

I Ympäristöoikeus oikeudenalana

1. Ympäristön käsite

Ympäristön käsite on moniulotteinen. Se voi saada erilaisia vivahteita sen mukaan, puhummeko ympäristöstä yleiskielen, yleisesti eri ympäristötieteiden vai erityisesti ympäristöoikeuden kannalta. Käsite voidaan ymmärtää joko laajasti (ruotsiksi miljö) tai konkreettisissa käyttöyhteyksissä myös verrattain suppeasti (ruotsiksi omgivning). Ympäristön käsitteen merkitys säännöksiä sovellettaessa tai sääntelyn vaikutusten kannalta ei kuitenkaan ole keskeinen. Ympäristöä koskevan oikeudellisen sääntelyn sisältöä ei määrää se, missä säädöksissä ympäristöstä puhutaan, vaan se, millä tavoin sääntely kokonaisuutena määrittää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia.

Ympäristöoikeudessa tarkastelun kohteena on fyysinen ympäristö. Se voidaan jakaa elolliseen (elävä luonto, kasvit, eläimet ja ihmiset) ja elottomaan (kallioperä, maaperä, topografia, ilmasto ja vesi) ympäristöön. Myös kahtiajakoa luontoympäristö – kulttuuriympäristö käytetään. Esimerkiksi luonnonsuojelulain tavoitesäännöksessä puhutaan luonnonympäristöstä rakennetun ympäristön vastakohtana.

Ympäristölainsäädännössä ympäristön käsitettä käytetään monin paikoin, mutta käsitettä ei yleensä pyritä määrittelemään. Määrittely ei tavallisesti olekaan tarpeen, vaan soveltamiskysymykset ratkaistaan muunlaisin perustein.

Ympäristönsuojelulain tavoitteena on muun muassa ehkäistä ympäristön pilaantumista sekä turvata terveellinen ja viihtyisä sekä luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen ympäristö. Lailla säännellään toiminnan vaikutuksia ympäristössä, mutta ympäristöä ei erikseen määritellä. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (YVA-laki) mukaan ympäristövaikutukset voivat kohdistua

4

”a) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen;

b) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin sekä näiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin ja luonnon monimuotoisuuteen;

c) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön;

d) luonnonvarojen hyödyntämiseen; sekä

e) a–d alakohdassa mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin.”

Etenkin ympäristönsuojelun eli ympäristön pilaantumisen torjunnan alalla ympäristö mielletään usein ympäristöelementtien tai -sektorien kautta. Puhumme eritellysti ilmansuojelusta, vesiensuojelusta ja maaperän suojelusta, vaikka sääntely nyttemmin – myös Suomessa – perustuu yhtenäisen ympäristönsuojelulain järjestelmään.

Luonnonsuojelulaissa ei pyritä määrittelemään luontoa, vaan sen 2 §:ssä ja perusteluissa ilmaistaan soveltamisala osin aiempaan sääntelyyn tukeutumalla, osin sulkemalla pois soveltamisalan piiristä esimerkiksi luonnonvarojen käyttö yleisesti.

Perustuslaissa (PL 20.1 §) luonto, ympäristö ja kulttuuriperintö esiintyvät rinnakkain: vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Vastuu kohdistuu elolliseen luontoon (eläimet ja kasvit), elottomaan luontoympäristöön (vesistöt, ilmakehä, maa- ja kallioperä) ja ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön (rakennukset, rakennelmat ja maisemat). PL 20.2 §:ssä sitä vastoin puhutaan terveellisestä ympäristöstä ja mahdollisuudesta vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Momentti on kirjoitettu ihmiskeskeisestä näkökulmasta.

Lainsäädännön soveltamisen kannalta ympäristön käsite ei useinkaan ole ratkaiseva. Esimerkiksi luontoympäristön ja ihmisen luoman kulttuuriympäristön raja on suhteellinen ja käytännössä yleensä merkityksetön. Vaikkapa ympäristönsuojelu kohdistuu sekä luontoympäristöön (vesiluonnon suojeleminen happamoitumiselta) että kulttuuriympäristöön (kulttuurimuistomerkkien suojelu ilman pilaantumisen vaikutuksilta).

Toisinaan lainsäädännössä käytetään ympäristön käsitettä konkreettisesti merkityksessä. Tällöin ympäristön käsitteellinen rajaaminen voi olla lain soveltamisen kannalta tarpeen. Samoin ympäristöoikeudellisen sääntelyn ulkopuolelle jäävät esimerkiksi työturvallisuutta ja sisäilman laatua koskeva sääntely. Osa esimerkiksi melua ja hengitysilman laatua koskevas-

5

ta sääntelystä rajautuu tällä perusteella tiettyjen ympäristölakien soveltamisen ulkopuolelle.

2. Ympäristöoikeuden kehitysvaiheita

Ympäristöön vaikuttavaa toimintaa on säännelty pitkään. Jo roomalaisessa oikeudessa rajoitettiin kiinteistöltä toiselle ulottuvia häiriövaikutuksia (immissioita). Ruotsi-Suomen keskiaikaisissa maakuntalaeissa oli säännöksiä vesien käytöstä. Aina 1700–1800-luvulta lähtien Suomessa on lisäksi ollut säännöksiä rakentamisesta ja terveydenhoidosta. Viime vuosisadan alkupuolella maahamme säädettiin lisäksi naapuruussuhdelaki ja luonnonsuojelulaki.

Niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin katsoen ympäristöoikeuden juuret ovat naapuruusoikeudessa sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta ylläpitävässä politiasääntelyssä. Oikeudenalan lähtökohdat ovat siis yhtäältä yksityisoikeudelliset, toisaalta julkisoikeudelliset. Taustalla on ollut maa- ja vesioikeus.

Maa- ja vesioikeus on perinteisesti painottunut maa- ja vesialueiden hyödyntämismuotojen sääntelyyn omistajan näkökulmasta, osin kyllä suojeluhakuisiakin tulkintoja mahdollistaen. Ympäristöajattelun orastamista ilmensi ympäristöllisten harkintaperusteiden sisällyttäminen tai korostaminen perinteisessä maankäyttölainsäädännössä (esim. rakennus- ja vesilainsäädännössä). Maa- ja vesioikeuden piiriin kuuluva lainsäädäntö on ollut tapana ryhmitellä säännösystemaattisesti kiinteistönmuodostamisoikeuteen, kaavoitus- ja rakentamisoikeuteen, vesioikeuteen sekä niin sanottuun varsinaiseen ympäristöoikeuteen, joka on pitänyt sisällään muun muassa luonnonsuojelun ja ympäristön pilaamisen torjunnan lohkot.

Ympäristöoikeudesta nykyaikaisessa merkityksessä on alettu puhua vasta toisen maailmansodan jälkeisten laajojen yhteiskunnallis-ympäristöllisten muutosten seurauksena. Teollisuus- ja energiantuotanto sekä liikenne ovat 1950-luvulta lähtien huomattavasti lisääntyneet ja maapallon

väkiluku on kasvanut ennennäkemättömästi. Vaikka ihminen on aina vaikuttanut ympäristöönsä, muutosvauhti on aiemmasta poikkeava.

Ympäristön tilan muutoksiin liittyy myös varsinaisen ympäristön suojelemiseksi annetun lainsäädännön synty. Osaksi voidaan puhua jo itseisarvoisesta ympäristösääntelystä. Suomessa annettiin 1960–1980-luvuilla runsaasti ympäristöllistä lainsäädäntöä. Osaksi kysymys oli vanhan lainsäädännön uudistamisesta (vesilaki 1961, terveydenhoitolaki 1965), osaksi uusien ongelmien synnyttämästä sääntelyn tarpeesta (jätehuoltolaki 1978,

6

maa-aineslaki 1981, ilmansuojelulaki 1982, meluntorjuntalaki 1987, kemikaalilaki 1989, päästökauppalaki 2004).

Hajanaista ja sektorikohtaista lainsäädäntöä alettiin koota 1990-luvulla. Samaan ajanjaksoon liittyy EU-jäsenyydestä aiheutunut paine harmonisoida kotimaista lainsäädäntöä EU-oikeuden vaatimukset täyttäväksi. Kokoavaa sääntelyä edustavat muiden ohella ympäristölupamenettelylaki (1991) ja YVA-laki (1994), mutta samoja piirteitä on ympäristövahinkolaissa (1994) ja ympäristörikossäännöksissä (rikoslain 48 luku, 1995). EU-oikeudellisten vaatimusten takia muutettiin muun muassa vesilakia (1993) ja ilmansuojelulakia (1995) sekä säädettiin geeniteknikkalaki (1995). Jätelaki (1994) ja terveydensuojelulaki (1994) kumosivat vastaavat aiemmat lait.

Viimeisimmässä kehitysvaiheessa 2000-luvun vaihteessa suuret lainsäädäntökokonaisuudet on uudistettu. Ensin saatettiin voimaan uudet luonnonsuojelu- ja metsälait (vuoden 1997 alusta), sitten maankäyttö- ja rakennuslaki (vuoden 2000 alusta) ja viimeksi ympäristönsuojelulaki (1.3.2000), joka korvasi sektorimallille perustuneen ympäristölupamenettelylain yhtenäisellä pilaamisen torjunnan järjestelmällä.

3. Ympäristöoikeuden tehtävä ja ominaispiirteet

3.1. Ympäristöoikeuden asema

Ympäristöpolitiikka yhteiskuntapolitiikan lohkona tarkoittaa julkisen vallan pyrkimyksiä määritellä ympäristön tilaa koskevia tavoitteita ja keinoja. Tilatavoitteisiin vaikuttavat ympäristöllisten tarpeiden rinnalla muutkin näkökohdat, kuten energia-, liikenne-, työllisyys- ja talouspolitiikka. Tilatavoitteet pyritään saavuttamaan muun ohella oikeudellisen sääntelyn keinoin.

Ympäristöoikeudellinen normisto sisältää instrumentalistisesta näkökulmasta katsottuna *ympäristöpolitiikan oikeudellisen toteuttamisvälineistön*. Ympäristöoikeus oikeudenalana koostuu niistä normistoista, joilla ohjataan ympäristön tilaan vaikuttavia toimenpiteitä eli säännellään ihmisen suhdetta ympäristöönsä. *Ympäristöoikeus on ympäristönkäytön ja ympäristön suojelemisen oikeudenala*. Ympäristöoikeuden sektorilla käsitys oikeudesta lainsäätäjän vapaan tahdon tuotteena on hyvin ongelmallinen. Luonnonlait asettavat äärirajat inhimilliselle lainlaadinnalle. Oikeudenala vaikuttaa keskeisesti myös tulevien sukupolvien elinoloihin.

Ympäristön käsitteen laaja-alaisuuden vuoksi miltei kaikella inhimillisellä toiminnalla ja sitä koskevalla sääntelyllä on ympäristövaikutuksia.

Niinpä esimerkiksi säädösvalmistelussa on esitettävä ehdotuksen ympäristövaikutukset, ja ympäristösääntelyä on muutoinkin pyrittävä vahventamaan läpäisy- eli integrintiperiaatteen avulla.

3.2. *Ympäristöoikeus ja ihmisen luontosuhde*

Perinteisesti oikeusjärjestys sääntelee *nykyihmisten välisiä suhteita* – ei esimerkiksi ihmisten ja esineiden tai ihmisen ja luonnon välisiä suhteita. Esimerkiksi ajatus eläinten juridisista oikeuksista on tyrmätty viittaamalla siihen, että oikeudet ja velvollisuudet ovat toistensa vastinpareja. Kukaan ei puhu eläinten velvollisuuksista, sillä vain ihminen on oikeuksien ja velvollisuuksien subjekti. Ihmisillä on velvollisuus kohdella eläimiä hyvin, mutta eläimellä ei velvollisuuden objektina ole tämän perusteella juridista oikeutta saada hyvää kohtelua.

Perinteinen malli oikeudesta vain henkilösuhteina tai hallinto-oikeudellisina oikeussuhteina on ympäristöoikeuden kannalta riittämätön. Ympäristö, luonto ja luonnon oliot on ymmärrettävä *erityiseksi oikeudelliseksi kategoriaksi*, mikä edellyttää uuden käsitteistön kehittämistä tai tämän uuden oikeudellisen näkökulman sijoittamista vanhaan käsitteistöön. Ympäristöoikeuden normein säännellään ihmisen luontosuhdetta. Nykyaikaisesta ympäristösääntelystä jää tavoittamatta jotain olennaista, jos oikeussuhdekategorioissa pitäydytään vain henkilösuhteissa ja hallinto-oikeudellisissa oikeussuhteissa.

Kysymys *luonnon itseisarvosta* ei oikeudelliselta kannalta ole sivuutettavissa biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (Rion sopimus, 1992) voimaan saattamisen jälkeen. Sopimuksen johdannon alussa sopimuspuolet ilmaisevat tietoisuutensa biologisen monimuotoisuuden itseisarvosta (intrinsic value) sekä monimuotoisuuden ja sen osien ekologisista, perinnöllisistä, yhteiskunnallisista, taloudellisista, tieteellisistä, opetuksellisista, sivistyksellisistä, virkistyksellisistä ja esteettisistä arvoista. Ympäristöoikeuden sääntely suojaa muitakin kuin ihmisen välitöntä oikeus- tai etupiiriä koskettavia arvoja.

Ihmiskunta on maailmanlaajuisesti sitoutunut *kestävän kehityksen* tavoitteeseen. Nykyihmisten perustarpeiden tyydyttäminen ei saa estää tulevia sukupolvia tekemästä samoin. Pitkäkestoiset vaikutukset ekosysteemin toimintaan eivät saa riittävää huomiota, jos esimerkiksi tietyn maankäyttötoimenpiteen sallittavuutta arvioidaan vain maanomistajan, hänen naapureidensa sekä mahdollisten yleisiä tai yhteisiä etuja edustavien ympäristö-

viranomaisten ja ympäristöjärjestöjen konfliktisuhteena. Oikeusjärjestykseen on lisättävä tulevien sukupolvien oikeuksia turvaava elementti.

Ympäristöoikeus ei voi luopua niistä lähtökohdista, jotka tekevät tieteenalasta oikeudellisen, mutta luonnonosien asettaminen ihmisen rinnalle oikeussuhteen osapuoleksi on katsottu mahdolliseksi. Ympäristö ei perinteisen oikeusajattelun valossa voi olla oikeussubjektina eikä käyttää omasta puolestaan puhevaltaa, mutta luonnonosa voidaan määrätä itseisarvoisesti otettavaksi menettelyssä huomioon taikka sitten oikeuttaa viranomaisen tai järjestö käyttämään ympäristön puolesta puhevaltaa.

Ympäristöoikeudellinen ajattelu on selvästi *arvosuuntautunutta*. Luontoon liittyvien eettisten arvojen korostaminen saa samantyyppisiä piirteitä kuin kansainvälinen ihmisoikeusajattelu; nämä

yhtyvätkin puhuttaessa ihmisoikeudesta hyvään ympäristöön. Ympäristöllisten periaatteiden vahva asema oikeudenalaa jäsentävinä linjaviitoina ja joustavien normien tulkinnan suuntaviivoina korostavat arvojen asemaa.

3.3. Ominaispiirteet

Ympäristöoikeus on *tavoitteellista*. Oikeudenalan lähtökohtana on ympäristön suojeleminen. Tavoitteellisuus ei kuitenkaan viittaa yksipuolisesti ympäristöetuja suosivien tulkintojen tavoitteluun. Ympäristöoikeuden tehtävänä on suhteuttaa laissa edellytetyt suojelutavoitteet pyrkimykseen käyttää luonnonvaroja taikka muuttaa tai kuormittaa ympäristöä erilaisin hankkein. Käyttö- ja suojelupyrkimysten ristiriitojen ratkaisemista palveleva ympäristöoikeus on tästä näkökulmasta konfliktioikeutta.

Ympäristöoikeus on *ongelmakeskeistä*: se on syntynyt tarpeesta vastata oikeudellisen sääntelyn keinoin ympäristöongelmiin. Ongelmakeskeisyyden vuoksi ympäristöoikeutta ei voida systematisoida vain tiettyjen lakien soveltamisalan avulla. Ympäristöllisesti tärkeitä säännöksiä voi sisältyä myös sellaiseen lainsäädäntöön, jota ei ainakaan ahtaasti ottaen luokitella ympäristöoikeudelliseksi (vaikkapa ajoneuvojen päästöihin liittyvää varustusta tai polttoaineverotusta koskeva sääntely). Mitään tarvetta ei olekaan pyrkiä määrittelemään ympäristöoikeutta tyhjentävästi. Oikeudenalalla on kiinteä ydin, mutta sen rajat eivät ole tarkat.

Ympäristöoikeus sisältää aineksia useista oikeudenaloista. Nykyisellään ympäristöoikeus sijoittuu voittopuolisesti julkisoikeuden puolelle. Läheisiä liityntöjä hallinto-oikeuteen ilmentävät varsinkin erilaiset lupa- ja muut ennakkovalvontajärjestelmät hallintomenettelyihin liittyvine kysymyksi-

9

neen. Valtiosääntöoikeuden ja ympäristöoikeuden rajapinnalle sijoittuvat ympäristöön liittyvät perusoikeuskysymyksenasettelut. Kansainvälinen ympäristöoikeus puolestaan on sekä osa kansainvälistä oikeutta että osa ympäristöoikeutta; sama koskee vastaavasti ympäristörikosoikeutta. Yksityisoikeuden alalla lähimmät liittynät koskevat esineoikeuden staattisen suojan kysymyksiä sekä muita kiinteistöllisiin oikeussuhteisiin liittyviä kysymyksiä, kuten rasitteita, pakkotoimia ja kiinteistöjen luovutusrajoituksia. Ympäristövahinkojen korvaamisjärjestelmät kuuluvat sekä ympäristöoikeuden että vahingonkorvausoikeuden piiriin.

Yksi ympäristöoikeuden omaleimaisimmista piirteistä on alan *monitieteinen perusta*. Ympäristöoikeudella on läheiset kytkennät muihin ympäristötieteisiin. Ympäristöoikeuden normit ovat tyypillisesti joustavia: niissä käytetään tulkinnallisesti avoimia käsitteitä, kuten haitta kaavoitukselle, erityinen syy, merkittävä ympäristön pilaantuminen, kohtuuton rasitus tai luonnonarvojen merkittävä heikentyminen. Tällaisen normin soveltaminen päätöksentekotilanteessa edellyttää myös muun kuin oikeudellisen tiedon hankintaa ja sen merkityksen analyysia sekä arvottamista ja punnintaa muita päätösharkinnassa esiin tulevia näkökohtia vasten.

Esimerkiksi ympäristölupa-asiassa on arvioitava tietyn laitoksen ilmapäästöjen vaikutuksia ympäröivän alueen asukkaiden terveyteen sekä kohdealueen kasvillisuuteen ja eläimistöön. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota teknis-taloudellisiin mahdollisuuksiin rajoittaa kyseistä päästöä. Tällöin joudutaan turvautumaan ainakin lääketieteelliseen, biologiseen ja tekniseen asiantuntemukseen. Joskus harkintaa on pyritty helpottamaan antamalla yleisiä raja- tai ohjearvoja eri epäpuhtauksien päästöille tai pitoisuuksille ympäristössä. Samoin ympäristöasioita ratkaisevat viranomaiset ja tuomioistuimet turvautuvat tyypillisesti asiantuntijaviranomaisten lausuntoihin. Ohje tai lausunto ei oikeudellisesti sido asian ratkaisijaa, mutta käytännössä niillä on merkittävä vaikutus asian

ratkaisemiseen. Ei-juridinen asiantuntemus voi niin ikään olla edustettuna viranomaisen tai tuomioistuimen kokoonpanossa.

Ympäristölainsäädännön soveltamisessa ei myöskään pidä sivuuttaa päätöksiin liittyvää yhteiskunnallisen ja eettisen hyväksyttävyyden näkökulmaa. Ympäristölainsäädännön tulkintaa eivät suuntaa vain eksaktit luonnontieteet tai kovat tekniset ja taloudelliset tieteet, vaan yhteydet yhteiskuntatieteelliseen ympäristöntutkimukseen ovat läheiset.

10

4. Ympäristöoikeuden osa-alueet ja systematiikka

Ympäristöoikeuden piiriin kuuluva lainsäädäntö on monin osin samaa kuin maa- ja vesioikeuden. Ympäristöoikeuden näkökulma oikeuteen on ympäristölähtöinen, kun taas maa- ja vesioikeudessa painotus on lähinnä ollut maa- ja vesialueiden käytön järjestämisessä. *Ympäristöoikeus* ilmentää pikemminkin *normistojen vaikutuksia, tehtäviä tai näkökulmia*: kaikki ympäristön tilaan vaikuttavaa toimintaa ja käyttäytymistä olennaisesti ohjaava sääntely on luettavissa ympäristöoikeuden alaan. Ympäristöoikeutta ei ole niinkään tapana jaotella säädyssystematiikan mukaisesti vaan toiminnallisesti. *Toiminnallinen jako* osoittaa myös selkeästi, että ympäristöoikeuden normistoilla yhtäältä säännellään ympäristön käyttöä, toisaalta edistetään ympäristön suojelua. Miltei poikkeuksetta molemmat näkökulmat ovat esillä samaakin normistoa sovellettaessa.

Ympäristöoikeuteen luetaan *ympäristönkäytön suunnittelua* koskeva sääntely, jota meillä edustaa lähinnä maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva alueidenkäytön suunnittelu eli kaavoitus. Myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyllä (YVA) pyritään vaikuttamaan ympäristöä muuttavien hankkeiden suunnitteluun.

Myös *kiinteistöllinen sääntely* kuuluu suureksi osaksi ympäristöoikeuteen. Kiinteistömuodostaminen on usein olennainen osa erilaisten ympäristönkäyttöhankkeiden toteuttamista. Eräät kiinteistömuodostukselliset normistot ovat ympäristöllisesti keskeisiä (esim. osittamisrajoitusten ja kaavoituksen yhteys sekä rasitteita ja pakkotoimia koskeva sääntely).

Luonnon-, maiseman- ja kulttuurinsuojelun lohkolle kuuluu erityisesti perinteinen luonnonsuojelu eli luonnonsuojelualueiden perustaminen ja lajiensuojelu, mutta myös laaja-alaisempi luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, samoin kuin rakennussuojelu ja muinaismuistojen suojelu.

Luonnonvarojen hyödyntämistä koskeva sääntely liittyy läheisesti luonnon- ja maisemansuojeluun. Luonnonvarojen hyödyntämistä säännellään esimerkiksi metsälaissa, maa-aineslainsäädännössä ja kaivoslaissa. Myös metsästys- ja kalastuslainsäädäntö luetaan tähän ryhmään.

Luonnonvarojen hyödyntämisestä voidaan erottaa *ympäristönkäytön tai ympäristön muuttamisen sääntely*, johon luetaan kuuluvaksi ennen muuta erilaisten rakentamishankkeiden (talonrakentaminen, vesitaloudelliset hankkeet, tiehankkeet) toteuttamista koskeva lainsäädäntö.

11

Ympäristön pilaamisen torjuntaa – ilmansuojelua, vesiensuojelua, maaperän suojelua, meluntorjuntaa, jätteistä aiheutuvien haittojen sääntelyä, kemikaalisääntelyä – koskevaa lohkoa on tapana nimittää *ympäristönsuojeluksi*. Tämän sektorin keskeinen laki on ympäristönsuojelulaki.

Myös ilmastonuojelu voidaan sijoittaa ympäristön pilaamisen torjunnan lohkoon.

Näkökulmana tai painotuksena voidaan mainita biodiversiteettioikeus, jossa tutkitaan biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestäväan käyttöön liittyviä oikeudellisia mekanismeja. Biodiversiteettioikeus ei ole vain luonnonsuojeluoikeutta, vaan sen piiriin kuuluvat läpäisevästi luonnonvarojen hyödyntämistä koskevat säännöt samoin kuin ympäristön pilaantumisen torjunta sekä kaavoitus ja rakentaminen niiltä osin kuin säännöksillä on merkitystä monimuotoisuuden suojelun tai kestäväan käytön kannalta. Teemaan liittyvät myös geenivarojen omistamiseen ja patentointiin liittyvät kansainvälisoikeudelliset, esineoikeudelliset ja immateriaalioikeudelliset kysymyksenasettelut.

5. Käsitteet

5.1. Käsitteiden merkityksestä

Ympäristöoikeudella on läheiset yhteydet moniin muihin oikeudenaloihin ja moniin muihin ympäristötutkimuksen aloihin. Ympäristöoikeus ei menettämättä luonnettaan oikeustutkimuksena tai oikeudenalana voi metodisilta lähtökohdiltaan ratkaisevasti poiketa muista oikeustieteen lohkoista. Näin ollen merkittävä osa yleisistä oikeudellisista käsitteistä on käytössä myös ympäristöoikeudessa (esim. oikeussuhde, omistusoikeus ja oikeussuoja). Toisaalta ympäristöoikeudella on oma, erittäin laaja normipohja, joka sisältää lukuisia kunkin lain soveltamiseen liittyviä käsitelmäryhmiä.

Osa ympäristöoikeudellisesta käsitelmäryhmästä ulottaa merkityksensä koko oikeudenalalle (ja huomattavasti sen ulkopuolelle). Keskeiseen yleiseen käsitelmäryhmään kuuluvat asianosaisen ja omistusoikeuden käsitteen ohella esimerkiksi kiinteistön ja (hallinto)luvan käsitteet. Samoin vaikkapa oikeus- ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan tai hallintopakon käsitteet vastaavat hallinto-oikeudellista, ankaran vastuun käsite vahingonkorvausoikeudellista ja (ympäristö)rikoksen käsite rikosoikeudellista määrittästä.

12

5.2. Yleinen oikeudellinen käsitelmäryhmä

Asianosaisen käsite on prosessioikeudellinen. Siviiliprosessissa asianosaisia ovat ne, joiden nimissä prosessia käydään. Hallinto-oikeudessa asianosaiseksi on tapana määrittellä se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Ympäristöoikeuden piiriin kuuluu lukuisia erilaisia päätöksentekotilanteita, joissa asianosaisuus määräytyy eri tavoin. Asianosaispiiri voi olla verrattain suppearajainen esimerkiksi kiinteistötoimituksissa. Sen sijaan laajavaikutuksisen hankkeen ympäristölupa- tai vesilupa-asiassa valittamaan oikeutettujen asianosaisten piiri määräytyy merkityksellisten ympäristövaikutusten kautta ja saattaa näin ollen ulottua kilometrienkin etäisyydelle hankkeen sijoituspaikasta. Valitusoikeus viimeksi mainituissa tilanteissa kuuluu myös useille viranomaistahoille, joiden tehtävänä on käyttää yleisen edun asianosaisuuspuhevaltaa asiassa, sekä erinäisille ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelua taikka asuinympäristön viihtyisyyttä edistäville rekisteröidyille yhteisöille. Asianosaisiksi näitä yhteisöjä ei kuitenkaan nimitetä.

Esineoikeudessa *omistusoikeutta* on vanhastaan luonnehdittu periaatteessa täydelliseksi, yksinomaiseksi oikeudeksi esineeseen. Tällöin omistusoikeuden käsite on ymmärrettävä abstraktina oikeusjärjestyksen rakenne-elementtinä. Analyttis-funktionaalisesti omistusoikeutta on kuvattu

omistajan oikeutusten ja velvollisuuksien (oikeusaseman) yhteisnimitykseksi. On erotettava toisistaan abstrakti omistusoikeuden käsite ja kulloinkin voimassa olevien normien määrittämä omistamisen konkreettinen sisältö. Esineoikeudellisesta määräyksestä ei voida johtaa omistajalle lähtökohtaisesti rajoittamatonta käyttövapautta.

Omistusoikeuden käsitteen asema ympäristöoikeudessa poikkeaa esimerkiksi esineoikeudellisesta tai valtiosääntöoikeudellisesta tarkastelukulmasta. Analyyttistä perinnettä seuraavassa esineoikeudessa omistajanvaihdokseen ja dynaamiseen suojaan liittyvät kysymyksenasettelut ovat hallinneet keskustelua. Ympäristöoikeudessa omistajan aseman analyysi on keskittynyt staattisen suojan kysymyksiin. Omistusoikeuden merkitys on tällöin usein taustalla: omistajan asema antaa yhtäältä toiminnanharjoittajalle alueen käyttövallan ja toisaalta haitankärsijä-omistajalle vaateen esimerkiksi haittojen rajoittamiseen tai korvauksiin. Toimenpiteen sallittavuuden määrittämistä ei juuri edistä omistusoikeuden käsitteen analyysi, vaan käyttövapautta ja staattisen suojan sisältöä koskevien normien analyysi.

13

Tietenkin juuri näiden normien analyysin tuloksena määrittyy (kummankin) omistajan omistusoikeuden konkreettinen sisältö.

