oy	2014	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Niinimäen tuulivoimahanke, Pieksämäki	Pöyry Finland Oy	2016	Etelä-Savon ELY-keskus
Pajuperänkankaan tuulivoimahanke, Haapajärvi	Pöyry Finland Oy,	2017	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Parhalahden tuulipuisto, Pyhäjoki	Pöyry Finland Oy	2013	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Rajamäenkylän tuulivoimapuisto, Isojoki ja Karijoki	Sito Oy	2015	Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus
Turkkiselän tuulivoimahanke, Vaala	Pöyry Finland Oy	2019	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus
Urakkanevan tuulivoimapuisto, Ylivieska	FCG Suunnittelu ja Tekniikka Oy	2017	Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus

[163] Arviointiselostuksen valmistumisvuosi.

5.2 Kvalitatiivinen analyysi

Kvalitatiivisen tutkimuksen analyysi perustuu teema-analyysiin ja tämän ensimmäisenä vaiheena toteutettavaan teemoitteluun. Tässä artikkelissa teema-analyysin ja teemoittelun keskinäinen suhde rakentuu siten, että teemoittelua hyödynnetään tätä laajemman ja syvemmän teema-analyysin ensimmäisenä vaiheena. Analyysiä voidaan kuvata teoriaohjaavaksi. Teoriaohjaavassa analyysissä analyysiyksiköt valitaan aineistosta aikaisemman teorian ohjatessa analyysia.[164] Teoriaohjaava analyysi omaa analyysimenetelmänä samoja piirteitä aineistolähtöisen analyysin kanssa, jolle on ominaista *Eskolan – Suorannan* esityksen mukaan teorian rakentaminen aineistosta ’alhaalta ylös’ ja toisaalta *Tuomen – Sarajärven* mukaan se, etteivät analyysiyksiköt ole etukäteen valittuja tai harkittuja. Tässä artikkelissa analyysi kytketään kuitenkin perustaltaan myös teoriaan, sillä näkökulma ankkuroidaan äänimaiseman monitieteiseen käsitesisältöön. Teema-analyysissa ja teemoittelussa taustalla vaikuttaa siten edellä pääjaksossa 2 käsiteanalyyttisesti muodostettu ymmärrys äänimaisemasta ja äänimaisemaan kohdistuvista vaikutuksista, jonka linssin läpi ilmiötä analysoitavissa dokumenteissa tutkitaan. Siten kvalitatiivisen aineiston analyysia voidaan kuvata luonteeltaan teoriaohjaavaksi analyysiksi, jossa analyysiyksiköt nousevat aineistosta, mutta äänimaisemaa koskeva teoriapohja ohjaa analyysiyksikköjen muodostamista ja tulkintaa.[165]

Teemoittelua voidaan hyödyntää analyysin yhtenä vaiheena[166] ja sen avulla aineisto ja sen osat järjestään tiettyjen valittujen aihepiirien mukaisesti.[167] Usein teemoittelun tavoitteena on juuri tutkimustehtävän kannalta keskeisten asiakokonaisuuksien tunnistaminen.[168] Teemoittelun keskeisenä tarkoituksena on muutoin heterogeenisen aineiston selkeyttäminen ja siten parempien edellytysten luominen seuraavan analyysivaiheen toteuttamiselle. Teemoittelun kautta YVA-selostuksista tunnistetaan ja nimetään ne äänimaisemaan liittyvät kokonaisuudet, eli teemat, joissa äänimaisemaa on käsitelty joko eksplisiittisesti tai implisiittisesti. Teemat muodostettiin analysoimalla dokumentteja erityisesti jaksossa 2.2 äänimaisemasta muodostetun näkemyksen valossa yhdistelemällä aineistosta teemoittain yhteneväisiä kokonaisuuksia. Siten muodostetut teemat eivät nojaudu esimerkiksi suoraan dokumenttien otsikointeihin, vaan teemojen tarkoituksena on esittää ja systematisoida missä dokumenttien yhteyksissä äänimaisemaa on arvioitu. Teemoittelun kautta muodostettiin taulukon 3 sisältämät 7 erilaista teemaa.

---

164 *Eskola – Suoranta* 1998, kpl. Aineistolähtöinen analyysi; *Tuomi – Sarajärvi* 2018, kpl. 4.2
165 Ks. *Leinonen* 2018.
166 *Tuomi – Sarajärvi* 2018, kpl. 4.1.
167 Ks. *Keinänen – Kilpeläinen* 2013, s. 6.
168 Ks. *Juhila*.

Taulukko 3. Teemoittelun kautta muodostetut teemat kuvauksineen.

Teema	**Teeman kuvaus**
Teema I. Asukaskyselyt	Arviointiselostusten sisältämien asukaskyselyjen tulokset.
Teema II. ’Meluvaikutukset’	Meluvaikutuksilla viitataan arviointiselostusten niihin osiin, jotka ovat joko otsikoitu meluvaikutuksiksi tai vastaavat sisällöllisesti meluvaikutusten arvioinneiksi otsikoituja kappaleita. Nämä niin kutsutut ’meluvaikutusten’ arvioinnit perustuivat ohjearvoperustaiseen meluvaikutusten arviointiin ja siten näille dokumenttien osille tyypillistä on meluvaikutusten tarkastelu mekaanisesti melumallinnuksin ja ohjearvoja niin sanottuihin häiriintyviin kohteisiin peilaamalla. Asetan jatkossa ’meluvaikutukset’ heittomerkkeihin aina niiltä osin, kun viittaan tällä teeman II tarkoittamiin ’meluvaikutuksiin’. Muilta osin meluvaikutuksilla viittaan sanamuodon mukaisesti melun aiheuttamiin vaikutuksiin lähtökohtaisesti laajan yleiskielisen käsitesisällön mukaisesti.
Teema III. ’Sosiaaliset vaikutukset’	Sosiaaliset vaikutukset kattavat arviointiselostusten äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten arvioinnin erityisesti välillisesti elinympäristön terveellisyyteen ja viihtyvyyteen, virkistyskäyttöön sekä elinkeinoihin kohdistuvien vaikutusten osana.
Teema IV. Yhteisvaikutukset	Yhteisvaikutuksilla viitataan arviointiselostuksissa suoritettuihin äänimaiseman kohdistuvien vaikutusten yhteisvaikutusten arviointeihin joko suoraan tai välillisesti äänimaisemaan liittyen.
Teema V. Haittojen minimointi ja vähentäminen	Haittojen vähentämisellä ja minimoinnilla viitataan arviointiselostusten osiin, joissa tarkastellaan hankkeen äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten vähentämisen ja minimoinnin tarvetta ja mahdollisuuksia joko suoraan tai välillisesti äänimaisemaan liittyen.
Teema VI. Yhteysviranomaisten lausunnot arviointiohjelmista	Yhteysviranomaisten antamat lausunnot arviointiohjelmista.
Teema VII. Yhteysviranomaisten perustellut päätelmät	Yhteysviranomaisten YVA-selostuksista antamat perustellut päätelmät.

Teeman I. analyysi poikkeaa muiden teemojen II–VII teema-analyysista. Teeman I. tarkastelu perustuu YVA-selostuksissa toteutettujen asukaskyselyiden tulosten koostamiseen, jonka tarkoituksena on esittää vaikutusalueiden väestön arviot hankkeiden vaikutuksista alueen äänimaisemaan. Tarkastelu kohdistuu strukturoitujen kysymysten tuloksiin, jotka koostetaan ja esitetään siten, että äänimaiseman myös implisiittisesti ja välillisesti tavoittavat kysymyksenasettelut huomioidaan osana äänimaisemaan kohdistuvia vaikutuksia. Asukaskyselyjen tulosten perusteella voidaan muodostaa kuva äänimaiseman suorien ja välillisten vaikutusten arvioiduista merkittävyyksistä vaikutusalueiden väestön arvioimana.[169] Tämä äänimaisemaan välillisesti yhteydessä olevien väittämien ja kysymysten tarkastelu on keskeistä siksi, että edellä jaksossa 4.3 havaittu äänimaiseman terminologinen vakiintumattomuus on voinut johtaa äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten tarkasteluun epäsuorasti ja välillisesti, kuten kuinka asukkaat kokevat ja arvioivat hankkeen vaikutukset asumisviihtyvyyteen, luonnosta ja hiljaisuudesta nauttimiseen tai muihin luontoharrastuksiin. Asukaskyselyjen tulosten analyysin on tarkoitus osoittaa millaisen aseman äänimaisema sekä äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset omaavat vaikutusalueiden väestön arvioimana tuulivoimahankkeiden ympäristövaikutuksena. Huomio kiinnitetään erityisesti siihen, että kuinka merkittäväksi hankkeiden vaikutusalueiden asukkaat sekä mahdollisesti muut alueen käyttäjät arvioivat äänimaisemaan kohdistuvat muutokset ja minkälaisia arvostuksia alueen äänimaisemaa kohtaan kohdistuu. Strukturoitujen kysymysten analysoinnin haasteena on asukaskyselyjen toteutusten kuten otantojen ja itse kysymysten muotoilujen sekä näiden tulosten esitystapojen heterogeenisyys. Tämän seurauksena tuloksia on pidettävä jokseenkin suuntaa antavina, mutta myös näin käsitettyinä ne soveltuvat esimerkiksi äänimaisemaan ja visuaalisen maisemaan kohdistuvien vaikutusten keskinäisten painoarvojen vertailemiseen.

Teema-analyysilla tarkoitetaan *Braunin – Clarken* mukaan aineiston sisältämien teemojen tunnistamista, analysointia ja esittämistä.[170] Analyysimenetelmällä pyritään aineiston eksplisiittisen ja implisiittisen sisällön arviointiin, jolloin se soveltuu tekstiaineistojen moniulotteisten merkityssisältöjen tutkimiseen.[171] Samassa merkityksessä teema-analyysi ymmärretään myös tässä tutkimuksessa, jossa sen tarkoituksena on aineistoon kuuluvissa dokumenteissa eksplisiittisten ja implisiittisten äänimaisemaan kohdistuvien suorien ja epäsuorien vaikutusten analysointi. Analyysin tarkoituksena on siten äänimaiseman ja

[169] Kuten edellä jaksossa 2.2 havaittiin, on äänimaisemaselvitysten keskeisenä menetelmällisenä osana laadulliset tutkimusmenetelmät. Siten asukaskyselyjen tulokset ovat osaltaan keskeisiä äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten merkittävyyden arvioinnin kannalta.

[170] *Braun – Clarke* 2006, s. 79.

[171] *Guest – MacQueen – Namey* 2012, kpl. 1. Introduction to Applied Thematic Analysis.

siihen kohdistuvien vaikutusten havainnointi ja esittäminen kokonaisvaltaisen ymmärryksen luomiseksi ilmiön asemasta YVA-käytännössä. Teemoja II–VII analysoidaan teema-analyysillä nojautuen kahteen näkökulmaan, jotka ovat 1. melun ja äänimaiseman käsitesisältö sekä terminologia ja vaikutukset ja 2. merkittävyysarviointien toteutus ja lopputulokset. Analyysi sisältää argumentaatioanalyysimaisen otteen, millä viitataan perinteisesti niiden tapojen dokumentointiin, joilla tekstissä esiintyvät väitteet rakentuvat, sekä edelleen näiden väitteiden systemaattisuuden arviointiin.[172] Argumentit rakentuvat niiden taustalla olevista aineistoista, tiedoista, väitteistä, tapauskohtaisista yksityiskohtaisista sekä yleisistä perusteluista ja viimeiseksi vasta-argumenttien huomioinnista.[173] Argumentaatioanalyysimäinen ote näkyy analyysissa niiden eksplisiittisten ja implisiittisten argumentaatioketjujen arvioinnissa, jotka vaikuttavat äänimaisemaan kohdistuvia vaikutuksia koskevien käsitteellisten valintojen ja niiden systemaattisuuden sekä merkittävyysarvioinneissa tehtyjen arvioiden taustalla.

5.3 Kvalitatiiviset tulokset

5.3.1 Asukaskyselyt

Asukaskyselyjen tulosten analyysi kohdistuu 10:nen tuulivoimahankkeen YVA-selostuksen osana toteutettujen asukaskyselyiden strukturoitujen kysymysten tuloksiin.[174] Äänimaisemaa ja siihen kohdistuvia vaikutuksia tutkittiin näissä joko suoraan tai välillisesti äänimaisemaan vaikuttavien kysymysten kautta.[175] Suoraan äänimaisemaan kohdistuviksi vaikutuksiksi rinnastettiin nimenomai-

172 *Liakopoulos* 2000, kpl. Argumentation analysis.

173 *Liakopoulos* 2000, kpl. Argumentation analysis.

174 *Rajamäenkankaan YVA-selostusta* 2015 lukuun ottamatta kaikkiin (N=11) kvalitatiivisen analyysin otosjoukon YVA-selostuksiin sisältyi asukaskysely. Asukaskyselyjen tuloksiin vaikutti olennaisesti toteutettujen kyselyalueiden laajuudet, sillä pääsääntöisesti hankkeen vaikutukset ovat sitä voimakkaampia mitä lähempänä hankealuetta asuu. Toteutusten vaihtelusta kertoo se, että esimerkiksi *Merkkikallion YVA-selostuksen* (2015, s. 218) asukaskyselyn vastaajista 91 % asui alle 5:den kilometrin sisällä hankealueesta, kun taas *Juthskogenin YVA-selostuksessa* (2020, s. 132–133) kysely ulotettiin 20:nen kilometrin etäisyydelle hankealueesta ja vastaajista vain 15 % asui alle 5:den kilometrin etäisyydellä hankealueesta.

175 Välillisten kysymysten kohdin äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset tulivat huomioiduksi mahdollisesti lähinnä tiedostamatta, sillä äänimaisemaa ei tunnistettu eksplisiittisesti vaikuttimena näiden kysymysten takana esimerkiksi visuaalisen maiseman muutosten tavoin.

sesti äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten[176] ohella melutilanne,[177] tuulivoimaloiden synnyttämä ääni,[178] hiljaisuuteen ja rauhallisuuteen[179] sekä luonnonläheisyyteen ja rauhallisuuteen[180] kohdistuvat vaikutukset. Epäsuorempi välillinen kytkös äänimaisemaan oli puolestaan kysymyksillä, joilla kysyttiin esimerkiksi hankkeen vaikutuksista hankealueen virkistyskäyttöön, kuten metsästykseen, kalastukseen ja luonnossa liikkumiseen, tai esimerkiksi vaikutuksista hankkeen vaikutusalueen matkailuelinkeinoihin.

Vastaajat arvioivat tuulivoimahankkeiden aiheuttamat muutokset visuaalisessa maisemassa sekä äänimaisemassa keskimäärin hyvin kielteisiksi. Äänimaisemaan ja visuaaliseen maisemaan kohdistuvat vaikutukset arvioitiin asukaskyselyiden valossa keskimäärin yhtä kielteisiksi, sillä keskimäärin noin 66 % vastaajista arvioi visuaalisen maiseman muutokset kielteisiksi tai erittäin kielteisiksi, kun taas äänimaiseman osalta vastaava luku oli noin 67 %.[181] Kuuden hankkeen osalta äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset arvioitiin visuaaliseen maisemaan kohdistuvia vaikutuksia kielteisemmiksi tai aiheuttivat visuaaliseen maisemaan kohdistuvia vaikutuksia enemmän huolta,[182] kun taas neljän hankkeen osalta visuaaliseen maisemaan kohdistuvat vaikutukset koettiin kielteisemmiksi tai ne huolettivat enemmän.[183]

Myös äänimaiseman muutoksia välillisesti indikoivat väittämät saivat osakseen verrattain kielteisiä arvioita. Asukaskyselyissä keskimäärin 66 % vastaajista arvioi luonnosta nauttimisen tai sen läheisyyden sekä luonnon kokemisen

---

176 *Juthskogenin YVA-selostus* 2020, s. 136.

177 *Karhukankaan YVA-selostus* 2015, s. 216; *Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostus* 2016, s. 274. Melulla tarkoitetaan vakiintuneesti niin tieteen alojen kentillä, kuin arkikielessäkin eitoivottua ääntä, joka voidaan kokea epämiellyttäväksi ja häiritseväksi, tai muutoin hyvinvoinnille haitalliseksi. Melun käsitesisältöä ei siis ole lähtökohtaisesti rajattu kapeaksi, siten että se kattaisi vain esimerkiksi tietyt ohje- tai kynnysarvot ylittävän melun. Tällöin mikäli asukaskyselyssä pyydetään arvioimaan hankkeen vaikutuksia ympäristön melutilanteeseen, on oletettava, että arviointi tehdään melun arkikieliseen sisältöön perustuen, ellei kyselyssä nimenomaisesti ole korostettu melulla tarkoitettavan jotain muuta.

178 *Merkkikallion YVA-selostus* 2015, s. 122; *Pajuperänkankaan YVA-selostus* 2017, s. 122; *Urakkanevan YVA-selostus* 2017, s. 174.

179 *Parhalahden YVA-selostus* 2013, s. 215.

180 *Niinimäen YVA-selostus* 2016, s. 194; *Turkkiselän YVA-selostuksen liite 7.* 2018, s. 9.

181 Yhdistän tässä äänimaisemamuutoksia indikoiviksi väittämät, joissa kysyttiin vaikutuksia meluvaikutuksiin, hankealueen äänimaisemaan, hiljaisuuteen, luonnonläheisyyteen ja rauhallisuuteen tai hiljaisuuteen ja rauhallisuuteen. *Murtomäen YVA-selostuksen* (2014) asukaskyselyn tulokset ei ollut tarkasteltavissa numeerisessa muodossa, jonka seurauksena Murtomäen asukaskysely on suljettu tältä osin esityksen ulkopuolelle.

182 *Murtomäen YVA-selostus* 2014, s. 92; *Merkkikallion YVA-selostus* 2015, s. 222; *Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostus* 2016, s. 278; *Niinimäen YVA-selostus* 2016, s. 196; *Pajuperänkankaan YVA-selostuksen liite 9.* 2017, s. 14; *Juthskogenin YVA-selostus* 2020, s. 136.

183 *Parhalahden YVA-selostus* 2013, s. 215; *Karhukankaan YVA-selostus* 2015, s. 216; *Urakkanevan YVA-selostus* 2017, s. 176; *Turkkiselän YVA-selostuksen liite 7.* 2018, s. 10.

muuttuvan kielteisesti tai erittäin kielteisesti. Virkistysmahdollisuuksien osalta vastaava luku on 54 %. Asukaskyselyjen tulosten tarkastelu osoittaa, että *tuulivoimahankkeiden vaikutusalueiden asukkaat arvioivat äänimaisemaan kohdistuvat muutokset merkittäviksi*. Muutokset arvioitiin yhdessä visuaaliseen maisemaan kohdistuvien muutosten kanssa tuulivoimahankkeiden aiheuttamista vaikutuksista selvästi suurimmiksi, eikä ilmeistä eroa äänimaisemaan ja visuaaliseen maisemaan kohdistuvien vaikutusten välillä asukaskyselyjen strukturoitujen kysymysten tulosten perusteella voi tehdä.

5.3.2 'Meluvaikutukset'

YVA-selostuksissa äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten arviointi ympäristövaikutuksina on jakaantunut vakiintuneesti kahtaalle, teeman II mukaisiin niin kutsuttuihin 'meluvaikutusten' arviointeihin ja teeman III mukaisiin sosiaalisten vaikutusten arviointeihin. Kahdessa YVA-selostuksessa äänimaisemalle otsikoitiin oma jaksonsa,[184] mutta otsikoinnista huolimatta kyseiset jaksot ja alajaksot eivät eronneet nähtävästi menetelmällisesti tai merkittävyysarvioinneiltaan ohjearvoperusteisista[185] 'meluselvitys' -jaksoista. Siten myös kyseiset jaksot rinnastetaan otsikoinnista huolimatta 'meluvaikutusten' arviointeihin. 'Meluvaikutukset' -jaksoissa vaikutusalueen nykytilan kuvauksissa äänimaisema ja sen asema ympäristössä tunnistettiin tyypillisesti verrattain laajasti. Esimerkiksi Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostuksessa tunnistettiin melun vaikuttavan eri tavoin riippuen alueen lähtötason melutilanteesta:

> "Vaikutuskohteen herkkyystaso meluvaikutuksille määräytyy paljolti kohteen nykyisen melutilanteen ja äänimaiseman mukaan. Melutilanteeseen ja äänimaisemaan vaikuttavat mm. maa- ja metsätalousalueiden sijoittuminen sekä liikenteen ja asutuksen määrä kyseisellä alueella. Myös alueen ja asutuksen luonne vaikuttavat herkkyystasoon, tähän vaikuttavia tekijöistä voivat olla esimerkiksi lomaasutus, turismiin liittyvät toiminnat, koulujen tai päiväkotien läheisyys jne."[186]

---

184 Nämä pääjaksot eivät kuitenkaan eronneet sisällöllisesti havaittavasti muiden YVA-selostusten meluvaikutusten arviointiin keskittyvien jaksojen sisällöistä, vaan tarkastelu tapahtui ohjearvoperustaisen lähestymisen kautta. Ks. *Merkkikallion YVA-selostus* 2015, s. 49–66; *Urakkanevan YVA-selostus* 2017, s. 186–192. Lisäksi *Parhalahden YVA-selostuksessa* (2013, s. 202) otsikoitiin 4. tason numeroimaton alajakso äänimaiseman perusteella. Muutoin äänimaisema ei näkynyt analysoitujen YVA-selostusten otsikkotasolla, kun taas visuaalisia maisemavaikutuksia arvioitiin jokaisessa analysoidussa YVA-selostuksessa myös omissa jaksoissaan.

185 Ohjearvoperusteisuudella viittaan arvioinnin toteutukseen nojautuen ratkaisevasti tuulivoimameluasetuksen ohjearvoihin. Tällöin erityisesti merkittävyysarviointi toteutetaan ohjearvoja ja melumallinnuksia häiriintyviin kohteisiin peilaamalla, eikä arvioinnissa joko toteuteta laadullisia tutkimuksia tai anneta laadullisten tutkimusten tuloksille ilmeistä painoarvoa merkittävyysarvioinnissa.

186 *Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostus* 2016, s. 229. Ks. myös *Juthskogenin YVA-selostus* 2020, s. 123.

Lähestymiskulma meluun tapahtui eksplisiittisesti melun laajan käsitesisällön kautta 10:ssä analysoiduista 11:sta YVA-selostuksesta.[187] Melu määriteltiin usein myös YVA-selostusten välillä laajan käsitesisällön mukaisesti toisiaan vastaavin, tai jopa identtisin muotoiluin. Esimerkiksi sekä Pajuperänkankaan että Turkkiselän YVA-selostuksissa todettiin:

> ”Melu on subjektiivinen käsite, jolla viitataan äänen negatiivisiin vaikutuksiin. Sitä käytetään puhuttaessa ei toivotusta äänestä, josta seuraa ihmisille haittaa, ja jonka havaitsemisessa kuulijan omilla tuntemuksilla sekä äänenerotuskyvyllä on suuri merkitys”[188]

Melun laajaan käsitteeseen viitattiin myös Niinimäen YVA-selostuksessa, jossa korostettiin ympäristömelun määrittelyssä melun subjektiivisuutta ja määrittelemällä se myös ei-toivotuksi ääneksi.[189] Äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten tarkastelun osalta arviointi jäi kuitenkin pintapuoliseksi YVA-selostusten välillä toistuviksi ilmiön yleisluonnehdinnoiksi.

