

# **Lain vai lajin ehdoilla? – Luonnonsuojelulain eliölajien suojelusäännösten huomioon ottaminen tuulivoimaosayleiskaavoissa**

Lapin yliopisto  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Ympäristöoikeus  
Pro gradu -tutkielma  
Kevät 2025  
Tekijä: Eemeli Raukola  
Ohjaaja: Matti Hepola

**Lapin yliopisto**

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Lain vai lajin ehdoilla? – Luonnonsuojelulain eliölajien suojelusäännösten huomioon ottaminen tuulivoimaosayleiskaavoissa

Tekijä: Eemeli Raukola

Koulutusohjelma: Ympäristöoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XII + 69

Vuosi: 2025

## Tiivistelmä:

Tuulivoimalla on muiden uusiutuvien energialähteiden tapaan suuri merkitys energiantuotannon kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä ja Suomen ilmasto- ja energiapolitiikan toteuttamisessa. Tuulivoimaloiden alueidenkäyttöllinen suunnittelu tapahtuu pääasiassa tuulivoimaosayleiskaavoilla, joita koskee alueidenkäyttölain (132/1999) 9 §:n säännöksessä asetettu velvollisuus kaavan merkittävien vaikutusten selvittämiseen ja arviointiin. Tutkielmassa tarkastellaan sitä, miten luonnonsuojelulain (9/2023) eliölajien suojelusäännökset tulee ottaa huomioon, kun arvioidaan vaikutusten arvioinnin riittävyttä tuulivoimaosayleiskaavoissa. Pääasiallisena metodina käytetään käytännöllistä lainoppia eli tehtävänä on antaa tulkintasuosituksia sekä luonnonsuojelulain sisältämistä eliölajien suojelusäännöksistä että edellä mainitusta alueidenkäyttölain 9 §:n säännöksestä.

Luonnonsuojelulain eliölajien suojelujärjestelmän tarkastelu aloitetaan aiemmin voimassa olleen lain (1096/1996) suojelusäännöksistä. Säännöksillä suojeltuja lajeja tarkastellaan kunkin lajin tarvitsemaa suojelun astetta kuvaavien suojelukategorioiden avulla. Lisäksi kiinnitetään huomiota suotuisaan suojelutasoon, joka on paitsi luonnonsuojelulain sisältämä tavoitenormi, myös luontodirektiiviin pohjautuva suojelun tehokkuuden arviointikriteeri ja oikeudellinen edellytys lajien suojelusta poikkeamiselle. Aiemman luonnonsuojelulain osalta nousee esiin suotuisan suojelutason epälooginen ja ristiriitainen käyttö, kun sitä tarkastellaan lajien todellisen häviämisoron ja niiden tarvitseman suojelun näkökulmasta. Uuden luonnonsuojelulain käsittelyssä tuodaan esiin sääntelyssä tapahtuneita muutoksia ja pohditaan laajemmin suotuisan suojelutason turvaamista lajisuojelusäännöksistä poikettaessa.

Tuulivoimahankkeen kaavoitusmenettelyssä tapahtuvien luontoselvitysten ja vaikutusarviointien avulla tulee selvittää mahdollisimman tarkasti hankkeen vaikutusalueella esiintyvät lajit ja kyetä tunnistamaan niille hankkeesta todennäköisesti aiheutuvia vaikutuksia. Mitä suurempi jonkin tällaisen lajin häviämisoron on, sitä suurempi merkitys on myös niillä toimenpiteillä, joilla lajille aiheutuvia haittoja on mahdollista estää tai rajoittaa. Eliölajien suojelusäännösten tulkinnassa keskeistä on huomioida lajikohtaiset erityispiirteet ja ne ekologiset olosuhteet, jotka mahdollistavat lajin esiintymisen tietyllä alueella. Näiden tekijöiden tulee ohjata tuulivoimahankkeen vaikutusten selvittämistä ja arviointia, jotta alueidenkäyttölain 9 §:n vaatimus kaavan merkittävien vaikutusten riittävästä selvittämisestä ja arvioinnista täyttyisi.

Avainsanat: eliölajien suojelu, suojelukategoria, suotuisa suojelutaso, tuulivoimaosayleiskaava, vaikutusten arvioinnin riittävyys

X Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän omia henkilötietoja.