Kiinteistö on esineoikeudessa perinteisesti määritelty rajoilla varustetuksi maanpinnan osaksi, joka on merkitty yksikkönä kiinteistörekisteriin. Kiinteistöjä ovat itsenäiset maanomistuksen yksiköt, jotka merkitään rekisteriin kiinteistöinä. Näitä ovat kiinteistörekisterilain mukaan tilat, tontit, yleiset alueet, valtion metsämaat, suojelualueet, lunastusyksiköt, yleisiin tarpeisiin erotetut alueet, erilliset vesijätöt ja yleiset vesialueet. Muita maa- ja vesialueita kuin kiinteistöjä ovat muun muassa yhteiset alueet.

Kiinteällä omaisuudella puolestaan tarkoitetaan lunastuslain mukaan omistus- ja siihen verrattavaa oikeutta kiinteistöön taikka muuhun maa- ja vesialueeseen sekä näihin kuuluvaan rakennukseen tai rakennelmaan. Kiinteään omaisuuteen luetaan myös kiinteistön määräosan ja määrälän omistusoikeus sekä eräät omistusoikeuteen rinnastettavat niin sanotut vakaat hallintaoikeudet.

Usein kiinteistön käsitettä käytetään ympäristöoikeudessa väljemmin. Esimerkiksi naapurusoikeudessa, ympäristönsuojeluoikeudessa, vesioikeudessa ja ympäristövahinko-oikeudessa viitataan monesti kiinteistöön alueellisena käyttöyksikkönä, ei rekisteriyksikkönä. Käyttöyksikkönä kiinteistö voi olla mikä hyvänsä maa- tai vesialue, jonka käyttäminen synnyttää ympäristövaikutuksia.

Hallintoluvan käsite liittyy läheisesti ennakko- ja jälkivalvonnan käsitteisiin.

Ennakovalvontapäätös on tulevaisuuden varalle normeja asettava ratkaisu, kun taas jälkivalvonta kohdistuu käynnissä olevaan toimintaan ja sen ympäristövaikutuksiin. Ympäristöllisiä ennakovalvontamenettelyjä ovat lähinnä hallintolupamenettelyt. Viranomaisen arvioi lupahakemuksen perusteella etukäteen, ennen toiminnan käynnistämistä tai sen muutoksen toteuttamista, täyttääkö toimenpide asetetut vaatimukset.

Hallintolupa on perinteisesti määritelty viranomaisen yksittäistapauksessa tekemäksi poikkeukseksi yleisestä kiellosta. Viranomaisen sallii jotakin, mikä ilman lupaa on kielletty. Ympäristöllisten lupien tehtävät huomioon ottaen kysymys on pikemminkin siitä, että tietyt toimenpiteet ja toiminnat on ennakovalvonnan mahdollistamiseksi säädetty luvanvaraisiksi. Luvalla ei tavallisesti luoda hakijalle uusia, ”poikkeuksellisia” oikeuksia, vaan saatetaan toimenpiteen lainmukaisuus viranomaisen ennakkollisen valvonnan alaiseksi. Lupapäätöksellä asetetaan tapauskohtaisesti

toiminnan edellytykset ja rajat. Vasta luvassa täsmennetään yleisten normien vaatimukset yksilöityä hanketta koskeviksi luvan myöntämisedellytyksiä ja lu-

14

pamääräysten asettamista punnittaessa. Luparatkaisu sisältää enemmän kuin oikeuden olemassaolon toteamisen, vaikka hakijalla olisikin vaade saada tuo lupa.

Ympäristölliset luvat on tehtäviensä perusteella ryhmitelty viiteen luokkaan:

1) *Valvonalliset luvat* mahdollistavat luvanvaraiseksi määriteltyjen toimintojen valvonnan niihin liittyvien mahdollisten epäkohtien vuoksi. Näiden lupien tehtävänä on perinteisten poliisilupien tapaan varmistaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyminen.

2) *Ohjaaville luville* on tyypillistä sääntelyn tavoitteellisuus. Tavoitteena ei ole ensi sijassa norminmukaisuuden valvonta, vaan yhteiskuntasuhteiden hallinnollinen ohjaus yhteiskunnan edun toteuttamiseksi.

3) *Suojaavilla luvilla* pyritään turvaamaan yhteiskunnallisia arvoja ja muita yleisiä intressejä kuin järjestystä ja turvallisuutta (mm. puhdas ympäristö ja kansalaisten terveys). Toisin kuin valvonalliset luvat suojaavat luvat puuttuvat tuotantoprosessiin velvoittamalla prosessin toimintaperiaatteille ainakin osaksi vieraiden päämäärien ja tavoitteiden huomioon ottamiseen.

4) *Oikeuksia perustavat ja muotoavat luvat* ovat kaksivaikutuksisia julkis- ja yksityisoikeudellisine piirteineen. Lupapäätöksen oikeusvaikutukset saattavat ulottua kolmansienkin asemaan ja oikeuksiin.

5) Yleisin *muunlaisten lupien* tehtävä on joustavuuden toteuttaminen liittämättä lupajärjestelmään laajempia tavoitteita tai arviointeja.

Ympäristölliset luvat luokitellaan yleisesti suojaaviin lupiin, mutta esimerkiksi vesioikeudellisten lupien kolmansien oikeuksia muotoavat vaikutukset ilmentävät jaottelun suhteellisuutta. Samoin esimerkiksi lunastuslupa on tyypillinen oikeuksia perustava ja muotoava lupa. Rakennusluvalla taas on selviä valvonallisen luvan piirteitä.

Lupa on ennakkovalvontakeino, jolla varmistutaan toiminnan normienmukaisuudesta, estetään korjaamattomien vaurioiden syntyminen sekä mahdollistetaan vaikutusten arviointi ja kansalaisten kuuleminen. Lupaharkinta perustuu yleensä oikeusharkintaan, mutta luparatkaisu ei ole tyypillinen lainsoveltamispäätös. Se on tulevaisuuteen suuntautuva ja sitä muokkaava tavoitteellinen ratkaisu, jossa lain joustavat käsitteet ja alemmanasteinen norminanto muodotetaan yksilöidyiksi, toimintakohtaisiksi velvoitteiksi. Lupamenettelyä voidaan nimittää osallistumiskehikoksi, jossa ratkaistaan luvan hakijan suhde julkiseen valtaan sekä naapureiden ja muiden tahojen etuihin.

15

Lupa sisältää tarkoin säännellyn menettelyn tuloksena syntyneen toiminnanharjoittajaa suojaavan oletettaman luvanmukaisen toiminnan lainmukaisuudesta. Luvan tuottama suoja sulkee pois hallintopakon käyttämisen ja rangaistusvastuun, mutta ei korvausvastuuta. Luvan tuottama suoja ei ole ikuinen, vaan esimerkiksi olosuhteiden muuttuessa lupaa voidaan tarkistaa tai lupa voidaan alun alkaen myöntää määräaikaisena.

Yleisen ja yksityisen edun käsitteet ovat keskeisiä ympäristöoikeuden eri sektoreilla. Ympäristölakeihin perustuvat päätökset koskettavat lukuisia erityyppisiä ja erisuuntaisia intressejä. Ympäristöoikeus pyrkii tarjoamaan oikeudellisesti perusteltuja ratkaisuja erilaisten käyttö- ja suojeluintressien välisiin ristiriitatilanteisiin. Ympäristöoikeuden kannalta merkityksellinen intressipiiri on muihin oikeudenaloihin verrattuna laaja. Tulevien sukupolvien asemaan ja luonnon itseisarvoiseen suojaan liittyvät näkökohdat ovat läsnä ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa ja päätöksenteossa.

Edun käsite on yleiskielessäkin monimerkityksinen. Se voi tarkoittaa muun muassa oikeutta johonkin, hyötyä, haitan vastakohtaa, omaa parasta tai intressiä. Oikeudellisissa käyttöyhteyksissä etu-käsite vastaa yleensä intressiä, joka puolestaan viittaa tietyn ryhmän tai yksilön kannalta hyödylliseen tai tärkeään näkökohtaan.

Yksityinen etu voi olla esimerkiksi taloudellinen taikka alueiden käyttöön, asuinympäristön viihtyisyyteen tai yksilölliseen terveyteen liittyvä intressi. Yleisiä etuja puolestaan ovat erilaiset yhteiskunnallisesti merkittävät toiminnot sekä arvot, päämäärät ja tavoitteet. Yleisiä etuja voi liittyä sekä haitallisten ympäristömuutosten toteuttamiseen (käyttöintressit) että niiden torjumiseen (suojeluintressit). Yleisiä käyttöintressejä kohdistuu esimerkiksi liikenteeseen, energiahuoltoon, teolliseen toimintaan, maanpuolustukseen ja työllisyyspolitiikkaan. Yleisten suojeluintressien kohteina voivat olla muiden ohella yleinen terveydentila, viihtyisyys, turvallisuus sekä luonto-, kulttuuri- ja maisema-arvot. Yleisen edun käsite voi viitata sekä yhteiskunnan kokonaisuuteen että pluralistisen käsityksen mukaisesti useihin, keskenään rinnakkaisiin ja kilpaileviinkin intresseihin.

5.3. *Ympäristöoikeuden käsitteitä*

Yksittäisten ympäristölakien tarpeisiin on määritelty satoja käsitteitä. Mainittakoon esimerkkeinä kemikaalilainsäädännön laajat määritelmät ja jätelain määritelmäluettelo, johon sisältyvät muiden ohella käsitteet jäte ja ongelmajäte. Tässä tarkastellaan esimerkinomaisesti eräitä ympäristön- ja

16

luonnonsuojelun keskeisiä käsitteitä. Kunkin ympäristöoikeuden sektorin ja eri lakien keskeisiä käsitteitä tarkastellaan jäljempänä asianomaisissa yhteyksissä.

Ympäristöoikeuden piirissä käytetään runsaasti käsitteistöä, jonka alkuperä ei ole oikeudellinen vaan esimerkiksi tekninen tai luonnontieteellinen. Usein nämä käsitteet ovat peräisin kansainvälisistä sopimuksista tai EU:n lainsäädännöstä. Esimerkkinä voidaan mainita *parhaan käyttökelpoisen tekniikan* (Best Available Technology, BAT) käsite. Kansallisessa lainsäädännössä ei ole määritelty *kriittisen kuormituksen* käsitettä. Käsite on lähtöisin kansainvälisistä ympäristönsuojelusopimuksista; käytännössä se vaikuttaa taustalla esimerkiksi pilaantumisen raja- tai ohjearvoja määritettäessä. Kriittinen kuormitus on määritelty korkeimmaksi epäpuhtauspitoisuudeksi tai -laskeumaksi, joka ei nykytietämyksen mukaan johda haitallisiin muutoksiin ekosysteemin olennaisissa ominaisuuksissa.

Immission käsite on peräisin roomalaisesta naapurusoikeudesta. Immissio on alun alkaen tarkoittanut toiselle kiinteistölle ”sisään lähetettyä”, mahdollisesti haitallista vaikutusta. Käsite ei sinänsä esiinny lakiteksteissä, mutta oikeuskirjallisuudessa se on vakiintunut. Immissio syntyy tyypillisesti hienojakoisten, luonnonvoimien kuljettamien esineiden tai kappaleiden taikka fysikaalisten vaikutusten ylittäessä kiinteistörajan. Olennaisina seikkoina on pidetty vaikutusten leviämistä ja aistittavuutta, leviävien kappaleiden pienehköä kokoa ja vaikutusten aiheuttamien vahinkojen laatua. Myös häiriön tietynasteinen pysyvyys on kuulunut käsitteen tunnusmerkistöön

(esim. kertaluonteiseen räjäytystyöhön ei immissionormistoa ole sovellettu). Immissioksi nimitetään aineen tai energian siirtymisestä kiinteistöltä toiselle aiheutuvaa vaikutusta, kuten hajusta, melusta tai tärinästä aiheutuvaa häiriötä.

Pilaantumisen käsite on eri laeissa, EU-direktiiveissä ja kansainvälisissä sopimuksissa saatettu määritellä hieman eri painotuksin, mutta määritelmistä voidaan yleistää yhteiset rakenneosat. Käsite sisältää tyypillisesti kolme vaihetta: päästön, muutoksen ympäristön tilassa ja muutoksesta aiheutuvan haitallisen seurauksen yleisille tai yksityisille eduille. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa ympäristön pilaantuminen määritellään sellaiseksi ihmisen toiminnasta johtuvaksi aineen, energian, melun, tärinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämiseksi tai jättämiseksi ympäristöön, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa

”a) terveyshaittaa;

b) haittaa luonnolle ja sen toiminnoille;

17

c) luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista;

d) ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä;

e) ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä;

f) vahinkoa tai haittaa omaisuudelle tai sen käytölle; tai

g) muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus.”

Päästöä koskeva rajausta jättää pilaantumisen käsitteen ulkopuolelle erilaisten ympäristöä muuttavien hankkeiden vaikutukset, kuten maiseman rumentumisen. Muutos ympäristön tilassa voi olla joko aistein havaittavissa (esim. nokeentuminen tai melu) tai välittömien aistihavaintojen ulkopuolella (esim. säteily tai happamoitumista synnyttävä rikin tai typen oksidien pitoisuuden lisääntyminen). Pilaantumis seuraukset on pyritty luettelemaan tyhjentävästi. Tarkoituksena on kattaa kaikki yleisille tai yksityisille eduille aiheutuvat haitalliset seuraukset. Haitallisen seurauksen sallittavuus arvioidaan erikseen: väljä pilaantumisen käsite sisällyttää kyseisen seurauksen lainsäädännön soveltamisen piiriin, mutta pilaamisen määritelmä ei sisällä pilaamiskieltoa.

Ympäristönsuojelun alemmanasteinen norminanto sisältää numeroin ilmaistuja vaatimuksia tai tavoitteita, jotka perustuvat usein EU:n direktiiveihin. Nämä lukuarvot voivat liittyä joko päästöihin tai ympäristön laatuun taikka polttoaineiden koostumukseen. Ne voivat olla sitovia tai ohjeellisia. Sitovat vaatimukset ilmaistaan *raja-arvoin*, ohjeelliset *ohjearvoin*. Päästöraja-arvot ja -ohjearvot sisältävät *päästöjä* koskevia vaatimuksia. Ympäristön *laatua* kuvataan ja normitetaan ympäristön laatustandardein. Laaturaja-arvot ovat oikeudellisesti sitovia, ja raja-arvon ylittyminen voi johtaa esimerkiksi lupien epäämiseen, voimassa olevien lupien tarkistamiseen ja välittömiin hallinnollisiin toimenpiteisiin (esim. autoilun rajoittaminen). Ohjearvoja, jotka ilmentävät haitallista tasoa väestölle tai luonnolle, käytetään perustana suunnittelussa ja mitoitettaessa laitoksen sallittuja päästöjä. Tavoitearvot ovat pitkän aikavälin tavoitteita, joiden saavuttaminen estää esimerkiksi kriittisen kuormituksen tason ylittymisen. Kynnysarvojen ylittyminen synnyttää viranomaisille välittömiä toimintavelvoitteita (esim. väestölle tiedottaminen alailmakehän otsonipitoisuuden ylittäessä tietyn kynnyksen).

Ympäristöoikeudessa käytetään usein *toiminnanharjoittaja*-käsitettä. Toiminnanharjoittaja on luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka harjoittaa pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa tai joka tosiasiallisesti määrää toiminnasta. Käsitteen täsmällisellä määrittelyllä on merkitystä

18

velvoitteiden ja vastuiden kohdentamisen kannalta. Käsite liitetään tyypillisesti ympäristöä pilaavaan toimintaan, mutta yleisemminkin toiminnanharjoittajaksi voidaan nimittää erilaisia ympäristöön vaikuttavia toimintoja tai ympäristönkäyttötoimenpiteitä suorittavaa.

Biologisen monimuotoisuuden (biodiversiteetin) käsite on Rion sopimuksen myötä saanut keskeisen aseman luonnon suojelemisen käsitteistössä. Käsitteen vaikutus ulottuu luonnonsuojelun normistojen ulkopuolelle: esimerkiksi ympäristönsuojelulain tavoitteisiin kuuluu luonnontaloudellisesti monimuotoisen ympäristön turvaaminen. Biologinen monimuotoisuus tarkoittaa ”kaikkiin, kuten manner-, meri- tai muuhun vesiperäiseen ekosysteemiin tai ekologiseen kokonaisuuteen kuuluvien elävien eliöiden vaihtelevuutta; tähän lasketaan myös lajin sisäinen ja lajien välinen sekä ekosysteemien monimuotoisuus”. Monimuotoisuudella tarkoitetaan siis elävän luonnon vaihtelevuutta eri tasoilla. Geneettisellä tasolla kysymys on perintöaineksen vaihtelusta, lajistollisella tasolla lajirunsaudesta ja ekosysteemien tasolla elinympäristöjen monimuotoisuudesta. Luonnon monimuotoisuuden käsite eroaa biologisesta monimuotoisuudesta siinä, että esimerkiksi kotieläinten geneettinen muuntelu ei kuulu käsitteen alaan. Sitä vastoin biologisen monimuotoisuuden käsite sisältää ekosysteemin käsitteen kautta myös elottomat luonnon osat, kuten geomorfologisten muotojen monimuotoisuuden.

Luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun direktiivin eli luontodirektiivin keskeinen tavoite on varmistaa direktiivin liitteessä I mainittujen luontotyyppien ja liitteessä II mainittujen lajien *suotuisa suojelun taso*. Luonnonsuojelulaissa suotuisan suojelutason käsite on määritelty direktiiviä lyhyemmin ja maamme oloihin sopeutettuna. Luonnonsuojelulain määritelmät antavat tiivistetyn kuvan suotuisan suojelutason käsitteen sisällöstä:

”Luontotyyppin suojelutaso on suotuisa, kun sen luontainen levinneisyys ja kokonaisala riittävät turvaamaan luontotyyppin säilymisen ja sen ekosysteemin rakenteen ja toimivuuden pitkällä aikavälillä sekä luontotyyppille luonteenomaisten eliölaajien suojelutaso on suotuisa”.

”Eliölaajin suojelutaso on suotuisa, kun laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissään”.

19

6. Oikeusperiaatteet ja ympäristöoikeus

6.1. Periaatteiden määrittelystä ja merkityksestä

Oikeusnormit on tapana jakaa *sääntöihin* ja *periaatteisiin* (sisältää sekä politiikat että periaatteet suppeassa merkityksessä). Säännöille on tyypillistä joko-tai -luonne. Periaatteet sitä vastoin elävät sääntöjen ja toistensa rinnalla. Periaate on luonteeltaan optimointikäsky, ideaali, eikä ankarasti seurattava, suoraan tiettyyn ratkaisuun johtava normi. Säännöistä poiketen periaatteilla sanotaan olevan painavuusluottavuus. Eri suuntiin osoittavia periaatteita voidaan punnita toisiaan vasten esimerkiksi joustavaa normia tulkittaessa. Periaatteet eroavat säännöistä yleisyysasteeltaan, arvoisällöltään ja syntyvaltaan. Periaatteet jaetaan usein arvo- ja tavoiteperiaatteisiin. Arvoperiaatteilla tarkoitetaan jostakin arvosta, kuten oikeudenmukaisuudesta, johdettua periaateita.

Tavoiteperiaatteet viittaavat toimintalinjoihin, joilla pyritään edistämään jotakin asetettua päämäärää.

Oikeusperiaatteilla voi olla laintulkinnallinen ratkaisutehtävä, minkä lisäksi niillä on merkitystä systematisoitaessa oikeudenalan normeja sekä ratkottaessa normikonflikteja, täytettäessä lain aukkoja ja annettaessa sisältöä tulkinnallisesti avoimille säännöksille. Tällöin periaatteiden tehtävänä on myös arvojen (ja tavoitteiden) välittäminen ratkaisutoimintaan. Joustavan normin tulkinnassa periaate voi toimia ennakoitavuutta lisäävänä suuntaviivana tai apusääntönä (esim. aikaprioriteettiperiaate arvioitaessa häiriön kohtuuttomuutta ympäristövahinkolain mukaan).

Ympäristöalalla esiintyy alkujaan oikeudellisten periaatteiden ohella ympäristöllisiä ohjausperiaatteita, jotka ilmentävät ympäristöpoliittisia tavoitteita (esim. parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate). Ohjausperiaatteet voivat vaikuttaa sekä lainsäädännön kehittämiseen että joustavia oikeusnormeja soveltavaan ratkaisutoimintaan. Usein on vaikea määritellä, milloin ohjausperiaate on saavuttanut sellaisen hyväksyttävyyssasteen, että sitä sopii nimittää oikeudelliseksi periaatteeksi. Jos lainsäädäntöä muokataan ohjausperiaatteen suuntaisesti tai sille annetaan lainkäytössä tulkintaa suuntaavaa merkitystä, ohjausperiaate on kiteytynyt oikeusperiaatteeksi.

6.2. Menettelylliset periaatteet

Perustuslaissa edellytetään tuomioistuimissa ja viranomaisissa noudatettavan tiettyjä menettelyllisiä periaatteita, jotka toimivat *oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon* takeina. Näihin takeisiin kuuluvat ennen

20

muuta käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta. Myös monilla *yleisillä hallinto-oikeudellisilla periaatteilla* on merkitystä ympäristöllisessä päätöksenteossa. Hallinnollisessa ratkaisutoiminnassa, kuten erilaisia lupa- ja jälkivalvonta-asioita ratkaistaessa, on otettava huomioon hallinnon johtavat periaatteet. Hallintolain 6 §:ssä viitataan hallinnon oikeusperiaatteina yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, tarkoitussidonnaisuus-, suhteellisuus- ja luottamuksensuojaperiaatteisiin.

Yhdenvertaisuusperiaate kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan erinäisten henkilöön liittyvien syiden perusteella. Viranomaistoiminnassa yhdenvertaisuusperiaate asettaa ratkaisukäytännön johdonmukaisuuden vaatimuksen. *Objektiviteettiperiaate* kieltää asiaankuulumattomien motiivien käytön harkinnassa (esim. sukulaisten suosiminen). *Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen* mukaisesti ratkaisussa ei saa kiinnittää huomiota sovellettavalle lainsäädännölle vieraisiin tarkoitukseen, esimerkiksi poikkeuslupa-asiansa hankkeen vaikutuksiin kunnan kilpailuaseman kannalta. *Suhteellisuusperiaate* edellyttää tavoitteiden ja keinojen oikeasuhtaisuutta, ja sille on pyritty antamaan myös aineellista sisältöä vertaamalla säännöksen tavoitteita päätöksen vaikutuksiin asianosaisen kannalta. *Luottamuksensuojaperiaate* on esimerkiksi EU-oikeudessa noussut esille. Periaatteen keskeisenä sisältönä on oikeutettujen, perusteltujen odotusten suojaaminen. Ympäristöoikeuden alalla tärkeimmät esimerkit liittyvät ympäristöllisten lupien tuottamaan oikeusasemaan. Mittavia taloudellisia investointeja tuotantolaitokseensa tehneelle toiminnanharjoittajalle pitää antaa jonkinasteinen suoja toimintaan kohdistuvaa viranomaisten jälkikäteistä puuttumista vastaan.

Prosessioikeudellista alkuperää olevaa *virallisperiaatetta* sovelletaan ympäristöoikeudellisessa ratkaisutoiminnassa. *Muodollinen virallisperiaate* tarkoittaa sitä, ettei asian ratkaisija ole velvollinen (eikä oikeutettu) tyytymään asianosaisten toimittamaan aineistoon. Asiassa ei tyydytä

prosessuaaliseen näyttöön, vaan tavoitellaan aineellista totuutta. Viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Asianosaisen on tarvittaessa esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista, mutta muiden selvitysten hankkiminen kuuluu viranomaiselle. Esimerkiksi ympäristöllisiä lupa-asioita koskevassa erityislainsäädännössä säädetään tarkoin, mitä selvitystä hakijan on esitettävä hakemuksessaan.

Virallisperiaate koskee rajatusti myös hallintolainkäyttöä. Valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi. Sen tulee

21

tarvittaessa pyytää lisäselvityksiä asianosaisilta tai asian ratkaisseelta viranomaiselta. Valitusviranomaisen on viran puolesta hankittava selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Lainkäytössä muutoksenhakutuomioistuin on toki jossain määrin sidottu muutoksenhakijan muutosvaatimukseen; tämä korostuu kunnallisvalitusasioissa.

Aineellinen virallisperiaate tarkoittaa sitä, että asiaa ratkaistaessa asianosaisten tahdonilmaisu ei ole ratkaiseva. Oikeussuojaa annetaan pyytämättäkin. Ympäristöasioissa on tyypillisesti valvottavana lukuisia yleisiä ympäristöetuja, joiden oikeussuojasta kukaan ei ole toimivaltainen määräämään. Samoin esimerkiksi lähistön asukkaiden terveydentilaa yleisenä intressinä suojataan ympäristölupa-asiaissa, vaikka kukaan vaikutusten kohdealueelta ei käyttäisi puhevaltaa lupa-asiaissa.

Vesioikeudelliseen virallisperiaatteeseen liittyy saumattomasti *samanaikaisuusperiaate*. Korvaukset pakkotoimesta tai vahinkotoimesta määrätään viran puolesta (vaikkei korvausta olisi vaadittukaan) ja samanaikaisesti kuin lupa menetykset synnyttävään toimenpiteeseen annetaan.

6.3. Yleiset ympäristöperiaatteet

► *Kestävän kehityksen periaate* tuli julkisuuteen ns. Brundtlandin komission raportissa (1987), jossa pyrittiin toisiinsa kietoutuneiden ympäristö- ja kehitysongelmien ratkaisemiseen siten, ettei taloudellisen kasvun mahdollisuutta hylätty, vaan päinvastoin koetettiin kasvun suuntaa muuttamalla saavuttaa eräänlainen maailmanlaajuinen tasapainotila. Kestävä kehitys tarkoittaa ihmiskunnan nykyisten perustarpeiden tyydyttämistä viemättä tulevilta sukupolvilta vastaavaa mahdollisuutta. Tavoitteena on edistää elämänlaatua ylittämättä ekosysteemien kantokykyä. Kysymys on tulevien sukupolvien perusoikeudesta. Näin ollen kestävä kehitys on pohjimmiltaan ihmiskeskeinen, ei sinänsä luonnon itseisarvolle tai luontokeskeiselle ajattelutavalle rakentuva periaate.

Kokonaisvaltainen kestävä kehityksen käsite on tapana jakaa neljään elementtiin: ekologiseen, taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen kestävyys. Kestävän kehityksen ohjelma edellyttää lukuisten eritasoisten, sitä täsmentävien osatavoitteiden asettamista ja saavuttamista. Yksi osatavoitteista voisi olla vaikkapa biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen. Kestävän kehityksen keinoina on mainittu muiden ohella ekosysteemien kriittisen kuormituksen tason määrittäminen, parhaan käyttökelpoi-

22

sen tekniikan käyttäminen ympäristöpäästöjen ehkäisemiseksi, ympäristövaikutusten arviointi sekä tuotteiden elinkaariajattelu (ympäristövaikutukset otetaan huomioon raaka-aineen hankinnasta

tuotteen hylkäämiseen asti; ns. kehdestä hautaan -periaate).

Kestävän kehityksen tavoite on eräiltä osin kirjattu kotimaiseen lainsäädäntöönkin. Ympäristöministeriön toiminta-ajatuksena on edistää kestävä kehitystä. Maankäyttö- ja rakennuslain yleisenä tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä. Jätelain tehtävänä on tukea kestävä kehitystä muun muassa edistämällä luonnonvarojen järkevää käyttöä sekä ehkäisemällä jätteistä aiheutuvia ympäristö- ja terveyshaittoja. Maa-aineslain tavoitteena on ainesten otto ympäristön kestävä kehitystä tukevalla tavalla. Ympäristönsuojelulain yhtenä tavoitteena on torjua ilmastonmuutosta ja tukea muuten kestävä kehitystä.

Kestävän kehityksen päämäärään liittyy läheisesti myös *läpäisyperiaate*. Ympäristönsuojelun vaatimukset on EU:n perustamissopimuksen mukaan sisällytettävä yhteisön eri politiikkojen ja toimintalohkojen määrittelyyn ja täytäntöönpanoon, erityisesti kestävä kehityksen edistämiseksi. Kestävä kehitys on koko oikeusjärjestystä koskeva ylimmänasteinen arvopäämäärä. Sen tavoittelemisen ei ole mielekästä vain ympäristölainsäädännön keinoin, vaan päämäärän tulee vaikuttaa kaikkeen yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon.

Aiheuttamisperiaate on kansainvälisesti yleisesti hyväksytty ympäristöpolitiikan ja ympäristönsuojelulainsäädännön lähtökohta. Myös Suomen ympäristönsuojelulaki tunnustaa aiheuttamisperiaatteen: ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittaja vastaa vaikutuksien ennaltaehkäisystä ja ympäristöhaittojen poistamisesta tai rajoittamisesta mahdollisimman vähäisiksi.