> ”Tuulivoimalaitosten melu voi muuttaa alueen äänimaisemaa, mutta muutokset vaihtelevat ajallisesti ja paikallisesti tuulisuuden ja sään mukaan”[190]
>
> ”Tuulivoimalaitosten melu voi muuttaa alueen äänimaisemaa, mutta muutokset ovat ajallisesti ja paikallisesti vaihtelevia.”[191]

Julkilausutusta melun laajasta käsitesisällöstä huolimatta ’meluvaikutusten’ tutkimiseksi ei hyödynnetty analysoiduissa YVA-selostuksissa laadullisia tutkimusmenetelmiä, joilla meluvaikutuksia olisi voitu tutkia ohjearvoperustaista lähestymistä kattavammin. ’Meluvaikutusten’ arvioinnit perustuivat kaikissa analysoiduissa YVA-selostuksissa ohjearvoperustaiseen lähestymistapaan, jossa melumallinnuksin arvioitiin niin kutsuttuja häiriintyviä kohteita suhteessa ohjearvoihin.[192] Ohjearvoperustainen näkökulma näkyi sekä vaikutusalueen herkkyyden että syntyvien melupäästöjen arvioimisessa.

---

187 Vain *Parhalahden YVA-selostus* (2013) perustui ’meluvaikutusten’ arvioinnissa implisiittiseen melun kapean käsitesisällön mukaiseen lähestymiseen.

188 *Pajuperänkankaan YVA-selostus* 2017, s. 105; *Turkkiselän YVA-selostus* 2019, s. 115.

189 *Niinimäen YVA-selostus* 2016, s. 76–77.

190 *Niinimäen YVA-selostus* 2016, s. 204; *Pajuperänkankaan YVA-selostus* 2017, s. 105.

191 *Parhalahden YVA-selostus* 2013, s. 17, 202 ja 271–272; *Pajuperänkankaan YVA-selostus* 2017, s. 16 ja 109; *Turkkiselän YVA-selostus* 2019, s. 17 ja 140.

192 Häiriintyvillä kohteilla viitataan tuulivoimameluasetuksen, ja tapauskohtaisesti muiden ohjearvosäädösten, sisältämiin tyhjentävästi säädettyihin kohdelistauksiin. Nämä kohteet olivat kvalitatiivisen analyysin YVA-hankkeiden osalta tavanomaisesti vakinaisia- ja loma-asuntoja. Ilmaisulla ”niin kutsutut” viittaan siihen, että jakson 2.2 tulosten valossa tätä häiriintyvien kohteiden listaa ei tulisi laatia tyhjentävästi ennakolta.

> Esimerkiksi Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostuksen meluvaikutusten arvioinnissa hankealueiden herkkyys meluvaikutuksille arvioitiin vähäiseksi sillä vaikutusalueilla sijaitsi vain yksittäisiä asuin ja lomarakennuksia,[193] vaikka samalla ”yli 90 % asukaskyselyn vastaajista arvioi alueen hiljaisuuden ja rauhallisuuden, asumisviihtyvyyden sekä retkeily- ja vapaa-ajan ulkoilumahdollisuudet nykytilanteessa erittäin hyväksi tai melko hyväksi.”[194]

Julkilausutun laajan melukäsityksen mukainen tarkastelu jäi siten YVA-selostusten ’meluvaikutusten’ arvioinneissa alueen nykytilan arvioinniksi ja yleisluonteiseksi melun luonnehdinnaksi. Sen sijaan itse melutilanne muutoksineen ja aiheutuvine vaikutuksineen sekä näiden muutosten merkittävyysarviointi toteutettiin ohjearvokeskeisesti. Terminologiselta kannalta ’meluvaikutusten’ arviointiosuuksien perustuminen ohjearvoihin nojaavaan meluvaikutusten arviointiin on ongelmallista siksi, että näissä jaksoissa annettiin yhtä hanketta lukuun ottamatta aina meluvaikutusten arvioinnista käsitteellisesti vaikutelma, että äänimaisema huomioitaisiin vaikutusten osana ohjearvoperusteista tarkastelua laajemmin.

5.3.3 ’Sosiaaliset vaikutukset’

Äänimaisemaa ja siihen kohdistuvia vaikutuksia voidaan tutkia joko suoraan, tai epäsuorasti esimerkiksi virkistyskäyttömahdollisuuksiin, elinkeinoihin ja elinoloihin sekä viihtyvyyteen kohdistuvia vaikutuksia arvioimalla. Epäsuorasti äänimaisemaan kohdistuvia vaikutuksia tarkastellessa on kuitenkin keskeistä arvioida, että missä määrin muutokseen vaikuttaa äänimaisema suhteessa visuaaliseen maisemaan, jotta myöhemmin esimerkiksi haittojen minimointikeinot voidaan kohdistaa tarkoituksenmukaisesti. Sosiaalisten vaikutusten osana äänimaisemaan kohdistuvia vaikutuksia tutkittiin tyypillisesti hajanaisesti ja implisiittisesti. Vain Murtomäen ja Juthskogenin YVA-selostusten asukaskyselyissä kysyttiin strukturoiduin kysymyksin nimenomaisesti äänimaisemaan kohdistuvista vaikutuksista.[195] Sosiaalisten vaikutusten arvioinneissa hyödynnettiin kuitenkin ’meluvaikutusten’ tutkimusmenetelmistä poiketen laajemmin kvalitatiivisia menetelmiä, kuten vaikutusalueiden väestölle suunnattuja asukaskyselyjä sekä erilaisia haastatteluja.

Kvalitatiivisista tutkimusmenetelmistä huolimatta sosiaalisten vaikutusten merkittävyyden arviointi nojaa ’meluselvitysten’ tapaan verrattain voimakkaasti

---

193 *Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostus* 2016, s. 229–230.
194 *Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostus* 2016, s. 269.
195 *Murtomäen YVA-selostus* 2014, s. 92; *Juthskogenin YVA-selostus* 2020, s. 136.

ohjearvoperustaiseen merkittävyysarviointiin.[196] Muutoksen suuruus ja vaikutukset saatettiin arvioida vähäisiksi ohjearvoperustaiseen lähestymiseen perustuen, vaikka asukaskyselyjen perusteella äänimaisemaan kohdistuvat muutokset olisikin näyttäytynyt merkittävinä. Näin tapahtui esimerkiksi Urakkanevan YVA-selvityksessä:

> ”Tuulivoimapuiston rakentaminen muuttaa hankealueen lähiympäristön äänimaisemaa. Melumallinnusten mukaan Urakkanevan tuulivoimalat eivät aiheuta valtioneuvoston asetuksen mukaisen yöajan melutason 40 dB ylitystä yhdenkään asuin- ja lomarakennusten kohdalla. Lähimmät vakituiset ja vapaa-ajan asukkaat voivat kokea tuulivoimaloiden melun häiritsevänä tuulipuiston lähiympäristössä, vaikka ohjearvot eivät ylittyisikään. Tuulivoimaloiden aiheuttaman äänen osalta vaikutukset elinoloihin ja viihtyvyyteen jäävät vähäisiksi, koska tehtyjen mallinnusten mukaan asuin- ja lomarakennusten kohdalla meluarvot alittavat selvästi tuulivoimamelulle asetetut ohje- ja raja-arvot.”[197]

Elinoloihin ja viihtyvyyteen kohdistuvien vaikutusten osalta äänimaiseman merkitys asukkaille välittyi kokonaisuutena heikosti merkittävyysarvioinnin läpi. Asukaskyselyjen myötä kielteisinä näyttäytyvät ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen kohdistuvat muutokset arvioitiin erityisesti ohjearvokeskeisten argumenttien kautta usein vähäisiksi.[198] Niinimäen YVA-selostuksessa erityisesti melu-, välke- ja maisemavaikutusten kautta ihmisten elinoloihin, viihtyvyyteen ja virkistykseen kohdistuvat vaikutukset arvioitiin kokonaisuudessaan vähäisiksi, mihin vaikutti muun ohella se, että voimalatyyppi tullaan arviointiselostuksen mukaan valitsemaan siten, että ohjearvot alitetaan asutuskohteissa.[199] Rajamäenkylän YVA-selostus ei sisältänyt asukaskyselyitä, vaan asumisviihtyvyyteen kohdistuvat vaikutukset arvioitiin suoraan ohjearvoihin ja melumallinnuksiin perustuen siten, että ”melu ei aiheuta merkittävää haittaa lähialueiden asukkaille”[200] ja melun osalta vaikutukset arvioitiin ohjearvoihin tukeutuen luokkaan ”merkityksetön”.[201] Toisaalta vähemmistöön jäävänä poikkeuksena Turkkiselän YVA-selostuksessa vaikutukset ihmisten elinoloihin, viihtyvyyteen ja alueen virkistyskäyttöön arvoitiin osaltaan äänimaisemaan kohdistuviin vaikutuksiin perustuen kohtalaisiksi, vaikka ohjearvoja ei ylitettäisi:

---

196 Ks. esim. *Karhukankaan YVA-selostus* 2015, s. 215; *Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostus* 2016, s. 240; *Urakkanevan YVA-selostus* 2017, s. 180.

197 *Urakkanevan YVA-selostus* 2017, s. 181.

198 Esim. *Parhalahden YVA-selostus* 2013, s. 19 ja 224.

199 *Niinimäen YVA-selostus* 2016, s. 202 ja 273.

200 *Rajamäenkylän YVA-selostus* 2015, s. 105

201 *Rajamäenkylän YVA-selostus* 2015, s. 116.

> ”Etäisyys lähimpiin vakituisiin asuntoihin ja loma-asuntoihin on voimaloilta niin suuri, ettei melumallinnuksen mukaan tuulivoimamelu ylitä ohjearvoja lähimmissäkään kohteissa ja myös pienitaajuinen melu jää alle sisätilan toimenpiderajojen. Vaikka melun ohje- ja toimenpiderajat alittuvat, voidaan tuulivoimaloiden melu kokea etenkin lähimmissä kohteissa ajoittain häiritseväksi.”[202] ”Hankkeen vaikutukset virkistyskäyttöön arvioidaan merkittävyydeltään kohtalaisiksi, koska hankkeen vaikutusaluetta käytetään monipuolisesti virkistyskäyttöön. Alueella ja sen toiminnoilla on suuri merkitys paikallisille käyttäjille.”[203]

Kokonaisuutena elinoloihin ja viihtyvyyteen kohdistuvien vaikutusten merkittävyysarvioinneissa laadullisin menetelmin tuotettujen tutkimustulosten merkitys oli paikoin vähäinen ja merkittävyyden tunnistaminen lukijalle vaikeaa. Vaikka siis asukaskyselyn kautta äänimaisemaan ja visuaaliseen maisemaan kohdistuvat vaikutukset olisikin arvioitu jokseenkin yhtä kielteisiksi, annettiin merkittävyysarvioinnissa näistä painoarvoa enemmän visuaaliselle maisemalle, sillä ohjearvoihin perustuen äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset todettiin asukaskyselyn osoittamaa vähäisemmiksi.[204] Vastaavasti asukaskyselyjen myötä kielteisinä näyttäytyvät virkistyskäyttöön tai harrastusmahdollisuuksiin kohdistuvat vaikutukset voitiin arvioida asiantuntija-arviona tätä vähäisemmiksi.[205] Äänimaisema ja siihen kohdistuvien vaikutusten huomioiminen virkistyskäyttöön vaikuttavien vaikutusten taustalla tunnistettiin verrattain huonosti. Usein ei huomioitu, että vaikka hanke ei fyysisesti estäisi virkistyskäyttöä ja siten teknisesti alueen virkistyskäyttö saattaisikin jatkua, niin asukaskyselyjen tulosten mukaan hanke saattaa silti heikentää erityisesti äänimaisemaan ja visuaaliseen maisemaan kohdistuvien kielteisen vaikutusten kautta virkistyskäyttömahdollisuuksia.[206] Esimerkiksi Rajamäenkylän YVA-selostuksessa virkistyskäyttöön kohdistuvien vaikutusten osalta arvioitiin tuulivoimaloiden rakentamisen muuttavan alueen ympäristöä voimakkaasti ja voimaloiden äänen ja näkymisen voitavan kokea virkistyskäyttöä häiritseväksi, mutta kokonaisuutena haitalliset vaikutukset alueen virkistyskäyttöön arvioitiin vähäisiksi, sillä aluetta ei tulla

---

202 *Turkkiselän YVA-selostus* 2019, s. 132.

203 *Turkkiselän YVA-selostus* 2019, s. 251.

204 Ks. *Murtomäen YVA-selostus* 2014, s. 91–104 ja 248; *Niinimäen YVA-selostus* 2016, s. 194–202; *Pajuperänkankaan YVA-selostus* 2017, s. 119 ja 128. Merkittävyysarvioinnin taulukossa kyseiset vaikutukset oli kuitenkin arvioitu luokkaan ”vähäinen”, johon myös yhteysviranomainen otti sittemmin kantaa perustellussa päätelmässään.

205 Esimerkiksi *Parhalahden YVA-selostuksessa* (2013, s. 216–226 ja 261) virkistyskäyttöön ja harrastusmahdollisuuksiin kohdistuvat asukaskyselyn perusteella hyvin kielteiset vaikutukset arvioitiin asiantuntija-arviona siten, että vaikka melu- ja maisemavaikutukset voivat heikentää virkistysarvoja etenkin voimaloiden läheisyydessä, niin ”hankealuetta voi hankkeen toteutumisen jälkeen käyttää entiseen tapaan metsästykseen ja muuhun virkistystoimintaan”.

206 Ks. myös *Niinimäen YVA-selostus* 2016, s. 193–196 ja 206.

aitaamaan ja liikkuminen tulee rajoittumaan vain paikallisesti.[207] Vastaava näkökulma sisältyy Urakkanevan YVA-selostukseen:

> ”Asukaskyselyn perusteella potentiaalisia haitankärsijöitä on jonkin verran ja alueen luonnolla on merkitystä harrastus- ja virkistysarvoihin, joten hankealuetta ja sen lähiympäristöä voidaan luonnehtia kohtalaisen herkäksi muutoksille. Tuulipuiston toteuttaminen ei jatkossa estä alueen käyttämistä virkistystarkoituksiin. Tuulivoimahankkeen ei arvioida heikentävän merkittävästi hankealueen virkistyskäyttömahdollisuuksia. Vaikutukset arvioidaan olevan kokonaisuutena vähäiset.”[208]

Kaikkiin YVA-selostuksiin sisältyi elinkeinoihin kohdistuvien vaikutusten tarkastelu, joka toteutettiin joko sosiaalisten vaikutusten osana,[209] yhdessä taloudellisten vaikutusten kanssa,[210] erikseen omana pääjaksonaan tai pääjakson maankäyttö ja yhdyskuntarakenteen yhteydessä[211] tai työllisyyden ja aluetalouden yhteydessä[212]. Kahdeksassa yhdestätoista analysoidusta YVA-selostuksesta äänimaiseman vaikutuksia elinkeinoihin ei käsitelty ollenkaan, kun taas kolmessa vaikutuksia elinkeinoihin käsiteltiin kattavasti, joskin viittaamatta suoraan äänimaisemaan.[213] Merkkikallion YVA-selostuksessa arvioitiin, että melu voi haitata hiljaisuutta ja luontokokemusta edellyttäviä elinkeinojen kehittymistä,[214] kun taas Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostuksen kohdin arvioitiin:

> ”Toiminnan aikana maisema- ja meluvaikutukset voivat muuttaa koettua luontokokemusta suunnittelualueella ja sen ympäristössä. Hankkeen lähiympäristössä yritysten toimintaedellytykset voivat jossain määrin heikentyä sellaisten yritysten osalta, joiden liiketoiminta perustuu erämaisen luontokokemuksen tarjoamiseen matkailijoille.”[215]

Kokonaisuutena analysoitujen arviointiselostusten perusteella sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa laadullisia tutkimusmenetelmiä hyödynnetään äänimaise-

---

207 *Rajamäenkylän YVA-selostus* 2015, s. 104.
208 *Urakkanevan YVA-selostus* 2017, s. 183.
209 *Murtomäen YVA-selostus* 2014, s. 93–95.
210 *Turkkiselän YVA-selostus* 2019, kpl. 13.
211 *Karhukankaan YVA-selostus* 2015, kpl. 14.
212 *Juthskogenin YVA-selostus* 2020, kpl. 7.4.
213 Implisiittisesti käsiteltiin *Merkkikallion YVA-selostuksessa* 2015, s. xii; Maas*elän ja Hepoharjun YVA-selostuksessa* 2016, s. 277; *Turkkiselän YVA-selostuksessa* 2019, s. 149–150. Ks. myös *Urakkanevan YVA-selostus* 2017, s. 210. Äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten sijaan visuaalisen maiseman muutosten vaikutukset esimerkiksi matkailuelinkeinoille tunnistettiin ilmiönä laajasti. Ks. esim. *Niinimäen YVA-selostus* 2016, s. 138–139; *Pajuperänkankaan YVA-selostus* 2017, s. 130–135.
214 *Merkkikallion YVA-selostus* 2015, s. xii.
215 *Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostus* 2016, s. 277.

maan kohdistuvien vaikutusten selvittämiseksi ja toteutetut tutkimukset myös tarjoavat laadukasta tutkimustietoa äänimaisemaan kohdistuvista muutoksista. Arvioidun YVA-käytännön perusteella vaikutuksia kuitenkin tarkasteltiin lähes poikkeuksetta epäsuorasti muiden vaikutusluokkien kautta. Arviointia leimasi myös hajanaisuus, mikä johtunee osin äänimaisemavaikutusten implisiittisestä arvioinnista. Äänimaisema ei selvästi ole käsitteenä ollut vakiintunut, eikä äänimaisemaan kohdistuvia vaikutuksia ja ulottuvuuksia laajasti tunnistettu, jolloin myöskään äänimaisema ja siihen kohdistuvat vaikutukset eivät tule arviointiselostuksissa kokonaisuutena selvästi esille. Äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten huomiointi YVA-selostuksissa sosiaalisten vaikutusten osana kariutuu tyypillisesti viimeistään merkittävyysarvioinnissa, jossa laadullisin menetelmin tuotettujen tulosten painoarvo jää vähäiseksi kolmesta syystä. Ensinnäkään ohjearvokeskeinen lähestymistapa ei sovellu hallitsevana menetelmänä sosiaalisten vaikutusten merkittävyyden arviointiin, vaan edellä jaksossa 2.2 esitettyyn perustuen merkittävyysarvioinnissa tulisi hyödyntää selvemmin kvalitatiivisia menetelmiä ja niiden kautta tuotettuja tuloksia. Toiseksi merkittävyysarvioinnin puutteisiin voi vaikuttaa äänimaisemaa koskevan tietotaidon niukkuus, sillä ilmiötä ei tunneta tyypillisesti käsitteenä, eikä äänimaisemaan kohdistuvia vaikutuksia koskeva argumentaatio ollut aina kestävää.[216] Kolmanneksi haasteita syntyy asenteista niin kutsuttuja ’koettuja vaikutuksia’ kohtaan, mihin vaikutuskategoriaan juuri äänimaisemavaikutukset laajasti sijoittuivat. Paikoin ’koettuja vaikutuksia’ koskevien tulosten katsottiin perustuvan väestön ennakkoasenteisiin sekä turhiin tai liioiteltuihin huoliin, ollen näin subjektiivisia ja merkitykseltään toisarvoisia.[217] Asukaskyselyiden vähäiseksi jäävä merkitys merkittä-

[216] Tutkimuksiin tai käytännön kokemuksiin viitatessa käytettiin ajoittain epämääräisiä ilmaisuja, kuten ”muualta saatujen kokemusten mukaan”, ks. esim. *Niinimäen YVA-selostus* 2016, s. 205. Vrt. *Vanclayn – Hannan* (2019, s. 14–18) mukaan yritykset ja hankkeet voivat paikoin kallistua hyötyjen yliarviointiin ja haittojen aliarviointiin, mutta haittojen vähättely ei kuitenkaan ole aina tarkoituksenmukaista, vaan tähän voidaan myös päätyä esimerkiksi huonon suunnittelun myötä. Ilmeistä on, että tähän voi johtaa myös arvioitavan ilmiön puutteellinen tuntemus.

[217] Havainto on kytkettävissä ”koettujen vaikutusten” käsitteeseen, joka voidaan ymmärtää joko siten, että koetuilla vaikutuksilla viitataan väestön kokemiin tosiasiallista asiantilaa vastaamattomiin huoliin, tai toisaalta käsitteellä voidaan painottaa subjektiivisuuden merkitystä vaikutuksen muodostumisen osana. Esimerkiksi *Karhukankaan* (2015, s. 210) sekä *Maaselän ja Hepoharjun* (2016, s. 268) *YVA-selostukset* viittasivat sisällöltään tähän koettujen vaikutusten käsitykseen, sillä sosiaalisten vaikutusten arvioinnin osana arvioidaan muun ohella ”vastaavatko koettu ja arvioitu vaikutus toisiaan”, mikä osoittaa lähtökohdan, jossa koettuja vaikutuksia ei nähdä laadullisin menetelmin tuotettuina luotettavina kvalitatiivisina tutkimustuloksina, vaan ’jonkin muun’ painoarvon omaavina ja tosiasiallista tilaa vastaamattomina vaikutuksina. Sen sijaan *Murtomäen* (2014, s. 17, 91, 109 ja 248) ja *Merkkikallion YVA-selostuksissa* (2015, s. 231–234) koetuilla vaikutuksilla viitattiin paremminkin yksilöllisten arvioiden kautta muodostuviin käsityksiin eri ympäristövaikutusten vaikutuksista.

vyysarvioinneissa sekä laadullisten tutkimustulosten ajoittainen suoranainen vähättely on ristiriidassa myös julkilausuttujen arvioinnin lähtökohtien kanssa, sillä tyypillisesti hankealueiden ihmisten merkitystä korostettiin arviointiselostuksissa tietolähteinä ja hankealueen tuntijoina.[218] Urakkanevan YVA-selostuksessa perusteltiin ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen kohdistuvien vaikutusten luokittelua vähäiseksi laadullisista kielteisiä tuloksia tuottaneista tutkimuksista huolimatta seuraavasti:[219]

> ”Yhteenvetona voidaan arvioida, että tuulivoimapuiston elinoloihin ja viihtyvyyteen kohdistuvat haitalliset vaikutukset ovat subjektiivisia ja muodostuneihin ennakkokäsityksiin, asenteisiin, huoliin ja pelkotiloihin perustuvia.”[220]

Vastaavasti Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostuksen hankealueiden virkistyskäyttöön kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa asukaskyselyn tulokset virkistyskäyttöön kohdistuvista vaikutuksista olivat voimakkaan kielteiset,[221] hankekonsultin kuitenkin arvioidessa:

> ”Objektiivisesti tarkasteltuna lähialueilla on myös muita vastaavia metsä- ja maisema-alueita, joten siinäkin mielessä lähialueella metsäalueisiin liittyvät virkistyskäyttömahdollisuudet alueella säilyvät hyvinä. Vaikutuksen kokeminen on kiinni yksilöstä ja hänen suhteestaan maisemaan.”[222]

---

218 Ks. esim. *Murtomäen YVA-selostus* 2014, s. 38.

219 *Urakkanevan YVA-selostus* 2017, s. 167–181. *Urakkanevan YVA-selostuksen* (2017, s. 167–181) asukaskyselyn mukaan 62 % vastaajista arvioi tuulivoimaloiden aiheuttaman maisemanmuutoksen vaikuttavan heikentävästi omaan elämään, kun noin 5 % arvioi muutoksen positiiviseksi. Tuulivoimaloiden aiheuttaman äänen arvioi 61 % vastaajista vaikuttavan kielteisesti tai erittäin kielteisesti omaan elämäänsä ja tässä kategoriassa positiivisia vastaajia ei ollut. Muutokset visuaalisen maiseman osalta arvioitiin YVA-selostuksessa ”keskisuuriksi/kohtalaisiksi” ja maiseman muutoksen osalta vaikutukset ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen arvoitiin kohtalaisiksi erityisesti lähialueella, kun taas tuulivoimaloiden aiheuttaman äänen osalta vaikutukset elinoloihin ja viihtyvyyteen arvioitiin jäävän vähäisiksi, sillä ”tehtyjen mallinnusten mukaan asuin- ja lomarakennusten kohdalla meluarvot alittavat selvästi tuulivoimamelulle asetetut ohje- ja raja-arvot”. Tällöin kielteisten arvioiden katsottiin johtuvan huolista, peloista ja asenteista tuulivoimaa kohtaan, sekä epätietoisuudesta hankkeen vaikutuksista.