## SISÄLLYS

LÄHTEET .....	V
LYHENTEET .....	XII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkielman tausta ja kuvaus tuulivoiman tilanteesta Suomessa .....	1
1.2 Lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ja tutkimuskysymyksen valinta .....	3
1.3 Tutkimusmetodi, käytetyt lähteet ja tutkielman rakenne .....	7
2 AIEMMAN LUONNONSUOJELULAIN ELIÖLAJIEN SUOJELUJÄRJESTELMÄ ..	11
2.1 Suojelusäännösten sisällöstä .....	11
2.1.1 Suojelusäännösten jaottelu erilaisilla perusteilla.....	11
2.1.2 Rauhoitettuja lajeja koskevat suojelusäännökset ja niistä myönnettävät poikkeukset.....	13
2.1.3 Uhanalaisten, erityisesti suojeltavien ja luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien suojelua koskevat säännökset .....	15
2.1.4 Poikkeaminen VLSL 47.2 ja 49.1 §:ien hävittämisen- ja heikentämiskielloista ja muut VLSL 49 §:ssä säädetyt poikkeukset.....	20
2.2 Suotuisan suojelutason merkitys eliölajien suojelussa .....	22
2.2.1 Suotuisan suojelutason määritelmän erot luonnonsuojelulaissa ja luontodirektiivissä.....	22
2.2.2 Suotuisan suojelutason merkitys lajisuojelusäännösten tulkintaa ohjaavana tavoitteena .....	24
2.2.3 Suotuisan suojelutason merkitys edellytyksenä suojelusäännöksistä poikettaessa.....	26
3 ELIÖLAJIEN SUOJELUJÄRJESTELMÄ UUDESSA LUONNONSUOJELULAISSA .....	29
3.1 Muutoksista yleisellä tasolla .....	29
3.2 Eliölajien suojelusta poikkeaminen uudessa laissa .....	33
3.2.1 Poikkeussäännösten sisällöstä .....	33
3.2.2 Muun tyydyttävän ratkaisun puuttuminen poikkeamisen edellytyksenä, poikkeuslupapäätökseen liitettävät ehdot ja ekologinen kompensatio.....	34
3.3 Suotuisan suojelutason tavoitteen toteutuminen LSL:n järjestelmässä.....	38
3.3.1 Suotuisan suojelutason määritelmästä ja tavoitteen merkityksestä LSL:n järjestelmässä .....	38
3.3.2 Suotuisan suojelutason turvaaminen LSL:n mukaisissa poikkeustilanteissa .....	41
4 LUONNONARVOJEN HUOMIOON OTTAMINEN TUULIVOIMALOIDEN KAAVOITUKSESSA .....	47
4.1 Luonnonarvoihin kohdistuvien vaikutusten huomioon ottaminen tuulivoimaosayleiskaavoissa.....	47
4.2 YVA-menettelyn rooli tuulivoimaloiden kaavoituksessa .....	52
4.3 Uuden luonnonsuojelulain vaikutus eliölajien suojelun toteuttamiseen tuulivoimahankkeissa .....	55
4.3.1 Suojelukategorian merkitys arvioitaessa tuulivoimayleiskaavan vaikutusten arvioinnin riittävyttä.....	55

4.3.2 Lajia koskevan tiedon merkitys vaikutusten arvioinnin riittävyyden kannalta.....	58
4.3.3 Lajien suojelutason heikentymisen estäminen kaavoituksen ja YVA-menettelyn keinoin ja näiden keinojen suhde LSL:n poikkeuslupainstrumenttiin .....	60
5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	66

## LÄHTEET

### KIRJALLISUUS

*Aarnio, Aulis*: Mitä lainoppi on? Helsinki 1978.

*Aarnio, Aulis*: Oikeutta etsimässä – Erään matkan kuvaus. Talentum 2014.

*Alanen, Jouni – Marttinen, Kari*: Lintu- ja luontodirektiivien välitön vaikutus ja suomalainen oikeuskäytäntö. *Ympäristöjuridiikka* 2–3/1997 s. 43–83.

*Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa*: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Edita 2018.

*Hyvärinen, Esko – Juslén, Aino – Kemppainen, Eija – Uddström, Annika – Liukko, Ulla-Maija (toim.)*: Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. Helsinki 2019. (Hyvärinen ym. 2019).

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

*Kallio, Pasi*: Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Edita 2001.

*Kokko, Kai*: Uuden luonnonsuojelulain mukaisen varovaisuusperiaatteen sisältö ja merkitys laintulkinnassa sekä mahdollinen lain muutostarve. Edilex artikkelit 7.11.2023.

*Kuusiniemi, Kari*: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. *Oikeustiede-Jurisprudentia*, 34 (XXXIV) 2001 s. 155–306.

*Kuusiniemi, Kari – Kumpula, Anne*: Ympäristöoikeuden perusteet. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 1997.

*Mäenpää, Olli*: Hallintolupa. 2. uudistettu painos. Suomen lakimiesliiton kustannus 1992.

*Mäkelä, Katariina – Salo, Päivi:* Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi – Opas tekijälle, tilaajalle ja viranomaiselle. 2. korjattu painos. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 43 | 2023.

*Määttä, Tapio:* Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa, s. 265–299 teoksessa Havansi, Erkki – Koulu, Risto – Lindfors, Heidi – Lohi, Tapani (Toim.): Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945-28/12-2005. Edita Prima Oy 2005.