Aiheuttamisperiaate määrittää, missä laajuudessa pilaaja on vastuussa toimintansa ympäristövaikutuksista. Periaate sisältää ajatuksen kaikkien ulkoisten kustannusten sisällyttämisestä tuotteen hintaan, jolloin hintamekanismi suosisi ympäristöä vähän kuormittavia tuotteita, koska ne olisivat halvimpia. Aiheuttamisperiaate pyrkii kilpailuneutraaliteettiin kieltämällä pilaavien toimintojen valtiollisen tukemisen, mitä esimerkiksi avustukset puhdistuslaitteinvestointeihin tai puhdistuslaitteita koskevien vaatimusten esittämättä jättäminen merkitsisivät.

23

Aiheuttamisperiaatteen mukaan pilaaja maksaa aiheuttamansa pilaantumisriskin ehkäisy- ja torjuntakustannukset (esim. teollisuuslaitoksen savukaasujen puhdistuslaitteet), ennallistamiskustannukset (esim. saastuneen maa-alueen puhdistaminen) ja mahdolliset vahingonkorvaukset (esim. ympäristövahinkolain mukaiset pilaantumisvahinkokorvaukset).

Aiheuttamisperiaate on lähinnä lainsäädännöllinen ohjenuora. Pilaamisen torjuntaa koskeva lainsäädäntö tulisi muokata vastaamaan tätä kansainvälisesti hyväksyttyä ajatusmallia. Aiheuttamisperiaate ei yleensä tule sovellettavaksi laintulkinnallisena suuntaviivana.

Varovaisuusperiaate ilmentää ajatuskulkua, jonka mukaan tiettyihin ympäristöä suojeleviin toimenpiteisiin ryhtymistä ei estä täyden tieteellisen varmuuden puuttuminen tuon toimenpiteen seurauksista. Kestävän kehityksen strategia edellyttää varovaisuusperiaatteen tunnustamista. Varovaisuusperiaatteen hengessä esimerkiksi ilmakehän lämpenemistä (kasvihuoneilmiö) tai yläilmakehän otsonikerroksen ohenemista vastaan on voitu ryhtyä toimenpiteisiin jo tieteellisesti perusteltujen epäilyjen vuoksi. Mitä vaarallisemmasta seurauksesta epäillään olevan kysymys, sitä vähäisempää näyttöä rajoitusten tueksi voidaan edellyttää. Perinteiset todistustaakan tai

näyttötaakan jakamista koskevat opit eivät sellaisinaan ole sovellettavissa ympäristöllisessä ratkaisutoiminnassa. Varovaisuusperiaate edellyttää epävarmuuden (ns. harmaan vyöhykkeen) tulkittamista ympäristön hyväksi.

Ympäristölainsäädännössä on muutoinkin laajasti omaksuttu periaate, jonka mukaan haitallisten ympäristövaikutusten riskiin on varauduttava ennalta. Voidaan puhua *varautumisperiaatteesta*, jonka yksi elementti on varovaisuusperiaate. Jo kielletyn seurauksen vaara (riski) on merkityksellinen. Varautumisperiaatetta ilmentävät esimerkiksi ympäristölliset lupajärjestelmät sekä käännettyä todistustaakkaa tai todennäköisyysnäytön riittävyttä koskevat säännökset. Ympäristöllisiä lupia koskeva lainsäädäntö edellyttää hankkeen ympäristöllisten vaikutusten selvittämistä ennakolta. Lupahakemuksessa on esitettävä tarkoin määritellyt selvitykset ennakoituista vaikutuksista ja myös osoitettava, mihin aineistoon ja selvityksiin hakemus liitteineen perustuu. Lupajärjestelmillä pyritään ehkäisemään ennalta peruuttamattomat, haitalliset ympäristömuutokset. Viime kädessä hakijan asiana on osoittaa, että luvan myöntämisedellytykset ovat käsillä. Jollei hakija riittävän vakuuttavasti kykene sulkemaan pois kiellettyjen seurausten riskiä, lupaa ei saa myöntää. Kun luparatkaisut kuitenkin suuntautuvat kauas tulevaisuuteen, riskinarviointi on ongelmallista (yhteisvaikutukset, olosuhteiden muutokset, pitkävaikutteiset seuraukset jne.).

24

6.4. Luonnonvarojen käytön ja suojelun periaatteita

Rion sopimuksen myötä luonnon monimuotoisuuden turvaamisesta on tullut yksi ympäristöoikeuden keskeisistä huolenaiheista. Monimuotoisuuden turvaamiseksi on tarpeen suojelualueiden perustamisen ja lajien rauhoittamisen (esim. pyynnin tai poimimisen kieltäminen) ohella ottaa huomioon monimuotoisuuden säilyttämiseen liittyvät näkökohdat kaikessa luonnonvarojen käytössä ja ylipäätään kaikissa luontoon vaikuttavissa hankkeissa (metsien hakkuut, ojitukset, rakentaminen, tie- ja kaivos Hankkeet, ympäristöä pilaavat päästöt jne.). Voidaan puhua *monimuotoisuuden suojelun* periaatteesta: monimuotoisuuden turvaamisen näkökulma tulee läpäisevästi sisällyttää kaikkeen ympäristöön vaikuttavaan toimintaan.

Kestävän käytön periaatteen mukaan uusiutuvia luonnonvaroja ei tule käyttää yli niiden uusiutumiskyvyn. Periaate käy ilmi muiden ohella kalastuslaista ja metsästyslaista sekä metsälaista. Kalastuslaki edellyttää kalastuksen järjestämistä mahdollisimman suuren kestävän tuoton perustalle. Metsästystä on harjoitettava kestävän käytön periaatteiden mukaisesti. Metsälain tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävä hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään. Kestävyys ei tarkoita vain yksityis- tai kansantaloudellista kestävyyttä, kuten aiemman yksityismetsälain metsänhävittämiskiellossa. Vaatimuksena on myös luonnontaloudellinen kestävyys.

Säästävän käytön periaatteen mukaan uusiutumattomia luonnonvaroja, kuten mineraaleja tai fossiilisia polttoaineita, tulee käyttää säästäen. Tämä periaatteellinen lähtökohta ei välttämättä ole saanut ympäristölainsäädännössä normatiivista ilmiä. Nykyinen ympäristölainsäädäntö ei useinkaan sääntele resurssitaloudellisia kysymyksiä luonnonvarojen riittävyyden näkökulmasta. Esimerkiksi kaivoslainsäädäntö pyrkii edistämään kaivoskivennäisten taloudellista hyödyntämistä eikä suinkaan rajoittamaan uusiutumattomien mineraalien ottamista. Sitä vastoin eräänlainen luonnonvarojen säästävän käytön ajatus on periaatteellisella tasolla sisällytetty maa-aineslakiin:

maa-ainesesiintymää tulee hyödyntää säästeliäästi ja taloudellisesti. Jätelaillla pyritään ehkäisemään jätteen syntymistä ja vaikuttamaan myös raaka-aineiden käyttämiseen.

Moninaiskäytön (tai monikäytön) *periaate* pyrkii turvaamaan tietyn alueen käyttömahdollisuudet useisiin rinnakkaisiin tarpeisiin. Metsälainsäädännössä korostetaan nykyisin metsän taloudellisen eli hakkuukäytön rin-

25

nalla luonnon monimuotoisuuden turvaamista. Samalla saavat sijansa myös esteettis-maisemalliset arvot ja yleiskäyttöedut, kuten jokamiehenoikeudella tapahtuva luonnossa liikkuminen sekä marjojen ja sienten poiminta. Vesilain mukaan erilaisia vesitaloudellisia hankkeita toteutettaessa tulee pyrkiä minimoimaan muille vesistöjen käyttömuodoille aiheutuvat rajoitukset. Esimerkiksi siltaa rakennettaessa otetaan huomioon vesistön merkitys veneilyreitteinä ja määrätään sillan aukkojen korkeus vesiliikenteen vaatimukset huomioon ottaen ja vesivoimarakentamisen yhteydessä turvataan kalatalouden, uiton ja vesiliikenteen intressit.

Haittojen minimoinnin *periaatteen* mukaan vesienkäyttöhanke on toteutettava muille vesistön käyttöeduille mahdollisimman vähän haittaa tuottaen, mutta aiheuttamatta kohtuuttomia kustannuslisäyksiä. Rasite- ja pakkotoimioikeuden alalla toisen omaisuuteen kohdistuvaa pakko-oikeutta tulee käyttää tarpeetonta tai liiallista haittaa aiheuttamatta (esim. johtojen sijoittaminen). Haittojen minimoinnin periaate tunnetaan myös ympäristönsuojelun ja luonnonvarojen käytön lohkolla. Milloin haitallisten ympäristövaikutusten syntymistä ei voida kokonaan ehkäistä, ne on rajoitettava mahdollisimman vähäisiksi. Maa-ainesten ottamispaikat on sijoitettava ja ainesten ottaminen järjestettävä niin, että ottamisen vahingollinen vaikutus luontoon ja maisemakuvaan jää mahdollisimman vähäiseksi. Toiminnalla ei saa aiheuttaa asutukselle tai ympäristölle vaaraa taikka kohtuullisin kustannuksin vältettävissä olevaa haittaa.

Intressivertailun periaate voi ympäristölainsäädännössä esiintyä kahdella tasolla. Yleisesti ottaen kaikki ympäristölakien säännökset rakentuvat eräänlaiselle intressivertailulle käyttöä ja suojelua koskevien tarpeiden välillä. Intressien punnintaa edellyttää esimerkiksi sen ratkaiseminen, missä määrin metsien käsittelyssä lopultakin on otettava huomioon biodiversiteetin säilyttäminen tai minkä verran vesiä pilaavia päästöjä yleisellä tasolla sallitaan tuotannollisen toiminnan mahdollistamiseksi.

Konkreettinen intressivertailun periaate tunnustetaan selvimmin vesitaloushankkeita koskevassa sääntelyssä. Jos nimittäin hankkeen tuottamat hyödyt ovat siitä aiheutuviin vahinkoihin, haittoihin ja muihin edunmenetyksiin verrattuna huomattavat, vesioikeudellinen lupa hankkeelle myönnetään. Hankkeen toteuttamiskustannuksia ei kuitenkaan lueta miinuspuolelle, joten intressivertailu ei ilmennä hankkeen kansantaloudellista kannattavuutta. Sen sijaan esimerkiksi luonnolle ja virkistyskäytölle aiheutuvat vahingot lasketaan menetyksiksi samoin kuin oikeudenomistajille maksettavat korvaukset.

26

6.5. Ympäristönsuojelun periaatteita

Suojaperiaate ilmentää ympäristön laadusta lähtevää tarkastelutapaa. Esimerkiksi ympäristöllistä lupaa ei saa myöntää niin, että vaikutukset kohdealueella ylittäisivät tietyn kynnyksen (väestölle aiheutuisi terveydellistä haittaa tai ekosysteemin kriittinen kuormitus ylittyisi). Suojaperiaatteen mukaista tasoa täsmennetään usein ympäristön laatua koskevin raja-arvoihin. Suojaperiaatetta koskevan tarkastelun perustana ei ole yksin lupamenettelyn kohteena olevasta laitoksesta peräisin olevien päästöjen aiheuttama pilaantuminen vaan kohdealueeseen vaikuttava kokonaiskuormitus. Ympäristön laatua kuvaavien tunnuslukujen, kuten ympäristön laatua koskevien raja-arvojen ylittyminen saattaa niin ikään johtaa poikkeuksellisiin suojelutoimiin.

Ennaltaehkäisyn periaate on EU:n ympäristöpolitiikassa keskeinen ympäristönsuojeluperiaate. Ympäristönsuojelulaissa periaatetta kuvataan siten, että haitalliset ympäristövaikutukset ehkäistään ennakolta. Periaatetta ilmentävät ylipäättään erilaiset ennakkovalvonnan järjestelyt, kuten ympäristölliset lupajärjestelmät, samoin kuin pilaantumisvaaraa aiheuttavien toimintojen velvollisuus rajoittaa päästöjä riippumatta välittömistä pilaantumisseurauksista ja ympäristön laadusta. Se voidaankin nähdä osana varautumisperiaatetta.

Perinteisen naapuruusoikeudellisen mallin mukaan velvollisuus rajoittaa päästöjä perustui naapurille aiheutuvien häiriöiden kohtuuttomuuteen. Nykyaikainen ympäristönsuojeluoikeus ei päästöjen määrän lisääntymisen ja niiden leviämisalttiuden vuoksi voi toimia samoista lähtökohdista. Päästöjä on rajoitettava pilaantumisseurauksista riippumatta, jotta pilaantuminen voidaan ehkäistä ennalta.

Nykyisin sääntelyn lähtökohdiana on suojaperiaatteen ja ennaltaehkäisyn periaatteen yhdistävä *kaksisuuntainen lähestymistapa*. Päästöjä rajoitetaan mahdollisimman tehokkain teknisin toimenpitein, mutta samalla lupamenettelyssä varmistetaan ympäristön tilan hyväksyttävyyss kohdealueella. Tämä lähtökohda on omaksuttu esimerkiksi IPPC-direktiivissä ja ympäristönsuojelulaissa.

Ennaltaehkäisyn periaatteen sisältöä tarkentaa usein *parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate* (BAT-periaate). Parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatteen mukaisesti mitoitetaan päästöraja-arvot erilaisille laitoksille ja pilaaville yhdisteille, jotta pilaantumista voitaisiin mahdollisimman tehokkaasti ehkäistä ennalta. Periaatteen ajatuksena on ehkäistä laitoksen

27

päästöjä ympäristöön – riippumatta niiden vaikutuksista juuri tässä nimenomaisessa tapauksessa – siinä määrin kuin on mahdollista käyttäen ympäristön kannalta tehokkaimpia teknisiä ratkaisuja, jotka eivät aiheuta hyvin hoidetulle, asianomaisen suuruusluokan laitokselle kohtuuttomia kustannuksia. Kun suojaperiaate painottaa ympäristön laatua, parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate suuntautuu laitoksen päästöihin.

Parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatetta täydentää *parhaan ympäristökäytännön periaate* (BEP-periaate, Best Environmental Practice). Se ulottaa ympäristönsuojeluvaatimuksia sellaisiin toimenpiteisiin ja käytäntöihin, joihin BAT-vaatimus ei voi kohdistua. BEP-periaate on tarkoitettu sovellettavaksi erityisesti hajapäästöjen sääntelyyn, kun taas BAT-periaate liittyy teollisuuden pistekuormituksen hallintaan.

6.6. Yleiset oikeusperiaatteet ympäristöoikeudessa

Aikaprioriteettiperiaatteella ja passiviteettiperiaatteella on sijansa muun muassa varallisuus oikeudessa. Esimerkiksi esineoikeudessa aikaprioriteetti on tyypillinen kollision ratkaisukriteeri. Myös ympäristöoikeuden lohkolla aikaprioriteetille on voitu antaa merkitystä kilpailevien käyttöpyrkimysten etusijasta päätettäessä. Jos useat ovat tehneet varausilmoituksen tai valtaushakemuksen samaan alueeseen, etuoikeus on kaivoslain mukaan sillä, joka ensimmäisenä on tehnyt ilmoituksen tai hakemuksen. Immissio-oikeudessa ja nyttemmin ympäristövahinkolaissa 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.

Shikaanikiellolla tarkoitetaan ilkivaltaisen tai kiusantahtoisen oikeuden käyttämisen kieltoa. On kiellettyä käyttää oikeuttaan siten, että toimenpiteen yksinomaisena tai pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa toiselle vahinkoa tai haittaa. Shikaanikielto kuuluu immissiokiellon ohella keskeisiin kiinteistön omistajan käyttövapautta suhteessa naapuriin rajaaviin periaatteisiin. Niinpä shikaanikielto onkin Suomen oikeudessa saanut ilmauksensa NaapL 13 §:ssä:

28

”Jos joku rakentamalla, kaivamalla tai muulla tavoin käyttää oikeuttansa alueeseen sillä tavalla tai sellaisissa oloissa, että toimenpiteen pääasiallisena tarkoituksena ilmeisesti on tuottaa naapurille vahinkoa tai haittaa, olkoon naapurilla oikeus vaatia alue saatettavaksi entiseen kuntoonsa sekä korvaus syntyneestä vahingosta tai haitasta.”

Lunastuslainsäädännön samoin kuin vahingonkorvausoikeuden johtaviin periaatteisiin kuuluu *täyden korvauksen periaate*. Pakkolunastuksesta säätäminen tavallisella lailla edellyttää täyden korvauksen maksamista (PL 15.2 §). Tavallisena lakina säädetty yleinen lunastuslaki toteuttaa sanottua periaatetta: lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Myös muun pakkotoimilainsäädännön yleisenä lähtökohtana on täyden korvauksen maksaminen luovutettavasta omaisuudesta ja muista lunastustoimenpiteestä aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Lakiperusteisiin käytönrajoituksiin täyden korvauksen periaate ei sitä vastoin ulotu.

29

II Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä

1. Ympäristönkäytön ohjauskeinot

1.1. Ohjauskeinojen määrittelyä ja tyypittelyä

Ympäristönkäytön ohjauskeinoilla tarkoitetaan niitä välineitä, joiden avulla ympäristön tilatavoitteet koetetaan saavuttaa. Ohjauskeinoilla vaikutetaan inhimilliseen käyttäytymiseen eri tavoin ja eri tasoilla. Käyttäytymiseen voidaan vaikuttaa pääasiallisesti kolmella tasolla. Ensimmäinen on *moraalin taso*: toimijat käyttäytyvät ilman muita ulkoisia pakotteita tai kannustimia, eettisen vakaumuksensa perusteella ympäristötavoitteiden suuntaisesti. Toinen on *talouden taso*: hintamekanismi saa kuluttajat ja tuottajat toimimaan tarkoitettulla tavalla. Kolmas ja viimeinen pidäke on *oikeuden taso*: toimintaa ohjataan ympäristötavoitteiden suuntaiseksi oikeusnormein ja niihin liittyvin sanktioin. Perinteisesti ohjauskeinot onkin jaettu kolmeen lohkoon eli hallinnollis-oikeudelliseen, taloudelliseen ja informaatio-ohjaukseen.

Ympäristökuormitusta aiheuttavat lähteet on tapana jakaa pistelähteisiin ja hajakuormituslähteisiin. Pistelähteitä ovat teollisuuslaitos, kunnan jätevedenpuhdistamo, kalankasvatuslaitos tai lentokenttä taikka maantie (joskus puhutaan myös viivalähteestä). Hajakuormitusta aiheuttavat liikenne, peltoviljely tai haja-asutus taikka ylipäättään tuotteiden kulutus. Vastaavasti ohjaus voidaan kohdistaa eritellysti, tarvittaessa erityyppisiä keinoja käyttäen ja yhdistellen, eri lähdeyyppeihin.

Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus perustuu oikeusnormeihin ja niitä konkretisoiviin hallinnollisiin päätöksiin. Hallinnollis-oikeudelliset instrumentit ovat maassamme selvästi keskeisimpiä erityisesti säänneltäessä suu-

30

rehkojen pistekuormituslähteiden toimintaa taikka muita ympäristöä merkittävästi muuttavia toimintoja, kuten erilaisia rakentamis- ym. hankkeita.

Taloudellisen ohjauksen merkitystä on korostettu esimerkiksi hallintobyrokratian vähentämiseksi. Epäsuora hintaohjaus perustuu siihen, että toiminta itseohjautuu taloudellisten seurausten mukaisesti. Toimintaa ei lainkaan ohjata hallinnollisin päätöksin. Erilaiset verotukselliset ratkaisut ja maksut kyllä palvelevat ohjauksellisiakin tarpeita, mutta osa taloudelliseksi ohjaukseksi nimitetyistä verotuksellisista keinoista näyttää ilman selvää ympäristöllistä ohjausvaikutusta toteuttavan pikemminkin valtiontaloudellisia intressejä.

Informaatio-ohjaukseen voidaan ryhmitellä laaja ja epäyhtenäinen joukko toimenpiteitä, joilla pyritään toimijoiden tietoa lisäämällä vaikuttamaan ympäristön tilaan. Sen piiriin voidaan lukea kuuluviksi niin yleinen kansalaisille suunnattu valistustoiminta kuin erilaisia standardointiin tai sertifiointiin liittyviä menettelyjäkin, jotka toki voidaan ryhmitellä myös omaksi ohjauskeinoryypääkseen. Tärkeä informaatio-ohjauksen väylä ovat esimerkiksi maataloutta koskevat suosituksiset hyvistä viljelymenetelmistä; näihin saatetaan liittää myös taloudellisen ohjauksen instrumentteja (ympäristötuet). *Sertifiointi- ja ympäristömerkintäjärjestelmien* käyttö liittyy markkinamekanismiin: kuluttajille annetaan tietoa tuotteen tuottamiseen ja käyttämiseen liittyvistä ympäristövaikutuksista. Jos esimerkiksi puuntuotantomenetelmät eivät vastaa yleisesti sovittuja standardeja, tuotteiden vienti kansainvälisille markkinoille voi tyrehtyä.

Perinteisten ohjauskeinoryhmien rinnalle on noussut myös *sopimusten* käyttö ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi oikeudellisen sääntelyn sijasta tai sen rinnalla.

Käytännössä ohjausjärjestelmä rakentuu erityyppisten ohjauskeinojen yhdistelmille. Tarkoituksenmukaisimman yhdistelmän etsiminen on loputon urakka. Uudet ongelmat synnyttävät korjaustarpeita. Ohjauskeinojen valinta on aina myös poliittisesti latautunutta. Sinänsä ei ole ympäristön kannalta ajateltavissa, että ohjausjärjestelmä suurten ympäristöä kuormittavien tai

muuttavien hankkeiden osalta rakentuisi kokonaan muulle kuin hallinnollis-oikeudelliselle lupaohjaukselle. Tämä torjutaan yksiselitteisesti myös EU-lainsäädännössä (esim. IPPC-direktiivi määrittelee yksityiskohtaisesti, minkätyyppiset hankkeet on saatettava lupamenettelyn kohteeksi).

31

1.2. Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus

Ohjauskeinoja ovat ensinnäkin erilaiset *suunnittelujärjestelmät*, joista tärkein on maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuva kaavoitus. Kaavoituksella varataan alueita erilaisiin käyttötarkoituksiin ja ohjataan toimintojen sijoittumista tarkoituksenmukaisella tavalla (asuminen, teollinen toiminta, kauppa ja palvelut, liikenne- ja yhdyskuntahuollon verkostot, virkistysalueet, suojelualueet jne.). Jätelaki edellyttää EU-oikeuden vaatimusten täytäntöön panemiseksi erinäisten suunnitelmien laatimista (valtakunnallinen ja alueellinen jätesuunnitelma). Vesipolitiikan puitedirektiivin vaatimusten toteuttamiseksi annettu vesienhoidon järjestämisestä annettu laki edellyttää vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien laatimista. Luonnonsuojelulain nojalla voidaan hyväksyä valtakunnallisesti merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi luonnonsuojeluohjelmia. Metsäkeskus laati toiminta-alueelleen metsätalouden alueellisen toimintasuunnitelman, joka sisältää muun muassa metsien kestävän hoidon ja käytön edistämiseksi asetettavat yleiset tavoitteet ja kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisille toimenpiteille ja niiden rahoittamiselle asetettavat tavoitteet.

Varsinkin merkittävästi ympäristöön vaikuttavien hankkeiden sääntelyssä keskeisessä asemassa ovat *ennakkovalvontajärjestelmät*, tyypillisimmillään erilaiset *lupamenettelyt*, kuten ympäristölupamenettely, vesioikeudelliset lupamenettelyt, maa-aineslupamenettely sekä rakennus-, toimenpide- ja maisematyölupamenettelyt. Myös tiesuunnitelman ja tien yleissuunnitelman hyväksymismenettelyt sekä kaivosoikeuden syntymenettely valtauksineen, kaivospiiritoimituksineen ja kaivosoikeuden rekisteröintineen rinnastuvat paljolti lupamenettelyihin. Lupamenettelyssä viranomaisen asettaa ennakolta toiminnanharjoittajan hakemuksen tai suunnitelman pohjalta konkreettiset toimintavelvoitteet ja rajoitukset kyseistä hanketta sääntelevien oikeussäännösten perusteella. Hankkeen vaikutukset ympäristöön arvioidaan etukäteen ja niitä rajoitetaan erilaisin lupamääräyksin, jotka voivat koskea vaikkapa sallittua päästömäärää, toiminnan laajuutta, vuorokautista käyntiaikaa, savupiipun korkeutta, polttoaineen rikkipitoisuutta, rakenteiden turvallisuutta ja toiminnan vaikutusten tarkkailua.

Kaikkea ympäristöön vaikuttavaa toimintaa ei alisteta lupamenettelyyn tai edes ennakkovalvontaan. Ohjaustarve määräytyy hankkeen vaikutusten perusteella. Osin lupamenettelyjä on pyritty korvaamaan yleisin määräyksin tai hallinnollisesti keveämmillä ilmoitusmenettelyillä.

32

Ympäristölliseltä kannalta keskeinen lupajärjestelmän ulkopuolelle rajattu käyttömuoto on metsien käsittely. Hakkuusta ja erityisen tärkeiden elinympäristöjen (ns. avainbiotoopit) käsittelystä on tehtävä metsänkäyttöilmoitus ennen suunniteltua toimenpidettä. *Ilmoitusmenettelyssä* toimenpiteelle ei hankita viranomaisen hyväksyntää, mutta viranomaisen voi ilmoituksen perusteella neuvotella maanomistajan kanssa ja jopa kieltää lainvastaisen toimenpiteen (käsittelykielto).

Pienehköjä ympäristövaikutuksia aiheuttavia toimintoja ohjataan *yleisten normien ja niiden jälkivalvonnan* avulla. Jälkikäteen valvottavia yleisiä normeja voivat olla laintasoiset aineelliset vaatimukset, mutta jälkivalvonnan perusteena ovat useimmiten jonkin ympäristölain nojalla asetuksin annetut yleiset säännökset (jotka voivat sisältää sekä sitovia määräyksiä että ohjeita). Yleisiä säännöksiä voidaan antaa esimerkiksi ympäristönsuojelulain nojalla. Säännökset annetaan yleisimmin valtioneuvoston asetuksin. Säännösten sisältämät yleiset määräykset ovat sellaisinaan oikeudellisesti sitovia, mutta usein ne saavat sisältönsä osana luparatkaisua. Ohjeet vaikuttavat viranomaispäätösten, kuten luparatkaisujen, välityksellä. Yhtenä yleisten säännösten keskeisenä tehtävänä on EU-direktiivien kansallinen täytäntöönpano.

Oikeudellis-hallinnollisen ohjauksen välineitä ovat niin ikään erilaiset *kohdesuojelupäätökset* tai lakiperusteinen kohdesuojelu. Kohdesuojelupäätöksiä tehdään lähinnä luonnonsuojelulain ja rakennussuojelulain nojalla, kun taas muinaismuistojen suojelu perustuu kiinteitä muinaisjäännöksiä koskevaan kajoamiskieltojärjestelmään.

1.3. Taloudellinen ohjaus

Taloudellinen ohjaus perustuu itseohjautuvuuteen, mutta esimerkiksi ympäristöveroista, kuten muistakin veroista, on säädettävä lailla. Yksi taloudellisen ohjauksen kantavista ajatuksista on ulkoisten kustannusten sisällyttäminen tuotteen hintaan. Ulkoisilla kustannuksilla tarkoitetaan esimerkiksi ympäristöarvoihin kohdistuvista loukkauksista aiheutuvia yhteiskunnallisia kustannuksia, joilla ei ole suoranaista markkinahintaa. Esimerkeistä käyvät maiseman pilaantuminen tai luonnon monimuotoisuuden väheneminen. Sisällyttäminen tapahtuu vaikkapa määräämällä ympäristöä pilaavalle toiminnalle ulkoisia kustannuksia heijastava päästömaksu tai liittämällä metsien hakkuisiin biodiversiteetin vähenemistä kuvaava mak-

33

suvelvoite. Tällöin ympäristöllisesti tervein tuote olisi periaatteessa halvin, ja samalla aiheuttamisperiaate toteutuisi.

Taloudellinen ohjaus hyödyntää markkinamekanismia ja luo kannustinvaikutuksen, joka voi olla joko positiivinen tai negatiivinen. Taloudellinen ohjaus voidaan jakaa sanktioiden ja kannustinten käyttöön (annetaan joko piiskaa tai tarjotaan porkkanaa). *Sanktioita* ovat esimerkiksi ympäristölle haitallisten tuotteiden verot (esim. lannoiteverot) ja päästömaksut tai -verot (esim. rikkivero). *Kannustimista* mainittakoon investointiavustukset, verohelpotukset, halpakorkoiset lainat ja korkotuet ympäristöä suojeleviin puhdistuslaite- ym. investointeihin. Käytännössä merkittävimpiä ympäristötukia ovat maatalouden ympäristötuet sekä kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain mukaiset tukimuodot.