220 *Urakkanevan YVA-selostus* 2017, s. 181.

221 *Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostus* 2016, s. 274–276.

222 *Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostus* 2016, s. 276.

5.3.4 Yhteisvaikutukset

Tuulivoimahankkeiden äänimaisemaan kohdistavia yhteisvaikutuksia arvioitiin sekä ’meluvaikutusten’ että sosiaalisten vaikutusten osalta. Yhteisvaikutusten arvioinnit toteutettiin ainoastaan muiden olemassa olevien ja suunniteltujen tuulivoimahankkeiden kesken.[223] Ongelmallista tämä on siksi, ettei yhteisvaikutusten arvioinnissa keskeistä ole vaikutusten arviointi tietyn päästölähteen kesken, vaan päästöjen arviointi päästön lähteestä riippumatta.[224] Tällöin äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset on lähtökohtaisesti arvioitava rajaamatta tarkastelua tiettyihin melun päästölähteisiin.

’Meluvaikutusten’ osalta yhteisvaikutusten arviointi perustui ohjearvokeskeiseen lähestymistapaan, jossa tutkittiin ylittyvätkö ohjearvot häiriintyvien kohteiden osalta kaikkien kyseisen hankealueen läheisyydessä olevien tuulivoimahankkeen yhteisvaikutuksen seurauksena.[225] Seitsemässä analysoiduista 11:sta YVA-selostuksesta ei arvioitu syntyvän meluvaikutusten osalta yhteisvaikutuksia ja neljän osalta ’meluvaikutusten’ yhteisvaikutukset arvioitiin lieviksi.

> Esimerkiksi Rajamäenkylän YVA-selostuksessa ”Meluasiantuntijan arvion mukaan melu voi aiheuttaa vähäisiä yhteisvaikutuksia, mutta yhteismelu ei aiheuta ympäristöministeriön suunnitteluohjearvojen ylityksiä lähimmillä asuin- ja vapaa-ajan rakennuksilla.”[226]

Sosiaalisten vaikutusten osalta äänimaisemaan kohdistuvien yhteisvaikutusten arvioinnit olivat kattavuuksiltaan ja lähestymistavoiltaan verrattain heterogeenisiä. Sosiaalisten vaikutusten osana äänimaisemaan kohdistuvat yhteisvaikutukset tunnistettiin parhaimmillaan suhteellisen onnistuneesti, esimerkiksi Murtomäen arviointiselostuksen mukaan lähialueiden tuulivoimahankkeiden toteutuessa virkistyskäyttöön soveltuvien luontoalueiden määrä vähenee, sillä hankealueet ja niiden lähialueet eivät sovi enää äänetöntä ja rakentamatonta luonnonympäristöä etsiville virkistyskäyttäjille.[227] Turkkiselän sekä Karhukankaan arviointiselostuksissa puolestaan todettiin virkistyskäyttömahdollisuuksiin kohdistuvien yhteisvaikutusten osalta, että hankealueiden ympäristöjen useampien tuulivoimahankkeiden toteutuessa vaikeutuu hiljaisten luontoalueiden löy-

---

223 Ks. esim. *Pajuperänkankaan YVA-selostus* 2017, s. 187.

224 *Lohilahti* 2020, s. 47 ja 49–51.

225 *Parhalahden YVA-selostus* 2013, s. 20; *Murtomäen YVA-selostus* 2014, s. 105; *Karhukankaan YVA-selostus* 2015, s. 254–257; *Merkkikallion YVA-selostus* 2015, s. 248; *Turkkiselän YVA-selostus* 2019, s. 229; *Juthskogenin YVA-selostus* 2020, s. 116–118.

226 *Rajamäenkylän YVA-selostus* 2015, s. 113.

227 *Murtomäen YVA-selostus* 2014, s. 96 ja 246.

täminen, tai niille pääsy voi vaatia aiempaa pidemmän siirtymän.[228] Sosiaalisten vaikutusten yhteisvaikutukset kuitenkin arvioitiin ’meluvaikutusten’ yhteisvaikutusten tapaan vain tuulivoimahankkeiden kesken, mikä rajoitti arvioinnin kattavuutta.

> ”Vaikka tuulivoimaloista lähtevä ääni ei ylittäisikään sallittuja melun ohjearvoja, se voi maisemamuutoksen ohella häiritä luonnonrauhaan hakeutuvan retkeilijän luontokokemusta ja vähentää halukkuutta valita ko. alue retkikohteeksi.”[229]

Merkkikallion YVA-selostuksessa äänimaisemaan kohdistuvia vaikutuksia arvioitiin yhteisvaikutusten arvioinnissa epäsuorasti virkistyskäyttöön kohdistuvan häiriön osalta. [230] Parhalahden YVA-selostuksessa virkistyskäyttöön kohdistuvat yhteisvaikutukset katsottiin puolestaan johtuvan nimenomaan visuaalisen maiseman muutoksista.[231] Puutteellisia yhteisvaikutusten arvioinnin äänimaiseman osalta oli Juthskogenin arviointiselostuksessa, jossa arviointi toteutettiin melumallinnuksin.[232] Kokonaisuutena äänimaisema huomioitiin sosiaalisten vaikutusten yhteisvaikutusten osana hyvin vaihtelevasti.

Lisäksi eräs yleinen puute yhteisvaikutusten arvioinneissa oli se, ettei äänimaiseman ja visuaalisen maiseman yhteisvaikutuksia arvioitu siitä näkökulmasta, että kuinka yhden heikkeneminen voi vaikuttaa toisen arviointiin. Jakson 2.2 perusteella äänimaiseman heikkeneminen voi johtaa visuaalisen maiseman heikkenemiseen, ja päinvastoin. Siten YVA-käytännössä tyypillisesti arvioimatta jää se, että melun ja visuaaliseen maisemaan kohdistuvien vaikutusten seurauksena tuulivoiman aiheuttamat yhteisvaikutukset voivat korostua.

5.3.5 Haittojen minimointi ja vähentäminen

’Meluvaikutusten’ osalta haittojen minimoinnin ja vähentämisen painopiste oli ohjearvoperustaiseen melukäsitykseen nojautuen melutasojen ohjearvojen noudattamisessa. Haittojen vähentäminen perustui voimaloiden ’tarkoituksenmukaisiin sijoitteluihin’ sekä toissijaisesti voimaloiden teknisiin ratkaisuihin sekä

228 *Karhukankaan YVA-selostus* 2015, s. 261; *Turkkiselän YVA-selostus* 2019, s. 244.
229 *Karhukankaan YVA-selostus* 2015, s. 262.
230 *Merkkikallion YVA-selostus* 2015, s. 248.
231 *Parhalahden YVA-selostus* 2013, s. 252–253.
232 *Juthskogenin YVA-selostus* 2020, s. 116–118.

meluoptimoituun ajoon ohjearvojen alittamiseksi häiriintyvissä kohteissa.[233] Meluoptimoitu ajo nähtiin laajasti viimesijaisena keinona, mihin vaikuttanee erityisesti sen kielteiset vaikutukset sähköntuotantoon.[234] Laajasti katsottiin, että mikäli ohjearvojen asettamat edellytykset täyttyvät, ei meluoptimoituun ajoon taikka muihin teknisiin toimenpiteisiin ole tarvetta, mikä edelleen edustaa selkeästi ohjearvokeskeistä lähestymistä.[235]

Sosiaalisten vaikutusten osalta äänimaisemaan kohdistuvia vaikutuksia pyritään vähentämään erityisesti huolellisella suunnittelulla, aktiivisella tiedottamisella epätietoisuuden vähentämiseksi, ajankohtaisella tutkimustiedon jakamisella sekä vuoropuhelulla alueen asukkaiden ja toimijoiden kanssa.[236] 'Meluvaikutusten' tapaan sosiaalisten vaikutusten lieventämisen keinovalikoimaan kuului eräissä hankkeissa myös tiedotuksen ohella voimaloiden sijoittelu. Murtomäen YVA-selostuksessa vaikutukset katsottiin voitavan tiivistää näin tiiviille alueelle[237] ja Rajamäenkylän YVA-selostuksessa ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia ehdotettiin lievennettäväksi sijoittamalla tuulivoimalat mahdollisimman etäälle vakituisesta ja loma-asutuksesta.[238] Ainoastaan Maaselän ja Hepoharjun sekä Karhukankaan YVA-selostuksissa ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia arvioitiin voitavan lieventää muita vaikutuksia, kuten melu-, välke- ja maisemavaikutuksia, lieventämällä. Samalla kuitenkin korostettiin eri toimijoiden rinnakkaista toimintaa vuorovaikutuksen avulla:

> ”Aktiivisella vuorovaikutuksella hanketoimijan ja esimerkiksi alueella toimivien metsästysseurojen ja luonto- ja matkailupalveluiden kanssa voidaan vähentää alueiden käyttöön ja viihtyvyyteen kohdistuvia vaikutuksia ja edesauttaa eri maankäyttömuotojen rinnakkaista toimintaa alueella.”[239]

---

233 Meluoptimoitu ajo vähentää voimalan äänitehotasoa, mutta samalla myös sähköntuottoa. Esimerkiksi *Parhalahden YVA-selostuksen* (2013, s. 280) mukaan meluoptimoidulla ajolla voidaan vähentää äänitasoa korkeimman taatun äänitason osalta noin 2–6 dB yhden voimalan osalta. Ks. myös *Rajamäenkylän YVA-selostus* 2015, s. 45; *Karhukankaan YVA-selostus* 2015, s. 189; *Niinimäen YVA-selostus* 2016, s. 207; *Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostus* 2016, s. 241; *Juthskogenin YVA-selostus* 2020, s. 124.

234 Ks. *Parhalahden YVA-selostus* 2013, s. 196.

235 *Murtomäen YVA-selostus* 2014, s. 105; *Merkkikallion YVA-selostus* 2015, s. 65; Pajup*eränkankaan YVA-selostus* 2017, s. 110–111; *Urakkanevan YVA-selostus* 2017, s. 192; *Turkkiselän YVA-selostus* 2019, s. 123.

236 *Parhalahden YVA-selostus* 2013, s. 281; *Merkkikallion YVA-selostus* 2015, s. 233; *Niinimäen YVA-selostus* 2016, s. 207; *Pajuperänkankaan YVA-selostus* 2017, s. 129; *Urakkanevan YVA-selostus* 2017, s. 185; *Turkkiselän YVA-selostus* 2019, s. 145.

237 *Murtomäen YVA-selostus* 2014, s. 96.

238 *Rajamäenkylän YVA-selostus* 2015, s. 106.

239 *Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostus* 2016, s. 280.

Tyypilliset äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten vähentämiseen sekä minimointiin esitetyt keinot olivat osittain ongelmallisia siksi, että äänimaisemavaikutusten arviointien sijoittuessa tosiasiallisesti pääosin ’meluvaikutusten’ sijaan sosiaalisten vaikutusten alle, ei ehdotetut haittojen minimointikeinot olleet kovinkaan kattavia äänimaisemavaikutusten minimoimiseksi ja vähentämiseksi. Tämä voidaan yhdistää edellä alajaksossa 5.3.3 esitettyyn huomioon koettuja vaikutuksia koskevasta tulkinnasta, jossa nämä voidaan nähdä jopa väestön ”turhina pelkoina”, sen sijaan, että ne kuvastaisivat hankkeen mahdollisia tosiasiallisia vaikutuksia. Sosiaalisten vaikutusten vähentämiseen ja minimointiin analysoidussa YVA-käytännössä ehdotetut keinot viittaavat pääosiltaan siihen, että näitä arvioidaan voitavan parhaiten vähentää ja minimoida tiedotuksen, vuoropuhelun ja tutkimustiedon jakamisen kautta. On sinänsä selvää, että tiedottaminen ja vuoropuhelu voi hälventää koettuja vaikutuksia niiltä osin, kuin hankkeen vaikutuksen voimakkuuden pelätään väestön keskuudessa olevan tosiasiallista vaikutusta suurempi. Sen sijaan tiedottaminen ei auta esimerkiksi virkistyskäyttöön kohdistuvien haittojen vähentämisessä, mikäli taustalla on melutilanteen muutoksen aiheuttama luonnonrauhan tosiasiallinen menettäminen.

5.3.6 Yhteysviranomaisen YVA-ohjelmista antamat lausunnot

Arviointiohjelmien ’meluvaikutuksia’ koskevat yhteysviranomaisen huomiot ja kommentit keskittyivät ohjearvokeskeiseen arviointiin ilmentäen siten yhteysviranomaisen lähestyvän meluvaikutusten arviointia melun kapean käsitesisällön mukaisesti.[240] Yhteysviranomaiset viittasivat arviointiohjelmista antamista lausunnoissaan äänimaisemaan vain Merkkikallion YVA-ohjelmasta annetussa lausunnossa, jossa siinäkin käsitettä käytettiin ’meluvaikutusten’ asemasta melun kapeassa merkityssisällössä.[241] Ohjearvoperusteista lähestymistä meluvaikutusten osalta ilmentää myös haittojen minimointia koskevat lausunnot. Merkkikallion YVA-ohjelman osalta yhteysviranomainen lausui, että ”melun haittavaikutusten katsotaan minimoituvan, kun tuulivoimarakentamisen päivä- ja yöajan keskiäänitason suunnitteluohjearvot alittuvat tarkastelupisteissä”[242] ja vastaavasti Parhalahden YVA-ohjelman kohdin yhteysviranomainen totesi meluvaikutusten minimoimiseksi olevan olennaista ”sijoittaa tuulivoimalat riittävän kauas asutuksesta ja muista meluvaikutuksille herkistä kohteista”, joskin

[240] Esim. *Yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion YVA-ohjelmasta* 2014, s. 20; *Yhteysviranomaisen lausunto Rajamäenkylän YVA-ohjelmasta* 2014, s. 20

[241] *Yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion YVA-ohjelmasta* 2014, s. 20.

[242] *Yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion YVA-ohjelmasta* 2014, s. 20.

Parhalahden YVA-ohjelman osalta yhteysviranomainen lisäsi, että meluvaikutusten arvioinnissa on huomioitava myös virkistyskäyttö, melun kokeminen sekä rakentamisen aikainen melu, mikä oli analysoiduista yhteysviranomaisen lausunnoista ainoa selkeä viittaus melun laajan käsitesisällön mukaiseen meluvaikutuskäsitykseen.[243]

Sosiaalisten vaikutusten osalta yhteysviranomaiset ottivat usein kantaa epäsuorasti äänimaisemaan tai niihin vaikutuskategorioihin, joihin äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset vaikuttavat. Yhteysviranomaiset korostivat lausunnoissaan ”melun kokemisen” selvittämistä.[244] Esimerkiksi Karhukankaan lausunnossa yhteysviranomainen tunnisti äänimaiseman ja eräiden virkistystoimintamuotojen välisen yhteyden melun kokemisen kautta:

> ”Ihmisiin kohdistuviin vaikutuksiin liittyy asuinviihtyvyys, liikkuminen jokamiehen oikeudella hankealueella, esim. ulkoilu-, marjastus- ja sienestystarkoituksessa sekä metsästys. Vaikutukset näihin on tarpeen analysoida arviointiselostuksessa. Ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia on tarpeen arvioida maiseman muutoksista, tuulivoimaloiden melun, välkkeen ja lentoestevalojen kokemisesta sekä tuulivoimaloiden lapoihin kertyvän jään mahdollisista turvallisuusriskeistä.”[245]

Yhteysviranomaiset korostivat myös virkistyskäyttöön ja -kohteisiin sekä asumisviihtyvyyteen kohdistuvien vaikutusten selvittämistä.[246] Murtomäen YVA-ohjelmasta annetun lausunnon mukaan virkistyskohteiden ei tarvitse olla nimenomaisia nimettyjä virkistyskohteita, vaan arvioinnissa tulee huomioida myös marjastus, sienestys ja luonnossa liikkuminen.[247] Menetelmällisesti sosiaalisten vaikutusten selvittämiseksi yhteysviranmaiset edellyttävät vakiintuneesti tuulivoimahankkeiden YVA-selostuksilta asukaskyselyjen toteuttamista.[248] Tämä viittaa odotuksiin laadullisten menetelmien hyödyntämisestä sosiaalisten vaikutusten arvioimisen osana. Asukaskyselyiden merkitys äänimaisemavaikutusten

---

243 *Yhteysviranomaisen lausunto Parhalahden YVA-ohjelmasta* 2013, s. 12 ja 31.

244 *Yhteysviranomaisen lausunto Parhalahden YVA-ohjelmasta* 2013, s. 12; *yhteysviranomaisen lausunto Murtomäen YVA-ohjelmasta* 2014, s. 21; *yhteysviranomaisen lausunto Karhukankaan YVA-ohjelmasta* 2015, s. 13; *Yhteysviranomaisen lausunto Urakkanevan YVA-ohjelmasta* 2016, s. 14; *yhteysviranomaisen lausunto Pajuperänkankaan YVA-ohjelmasta* 2017, s. 12; *yhteysviranomaisen lausunto Turkkiselän YVA-ohjelmasta* 2018, s. 11.

245 *Yhteysviranomaisen lausunto Karhukankaan YVA-ohjelmasta* 2015, s. 12.

246 *Yhteysviranomaisen lausunto Parhalahden YVA-ohjelmasta* 2013, s. 14.

247 *Yhteysviranomaisen lausunto Murtomäen YVA-ohjelmasta* 2014, s. 10 ja 21.

248 Siltä osin kuin YVA-ohjelmassa ei suunniteltu asukaskyselyn suorittamista, suositteli yhteysviranomainen tällaisen toteuttamista. Tässä yhteydessä asukaskyselyn sijaan ryhmä- tai teemahaastattelujen taikka työpajojen järjestämistä ei katsottu riittäväksi. *Yhteysviranomaisen lausunto Maaselän ja Hepoharjun YVA-ohjelmasta* 2015, s. 13 ja 32.

selvittämisen kannalta on olennainen, vaikka asukaskyselyt eivät sisältäisikään eksplisiittisiä äänimaisemaan kohdistuvia kysymyksiä tai väittämiä.

Yhteysviranomaiset edellyttivät elinkeinovaikutusten osalta laajasti myös matkailuun kohdistuvien vaikutusten arviointia. Turkkiselän, Niinimäen, Rajamäenkylän ja Merkkikallion YVA-ohjelmista annetuissa lausunnoissa yhteysviranomaiset kehottivat kiinnittämään erityistä huomiota matkailua koskevaan arviointiin.[249] Yhteysviranomaisilla ei kuitenkaan ollut tapana täsmentää yksityiskohtaisesti tämän arvioinnin suorittamista tai äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten merkitystä sen osana. Arviointiohjelmien ja niistä annettujen lausuntojen kokonaisuuden perusteella voidaan arvioida kyseessä olleen ennen kaikkea huoli visuaaliseen maisemaan kohdistuvista vaikutuksista. Lausuntokäytännössä korostui myös yhteysvaikutusten arvioinnin merkitys ja toteuttaminen meluun sekä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten osalta.[250] Meluvaikutusten ja ihmisiin kohdistuvien vaikutusten osalta yhteysviranomaiset viittasivat usein suoraan tai epäsuoraan yhteisvaikutusten arviointiin muiden tuulivoimahankkeiden kanssa, eikä laajemmin kaikkien melua aiheuttavien hankkeiden ja toimintojen kesken.[251] Yhteisvaikutusten osalta korostettiin myös yleisesti merkittävyysarvioinnin selkeyttä, havainnollisuutta ja näiden myötä laajemmin läpinäkyvyyttä.[252] Merkittävyysarvioinnin selkeys, havainnollisuus ja läpinäkyvyys korostuu äänimaisemavaikutusten arvioinnin osalta äänimaiseman terminologisen kirjon, vaihtelevien tutkimusmenetelmien ja moninaisten vaikutusten kautta.

5.3.7 Yhteysviranomaisen perustellut päätelmät

YVA-ohjelmista annettujen lausuntojen tapaan myöskään perustelluissa päätelmissä yhteysviranomainen ei ottanut nimenomaisesti kantaa äänimaisemaa koskeviin selvityksiin tai niiden puutteisiin. ’Meluvaikutusten’ osalta yhteys-

[249] *Yhteysviranomaisen lausunto Rajamäenkylän YVA-ohjelmasta* 2014, s. 17; *yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion YVA-ohjelmasta* 2014, s. 22; *yhteysviranomaisen lausunto Niinimäen YVA-ohjelmasta* 2015, s. 12; *yhteysviranomaisen lausunto Turkkiselän YVA-ohjelmasta* 2018, s. 10.

[250] *Yhteysviranomaisen lausunto Parhalahden YVA-ohjelmasta* 2013, s. 28 ja 32; *yhteysviranomaisen lausunto Murtomäen YVA-ohjelmasta* 2014, s. 19; *yhteysviranomaisen lausunto Pajuperänkankaan YVA-ohjelmasta* 2017, s. 26 ja 32.

[251] Ks. *yhteysviranomaisen lausunto Parhalahden YVA-ohjelmasta* 2013, s. 32; *yhteysviranomaisen lausunto Rajamäenkylän YVA-ohjelmasta* 2014, s. 21; *yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion YVA-ohjelmasta* 2014, s. 19; *yhteysviranomaisen lausunto Karhukankaan YVA-ohjelmasta* 2015, s. 8–9; *yhteysviranomaisen lausunto Niinimäen YVA-ohjelmasta* 2015, s. 15; *yhteysviranomaisen lausunto Turkkiselän YVA-ohjelmasta* 2018, s. 20; *yhteysviranomaisen lausunto Juthskogenin YVA-ohjelmasta* 2019, s. 15.

[252] Esim. *yhteysviranomaisen lausunto Turkkiselän YVA-ohjelmasta* 2018, s. 20.

viranomaiset lähinnä referoivat meluselvityksiä,[253] niitä koskevien huomioiden ja kommenttien liittyvän tyypillisesti melumallinnusten toteutuksiin tai päivittämiseen.[254] Kokonaisuutena yhteysviranomaisen näkökulma ’meluvaikutuksiin’ oli ohjearvokeskeinen.[255] Yhteysviranomaiset eivät edellyttäneet ’meluvaikutusten’ yhteisvaikutusten arviointia laajemmin kuin tuulivoimahankkeiden kesken, sillä yhteisvaikutusten arviointeja ei kommentoitu tästä näkökulmasta, mikä tosin on samalla linjassa arviointiohjelmista annettujen lausuntojen kanssa.[256]

’Meluvaikutuksia’ yhteysviranomaiset katsoivat voitavan vähentää ensisijaisesti tuulivoimaloiden sijainteja muuttamalla ja toissijaisesti luopumalla kriittisillä paikoilla sijaitsevista voimaloista tai rajoittamalla niiden toimintaa teknisin keinoin.[257] Niiltä osin kun ’meluvaikutusten’ haittojen minimointi katsottiin joltain osin vaillinaiseksi, esitti yhteysviranomainen joko tuulivoimaloiden sijoittamista ”riittävän kauas asutuksesta ja muista meluvaikutuksille herkistä kohteista”[258] tai haittojen vähentäminen siirrettiin kaavoitusvaiheeseen, jossa edellytettiin kaavassa annettavan määräyksiä haitallisten meluvaikutusten ehkäisemiseksi.[259] Toisaalta Rajamäenkylän YVA-selostuksesta annetussa perustellussa päätelmässä yhteysviranomainen katsoi, ettei perusteellisiksi haittojen

---

253 Ks. esim. *yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion YVA-selostuksesta* 2015, s. 7–9; *yhteysviranomaisen lausunto Karhukankaan YVA-selostuksesta* 2016, s. 14.