*Määttä, Tapio:* Metodinen pluralismi oikeustieteessä – ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät, s. 135–222 teoksessa Miettinen Tarmo (Toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edilex Kirjat 16.2.2016. [<https://www.edilex.fi/kirjat/16170>].

*Määttä, Tapio – Paso, Mirjami:* Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2019.

*Nordberg, Lauri:* Ajankohtaisia luontodirektiivin 6 artiklan tulkintakysymyksiä. Ympäristöjuridiikka 4/2001 s. 87–97.

*Pappila, Minna – Leskinen, Paula – Vartiainen, Juha-Pekka:* Kunnan toteuttamat ekologiset kompensatiot: kuka maksaa? Ympäristöjuridiikka 3–4/2022 s. 6–33.

*Pappila, Minna:* Ei nettohävikkiä – periaate ja kompensatiot biodiversiteetin suojelussa. Ympäristöjuridiikka 4/2017 s. 10–53.

*Pölönen, Ismo:* Ympäristövaikutusten arviointimenettely ympäristöoikeudellisena instrumenttina. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 9 2014.

*Pölönen, Ismo – Perho, Juha:* YVA-oikeus: uudistunut ympäristövaikutusten arviointimenettely. Edita Publishing Oy 2018.

*Reunanen Pasi*: Liito-orava lainsäädännössä – ekologis-juridinen näkökulma lajisuojeluun. Ympäristöjuridiikka 1/2006 s. 34–63.

*Similä, Jukka*: Uudistuva luonnonsuojelulaki. Ympäristöjuridiikka 2–3/1996 s. 54–67.

*Similä, Jukka*: Luonnonsuojelulaki. Lakimiesliiton kustannus 1997.

*Similä, Jukka – Raunio, Anne – Hildén, Mikael – Anttila, Susanna*: Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 27 | 2010. Edita Prima Oy, Helsinki 2010. (Similä ym. 2010).

*Similä, Jukka – Suvantola, Leila*: Luonnonsuojeluoikeus. 2. uudistettu painos. Edita Lakitieto Oy 2024.

*Suvantola, Leila*: Päänvaivaa lajisuojelussa. Ympäristöjuridiikka 1/2001 s. 35–50.

*Suvantola, Leila*: Lupa tappaa – poikkeaminen luonnonsuojelulain säännöksistä. Defensor Legis N:o 4/2003 s. 668–696.

*Suvantola, Leila*: Kun maailma ei riitä – luonnon monimuotoisuudelle aiheutettavien haittojen kompensointi. Ympäristöjuridiikka 3–4/2005 s. 30–80.

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

*Syrjänen, Kimmo*: Uhanalaisten ja luontodirektiivin kasvilajien suotuisa suojelutaso suojelualueverkon kattavuuden arvioinnissa. Suomen ympäristökeskus, Luonto- ja maankäyttöyksikkö. Helsinki 2001.

*Söderman, Tarja*: Luontoselvitykset ja luontovaikutusten arviointi – kaavoituksessa, YVA-menettelyssä ja Natura-arvioinnissa. Ympäristöopas 109. Suomen ympäristökeskus, Helsinki 2003.

*Tolvanen, Jukka Pekka:* Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely. Lakimiesliiton kustannus 1998.

*Tolvanen, Jukka Pekka:* LSL 49.1 §:n soveltamisesta – erityisesti Konikallion liito-oravaesiintymän näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 1/1999 s. 63–80.

## **VIRALLISLÄHTEET**

### **Hallituksen esitykset**

*HE 79/1996 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 101/1998 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 228/2008 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamista koskeväksi lainsäädännöksi.

*HE 141/2010 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

*HE 259/2016 vp:* Hallituksen esitys laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

*HE 41/2024 vp:* Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta.

**Muut virallislähteet**

*Euroopan komissio*: Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, Final version, February 2007. (Euroopan komissio 2007).

*Euroopan komissio*: Tuulivoimahankkeita ja EU:n luontolainsäädäntöä koskeva ohjeasiakirja. Komission ilmoitus C(2020) 7730 final, Bryssel, 18.11.2020. (Euroopan komissio 2020).

*Euroopan komissio*: Ohjeasiakirja luontodirektiivin mukaisesta yhteisön tärkeinä pitämien eläinlajien tiukasta suojelusta. Komission tiedonanto C(2021) 7301 final, Bryssel 12.10.2021. (Euroopan komissio 2021).

*Työ- ja elinkeinoministeriö*: Merituulivoiman edistämisen toimenpidesuunnitelma. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:31. (TEM 2024).