Taloudellisen ohjauksen käyttöä perustellaan erityisesti hallinnollisella kustannustehokkuudella, joustavuudella ja kannustavuudella. Hallinnollisessa lupamenettelyssä määrätyn päästörajan alittamiseen ei sanota olevan kannustimia, kun taas päästömaksu tai ympäristövero kannustaa aina mahdollisimman pieniin päästöihin. Taloudellisen ohjauksen laaja käyttö sisältää monia periaatteellisia ja käytännöllisiä ongelmia. Yksi niistä on pilaamisen salliminen ikään kuin maksua vastaan. Vailla taloudellista arvoa olevien menetysten arvottaminen on tietenkin hyvin ongelmallista, usein mahdotonta. Taloudellista ohjausta tarjotaan yleensä keinoksi pilaantumisongelmiin. Joskus myös luonnonsuojelun sektorilla esitetään taloudellisen ohjauksen käyttämistä. Rahaksi muuttamisen mielettömyys näkyy esimerkiksi ajateltaessa lajien suojelua. Lajin hintaa ei voida laskea esimerkiksi kysymällä kansalaisilta, kuinka paljon he olisivat valmiit

maksamaan sen säilymisestä. Lajilla on itseisarvo, ja ihmiskunta on kansainvälisesti sitoutunut turvaamaan niiden eloonjäämisen. Ajatellaanpa vaikka saimaannorppaa.

Ympäristöongelmien painopisteiden muutosten takia taloudellista ohjausta voidaan epäilemättä käyttää ainakin oikeudellis-hallinnollisen ohjauksen täydentäjänä, mutta osin itsenäisestikin. Erityisesti taloudellisia ohjauskeinoja voitaisiin käyttää siellä, minne lähinnä suurehkojen hankkeiden ohjaamiseen suuntautuva hallinnollis-oikeudellinen ohjaus ei hyvin ulotu. Paras esimerkki on hajakuormituksen, esimerkiksi peltoviljelyn vesistökuormituksen, ohjaaminen. Myös niin sanottujen globaalien ympäristöongelmien (kuten ilmakehää lämmittävien hiilidioksidipäästöjen ja otsonikerrosta vaurioittavien CFC-yhdisteiden päästöjen) ratkaisemisessa taloudellisella ohjauksella on hallinnollisten käyttökieltojen rinnalla merkitystä. Taloudellisen ja hallinnollis-oikeudellisen ohjauksen yhteensulautu-

34

mana voidaan pitää kasvihuonekaasujen *päästökauppaa*. Tiettyjen laitosten hiilidioksidipäästöille on saatava päästölupa, mutta laitoksella on oikeus päästää vuodessa vain tietty määrä hiilidioksidia. Päästöoikeudet jaetaan ilmaiseksi, mutta oikeuksia tarvettaan enemmän saaneet voivat myydä niitä lisää oikeuksia tarvitseville. Päästökauppadirektiivillä ja päästökauppalaililla on luotu päästöoikeuksien simuloidut markkinat ilmastomuutossopimuksen ja Kioton pöytäkirjan velvoitteiden toteuttamiseksi EU-alueella.

Vaikka ympäristönkäytön ohjaus Suomessa perustuu voittopuolisesti hallinnollis-oikeudellisten ohjauskeinojen käyttöön, esimerkkejä taloudellisen ohjauksen käyttämisestä on löydettävissä. Verotuksellisten toimien, kuten hiilidioksidi- ja polttoaineverotuksen sekä kertakäyttöpäällysteveron, ohella käytössä on erityyppisiä maksuja. Useista erilaisista ympäristömaksuista voidaan mainita pilaavan toiminnan kustannuksia kattavat rahoitustyyppiset maksut, kuten vesihuoltomaksut, jätemaksut ja öljysuojarahastoon kerättävät maksut. Myös ympäristövahinkokorvauksilla ja ympäristövahinkovakuutuksella on välillistä taloudellista ohjausvaikutusta. Kalatalousvelvoitteen tai sen sijasta määrättävän kalatalousmaksun tarkoituksena on kompensoida hankkeesta kalatalousedulle aiheutuva menetys.

1.4. Sopimukset

Perinteisten ohjauskeinojen rinnalle on viime aikoina nostettu sopimukset julkisen vallan (ympäristöhallinnon) ja ympäristöä kuormittavaa toimintaa edustavien järjestöjen kanssa. Sopimusmenettelyn ajatuksena on keventää hallinnollista sääntelyä. Jollei sopimusta saada aikaan, samat vaatimukset voidaan kuitenkin asettaa hallinnollisin määräyksin. Hyvä esimerkki oli ympäristöministeriön ja pakkausalan välillä sopimus pakkausten ja pakkausmateriaalien talteenoton ja hyödyntämisen edistämiseksi. Sopimuksen tarkoituksena oli edistää EU:n pakkaus- ja pakkausjätedirektiivin täytäntöönpanoa ja vähentää pakkausten aiheuttamaa ympäristökuormitusta.

Kansainvälisin sopimuksin voidaan asettaa valtiokohtaisia päästörajoituksia ympäristön suojelemiseksi. Voidaan esimerkiksi sopia, että valtion on alennettava hiilidioksidipäästönsä vuoden 1990 tasolle tai että valtion rikkipäästöjen taso saa olla enintään 20 % vuoden 1980 tasosta. Teknisistä syistä päästöjen rajoittaminen yhdessä sopimusvaltiossa voi olla huomattavasti edullisempaa kuin toisessa, yleensä teollisuudeltaan ja ympäristönsuojelutekniikaltaan kehittyneemmässä maassa. Päästöjen rajoittaminen

on vähemmän kehittyneessä valtiossa kustannustehokkaampaa: samalla ympäristönsuojeluinvestoinnilla saavutetaan suurempi päästövähennys.

Yhteistoteutus on yksi kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiseen liittyvä joustavoittamiskeino puhtaan kehityksen mekanismin ja edellä mainitun päästökaupan ohella. Yhteistoteutuksessa kahden tai useamman valtion tai yrityksen kesken sovitaan siitä, että investoijamaa (yleensä kehittänyt teollisuusmaa) kustantaa (osaksi) isäntämaassa (usein ns. siirtymätalousmaa eli entinen sosialistinen valtio) tehdyn päästönvähentämishankkeen. Saavutettava päästövähennys jaetaan isäntävaltion ja investoijavaltion kesken, jolloin kumpikin osapuoli voi hyödyntää osansa vähennyksestä laskettaessa sopimuksen edellyttämää päästövähennyksen määrää. Yhteistoteutuksen mahdollisuus on otettu huomioon uudessa ympäristönsuojelulaissa. Ympäristöministeriö voi hakemuksesta myöntää poikkeuksen valtioneuvoston asetuksen päästöjä koskevista säännöksistä, jos kyseinen toiminnanharjoittaja toteuttaa muualla Suomessa tai toisessa valtiossa ympäristönsuojelutoimia, joiden vuoksi päästöt tai niiden vaikutukset kokonaisuutena olennaisesti vähentyvät.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus eli ELY-keskus ja maanomistaja voivat tehdä *sopimuksen* luonnonsuojelualueen perustamiskriteerit täyttävän *alueen määrääikaisesta rauhoittamisesta*. Rauhoitus voi olla täydellinen tai vain tiettyjä toimenpiteitä koskeva. Sopimus voidaan tehdä enintään 20 vuodeksi kerrallaan. Sopimuksesta tehdään merkintä kiinteistörekisteriin, ja se on voimassa omistajanvaihdoksesta huolimatta.

Uusi sopimusinstrumentti, jossa hyödynnetään taloudellista mekanismia luonnonsuojelun toteuttamiseksi, on Etelä-Suomen metsiensuojeluohjelmaan (Metso) perustuva *luonnonarvokauppa*. Metsänomistaja tarjoutuu ylläpitämään tai lisäämään metsässä tiettyjä luonnonarvoja ja hänelle maksetaan siitä korvausta. Sopimukset tehdään 10–20 vuodeksi.

Ympäristöoikeudessa jo pitkään tunnettu sopimusmuoto ovat *maankäyttösopimukset*. Sopimusten luonteesta, sitovuudesta ja oikeusvaikutuksista on keskusteltu pitkään, mutta säädöstekstiin maankäyttösopimuksen käsite on tullut vasta maankäyttö- ja rakennuslaissa. Laissa tunnustetaan sinänsä maankäyttösopimusten käyttömahdollisuus. Mikäli sopimusta ei synny, kunnalla on lain mukaan oikeus periä kaavoituksen maanomistajalle tuottamasta arvonnoususta osa kehittämiskorvauksena yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

1.5. Muut ohjaukeino

Pyrkimys monipuolistaa ohjaukeinoja on viime aikoina lisännyt vapaaehtoisuuteen, markkinamekanismiin ja informaatio-ohjaukseen perustuvia välineitä. Näihin kuuluvat erilaiset ympäristöjohtamisjärjestelmät, ympäristömerkit ja metsäsertifiointi.

Ympäristöauditointi- ja ympäristöjohtamisjärjestelmistä voidaan mainita EU:n niin sanottuun EMAS-asetukseen (2001) perustuva ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmä, jonka kanssa yritysten suosiosta kilpailee kansainvälisen standardointijärjestön ISO 14001 -ympäristöjohtamisstandardi. EMAS-asetus sisältää järjestelmää koskevat vaatimukset, mutta järjestelmän piiriin hakeutuminen on yrityksen harkinnassa. Suomessa EMAS-asetuksen

edellyttämät hallinnolliset järjestelyt on toteutettu erityislailla. Kansallisesti toimivaltainen viranomaisena on Suomen ympäristökeskus.

Ympäristöjohtamisjärjestelmien tarkoituksena on sitouttaa yritys tiettyyn ympäristölliseen toimintaohjelmaan. Ohjelman vastatessa korkeita ympäristöllisiä laatuvaatimuksia yritys voi käyttää sitä ympäristöllisen imagonsa kohentamiseen asiakkaiden ja sidosryhmien silmissä. Kysymys on eräänlaisesta ympäristötilintarkastuksesta, jossa ulkopuoliset todentajat varmistavat yrityksen noudattavan sovittuja periaatteita. Järjestelmän avulla arvioidaan koko tuotantoa ja yrityksen toimintaa. Ennen kuin yritys hyväksytään rekisteriin, sen on luotava ympäristöasioiden hallintajärjestelmä, laadittava ympäristöselonteko ja suoritettava ympäristöauditointi. Kun ympäristöselonteko on tehty ja akkreditoidun todentajan hyväksymä, yritys voi hakea kansalliselta toimielimeltä rekisteröintiä. Rekisteröidyllä yrityksellä on oikeus käyttää EMAS-asetuksen liitteen mukaista merkkiä.

Ympäristömerkkien tarkoituksena on kertoa kuluttajille tuotteen ympäristöystävällisyydestä. Merkin saanut tuote rasittaa ympäristöä vähemmän kuin muut vastaavaan tarkoitukseen käytettävät tuotteet. Kysymyksessä on kilpailuvaltti, joka samalla ohjaa kulutuskäyttäytymistä. Tästä syystä ympäristömerkkien myöntämismenettely on tarkoin säänneltyä, mutta ympäristöystävällisyyden kriteerit eivät ole likimainkaan yksiselitteiset. Merkkien hakeminen on lähtökohtaisesti vapaaehtoista: tuottaja arvioi merkin hankkimisen hyödyt ja kustannukset.

Markkinoilla on useita rinnakkaisia ympäristömerkkejä. Suomessa tunnetuin lienee pohjoismainen Joutsen-merkki. EU:n ekotuotemerkki perustuu asetukseen (2000), ja kansallisesti on säädetty asetuksen toi-

37

meenpanoon liittyvistä käytännön kysymyksistä. Toimivaltainen elin on Suomen Standardisoimisliitto SFS ry. EU-asetus ei estä kilpailevien kansallisten merkkien käyttämistä.

Ympäristöllisesti hyväksyttävien menettelytapojen standardoinnista on kysymys myös *metsäsertifioinnissa*. Perusteiltaan sertifioinnissa on kysymys samantyyppisestä ohjauksesta kuin ympäristöjohtamisjärjestelmissä. Vapaaehtoiselta pohjalta päästään yhteisesti hyväksytyihin menettelytapoihin, joilla monimuotoisuuden suojelun tavoitteet voitaisiin ottaa huomioon metsälainsäädännön vaatimuksia laaja-alaisemmin. Sertifiointi perustuu tällä hetkellä eri etutahojen ja järjestöjen välisiin neuvotteluihin, joissa yritetään muokata yhteisesti hyväksyttävissä olevia kriteerejä kestäväälle metsänkäsittelylle. Kansainvälisesti yleisesti hyväksyttävää standardia ei kuitenkaan näytä löytyvän, minkä vuoksi keskustelussa on esillä kaksi rinnakkaista mallia.

2. Viranomaiset, menettely ja muutoksenhaku

2.1. Viranomaiset ja niiden tehtävät

Hallintoviranomaisia on maassamme keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon tasoilla. Keskushallinnossa keskeisiä yleisiä hallintoviranomaisia ovat ministeriöt. Ministeriöiden tehtäväkenttä liittyy lähinnä hallinnonalan poliittisiin linjanvetoihin sekä ministeriön alaisen hallinnon yleiseen ohjaukseen. Alueetasolla perinteinen yleishallintoviranomainen on vuoden 2009 loppuun asti ollut lääninhallitus, jolla oli ennen vuoden 1995 ympäristöhallintouudistusta tärkeä asema myös ympäristöasioiden kannalta. Aluehallinnosta puhuttaessa on syytä muistuttaa

Ahvenanmaan itsehallinnosta. Paikallishallintoyksikköjä ovat kunnat, joille perustuslaissa on turvattu itsehallinnollinen asema.

Ympäristöministeriö on tietenkin ympäristölainsäädännön sektorilla selvästi keskeisin ministeriö. Ympäristöministeriön toiminta-ajatuksena on edistää kestävä kehitystä. Tavoitteena on hyvä ja turvallinen elinympäristö, luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen, ympäristöhaittojen ehkäiseminen sekä asunto-olojen kehittäminen.

Ympäristöministeriön tehtäviä ovat:

1) ilmansuojelu ja ilmastomuutoksen torjunta, meluntorjunta, jäteasiat, meriensuojelu, vesiensuojelu ja muu ympäristönsuojelu;

38

2) kemikaalien käytöstä aiheutuvien ympäristöhaittojen ehkäiseminen ja valvonta;

3) geenitekniikan käytöstä aiheutuvien ympäristöhaittojen ehkäiseminen ja valvonta;

4) öljyvahinkojen ja muiden ympäristövahinkojen torjunnan järjestäminen sekä ympäristövahinkojen korvaaminen;

5) ympäristövaikutusten arviointi;

6) ympäristötalous;

7) luonnonvaraisten eliölajien ja luontotyyppien suojelu, luonnonsuojelualueverkoston kehittäminen ja luonnonsuojelualueiden sekä erämaa-alueiden hoito ja käyttö sekä luonnonsuojeluohjelmien toteuttaminen;

8) maisemanhoito ja -suojaus;

9) luonnon virkistyskäyttö lukuun ottamatta valtion retkeilyalueita;

10) alueiden käytön suunnittelun ja maakunnan suunnittelun ohjaus sekä maapolitiikka;

11) alue- ja yhdyskuntarakenteen sekä elinympäristöjen laadun kehittäminen;

12) maa-ainesten käytön ohjaus;

13) kulttuuriympäristön ja rakennusperinnön hoito ja rakennussuojelu;

14) rakentamisen ja kiinteistönpidon ohjaus sekä

15) asunto-olojen kehittäminen.

Konkreettisia, yksittäisten asioiden ratkaisemistehtäviä ympäristöministeriölle ei enää juuri kuulu. Se kuitenkin päättää maakuntakaavojen ja kuntien yhteisten yleiskaavojen sekä rakennussuojelupäätösten vahvistamisesta.

Ympäristöasioiden monitahoisuuden ja läpäisyperiaatteen soveltamisen takia ympäristöasioita kuuluu ainakin jossain määrin miltei kaikkien ministeriöiden toimialoille. *Maa- ja metsätalousministeriön* tehtävänä on luoda edellytykset uusiutuvien luonnonvarojen kestäväälle ja monipuoliselle käytölle, maaseudun elinkeinojen ja vapaa-ajantoimintojen kehittämiseksi sekä turvata uusiutuvista luonnonvaroista saatavien hyödykkeiden laatu. Ministeriön toimialaan kuuluvat muun muassa metsätalous ja metsäntutkimus, maanmittaus-, joko-, kartta- ja rekisterilaitos, kala-, riista- ja porotalous sekä lukuisat vesivarojen hoito- ja käyttötehtävät. Muiden ministeriöiden ympäristöön keskeisesti liittyvistä tehtävistä voidaan esimerkkeinä mainita *liikenne- ja viestintäministeriön* vastuulle kuuluvat liikenteen ympäristöasiat siltä osin kuin ne eivät kuulu ympäristöministeriölle, *työ- ja elinkeinoministeriön* vastuulle kuuluvat elinkeinotoimintaan, teollisuuteen,

39

kaivostoimintaan, energiaan ja ilmastomuutosasioiden koordinointiin ja päästökauppaan liittyvät kysymykset sekä *sosiaali- ja terveysministeriölle* kuuluvat terveydensuojeluun, kemikaalivalvontaan ja geeniteknologian valvontaan liittyvät kysymykset.

Keskushallinnon muista orgaaneista mainittakoon Suomen ympäristökeskus, Metsähallitus, maanmittauslaitos ja Liikennevirasto.

Suomen ympäristökeskus on ympäristöalan tutkimus- ja kehittämiskeskus, joka edistää kestävästä kehitystä seuraamalla ja arvioimalla sen toteutumista sekä tekemällä asiaa koskevia aloitteita ja esityksiä. Suomen ympäristökeskuksella on myös eräitä yksittäisiä viranomaistehtäviä. Se toimii muun muassa otsonikerrosta heikentävistä aineista annetun EU-asetuksen mukaisena viranomaisena.

Metsähallitus on maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitos. Luonnonsuojelua koskevissa asioissa Metsähallitus on kuitenkin ympäristöministeriön ohjauksessa. Metsähallitus hoitaa, käyttää ja suojelee kestävästi hallinnassaan olevia luonnonvaroja ja muuta omaisuutta. Metsähallitukselle kuuluu runsaasti myös viranomaistehtäviä luonnonsuojelun alalla, minkä ohella sille on säädetty viranomaistehtäviä muun muassa kalastuslaissa, metsästyslaissa, ulkoilulaissa ja vesiläissa.

Maa- ja metsätalousministeriön alainen *maanmittauslaitos* muodostuu keskushallinnosta sekä sen alaisista valtakunnallisista ja piirihallinnon toimintayksiköistä. Maanmittauslaitoksen tehtävät muodostuvat osaksi viranomaistehtävistä, osaksi palvelutuotannosta. Maanmittauslaitoksen keskushallinto johtaa ja kehittää maanmittaushallintoa. Maanmittaustoimistot huolehtivat toimialueellaan muun muassa kiinteistötoimitusten suorittamisesta.

Liikennevirasto on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva virasto, joka vastaa väylien, kuten maanteiden, ratojen ja vesiväylien, pitämisestä. Aluetasolla entisten tiepiirien tehtävät kuuluvat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskukset). ELY-keskuksia on 15, mutta kaikkia vastuualueita ei ole jokaisessa keskuksessa.

Selvästi tärkeimpiä *aluehallinnon* ympäristöviranomaisia ovat ennen vuoden 2010 alusta voimaan tullutta aluehallintouudistusta olleet alueelliset ympäristökeskukset. Ympäristökeskuksen tehtävät liittyivät ympäristönsuojeluun, alueidenkäyttöön, luonnonsuojeluun, kulttuuriympäristön hoitoon, rakentamisen ohjaukseen sekä vesivarojen käyttöön ja hoitoon. Ne toimivat vuosina 1995–2009 ympäristölainsäädännön alueella keskeisinä aluehallintoviranomaisina.

Aluehallintouudistuksessa alueelliset ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinokeskukset lakkautettiin ja niiden tehtävät samoin kuin tiepiirien tehtävät yhdistettiin ELY-keskuksiin. ELY-keskusten tehtävät sisältävät siten yleisten etujen valvonnan kannalta keskenään ristiriitaisia elementtejä, kuten luonnonsuojelua, kalataloutta ja liikenneasioita. Uudistuksessa myös lakkautettiin ympäristölupavirastot, joiden tehtävät siirtyivät aluehallintovirastoille (AVI). Samalla kaikki ympäristönsuojelulain mukaiset valtion lupaviranomaisen tehtävät keskitettiin AVI:lle.

Hallintoviranomaiseksi organisoitujen yksiköiden ohella viranomaistehtäviä saattaa olla muillakin elimillä. Metsälain valvonnassa tärkeässä asemassa olevat alueelliset *metsäkeskukset* hoitavat metsien kestävään hoitoon ja käyttöön yms. liittyviä edistämistehtäviä, minkä lisäksi niillä on erikseen säädettyjä viranomaistehtäviä. Metsäkeskuksissa viranomaistehtävien hoitaminen on eriytetty edistämistehtävistä. Viranomaistehtäviä hoitaessaan metsäkeskusten toimihenkilöt toimivat virkavastuulla, ja tällöin noudatetaan muun muassa hallintolakia, julkisuuslainsäädäntöä ja kielilakia. Myös muutoksenhakusäännöksissä metsäkeskukset on rinnastettu viranomaisiin. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät on kuitenkin PL 124 §:n mukaisesti siirretty metsäkeskuksilta 1.5.2007 perustetulle Maaseutuvirastolle.

Paikallishallinnossa kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetty tehtävät. Kunnille yleisesti tai tietyille kunnan viranomaisille on ympäristölainsäädännössä säädetty runsaasti erityyppisiä tehtäviä.

Eräissä tapauksissa laissa on yleisesti todettu, että kunta päättää tietystä asiasta. Tällöin päätöksen tekee kunnan sisäisesti johtosäännöllä määrätty toimielin. Jollei muuta ole määrätty, päätösvalta hallintoa koskevissa asioissa kuuluu kunnanhallitukselle. Usein on kuitenkin säädetty, mikä kunnan viranomainen on toimivaltainen. Esimerkiksi yleiskaavan hyväksyy MRL 37 §:n nojalla kunnanvaltuusto.

Kuntien ympäristöhallinnosta annetun lain mukaan kunnan tulee alueellaan valvoa ja edistää ympäristönsuojelua siten, että luontoa ja muuta ympäristöä suojelemalla, hoitamalla ja kehittämällä turvataan kunnan asukkaille terveellinen, viihtyisä ja virikkeitä antava sekä luonnontaloudellisesti kestävä elinympäristö. Kunnanhallitus johtaa ympäristönsuojelun yleissuunnittelua ja toimia ympäristönsuojelun huomioon ottamiseksi kunnan toiminnassa.

Lain mukaan keskeisessä asemassa on *kunnan ympäristönsuojeluviranomainen*. Ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät hoitaa kunnan määräämä toimielin, jona ei voi toimia kunnanhallitus. Tyypillisesti ympäristönsuojeluviranomaisena toimii lautakunta, mutta kunnallishallinnon rakennemuutosten myötä lautakunnan nimi vaihtelee kuntakohtaisesti. Esimerkiksi ympäristönsuojelulaissa ja VL 20 luvussa kuntatason viranomaiseksi on nimetty kunnan ympäristönsuojeluviranomainen. Sanotuissa laeissa säädetään siten erikseen kyseisten lakien mukaisia tehtäviä mainitulle kunnan viranomaiselle. Kunta päättää laissa asetetuissa rajoissa, mikä viranomainen sanotut tehtävät hoitaa. Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään vastaavasti, että rakennusvalvonnan viranomaistehtävistä huolehtii kunnan

rakennusvalvontaviranomainen.

Hallintoviranomaisten tehtävät ympäristöalalla liittyvät muun muassa yleiseen poliittiseen ohjaukseen ja valvontaan, konkreettisiin lupa- ja jälkivalvontatehtäviin sekä ympäristölliseen edunvalvontaan.

Tässä yhteydessä on paikallaan korostaa viranomaisten edunvalvonnan ja laillisuusvalvonnan eroa. *Edunvalvontaa* suorittava viranomainen pyrkii vaikuttamaan esimerkiksi lupamenettelyssä tehtävään ratkaisuun, jotta päätös mahdollisimman hyvin vastaisi kyseisen viranomaisen valvottavana olevaa etua, kuten kalataloussetua. *Laillisuusvalvonta* tarkoittaa lain noudattamisen valvontaa. Viranomainen valvoo, että esimerkiksi tehtyjen lupapäätösten määräyksiä noudatetaan. Edunvalvonnassa viranomainen on ikään kuin asianosaisen asemassa, laillisuusvalvonnassa viranomaisasema korostuu.

Käytännössä samalle viranomaiselle voi kuulua sekä edunvalvonta- että laillisuusvalvontatehtäviä (esim. ELY-keskus). ELY-keskuksilla on lisäksi hankkeiden toteuttamiseen liittyviä tehtäviä. Niiden vesihallinnosta periytynyt rakentajaorganisaatio toteuttaa esimerkiksi vesistöjen kunnostuksia ja puhdistaa saastuneita alueita. Erilaisia tehtäviä on organisaation sisäisin järjestelyin eriytetty.

Viranomaisista ja niiden tehtävistä säädetään nykyisin tyypillisesti kunkin ympäristölain alkupykälissä. *Ympäristöministeriön* tehtävät painottuvat edellä esitetyn mukaisesti yleislinjoihin, *ELY-keskuksen* toiminnassa korostuvat lupa-asiat ja muu päätöksenteko sekä laillisuusvalvonta ja yleisen ympäristöedun valvonta. *Kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle* kuuluu usein lupatehtäviä, minkä ohella se käyttää paikallista edunvalvontapuhevaltaa samoin kuin huolehtii laillisuusvalvonnasta toimialueellaan.

42

Usein hallintoviranomaisen toimivaltaan voi kuulua sekä edunvalvontaa tai muita edistämistehtäviä että laillisuusvalvontaa samoin kuin päätöksentekoa esimerkiksi lupa-asioissa tai hallintopakkoa käytettäessä. Eräissä tapauksissa *päätöksenteko* on kokonaan tai osittain keskitetty linjahallinnon ulkopuolisille orgaaneille. Näitä ovat muun muassa kiinteistötoimitusten toimitusmiehet.

Säännön mukaan vesilain mukaiset vesitalousasiat samoin kuin ympäristönsuojelulain mukaiset valtion viranomaisen toimivaltaan kuuluvat ympäristölupa-asiat ratkaisee ensi asteessa *aluehallintovirasto*. Aluehallintovirastoja on kuusi, mutta ympäristölupavastuualueita on neljällä alueella. Aluehallintovirastolle ei, toisin kuin kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle, kuulu lainkaan laillisuusvalvontaan liittyviä tehtäviä – edunvalvonnasta puhumattakaan.

Kiinteistönmuodostamislainsäädännön alalla ensi asteen päätöksenteko on suureksi osaksi keskitetty *kiinteistötoimituksiin*, joissa menettelyä voidaan luonnehtia erityiseksi prosessinmuotoiseksi hallintomenettelyksi. Kiinteistötoimituksesta ja menettelystä toimituksessa säädetään yleisesti kiinteistönmuodostamislaisissa, mutta eräistä toimituksista on erityissäännöksiä muussa lainsäädännössä (lunastuslaki, tielainsäädäntö jne.).

Myös *yleiset tuomioistuimet* eli ensi asteessa käräjäoikeudet tekevät eräitä ympäristölainsäädännön soveltamista koskevia päätöksiä. Tällöin on yleensä kysymys riita- tai rikosasioista.

Ympäristövahinkojen korvaaminen voi tulla kysymykseen yhtäältä erinäisissä hallinnollisissa menettelyissä ja toisaalta käräjäoikeuksissa. Vesien pilaamisesta aiheutuvat vahingot määrätään säännön mukaan korvattaviksi ympäristönsuojelulain mukaisen ympäristölupa-asian yhteydessä ympäristövahinkolain säännöksiä soveltaen. Korvauksen määrää tällöin lupaviranomainen.

Ympäristövahinkolain pääsäännön mukaan korvausta vaaditaan, vahingon jo aiheuduttua, kanteella käräjäoikeudessa. Esimerkiksi ilman pilaantumisen tai melun vuoksi ympäristövahinkoa kärsinyt haastaa vahingonaiheuttajan vastaamaan käräjäoikeuteen. Kysymyksessä on yksityisoikeudellinen riita-asia. Myös ympäristövahinkolain mukaan korvaus tulee eräissä tapauksissa määrättäväksi kiinteistötoimituksessa, kuten lunastustoimituksessa, maantietoimituksessa tai kaivospiiritoimituksessa. Jos tällaisessa toimitusmenettelyssä tulee määrättäväksi korvaus ympäristövahingosta, kuten tiemelusta, sovelletaan ympäristövahinkolain säännöksiä.