254 *Yhteysviranomaisen lausunto Parhalahden YVA-selostuksesta* 2014, s. 22 ja 31; *yhteysviranomaisen lausunto Rajamäenkylän YVA-selostuksesta* 2015, s. 8; *yhteysviranomaisen lausunto Niinimäen YVA-selostuksesta* 2016, s. 16–17; *yhteysviranomaisen lausunto Urakkanevan YVA-selostuksesta* 2017, s. 7–8; *yhteysviranomaisen lausunto Pajuperänkankaan YVA-selostuksesta* 2018, s. 13–14; *yhteysviranomaisen lausunto Maaselän ja Hepoharjun tuulivoimahankkeen YVA-selostuksesta* 2017, s. 7–8 ja 36; *yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä Turkkiselän YVA-selostuksesta* 2019, s. 27; *yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä Juthskogenin YVA-selostuksesta* 2020, s. 15. Ainoastaan *Murtomäen YVA-selostuksesta annettuun perusteltuun päätelmään* (2015, s. 10) sisältyi myös maininta melun kokemisesta, joskin myös tässä perustellussa päätelmässä keskiössä oli ohjearvokeskeinen lähestyminen.

255 Ks. esim. *yhteysviranomaisen lausunto Parhalahden YVA-selostuksesta* 2014, s. 22; *yhteysviranomaisen lausunto Rajamäenkylän YVA-selostuksesta* 2015, s. 8; *yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion YVA-selostuksesta* 2015, s. 9.

256 *Yhteysviranomaisen lausunto Murtomäen YVA-selostuksesta* 2015, s. 22; *yhteysviranomaisen lausunto Karhukankaan YVA-selostuksesta* 2016, s. 29; *yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä Turkkiselän YVA-selostuksesta* 2019, s. 24.

257 *Yhteysviranomaisen lausunto Murtomäen YVA-selostuksesta* 2015, s. 10–11; *yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion YVA-selostuksesta* 2015, s. 8–9 ja 19; *yhteysviranomaisen lausunto Niinimäen arviointiselostuksesta* 2016, s. 19; *yhteysviranomaisen lausunto Urakkanevan YVA-selostuksesta* 2017, s. 8; *yhteysviranomaisen lausunto Pajuperänkankaan YVA-selostuksesta* 2018, s. 14; *yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä Juthskogenin YVA-selostuksesta* 2020, s. 15.

258 *Yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion YVA-selostuksesta* 2015, s. 8–9.

259 *Yhteysviranomaisen lausunto Parhalahden YVA-selostuksesta* 2014, s. 22.

lievennystoimenpiteiksi riittäneet edes YVA-selostuksessa esitetyt voimaloiden sijoittaminen ja tarvittaessa meluoptimoitu ajo ohjearvojen saavuttamiseksi.[260]

Sosiaalisten vaikutusten osalta äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset tunnistettiin yhteysviranomaisten antamissa perustelluissa päätelmissä vain epäsuorasti ja näiltäkin osin viittaukset olivat yleismuotoisia.[261] Yhteysviranomainen pääsääntöisesti referoivat YVA-selostuksessa esitettyjä selvityksiä ja vaikutuksia, joista erityisesti melumallinnusten ja asukaskyselyjen tuloksia nostettiin esille.[262] Vaikutusalueen luontoarvoille perustuville elinkeinoille kohdistuvia äänimaisemavaikutuksia kommentoitiin kahdessa perustellussa päätelmässä. Turkkiselän osalta yhteysviranomainen nosti esille matkailuelinkeinoihin kohdistuvat mahdolliset kielteiset vaikutukset, joskin tarkastelu keskittyi eksplisiittisesti vain visuaalisiin vaikutuksiin.[263] Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostuksessa annetussa perustellussa päätelmässä yhteysviranomainen totesi annettujen lausuntojen nojalla kielteisiä vaikutuksia aiheutuvan luontokuvauselinkeinolle ja arvioi kyseiselle elinkeinolle aiheutuvien vaikutusten olevan YVA-selostuksessa arvioitua suuremmat.[264] Tältä osin yhteysviranomainen jätti elinkeinojen välisen intressivertailun kunnan ratkaistavaksi kaavoitusvaiheessa.[265] Pajuperänkankaan ja Karhukankaan YVA-selostuksesta annetussa perustellussa päätelmässä yhteysviranomainen katsoi, ettei elinkeinovaikutusten arviointi ole YVA-menettelyssä ylipäätään keskeistä.[266] Kokonaisuutena arvioiden äänimaisemavaikutusten merkitys elinkeinovaikutuksiin tunnistettiin jokseenkin yhtä hajanaisesti ja heterogeenisesti kuin YVA-selostuksissakin.

Yhteysviranmaiset korostivat haittojen vähentämisen keskeisyyttä myös sosiaalisten vaikutusten osalta ja lievennyskeinojen katsottiin olevan usein tarpeen.[267] Tyypillisesti haittojen minimointikeinoilla yhteysviranomainen viittasi jo arviointiselostuksessa esitettyihin keinoihin, kuten huolelliseen suunnitteluun,

---

260 *Yhteysviranomaisen lausunto Rajamäenkylän YVA-selostuksesta* 2015, s. 8; *Rajamäenkylän YVA-selostus* 2015, s. 45.

261 Esimerkiksi *yhteysviranomaisen lausunnossa Murtomäen YVA-selostuksesta* (2015, s. 22) todetaan, että ”selostuksessa tuodaan esiin, että melun ohjearvot eivät ylity, mutta melu voidaan silti kokea häiritsevänä”.

262 Ks. esim. *yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä Turkkiselän YVA-selostuksesta* 2019, s. 27.

263 *Yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä Turkkiselän YVA-selostuksesta* 2019, s. 14.

264 *Yhteysviranomaisen lausunto Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostuksesta* 2017, s. 12.

265 *Yhteysviranomaisen lausunto Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostuksesta* 2017, s. 12.

266 *Yhteysviranomaisen lausunto Karhukankaan YVA-selostuksesta* 2016, s. 17; *yhteysviranomaisen lausunto Pajuperänkankaan YVA-selostuksesta* 2018, s. 13.

267 *Yhteysviranomaisen lausunto Karhukankaan YVA-selostuksesta* 2016, s. 13; *yhteysviranomaisen lausunto Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostuksesta* 2017, s. 9; *yhteysviranomaisen lausunto Urakkanevan YVA-selostuksesta* 2017, s. 14.

jatkosuunnitteluun ja aktiiviseen tiedottamiseen[268] sekä paikoin myös tutkitun tiedon ja seurantatiedon tarjoamiseen[269] sekä vuoropuhelun ylläpitämiseen jatkosuunnittelun aikana sidosryhmien ja asianosaisten kanssa[270]. Kokonaisuutena yhteysviranomaiset katsoivat, että sosiaaliset vaikutukset ovat lievennettävissä huolellisella suunnittelulla, tiedottamisella tai muutoin jatkosuunnittelussa lupamääräyksin tai kaavaratkaisuin. Lähestymistapa edustaa implisiittisen ohjearvoperustaisen lähestymisen ohella käsitystä, jossa ohjearvojen noudattamisen jälkeen jäljelle jäävät koetut vaikutukset ovat minimoitavissa aktiivisella tiedottamisella ja informaation jakamisella.[271] Poikkeuksena tässä suhteessa kuitenkin erottui Maaselän ja Hepoharjun hankkeesta annettu yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä, jossa tunnistettiin ihmisiin kohdistuvien vaikutusten lieventämiskeinoksi myös ne keinot, joilla voidaan lieventää melu-, välke- ja maisemavaikutuksia.[272]

Ympäristövaikutusten merkittävyysarvioinnit saivat äänimaisemaan kytkeytyviltä osin perustelluissa päätelmissä osakseen kritiikkiä, sillä verrattain usein niiden arvioitiin olevan sekavia, ristiriitaisia ja epähavainnollisia.[273] Tämä voidaan kytkeä jo edellä saatuihin tuloksiin terminologisista ristiriitaisuuksista ja puutteista äänimaisemavaikutusten sekä ilmiön ymmärryksessä ja tutkimisessa. Yhdessä perustellussa päätelmässä osoitettiin kritiikkiä myös laadullisten tutkimustulosten painoarvolle merkittävyysarvioinneissa,[274] mikä puolestaan voidaan nähdä kritiikkinä hallitsevaa ohjearvoperustaista lähestymistä kohtaan. Tyypillisesti yhteysviranomaiset muistuttivat, että asukaskyselyissä ja palautteissa esitettyjä näkökantoja tulisi ottaa huomioon hankkeen jatkosuunnittelussa.[275]

Kokonaisuutena äänimaisemavaikutusten yhteisvaikutusten arviointia koskevat yhteysviranomaisen näkemykset olivat verrattain vaihtelevia.

---

268 *Yhteysviranomaisen lausunto Parhalahden YVA-selostuksesta* 2014, s. 24; yhteysviranomaisen lausunto Urakkanevan YVA-selostuksesta 2016, s. 31; *yhteysviranomaisen lausunto Pajuperänkankaan YVA-selostuksesta* 2018, s. 11.

269 *Yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion YVA-selostuksesta* 2015, s. 15; *yhteysviranomaisen lausunto Rajamäenkylän YVA-selostuksesta* 2015, s. 14; *yhteysviranomaisen lausunto Pajuperänkankaan YVA-selostuksesta* 2018, s. 29.

270 *Yhteysviranomaisen lausunto Pajuperänkankaan YVA-selostuksesta* 2018, s. 30.

271 Ks. edeltä alajaksot 5.3.3 ja 5.3.5.

272 *Yhteysviranomaisen lausunto Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostuksesta* 2017, s. 9.

273 *Yhteysviranomaisen lausunto Murtomäen YVA-selostuksesta* 2015, s. 23; *yhteysviranomaisen lausunto Pajuperänkankaan YVA-selostuksesta* 2018, s. 28; *yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä Juthskogenin YVA-selostuksesta* 2020, s. 17.

274 *Yhteysviranomaisen lausunto Pajuperänkankaan YVA-selostuksesta* 2018, s. 11.

275 *Yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion YVA-selostuksesta* 2015, s. 19; *yhteysviranomaisen lausunto Urakkanevan YVA-selostuksesta* 2016, s. 14–15; *yhteysviranomaisen lausunto Pajuperänkankaan YVA-selostuksesta* 2018, s. 11.

Juthskogenin YVA-selostuksen puutteeksi yhteysviranomainen katsoi sen, ettei muun ohella melusta ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen kohdistuvia yhteisvaikutuksia arvioitu.[276] Vastaavasti yhteysviranomainen toteaa Maaselän ja Hepoharjun arviointiselostuksesta antamassaan lausunnossa, ettei arvioinnista juurikaan tule esille, mitä yhteisvaikutuksia tulisi mahdollisesti aiheutumaan kaikkien esille tuotujen tuulivoimahankkeiden toteutuessa ihmisten elinoloihin, viihtyvyyteen ja virkistyskäyttöön.[277] Myös Merkkikallion arviointiselostuksesta annetussa lausunnossaan yhteysviranomainen katsoi yhteisvaikutusten arvioinnit ihmisiin kohdistuvien vaikutusten osalta puutteellisiksi ja näitä tulee yhteysviranomaisen mukaan täydennettävä kaavoitusvaiheessa.[278] Edellä mainituista poiketen Rajamäenkylän YVA-selostuksessa yhteisvaikutuksia ei ollut tarkasteltu ihmisiin kohdistuvien vaikutusten osalta ollenkaan, mutta tähän yhteysviranomainen ei ottanut kantaa perustellussa päätelmässään. ’Meluvaikutusten’ kohdin äänimaisemaan kohdistuvien yhteisvaikutusten arviointeihin ei otettu yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kriittisesti kantaa, joten näiltä osin yhteisvaikutusten arvioinnit arvioitiin yhteysviranomaisen puolesta eksplisiittisesti tai implisiittisesti riittäviksi.[279] Tämä on huomionarvoista siksi, että edellä esitettyyn perustuen yhteisvaikutusten arvioinnit toteutettiin niin meluvaikutusten kuin ihmisiin kohdistuvien vaikutustenkin osalta vain tuulivoimahankkeiden kesken. Tätä lähestymistapaa kohtaan ei yhteysviranomaisen perustelluissa päätelmissä näy laajempaa kritiikkiä.

6 YHTEENVETOA JA PÄÄTELMIÄ

Äänimaisemalla tarkoitetaan ääniympäristöä sellaisena kuin ihminen tai ihmisryhmä sen havaitsee, kokee tai ymmärtää tietyllä hetkellä ja tietyssä asiayhteydessä. Visuaalisen maiseman tapaan äänimaisema on keskeinen osa elinympäristöämme ja se vaikuttaa ihmisten terveyteen sekä hyvinvointiin, elinympäristön viihtyvyyteen ja esimerkiksi luontomatkailun toimintaedellytyksiin. Hiljaisuus ja luonnon äänet yhdistetään usein hyvään äänimaisemaan, kun taas melu vaikuttaa ei-toivottuna äänenä äänimaiseman laatuun kielteisesti. Siten äänimaisema voi olla vaikutuksiltaan myönteinen tai kielteinen, eikä siihen kohdistuvat muutokset ole kattavasti ennalta arvioitavissa yksin oikeudellisten kynnys- tai

[276] *Yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä Juthskogenin YVA-selostuksesta* 2020, s. 16.
[277] *Yhteysviranomaisen lausunto Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostuksesta* 2017, s. 9.
[278] *Yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion YVA-selostuksesta* 2015, s. 16.
[279] *Yhteysviranomaisen lausunto Rajamäenkylän YVA-selostuksesta* 2015, s. 15. Analyysin perusteella tavanomaista olikin, että yhteisvaikutusten arvioitiin kohdistuvan erityisesti visuaaliseen maisemaan kohdistuviin muutoksiin.

ohjearvojen perusteella ilmiön tapauskohtaisuuden vuoksi. Äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten mittaaminen perustuu yksilöiden subjektiivisiin kokemuksiin ääniympäristöstä, joskin äänimaisemaa koskevissa tutkimuksissa tarkastellaan luonnollisesti suuremman joukon keskimääräisiä arvioita tai vaikutelmia äänimaisemasta tai siihen kohdistuvista muutoksista. Tarkasteltujen tuulivoimahankkeiden asukaskyselyiden tulosten perusteella äänimaiseman merkitys vaikutusalueiden väestön kannalta on olennainen ja äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset aiheuttavat väestössä huolta.

Äänimaisema ei sisälly käsitteenä Suomen lainsäädäntöön, mutta sen kuvaamaa ilmiötä säädellään epäsuorasti meluntorjunnan kautta YVAL:ssa, NaapL:ssa sekä YSL:ssa ja eräissä sen nojalla annetuissa alemmanasteisissa säädöksissä, kuten ohjearvoapäätöksellä ja tuulivoimameluasetuksella. Vaikka äänimaisemaan kohdistuvia vaikutuksia voidaan säännellä epäsuorasti toisten käsitteiden kautta, on näkökulma lähtökohtaisesti kuitenkin meluntorjunnallinen, jossa keskiössä on ohjearvopäätöksen ja tuulivoimameluasetuksen ohjearvojen noudattaminen. Ohjearvot eivät kuitenkaan takaa hyvää ääniympäristöä. Ohjearvoja tulisi soveltaa joustavasti sekä toisaalta haasteena on ohjearvosäädöksissä tyhjentävästi säädettyjen ”häiriintyvien kohteiden” ulkopuolelle jäävät alueet. Lisäksi oma haasteensa sisältyy äänimaiseman positiivisten arvojen tunnistamiseen ja niiden menettämisen merkittävyyden arviointiin.

Meluvaikutukset tulee käsittää YVA-direktiivin ja kansallisen YVA-lainsäädännön perusteella laajasti, ja siten menettelyssä tulee huomioida myös äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset. Tämä ei kuitenkaan edellytä äänimaiseman ja siihen kohdistuvien vaikutusten arviointia nimenomaan kyseisen käsitteen alla, joskin käsitteen käyttö mitä ilmeisimmin voisi vähentää YVA-dokumenttien terminologista epäjohdonmukaisuutta ja lisätä ymmärrystä ilmiön vaikutuksista sekä niiden selvittämiseen soveltuvista tutkimusmenetelmistä.

Ympäristövaikutusten arviointiselostuksessa on arvioitava muun ohella todennäköisesti merkittävät ympäristövaikutukset (YVAL 19.2 ja YVAA 4 §). Äänimaisemaan kohdistuvat vaikutukset kuuluvat ympäristövaikutuksiin, sillä näillä tarkoitetaan YVAL 2 §:n 1a-kohdan mukaan toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella väestöön sekä ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen. YVA-lainsäädännön laajan ympäristövaikutuskäsitteen myötä YVA-menettelyssä ympäristövaikutukset on selvitettävä lupalakien aineellisten normien muodostamaa kehikkoa laajemmin. Siten YVA-lainsäädäntö ei rajoita koettujen ja sosiaalisten vaikutusten huomioonottamista YVA-menettelyssä arvioitavina ympäristövaikutuksina, mikä osaltaan korostaa sitä, ettei myöskään meluvaikutuksia tulisi arvioida

ainoastaan häiriintyvien kohteiden tai ohjearvoihin tosiasiallisesti rajautuvasta näkökulmasta.[280]

Tutkimuksen kvantitatiivisten tulosten perusteella äänimaisema on käsitteenä vakiintumaton ympäristövaikutusten arviointiselostuksissa sekä yhteysviranomaisen lausunnoissa ja perustelluissa päätelmissä. Kvalitatiiviset tulokset puolestaan osoittivat, ettei YVA-käytännössä myöskään tunnisteta kokonaisvaltaisesti äänimaiseman vaikutuksia ja ulottuvuuksia niin terminologiselta kannalta kuin ilmiön vaikutusten osaltakaan. Äänimaisemalla ei ole YVA-selostuksissa selkeää itsenäistä asemaa visuaalisen maiseman tavoin, vaan sen tarkastelu toteutettiin välillisesti muiden ympäristövaikutusten arvioinnin kautta. Äänimaisemavaikutusten arvioinnit jakautuivat YVA-käytännössä pääsääntöisesti kahtaalle, niin sanottuihin ’meluvaikutusten’ arviointeihin ja sosiaalisten vaikutusten arviointeihin. ’Meluvaikutusten’ arvioinneissa näkökulma ääniympäristöä muuttaviin vaikutuksiin tapahtui ohjearvojen kaavamaisen tarkastelun kautta. Tuulivoimameluasetuksen 3 §:ssä tarkoitettuja niin sanottuja häiriintyviä kohteita peilattiin melumallinnuksin asetettuihin ohjearvoihin.

Sosiaalisten vaikutusten osana äänimaisemaan kohdistuvia vaikutuksia arvioitiin pääsääntöisesti epäsuorasti ja implisiittisesti. Äänimaiseman laajaalainen huomiointi epäsuorasti muiden selvityskategorioiden, kuten elinympäristön viihtyvyyden ja virkistyskäytön kautta, kariutui merkittävyysarvioinnissa joko laadullisten tutkimusmenetelmien hyödyntämisen puutteeseen tai laadullisin menetelmin tuotettujen tulosten ilmeisen vähäiseen painoarvoon suhteessa kaavamaiseen ohjearvoihin perustuvaan merkittävyyden arviointiin ja konsultin asiantuntija-arvioon. Siten vaikutusalueen väestön arviot äänimaisemaan kohdistuvista vaikutuksista eivät pääsääntöisesti välittyneet merkittävyysarvioinnin läpi. Tämä käytännössä esti äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten tosiasiallisen kattavan arvioinnin, sillä ohjearvokeskeinen lähestymistapa ei sovellu hallitsevana menetelmänä sosiaalisten vaikutusten merkittävyyden arviointiin. Jaksossa 2.3 esitettyyn perustuen merkittävyysarvioinnissa on hyödynnettävä myös kvalitatiivisin tutkimusmenetelmin tuotettuja tutkimustuloksia, sillä näiden kautta voidaan tavoittaa laajemmin äänimaiseman tapauskohtaiset merkitykset ja vaikutukset kyseisen alueen väestölle. Laadullisten tulosten verrattain vähäinen asema merkittävyysarvioinneissa on ongelmallinen myös YVA:n läpinäkyvyyden kannalta, sillä verrattain kattavista tutkimuksista huolimatta tulosten painoarvo jäi merkittävyysarvioinneissa pääosin vähäiseksi ja epäselväksi.

[280] Vastaavasti aikaisemmassa kirjallisuudessa *Pölönen – Perho* (2018, s. 143) ovat katsoneet YVAL 2.1 §:n mukaisten ihmisten elinoloihin ja viihtyvyyteen kohdistuvien vaikutusten kuuluvan usein sektorikohtaisten ympäristöllisten lupamenettelyjen katvealueisiin.

Äänimaisemavaikutusten yhteisvaikutukset arvioitiin sekä ’meluvaikutusten’ että sosiaalisten vaikutusten osalta vain tuulivoimahankkeiden kesken. Yhteysviranomaiset pitivät tätä perustelluissa päätelmissään sekä toisaalta YVA-selostusten laatimisen pohjana toimivissa arviointiohjelmista annetuissa lausunnoissaan pääosin implisiittisesti tyydyttävänä. Osaltaan tämän seurauksena äänimaisemaan kohdistuvat erilaisista melulähteistä syntyvät yhteisvaikutukset jäivät huomioimatta. Tältä osin äänimaisemaan kohdistuvien yhteisvaikutusten arviointi ei täytä YVAA 4.2 §:n edellytyksiä yhteisvaikutusten arvioinnille. Toisaalta äänimaisemaan ja visuaaliseen maisemaan kohdistuvat yhteisvaikutukset tunnistettiin ja arvioitiin analysoidussa YVA-käytännössä heikosti. Jaksossa 2.2 esitetyllä tavalla visuaalisen maiseman heikkeneminen voi johtaa äänimaiseman heikkenemiseen, ja päinvastoin. Tätä yhteyttä ei YVA-käytännössä laajemmin tunnistettu.

Kvalitatiivisen analyysin perusteella YVA-selostusten ja yhteysviranomaisen perusteltuja päätelmiä koskevan käytännön välillä ei ole äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten merkittävyysarvioinnin ohjearvokeskeisyyden osalta ilmeistä eroa. Yhteysviranomaiset eivät analyysin perusteella eksplisiittisesti edellytä äänimaisemaan kohdistuvien vaikutusten huomioonottamista YVA-ohjelmissa ja -selostuksissa, eivätkä toisaalta ole puuttuneet myöskään terminologisiin ja sisällöllisiin puutteisiin tai ristiriitaisuuksiin. Siten äänimaisemaan ja siihen kohdistuvien vaikutusten arviointiin liittyvät ilmeisimmin verrattain vähäiseksi katsotut puutteet siirrettiin ilmenneiltä osin huomioitavaksi hankkeiden jatkosuunnittelu- ja kaavoitusvaiheisiin. Kokonaisuutena yhteysviranomaiset tunnistivat äänimaiseman ilmiönä verrattain hajanaisesti ja epäsuorasti.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aletta, Francesco – Oberman, Tin – Kang, Jian: Associations between Positive Health-Related Effects and Soundscape Perceptual Constructs: A Systematic Review. International Journal of Environmental Research and Public Health 15(11) 2018.

Alvarsson, Jesper – Wiens, Stefan – Nilsson, Mats, E.: Stress recovery during Exposure to Nature Sound and Environmental Noise. International Journal of Environmental Research and Public Health 7 2010, s. 1036–1046.

Ampuja, Outi: Oikeus hiljaisuuteen. WSOY 2008.

Ampuja, Outi – Peltomaa, Miikka: Huutoja hiljaisuuteen – Ihminen ääniympäristössä. Gaudeamus 2014.

Babisch, Wolfang – Pershagen, Göran – Selander, Jenny – Houthuijs, Danny – Breugelmans, Oscar – Cadum, Ennio – Vigna-Taglianti, Federica – Katsoyanni, Klea – Haralabidis, Alexandros – Dimakopoulou, Konstantina – Sourtzi, Panayota – Floud, Sarah – Hansell – Anna L.: Noise annoyance — A modifier of the association between noise level and cardiovascular health? Science of the Total Environment 452–453 2013, s. 50–57. (*Babisch ym.* 2013)

Banverket – Boverket – Försvarsmakten – Luftfartsverket – Länsstyrelsen i Västra Götalands-län – Naturvårdsverket – Riksantikvarieämbetet – Sjöfartsverket – Stockholms Stad – Vägverket: Ljudkvalitet i natur- och kulturmiljöer. Förslag till mått, mätetal och inventeringsmetod. Bulleransvariga myndigheter, samverkansgruppen 2002. (Ban*verket ym.* 2002)

Benfield, Jacob – Bell, Paul – Troup, Lucy – Sodertsrom, Nicholas: Aesthetic and affective effects of vocal and traffic noise on natural landscape assessment. Journal of Environmental Psychology 30 2010, s. 103–111. (*Benfield ym*. 2010)

Benfield, Jacob A. – Nurse Rambolt, Gretchen A. – Troup, Lucy J. – Bell, Paul A.: Anthropogenic Noice Source and Intensity Effects on Mood and Relaxation in Simulated Park Environments. Frontiers in Psychology 11 2020. (*Benfield ym*. 2020)

Bluhm, Gösta – Nordling, Emma – Berglind, Niklas: Road Traffic Noise and Annoyance – An increaseing Environmental Health Problem. Noise and Health 24(6) 2004, s. 43–49.

Botteldooren, Dick – Andringa, Tjeerd – Aspuru, Itziar – Brown, Lex – Dubois, Daniele – Guastavino, Catherine – Lavandier, Catherine – Nilsson, Mats – Preis, Anna: Soundscape of European Cities and Landscape – Understanding and Exchanging. Teoksessa Kang, Jian – Chourmouziadou, Kalliopi – Sakantamis, Konstantinos – Wang, Bo – Hao, Yiying (toim.): Soundscape of European Cities and Landscapes. Soundscape-COST, Oxford. 2013, s. 36–43. (*Botteldooren ym.* 2013)

Botteldooren, Dick – De Coensel, Bert – Aletta, Francesco – Kang, Jian: Triangulation as a Tool in Soundscape Research. Teoksessa Schulte-Fortkamp, Brigitte – Fiebig, André – Sisneros, Joseph A. – Popper, Arthur N. – Fay, Richard R. (toim.): Soundscapes: Humans and Their Acoustic Environment. Springer Handbook of Auditory Research. Springer, Cham. 76 2023, s. 215–241. (*Botteldooren ym.* 2023)

Braun, Virginia – Clarke, Victoria: Using thematic analysis in psychology. Qualitative Research in Psychology 3 2006, s. 77–101.

Bratman, Gregory M. – Hamilton, Paul J. – Daily, Gretchen J.: The impacts of nature experience on human cognitive function and mental health. Annals of the New York Academy of Sciences 1249(1) 2012, s. 118–136.

Brown, A.L.: Soundscapes and environmental noise management. Noise Control Engineering Journal 58(5) 2010, s. 493–500.

Brown, A.L.: Advancing the concepts of soundscapes and soundscape planning. Proceedings of ACOUSTICS 115 2011.

Brown, A.L. – Kang, Jian – Gjestland, Truls: Towards standardization in soundscape preference assessment. Applied Acoustics 72 2011, s. 387–392.

Brown, A.L.: A Review of Progress in Soundscapes and an Approach to Soundscape Planning. International Journal of Acoustics and Vibrations 4 2012, s. 73–81.

Brown, A. L.: The sounds people might hear in a place? Describing sources in the acoustic environment, and their role in the perception of soundscape. Teoksessa Kang, Jian – Chourmouziadou, Kalliopi – Sakantamis, Konstantinos – Wang, Bo – Hao, Yiying (toim.): Soundscape of European Cities and Landscapes. Soundscape-COST, Oxford. 2013, s. 96–100.

Bruce, Neil S. – Davies, William J.: The effects of expectations on the perception of soundscapes. Applied Acoustics 85 2014, s. 1–11.

Carles, José Luis – López Barrio, Isabel – Vicente de Lucio, José: Sound influence on landscape values. Landscape and Urban Planning 43(4) 1999, s. 191–200.

Cerwén, Gunnar – Pedersen, Eja – Pálsdóttir, María: The Role of Soundscape in Nature-Based Rehabilitation: A Patient Perspective. International Journal of Environmental Research and Public Health 13(12) 2016.

Chen, Zhu – Hermes, Johannes – Liu, Jiang – von Haaren, Christina: How to integrate the soundscape resource into landscape planning? A perspective from ecosystem services. Ecological Indicators 141 2022. (*Chen ym.* 2022)

De Counsel, Bert – Botteldooren, Dick: The quiet rural soundscape and how to characterize it. Acta Acustica UNITED WITH Acustica 92 2006, s. 887–897.

Dratva, Julia – Zemp, Elisabeth – Felber Dietrich, Denise – Bridevaux, Pierre-Olivier – Rochat, Thierry – Schindler, Christian – Gerbase, Margaret W.: Impact of road traffic noise annoyance on health-related quality of life: results from a population-based study. Quality of Life Research 19(1) 2010, s. 37–46. (*Dratva ym.* 2010)

Driver, B.L. – Nash, Roderick – Haas, Glenn: Wilderness benefits: a state-of-knowledge review. Proceedings National Wilderness Research Conference: Issues, State-of Knowledge, Future Directions. Forest Service, U.S. Department of Agricultur 1987, s. 294–319.

Dubois, Danièle – Niessen, Maria – Reyes, Ana-Maria: What *in* the acoustic signal accounts for soundscape? Teoksessa Kang, Jian – Chourmouziadou, Kalliopi – Sakantamis, Konstantinos – Wang, Bo – Hao, Yiying (toim.): Soundscape of European Cities and Landscapes. Soundscape-COST, Oxford. 2013, s. 106–108.

Dumyahn, Sarah L. – Pijanowski, Bryan C.: Soundscape conservation. Landscape Ecology 26 2011, s. 1327–1344.

Ekroos, Ari: Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa. Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja Nmr. 206. Yliopistollinen väitöskirja 1995.

Eskola, Jari – Suoranta, Juha: Johdatus laadulliseen tutkimukseen, päivittyvä nettiversio. Vastapaino, 1998.

Farina, Almo: Soundscape Ecology Principles, Patterns, Methods and Applications. Springer Science ja Business Media Dordrecht, 2014.

Fesenko, Ivan – Garcia-Rosell, Jose-Carlos: An acoustic perspective on nature-based tourism experience – the soundscape of dog sledding, Lapland. University of Lapland, Multidimensional Tourism Institute (MTI). Matkailututkimus (15)1 2019.

Filipan, Karlo – Boes, Michiel – De Coensel, Bert – Lavandier, Catherine – Delaitre, Pauline – Domitrovic, Hrvoje – Botteldooren, Dick: The personal viewpoint on the meaning of tranquility affects the appraisal of the urban park soundscape. Applied Sciences 7(1) 2017. (*Filipan ym.* 2017)

Francis, Clinton D., - Ortega, Catherine P., Cruz, Alexander: Noise Pollution Changes Avian Communities and Species Interactions. Current Biology 19 2009, s. 1415–1419.

Francis, Clinton D., – Newman, Peter – Taff, Derrick B. – White, Crow – Monz, Christopher A., – Levenhagen, Mitchell – Petrelli, Alissa R., – Abbott, Lauren C., – Newton, Jennifer – Burson, Shan – Cooper, Caren B. – Fristrup, Kurt M. – McClure, Christopher J.W. – Mennitt, Daniel – Giamellaro, Michael – Barber, Jesse R.: Acoustics environments matter: Synergistic benefits to humans and ecological communities. Journal of Environmental Management 203 2017, s. 245–254. (*Francis ym.* 2017)

Gjestland, Truls – Dubois, Danièle: Soundscape of European Cities and Landscape – Collecting and documenting. Teoksessa Kang, Jian – Chourmouziadou, Kalliopi – Sakantamis, Konstantinos – Wang, Bo – Hao, Yiying (toim.): Soundscape of European Cities and Landscapes. Soundscape-COST, Oxford. 2013, s. 90–94.

Glasson, John – Therivel, Riki: Introduction to environmental Impact assessment. 5th edition. Routledge, Taylor & Francis Group, 2019.

Gramann, James: The Effect of Mechanical Noise and Natural Sound on Visitor Experiences in Units of the National Park System. Research Review. Social Science 1(1) 1999.

Goines, Lisa – Hagler, Louis: Noise Pollution: A Modern Plague. Southern Medical Journal 100(3) 2007, s. 287–294.

Guest, Greg – MacQueen, Kathleen M. – Namey, Emily E.: Applied Thematic Analysis. SAGE Publications Inc., 2012.

Haahla, Anu – Heinonen-Guzejev, Marja: Melun terveysvaikutukset ja ympäristömelun häiritsevyys. Helsingin kaupungin ympäristökeskuksen julkaisuja, 12/2012.

Halperin, Demian: Environmental noise and sleep disturbances: A threat to health? Sleep Science 7 2014, s. 209–212.

Heinonen-Guzejev, Marja – Vuorinen, Heikki S.: Melu. Teoksessa Mussalo-Rauhamaa, Helena – Pekkanen, Juho – Tuomisto, Jouko – Vuorinen, Heikki S. (toim.): Ympäristöterveys 2020. (19.12.2020)

Hiramatsu, Kozo: Soundscape concept in association with noise control. Teoksessa Kang, Jian – Chourmouziadou, Kalliopi – Sakantamis, Konstantinos – Wang, Bo – Hao, Yiying (toim.): Soundscape of European Cities and Landscapes. Soundscape-COST, Oxford. 2013, s. 128–131.

Hu, Meng – Lu, Youhai – Zhuang, Ming – Zhang, Xiaowan – Zhang, Hui – Zhang, Yingying – Zhang, Jie – Liu, Peixue: Development of tranquility perception scale: From tourists' perspective. Journal of Hospitality and Tourism Management 49 2021, s. 418–430. (*Hu ym.* 2021)

Iglesias-Merchan, Carlos – Diaz-Balteiro, Luis – Soliño, Mario: Noise pollution in national parks: Soundscape and economic valuation. Landscape and Urban Planning 123 2014, s. 1–9.

Ikäheimo, Erkki: Ympäristövaikutusten merkittävyyden arviointi – kuvaukset eri vaikutustyyppien ja merkittävyyden osatekijöiden luokitteluasteikoille. IMPERIA-hanke, LIFE11ENV/FI/905, 2015.

International Organization for Standardization: Acoustics—Soundscape—Part 1: Definition and Conceptual Framework; International standard. Geneva, Switzerland. ISO 12913-1, 2014.

Jäntti, Ari: Hiljaiset alueet Keski-Suomessa. Keski-Suomen liitto 2013.

Järviluoma, Helmi – Wagstaff, Gregg: Soundscape studies and methods. University of Turku 2002.

Jääskeläinen, Lauri: Voiko viihtyisyyttä oikeudellisesti arvioida ja kompensoida? Ympäristöjuridiikka 1/2022, s. 52–79.

Kariel, Herbert G.: Factors affecting response to noise in outdoor recreational environments. Department of Geography, University of Calgary, Alberta, Canada. Geographica 34 1990, s. 142–149.

Karvinen, Päivi A. – Savola, Anne: Hiljaisuuden keitaat Satakunnassa. HiljaPiSa. Ympäristöministeriö, Suomen ympäristö 691. 2004.

Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia: Lainvalmistelun laatu eduskunnan valiokuntien arvioitavana. Lakimies 1/2013, s. 3–20.

Kipper, Jens: A Two-Dimensionalist Guide to Conceptual Analysis. De Gruyter Inc. 2012.

Koivurova, Timo – Lesser, Pamela – Bickford, Sonja – Kankaanpää, Paula – Nenasheva, Marina: Environmental Impact Assessment in the Arctic A Guide to Best Practice. Edward Elgar Publishing 2016. (*Koivurova ym.* 2016)

Komppula, Raija – Konu, Henna – Vikman, Noora: Listening the Sounds of Silence, Forest Based Wellbeing Tourism in Finland. Teoksessa Chen, Joseph S. – Prebensen, Nina K. (toim.): Nature Tourism. Routledge 2017, s. 120–130.

Krog, Norun Hjertager – Engdahl, Bo: Annoyance with aircraft noise in local recreational areas, contingent on changes in exposure and other context variables. The Journal of the Acoustical Society of America 116(1) 2004, s. 323–333.

Krog, Norun Hjertager – Engdahl, Bo – Tambs, Kristian: Effects of Changed Aircraft Noise Exposure on Experiential Qualities of Outdoor Recreational Areas. International Journal of Environmental Research and Public Health 7(10) 2010, s. 3739–3759.

Krzywicka, Paulina – Byrka, Katarzyna: Restorative Qualities of and Preference for Natural and Urban Soundscapes. Frontiers in Psychology 8 2017.

Kumpula, Anne: Kun oikeustiede ei riitä: ympäristötiedon rakentuminen ja ympäristöoikeus. Teoksessa Niemi-Kiesiläinen, Johanna – Honkatukia, Päivi – Karma, Helena – Ruuskanen, Minna (toim.): Oikeuden tekstit diskursseina, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 13. 2006, s. 89–111.

Kunc, Hansjoerg, P. – Schmidt, Rouven: The effects of anthropogenic noise on animals: a meta-analysis. Biology Letters 15(11) 2019.

Laakso, Tero: Oikeuden ja ekologian yhteyksiä. Oikeus (35)4 2006, s. 611–622.

Lercher, Peter – Schulte-Fortkmap, Brigitte: Soundscape of European Cities and Landscapes – Harmonising. Teoksessa Kang, Jian – Chourmouziadou, Kalliopi – Sakantamis, Konstantinos – Wang, Bo – Hao, Yiying (toim.): Soundscape of European Cities and Landscapes. Soundscape-COST, Oxford. 2013, s. 120–127.

Liakopoulos, Miltos: Argumentation analysis, teoksessa Bauer, Martin W. – Gaskell, George, Qualitative Researching with Text, Image and Sound. SAGE Publications ltd, 2000.

Liu, Aili – Lorna Wang, Xuan – Liu, Fucheng – Yao, Changhong – Deng, Zhiyong: Soundscape and its influence on tourist satisfaction. The service industries journal 38(3–4) 2018, s. 164–181. (*Liu ym.* 2018)

Lohilahti, Hanne: Mistä puhumme, kun puhumme yhteisvaikutusten arvioinnista? – Yhteisvaikutusten arviointi ympäristövaikutusten hallintakeinona. Ympäristöjuridiikka 3–4/2020, s. 46–71.

Lynch, Emma – Joyce, Damon – Fristrup, Kurt: An assessment of noise audibility and sound levels in U.S. National Parks. Landscape Ecology 26(9) 2011, s. 1297–1309.

Mace, Britton L. – Bell, Paul A. – Loomis, Ross J.: Aesthetic, Affective, and Cognitive Effects of Noise on Natural Landscape Assessment. Society & Natural Resources 12(3) 1999, s. 225–242.

Mace, Britton L. – Corser, Grant C. – Zitting, Levi – Denison, Jake: Effects of overflights on the national park experience. Journal of Environmental Psychology 35 2013, s. 30–39. (*Mace ym.* 2013)

Manning, Robert – Valliere, William – Hallo, Jeffrey – Newman, Peter – Pilcher, Ericka – Savidge, Michale – Dugan, Dan: From landscapes to soundscapes: understanding and managing natural quiet in the national parks. Proceedings of the 2006 Northeastern Recreation Research Symposium. 9-11.4.2006, Bolton Landing, New York. United States, Department of Agriculture. Northern Research Station. (*Manning ym.* 2006)

Manrique Ortiz, Natalia – Schulte-Fortkamp, Brigitte: Quiet-zones, is "quiet" the correct indentifer? Teoksessa Kang, Jian – Chourmouziadou, Kalliopi – Sakantamis, Konstantinos – Wang, Bo – Hao, Yiying (toim.): Soundscape of European Cities and Landscapes. Soundscape-COST, Oxford. 2013, s. 68–71.

Marin, Lelaina – Newman, Peter – Manning, Robert – Vaske, Jerry J., Stack, David: Motivation and Acceptability Norms of Human-Caused Sound in Muir Woods National Monument. Leisure Sciences 33 2011, s. 147–161. (*Marin ym.* 2011)

Marttunen, Mika – Grönlund, Sakari – Hokkanen, Joonas – Jantunen, Jorma – Karjalainen, Timo P. – Luodemäki, Sanna – Mustajoki, Jyri – Neste, Jenni – Saarikoski, Heli – Vallius, Elisa – Vartia, Merilin – Vehmas, Anne – Vienonen, Sanna: Hyviä käytäntöjä ympäristövaikutusten arvioinnissa, IMPERIA-hankkeen yhteenveto. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 39/2015. (*Marttunen ym.* 2015)

McDonald, Cary D. – Baumgartner, Robert M – Iachan, Ronaldo: National Park Service Aircraft management studies Visitors Survey. U.S. Department of the Interior. NPOA Report No 94–2, 1995.

Miller, Zach – Newman, Peter – Taff, Derrick. B.: Visitor Experiences of Wilderness Soundscapes in Denali National Parks and Preserve. International Journal of Wilderness 24(2) 2018, s. 32–44.

MMGY Travel Intelligence: Portrait of European Travellers, 2022.

Muraja, Alisa: Tuulivoimamelu tuulivoimarakentamista koskevassa hallinto-oikeuskäytännössä. Ympäristöjuridiikka 2–3/2016, s. 27–53.

Münzel, Thomas – Gori, Tommaso – Babisch, Wolfgang – Basner, Mathias: Cardiovascular effects of environmental noise exposure. European Heart Journal 35 2014, s. 829–836. (*Münzel ym.* 2014)

Naturvårdsverket: Vägledning om buller från vindkatfverk. 2020.

Ndrepepa, Ana – Twardella, Dorothee: Relationship between noise annoyance from road trafficnoise and cardiovascular diseases: A meta-analysis. Noise Health 13(52) 2011, s. 251–259.

Nuopponen, Anita: Käsiteanalyysia käsiteanalyysista – kohti systemaattista käsiteanalyysia. Teoksessa Enell-Nilsson, Mona – Nissilä, Niina (toim.): Käännösteoria, ammattikielet ja monikielisyys. VAKKI-symposiumi. 2009, s. 308–319.

Nuopponen, Anita: Käsiteanalyysi asiantuntijan työvälineenä, Teoksessa Koskela, Merja – Pilke, Nina, Kieli ja asiantuntijuus. AFinLAn vuosikirja 2003. Suomen soveltavan kielitieteen yhdistyksen julkaisuja 61 2003, s. 13–21.

Nyman, Kerstin: Ljudkvalitet i natur- och kulturmiljöer Djupintervjuer om ljudmiljöer i tätorts nära naturområden. Delrapport i ett samarbetsprojekt. Naturvårdsverket 2005.

Näsi, Antti: Ajatuksia käsiteanalyysista ja sen käytöstä yrityksen taloustieteessä. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Sarja A2: Tutkielmia ja raportteja 11 1980.

Pesonen, Kari: Hiljaiset alueet. Hiljaisuuteen vaikuttavat tekijät ja hiljaisuuden kriteerit. Suomen ympäristö 738, Ympäristöministeriö 2004.

Pesonen, Kari: Ympäristömelun haittojen arvioinnin perusteita. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 14/2005. Yliopistopaino, Helsinki.

Pesonen, Kari: Ympäristömelun vaikutuksista sekä vaikutusten arvioinnista ja hallinnasta. Ympäristöministeriön raportteja 4 2014.

Pilcher, Ericka J. – Newman, Peter – Manning, Robert E.: Understanding and Managing Experiential Aspects of Soundscapes at Muir Woods National Monument. Environmental Management 43(3) 2009, s. 425–435.

Pouikli, Kleoniki: Noise Pollution in Europe: Unpacking a Worryingly “Quiet” Regulatory and Policy Issue, Journal For European Environmental & Planning Law 16 2019, s. 3–20.

Puusa, Anu: Käsiteanalyysi tutkimusmenetelmänä. Premissi 4/2008.

Pölönen, Ismo: Ympäristövaikutusten arviointimenettely ympäristöoikeudellisena instrumenttina. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 9 2004.

Pölönen, Ismo: Ympäristövaikutusten arviointimenettely Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja nmr. 280 Yliopistollinen väitöskirja 2007.

Pölönen, Ismo – Koivurova, Timo: Rajat ylittävä ympäristövaikutusten arviointi – Vaihtoehtotarkastelun riittävyys ja suhde lupapäätöksentekoon. Lakimies 3/2009, s. 371–393.

Pölönen, Ismo – Halinen, Arja: Turvetuotanto- ja kaivoshankkeiden YVA-selostusten laadunvalvonta (2007–2014) ja puutteiden korjaamismenettelyt. Ympäristöjuridiikka 3–4/2014, s. 10–37.

Pölönen, Ismo: Ympäristövaikutusten arvioinnin uudet EU-oikeudelliset raamit. Ympäristöjuridiikka 2–3/2016, s. 6–26.

Pölönen, Ismo – Perho, Juha: YVA-oikeus. Uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely. Edilex Libri. 2018.

Ratcliffe, Eleanor: Sound and Soundscape in Restorative Natural Environments: A Narrative Literature Review. Frontiers in Psychology 12 2021.

Ren, Xinxin – Kang, Jian – Zhu, Peisheng – Wang, Shiyuan: Effects of soundscape on rural landscape evaluations. Environmental Impact Assessment Review 70 2018, s. 45–56. (Ren ym. 2018)

Saastamoinen, Olli: Hiljaisuuden äänet: pohdintaa erämaakokemuksen auditiivisuudesta, teoksessa Saarinen, Jarkko – Järviluoma, Jari, Luonto virkistys- ja matkailuympäristönä. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 9 1996.

Saxen, Shelley-Walker: Park Visitors and the Natural Soundscape: Winter Experience Dimensions in Yellowstone National Park. Graduate Student Theses, Dissertations & Professional Papers. The University of Montana 2008.

Schwarz, Ori: What should nature sound like? Techniques of engagement with nature sites and sonic preferences of Israeli visitors. Annals of Tourism Research 42 2013, s. 382–401.

Shepherd, Daniel – Welch, David – Dirks, Kim N. – McBride, David: Do Quiet Areas Afford Greater Health-Related Quality of Life than Noisy Areas? International Journal of Environmental Research and Public Health 10 2013, s. 1284–1303. (*Shepherd ym.* 2013)

Siikamäki, Pirkko – Kangas, Katja – Paasivaara, Antti – Schroderus, Susanna: Biodiversity attracts visitors to national parks. Biodiversity and Conservation 24(10) 2015, s. 2521–2534. (*Siikamäki ym.* 2015)

Staples, Susan L.: Public Policy and Environmental Noise: Modeling Exposure or Understanding Effects. Public Health Policy Forum. American Journal of Public Health 87(12) 1997, s. 2063–2067.

Statens forurensningstilsyn: Støy i frilufts- og rekreasjonsområder. Statens forurensningstilsyn og direktoratet for naturforvaltning rapport 21/1994.

Suonuuti, Heidi: Käsiteanalyysi työmenetelmänä. Teoksessa Kuhmonen, Kaisa (toim.): Toimikunnista termitalkoisiin. 25 vuotta sanastotyön asiantuntemusta. Tekniikan Sanastokeskus 1999, s. 29–42.

Tikkanen, Veli-Matti – Yli-Hemminki, Esko: Lainopillinen ja monitieteinen tulkinta tieteenrajat ylittävissä lain käsitteissä. Lakimies 7–8/2022, s. 1285–1304.

Truax, Barry: Acoustic Communication. Second edition. Ablex Publishing 2001.

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi, 2018.

Uimonen, Heikki: Meluisat ja mieluisat – Ääniympäristönveto ja vastenmielisyys. Teoksessa Järviluoma, Helmi – Koivumäki, Ari – Kytö, Meri – Uimonen, Heikki (toim.): Sata suomalaista äänimaisemaa. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Toimituksia 1100 2006.

Vaagbø, Ola: Den norske turkulturen. Rapporten er skrevet for FRIFO. 1993.