43

2.2. Menettelykysymyksiä

2.2.1. Hallintomenettely

Valtaosa ympäristöllisestä päätöksenteosta tapahtuu hallintomenettelyssä. Kysymys voi olla suunnitelman, esimerkiksi kaavan tai luonnonsuojeluohjelman, hyväksymisestä, lupa-asian tai muun hakemuksen, kuten ympäristölupa-asian, maa-ainelupa-asian tai valtaushakemuksen, käsittelystä taikka jälkivalvontamenettelystä, kuten luvattomasti rakennetun rakennuksen poistamisvelvoitteesta tai roskaantuneen alueen puhdistamisvelvoitteesta niihin liittyvine hallintopakkotehosteineen.

Hallintomenettelyssä sovelletaan yleislakina hallintolakia. Laki on toissijainen muihin lakeihin nähden. Erityislainsäädäntö voi sisältää hallintomenettelyn yleisiä sääntöjä täsmentäviä tai muotoavia normeja, joita tuolloin noudatetaan yleisen hallintomenettelyn normiston sijasta. Toissijaisuus merkitsee useimmiten vain sitä, että ristiriitatilanteessa sovelletaan erityissäännöstä; hallintolain säännökset täydentävät erityislainsäädäntöä.

2.2.2. Esteellisyys, kuuleminen ja vireilläolosta ilmoittaminen

Keskeisiin päätöksenteon uskottavuuteen ja puolueettomuuteen liittyviin takeisiin kuuluu *esteellisyyssperusteiden* noudattaminen. Virkamies on esteellinen, jos asia koskettaa häntä erityisesti esimerkiksi sukulaisuuden, riippuvuussuhteen taikka odotettavissa olevan hyödyn tai vahingon kautta. Esteellisyyssperusteet luetellaan hallintolaissa täsmällisesti. Esteellisenä ei saa käsitellä asiaa eikä edes olla läsnä sitä käsiteltäessä (poikkeuksena kiireellinen asia, jonka käsittelyyn esteellisyys ei voi vaikuttaa). Kuntalaissa on oma esteellisyyssäännöksensä, jossa keskeisiltä osin viitataan hallintolakiin.

Asianosaisen kuulemisen periaate lienee oikeusturvan keskeisin menettelyllinen vaatimus. Ympäristöasioissa kansalaisten *osallistumista* päätöksentekoon on viime aikoina voimakkaasti korostettu. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämän perustuslaillisen toimeksiannon täyttämiseksi ei välttämättä ole riittävää vain kuulla asianosaisia ennen päätöksentekoa. Vaikuttamismahdollisuuksia on tarjottava muillekin kuin asianosaisille, ja asioiden vireilläolosta on ilmoitettava hyvissä ajoin.

Yleinen hallintomenettelyä koskeva kuulemisvaatimus sisältyy HL 34.1 §:ään:

”Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun”.

Kuulemistilaisuus on varattava ennen asian ratkaisemista, jotta kuulemisella ennakkollisena oikeusturvatekijänä voisi olla todellista vaikutusta asian ratkaisuun. Kuulemistilaisuuden varaaminen riittää; ketään ei voida pakottaa lausumaan asiassa mielipidettään. Kuulemisaineistona ovat kaikki ne vaatimukset ja selvitykset eli erilaiset asiakirjat, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Sitä vastoin kuulemispyyntöön ei tarvitse liittää erinäisiä yleisesti saatavissa olevia aineistoja, kuten lainsäädäntöä tai tutkimuksia. Monissa ympäristölaeissa on nimenomaisia säännöksiä kuulemisesta tai kuulemismenettelyn järjestämisestä.

Esimerkiksi LSL 64.2 §:n mukaan luonnonsuojeluohjelman laatimisesta ja hyväksymisestä säädettyä on soveltuvin osin noudatettava laadittaessa ehdotusta Natura 2000 -verkostoon sisällytettävistä alueista. Luonnonsuojeluohjelmaa laadittaessa taas on niille, joiden etua tai oikeutta asia koskee, varattava tilaisuus tulla kuulluiksi. LSL 64.2 §:n mukaan asianosaisten kuuleminen Natura 2000 -verkostoa koskevassa asiassa suoritetaan kuitenkin kuuluttamalla ehdotuksesta kunnan ilmoitustaululla siten kuin julkisista kuulutuksista annetussa laissa säädetään. Kuulutuksen julkaisemisesta on lisäksi riittävän ajoissa ilmoitettava paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Natura-ehdotuksesta kuuleminen hoidettiin siis eduskunnan säätämän lain erityissäännöksen mukaisesti julkisin kuulutuksin ja sanomalehti-ilmoituksin. Esimerkiksi maanomistajalle ei edellytetty lähetettävän erityistiedoksiantoa siitä, että hänen aluettaan sisältyy verkostoehdotukseen.

Rakennuslupahakemuksen vireilletulosta on ilmoitettava naapurille, jollei ilmoittaminen hankkeen vähäisyys tai sijainti taikka kaavan sisältö huomioon ottaen ole naapurin edun kannalta ilmeisen tarpeetonta. Naapureilla tarkoitetaan lähinnä rajanaapureita eli viereisen tai vastapäisen kiinteistön tai alueen omistajaa ja haltijaa. Asian vireilläolosta on tiedotettava myös rakennuspaikalla, jolloin ohikulkijatkin voivat havaita ympäristön odotettavissa olevan muutoksen.

Aina laissa ei ole menettelyä koskevia erityissäännöksiä. Tällöin sovelletaan hallintolakia sellaisenaan. Esimerkiksi nykyisen kaivoslain säännökset valtauksesta koskevat kyllä muun muassa valtaushakemuksen sisältöä ja

sen täydentämistä, mutta asianosaisten kuulemisesta tai vireilläolosta ilmoittamisesta ei säädetä. Näin ollen työ- ja elinkeinoministeriön on asiaa käsitellessään noudatettava hallintolain vaatimuksia.

Poikkeustapauksissa hallintoasian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Kuuleminen ei muun ohella ole tarpeen, jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana; jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle tai ympäristölle; tai jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on

muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Kuulemisvaatimuksen ohella hallintolaki sisältää säännöksen asian *vaikuttamismahdollisuuksien varaamisesta*. Säännöksen tavoitteena on varmistaa tiedon kulku muillekin kuin asianosaisina kuultaville tahoille. Asian vireilläolosta on ilmoitettava julkisesti, jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin. Monet ympäristöasiat täyttävät mainitun tunnusmerkistön.

Ehkä kaikkein pisimmälle vietyä pyrkimystä turvata kansalaisten osallistuminen ilmentää maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämä vuorovaikutteinen kaavoitusmenettely. Lain tavoitteenakin on turvata jokaisen osallistumismahdollisuus asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa. Lain menettelysäännökset luonnollisesti kattavat hyvin hallintomenettelyn yleiset vaatimukset asianosaisten kuulemisesta ja asian vireilläolosta ilmoittamisesta. Kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin ja etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Kaavoitusmenettelyä koskevien säännösten rinnalla hallintolain kuulemissäännösten soveltaminen ei lähtökohtaisesti tule kysymykseen (ks. KHO 2009:63).

2.2.3. Asian selvittäminen

Hallintoasioissa viranomainen ei ole vain asian ulkopuolinen ratkaisija, kuten tuomioistuin dispositiivisissa riita-asioissa. Viranomainen ei saa tyytyä vain menettelyssä esiintyvien asianosaisten tuottamaan aineistoon, vaan sen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämi-

46

sestä. Tämä *virallisperiaate* on kirjattu hallintolakiin. Myös erityislainsäädännössä on voitu painottaa viranomaisen selvittämisvastuuta. Ympäristölupaviranomaisen on tutkittava asiassa annetut lausunnot ja tehdyt muistutukset sekä luvan myöntämisedellytykset samoin kuin otettava huomioon, mitä yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi säädetään.

Asiaa voidaan selvittää esimerkiksi pitämällä paikalla *katselmus*. Asianosaiselle on varattava tilaisuus olla läsnä katselmuksessa.

Erityisestä syystä hallintomenettelyssäkin voidaan kuulla *todistajaa* valan nojalla tai asianosaista totuusvakuutuksen nojalla hallinto-oikeudessa. Ympäristönsuojelu- ja vesilakien säännökset mahdollistavat todistajan valallisen kuulemisen aluehallintovirastossa eli hallintoviranomaisessa.

Lupa-asioissa tärkeintä selvitystä on hakijan *hakemuksensa* tueksi toimittama aineisto sekä mahdollisesta ympäristövaikutusten arviointimenettelystä kerääntynyt materiaali. Eri lupalaeissa säädetään yksityiskohtaisesti hakemuksen sisällöstä ja liitteistä.

Asian selvittämistä palvelee osaltaan asianosaisten kuuleminen ja muiden tahojen esittämien mielipiteiden tarkastelu. Ympäristöasioissa keskeisessä asemassa ovat lisäksi muilta viranomaisilta pyydettävät *lausunnot*.

Joissakin tapauksissa vireillä olevat asiat on tarkoituksenmukaista *käsitellä yhdessä*. Milloin samanaikaisesti vireillä olevissa asioissa vaaditaan etua tai oikeutta, jota asianosaisten lukuisuuden vuoksi ei voida myöntää kaikille, asiat on valmisteltava yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä. Tyyppiesimerkkinä voitaneen pitää liikennelupaa koskevia hakemuksia, mutta samantapaisia kilpailutilanteita voi syntyä myös ympäristölainsäädäntöä sovellettaessa (esim. kaivosvaltauksat ja vesivoimahankkeet).

2.2.4. Päätös

Hallintopäätöksestä on käytävä yksilöidysti ilmi muun ohella, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia muuten on ratkaistu. Päätös on *perusteltava* ilmoittamalla sen perusteena olevat seikat ja selvitykset sekä sovelletut säännökset. Perustelun tulee siis koostua yhtäältä faktaperustelusta ja toisaalta normiperustelusta.

Päätöksen sisällöstä on usein erityissäännöksiä. Esimerkiksi ympäristönsuojeluasetuksessa on kohta kohdalta lueteltu, mitä ympäristölupapäätöksen kertoelmaosan ja ratkaisuosan tulee sisältää.

47

Suomalainen ympäristölainsäädäntö ei sisällä määräaikoja lupahakemuksen käsittelemiselle. Ympäristölupahakemus on kuitenkin käsiteltävä joutuisasti.

2.2.5. Hallintopakon käyttäminen

Ympäristöön vaikuttavan toiminnan jälkivalvontaan liittyy tärkeänä keinona hallintopakon käyttäminen. Hallintopakkomenettelyn avulla lainvastaisesti toiminut tai velvollisuutensa laiminlyönyt pakotetaan toimimaan lainmukaisesti. Menettely on keskeinen osa hallinnollista *ympäristövastuuta* (korvausoikeudellista ja rikosoikeudellista ympäristövastuuta tarkastellaan kirjan viimeisessä pääjaksossa).

Välittömästä hallintopakosta on kysymys, kun viranomainen omin toimin, tarvittaessa poliisilta virka-apua saaden estää lainvastaisen tilan jatkamisen (esim. aita ja sinetöi laittoman rakennuspaikan). Välittömän hallintopakon käyttäminen on mahdollista muun muassa ympäristönsuojelulain, maankäyttö- ja rakennuslain sekä maa-aineslain nojalla. Tällöin lainvastainen toiminta siis keskeytetään tosiasiallisin toimin.

Välillistä hallintopakkoa käyttämällä viranomainen koettaa uhkia asettamalla pakottaa niskoittelijan itse korjaamaan toimenpiteensä tai laiminlyöntinsä (esim. ympäristöluvassa asetetun päästömääräyksen ylityksen). Useiden ympäristölakien säännöksillä luodaan asianomaisille viranomaisille toimivalta päävelvoitteen ja uhan asettamiseen. Asiassa noudatettavasta menettelystä säädetään uhkasakkolaissa. Uhkasakkolakia sovelletaan, kun viranomaisen antaman käskyn tai kiellon eli päävelvoitteen tehosteeksi asetetaan uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka sekä kun uhka määrätään täytäntöönpantavaksi.

Uhkasakko voidaan asettaa kiinteänä tai ajan kulumisen mukaan määräytyvänä (eli juoksevana). Päävelvoite on selvästi yksilöitävä ja asetettava määräaika. Jollei velvoitetta määräaikaan mennessä ole suoritettu, uhkasakko tuomitaan maksettavaksi taikka määrätään teettämis- tai keskeyttämisuhka täytäntöönpantavaksi. *Teettämisuhka* tarkoittaa sitä, että laiminlyöty toimenpide tehdään viranomaisen toimin ja maksu peritään veroulosoton järjestyksessä niskoittelijalta. *Keskeyttämisuhka* – jota ei pidä sekoittaa välittömän hallintopakon yhtenä muotona

käytettävään toiminnan keskeyttämiseen – merkitsee sitä, että uhka pannaan täytäntöön keskeyttämällä esimerkiksi edelleen päästörajoja ylittävän laitoksen toiminta.

48

Yhtä päävelvoitetta kohden voidaan kerrallaan asettaa vain yksi uhka, mutta laiminlyönnin jatkuessa voidaan tuomitun uhkasakon jälkeen joko asettaa suurempi uhkasakko tai käyttää muuta uhkaa.

Menettelyn kannalta olennaista on korostaa kuulemisvelvollisuutta. Asianosaiselle on ennen uhkan asettamista ja täytäntöön panemista varattava tilaisuus selityksen antamiseen.

2.3. Muutoksenhaku

2.3.1. Hallintovalitus ja kunnallisvalitus

Hallinto-oikeudellisen valituksen päätyypit ovat hallintolainkäyttölaissa tarkoitettu hallintovalitus ja kuntalaissa tarkoitettu kunnallisvalitus. Kunnallisvalitus on oikeussuojakeinona valitettaessa muun muassa kaavojen hyväksymistä koskevista ja maa-ainesluvan myöntämistä koskevista päätöksistä. Hallintovalitus on yleisesti muutoin käytössä ympäristöasioissa.

Hallintovalituksen ja kunnallisvalituksen ominaisuudet poikkeavat toisistaan eräissä kohdin. Yleistäen ja eräitä keskeisiä ominaisuuksia vertaillen voidaan sanoa, että hallintovalituksessa

- 1) muutoksenhakuoikeus kuuluu asianosaisille
- 2) valituksenalaisen päätöksen laillisuus ja tarkoituksenmukaisuus voidaan riitauttaa
- 3) muutoksenhaku on reformatorista (pätöksen sisältöä voidaan muuttaa).

Vastaavasti kunnallisvalituksessa

- 1) muutoksenhakuoikeus kuuluu kunnan jäsenille
- 2) vain päätöksen lainmukaisuutta voidaan tutkia
- 3) muutoksenhakuviranomainen on tiukasti sidottu esitettyihin valitusperusteisiin
- 4) muutoksenhaku on kassatorista (pätös voidaan pysyttää tai kumota, mutta sen sisältöä ei voida muuttaa).

Kunnallisvalituksen erityispiirteet liittyvät kunnallisen itsehallinnon periaatteeseen. Laaja valitusoikeus turvaa kuntalaisten mahdollisuuksia valvoa kunnallisen päätöksenteon lainmukaisuutta myös muutoksenhaun kautta. Vastuu päätösten tarkoituksenmukaisuudesta toteutuu kunnallisvaaleissa.

Kunnallisvalituksessa valittajan tulee esittää valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä. Valitusviranomainen tutkii asiaa vain valittajan vaatimassa laajuudessa; esimerkiksi vastaselityksessä tehdyt uudet vaati-

mukset jätetään tutkimatta. Hallintolainkäyttölaissa asia on säännelty väljemmin. Valittaja saa valitusajan päätyttyäkin esittää uuden vaatimuksen, joka perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Hän voi vaatia myös päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä tai tehdä muun sivuvaatimuksen. Valittaja saa myös esittää uusia perusteita vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen seurauksena muutu toiseksi.

Selkeästi kunnallisen itsehallinnon korostaminen näkyy vertailtaessa valitusviranomaisen toimivaltaa puuttua päätöksen sisältöön. Kunnallisvalituksessa valitusviranomaisen voi vain pysyttää tai kumota valituksenalaisen päätöksen, ei muuttaa sen sisältöä. Tyyppiesimerkkinä voidaan mainita kaavapäätökset: hallinto-oikeus ei voi muuttaa kaavan sisältöä kunnan päättämästä, mutta lainvastainen kaavapäätös kumotaan lainvastaisilta osin tai kokonaan.

2.3.2. Valitusviranomaiset ja valitustiet

Ympäristöoikeuden alaan kuuluvat viranomaispäätökset tehdään useimmiten ensi asteessa hallintoviranomaisissa. Muutoksenhakutuomioistuimena on yleisesti ensi asteessa hallinto-oikeus ja ylimmässä asteessa korkein hallinto-oikeus. Tämä pääsääntö koskee hallintovalituksia ja kunnallisvalituksia, kunnallisten viranomaisten (esim. kunnallinen lautakunta) ja valtion viranomaisten (esim. ELY-keskus) päätöksiä. Valituslupajärjestelmä ei yleensä ole käytössä.

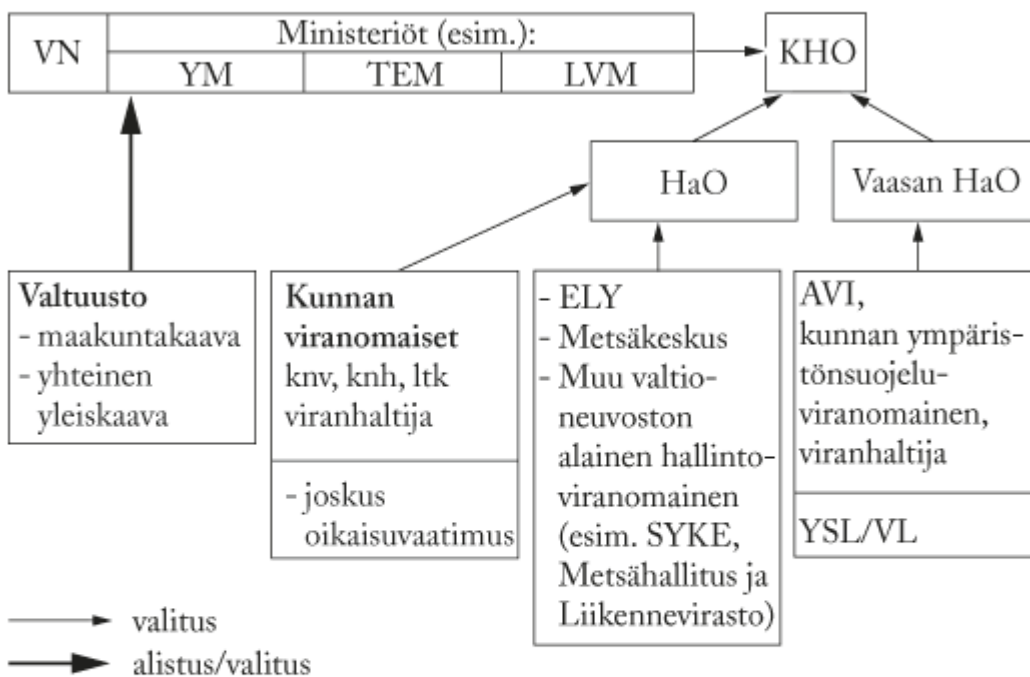
Valtioneuvoston ja ministeriön päätökseen haetaan muutosta suoraan korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi luonnonsuojeluohjelman hyväksyminen (valtioneuvosto) tai valtaushakemuksen hyväksyminen (työ- ja elinkeinoministeriö). Alistusmenettelyn yhteydessä ensi asteen valitusviranomaisena on vahvistava viranomaisen (esim. maakuntakaava-asioissa ympäristöministeriö), jonka päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Merkittävin ja laaja-alaisin poikkeus edellä mainitusta yleisestä säännöstä liittyy ympäristönsuojelu- ja vesilakien muutoksenhakujärjestelmään. Mainittujen lakien mukaan lupa- tai valvontaviranomaisen päätöksestä (mukaan lukien delegoidun päätösvalan käyttäjien, kuten kunnan virkamiesten, päätökset) valitetaan Vaasan hallinto-oikeuteen, joka on lakkautetun vesiylioikeuden työn jatkaja. Sen päätöksestä puolestaan saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Ympäristöä koskevia päätöksiä tehdään myös *kiinteistötoimituksissa* (esim. jakotoimitukset, lunastukset ja rasitteiden, kuten yksityistieoikeuden, perustaminen) ja *yleisissä tuomioistuimissa* (esim. ympäristövahinkojen korvaaminen ja vesioikeudelliset kahdenväliset riita-asiat). Kiinteistötoimitusten toimitusmiesten päätöksistä saa valittaa maa-oikeuteen, joihin toimivat tiettyjen käräjäoikeuksien erityiskokoonpanot. Puheenjohtajana on käräjäoikeuden lainoppinut jäsen sekä jäsenenä säännönmukaisesti maa-oikeusinsinööri ja kaksi kunnan valitsemaa lautamiestä. Maa-oikeuden tuomioon saa hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta. Muutoksenhaku on valitusluvan varassa. Yleisen alioikeuden (käräjäoikeuden) päätöksestä valitetaan hovioikeuteen. Hovioikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan oikeuteen ainoastaan valitusluvalla.

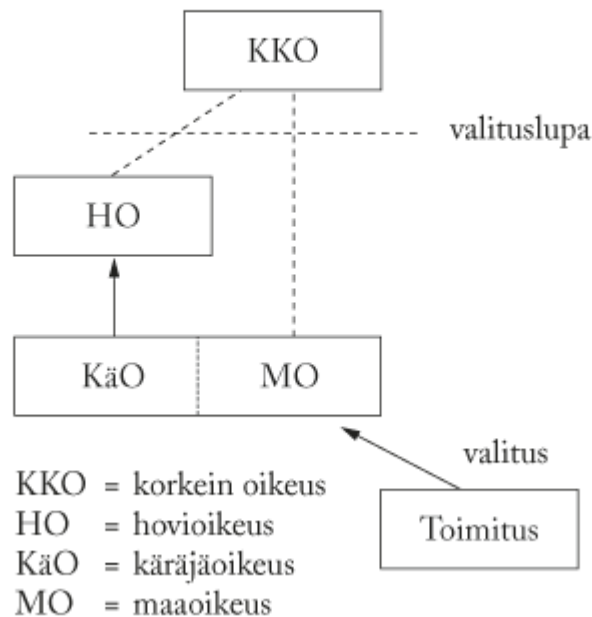
Samankin lainsäädännön soveltamisessa muutoksenhaku saattaa jakautua kahteen linjaan. Päätöksenteko voi jakautua hallinnolliseen lupamenettelyyn, jossa tehdystä päätöksestä valitetaan hallintolainkäytön järjestyksessä, ja toimitusmenettelyyn, jossa tehdystä päätöksestä valitetaan edellä esitetyn mukaisesti maa- ja metsätalouden ministeriön päätöksentekoon. Esimerkiksi lunastusasioissa valtioneuvoston tai ministeriön tekemästä lunastuslupapäätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mutta lunastustoimituksessa tehtävistä korvaus- ym. ratkaisuksista valitetaan maa- ja metsätalouden ministeriön päätöksentekoon.

Kuva 1. Hallinto-oikeudelliset valitustiet



- | | |
|--|--|
| KHO = korkein hallinto-oikeus | ltk = lautakunta |
| VN = valtioneuvosto | ELY = elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus |
| YM = ympäristöministeriö | SYKE = Suomen ympäristökeskus |
| TEM = työ- ja elinkeinoministeriö | AVI = aluehallintovirasto |
| LVM = liikenne- ja viestintäministeriö | YSL = ympäristönsuojelulaki |
| HaO = hallinto-oikeus | VL = vesilaki |
| knv = kunnanvaltuusto | |
| knh = kunnanhallitus | |

Kuva 2. Riita-, rikos- ja toimitusasioiden valitustiet



2.3.3. Valitusoikeuskysymyksiä

Yleinen valitusoikeus on turvattu perustuslaissamme. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Hallintolainkäyttölain mukaan hallintopäätöksiin saa hakea muutosta, ellei poikkeuksellisesti toisin säädetä. Valitusoikeuden rajoittamisesta (valituskiellot, valituslupajärjestelmä) on säädettävä lailla. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että mistä hyvänsä päätöksestä tulee saada valittaa tai että kuka tahansa saa valittaa.

Hallintolainkäyttölaki koskee ensinnäkin valittamista *hallintoasioissa* tehdyistä päätöksistä. Hallintoasian käsite rajaa ulkopuolelle muun muassa lainsäädännön alaan kuuluvat asiat (esim. luonnonsuojelualan perustaminen lailla tai asetuksella, valtioneuvoston asetusten antaminen ympäristönsuojelulain nojalla). Eräissä tapauksissa on niin ikään kyseenalaista, syntyykö ilmoitusmenettelyssä päätöstä, johon menettelyn ulkopuolinen pääsisi hakemaan muutosta. Esimerkiksi metsälain tarkoittamasta metsänkäyttöilmoituksesta ei tehdä muodollista hyväksymispäätöstä; jos toimenpidettä epäillään lainvastaiseksi, viranomaisella on erinäisiä jälkikäteisiä

reagointikeinoja, mutta vaikkapa naapureilla ei näyttäisi olevan mahdollisuutta valittaa missään vaiheessa.

Hallintolainkäyttölain mukaan *valituskelpoisella* päätöksellä tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Kuntalaki rajaa valituskelpoisuuden ulkopuolelle päätökset, jotka koskevat vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. Valitusta ei myöskään saa tehdä hallinnon sisäisestä määräyksestä, joka koskee tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista. Näillä perusteilla

valituskelvottomia ovat yleensä esimerkiksi erilaiset asian käsittelyyn liittyvät ratkaisut, kuten lausuntojen pyytäminen tai niiden antaminen, sekä sellaiset kehotukset tai hakemukset, joilla asiaa ei ole sitovasti ja lopullisesti ratkaistu. Esimerkiksi asian siirtämistä koskevat päätökset eivät ole valituskelpoisia, koska kysymys ei ole lopullisesta asiaratkaisusta vaan käsittelyyn liittyvästä toimenpiteestä.

Valitusoikeus kuuluu *hallintovalituksessa* asianosaisille. Päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.

Kunnallisvalituksessa valittajina voivat esiintyä asianosaisten ohella kunnan jäsenet. Kunnan jäseniä ovat kunnan asukkaat (kotikuntalainen mukainen kotikunta), yhteisöt, laitokset ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa, sekä ne, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa.

Varsinkin viimeaikainen ympäristölainsäädäntö sisältää lisäksi lukuisia erityissäännöksiä valitusoikeudesta. Näillä säännöksillä on voitu selkeyttää tai laajentaa viranomaisten ja kunnan valitusoikeutta sekä kansainvälisten suuntausten mukaisesti antaa valitusoikeus myös ympäristöasioissa toimiville kansalaisjärjestöille. Sitä vastoin perinteistä maa- ja vesioikeudellista lainsäädäntöä sovellettaessa valitusoikeuden määrittäminen perustetaan kyseistä valitusmuotoa koskeviin yleisiin säännöksiin (esim. kaivoslaissa, lunastuslaissa ja metsästyslaissa ei ole erityissäännöksiä valitusoikeudesta).

Hallinto-oikeudellinen *asianosaismääritys* poikkeaa ratkaisevasti siviiliprosessuaalisesta. Asianosaisia eivät ole vain ne, joiden nimissä prosessia kulloinkin käydään, vaan nekin, joihin päätöksen oikeudelliset vaikutukset ylipäättään kohdistuvat. Asianosaisten määrittely ympäristöä koskevissa päätöksissä on usein ongelmallista. Asianosaiksi ulottuvuus riippuu kyseisen päätöksen oikeudellisesti merkityksellisten vaikutusten kohdentumisesta.

54

Ilmeisiä asianosaisia ovat esimerkiksi luvan hakija, jolta lupa on evätty tai jolle myönnettyyn lupaan on asetettu rajoittavia lupamääräyksiä, toiminnanharjoittaja, johon hallintopakkopäätös on kohdistettu, sekä maanomistaja, jonka aluetta suojelupäätös koskee tai johon pakkotoimi kohdistetaan.