Vanclay, Frank – Hanna, Kevin: Conceptualizing Company Response to Community Protest: Principles to Achieve a Social License to Operate. Land 8(6) 2019.

van Kempen, Elise – Casas, Maribel – Pershagen, Göran – Foraster, Maria: WHO Environmental noise guidelines for the European region: a systematic review on environmental noise and cardiovascular and metabolic effects: a summary. International Journal of Environmental Research and Public Health 15(2) 2018. (*van Kempen ym.* 2018)

Voigt, Kay S.: Soundwalk analysis of public spaces in the city of Berlin. Teoksessa Kang, Jian – Chourmouziadou, Kalliopi – Sakantamis, Konstantinos – Wang, Bo – Hao, Yiying (toim.): Soundscape of European Cities and Landscapes. Soundscape-COST, Oxford. 2013, s. 72–75.

Wang, Peng – Zhang, Chaoqun – Xie, Hesheng – Yang, Wenjuan – He, Youjun: Perception of National Park Soundscape and Its Effects on Visual Aesthetics. International Journal of Environmental Research and Public Health 19(9) 2022. *(Wang ym.* 2022*)*

Wilson, John: Thinking with concepts. Cambridge University Press, 1963.

Wredén, Börje: Djupintervjuer om upplevelsevärden i Hanveden. Uderlag till rapport ”Upplevelsevärlden 4:2001” Kvalitativ undersökning; Upplevelsevärden i Hanvedenkilen 14/2003.

Xu, Xiaoqing – Wu, Hong: Audio-visual interactions enhance soundscape percepton in China’s protected areas. Urban Forestry & Urban Greening 61 2021.

Virallislähteet

European Environment Agency: Good practice guide on noise exposure and potential health effects. EEA Technical report n:o 11/2010. (*EEA* 2010)

European Environment Agency: Good practice guide on quiet areas. EEA Technical report n:o 4/2014. (*EEA* 2014)

European Environment Agency: Quiet areas in Europe – The environment unaffected by noise pollution. EEA report n:o 14/2016. (*EEA* 2016)

European Environment Agency: Environmental noise in Europe – 2020. EEA report n:o 22/2019. (*EEA* 2019)

European commission: Environmental Impact Assessment of Projects. Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report (Directive 2011/92/EU as amended by 2014/52/EU). European comission. 2017. (*Komissio* 2017)

HE 214/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 259/2016 vp: Hallituksen esitys laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

National Park Service – U.S Department of Interior: NPS Director’s Order #47, Soundscape Preservation and Noise Management. 2000.

National Park Service – U.S Department of Interior: Management Policies 2006.

World Health Organization: Environmental noise guidelines for the European Region. WHO Regional Office for Europe 2018. (*WHO* 2018)

World Health Organization, Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe. WHO Regional Office for Europe. 2011. (*WHO* 2011)

Ympäristöministeriö: Valtioneuvoston periaatepäätös meluntorjunnasta. Ympäristöministeriön raportteja 7/2007.

Ympäristöministeriö: Tuulivoimaloiden melutasojen sääntelyä selvittäneen työryhmän loppuraportti. 2014.

Internetlähteet

Businessfinland: Finnish Lapland makes its soundscapes available to everyone. [https://www.businessfinland.fi/en/whats-new/news/2019/visit-finland/finnish-lapland-makes-its-soundscape-available-to-everyone/] (12.11.2020)

Juhila, Kirsi: Teemoittelu. Teoksessa Vuori, Jaana (toim.): Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampereen yliopisto, Tietoarkisto. [https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleisetanalyysitavat/teemoittelu/#:~:text=Teemoittelussa%20aineistosta%20nostetaan%20esiin%20tutkimusteht%C3%A4v%C3%A4n,yhteydess%C3%A4%20katkelmia%20aineistosta%20eli%20sitaatteja]. (5.2.2023)

Leinonen, Rita: Sisällönanalyysi. 12.12.2018. [https://spoken.fi/sisallonanalyysi/]. (28.2.2023)

Suomi.fi, Akustiikka- ja meluntorjuntasanasto. [https://sanastot.suomi.fi/terminology/00f2c06a-7249-4b87-a213-4680f227bccb]. (11.11.2023)

Visit Finland: Visit Finlandin Matkailijatutkimus 2018. 2019. [https://www.visitfinland.fi/48f686/contentassets/242f0f5314604d75b4ed84a5349dc9b3/visit-finland-matkailijatutkimus-2018.pdf] (26.6.2023)

Oikeustapaukset

Asia C-420/11, *Jutta Leth v Itävallan tasavalta – Land Niederösterreich*, EU:C:2013:166
KHO 3595/2015
KHO 2018:73
KHO 2018:104

Muut lähteet

Ympäristövaikutusten arviointiselostukset

Ympäristövaikutusten arviointiselostus: Puhuri Oy, Pyhäjoen Parhalahden tuulipuisto. Pöyry, 2013. (*Parhalahden YVA-selostus* 2013)

Ympäristövaikutusten arviointiselostus: YIT Rakennus Oy, Pyhäjärven Murtomäen tuulivoimapuisto. Sweco, 2014. (*Murtomäen YVA-selostus* 2014)

Ympäristövaikutusten arviointiselostus: OX2 Wind Finland Oy, Rajamäenkylän tuulivoimapuiston ympäristövaikutusten arviointiselostus. Sito, 2015. (*Rajamäenkylän YVA-selostus* 2015)

Ympäristövaikutusten arviointiselostus: OX2, Merkkikallion tuulivoimapuisto. FCG Suunnittelu ja Tekniikka, 2015. (*Merkkikallion YVA-selostus* 2015)

Ympäristövaikutusten arviointiselostus: Siikajoen Karhukankaan tuulivoimahanke, Suomen Hyötytuuli Oy. Ramboll, 2015. (*Karhukankaan YVA-selostus* 2015)

Ympäristövaikutusten arviointiselostus: Utajärven Maaselän ja Hepoharjun tuulivoimahanke, Maaselän Tuulipuisto Oy. Ramboll, 2016. (*Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostus* 2016)

Ympäristövaikutusten arviointiselostus: Niinimäen tuulipuisto Oy, Niinimäen tuulivoimahanke. Pöyry, 2016. (*Niinimäen YVA-selostus* 2016)

Ympäristövaikutusten arviointiselostus: Ylivieskan Urakkanevan tuulivoimapuisto. Infinenergies Finland Oy. FCG Suunnittelu ja Tekniikka, 2017. (*Urakkanevan YVA-selostus* 2017)

Ympäristövaikutusten arviointiselostus: Infinergies Finland Oy, Pajuperänkankaan tuulivoimahanke. Pöyry, 2017. (*Pajuperänkankaan YVA-selostus*, 2017)

Ympäristövaikutusten arviointiselostus: Tuulialfa Oy, Tuulivoimahanke, Vaalan Turkkiselkä. Pöyry, 2019. (*Turkkiselän YVA-selostus* 2019)

Ympäristövaikutusten arviointiselostus: Tuulivoimapuisto Juthskogenin, Maalahti. JWP Juthskog Wind Park. Etha Wind Oy Ab, 2020. (*Juthskogenin YVA-selostus* 2020)

Yhteysviranomaisen lausunnot ympäristövaikutusten arviointiohjelmista

POPELY/5/07.04/2012: Yhteysviranomaisen lausunto Pyhäjoen Parhalahden tuulivoimapuiston ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta: 28.2.2013. (*Yhteysviranomaisen lausunto Parhalahden YVA-ohjelmasta* 2013)

EPOELY/24/07.04/2014: Yhteysviranomaisen lausunto Rajamäenkylän tuulivoimapuiston ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta, 8.7.2014. (*Yhteysviranomaisen lausunto Rajamäenkylän YVA-ohjelmasta* 2014)

EPOELY/1669/2014: Yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion tuulivoimapuiston ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta, 17.9.2014. (*Yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion YVA-ohjelmasta* 2014)

POPELY/35/07.04/2013: Yhteysviranomaisen lausunto Pyhäjärven Murtomäen tuulivoimapuiston ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta: 17.9.2014. (*Yhteysviranomaisen lausunto Murtomäen YVA-ohjelmasta* 2014)

POPELY/143/2015: Yhteysviranomaisen lausunto Siikajoen Karhukankaan tuulivoimapuiston ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta, 22.5.2015. (*Yhteysviranomaisen lausunto Karhukankaan YVA-ohjelmasta* 2015)

POPELY/1343/2015: Yhteysviranomaisen lausunto Utajärven Maaselän ja Hepoharjun tuulivoimahankkeen ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta, 20.8.2015. (*Yhteysviranomaisen lausunto Maaselän ja Hepoharjun YVA-ohjelmasta* 2015)

ESAELY/658/2015: Lausunto Niinimäen tuulivoimahankkeen ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta, 11.9.2015. (*Yhteysviranomaisen lausunto Niinimäen YVA-ohjelmasta* 2015)

POPELY/1631/2016: Yhteysviranomaisen lausunto Ylivieskan Urakkanevan tuulivoimapuiston ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta, 2.12.2016. (*Yhteysviranomaisen lausunto Urakkanevan YVA-ohjelmasta* 2016)

POPELY/2609/2016: Yhteysviranomaisen lausunto Haapajärven Pajuperänkankaan Ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta, 27.2.2017. (*Yhteysviranomaisen lausunto Pajuperänkankaan YVA-ohjelmasta* 2017)

POPELY/1119/2018: Yhteysviranomaisen lausunto Vaalan Turkkiselän tuulivoimahankkeen ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta, 1.8.2018. (*Yhteysviranomaisen lausunto Turkkiselän YVA-ohjelmasta* 2018)

POPELY/738/2019: Yhteysviranomaisen lausunto Tuulivoimapuiston Juthskogen Ympäristövaikutusten arviointiohjelmasta, 23.9.2019. (*Yhteysviranomaisen lausunto Juthskogenin YVA-ohjelmasta* 2019)

Yhteysviranomaisen ympäristövaikutusten arviointiselostuksista antamat perustellut päätelmät

POPELY/5/07.04/2012: Yhteysviranomaisen lausunto Pyhäjoen Parhalahden tuulivoimapuiston ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta: 25.4.2014. *Yhteysviranomaisen lausunto Parhalahden YVA-selostuksesta* 2014)

POPELY/35/07.04/2013: Yhteysviranomaisen lausunto Pyhäjärven Murtomäen tuulivoimapuiston ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta, 20.5.2015. (*Yhteysviranomaisen lausunto Murtomäen YVA-selostuksesta* 2015)

EPOELY/1669/2014: Yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion tuulivoimapuiston ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta, 16.6.2015. (*Yhteysviranomaisen lausunto Merkkikallion YVA-selostuksesta* 2015)

EPOELY/24/07.04/2014: Yhteysviranomaisen lausunto Rajamäenkylän tuulivoimapuiston ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta, 17.7.2015. (*Yhteysviranomaisen lausunto Rajamäenkylän YVA-selostuksesta* 2015*)*

POPELY/143/2015: Yhteysviranomaisen lausunto Siikajoen Karhukankaan tuulivoimapuiston ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta, 11.4.2016. (*yhteysviranomaisen lausunto Karhukankaan YVA-selostuksesta* 2016)

ESAELY/658/2015: Lausunto Niinimäen tuulivoimahankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta, 29.9.2016. (*Yhteysviranomaisen lausunto Niinimäen YVA-selostuksesta* 2016)

POPELY/1343/2015: Yhteysviranomaisen lausunto Utajärven Maaselän ja Hepoharjun tuulivoimahankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta, 1.3.2017. (*Yhteysviranomaisen lausunto Maaselän ja Hepoharjun YVA-selostuksesta* 2017)

POPELY/1631/2016: Yhteysviranomaisen lausunto Ylivieskan Urakkanevan tuulivoimapuiston ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta, 26.10.2017. (*Yhteysviranomaisen lausunto Urakkanevan YVA-selostuksesta* 2017)

POPELY/2609/2016: Yhteysviranomaisen lausunto Haapajärven Pajuperänkankaan tuulivoimahankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta, 30.1.2018. (*Yhteysviranomaisen lausunto Pajuperänkankaan YVA-selostuksesta* 2018)

POPELY/1119/2018: Yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä Vaalan Turkkiselän tuulivoimahankkeen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta, 22.5.2019. (*Yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä Turkkiselän YVA-selostuksesta* 2019)

EPOELY/738/2019: Yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä tuulivoimapuiston Juthskogen ympäristövaikutusten arviointiselostuksesta, 13.5.2020. (*Yhteysviranomaisen perusteltu päätelmä Juthskogenin YVA-selostuksesta* 2020)

Ympäristövaikutusten arviointiselostusten liitteet

Haapajärven Pajuperänkankaan tuulivoimahankkeen asukaskyselyn tulokset, Infinergies Finland Oy, Pöyry, 2017. (*Pajuperänkankaan YVA-selostuksen liite 9*.)

Vaalan Turkkiselän tuulivoimahankkeen asukaskyselyn tulokset, Tuulialfa Oy. Pöyry, 2018. (*Turkkiselän YVA-selostuksen liite 7*.)

LYHENTEET

dB	Desibeli, äänenpainetason mittayksikkö
dB(A)	A-painotettu desibeli
EEA	European Environment Agency (Euroopan ympäristökeskus)
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
ISO	International organization for standardization
L_{Aeq}	Keskiäänitaso
L_{AImax}	Mittausjakson korkein mitattu äänitaso aikapainotuksella I määritettynä.
L_{CE}	C-painotettu äänialtistustaso, jota hyödynnetään melun koostuessa lyhyistä meluilmiöistä ja pitkistä niiden välisistä ajanjaksoista
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
NPS	National Park Service
Ohjearvopäätös	Valtioneuvoston päätös melutason ohjearvoista (993/1992)
Tuulivoimameluasetus	Tuulivoimaloiden ulkomelutason ohjearvoista annettu valtioneuvostonasetus (1107/2015)
WHO	Maailman terveysjärjestö (World Health Organization)
Ympäristömeludirektiivi	Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2002/49/EY, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, ympäristömelun arvioinnista ja hallinnasta. EYVL, N:o L 189, 18.7.2002, s. 12–25.
YSL	Ympäristönsuojelulaki (527/2014)
YVA	Ympäristövaikutusten arviointimenettely
YVAA	Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (277/2017)
YVAL	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017)
YVA-direktiivi	Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, muutettu direktiivillä 2014/52/EU

Eelis Paukku

TURPEEN ERITYISASEMA SUOMALAISESSA ENERGIAPOLITIIKASSA

1 JOHDANTO

Suomi on maailman soistuneimpia maita, ja soita onkin hyödynnetty eri tavoin 1600-luvulta alkaen, voimakkaammin 1800- ja 1900-lukujen vaihteesta alkaen.[1] Turpeella on pitkään ollut vahva poliittinen tuki jo 1970-luvulta asti.[2] Turpeen energiakäyttö aloitettiin nykyisessä muodossa vasta öljykriisissä 1970-luvulla, jolloin Suomessa oli kriisi siitä, mistä saataisiin riittävästi energiaa yhteiskunnan toiminnan jatkamiseksi.[3] Öljykriisi aiheutti sen, että turpeen energiakäytöstä tuli keskeinen kansallinen energiapolitiikan kohde, ja julkisesti aloitettiinkin erilaisia ohjauskeinoja turpeen energiakäytön lisäämiseksi.[4] Turpeen käyttö kasvoikin lähes nollasta nykyiselle tasolleen alle kymmenessä vuodessa.[5] Euroopassa oli ylipäätään 1900-luvun lopulla yleistä tukea jotain kotimaista polttoainetta hyvinkin voimakkaasti erinäisistä alue- ja elinkeinopoliittisista syistä.[6]

Turpeesta on puhuttu teollisuudenalana vasta 1970-luvulta asti, jonka jälkeen turvetta on käytetty mittavissa määrin energiantuotannossa.[7] Huoltovarmuuden ja aluepoliittisten syiden vuoksi polttoturpeen tuotanto- ja käyttöketjua on kehitetty valtion ohjauskeinoilla pitkäjänteisesti tämän jälkeen.[8] Par-

1 *Maa- ja metsätalousministeriön* työmuistio 2011:1. *(Maa- ja metsätalousministeriö 2011)*, s. 10–12.

2 *Ylönen, Merja – Simola, Heikki:* The Finnish peat mining paradox: political support to environmental calamity. Teoksessa Tapio Lindholm – Raimo Heikkilä (toim.): Mires from pole to pole. The Finnish Environment 38/2012. The Finnish Environment Institute 2012, *s. 167–174.*, s. 167.

3 *Tynkkynen, Oras – Hietaniemi, Tuuli – Haanperä, Outi – Hakko, Hanna:* Energiakriisin kynnyksellä – mitä voimme oppia menneestä? Sitra työpaperi 22.03.2022, s. 9.

4 *Maa- ja metsätalousministeriö* 2011, s. 13–14.

5 *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja* 2021:24. Turvetyöryhmän loppuraportti s. 70–71.

6 *Alatalo, Johanna – Honkatukia, Juha – Kero, Petri:* Energiaturpeen käytön taloudellinen merkitys Suomessa. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos 740/2000, s. 25–31.

7 *VTT:* Turpeen tuotanto ja käyttö, yhteenveto selvityksistä. Tiedotteita 2550. Espoo 2010, s. 9–12.

8 Valtioneuvosto: selonteko eduskunnalle, pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia, VNS 6/2008 vp, s. 42–45.

haimmillaan 1970-luvulla turvetuotantoon saattoi saada avustuksia jopa lähes kolmanneksen investoinnin kustannuksista.[9]

Turvetta tuotetaan lähes pelkästään energiaksi, kaikki muu käyttö on erittäin vähäistä energiakäytön määrään nähden.[10] Turvetta käytetään pääasiassa yhdistetyssä sähkön ja lämmön tuotannossa.[11] Turve on korostetun paikallinen polttoaine, koska sitä ei ole taloudellisesti kannattavaa kuljettaa pitkiä matkoja, vaan kannattava kuljetusetäisyys on ollut jonkin verran yli tai alle 100 kilometriä.[12]

Turpeen käyttöketju onkin rakentunut erityisesti Pohjois-, Itä- ja Keski-Suomeen.[13] Näillä alueilla turpeen kilpailuasema energiantuotannossa oli pitkään vakaa.[14] Turpeen rooli paikallisena polttoaineena on myös johtanut siihen, että poliittisessa kannanotoissa eduskuntakeskusteluja myöten on vastustettu keskittäviä energiaratkaisuja, kuten ydinvoimaa, koska se veisi työpaikkoja ”maakuntien” energiantuotannosta.[15] Turve onkin merkittävä polttoaine erityisesti sisämaassa, jossa kivihiili on perinteisesti ollut logistisesti haastavampi polttoaine.[16]

Turpeen ja kivihiilen välinen kilpailu on ollut yksi keskeisiä ajureita turvepolitiikassa. Suomi oli 1900-luvulla poikkeus kivihiilen verotuksessa verottamalla sitä ylipäätään, kun muissa EU-maissa kivihiiltä pääsääntöisesti tuettiin.[17] Myös Ruotsissa turve oli 1990-luvun loppupuolella vapautettu useista energiaveroista.[18] Turve ja kivihiili aiheuttavat suunnilleen saman määrän hiilidioksidipäästöjä energiayksikköä kohden ollen eniten ilmastoa lämmittävien polttoaineiden joukossa.[19]

Turve on Suomessa merkittävä poliittinen kysymys, johon liittyy muitakin kuin energiapoliittisia ulottuvuuksia. Turpeeseen liitetään useita poliittisia intressejä, jotka ovat vaikuttaneet sääntelyn muodostumiseen sellaiseksi, mitä se

---

9 *Alatalo – Honkatukia – Kero* 2000, s. 23–24.

10 *Soimakallio, Sampo – Sankelo, Paula – Kopsakangas-Savolainen, Maria – Sederholm, Camilla – Auvinen, Karoliina – Heinonen, Tero – Johansson, Annika – Judl, Jáchym – Karhinen, Santtu – Lehtoranta, Suvi – Räsänen, Satu – Savolainen, Hannu:* Turpeen rooli ja sen käytöstä luopumisen vaikutukset Suomessa. Sitra 2020. (*Soimakallio ym*. 2001). s. 19–21.

11 *VTT* 2010, s. 12–13.

12 HE 100/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle polttoturpeen ja sillä tuotetun sähkön toimitusvarmuuden turvaamista koskevaksi lainsäädännöksi, s. 9.

13 *Valtioneuvosto* 2008, s. 44–45.

14 *VTT* 2010, s. 12.

15 Eduskunnan pöytäkirja 98/1993 vp, s. 2611.

16 HE 100/2006 vp, s. 9.

17 *Alatalo – Honkatukia – Kero* 2000, s. 45–46.

18 HE 225/1996 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi, s. 6–7.

19 *Soimakallio ym*. 2001, s. 3–4.

on nykyään. Jotta voisimme ymmärtää nykyisen lainsäädännöllisen ja energiapoliittisen tilanteen, on syytä tehdä katsaus historiaan.

Tämän katsauksen tarkoituksena on kuvata, mitkä seikat ovat vaikuttaneet turpeen energiakäytön nykyiseen sääntelyyn. Katsauksessa käytettävä aineisto käsittää lainvalmisteluaineiston turvetta koskevista lainmuutoksista vuosilta 1989–2022. Katsaus jakaantuu siten, että luvussa kaksi käyn läpi turvetta koskevan sääntelyn kehityksen 1990-luvun ajalta. Luvussa kolme käyn läpi sääntelyn vuosilta 2000–2015 ja luvussa neljä käyn läpi sääntelyn vuodesta 2015 eteenpäin. Luku kuusi sisältää johtopäätökset.

2 TURVE PROTEKTIONISMIN LOPUSSA – 1990-LUKU

Ennen 1990-lukua polttoaineverotus perustui valtiontaloudellisille syille, työllisyys- ja aluepolitiikalle, teollisuuden kilpailukyvylle ja jopa tiettyjen polttoaineiden suosimiselle.[20] Tämän jälkeen Suomessa alettiin siirtyä yhä enemmän ympäristöperusteiseen verotukseen. Jo ensimmäisessä hiilidioksidiperusteisessa energiaverossa vuonna 1990 turve lisättiin energiaverotuksen piiriin, tosin sille jätettiin muita veroetuja.[21] Turpeen veroja perusteltiin 1990-luvulla ympäristösyillä.[22] Turpeen saaman verotuen tarkoituksena taas oli turvata sen kilpailuasema kivihiileen nähden.[23] Jo 1980-luvun lopulla energiaverokeskusteluissa kritisoitiin turvetta ympäristölle haitallisena polttoaineena.[24]

Vaikka turve lisättiinkin energiaverotuksen piiriin, turve sai alkutuotantovähennyksen liikevaihtoverosta, energia-avustuksen turvevoimaloille, lainojen korkotukia, kuljetustukea ja turvesoiden käyttöönottotukea.[25] Suomen liityttyä EU:n jäseneksi monien suorien tukien maksaminen muuttui huomattavasti haastavammaksi, ja suorat tuet katosivatkin lähes kokonaan jo vuoteen 2000 mennessä.[26] Voimakkaiden subventioiden vuoksi turpeen verotaso oli 1990-luvun taitteessa joissain tilanteissa negatiivinen.[27] Turpeen saamat verosubventiot

[20] *Alatalo – Honkatukia – Kero* 2000, s. 24–25.
[21] HE 122/1989 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi polttoaineverosta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta, s. 4.
[22] HE 237/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valmisteverotusta koskevaksi lainsäädännöksi, s. 28–29.
[23] HE 283/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain muuttamisesta, s. 38–39.
[24] Eduskunnan pöytäkirja 118/1989 vp, s. 3728.
[25] Eduskunnan pöytäkirja 98/1993 vp, s. 2565; *Alatalo – Honkatukia – Kero* 2000, s. 21–22.
[26] *Alatalo – Honkatukia – Kero* 2000, s. 23–24.
[27] *Alatalo – Honkatukia – Kero* 2000, s. 21–22.

saivat jo tällöin kritiikkiä ympäristösyistä, ja erinäisissä valiokuntatason vastalauseissa esitettiin, että turvetta pitäisi kohdella verotuksessa samalla tavalla kuin fossiilisia polttoaineita sen sijaan, että niitä kohdeltaisiin samalla tavoin kuin uusiutuvia polttoaineita.[28]

Kun liikevaihtoverosta siirryttiin arvonlisäverotukseen vuonna 1993, turve ja muut kotimaiset polttoaineet jätettiin kokonaan arvonlisäverotuksen ulkopuolelle energiapoliittisista syistä.[29] Tällöin arvonlisäverolain (1501/1993) 57 §:ssä oli säännös, jonka mukaan polttoturpeesta ei suoriteta veroa. Ne jouduttiin kuitenkin saattamaan arvonlisäverotuksen piiriin vuonna 1994 Suomen liittyessä EU:n jäseneksi ja pannessa täytäntöön kuudennen arvonlisäverodirektiivin.[30] Arvonlisäveron piiriin päätyminen korvattiin kuitenkin poistamalla turpeen valmisteveroista hiilidioksidiverokomponentti, jolloin turpeen kokonaisverotus ei muuttunut.[31] Turpeen ja kivihiilen verotasot lähtivät eriytymään jo tästä, ja vuoteen 2000 mennessä kivihiilen vero oli yli kolminkertainen turpeen veroon nähden.[32]

Veroedusta huolimatta vuonna 1993 todettiin, että turpeen kilpailukyky ei ole riittävä tuontipolttoaineita vastaan, minkä vuoksi turve jätettiin kokonaan hiilidioksidiverotuksen ulkopuolelle.[33] Eduskunnassa tosin esitettiin jo tällöin väitteitä siitä, että turvetuotannolle annettiin lisää tukea siksi, että kansanedustajat saataisiin suostuteltua lisäydinvoimarakentamisen puolelle.[34] Turvetta esimerkiksi esitettiin ydinvoiman vaihtoehtona muun muassa harvaan asuttujen alueiden työllisyyden vuoksi.[35] Turpeen saamien tukien arvioitiinkin 2000-luvulla olevan kansantaloudelle merkittävästi liian suuria ottaen huomioon vaikutus bruttokansantuotteeseen, työllisyyteen ja kulutukseen.[36]

Kun Suomessa siirryttiin sähköntuotannon polttoaineiden verotuksesta sähkön verotukseen vuonna 1997, nähtiin tarpeellisena tukea huonon kilpailukyvyn pieniä voimaloita, jotka oli rakennettu julkisen tuen turvin.[37] Samassa yhteydessä haluttiin myös tukea yhdistettyä sähkön ja lämmön tuotantoa poistamalla sen energiavero ja verottamalla pelkästään hiilidioksidipäästöjä. Turvetta tuettiin

---

28 Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 90 hallituksen esityksen johdosta valmisteverotusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 237/1994 vp), s. 17.

29 HE 88/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle arvonlisäverolaiksi, s. 75–76.

30 HE 283/1994 vp, s. 38–39.

31 HE 237/1994 vp, s. 31.

32 *Alatalo – Honkatukia – Kero* 2000, s. 26–27.

33 HE 89/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi polttoaineverosta annetun lain muuttamisesta, s. 2.

34 Eduskunnan pöytäkirja 98/1993 vp, s. 2591–2592.

35 Eduskunnan pöytäkirja 98/1993, vp s. 2538–2539.

36 *Alatalo – Honkatukia – Kero* 2000, s. 22–23.

37 HE 225/1996 vp, s. 10–11.

tuontipolttoaineisiin verrattuna niin, että sen verotaso asetettiin 1/6:aan muista vastaavista polttoaineista. Perusteluna tälle mainittiin vain ”turpeen kilpailuasema tuontipolttoaineisiin nähden”.[38]

Turpeen kotimaisuuden merkitys nähtiin niin tärkeänä, että turpeen käytön vähentämiseen tähtäävät politiikkatoimet kuvattiin eduskuntakeskustelussa jopa epäisänmaallisina.[39] Eduskuntapuheenvuoroissa keskusteltiin tällöin voimakkaasti siitä, että muut EU-maat tukivat omaa kotimaista energiantuotantoaan voimakkaasti, minkä vuoksi myös Suomessa tulisi tukea kotimaisten polttoaineiden eli turpeen ja puun tuotantoa.[40] On kuitenkin huomioitava, että kotimaisuuden lisäksi turpeen puolustamiseen oli muitakin syitä, koska voimakasta kritiikkiä esitettiin myös sellaisia toimia kohtaan, joilla parannettiin puun kilpailukykyä turpeeseen nähden.[41]

Muutoksen arvioitiin parantavan turpeen kilpailukykyä lämmöntuotannossa ja teollisuuden voimalaitoksissa tuontipolttoaineisiin verrattuna sekä pysyvän entisellään yhteistuotannossa.[42] Ympäristövaikutusten osalta todettiin, että muutoksia ei juuri olisi, koska ”*päästöjä aiheuttavien polttoaineiden käyttömuutokset ovat eri suuntaisia ja päästöjen kannalta toisiaan kumoavia*”.[43] Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että päästöjä aiheuttavan turpeen kilpailukyky nousisi, mutta uusiutuvaksi ja päästöttömäksi laskettavan puun käytön ennustettiin lisääntyvän.[44] Nämä toimenpiteet johtivat siihen, että turpeen käyttö oli huipussaan vuonna 1996.[45]

Vuonna 1997 ilmastonmuutos nostettiin yhdeksi energiapolitiikan painopisteeksi.[46] Vuonna 1997 annettiin energiapoliittinen selonteko eduskunnalle.[47] Päästöjen vähentämistä jatkettiin samana vuonna tukemalla puun ja maakaasun lisäämistä energiantuotannossa.[48] Samalla nostettiin fossiilisten polttoaineiden,

---

38 HE 225/1996 vp, s. 10–11.

39 Eduskunnan pöytäkirja 155/1997, s. 5248.

40 Eduskunnan pöytäkirja 155/1997, s. 5235.

41 Valtiovarainvaliokunnan mietintö 36/1997 vp - Hallituksen esitys energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta HE 194/1997. s. 6–7.

42 HE 225/1996 vp, s. 14–15.

43 HE 225/1996 vp, s. 14.

44 HE 225/1996 vp, s. 14–15.

45 *Työ- ja elinkeinoministeriö:* EU:n päästökaupan, energiaverotuksen ja energiantuotannon tukien yhteensovittamista valmisteleva työryhmä KTM046:00/2003, s. 28.

46 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2003, s. 13.

47 *Valtioneuvosto*: Valtioneuvoston energiapoliittinen selonteko 5/1997 vp: Suomen energiastrategia.

48 HE 194/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta, s. 2.

mukaan lukien turpeen, verotusta, jotta puun käytön tuesta aiheutuva verotappio kompensoitaisiin valtiontaloudessa.[49]

Hiilidioksidiveroja korotettiin taas vuonna 1998. Tällöin turpeen veronkorotukset sidottiin fossiilisen maakaasun lisäveron korotukseen niin, että turpeen verotaso jäi yhä merkittävästi muiden fossiilisten polttoaineiden verotasoa alemmas, mutta heikkeni verrattuna maakaasuun. Puun kilpailukyky kaikkiin fossiilisiin polttoaineisiin parani tällä veromuutoksella.[50] Myös tämän muutoksen yhteydessä eduskunnassa vastustettiin turpeen veronkorotuksia työllisyyden ja aluepolitiikan vuoksi.[51] Turpeen osalta todettiin, että muiden fossiilisten polttoaineiden verotasoa voisi nostaa vielä enemmän turpeen kilpailuaseman turvaamiseksi.[52]

Yhteenvetona voidaan todeta, että 1900-luvun loppuun asti protektionismi liitettiin vahvasti turpeeseen. Kotimaisten polttoaineiden tukeminen oli yleinen trendi eurooppalaisissa valtioissa, eikä Suomi ollut poikkeus tästä. Suomessa kotimaisia polttoaineita olivat puu ja turve, joiden kilpailukyky tuontikivihiileen haluttiin turvata. Kun hiilidioksidipäästöjen vähentäminen nousi energiapolitiikan tavoitteeksi, korosti tämä puun energiakäytön tärkeyttä. Turpeen asemaa energiapolitiikassa turvattiin tänä aikana lähinnä ylläpitämällä sen kilpailukykyä matalammalla verotuksella kivihiileen verrattuna.

3 YMPÄRISTÖONGELMAT JA PAPERITEOLLISUUS – VUODET 2000–2015

3.1 Taustaa

Tultaessa 2000-luvulle turpeen aluetaloudellinen asema oli muuttunut hyvin merkittäväksi, ja turvetuotanto työllisti noin 2000 henkilöä harvaan asutuilla alueilla.[53] Turpeen poltosta ei saatu juurikaan energiaveroja, vaan kyse oli yhdestä heikoimmista energiaveroja tuottavista polttoaineista.[54] Turvetta tukevaa energiapolitiikkaa voidaan pitää turpeen näkökulmasta onnistuneena, Suomi oli

[49] HE 194/1997 vp, s. 4–5.

[50] HE 55/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta, s. 7–8.

[51] Valtiovarainvaliokunnan mietintö 19/1998 vp - Hallituksen esitys energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta 55/1998 vp, s. 6.

[52] Eduskunnan pöytäkirja 80/1998 vp, s. 3104–3105.

[53] *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2003, s. 12.

[54] *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2003, s. 49.

2010-luvun lopussa maailman suurin turpeen energiankäyttäjä.[55] Turpeen hinta lämmöntuotannossa olikin pitkään vakaa ja huomattavasti monia muita polttoaineita matalampi.[56] Turpeen kilpailukyky polttoaineena lähti laskuun 2000-luvun puolessavälissä päästökaupan vuoksi, koska turpeen laskennallinen päästökerroin on kivihiiltä suurempi.[57] Turvetta on verotukien lisäksi tuettu syöttötariffilla, jolla pyrittiin nostamaan sen käyttö kivihiilen edelle.[58] Päästökaupan vaikutusta turpeen aseman kehitykseen ei osattu ennustaa 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla, vaan turpeen vuotuiseksi energiakäytöksi 2020-luvulla ennustettiin 20-24 TWh,[59] kun todellisuudessa vuonna 2020 käytettiin vain puolet tästä.[60]

Tänä aikakautena korostui puumassan ja turpeen välinen kilpailu sekä erillisten teollisuudenalojen kilpailu. Lastu- ja kuitulevytuotannon, joka työllisti Suomessa noin 550 henkilöä, arveltiin kärsivän välittömästi, jos puun käyttö energiantuotannossa kasvaisi turpeen kustannuksella. Metsäteollisuuden arvioitiin kärsivän jo silloin, jos päästöoikeuden hinta nousisi noin 15–20 € /t tasolle, jos muita polttoaineita ei tuettaisi puun käytön kustannuksella. Samoilla verotasoilla turve olisi alkanut korvautua merkittävästi kivihiilellä.[61]

3.2 Turpeeseen liittyvät politiikkatavoitteet

Myös 2000-luvun alussa kotimaisten polttoaineiden tukeminen jatkui. Puun tukijärjestelmää laajennettiin ja turpeen verotonta käyttöä nostettiin ensimmäisessä energiaverouudistuksessa vuonna 2002.[62] Turpeen veroton käyttö lämmöntuotannossa nostettiin 25 000 MWh vuodessa aiemmasta 15 000 MWh:sta. Tällöin turve ja metsähake olivat kilpailukykyisin polttoaine lämmöntuotannossa, pitkälti verojärjestelmän vuoksi.[63] Tällöin haluttiin jopa parantaa turpeen

55 *Soimakallio ym*. 2001, s. 16–20.
56 *VTT* 2010, s. 16.
57 *Valtioneuvosto* 2008 s. 44–45.
58 HE 100/2006 vp, s. 15.
59 *VTT* 2010, s. 15.
60 *Tilastokeskus* 2022: Energian hankinta ja kulutus, 4. vuosineljännes. Suomen virallinen tilasto, Tilastokeskus [https://www.stat.fi/til/ehk/2020/04/ehk_2020_04_2021-04-16_fi.pdf]. (18.5.2022).
61 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2003, s. 74.
62 HE 130/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain ja nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta, s. 14.
63 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2003, s. 22.

kilpailukykyä metsähakkeeseen verrattuna.[64] Turpeen verotuksen suurin ja yksi pitkäaikaisimmista muutoksista tapahtui kuitenkin vuonna 2005, kun EU:n päästökauppajärjestelmä otettiin käyttöön.[65] Päästökauppa ulottui myös turpeen käyttöön ja päästöoikeuden hinnan noustessa turpeen kilpailukyvyn arvioitiin heikkenevän kaikkiin muihin polttoaineisiin verrattuna.[66] Turpeen käyttö lauhdesähkön tuotantoon käytännössä pysähtyi kokonaan päästökaupan astuttua voimaan.[67]

Päästökaupan arviotiin parantavan niiden laitosten kilpailukykyä, jotka polttivat turvetta ja puuta, mutta kilpailukyvyn arvioitiin parantuvan siten, että turvetta korvattaisiin puulla merkittävissä määrin.[68] Eduskuntakeskusteluissa myös väitettiin, että turpeen asemaa pyrittiin verouudistuksella parantamaan nimenomaan puuhun verrattuna.[69] Päästöoikeuden hinnan noustessa turpeen arvioitiin korvautuvan ensisijaisesti puulla, mikä nähtiin ongelmallisena kotimaisen puuta käyttävän teollisuuden näkökulmasta.[70]

Samassa yhteydessä arvioitiin myös energiaverojen korvaamista päästökaupalla, mutta tämän todettiin johtavan liian haitallisiin seurauksiin turpeen ja maakaasun kannalta.[71] Turpeen asema haluttiin turvata nimenomaan sen alueta-loudellisten vaikutusten vuoksi.[72] Tämä toteutettiin poistamalla turpeen verotus kokonaan.[73]

Turpeen verotuksen keventämisen arvioitiin vaikuttavan positiivisesti turpeen ja puun yhteiskäyttöön, jolloin puun käyttö ei vähenisi.[74] Tällöin alettiin myös argumentoida jonka mukaan turpeen poltto olisi ympäristöystävällistä, koska se mahdollistaisi teknisistä syistä puun polttamisen, koska laitokset toimivat paremmin verrattuna pelkän puun polttamiseen.[75] Turpeen tukemista

---

64 Valtiovarainvaliokunnan mietintö 38/2002 vp - Hallituksen esitys laeiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain ja nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta 130/2002 vp.

65 *Paukku, Eelis*: Päästökauppa ympäristöpolitiikan kiihdyttäjänä ja rajoittajana. Teoksessa Ismo Pölönen (toim.): Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja XIV 2021, s. 117–165, s. 153.

66 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2003, s. 23.

67 *VTT* 2010, s. 22–23.

68 HE 49/2004 vp, s. 34–35.

69 Eduskunnan pöytäkirja 63/2005 vp.

70 HE 37/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta, s. 2.

71 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2003, s. 23.

72 HE 49/2004 vp, s. 35.

73 HE 37/2005 vp, s. 1.

74 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2003, s. 31.

75 Ympäristövaliokunnan lausunto 18/2004 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle päästökauppalaiksi sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta 49/2004 vp.

perusteltiin myös huoltovarmuussyillä.[76] Esitystä vastustettiin ilmastohaittojen lisäksi verotuen kalleudella perusteella ja puunenergian aseman heikkenemisellä Suomessa.[77]

Vuonna 2006 teollisuuden energiaveroja laskettiin merkittävästi päästökaupan vaikutusten pienentämiseksi. Perusteluna tälle käytettiin kilpailukyvyn säilyttämisen lisäksi tarvetta vähentää puun polttamista, jotta metsäteollisuus voisi ylläpitää kilpailukykyään.[78] Vuonna 2007 energiaveroja korotettiin yleisesti, mutta turpeen verotukseen ei tehty muutoksia eikä turpeen verotusta käsitelty esityksen perusteluissa.[79] Samana vuonna turpeelle myönnettiin syöttötariffi huoltovarmuuden turvaamiseksi ja turvetta käyttäville voimaloille annettiin etusija sähköntuotannon ajojärjestyksessä.[80] Tukijärjestelmä toteutettiin määräämällä kantaverkkoyhtiöt maksamaan sähköntuottajalle tariffia, jonka kantaverkkoyhtiö keräsi maksuina kantaverkkoon liittyneeltä sähkön kulutukselta. Järjestelmä vastasi Saksassa käytössä ollutta järjestelmää, jossa verkkoyhtiöt määrättiin tukemaan tuulivoimalla tuotettua sähköä.[81]

Tukitoimen päätarkoituksena oli turvata turvetta käyttävien lauhdevoimaloiden kannattavuus, koska ne olivat sähkömarkkinoiden ajojärjestyksessä viimeisenä heti kivihiilen jälkeen, minkä vuoksi niille kertyi vähän ajotunteja ja niiden raaka-aineen, käytännössä turpeen, tuotanto ei ollut niin kannattavaa.[82] Tukijärjestelmä suunniteltiin niin, että se koski neljää voimalaitosta, eli Oulun, Seinäjoen, Pietarsaaren ja Haapaveden voimalaitoksia.[83] Tämän lisäksi säädettiin oma tukijärjestelmällä, jolla annettiin tukea säädettiin huonojen turpeenostovuosien varalle varmuusvarastojen ylläpitämiseksi.[84] Tämä määräaikainen, vuoteen 2010 asti voimassa ollut tukijärjestelmä maksoi valtiolle vuosina 2007-2009 noin 4,2 miljoonaa euroa. Järjestelmälle suunniteltiin jatkoa vuonna 2010, mutta hanke jäi lausuntovaiheeseen.[85]

---

76 HE 49/2004 vp, s. 35.

77 Valtiovarainkunnan mietintö 12/2005 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta 37/2005 vp.

78 HE 120/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta, s. 5.

79 HE 61/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettujen lakien muuttamisesta sekä laiksi yksityisestä huvialuksesta suoritettavasta polttoainemaksusta, s. 15.

80 HE 100/2006 vp, s. 1.

81 Katso tästä tarkemmin *Paukku, Eelis – Similä, Jukka:* Merituulivoiman käyttöönoton edistäminen. Ympäristöjuridiikka 2/2020, s. 7–35.

82 HE 100/2006 vp, s. 1.

83 *VTT* 2010, s. 22.

84 HE 100/2006 vp, s. 10.

85 *VTT* 2010, s. 22.

Tukijärjestelmän tarve syntyi myös päästökaupasta, koska päästökauppa oli heikentänyt turpeen kilpailukykyä muihin polttoaineisiin verrattuna.[86] Tukijärjestelmän tarkoituksena oli, että turpeella korvattaisiin kivihiilen käyttöä.[87] Tätä perusteltiin ympäristösyillä, koska turpeen käytön väitettiin mahdollistavan suuremman puumäärän ja muun uusiutuvan biomassan polttamisen kattiloissa.[88]

Turpeen vero palautettiin vuonna 2010. Tällöin veron palauttamisen perusteena käytettiin ympäristösyitä.[89] Turpeelle asetettiin sähköverolain verotaulukkoon asteittain nouseva energiavero vuosina 2011–2014. Veroa vastustettiin tällä kertaa huoltovarmuudella ja turpeen käytöllä yhteispoltolla puun kanssa.[90] Puun käytön lisääntyminen nähtiin edelleen uhkana metsäteollisuuden kannalta.[91] Eriävissä mielipiteissä käytettiin perusteluna myös protektionismia ja työllisyysvaikutuksia.[92] Turpeen energiakäytön veron todettiin olevan lähinnä fiskaalinen, koska se poikkesi yleisestä ympäristöverojärjestelmästä.[93] Fiskaalisen tavoitteen todettiin kuitenkin olevan sillä tavoin toissijainen metsäteollisuuden kilpailukyvylle, että jos ainespuuta alkaisi ohjautua polttoon, tulisi veroa harkita uudestaan.[94]

Eriävissä mielipiteissä turpeen veroa kritisoitiin liian lieväksi, ja veroratkaisun väitettiin lisäävän sekä ilmasto- että vesistöongelmia.[95] Useissa lausunnoissa vaadittiinkin, että turvetta tulisi verottaa kuten muita fossiilisia polttoaineita.[96] Ympäristösyyt, metsäteollisuuden tavoitteet ja kivihiilen käytön välttely johtivat kompromissina siihen, että verotaso asetettiin huomattavasti muita

---

86 HE 100/2006 vp, s. 4.

87 Talousvaliokunnan mietintö 23/2006 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle polttoturpeen ja sillä tuotetun sähkön toimitusvarmuuden turvaamista koskevaksi lainsäädännöksi 100/2006 vp.

88 Ympäristövaliokunnan lausunto 35/2006 – Hallituksen esitys eduskunnalle polttoturpeen ja sillä tuotetun sähkön toimitusvarmuuden turvaamista koskevaksi lainsäädännöksi 100/2006 vp.

89 HE 147/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi, s. 22.

90 Eduskunnan pöytäkirja 129/2010 vp.

91 Ympäristövaliokunnan lausunto 18/2010 vp – Hallituksen esitys energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi 147/2010 vp.

92 Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto 20/2010 vp – Hallituksen esitys energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi 147/2010 vp.

93 *YVL* 18/2010 vp.

94 Talousvaliokunnan lausunto 24/2010 vp – Hallituksen esitys energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi 147/2010 vp.

95 *YVL* 18/2010 vp.

96 HE 147/2010 vp, s. 45.

fossiilisia polttoaineita matalammalle tasolle.[97] Hallituksen esityksessä matalampaa verotasoa tosin perusteltiin vain metsäteollisuuden kilpailukyvyllä.[98]

Turpeen verotusta korotettiin uudestaan vuonna 2011, tällöinkin perusteluna käytettiin turpeen haitallisia kasvihuonekaasupäästöjä.[99] Muutoksella pyrittiin korvaamaan turpeen polttoa metsähakkeella.[100] Turpeen verotason nosto haluttiin kuitenkin pitää maltillisena, jotta turve ei korvautuisi hiilellä.[101] Tämän lisäksi korostettiin sen tarkkailemista, ettei veromuutos johtaisi kuitupuun hinnan nousuun tai johtaisi jalostuskelpoisen puun energiakäytön lisääntymiseen.[102] Myös turpeen aluetaloudellista merkitystä korostettiin jälleen kerran.[103]

Turpeen käyttöä perusteltiin eriävissä mielipiteissä jälleen kerran protektionistisesti kotimaisen polttoaineen suosimisella, ja sitä kautta kansantaloudella.[104] Valiokunnissa annettiin lähes identtiset, kansantaloutta perusteluna käyttävät eriävät mielipiteet.[105] Uutena perusteluna eduskuntakeskustelussa esitettiin se, että turpeen tukien lasku tulisi nostamaan kaukolämmön hintaa ja siten siirtämään kustannuksia energian käyttäjille.[106] Nämä muutokset johtivat turpeen käytön putoamiseen neljänneksellä vuoteen 2013 mennessä, kun taas kivihiilen käyttö kasvoi 15 %.[107]

Vuonna 2012 turpeen verotusta ei korotettu yleisten veronkorotusten yhteydessä, kuten ei myöskään sähkön, biokaasun tai kiinteiden biomassojen veroa.[108] Tällöin kivihiilen ja päästöoikeuden hinta olivat laskeneet alaspäin sen verran, että turpeen veroa nähtiin tarkoituksenmukaisena laskea merkittävästi.[109] Ensin suunnitellut veronkorotukset peruttiin, ja myöhemmin vuoden 2014 jälkipuolella

97 Valtiovarainvaliokunnan mietintö 51/2010 vp – Hallituksen esitys energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi 147/2010 vp.

98 HE 147/2010 vp, s. 31.

99 HE 53/2011 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi, s. 6.

100 Talousvaliokunnan lausunto 15/2011 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi 53/2011 vp.

101 HE 53/2011 vp, s. 6.

102 Valtionvarainvaliokunnan mietintö 22/2011 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi 53/2011 vp.

103 HE 53/2011 vp, s. 7.

104 *TAVM* 15/2011 vp.

105 *TAVM* 15/2011 vp ja *VAVM* 22/2011 vp.

106 Eduskunnan pöytäkirja 81/2011 vp.

107 HE 128/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi, s. 13.

108 HE 91/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain liitteen sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain muuttamisesta, s. 3.