Asiat kuitenkin koskettavat paitsi luvan hakijan tai toimenpiteen suorittajan ja viranomaisen välistä vertikaalisuhdetta myös hakijan tai toimenpiteen suorittajan ja haitankärsijöiden välistä horisontaalisuhdetta. Hallintopäätöksellä ympäristöasiassa voi olla vaikutuksia useisiin muihinkin henkilöihin, joskus hyvinkin laajalla alueella. Varsinkin ympäristövaikutuksia koskevissa päätöksissä haitankärsijöillä on tyypillisesti eräänlainen naapuruusperusteinen puhevalta, sikäli kuin hankkeen merkittävät vaikutukset ennalta arvioiden saattavat loukata heidän intressipiiriään (omistetun alueen tai asuinympäristön terveellisyys, viihtyisyys jne.). Merkityksellinen vaikutusalue saattaa ulottua pitkälti rajanaapureiden aluetta etäämmälle, jopa kilometrien päähän. Haitankärsijä on tyypillisesti asianosainen sekä lupa-asiassa että hallintopakon käyttämistä tai käyttämättä jättämistä koskevassa asiassa. Valitusoikeus voi syntyä myös sen intressin kautta, että asianomainen vaatii viranomaiselta toimenpiteitä, mutta se ei katso niihin olevan aihetta.

Joissakin tapauksissa asianosaiksi täsmennetään laissa määrittelemällä naapuruuden kriteereitä. Valitusoikeus rakennus- ja toimenpidelupapäätöksistä on viereisen tai vastapäätä olevan alueen

omistajalla tai haltijalla; sellaisen kiinteistön omistajalla tai haltijalla, jonka rakentamiseen tai muuhun käyttämiseen päätös voi olennaisesti vaikuttaa; ja sillä, jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Joissakin tapauksissa valitusoikeutettujen piiriä on saatettu laajentaa ahtaasti määräytyvää asianosaipiiriä laajemmaksi: poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta saa valittaa asianosaisten ohella se, jonka asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa.

Kunnan jäsenen valitusoikeus on tyypillisimmillään kaava-asioissa. Maankäytön suunnittelu on keskeinen kunnallisen päätöksenteon muoto, jolla vaikutetaan merkittävästi kunnan kehitykseen ja kuntalaisten elinympäristön muotoutumiseen. Kunnallisvalitus on käytössä myös kaavoitukseen läheisesti liittyvissä kehittämisalueeksi nimeämispäätöksissä sekä kunnallisten sääntöjen (mm. rakennusjärjestys ja kunnan ympäristönsuojelumääräykset) hyväksymisessä. Poikkeuksellista on kunnallisvalituksen käyttö maa-aineslupa-asioissa. Kuntaan rekisteröidyt asukas-, ympäristö-

55

ym. yhdistykset ovat voineet tehdä valituksia kaava- ja maa-aineslupa-asioissa jo pitkään, ennen kuin järjestöille muussakin lainsäädännössä on annettu muutoksenhakuoikeus. Valitusoikeuden tuo myös kiinteän omaisuuden, kuten metsätilan tai kesäasunnon, omistaminen tai hallinta (esim. vuokrasopimuksin). Henkilö voi näin ollen olla usean kunnan jäsen. Myös kunta tai valtio voi tällä perusteella olla kunnan jäsen.

Viranomaisilla on perinteisesti ollut *valitusoikeus* niiden valvottavana olevaa yleistä etua koskevissa asioissa. Esimerkiksi vesiasioihin liittyvien monien intressien vuoksi valittajina ovat saattaneet esiintyä luonnonsuojeluviranomaiset (nykyisin ELY-keskus), muinaismuistojen suojelusta vastaavat viranomaiset, kalatalousviranomaiset (myös ELY-keskus), tieviranomaiset (niin ikään ELY-keskus!), merenkulkuviranomaiset jne. Myös uusi ympäristölainsäädäntö sisältää runsaasti säännöksiä yleistä etua valvovien viranomaisten valitusoikeudesta.

Ympäristönsuojelu- ja vesilakien mukaan valitusoikeus on ELY-keskuksella sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusaluekunnan ympäristönsuojeluviranomaisella samoin kuin muulla asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella. Valitusoikeuden olemassaolo riippuu asiasta ja päätöksen vaikutuksista, mutta periaatteessa valitusoikeus voi olla muun muassa luonnonsuojeluviranomaisella, kalatalousviranomaisella ja terveydensuojeluviranomaisella. Erikseen korostetaan, että ELY-keskuksella ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi oikeus valittaa päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut sen.

Luonnonsuojelulakia soveltaen syntyvät valituskelpoiset ratkaisut tehdään lähinnä luonnonsuojeluviranomaisessa (ELY-keskus). Laissa ei ole erikseen säädetty muun viranomaisen oikeudesta valittaa ELY-keskuksen päätöksestä. Sitä vastoin ELY-keskukselle on LSL 63 §:ssä nimenomaisesti annettu oikeus valittaa muun lain mukaisista luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä koskevista päätöksistä sillä perusteella, että päätös on luonnonsuojelulainsäädännön vastainen. Tämä säännös ulottaa luonnonsuojeluviranomaisen valitusoikeuden esimerkiksi lunastus-, tie- tai kaivosvaltausasioihin.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan ELY-keskuksella on valitusoikeus maisematyölupaa ja rakennuksen purkamislupaa koskevasta päätöksestä, mutta ei rakennus- tai toimenpidelupaa koskevasta päätöksestä. Poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta saa ELY-keskuksen ohella valittaa muukin viranomainen toimialaansa kuuluvissa asioissa. Vi-

ranomaisten puhevalta on joissakin tapauksissa ulotettu myös kunnallisvalitusjärjestelmään. Kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä saavat valittaa ELY-keskus ja muukin viranomainen toimialaansa kuuluvissa asioissa. ELY-keskus saa tehdä myös maa-aineslupaa koskevan kunnallisvalituksen.

Kunnalle on usein annettu valitusoikeus erilaisten etujensa toteuttamiseksi. Kunta on myös vastuussa alueensa käytön suunnittelusta (kaavoituksesta), mihin ympäristölliset päätökset usein olennaisesti vaikuttavat. Kunnan puhevaltaa käyttää kunnanhallitus, jollei valitusoikeuden käytöstä päättämistä kunnansisäisesti ole johtosäännöllä määrätty jonkun muun tehtäväksi. Kunta voi käyttää puhevaltaa vaikkapa ympäristöluvan myöntämisen puolesta elinkeino- ja talouspoliittisin perustein. Kunnan nimettyjen viranomaisten puhevalta on kunnan yleisestä puhevallasta riippumatonta. Kunnanhallitus ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voivat esiintyä muutoksenhaussa vastapuolinakin.

Kunnalla on valitusoikeus muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista lupapäätöksistä, poikkeamispäätöksistä ja suunnittelutarveratkaisuista sekä erillisen tonttijaon hyväksymisestä. Kunnalla on kaavoituksesta ja rakentamisen ohjauksesta vastaavana itsehallintoyksikkönä *yksinomainen valitusoikeuspäätöksestä*, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksen. Poikkeuksena on ranta-asemakaava: kaavan laatimisesta huolehtineella maanomistajalla on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Maakuntakaavan vahvistamatta jättämisestä saa valittaa vain maakunnan liitto tai kunta.

Ympäristönsuojelulain mukaan toiminnan sijaintikunnalla samoin kuin muilla kunnilla, joiden alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät, on valitusoikeus. Luonnonsuojelulain mukaan valitusoikeus muissa kuin korvausta koskevissa asioissa on asianomaisella kunnalla. Kunnalla on alueellaan oikeus käyttää puhevaltaa kiinteistötoimituksessa, joka suoritetaan suunnittelutarvealueella, ranta-alueella, oikeusvaikutteisen yleiskaavan tai asemakaavan alueella tai asemakaavan laatimista varten rakennuskiellossa olevalla alueella. Kunnalla on myös valitusoikeus mainituilla alueilla tehtyihin toimituspäätöksiin, jotka koskevat lohkomista tai halkomista osittamisrajoitusalueilla.

Perinteisesti *ympäristön- ja luonnonsuojelujärjestöillä tai asukasyhdistyksillä* ei pelkästään sääntöjensä mukaisen tehtävän suorittamiseksi ole katsottu olevan valitusoikeutta hallintovalitusasioissa. Niitä ei ole tulkittu asianosaisiksi. Uusimmassa ympäristölainsäädännössä järjestöille on ver-

rattain laajasti annettu oikeus valvoa yhteisiä ympäristöetuja myös muutoksenhakukeinoja käyttämällä. Tämä kansalaisyhteiskuntaa tukeva kehityspiirre on ankkuroitu myös ympäristöperusoikeussääntöön, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan kansalaisille mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Samoin ns. Århusin yleissopimus (1998) turvaa muun muassa kansalaisjärjestöjen muutoksenhakuoikeutta ympäristöasioissa.

Rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- ja ympäristönsuojelun edistäminen, on luonnonsuojelulain mukaan valitusoikeus muissa kuin korvausta sekä luontotyyppi- ja lajisuojelua koskevissa poikkeuslupa-asioissa. Korvauksia koskeva rajaus on perusteltu, mutta poikkeusluparatkaisujen osalta valitusoikeuden puuttumista voidaan pitää epä johdonmukaisena. Luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä saavat lisäksi valittaa mainitunlaiset valtakunnalliset yhteisöt ja maanomistajien etua valvovat valtakunnalliset yhteisöt.

Ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön mukaan valitusoikeus on rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät. Samoin kuin asianosaisten myös järjestöjen valitusoikeus ulottuu sekä lupa- että jälkivalvontaratkaisuihin; valituksen tekeminen on mahdollista sekä viranomaisen toiminnasta (luvan myöntäminen) että toimimattomuudesta (päätös, jolla viranomainen katsoo, ettei ole aihetta vaatia lupaa haettavaksi tai jälkivalvontakeinoja käytettäväksi).

Järjestöillä on oikeus valittaa eräistä maankäyttö- ja rakennuslakiin perustuvista ratkaisuista. Poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta saa valittaa toimialueellaan sellainen rekisteröity yhdistys, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen. Valitusoikeutta ei ole ulotettu rakennus- ja toimenpidelupiin, ja maisematyö- ja purkamisluvissakin järjestövalitus voi perustua vain kunnan jäsenyyteen.

Rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä on toimialueellaan toimialaansa kuuluvissa asioissa oikeus valittaa kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä. Maakuntakaavan hyväksymistä koskevasta päätöksestä valitusoikeus on myös valtakunnallisella yhteisöllä, kun kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vas-

58

taisuudesta. Järjestöjä ei ole rajattu vain luonnonsuojelu- tai asukasyhdistyksiin, vaan valituksen saavat tehdä muutkin yhteisöt, joiden toimialaa asia koskee.

Ympäristölainsäädännön ytimen ulkopuolella järjestöt saattavat edelleen jäädä vaille valitusoikeutta, jollei valitusoikeudesta asianomaisessa laissa ole erikseen säädetty. Tämä koskee esimerkiksi lunastus- ja kaivoslainsäädäntöä. Sitä vastoin eräissä luonnonsuojeluun kytkeytyvissä metsästyslain soveltamistilanteissa korkein hallinto-oikeus on tutkinut luonnonsuojeluyhdistysten valituksia (ks. jäljempänä III.4.).

59

III Perusoikeudet ja ympäristö

1. Perusoikeusjärjestelmästä

Perusoikeudet ovat perinteisesti turvanneet yksilön *vapausoikeuksia* (kansalais- ja poliittisia oikeuksia) julkisen vallan puuttumiselta. Toisen sukupolven perusoikeuksiksi on

luonnehdittu *taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä perusoikeuksia (TSS-oikeudet)*. Kolmannen polven perusoikeuksiksi on nimitetty *ihmisryhmille kollektiivisesti kuuluvia oikeuksia*. Tällainen oikeus on tyypillisesti oikeus hyvään ympäristöön.

Nykyaikainen käsitys julkisen vallan velvollisuuksista suhteessa perusoikeuksiin pohjautuu kolmitasottelulle, jonka mukaan julkisella vallalla on velvollisuus kunnioittaa ja suojella perusoikeuksia sekä taata niiden toteutuminen. Yksilön perusoikeutta tulee *kunnioittaa* pidättymällä sen loukkaamisesta (esim. yksityistä omaisuutta otetaan valtiolle ainoastaan laissa vahvistetuilla perusteilla). Perusoikeutta tulee *suojella* yksityisten välisissä suhteissa (esim. riittävän täytöntöönpano- ja oikeussuojakoneiston ylläpitäminen sen varmistamiseksi, ettei oikeus elämään tai turvallisuuteen käy uhatuksi). Julkisen vallan tulee aktiivisin toimin *taata* perusoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen (esim. maksuttoman perusopetuksen järjestäminen).

Perusoikeussäännösten merkitys on varsinkin aiemmin liittynyt lähinnä lainsäädäntömenettelyyn. Poikkeaminen perusoikeussäännöksistä on edellyttänyt vaikeutettua säätämisjärjestystä. Tällaiset eduskunnan määräenemmistöllä säädetyt niin sanotut poikkeuslait ovat voineet olla tarpeen esimerkiksi omaisuudensuojaa koskevasta sääntelystä poikkeamiseksi. Nykyisin poikkeuslakeja pyritään välttämään. Lakiehdotus koetetaan saattaa yhteensopivaksi perusoikeussäännösten kanssa.

60

Nyttemmin perusoikeussäännökset ovat saaneet uudenlaista merkitystä myös yksilön oikeuksina tuomioistuinten ja ylimpien lainvalvojen ryhdyttyä käyttämään perusoikeussäännöksiä suoraan ratkaisuihinsa. Perusoikeudet eivät ole vain lainsäädäntövaiheessa huomioon otettavia yhteiskunnan perusarvoja, vaan niiden vaikutukset säteilevät kaikkialle yhteiskuntaan ja sen eri toimintoihin.

Yksittäisistä perusoikeuksista ympäristöoikeuden lohkolla keskeiset ovat ympäristöperusoikeudet ja omaisuudensuoja. *Ympäristöperusoikeuksista* säädetään PL 20 §:ssä:

”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”

Säännös vastuusta (1 momentti) on luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen eikä näin ollen perusta oikeudellisia velvoitteita tai esimerkiksi rangaistusvastuuta. Se koskee niin julkista valtaa kuin kaikkia yksityisiä subjektejakin. Säännöksen tarkoitetaan toteutuvan muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmauksiksi kaikille ihmisille, myös tuleville sukupolville, jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Säännöksessä viitataan ympäristön ohella luonnon monimuotoisuuteen ja kulttuuriperintöön. Säännös tunnustaa kestävä kehityksen tavoitteen.

Säännös julkisen vallan velvoitteista (2 momentti) sisältää perustuslaillisen toimeksiannon kehittämistä ympäristösäätelyä yhtäältä niin, että ihmisille voidaan taata terveellinen ympäristö (aineellinen tavoite) ja toisaalta niin, että ihmisillä on mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (menettelyllinen tavoite). Säännös vaikuttaa ensi kädessä lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan.

Omaisuuksensuojaa koskevassa perusoikeussäännöksessä (PL 15 §) säädetään:

”Jokaisen omaisuus on turvattu.

Omaisuuksensuojaa koskeva sääntely täyttää korvausta vastaan säädetään lailla.”

61

Omaisuuksensuojaa koskeva aiempi sääntely sisällytettiin asiallisesti entisellään mainittuun pykälään. Omaisuuksensuojaa voidaan entiseen tapaan rajoittaa tietyin reunaehdoin tavallisella lailla ilman korvaus- tai lunastusvelvollisuutta esimerkiksi ympäristön suojelemiseksi. Vaatimus täydestä korvauksesta koskee nimenomaisesti vain pakkolunastusta, mutta myös pakkolunastukseen asiallisesti rinnastuvat käyttörajoitukset ovat saattaneet johtaa samaan lopputulokseen (esim. aiemman yleistielain mukainen pysyvä käyttöoikeus yleisen tien alueeseen; nykyisin maantien alue lunastetaan omistusoikeuksin).

Perustuslaki sisältää eräitä keskeisiä *oikeusturvaan ja perusoikeuksien turvaamiseen* liittyviä vaatimuksia. PL 21 §:ssä korostetaan oikeutta saada asia asianmukaisesti käsiteltäväksi sekä edellytetään turvattavan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet. Julkisen vallan yleinen velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen lausutaan PL 22 §:ssä. Ympäristöasioissa *mahdollisuus vaikuttaa* elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon – myös hakemalla muutosta päätöksiin – on tärkeä menettelyllinen oikeus. Tuota oikeutta perustuslaissa korostetaan monissa kohdin.

2. Perusoikeusristiriidat

Eri perusoikeussäännökset voivat yleisellä tasolla olla toisiinsa nähden vastakkaisia tai ainakin keskenään jännitteisessä suhteessa. Perusoikeuksien välille ei ole luotavissa hierarkiaa, jonka perusteella mahdollinen perusoikeusristiriita voitaisiin ratkaista. Konkreettisesti perusoikeuksien suhde on tietenkin tapaussidonnainen, ja ristiriidat voidaan ratkaista vain erisuuntaisia periaatteita vastatusten *punnitsemalla*. Perusoikeussäännökset ovat usein optimointikäskyn tyyppisiä periaatenormeja. Oikeudet tulee mahdollisimman pitkälle pyrkiä toteuttamaan yhtä aikaa ja minimoida kuhunkin oikeuteen puuttuminen.

Ympäristösektorilla asetetaan usein vastakkain *omaisuudensuoja ja ympäristöperusoikeus*. Säännösten suhde on moniulotteinen. Aina ei muisteta korostaa, että esimerkiksi ympäristöä pilaavan tai muuttavan maanomistajan toimista haittaa kärsivän naapurin omistusoikeuden suojaaminen vaikuttaa samaan suuntaan kuin ympäristön suojeleminen yleensä.

Ympäristöä koskevaa perusoikeussäännöstä ei ole kirjattu yksilöllisen tai edes kollektiivisen oikeuden muotoon. Säännös on kirjoitettu julkisen vallan turvaamistehtävän muotoon, joskin säännöksessä samalla puhutaan

62

oikeudesta terveelliseen ympäristöön. Eroa ei pidä liioitella. Vaikka jokaisella olisi perustuslain takaama oikeus terveelliseen ympäristöön, kysymys tuskin voisi olla subjektiivisesta julkisesta vaateesta samaan tapaan kuin vaikkapa oikeudessa maksuttomaan perusopetukseen.

Ympäristöperusoikeuden konkretisointi on väistämättä lainsäädäntö- ja lainsoveltamisasia.

Nytkin PL 20 §:n voidaan sanoa täyttävän keskeiset ympäristöperusoikeuden funktiot: säännöksen vastuuta koskeva osa velvoittaa ottamaan huomioon luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeudet ja perustuslaillinen toimeksianto-osa suuntaa julkisen vallan toimintaa säännöksessä vahvistettujen arvojen suuntaan sekä ennen muuta velvoittaa kehittämään mahdollisuuksia vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Myös kollektiiviset perusoikeudet on otettava vakavasti, eikä niitä pidä vesittää vapausoikeuksista poikkeavien toteutumismekanismiensa takia. PL 20 § antaa ympäristöarvoille tärkeän aseman perusoikeusjärjestelmässä.

Omaisuuksensuojaa koskeva PL 15 § voidaan ymmärtää yhtäältä yksityisen omistusoikeuden suojana ja toisaalta yksilön turvana varallisuusasemansa olennaisten piirteiden säilymiseksi. Säännöksen tarkoituksena ei ole maksimoida omistajan konkreettista käyttövapautta. Sen luonne on toinen kuin ympäristöperusoikeussäännöksen, jonka tavoitteena on mahdollisimman hyvä ympäristön tila.

PL 15.1 §:ssä ei turvata omistusoikeuden tietyllä historiallisella hetkellä määriteltyä sisältöä. Omistusoikeuden sisältö määräytyy kulloinkin voimassa olevien oikeusnormien mukaan. Puhtaan analyttinen omistusoikeuskäsite ei kuitenkaan toimi perustuslain omaisuudensuojasäännöksen merkitystä arvioitaessa. PL 15.1 §:n tarkoituksena on näet turvata ”omistamisen olennainen sisältö”. Äärimmäinen minimivaatimus on PL 15.2 §:n korvauksettoman pakkolunastuksen kieltö.

Perustuslain tasolla turvatuksen omaisuuden käsite heijastaa kunakin aikana vallitsevaa käsitystä omistamisen keskeisistä elementeistä. Omistusoikeuden sisältö eli omistajan konkreettinen käyttövapaus vaihtelee jatkuvasti muuttuvan lainsäädännön myötä. Esimerkiksi muiden perusoikeuksien vahvistaminen voi edellyttää omistajan konkreettisen käyttövallan määrittämistä lainsäädännöllä suppeammaksi kuin se joskus on ollut. Jollei omistajan asema kuitenkaan rajausten jälkeen enää vastaa normaalikäsitystä omistamisen perusoikeussuojasta, kysymys on omaisuudensuojan loukkauksesta, vaikka omistusoikeutta ei sanottaisikaan siirrettävän.

Omaisuuksensuojakeskustelussa on usein viitattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjan määräyksiin omistusoikeuden ja omaisuuden

63

käyttämisen suojasta. Sopimuksessakaan omaisuudensuoja ei ole absoluuttinen. Sopimuksen määräykset eivät saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä. Omaisuuden käyttövapautta voidaan rajoittaa yleisen edun vuoksi, esimerkiksi ympäristön ja luonnon suojelemiseksi, miltä osin valtioille on ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä annettu laaja harkintavalta.

3. Perusoikeussäännösten merkitys lainsäädäntövaiheessa

Pakkolunastuksesta voidaan PL 15.2 §:n nojalla säätää tavallisella lailla, kun se tapahtuu yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan. Lunastaminen edellyttää säännön mukaan myös viranomaisen lupaa. PL 15.2 § perustuu valtiosääntöoikeudelliselle tai muodolliselle pakkolunastuksen käsitteelle. Tunnusomaista on omaisuuden siirtyminen subjektilta toiselle. Perustuslakivaliokunnan käytännössä pakkolunastukseen on rinnastettu eräät täydellisesti omaisuuden käytön estävät rajoitukset. Pakkolunastuksen käsite on syystä saanut materiaalistakin

sisältöä: olennaista on kiinnittää huomiota tarkasteltavana olevan käyttörajoituksen materiaaliseen syvyyteen eikä siitä käytettyyn nimitykseen.

Tätä etäämmäs pakkolunastus ja täyden korvauksen periaate eivät ulotu. Siitä huolimatta lain yhteensopivuus omaisuudensuojan kanssa voi tulla arvioiduksi säätämisyjärjestyskysymyksenä, koska jokaisen omaisuus julistetaan PL 15.1 §:ssä turvatuksi (omaisuudensuojan yleissäännös). Säännöksellä ei osoiteta omistajan käyttövapauden sisältöä saati edellytetä käyttövapautta lähtökohtaisesti rajoittamattomaksi, vaan turvataan omistaminen vapausoikeutena.

Omistajan käyttövapautta voidaan säännellä tavallisella lailla ilman korvausvelvollisuutta. Omistamisella on kuitenkin perustuslain valossa jokin (tarkemmin määrittelemätön) minimisisältö, johon kajoaminen käyttörajoituksin jättää omaisuuden vaille riittävää turvaa. Vähimmäisisältöjen määrittäminen edellyttää paitsi oikeudellista analyysia myös yhteiskunnallista arvottamista. Omistajan käyttövapautta rajaavien lakien säätämisyjärjestyksestä päätettäessä on eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä kriteereinä käytetty lailla säätämisen vaatimusta, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta, hyväksyttävän perusteen vaatimusta, maanomistajan oikeusturvan toteutumista ja suhteellisuusvaatimusta. Perinteisellä omaisuuden normaalin, kohtuullisen ja järkevän käy-

64

tön tunnusmerkistöllä näyttää olevan sijaa lähinnä suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä arvioitaessa.

Perusoikeusudistuksen yhteydessä painotettiin omaisuudensuojaa koskevan tulkintakäytännön jatkuvuutta. Muutoksella ei kuitenkaan tarkoitettu eikä voitukaan pysäyttää tulkinnan jatkuvaa kehittymistä. Omaisuudensuojasäännösten tulkinta on tähänkin saakka vuosien mittaan muuttunut ja kehittynyt, vaikka säännöspohja on ollut sama. Ympäristöperusoikeussäännös tasapainottaa omaisuudensuojan perinteisesti vahvaa asemaa.

Perusoikeuskysymykset ovat joko välittömästi tai välillisesti olleet esillä uusinta ympäristölainsäädäntöä valmisteltaessa. Useimmiten kysymys on edelleen ollut omaisuudensuojasta, mutta myös ympäristöperusoikeus on mainittu etenkin valitus- ja muiden vaikuttamismahdollisuuksien lisäämistä perusteltaessa ja lakien tavoitesäännöksiä muotoiltaessa.

Ympäristöperusoikeuden nostaminen hierarkkisesti samalle tasolle omaisuudensuojan kanssa on omiaan väljentämään tavallisella lainsäädännöllä toteutettavien, esimerkiksi luonnonsuojeluintressiä palvelevien korvauksettomien käyttörajoitusten säätämismahdollisuutta. Maanomistajan vastuu luonnon monimuotoisuudesta on saattanut vaikuttaa esimerkiksi luonnonsuojelulain korvaussäännökseen sisältyviin haitan merkityksellisyyskynnyksiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan ympäristöperusoikeussäännös ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. ”Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin nyt käsillä olevan kaltaisessa yhteydessä, jossa muun muassa pyritään ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.”

Ympäristönsuojelulakia valmisteltaessa perusoikeussäätely ei ollut etualalla. Käytännössä ympäristönsuojelulainsäädännöllä on silti tärkeä asema niin ympäristön terveellisuuden kuin omaisuudensuojankin kannalta. Sinänsä ympäristönsuojelulainsäädäntö ei kiinteistöikäyttäjän

omaisuudensuojan kannalta ole herättänyt epäilyksiä.

Maankäyttö- ja rakennuslakia koskeneessa esityksessä ympäristöperusoikeussäännös mainittiin sekä vaikuttamismahdollisuuksien kehittämisen että kaavojen sisältövaatimusten yhteydessä. Esityksessä korostettiin asemakaavan sisältövaatimukseen sisältyvää suojaa elinympäristöä perusteettomasti heikentäviä muutoksia vastaan. Omaisuudensuojatarkastelun kannalta huomiota kiinnitettiin luonnollisesti alueiden ilmaisluovutus- ja lu-

65

nastussäännöstöihin. Perusoikeusnäkökulmasta myös maankäyttösopimuksia koskeva sääntely on mielenkiintoinen.

Monipuolistunut käsitys perusoikeuksista on synnyttänyt keskustelua perusoikeuksien vaikutuksesta *yksityisoikeudellisiin oikeussuhteisiin*. Omistusoikeustarkastelun kannalta on paikallaan korostaa eroa oman kiinteistön ulkopuolelle (ympäristöön) vaikutuksia heijastavan toiminnan ja ympäristöä vain omalla kiinteistöllä muuttavan toiminnan sääntelyn välillä. Omaisuudensuojatarkasteluissa on useimmiten kiinnitetty huomiota aktiivisen kiinteistönkäyttöpyrkimyksen rajoittamisen perustuslainmukaisuuteen omaisuudensuojan kannalta. Harvoin on säätämisympäristöä koskevan pohdittu, miten oikeutettua on vahinkotoimesta johtuvan menetyksen kohteena olevan kiinteistönomistajan omaisuudensuojan kannalta hyväksyä kiinteistörajat ylittävien vaikutusten aikaansaaminen esimerkiksi vahinkotoimen sallivassa lupamenettelyssä (esim. vesistön pilaamisvaikutukset ympäristölupamenettelyssä) tai puhtaasti hallinnollisessa lupamenettelyssä (ilmapäästöt ympäristölupamenettelyssä).

Järjestelmä kokonaisuutena on pyritty tasapainottamaan niin, että ympäristön pilaamista (ja sen myötä toisen omaisuuden vahingoittamista) rajataan lupaharkintaa koskevin aineellisin säännöksin ja aiheutuneista vahingoista on mahdollisuus vaatia korvausta. Lupamenettelyssä (esim. ympäristölupa-, maa-aineslupa- ja vesioikeudellisissa lupamenettelyissä) mahdollisilla vahingonkärsijöillä on luonnollisesti puhevalta vaatia oman etunsa edellyttämiä rajoituksia toimintaan. Ympäristövahingoista kärsivien oikeusasemaa taas on pyritty parantamaan ankaran vastuun periaatteella, kevennetyllä syy-yhteysnäytöllä ja vahingonaiheuttajien yhteisvastuulla.

4. Perusoikeussäännökset ja laintulkinta

Hierarkkisesti ylimmäntasoisena säädöksenä perustuslaki on muuhun kansalliseen normistoon nähden *ensisijainen*. Sitä vastoin EU-oikeus syrjäyttää ristiriitaisen kansallisen sääntelyn – perustuslakia myöten. Perustuslain etusijaa koskevan säännöksen mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos sen käsiteltävässä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa (ratkaisussa KKO 2004:26 tällaisen ristiriidan katsottiin olevan olemassa rakennussuojelulain mukaisen väliaikaisen toimenpidekiellon korvauksettomuuden osalta). Jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädök-

66

sen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslainmukainen tai perusoikeusmyönteinen laintulkinta tarkoittaa sitä, että tuomioistuinten ja viranomaisten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Ratkaisutoiminnassa tulee etsiä perusoikeusjärjestelmää tukevia tulkintoja.