109 HE 234/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 128/2014 vp) täydentämisestä, s. 1.

vero päätettiin palauttaa vuoden 2010 tasolle.[110] Perusteluina turpeen aseman suojaamiselle käytettiin taas kerran protektionismia sekä aluetaloudellisia vaikutuksia ja huoltovarmuutta.[111]

Tehtäessä periaatepäätöstä lisäydinvoimasta vuonna 2010, turvetta ei enää esitetty ydinvoiman vaihtoehtona, mutta eduskunnassa esitettiin siitä huolimatta puheenvuoroja turpeen tukemisen puolesta.[112] Turvepolitiikkaa sidottiin kuitenkin 2000-luvun puolessavälissä yhä ydinvoimaan, ja turpeella tuotettua sähköä päätettiin myös tukea siihen asti, että Olkiluoto 3 -ydinvoimalayksikkö olisi alkuperäisen aikataulun mukaan valmistunut, eli vuoteen 2010 asti.[113]

Turpeen ja metsähakkeen kilpailukyky myös käytännössä lukittiin yhteen 2010-luvun alussa. Vuonna 2010 metsähakkeelle luotiin uusi tuotantotuki, joka perustui päästöoikeuden hintaan.[114] Käytännössä tuki mitoitettiin siten, että se kattoi hintaeron kilpailevaan fossiiliseen polttoaineeseen eli käytännössä turpeeseen.[115] Tällöin turve säilyi kilpailukykyisimpänä polttoaineena useimmissa voimalaitoksissa.[116] Kun turpeen veroa nostettiin tämän jälkeen, päätettiin metsähakkeen kilpailukyky lukita suhteessa turpeeseen, mikä toteutettiin niin, että metsähakkeen saama tuki lukittiin päästöoikeuden hintaan ja turpeen veroon.[117]

3.3 Turpeen ympäristövaikutukset

Turpeen ympäristövaikutukset ja erityisesti vesistövaikutukset johtivat 1900-luvun lopussa ja 2000-luvulla sellaiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen, että turpeentuotannon vesistövaikutuksia alettiin rajoittaa yhä enemmän ympäristönsuojelulainsäädännöllä.[118] Jo vuonna 1998 valtioneuvoston periaatepäätöksellä edellytettiin turvetuotannon vesistövaikutusten merkittävää vähentämistä.[119] Sa-

[110] HE 234/2014 vp, s. 1.

[111] Valtiovarainvaliokunnan mietintö 30/2014 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 128/2014 vp) täydentämisestä.

[112] Eduskunnan pöytäkirja 76/2010 vp.

[113] *TAVM* 23/2006 vp.

[114] HE 152/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta, s. 24–25.

[115] HE 107/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta, s. 3.

[116] Talousvaliokunnan mietintö 7/2012 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain muuttamisesta 107/2012 vp.

[117] HE 107/2012 vp, s. 9.

[118] *Ylönen – Simola* 2012, s. 171.

[119] *Ympäristöministeriö1998*, s. 28.

maa ohjelmaa, joka perustui parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan ja turvetuotantoalueiden sijaintiohjaukseen, jatkettiin vuoden 2006 periaatepäätöksellä vuoteen 2015 asti.[120]

Toinen tänä aikana esiin noussut yhteiskunnallinen ongelma oli luontokato, koska osa suoluontotyypeistä muuttui uhanalaisemmaksi.[121] Soiden suojelu oli toki aloitettu jo 1960- ja 1970-luvuilla, mutta lisääntyneen energiakäytön merkitys johti myös suojelutarpeen kasvuun.[122] Tämä ei kuitenkaan näkynyt turpeen energiakäyttöön liittyvässä politiikassa, vaan sen todettiin liittyvän enemmän ympäristölupajärjestelmään ja kaavoitukseen.[123] Vuonna 2012 tehtiin kuitenkin periaatepäätös soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä ja suojelusta.[124] Periaatepäätöksessä huomioitiin sekä vesistöjen suojelu että luontokadon ehkäisy, joiden vuoksi turvetuotantoon käytettäviä soita pyrittiin ohjaamaan yhä tiukemmin. Sääntely ei mahdollistanut turpeen aiheuttaman luontoarvojen heikentymisen ja tuhoutumisen huomioon ottamista turvetuotannon ympäristölupaharkinnassa ennen vuotta 2014, jolloin ympäristösuojelulakia muutettiin.[125] Käytännössä muutos johti kuitenkin siihen, että merkittävälle osalle turvesoita ei voitu enää myöntää ympäristölupaa turvetuotantoon.[126] Tämä nähtiin ongelmana turpeen tulevan energiakäytön kannalta.[127] Valiokuntalausuntojen vuoksi esitystä lievennettiin maa- ja metsätalousvaliokunnan käsittelyssä. Valiokunta korosti turvetuotannon merkitystä aluetaloudelle ja huoltovarmuudelle sekä pelkoa turpeen korvautumisesta kivihiilellä.[128]

Turpeentuotanto johti joissain tapauksissa paikallisiin konflikteihin, jotka saivat poliittisia ja oikeudellisia ulottuvuuksia, ja joita ratkottiin myös

---

120 Valtioneuvosto: Valtioneuvoston periaatepäätös 10/2007. Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015, s. 31–32.

121 *Saarikoski, Heli – Mustajoki, Jyrki – Hjerppe, Turo – Aapala, Kaisu:* Participatory multicriteria decision analysis in valuing peatland ecosystem services — Trade-offs related to peat extraction vs. pristine peatlands in Southern Finland. Ecological Economics 162/2019, s. 17–28.

122 *Maa- ja metsätalousministeriö:* Ehdotus soiden ja turvemaiden kestävän ja vastuullisen käytön ja suojelun kansalliseksi strategiaksi 2011:1, Työryhmämuistio, s. 13–14.

123 *YVM* 35/2006 vp.

124 Valtioneuvosto: Valtioneuvoston periaatepäätös soiden ja turvemaiden kestävästä ja vastuullisesta käytöstä ja suojelusta 30.8.2012.

125 HE 214/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, s. 8.

126 Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/2014 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 214/2013 vp.

127 Talousvaliokunnan lausunto 19/2014 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 214/2013 vp.

128 Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto 18/2014 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelulaiksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 214/2013 vp. (MMVL 18/2014 vp)

hallintoprosessissa.[129] Jopa puolesta turvetuotannon ympäristöluvista valitettiin hallinto-oikeuteen 2010-luvun alussa.[130] Turpeen käytön hyväksyttävyys nähtiin ongelmana, jota ratkottiin myös suoluonnon suojelua koskevilla päätöksillä.[131]

4 MODERNI AIKA – VUODESTA 2015 NYKYPÄIVÄÄN

Päästökaupan on jo pitkään tiedetty vähentävän turpeen energiakäyttöä tulevaisuudessa.[132] Vuonna 2015 alkoi kuitenkin uusi aikakausi, kun turpeen veroa laskettiin merkittävästi, koska päästökauppa heikensi viimein turpeen kilpailukykyä voimakkaasti ja turpeen käyttö oli voimakkaassa laskussa.[133] Turpeen veron laskeminen ei riittänyt sen kilpailukyvyn ylläpitämiseksi, jolloin kivihiilen veroa alettiin korottaa nostamalla hiilidioksidiveroa vuonna 2015.[134] Eriävissä mielipiteissä edellytettiin turpeen erityiskohtelun poistamista sen ilmastovaikutusten vuoksi.[135]

Muiden Fossiilisten polttoaineiden veroa korotettiin uudestaan vuonna 2016.[136] Myös tällöin turpeen verotasoa vastustettiin ympäristöhaittojen perusteella, minkä lisäksi sen saamaa 140 M€ :n verotukea kritisoitiin.[137] Vuonna 2017 muiden lämmityspolttoaineiden veroa korotettiin uudestaan.[138] Tällöinkin esitettiin vastalauseita turpeen verotuesta sekä turpeen ympäristöhaitoista.[139]

---

129 *Albrecht, Eerika – Ratamäki, Outi:* Effective Arguments for Ecosystem Services in Biodiversity Conservation – A Case Study on Finnish Peatland Conservation. Ecosystem Services, 22/2016. s. 41–50.

130 HE 214/2013 vp, s. 58.

131 *Valtioneuvosto* 2012, s. 16.

132 *Valtioneuvosto* 2012, s. 14–15.

133 HE 128/2014 vp, s. 12.

134 HE 34/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi, s. 6.

135 Talousvaliokunnan lausunto 12/2015 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi 34/2015 vp.

136 HE 136/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettujen lakien liitteiden muuttamisesta, s. 13.

137 Valtiovarainvaliokunnan mietintö 20/2016 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettujen lakien liitteiden muuttamisesta 136/2016 vp, s. 7.

138 HE 138/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettujen lakien liitteiden muuttamisesta, s. 9.

139 Valtiovarainvaliokunnan mietintö 18/2017 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta sekä sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annettujen lakien liitteiden muuttamisesta 138/2017 vp.

Turpeen verotusta kritisoitiin siksi, että sen nähtiin korvaavan uusiutuvia polttoaineita.[140] Vastaperusteluna käytettiin sitä, että kivihiilen käyttö lisääntyisi ja metsähakkeen käyttö vähenisi, jos turpeen kilpailuasema heikkenisi.[141]

Turpeen veroa päätettiin korottaa vuonna 2018 fiskaalisista syistä, mutta muutoksen ei arvioitu vaikuttavan turpeen käyttöön negatiivisesti.[142] Turpeen saama verotuki verrattuna muihin fossiilisiin polttoaineisiin kasvoi, muiden fossiilisten polttoaineiden veron noustessa enemmän.[143] Turpeen verotuki saavutti huippunsa vuonna 2019.[144] Turpeen kilpailukyky uusiutuviin polttoaineisiin verrattuna oli heikentynyt merkittävästi päästökaupan vuoksi, jolloin veronkorotus tarkoitti puun kilpailukyvyn paranemista.[145]

Metsähakkeen polton tukijärjestelmä oli kuitenkin sidottu päästöoikeuden hintaan ja turpeen verotasoon siten, että alle 21,5 € /t päästöoikeuden hinnalla metsähakkeen kilpailukyky turpeeseen verrattuna ei parantunut.[146] Metsäteollisuutta suojattiin lisää vuoden 2014 lakimuutoksella, jolla metsähakkeen tuki alennettiin puoleen, sellaisen puun osalta, joka on tuotettu järeän puun hakkuualueelta.[147]

Kivihiilen ja turpeen välinen kilpailu ratkaistiin lopullisesti vuonna 2018, kun kivihiilen energiakäyttö kiellettiin 1.5.2029 alkaen.[148] Tällöin turpeen osuus lämmöntuotannossa oli 16 % ja kivihiilen 28 %.[149] Lakia säädettäessä tiedettiin, että sekä kivihiilen että turpeen polton tulisi loppua, jotta vuoden 2030 ilmastotavoitteisiin päästäisiin.[150] Turpeen polton arvioitiin kuitenkin päättyvän päästökaupan vuoksi ilman lainsäädäntötoimiakin.[151] Tällöin kivihiilen arvioitiin korvautuvan ensisijaisesti biomassalla, mutta toissijaisesti turpeella.[152] Turpeen

140 Eduskunnan pöytäkirja 126/2017 vp.
141 Eduskunnan pöytäkirja 129/2017 vp.
142 HE 191/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi, s. 17.
143 HE 191/2018 vp, s.
144 *Valtiovarainministeriö* 2020, s. 29–30.
145 Valtiovarainvaliokunnan mietintö 22/2018 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi 191/2018 vp, s. 5.
146 HE 191/2018 vp, s. 24.
147 HE 360/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain 5 ja 25 §:n muuttamisesta, s. 6.
148 Laki hiilen energiakäytön kieltämisestä (416/2019).
149 HE 200/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta, s. 8.
150 Ympäristövaliokunnan lausunto 41/2018 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta 200/2018 vp, s. 2.
151 Eduskunnan pöytäkirja 106/2018 vp.
152 HE 200/2018 vp, s. 28.

käytön jatkamista perusteltiin tällä kertaa ainoastaan sen roolilla seospolttoaineena, ei enää aluetaloudellisilla syillä tai työllisyydellä.[153]

Hallituksen vaihtuessa vuonna 2019 hallitusohjelmaan otettiin kirjaus turpeen energiakäytön puolittamisesta. Tällöin arvioitiin, että päästökauppa lopettaisi turpeen energiakäytön jo 2030-luvulla, mutta tätä kehitystä päätettiin nopeuttaa tarvittaessa verotuksella ja muilla toimin siten, että turpeen käyttö puolittuisi vuoteen 2030 mennessä niin, että ainespuuta ei ohjautuisi polttoon.[154] Tavoitteen saavuttamista pidettiin mahdollisena verotuksen keinoin, ja tavoitteen todettiin toteutuvan luultavasti pelkällä päästökaupalla.[155] Turpeen käytöstä luopuminen ei kuitenkaan ollut ongelmatonta. Turvetta tarvitaan teknisistä syistä puukattiloissa, minkä vuoksi turpeesta luopuminen johtaisi laajoihin investointitarpeisiin.[156] Näistä syistä huolimatta valtiovarainministeriön asettama työryhmä päätyi ehdottamaan turpeen veron korottamista ja verotuen asteittaista poistoa.[157]

Turpeen veroa nostettiin vuonna 2020, ja turpeen verolle otettiin käyttöön lattiahintamekanismi, jos päästöoikeuden hinta laskisi liian alas.[158] Käytännössä tällöin kuitenkin tiedettiin, että lattiahintamekanismi jäisi tarpeettomaksi ennakoidulla päästöoikeuden hintakehityksellä.[159] Turpeen verotusta ja päästökaupasta johtuvaa turpeen käytön vähenemistä kritisoitiin kuitenkin voimakkaasti eduskuntakeskusteluissa, ja lisäksi vaadittiin sen estämistä, että turveala ei joutuisi ahdinkoon alasajon vuoksi.[160] Kompromissina turpeen aseman turvaamiseksi samassa esityksessä nostettiin turpeen verottoman käytön rajaa lämmöntuotannossa niin, että kaikki pienet turvetta käyttävät voimalaitokset jäivät verottomuuden piiriin ja siirrettiin 2020-luvulla asteittaisesti veron piiriin.[161]

Hallitusohjelman kirjaus puolittaa turpeen energiakäyttö osoittautui tarpeettomaksi, koska päästökauppa heikensi turpeen kilpailukykyä merkittävästi, kuten oli arvioitu.[162] Jo vuonna 2020 arvioitiin, että turpeen energiakäyttö tippuu kolmasosaan vuosien 2016–2018 tasosta vuoteen 2025 mennessä pääasiassa

---

153 Eduskunnan pöytäkirja 162/2018 vp.

154 *Valtioneuvosto* 2019, s. 36.

155 *Valtiovarainministeriö* 2020, s. 120, 148–149.

156 *Afry Management Consulting Oy:* Selvitys turpeen energiakäytön kehityksestä Suomessa. Raportti työ- ja elinkeinoministeriölle 8/2020, s. 66–69.

157 *Valtiovarainministeriö* 2020, s. 146–147.

158 HE 167/2020 vp, s. 8–9.

159 Eduskunnan pöytäkirja 146/2021 vp.

160 Eduskunnan pöytäkirja 144/2021 vp.

161 HE 144/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain sekä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 11 §:n muuttamisesta, s. 8–9.

162 *Paukku* 2021, s. 149.

päästökaupan vaikutuksesta.[163] Tätä korotusta vastustettiin pääasiassa sillä, että turpeen korvaaminen vuosikymmenen aikana olisi vaikeaa energiajärjestelmän kannalta.[164] Tässä kohtaa alettiin myös puhua tarpeesta tukea turveyrittäjiä ja turvetta käyttäviä voimalaitoksia.[165]

2020-luvulla alettiin puhua oikeudenmukaisesta siirtymästä uutena politiikan lähtökohtana. Vielä energiaveroja korotettaessa vuonna 2020 ei puhuttu oikeudenmukaisesta siirtymästä.[166] Turvetyöryhmän julkaistua mietintönsä vuoden 2021 alussa kävi ilmi, että turpeen käyttö väheni ennakoitua nopeammin.[167] Oikeudenmukaisuuden kannalta ongelmallisina nähtiin muutoksen nopeus, investointien arvon säilyminen, haasteet uusien elinkeinojen löytämisessä ja muutoksen ennakoimattomuus.[168] Nämä otettiinkin painopisteeksi myös tulevissa politiikkatoimissa, ja puoliväliriihessä otettiin käyttöön turvealan luopumispaketti ja uudelleenkoulutusohjelma.[169] Tämän lisäksi otettiin käyttöön romutustuki, joka koski turveteollisuuden koneita ja laitteita, joita ei voi käyttää muussa toiminnassa eivätkä ne myöskään ole muunnettavissa muuhun käyttöön.[170]

5 YHTEENVETO

Turpeen energiakäytön lähihistoriaa leimaa vahvasti useiden ristikkäisten intressien tasapainottelu. Turve sai öljykriisin jälkeen merkittäviä apuja sääntelystä, jonka taustalla oli huoltovarmuuden edistäminen, minkä lisäksi myös protektionistinen näkemys kotimaisten polttoaineiden suosimisesta ohjasi sääntelyä ja valtion budjettia turpeen hyväksi. Kun 1990-luvun alussa herättiin ympäristöasioihin, turve sai siitä huolimatta protektionismin vuoksi erityisaseman, ja sitä pyrittiin suosimaan kivihiileen verrattuna, kun taas muiden uusiutumattomien polttoaineiden käyttöä pyrittiin rajoittamaan tai jopa estämään verotuksellisin keinoin.

Myöhemmin 2000-luvulla tätä suosimista alettiin oikeuttaa myös ympäristösyillä, kun pyrittiin edistämään metsähakkeen eli uusiutuvan polttoaineen käyttöä, jota tuolloin poltettiin lähinnä seospolttoaineena turpeen kanssa

163 *Työ- ja elinkeinoministeriö*: muistio 27.1.2022 liite 1. Valtioneuvoston asetus turvetuotantokoneiden romutustuesta vuosina 2022 ja 2023. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2022), s. 27.

164 Valtiovarainvaliokunnan mietintö 31/2020 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamisesta 167/2020 vp.

165 Eduskunnan pöytäkirja 133/2020 vp.

166 HE 167/2020 vp.

167 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2021a, s. 27.

168 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2021a, s. 41.

169 Valtioneuvosto: Hallituksen linjaukset puoliväli- ja kehysriihessä 29.4.2021, s. 25.

170 *Työ- ja elinkeinoministeriö* 2022, s. 1.

teknistaloudellisista syistä. Tällöin turpeen kanssa kilpailivat erityisesti kivihiili ja metsähake. Kivihiili oli tuontipolttoaine, jonka käyttöä rajattiin protektionistisilla argumenteilla, kuten aluetaloudellisilla syillä ja työllisyyteen liittyvillä syillä. Kivihiiltä vastustettiin myös puhtaalla protektionismilla eli sillä, että kotimaista polttoainetta pitäisi puolustaa sen jonkinlaisen itseisarvoisen kotimaisuuden vuoksi. Turpeen kanssa kilpailevan metsähakkeen käyttöä ei voitu lisätä merkittävästi, ainakaan lainsäätäjän perustelujen mukaan, koska metsäteollisuuden raaka-aineensaanti piti turvata.

Samaan aikaan turpeen energiakäytön lisäksi turpeen nostaminen kohtasi yhä enemmän vastustusta. Turvesoiden ympäristövaikutukset herättivät 2000-luvulla yhä enemmän vastustusta, koska ne aiheuttivat merkittäviä haitallisia ja havaittavia vaikutuksia vesistöille ja suoluonnolle. Tämän vuoksi turvesoiden käyttöön liittyvää ympäristölupasääntelyä tiukennettiin ja turvesoiden käyttöön kohdistettiin yhä enemmän ohjausta. Tämä vähensi turvetuotantoon käytettävien soiden määrää.

Turpeen energiakäyttö olisi tuskin vähentynyt kovin voimakkaasti kansallisilla energiapoliittisilla toimilla. Turpeen verotaso pidettiin edullisena, jotta sen kilpailukyky muihin polttoaineisiin verrattuna voitiin turvata. EU:n päästökauppajärjestelmän käyttöönotto kuitenkin tarkoitti loppua turpeen poltolle. Päästökauppajärjestelmä asetti hiilidioksidipäästöille hinnan, joka nousee päästöoikeuksien määrän vähentyessä. Päästöoikeuden hinta heikensi turpeen kilpailukykyä erityisesti uusiutuviin polttoaineisiin verrattuna, mutta myös fossiilisiin polttoaineisiin verrattuna, koska turve rinnastetaan hiilidioksidipäästöiltään kivihiileen. Turpeen kilpailukykyä pyrittiin suojaamaan päästökauppaympäristössä poistamalla turpeen energiakäytön vero kokonaan. Turpeelle annettiin myös erityinen syöttötariffituki sen aseman parantamiseksi tuontipolttoaineisiin verrattuna. Metsähakkeen energiakäytön tuki myös sidottiin turpeen veroon ja päästöoikeuden hintaan siten, että turpeen ja metsähakkeen välinen kilpailukyky säilyisi samana, ellei päästöoikeuden hinta nousisi merkittävästi.

Päästöoikeuden hinta ei kuitenkaan juuri noussut ennen 2010-luvun loppua. Tämä johti siihen, että turpeen vero palautettiin finanssi- ja ympäristöpoliittisista syistä, ja sitä jopa nostettiin 2010-luvun alussa. Samaan aikaan muiden polttoaineiden veroa kuitenkin nostettiin enemmän, ja turpeen kilpailukyvyn säilyttämiseksi turpeen veroa laskettiin heti kun huomattiin, että turpeen käyttö väheni. Turpeen kanssa kilpaileva kivihiili jopa kiellettiin energiakäytössä, tosin pitkällä siirtymäajalla. Tällöin argumentit olivat enemmän aluetaloudellisia, ja osin jopa ympäristöperusteisia, ainakin siltä osin, kun turpeen käyttöä perusteltiin sillä, että sitä poltetaan yhdessä uusiutuvan metsähakkeen kanssa. Myös protektionistisia argumentteja esitettiin yhä turpeen puolesta ja nähtiin tärkeänä suojata sitä tuontipolttoaineilta.

Päästöoikeuden hinta nousi rajusti 2010-luvun lopulla ja se on noussut yhä 2020-luvun alussa. Tämä on johtanut siihen, että turve on menettänyt kilpailukykynsä energiantuotannossa. Turpeen tukeminen veronalennuksilla ei käytännössä ole enää mahdollista kovinkaan pitkään. Turve-elinkeinolle tämä tarkoittaa huonoja aikoja. Tämän vuoksi 2020-luvulla alettiin puhua oikeudenmukaisesta siirtymästä. Tätä toteutettiin poistamalla osalta turpeen energiakäytöstä vero kokonaan siirtymäajaksi, ja myöntämällä erilaisia tukia turve-elinkeinosta luopumiseen.

Kirjoittajat

Mari Pihalehto
OTM, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, mari.pihalehto@helsinki.fi

Elina Nyholm
OTT, VT, esittelijäneuvos, oikeuskanslerinvirasto, elina.nyholm@gov.fi

Minna Pappila
OTT, erikoistutkija, Suomen ympäristökeskus, minna.pappila@syke.fi

Veera Salokannel
OTM, tutkija Suomen ympäristökeskuksessa ja väitöskirjatutkija Lapin yliopistossa, veera.salokannel@syke.fi; veera.salokannel@ulapland.fi; veera.salokannel@gmail.com

Paula Leskinen
OTM, Suomen ympäristökeskus, paula.leskinen@syke.fi

Terhi Halonen
OTM, VT, DI, väitöskirjatutkija, Lapin yliopisto, tehalone@ulapland.fi

Heikki Salonen
OTM, FM, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos, heikki.salonen@uef.fi

Eelis Paukku
OTT, KTM, DI, KHT, vieraileva tutkija, Lapin yliopisto, eelis.paukku@ulapland.fi; eelis.paukku@kpflaki.com