Ympäristölainsäädännössä hyödynnetään runsaasti joustavia normeja, joiden tunnusmerkistöissä esiintyy ilmaisuja huomattava haitta, erityinen syy jne. Usein joustava normi jättää tulkitsijalle niin väljän harkintamarginaalin, ettei säännökselle tulkinnallisesti annettua merkityssisältöä juuri voida osoittaa norminvastaiseksi. Päätösvaltaa on siirtynyt lainsäätäjältä lainsoveltajalle. Tällaisessa tapauksessa perustuslain tulkintavaikutus on omimmillaan. Tulkitsija etsii tukea normitulkintaansa yhteiskunnan yhteisestä arvoluettelosta, perustuslain perusoikeussäännöksistä. Lainsäätäjän perustuslaissa ilmaisemat arvot ja tavoitteet välittyvät lain soveltamiseen. Esimerkkinä voidaan mainita vesilain vesitaloushankkeita koskevat luvan myöntämisedellytykset.

Tulkintavaikutuksella voi olla sijaa myös kiinteäsisältöisten normien ja normiketjujen tulkinnassa. Tulkinnat ovat harvoin yksiselitteisiä. Ympäristöperusoikeussäännös voi esimerkiksi lisätä laintulkintaan uuden elementin, joka saa vakiintuneen ajattelutavan suunnan muuttumaan. Käytän esimerkkinä metsälain niin sanottua avainbiotooppisääntelyä.

Perustuslain säännökset vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta saattavat vaikuttaa myös menettelyllisten säännösten tulkintaan. Tulkinnanvaraisessa tapauksessa perustuslaillinen toimeksianto kehittää vaikuttamismahdollisuuksia voi näkyä vaikkapa valitusoikeutta koskevien säännösten tulkinnassa.

Vesioikeudellista lupaa ei saa myöntää, jos hanke esimerkiksi aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa. Jos kiellettyjä seurauksia ei aiheudu, lupa on yleisesti myönnettävissä niin sanotun intressivertailuedellytyksen perusteella. Kielletyt vaikutukset on VL 2:5:ssä määritelty joustavasti, mikä mahdollistaa arvojen ja tavoitteiden muutosten huomioon ottamisen säännöstä tulkittaessa. Tältä pohjalta epäämisperusteita voitaisiin ympäristöperusoikeussäännöksen hengessä tulkita aiempaa laveammin, jolloin esimerkiksi luontoa vakavasti vaurioittavat hankkeet estyisivät ehdottoman luvanmyöntämisesteen

67

vuoksi. Näin hanketta ei lainkaan tarkasteltaisi intressivertailussa, eikä lupaa myönnettäisi huomattavista taloudellisista, energiantuotannollisista tai työllisyshyödyistä huolimatta. VL 2:5:ää on ratkaisutoiminnassa tulkittu äärimmäisen pidättyvästi. Ainoa hanke, joka on estynyt mainitun pykälän soveltamisen seurauksena, oli Vuoksen tekoaltaan rakentaminen, jossa korkein hallinto-oikeus pysytti Vaasan hallinto-oikeuden altaan rakentamisluvan kumonneen päätöksen (KHO 2002:86). Käytännössä ympäristöarvot on otettu vesilain mukaisessa päätöksenteossa huomioon lähinnä intressivertailusäännösten kautta.

VL 2:5:n sanamuoto mahdollistaisi epäämisperusteiden nykyistä huomattavasti laveamman tulkinnan. Säännöksen vakiintunutta tulkintaa ei kuitenkaan voida äkillisesti täysin muuttaa vesilain ulkopuolisen kehityksen vuoksi perustuslain tulkintavaikutukseen viittaamalla (esim. säännöksen soveltaminen pienehköihin rakentamishankkeisiin). Muu tulos ei ole lainkäytön ennakoitavuuden ja vesienkäyttöhankkeiden toteuttajien luottamuksensuojan kannalta hyväksyttävissä. Selvä suunnanmuutos tulee toteuttaa lakia muuttamalla. Joustavalla normilla päätösvaltaa on kuitenkin tietoisesti jätetty lain soveltajille. Tuota harkintamarginaalia täytettäessä on syytä etsiä tukea

perusoikeussäännöksistäkin.

Metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeisiin elinympäristöihin (*avainbiotooppeihin*) kuuluvat muun muassa lähteiden, purojen, norojen ja pienten lampien välittömät lähiympäristöt. Jos elinympäristö on luonnontilainen tai siihen rinnastettava sekä ympäristöstään selvästi erottuva, sitä koskevat hoito- ja käsittelytoimet tulee tehdä biotoopin ominaispiirteet säilyttävällä tavalla. Jos veloitteesta säilyttää avainbiotoopin ominaispiirteet aiheutuisi maanomistajalle metsäntuoton vähentymistä tai muuta, vähäistä suurempaa taloudellista menetystä, metsäkeskuksen tulee lain nojalla myöntää lupa toteuttaa käsittely niin, että menetys jää vähäiseksi. Lupaa ei saa antaa, jos toimenpidettä varten on myönnetty tai myönnetään ympäristötuki tai muutoin riittävä tuki valtion varoista.

Maanomistajalla on oikeus saada poikkeuslupa, jos menetys on vähäistä suurempi eikä hänelle myönnetä riittävää tukea. Sääntely muodostaa eräänlaisen korvausjärjestelmän. Koska ympäristötukea voidaan myöntää vain hakemuksesta, metsäkeskuksen ei ole katsottu voivan evätä poikkeuslupaa, jollei maanomistaja hae metsäkeskukselta ympäristötukea, vaikka sitä hänelle suorastaan tarjottaisiin. Perustelu on kyllä säännösten sanamuotoihin tukeutuva, mutta varsin muodollinen. Toisesta lähtökohdasta poikkeusluvan epäämismahdollisuus on perusteltavissa ympäristöperus-

68

oikeussäännöksestä käsin. Jokaisella on vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Maanomistajalla ei ole oikeutta käsitellä avainbiotooppia, jollei hän saatavilla olevan tuen myötä kärsisi vähäistä suurempaa taloudellista menetystä. Edes lain sanamuoto ei aseta ongelmia sanotulle tulkinnalle (”on myönnetty tai myönnetään”). Omistajalla on velvollisuus selvittää mahdollisuudet saada riittävä tuki. Poikkeuslupaa ei pidä myöntää, jollei mahdollisuutta tukeen ole selvitetty sitä hakemalla tai ainakin vapaamuotoisella ennakkotiedustelulla metsäkeskukselta.

Perustuslaillinen toimeksianto velvoittaa julkista valtaa kehittämään lainsäädäntöä siihen suuntaan, että kansalaisten *vaikutusmahdollisuuksia edistetään*. Ympäristöperusoikeussäännöksen tulkinnallinen merkitys voi heijastua vaikkapa asukas- tai ympäristöyhdistysten valitusoikeutta koskeviin tuomioistuinratkaisuihin. Yhteisiä tai yleisiä etuja ajavien järjestöjen ei yleensä ole katsottu olevan asianosaisen asemassa, eikä niillä ilman erityissäännöksiä ole valitusoikeutta. PL 20.2 §:n tulkintavaikutuksen voidaan ajatella väljentävän tulkinnallisesti avointen asianosaismääritelmien tulkintaa. Muun ohella ympäristöperusoikeussäännökseen samoin kuin EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen vaatimukseen viitaten korkein hallinto-oikeus on tutkinut luonnonsuojeluyhdistysten valitukset rauhoittamattomien lintujen pesimäaikaisesta rauhoituksesta poikkeamista (KHO 2004:76) ja suden rauhoituksesta poikkeamista (KHO 2007:74) koskeneissa metsästyslain mukaisissa asioissa.

69

IV Ympäristöoikeuden kansainväliset kytkennät

1. Kansainvälinen ympäristöoikeus

1.1. Kansainvälisen ympäristöoikeuden perusteita

Ympäristöongelmat ovat nykyisin yhä selvemmin valtioiden rajat ylittäviä. Ongelmat voivat olla luonteeltaan puhtaasti maailmanlaajuisia taikka alueellisia, mutta myös kahden valtion välisiä. Esimerkiksi ilmakehää lämmittävien kasvihuonekaasujen päästöt aiheuttavat globaaleja ympäristöongelmia. Alueellisesta ympäristöongelmasta voidaan esimerkkinä mainita ilman epäpuhtauksien, erityisesti rikkidioksidin, kaukokulkeutuminen yli valtioiden rajojen siitä aiheutuvine happamoitumis seurauksineen. Kahden tai muutaman valtion välisiä ympäristökysymyksiä saatetaan säännellä esimerkiksi rajavesistö sopimuksin. Ympäristöllistä merkitystä voi olla myös Euroopan ihmisoikeussopimuksella, jonka 8 artiklasta on johdettu suojaa asuin ympäristöä häiritseviä laitoksia vastaan (esim. lentokenttä tai jätteenkäsittelylaitos)

Kansainvälinen ympäristöoikeus on lähestymistavoiltaan ja perusteiltaan kansainvälistä oikeutta. Kansainvälinen oikeus oikeudenalana on kansalliseen oikeuteen verrattuna luonteeltaan pehmeää. Olennainen ero on tehokkaan (ylikansallisen) pakkovallan puute. Valtiot ovat suvereneja ja niiden halu sitoutua erilaisiin ympäristösopimusvelvoitteisiin vaihtelee. Sopimukseen toki liittyy seuranta-, raportointi- ja valvontamekanismeja. Valtionsisäinen lainsäädäntö taas velvoittaa sellaisenaan kaikkia. Kansainvälisten ympäristösopimusten toteuttaminen tai täytäntöönpano kylläkin perustuu viime kädessä kansalliseen sääntelyyn.

Kansainvälisen ympäristöoikeuden kehityksessä on erotettavissa erilaisille lähestymistavoille rakentuvia vaiheita. Perinteinen lähestymistapa

70

pyrki ympäristöongelmien ratkaisemiseen yleisen kansainvälisen oikeuden välinein. Modernissa vaiheessa kehittyi kansainvälinen ympäristöoikeus. Postmoderni lähestymistapa suuntaa kohti kestävä kehitystä. Ensimmäistä kehitysvaihetta edustaa rajat ylittävän pilaantumisen sääntely. Aiemmin vallalla ollut, valtion yksinoikeutta päättää luonnonvarojensa käytöstä korostanut Harmonin oppi torjuttiin ja kansainvälisen tapaoikeuden periaatteeksi omaksuttiin haitallisesta alueen käytöstä pidättäytymistä edellyttävä *sic tuo utere* -periaate. Hyvän naapurisuuden periaatteet tunnustettiin valtioiden välisissä suhteissa samaan tapaan kuin kansallisessa naapurusoikeudessa. Toinen kehitysvaihe on nimetty jaettujen luonnonvarojen vaiheeksi. Valtiot pyrkivät alueelliseen yhteistyöhön yhteisten ekosysteemiensä suojelemiseksi. Esimerkkinä voidaan mainita Itämeren suojelusopimus. Kolmannessa kehitysvaiheessa vallalla on ihmiskunnan yhteisten huolenaiheiden lähestymistapa. Ympäristösuojelusopimuksin pyritään turvaamaan maailmanlaajuisesti koko ihmiskunnan etuja. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi otsonikerroksen suojelua koskevat sopimukset, ilmastonmuutosta koskeva puitesopimus ja biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus.

1.2. Keskeisiä kansainvälisiä ympäristösopimuksia

Biologista monimuotoisuutta koskevassa yleissopimuksessa vuodelta 1992 tunnustetaan biologisen monimuotoisuuden itseisarvo ja pidetään monimuotoisuuden suojelemista ihmiskunnan yhteisenä huolenaiheena. Sopimuksessa tunnustetaan valtioiden oikeus käyttää luonnonvarojaan, mutta samalla valtioiden edellytetään vastaavan biologisen monimuotoisuutensa suojelusta ja biologisten luonnonvarojensa kestävästä käytöstä. Sopimuksen tavoitteena on biologisen monimuotoisuuden suojelu ja sen osien kestävä käyttö sekä perintöaineksen käytöstä saadun hyödyn oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako. Tarkkoihin velvoitteisiin menemättä sopimuksessa määritetään sopijavaltioiden noudatettavat biologisen monimuotoisuuden suojelua ja luonnonvarojen käyttöä

koskevat periaatteet. Sopimuksella pyritään turvaamaan perintöaineuksen saatavuus sekä hyötyjen oikeudenmukainen jako eri valtioiden (luonnonvarojen isäntävaltio, luonnonvaroja hyödyntävät valtiot ja yritykset) kesken. Varsinkin biologisia luonnonvaroja tuottavien kehitysmaiden asemasta on sopimuksessa lukuisia erityismääräyksiä.

71

Ilmastonmuutosta koskevaa puitesopimusta (1992) on nimitetty ensimmäiseksi maailmanlaajuiseksi kestävä kehityksen sopimukseksi. Puitesopimus määrittelee yleiset periaatteet ja pitkän aikavälin tavoitteet sekä asettaa täytäntöönpano-, rahoitus- ja raportointivelvoitteita. Sopimuksen päätavoitteena on vakiinnuttaa kasvihuonekaasujen pitoisuuksille ilmakehässä sellainen taso, joka estäisi ihmistoiminnan aiheuttaman vaarallisen häiriön ilmastojärjestelmässä. Teollisuusmaille asetettu tavoite on kasvihuonekaasupäästöjen palauttaminen vuoden 1990 tasolle. Päästörajoitusten ohella ilmastonmuutosta pyritään torjumaan lisäämällä ja suojelemalla nieluja, kuten metsiä. Biodiversiteetisopimuksen tapaan teollisuusmaiden ja kehitysmaiden suhde on erityishuomion kohteena ilmastopuitesopimuksessa. Sopimuksessa asetetaan teollisuusmaille erityisvelvoitteita: niiden on laadittava kansallisia ilmastonmuutosta hidastavia ohjelmia ja autettava kehitysmaita sopimuksen täytäntöönpanossa rahoituksen, teknologian siirron ja tietojenvaihdon avulla. Kehitysmaille ei ole asetettu periaatteellisiakaan päästöjen rajoittamisvelvoitteita. Itse puitesopimuksessa ei tosin teollisuusmaihinakaan kohdisteta ehdottomia päästövähennyksiä tai niiden aikataulua koskevia velvoitteita.

Ilmastopuitesopimuksen velvoitteita konkretisoivassa *Kioto pöytäkirjassa* (1997) teollisuusmaat ja siirtymätalouden maat sitoutuivat konkreettisiin kasvihuonekaasupäästövähennyksiin. Kokonaisuutena päästöjä tulee vähentää vähintään viidellä prosentilla vuoden 1990 tasosta viiden vuoden sitomusjaksolla 2008–2012. Esimerkiksi Suomen ja EU:n yhteenlasketun keskimääräisen päästötason viiden vuoden jaksolla 2008–2012 tulee olla vähintään kahdeksan prosenttia alempi kuin vuoden 1990 tason.

Pöytäkirja sisältää *joustavuusmekanismeja*, joiden avulla päästöjä voidaan rajoittaa kustannustehokkaasti. Valtio voi kustannuksiin osallistumalla ikään kuin ostaa päästokiintiötä sellaiselta valtiolta, jossa päästöjä voidaan rajoittaa pienemmin kustannuksin. Yhteistoteutus on menettely, jossa valtio (toteuttajavaltio) ja/tai sen yritykset sijoittavat varoja ja asiantuntemusta päästöjä rajoittaviin tai nieluja lisääviin toimiin toisessa valtiossa (isäntämaassa). Toteuttajamaan ”kasvihuonekaasutiliä” hyvitetään joko kokonaan tai osaksi isäntämaassa saavutetusta päästöjen vähenemisestä. Järjestelyyn voi osallistua useampiakin maita ja niissä toimivia yrityksiä. Puhtaan kehityksen mekanismi on teollisuusmaan ja kehitysmaan välinen yhteistoteutusjärjestelmä. Päästökaupassa ajatuksena on ostaa ja myydä päästokiintiöitä. EU:n alueella päästökaupalla pyritään edistämään Kioto pöytäkirjan velvoitteiden saavuttamista.

72

Yläilmakehän *otsonikerroksen suojelemiseksi* on solmittu Wienin yleissopimus (1983) ja sitä täydentävä Montrealin pöytäkirja (1987).

Yleissopimus valtiosta toiseen tapahtuvasta *ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumisesta* (1979) on kansainvälisen rikki- ja typpipolitiikan kulmakivi. Sopimuspuolet hyväksyivät tavoitteekseen rajoittaa sekä mahdollisuuksien mukaan vähitellen vähentää ja ehkäistä ilman pilaantumista.

Yleistavoitteiden sekä erilaisten valvonta- ja yhteistyöjärjestelyjen lisäksi kaukokulkeutumissopimuksesta on paikallaan mainita sitoumus tietyin reunaehdoin käyttää parasta saatavilla olevaa tekniikkaa, joka on taloudellisesti toteuttamiskelpoista. Sopimusta täsmentävät pöytäkirjat, joissa asetetaan täsmällisiä valtiokohtaisia velvoitteita. Pöytäkirjat koskevat rikki-, typi-, VOC-, raskasmetalli- ja pysyvien orgaanisten yhdisteiden (POP) päästöjä.

Yhdistyneiden Kansakuntien *merioikeusyleissopimuksella* (1982) on kodifioitu merten pilaantumista koskeva tapaoikeus. Sopimus koskee yleisesti kaikkea meriympäristöä ja se asettaa yleisvelvoitteen suojella ja säilyttää meriympäristöä. Merioikeusyleissopimuksen ohella voimassa on lukuisia alueellisia taikka tiettyjä käyttö- tai pilaamismuotoja koskevia sopimuksia, kuten sopimuksia kalastuksesta ja elollisten luonnonvarojen säilyttämisestä sekä aluksista aiheutuvasta pilaantumisesta, jätteiden mereen sijoittamisesta ja öljyvahingoista. Alueellisista sopimuksista Suomen kannalta keskeiset ovat Koillis-Atlantin suojelusopimus (ns. OSPAR-sopimus vuodelta 1992) ja Itämeren suojelusopimus (1992).

Itämeren suojelusopimusta sovelletaan Itämeren alueen merelliseen ympäristöön kuuluvan veden ja merenpohjan suojeluun, mukaan lukien elolliset luonnonvarat ja muut meren elämän muodot. Sopimus koskee koko Itämeren valuma-aluetta, ja sen vaikutus ulottuu maa-alueillakin tapahtuvaan toimintaan. Pilaantumista aiheuttavalla, maalta tulevalle kuormituksella tarkoitetaan kaikista maalla sijaitsevista piste- tai hajakuormituksen lähteistä tulevia päästöjä, jotka joutuvat mereen veden tai ilman välityksellä tai suoraan rannikolta. Sopimus tunnustaa uusimmat ympäristönsuojeluperiaatteet, kuten varovaisuusperiaatteen, aiheuttamisperiaatteen sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja parhaan ympäristökäytännön periaatteet. Sopimuksen sisältämät perusperiaatteet ja -velvoitteet ovat joustavat. Sopimuspuolet ryhtyvät kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin tai muihin tarpeellisiin toimenpiteisiin pilaantumisen ehkäisemiseksi ja lopettamiseksi edistääkseen Itämeren alueen ekologista palautumista ja ekologisen tasapainon säilymistä. Sopimusvaltiot sitoutuvat

73

ehkäisemään ja lopettamaan kaikista lähteistä tulevien sopimuksen liitteessä I lueteltujen haitallisten aineiden aiheuttaman Itämeren alueen merellisen ympäristön pilaantumisen.

Yleissopimus *valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arvioinnista* (1991) edellyttää riittävät vaikuttamismahdollisuudet turvaavan YVA-menettelyn käyttöönottoa merkittäviä rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia aiheuttavia hankkeita varten. Sopimuspuolten tulee ryhtyä yhdessä tai erikseen kaikkiin soveltuviin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin ehkäistäkseen, vähentääkseen ja valvoakseen ehdotetuista hankkeista aiheutuvia, merkittäviä haitallisia, valtioiden rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia. Kunkin osapuolen tulee ryhtyä tarvittaviin oikeudellisiin, hallinnollisiin ja muihin toimenpiteisiin sopimuksen määräysten toteuttamiseksi. Näihin toimenpiteisiin kuuluu ympäristövaikutusten arviointimenettelyn perustaminen sopimuksen liitteessä I lueteltuja, todennäköisesti huomattavia valtioiden rajat ylittäviä haitallisia vaikutuksia aiheuttavia hankkeita varten. Menettelyn tulee mahdollistaa kansalaisten osallistuminen ja ympäristövaikutusasiakirjojen laatiminen. Liitteessä I mainitaan muun muassa öljynjalostamot, vähintään 300 megawatin tehoiset lämpövoimalaitokset, kauppasatamat, moottori- ja pikatiet, suuret padot ja tekoaltaat sekä laajojen metsäalueiden hakkuut. Itämeren poikki suunniteltu 1 200 kilometriä pitkä maakaasuputki (Nord Stream -hanke) on ollut tällaisen arvioinnin kohteena.

Tiedonsaantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskevan yleissopimuksen (*Århusin sopimus*, 1998) tavoitteena on edistää nykyisen ja tulevien sukupolvien oikeutta elää heidän terveydelleen ja hyvinvoinnilleen suotuisassa ympäristössä. Sopimuspuolet ovat sitoutuneet takaamaan kansalaisilleen oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa sopimuksessa tarkemmin säädetyn tavoin.

Pohjoismaisen ympäristönsuojelusopimuksen (1974) tarkoituksena on rajoittaa rajat ylittävien ympäristöhaittojen syntymistä. Sopimuksen peruseriaatteena on yhdenmukaisen kohtelun vaatimus (syrjintäkielto). Toisen sopimusvaltion kansalaiset on saatettu samaan asemaan kuin lähdevaltion kansalaiset. Rinnasteinen asema koskee puhevaltaa julkisoikeudellisissa lupa- ja muutoksenhakumenettelyissä että siviilioikeudellisia korvausvaatimuksia. Sopimusmääräykset ulottuvat jopa yleisten etujen turvaamiseksi käytettävään viranomaispuhevaltaan, jota käyttää kohdevaltion erityisesti nimetty valvontaviranomainen (Suomessa ympäristöministeriö).

74

1.3. Kansainvälisten ympäristösopimusten kansallinen vaikutus

Kansainvälisten sopimusten toteuttaminen tai täytäntöönpano perustuu viime kädessä kansalliseen sääntelyyn. Kansallinen sääntely puolestaan syntyy kansainvälisten sopimusten pohjalta. Sopimuspuolina olevilla valtioilla on velvollisuus ryhtyä tietynsisältöisiin lainsäädäntötoimiin, joiden perusteella esimerkiksi asianomaisesta valtiosta peräisin olevia, mahdollisesti muiden valtioiden intressipiiriin kohdistuvia ympäristövaikutuksia säännellään tai arvokkaita luontoalueita suojellaan tiettyjen kriteerien mukaan.

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus ei yleisluontoisten velvoitteidensa takia vaatinut konkreettisia lainsäädäntötoimenpiteitä. Esimerkiksi sopimuksessa edellytetty suojelualuejärjestelmä on vanhastaan ollut keskeinen osa suomalaista luonnonsuojelulainsäädäntöä. Uutta luonnonsuojelulainsäädäntöä valmisteltaessa kuitenkin pidettiin silmällä sopimuksen tavoitteita ja periaatteita.

Ilmastonmuutosta koskevan puitesopimuksen konkreettiset velvoitteet ovat vähäiset, mutta sopimuksen asettamat tavoitteet ja periaatteelliset velvoitteet sitäkin vaativammat. Ilmastopolitiikkaa pyritään toteuttamaan käyttämällä laaja-alaisia rakenteellisia keinoja. Keinot kasvihuonekaasujen päästöjen vähentämiseksi tai nielujen lisäämiseksi eivät rajoitu ympäristönsuojelulainsäädäntöön, vaan ulottuvat kaikkialle yhteiskuntaan (esimerkkeinä energiansäästökampanjat, rakennusten lämmönerityksen parantaminen sekä liikenteen päästöjen vähentäminen kehittämällä liikennesuunnittelua ja suosimalla joukkoliikennettä).

Otsonikerrosta vahingoittavien CFC-yhdisteiden päästöjen rajoittamiseksi valtioneuvosto voi ympäristönsuojelulain nojalla asetuksella säätää muun muassa aineen, valmisteen tai tuotteen valmistuksen, maahantuonnin, luovuttamisen tai käytön rajoittamisesta tai kieltämisestä, jos ilmakehään haitallisesti vaikuttavan aineen, valmisteen tai tuotteen käytöstä syntyy päästöjä, joista voidaan perustellusti arvioida aiheutuvan terveyshaittaa tai ympäristön pilaantumisen vaaraa.

Kansainvälisten ilmansuojelusopimusten asettamat päästöjen rajoittamisvelvoitteet pannaan täytäntöön ympäristönsuojelulaille. Velvoitteet toteutetaan yleensä antamalla lain valtuutuksen nojalla asetuksia. Ympäristönsuojelulaki antaa valtioneuvostolle laajat valtuudet säätää asetuksella

muun muassa ympäristön laadusta, päästöistä ympäristöön ja päästöjen rajoittamisesta sekä aineen, valmisteen tai tuotteen koostumuksesta. Osaksi alem-

75

manasteisia säännöksiä sovelletaan sellaisinaan (esim. polttoöljyn rikkipitoisuus), osaksi ne välittyvät laitoskohtaisiin ympäristölupapäätöksiin.

Ensimmäisen rikkipöytäkirjan perusteella Suomi asetti vähennystavoitteen 50 %:iin vuoden 1980 tasosta vuoteen 1993 mennessä. Tavoitteen saavuttamiskeinoja valmistelemaan asetettiin rikkitoimikunta, joka mietinnössään listasi mahdollisimman kustannustehokkaita keinoja päästöjen vähentämiseksi. Toimikunta laski, kuinka paljon rikkipäästötonnin vähentäminen eri toiminnossa maksoi, ja esitti toteutettavaksi ne toimenpiteet, joilla tavoitteeksi asetettu 50 % kokonaisvähennys teknis-taloudellisesti edullisimmin oli saavutettavissa. Toimikunta jopa valmisteli luonnokset tuolloin voimassa olleen ilmansuojelulain nojalla annettaviksi valtioneuvoston päätöksiksi. Sitten valtioneuvosto antoikin ilmansuojelulain nojalla useita päätöksiä yleisistä ohjeista ja yleisistä määräyksistä rikkipolitiikan toteuttamiseksi. Päätökset koskivat esimerkiksi erinäisten energiantuotantolaitosten, öljynjalostamoiden ja sellutehtaiden rikkipäästöjä sekä eräiden polttoaineiden rikkipitoisuuksia.

Itämerisopimuksen ja muiden vesiympäristöä koskevien kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano Suomessa perustuu osaksi ympäristönsuojelulakiin, osaksi merensuojelulainsäädäntöön ja merenkulun ympäristönsuojelulakiin. Ympäristönsuojelulakia sovellettaessa on noudatettava, mitä Suomea sitovissa kansainvälisissä merensuojelusopimuksissa määrätään. Sopimusta siis sovelletaan tarvittaessa suoraan ympäristönsuojelulain mukaisia päätöksiä tehtäessä. Sen vaatimukset toteutuvat lähinnä ympäristölupajärjestelmän kautta (tiettyjen päästöjen luvanvaraistaminen, aineellisten ympäristönsuojelun periaatteiden noudattamisen valvonta lupamenettelyssä).

Suomessa *ympäristövaikutusten arviointia* koskeva kansainvälinen normisto pantiin kansallisesti täytäntöön erityislainsäädännöllä vuonna 1994. YVA-lailla täytettiin niin YVA-direktiivin kuin YVA-yleissopimuksenkin vaatimukset. *Pohjoismainen ympäristönsuojelusopimus* on saatettu Suomessa lailla voimaan. Sopimus on näin sellaisenaan tullut osaksi suomalaista oikeusjärjestystä, minkä vuoksi siihen voidaan suoraan vedota tuomioistuini- ja hallintomenettelyssä. *Århusin sopimuksen* täytäntöönpanemiseksi tehtiin lainmuutoksia, joilla laajennettiin järjestöjen valitusoikeutta muun muassa eräissä verkostohankkeissa ja ydinvoimala-asioissa.

76

2. EU-oikeus ja ympäristö

2.1. EU-oikeus ja sen soveltaminen

Euroopan unionin (EU) oikeus eli yhteisöoikeus jaetaan primaariin ja johdettuun (sekundaariin) oikeuteen. Primaarioikeutta ovat perustamissopimukset ja niitä täydentävät valtiosopimukset, johdettua oikeutta yhteisön toimielinten perussopimusten nojalla antamat aktit, kuten asetukset, direktiivit ja päätökset. Johdetun oikeuden säädösten antaminen edellyttää normiperustaa primaarioikeudessa.

EU:n perussopimukset uudistettiin 1.12.2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 191–193 artiklat koskevat ympäristöä. *Ympäristöpolitiikan tavoitteena* on edistää ympäristönsuojelua, terveydensuojelua, luonnonvarojen harkittua ja järkevää käyttöä sekä kansainvälisen tason toimenpiteitä. Ympäristöpolitiikassa pyritään suojelun korkeaan tasoon ottaen huomioon yhteisön eri alueiden tilanteiden erilaisuus. *Ympäristöpolitiikan periaatteina* mainitaan varovaisuusperiaate, ennalta ehkäisevän toiminnan periaate, lähdeperiaate ja aiheuttamisperiaate. Lämpäisyperiaate yhdistää eri politiikanlohkot toisiinsa: ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muiden politiikkojen määrittelyyn ja toteuttamiseen (talous-, teollisuus-, maatalous-, liikenne- ym. politiikat). Toissijaisuusperiaate (subsidiariteettiperiaate) koskee nyttemmin kaikkea sääntelyä. Yhteisötason toimiin tulee ryhtyä vain, jos tavoitteet sillä tasolla voidaan saavuttaa paremmin kuin kansallisella tasolla.

Varsinainen säädösperusta sisältyy sopimuksen 192 artiklaan. Neuvosto päättää määränemmistöllä yhteispäätösmenettelyä käyttäen ympäristöpolitiikan toteuttamiseksi tarvittavista toimista. Yksimielisyyttä edellyttävät kuitenkin etupäässä verotuksellisten säännösten antaminen, kaavoitukseen ja maankäyttöön, lukuun ottamatta jätehuoltoa ja yleisluontoisia toimenpiteitä, ja vesivarojen hoitoon liittyvät toimet sekä energiapolitiikkaan merkittävästi vaikuttavat toimet.

Ympäristötakuun sisältävä sopimuksen 193 artikla sallii jäsenvaltioiden säilyttää tai ottaa käyttöön yhteisötasoa tiukemmat suojelutoimenpiteet, kunhan ne ovat sopusoinnussa sopimuksen kanssa (vrt. esim. kilpailun vääristymät, kaupan esteet). Näistä toimenpiteistä on ilmoitettava komissiolle (notifiointi).

77

Ympäristöartiklojen ohella on mainittava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla, joka koskee *sisämarkkinoiden harmonisointia*. Tämän artiklan merkitys on myös ympäristön kannalta huomattava, sillä esimerkiksi erilaisia ympäristölle haitallisia tuotteita koskevat EU-normit annetaan sen nojalla.

Ympäristösääntelyn normiperustan valinnassa kiinnitetään huomiota säädöksen tavoitteisiin ja pyritään valitsemaan soveltuva sopimuksen artikla erityisnormiperusteen mukaan. Tuotannon yleinen sääntely samoin kuin aito ympäristösääntely perustuu 192 artiklaan. Tuotannon yleistä sääntelyä palvelevat esimerkiksi ilman- tai vesiensuojelua koskevat säädökset, joilla säännellään lupamenettelyjä, päästörajoja jne. Aitoa ympäristösääntelyä edustavat muun muassa luonnonsuojelua koskevat säädökset samoin kuin ympäristön laatua koskevat standardit (esim. ilman tai vesien laatua koskevat raja- ja ohjearvot). Sen sijaan ympäristöllisestikin merkittävät säännökset, joilla on selvästi vaikutuksia kilpailuun ja vapaakauppaan, pyritään valmistelevaan 114 artiklan pohjalta. Selvästi tähän ryhmään kuuluu tuotteiden ympäristösääntely (kemikaalit, polttoaineet, melua aiheuttavat laitteet jne.). Monet direktiivit ovat sekatavoitedirektiivejä, joilla yhtäältä turvataan sisämarkkinoiden toimintaa, toisaalta toteutetaan ympäristötavoitteita (esim. pakkausjätedirektiivi, joka annettiin sisämarkkina-artiklan nojalla).

EU-oikeuden ympäristönormien keskeiset tyypit ovat asetukset (regulaatiot) ja direktiivit. *Asetus* on välittömästi sitovaa ylikansallista lainsäädäntöä. EU-asetus sitoo voimaan jäsenvaltioita ilman erillisiä täytäntöönpanotoimia. *Direktiivi* velvoittaa jäsenvaltiota tuloksen suhteen, mutta keinojen, hallinnollisten järjestelyjen ym. valinta jää kunkin valtion huoleksi. Direktiivissä tavoiteltu tulos on saavutettava kansallisin toimenpitein. Direktiivi on saatettava valtiosisäisesti

sitovasti täytäntöön, implementoitava.

Minimiharmonisointidirektiivit sallivat jäsenvaltion poiketa yhteisötasosta ankarampaan suuntaan tehokkaamman ympäristönsuojelun aikaansaamiseksi, kunhan perussopimuksen velvoitteita ei rikota esimerkiksi ulkomaisia toiminnanharjoittajia syrjivin vaatimuksin. Tyypillisiä minimiharmonisointidirektiivejä ovat ympäristön laatua koskevat direktiivit samoin kuin teollisuus- ym. laitosten päästöjä sääntelevät direktiivit. *Täysharmonisointidirektiivit* eivät salli kansallisia poikkeamia kumpaankaan suuntaan. Tämä merkitsee sitä, että esimerkiksi ruohonleikkurin melutasoa koskevaa vaatimusta ei voida kansallisesti tiukentaa. Tähänhän voisi

78

olla houkutus siitä syystä, että asianomaisen maan oma ruohonleikkurituotanto täyttäisi ankarammatkin meluvaatimukset.

Myös EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen säännöksillä saattaa olla vaikutusta kotimaisen ympäristösääntelyn sisältöön. EU-tuomioistuin on ennakkoratkaisussaan pitänyt mahdollisena, että vesiskoottereiden käyttöä äärimmilleen rajoittava kansallinen lainsäädäntö saattaisi olla EU:n perustamissopimuksen kaupan vapautteen liittyvien säännösten vastaista. Jos vesiskoottereilla ei kansallisten säännösten nojalla olisi mahdollista ajaa missään, kysymyksessä olisi kaupan määrällisiä rajoituksia vaikutuksiltaan vastaava toimi. Jollei se olisi oikeassa suhteessa ympäristönsuojelun vaatimukseen, rajoituslainsäädäntö olisi EU-oikeuden vastaista.

Direktiivi on asetetussa määräajassa implementoitava. Implementoinnin on turvattava direktiivissä tarkoitettun tuloksen saavuttaminen oikeudellisesti sitovalla tavalla. Direktiivin säännös pannaan kansallisesti täytäntöön esimerkiksi lailla tai valtioneuvoston asetukseen sisältyvällä sitovalla säännöksellä. Normaalisti direktiivit vaikuttavat kansallisiin ratkaisuihin välillisesti. Viranomainen tai tuomioistuin soveltaa kansallista lainsäädäntöä, ja harmonisointitavoite saavutetaan.

EU-oikeuden ensisijaisuuden ja tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi EU-tuomioistuin on kehittänyt oppeja direktiivien välittömästä vaikutuksesta ja tulkintavaikutuksesta. *Välitön vaikutus* tarkoittaa direktiivin soveltamista sen kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säännökset syrjäyttäen. Välitön oikeusvaikutus edellyttää direktiiviltä riittävää täsmällisyyttä ja ehdottomuutta sekä säädöksen kansallisen täytäntöönpanon laiminlyöntiä määräaikana. Yleensä kriteeriksi on myös asetettu se, että direktiivin säännös antaa jollekulle oikeuden ja että tämä oikeus on toteutettavissa kansalaisen ja julkisen vallan välisessä suhteessa (vertikaalisuhteessa, jossa valtio saa kärsiä implementoinnin laiminlyömisestä). Valtio ei tietenkään voi vedota täytäntöön panemattomaan direktiiviin yksityistä kansalaista vastaan (käänteinen vertikaalivaikutus). Rikosasiaan liittyvässä ennakkoratkaisussa (Arcaro-tapaus) EU-tuomioistuin viittasi vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan täytäntöön panemattomaan direktiiviin voivat kansallisessa tuomioistuimessa vedota vain yksityiset jäsenvaltiota vastaan. Täytäntöön panematta jätettyyn direktiiviin ei lähtökohtaisesti voida vedota kansalaisten keskinäissuhteissa (horisontaalisuhteissa).

Ympäristöalalla niin sanotussa penkereiden-YVA -tapauksessa EU-tuomioistuin katsoi, ettei jäsenvaltio voinut rajata YVA-velvollisuutta niin, että käytännössä kaikki YVA-direktiivin II-liitteen (harkinnanvarainen

luettelo) tietyn kohdan hankkeet jäisivät ulkopuolelle. EU-tuomioistuimen käytäntö on kehittynyt jatkuvasti saaden uusiakin ulottuvuuksia (esim. välittömän vaikutuksen mahdollisuus ns. kolmikantasuhteissa on tunnustettu YVA-direktiiviä koskevassa tapauksessa *Delena Wells*, jossa yksityinen kansalainen sai vedota yksityistä toiminnanajoittajaa vastaan kansallisesti täytäntöön panemattoman direktiivin vaatimuksiin).

Keskustelua välittömästä vaikutuksesta ovat herättäneet varsinkin eräät lintudirektiivin soveltamista koskeneet EU-tuomioistuimen ratkaisut (erityisesti *Marismas de Santoña* -ratkaisu). Mielipide-erot voivat olla käsitteellisiä. Mainittu ratkaisu voidaan ymmärtää pikemminkin direktiivin sitovan vaikutuksen kuin välittömän vaikutuksen kautta. Lintudirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on osoitettava erityisiksi suojelualueiksi (SPA-alueiksi) direktiivin liitteessä I mainittujen ”lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet”. Jotta jäsenvaltio ei voisi uhmata direktiivin sitovaa vaikutusta yksinkertaisesti jättämällä panematta direktiivin täytäntöön ja laiminlyömällä SPA-alueiden osoittamisen, EU-tuomioistuin on rikkomuskanneasioissa viitannut direktiivin sitovuuteen. EU-tuomioistuin lausui *Santoñan* tapauksessa, ettei direktiivin turvaamisvelvoitteiden soveltamisen edellytyksenä ollut se, että SPA-alue olisi ensin perustettu direktiivin nojalla. Muu tulkinta antaisikin jäsenvaltiolle mahdollisuuden välttää direktiivin kannalta keskeisen SPA-alueiden muodostamisvelvollisuuden. Valtio saisi etua omasta laiminlyönnistään.

Direktiivin *tulkintavaikutuksella* tarkoitetaan kansallisen lainsoveltajan velvoitetta soveltaa kansallista oikeutta direktiivin asettamien vaatimusten mukaisesti. Täytäntöön panematta jäänyt tai puutteellisesti täytäntöön pantu direktiivi voi johtaa kansallisten säännösten tulkittamiseen direktiivin suuntaisesti. Tulkintavaikutus täydentää välittömän vaikutuksen oppia ulottuen sellaisillekin alueille, joissa välitön vaikutus ei voi tulla kysymykseen (erityisesti yksityisten väliset horisontaalisuhteet).

EU-tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä *ennakkoratkaisuja* muun muassa EU:n perussopimusten tulkinnasta sekä yhteisön toimielimen säädöksen pätevydestä ja tulkinnasta. EU-tuomioistuin ei ratkaise kyseistä oikeusjuttua kokonaan, mutta ennakkoratkaisu sitoo kansallista tuomioistuinta. Ennakkoratkaisumenettelyn tavoitteena on varmistaa perustamissopimuksen tavoitteiden toteuttaminen ja harmonisoidun sääntelyn yhdenmukainen soveltaminen koko yhteisön alueella. Samalla menettely vahvistaa EU-oikeuden hierarkkista ensi-

sijaisuutta kansalliseen oikeuteen nähden ja antaa yksityishenkilöille oikeusturvaa pätemättömiä johdetun oikeuden normeja vastaan.

2.2. Keskeiset ympäristösäädökset ja niiden kansallinen täytäntöönpano

Jäsenvaltioiden on *YVA-direktiivin* mukaan varmistettava, että hankkeet, joilla etenkin laatunsa, kokonsa ja sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on *merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia*, alistetaan lupamenettelyyn. Hankkeiden vaikutukset on arvioitava ennen luvan myöntämistä. YVA-velvolliset hankkeet määritellään direktiivin 4 artiklassa. Artiklan 1 kohdassa viitataan pakollisen arvioinnin luetteloon (liite I), 2 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot liitteessä II mainittujen hankkeiden osalta joko tapauskohtaisesti ja/tai raja-arvojen tai muiden

valintaperusteiden mukaisesti määrittelemään muut YVA-menettelyä vaativat hankkeet. Viimeksi mainittua kohtaa sovellettaessa on otettava huomioon liitteessä III vahvistetut arviointiperusteet (muun ohella hankkeen ominaisuudet, kuten sen koko, hankkeen sijainti ottaen huomioon luonnon sietokyky, ja mahdolliset vaikutukset, kuten vaikutuksen laajuus).

Direktiivi asettaa eräitä menettelyn vähimmäisvaatimuksia. Hankkeen toteuttajan tulee toimittaa asianmukaisessa muodossa hankkeen kuvaus, pääpiirteittäinen esitys selvitetystä toimenpidevaihtoehdoista ja selvitys valinnan syistä, kuvaus vaikutusalueen ympäristön tilasta, kuvaus hankkeen ympäristövaikutuksista, kuvaus haitallisten ympäristövaikutusten vähentämism. toimista, yleistajuinen yhteenveto tiedoista ja kuvaus tietojen kokoamiseen liittyvistä vaikeuksista. Jäsenvaltioiden on edelleen varmistettava, että ympäristöasioita hoitaville viranomaisille annetaan mahdollisuus ilmaista kantansa hankkeen toteuttajan toimittamista tiedoista ja lupahakemuksesta. Lupahakemukset ja hanketiedot on pidettävä yleisön saatavilla, jotta niillä, joita hanke koskee, on mahdollisuus ilmaista kantansa ennen luvan myöntämistä. Päätöksestä lupasiassa on tiedotettava.

YVA-direktiivi pantiin maassamme täytäntöön YVA-menettelyä koskevalla erityislainsäädännöllä. Menettelyn perusvaiheet ja asetuksessa tarkemmin määritellyt arvioinnissa esitettävät tiedot ym. vastaavat direktiivin vaatimuksia. YVA-lainsäädäntöä on sittemmin tarkistettu vastaamaan direktiivin muutoksia. Lisäksi on pantu täytäntöön suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioimista koskeva direktiivi omalla erityislaillaan.

81

Niin sanottu *ympäristövastuudirektiivi* pyrkii täydentämään ympäristölle ja luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvien merkittävien vahinkojen ehkäisyä ja korjaamista koskevaa sääntelyä. Kohteena ovat etenkin suojellut lajit ja luontotyytit sekä vedet. Direktiivi on pantu täytäntöön säätämällä asiasta puitelaki (laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta) sekä tekemällä muutoksia etenkin luonnonsuojelulakiin sekä ympäristönsuojelulain ja vesilain hallintopakko-säännöksiin.

Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetulla *IPPC-direktiivillä* pyritään yhtenäistämään sektorikohtaista ympäristön pilaamisen torjunnan sääntelyä. Pilaavien toimintojen luparatkaisut on tehtävä ympäristövaikutuksia koskevan kokonaisharkinnan perusteella. Direktiivissä säädetään ilmaan, veteen ja maaperään kohdistuvia päästöjä ehkäisevistä ja vähentävistä toimenpiteistä (mukaan lukien jätteitä koskevat toimet) koko ympäristön suojelun korkean tason varmistamiseksi. Direktiivin ytimenä on lupajärjestelmä. Liitteessä I mainittuja laitoksia ei saa käyttää ilman direktiivin mukaan myönnettyä lupaa. Luettelo sisältää kuuteen ryhmään tyyppiteltyinä runsaat 30 laitostyyppiä. Direktiivin mukaan erilliset lupamenettelyt on koordinoitava: sekä luvan myöntämismenettelyn että -ehtojen tulee olla ”täysin yhteensovitettuja”, jos lupaviranomaisia on enemmän kuin yksi.

Direktiivin aineelliset vaatimukset heijastavat ennalta ehkäisevää lähestymistapaa ja nykyaikaisia ympäristönsuojelun periaatteita. Laitosta tulee käyttää siten, että kaikkiin asiaankuuluviin pilaantumista estäviin toimenpiteisiin on ryhdytty käyttäen parhaita käytettävissä olevia teknisiä keinoja, että merkittävää pilaantumista ei aiheuteta, että jätteiden syntymistä vältetään, että energiankäyttö on tehokasta sekä että tarvittaviin toimenpiteisiin ryhdytään onnettomuuksien ehkäisemiseksi ja toiminnan lopettamisen jälkeisen pilaantumisvaaran välttämiseksi. Direktiivi perustuu kaksisuuntaiselle lähestymistavalle: päästöjen ja ympäristön laadun sääntelylle.

Lupamääräyksissä päästöraja-arvot on perustettava parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan siten, että otetaan huomioon laitoksen tekniset ominaisuudet, sen maantieteellinen sijainti sekä paikalliset ympäristöolosuhteet ja aiheutuvien ympäristövaikutusten hyväksyttävyys. Jos ympäristölaatonormin vaatimukset edellyttävät ankarampia määräyksiä, viranomaisen on asetettava lupaan lisäehtoja (tai evättävä lupa).

IPPC-direktiivi on ollut keskeisessä asemassa ympäristölupajärjestelmäämme kehitettäessä. Direktiivin vaatimukset on pantu täytäntöön ympäristönsuojelulaille, jonka mukaan sama viranomainen ratkaisee kaikkien

82

ympäristöelementtien pilaantumisen torjuntaa koskevat kysymykset kootusti.

Ympäristönsuojelulaki tosin kansallisista syistä koskee huomattavasti suurempaa toimintojen joukkoa kuin lähinnä suurehkoihin, teollistyyppisiin laitoksiin yhtenäislupavaatimuksen ulottava IPPC-direktiivi. Direktiivin aineelliset vaatimukset, kuten parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimus ja lupien tarkistamismahdollisuudet, on otettu huomioon uudessa ympäristönsuojelulainsäädännössä.

Ilmansuojelutoimet voidaan EU-oikeudessa jakaa neljään ryhmään: ilman laadun sääntely epäpuhtauksien raja- ja ohjearvoin, teollisuus-, energiantuotanto- ym. laitosten ilmaa pilaavien päästöjen sääntely, tuotekohtainen ilmansuojelu (esim. direktiivit nestemäisten polttoaineiden rikkipitoisuudesta ja autojen pakokaasupäästöistä) ja muut toimenpiteet (esim. maailmanlaajuisten ympäristöuhkien torjuminen kansainvälisessä yhteistyössä). Laatu- ja päästösääntely perustuu minimiharmonisointiin, tuotekohtainen sääntely on yleensä täysharmonisoivaa. Vaatimukset on pantu täytäntöön ympäristönsuojelulaille ja sen nojalla annetuilla asetuksilla.

EU:n *vesioikeudellinen sääntely* kohdistuu lähinnä vesiensuojeluun ja vesihuoltoon, ei vesirakentamiseen ja muihin vesitaloushankkeisiin. Sääntely on yleensä minimiharmonisoivaa, ja vallitsevan tilanteen huononnutkielto on tyypillinen. Vesidirektiivein säännellään muun muassa veden laatua ja vesiin kohdistuvia päästöjä. Sääntely kohdistuu myös hajakuormitukseen.

Vesipolitiikan puitedirektiivissä (2000) pohja- ja pintavesien laatua ja määrää koskevat kysymykset on saatettu yhtenäiseen tarkasteluun. Direktiivillä tavoitellaan vesien hyvää laatutasoa määräaikaan mennessä. Sääntely rakentuu valuma-aluekohtaisten täytäntöönpanoyksiköiden, vesipiirien, varaan. Vesipiiriin nimetään vastuuviranomainen; tavoitteiden saavuttaminen varmistetaan analyysien sekä toimenpideohjelmien ja hoitosuunnitelmin. Puitedirektiivin nojalla annetaan etenkin erikseen määritettäviä prioriteettiaineita koskevia päästö- ja laatonormeja tytärdirektiivein.

Laatudirektiiveissä veden laatu on tyypillisesti turvattu käyttötarkoituksen mukaan. Direktiivejä on annettu muun muassa juomaveden valmistamiseen käytettävän pintaveden, uimavesien, kalavesien, simpukkavesien ja juomaveden laadusta.

Päästöjä koskeva sääntely on perustunut vesiensuojelun puitedirektiiviin (1976), mutta tilanne on muuttumassa IPPC- ja vesipolitiikan puitedirektiivien täytäntöönpanon myötä.

83

Hajakuormitusta sääntelee muun muassa maatalouden nitraattipäästöjä koskeva direktiivi. Sen mukaan jäsenvaltion on määriteltävä pilaantuneet vedet ja pilaantumisalttiit vyöhykkeet sekä laadittava toimintaohjelma direktiivin tavoitteiden toteuttamiseksi pilaantumisalttiilla vyöhykkeillä. Direktiivin nojalla annetaan esimerkiksi suojavyöhykkeitä koskevia sekä lannoittamisaikaan ja lannoitteiden määrään kohdistuvia rajoituksia samoin kuin ohjeita hyvästä maanviljelykäytännöstä.

Vesien pilaantumista koskevat perussäännökset sisältyvät ympäristönsuojelulakiin. Vesilain nojalla EU-vaatimusten täyttämiseksi annetut valtioneuvoston päätökset kuitenkin jäivät voimaan valtuutussäännösten kumoamisesta huolimatta, mutta uudet valtioneuvoston asetukset annetaan ympäristönsuojelulain nojalla (esim. valtioneuvoston asetus maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta). Vesipolitiikan puitedirektiivin implementoimiseksi on lisäksi annettu laki vesienhoidon järjestämisestä, jossa edellytetään vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman laatimista vesienhoitoalueelle.

Jätealan perussäädös on puitedirektiivi jätteistä. Jätteellä tarkoitetaan ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä. Direktiivi koskee kaikenlaisten jätteiden tuottamista, keräilyä, hyödyntämistä ja sijoittamista. Jäsenvaltioilla on velvollisuus edistää uuden teknologian ja parempien tuotteiden kehittämistä. Toissijaisesti niiden tulee tukea jätteen hyödyntämistä kierrättämisen, uudelleenkäytön tai talteenoton tai muun uusioraaka-aineen hyödyntämisen kautta. Direktiivissä asetetaan yleinen huolellisuusvelvoite: jätteitä ei saa valvomatta hylätä, upottaa tai käsitellä hallitsemattomasti, jätteitä on käsiteltävä ja hyödynnettävä vaarantamatta ihmisten terveyttä ja käyttämättä menetelmiä, joista voi aiheutua vahinkoa ympäristölle. Jätteiden käsittely- ja hyödyntämistoiminnot edellyttävät lupaa. Direktiivin tavoitteena on luoda asianmukaisten käsittelylaitosten verkosto. Jäsenvaltioilla on velvollisuus laatia suunnitelmia jätehuollosta.

Kaatopaikkadirektiivissä säädetään muun muassa kaatopaikkojen perustaminen luvanvaraiseksi sekä asetetaan lukuisia aineellisia vaatimuksia, jotka koskevat erityyppisille kaatopaikoille sallittuja jätetyyppejä, lupamääräyksiä, vakuuksia ja toiminnan lopettamiseen liittyviä velvoitteita.

Jätteenpolttodirektiivi sisältää määräykset jätteenpolttolaitosten ja rinnakkaispolttolaitosten (esim. energiantuotantolaitos, joka käyttää polttoaineenaan osaksi jätettä) päästöistä ympäristöön.

84

Jätehuollon sektorilla Suomessa päädyttiin EU-jäsenyyden kynnyksellä säätämään kokonaan uusi laki. Jätelaki rakentuu elinkaariajattelulle, hyöty- ja uskäytön edistämisyrykimykselle ja parhaan tekniikan periaatteelle. Lakiin sisällytettiin direktiivin edellyttämät suunnitelmavelvoitteet. Jätelakia on sittemmin muutettu muun ohella pakkausjätedirektiivin implementoinnin edellyttämien valtioneuvoston asetusten antamista silmällä pitäen (mm. tuottajan jätehuoltovastuun osalta). Nykyisin ympäristönsuojelulakia sovelletaan pilaavaan toimintaan, kuten jätteiden käsittelylaitosten aiheuttamaan pilaantumiseen, mutta sen lisäksi lakia sovelletaan pilaantumisriskistä riippumatta toimintaan, jossa syntyy jätettä, sekä jätteen hyödyntämiseen tai käsittelyyn. Ympäristönsuojelulain lupajärjestelmä kattaa myös jätteiden käsittelylaitokset ym., ja lupaharkinnassa jätteisiin liittyvillä näkökohdilla on tärkeä sija. Kaatopaikkadirektiivi ja jätteenpolttodirektiivi on implementoitu valtioneuvoston asetuksilla, joita sovelletaan näiden laitosten ympäristölupaharkinnassa.

Melu osana ympäristön pilaantumista tulee otettavaksi huomioon muun muassa IPPC-direktiivin edellyttämässä lupamenettelyissä. Erityisesti melua koskeva yhteisösääntely koskee ainoastaan laitteiden ja tuotteiden melupäästöjä (moottoriajoneuvot, lentokoneet, ruohonleikkurit jne.).

Ympäristömeludirektiivi sisältää erinäisiä suunnittelu- ja selvittämisvelvoitteita. Sen täytäntöön panemiseksi ympäristönsuojelulakia on täydennetty.

Keskeiset *luonnonsuojelusäädökset* ovat lintudirektiivi (luonnonvaraisten lintujen suojelusta annettu direktiivi) ja luontodirektiivi (luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettu direktiivi). Luontodirektiivin päätavoitteena on yhteisön tärkeinä pitämien luontotyyppien ja lajien suotuisan suojelutason säilyttäminen tai saavuttaminen; tavoite liittyy luonnon monimuotoisuuden suojeluun. Tavoitesäännöksessä mainitaan myös taloudelliset ym. vaatimukset. Kumpikin direktiivi sisältää säännöksiä sekä aluesuojelusta että lajisuojelusta.

Aluesuojelun kannalta keskeinen on luontodirektiivin nojalla perustettava erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto, Natura 2000. Verkosto koostuu lintudirektiivin mukaan osoitetuista erityisistä suojelualueista (SPA-alueet) ja luontodirektiivin mukaan valituista yhteisön tärkeinä pitämistä alueista (SCI-alueet), joista suojelun toteuttamisen jälkeen tulee erityisten suojelutoimien alueita (SAC). SCI-alueiksi valitaan yhteisön tärkeinä pitämien luontotyyppien alueita ja lajien elinympäristöjä. Yhteisön tärkeinä pitämät luontotyypit on

85

lueteltu luontodirektiivin liitteessä I ja lajit liitteessä II. Esimerkin vuoksi voidaan luontotyypeistä mainita rannikon laguunit, liikkuvat alkiovaiheen dyynit, humuspitoiset järvet ja lammet, letot ja boreaaliset luonnonmetsät. Lajeista mainittakoon ahma, liito-orava, rupilisko, hajuheinä ja lettorikko.

Erityissuojelun (SPA-alueet) ohella lintudirektiivissä on säännöksiä muiden luonnonvaraisten lintujen kuin liitteen I lajien ja muuttolintujen suojelusta. Jäsenvaltion on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin niiden elinympäristöjen riittävän monimuotoisuuden takaamiseksi muun muassa elinympäristöjä ylläpitäen, kunnostaen ja uusia luoden.

Lajisuojelumekanismeista voidaan todeta, että lintudirektiivi sisältää lintuja koskevia pyyntirajoituksia ja luontodirektiivi eläin- ja kasvilajeja koskevia pyynti-, ottamis- ym. rajoituksia poikkeuksineen.

Luonnonsuojelulaille pantiin täytäntöön lintu- ja luontodirektiivit (metsästyslaissa tarkoitettuja eläimiä lukuun ottamatta). Laissa asetetaan myös suotuisan suojelutason tavoite ja se sisältää säännökset Natura 2000 -verkostoon liittyvästä menettelystä ja suojelun turvaamisesta. Luonnonsuojelulaki tarjoaa lisäksi useita erilaisia aluesuojelun toteuttamiskeinoja sekä sisältää (uhanalaisten) lajien ja niiden esiintymispaikkojen rauhoittamista koskevia säännöksiä.