*Suvantola, Leila – Halonen, Lea – Leino, Laura – Miettinen, Eija – Ahvensalmi, Aleksis*: Ekologisen kompensaation ohjauskeinojen kehittäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 76/2018. Valtioneuvoston kanslia, 14.12.2018. (Suvantola ym. 2018).

*VNS 6/2022 vp*: Valtioneuvoston selonteko Hiilineutraali Suomi 2035 – kansallinen ilmasto- ja energiastrategia.

*YM/2017/81*: Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. 14.12.2017.

*Ympäristöministeriö*: Ympäristölainsäädännön soveltaminen tuulivoimarakentamisessa – Työryhmän mietintö. Suomen ympäristö 584. Edita Prima Oy, Helsinki 2002. (YM 2002).

*Ympäristöministeriö*: Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2016. (YM 2016a).

*Ympäristöministeriö*: Linnustovaikutusten arviointi tuulivoimarakentamisessa. Suomen ympäristö 6/2016. (YM 2016b).

## INTERNET-LÄHTEET

*Keski-Suomen ELY-keskus*: Tuulivoiman yleisopas. [<https://www.ely-keskus.fi/documents/10191/57296/Tuulivoiman+yleisopas.pdf/9f0ed0a3-7df6-ee6c-81ed-e90279b264fe?t=1636093932871>] (sivustolla vierailtu 27.2.2025), (Tuulivoiman yleisopas 2021).

*Punaisen kirjan verkkopalvelu*. [<https://punainenkirja.laji.fi>] (sivustolla vierailtu 27.2.2025), (Punaisen kirjan verkkopalvelu).

*Suomen uusiutuvat ry*: Ajankohtaista / Tiedotteet / Sivu 2: Tuulivoimavuosi 2024: Suomen tuulivoimakapasiteetti kasvoi 20 prosenttia. [<https://suomenuusiutuvat.fi/kategoria/tiedotteet/page/2/>] (sivustolla vierailtu 27.2.2025), (Suomen uusiutuvat ry, Tiedote 2025a).

*Suomen uusiutuvat ry*: Ajankohtaista / Tiedotteet / Sivu 2: Tuulivoima nousi Suomen toiseksi suurimmaksi sähköntuotantomuodoksi. [<https://suomenuusiutuvat.fi/kategoria/tiedotteet/page/2/>] (sivustolla vierailtu 27.2.2025), (Suomen uusiutuvat ry, Tiedote 2025b).

*Suomen uusiutuvat ry*: Tuulivoima Suomessa 31.12.2024: Tuulivoiman vuositilastot. [[https://suomenuusiutuvat.fi/media/tuulivoima\\_vuositilastot-2024.pdf](https://suomenuusiutuvat.fi/media/tuulivoima_vuositilastot-2024.pdf)] (sivustolla vierailtu 27.2.2025), (Suomen uusiutuvat ry, Tuulivoiman vuositilastot 2024).

*Suomen uusiutuvat ry*: Tuulivoimahankkeet Suomessa 1/2025. [[https://suomenuusiutuvat.fi/media/2025.01\\_surf-tuulivoimahankkeet-suomessa.pdf](https://suomenuusiutuvat.fi/media/2025.01_surf-tuulivoimahankkeet-suomessa.pdf)] (sivustolla vierailtu 27.2.2025), (Suomen uusiutuvat ry, Tuulivoimahankkeet Suomessa 2025).

## **OIKEUSTAPAUKSET**

### **Euroopan unionin tuomioistuin**

*C-357/20, IE v. Magistrat der Stadt Wien.*

*C-674/17, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry v. R. Mustonen ym.*

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 2003:38

KHO 2007:18

KHO 2013:74

KHO 2015:124

KHO 2017:161

KHO 2019:160

KHO 2021:67

KHO 2022:48

**LYHENTEET**

AKL	Alueidenkäyttölaki (132/1999)
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
LSL	Luonnonsuojelulaki (9/2023) (uusi luonnonsuojelulaki)
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
VLSL	Luonnonsuojelulaki (1096/1996) (vanha luonnonsuojelulaki)
YVAA	Valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (277/2017)
YVAL	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017)
YVA-menettely	Ympäristövaikutusten arviointimenettely

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman tausta ja kuvaus tuulivoiman tilanteesta Suomessa

Suomi on muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden tavoin sitoutunut tavoitteeseen vähentää kasvihuonekaasujen nettopäästöjä vähintään 55 prosentilla vuoteen 2030 mennessä siitä tasosta, jolla päästöt olivat vuonna 1990. Tätä on pidettävä tärkeänä välitavoitteena pyrittäessä kohti EU:n vuodelle 2050 asettamaa hiilineutraaliustavoitetta. Suomi otti pääministeri Marinin hallituskaudella tavoitteeksi saavuttaa hiilineutraalius jo vuoteen 2035 mennessä ja tämän hallituksen aikana vuonna 2022 julkaistussa ilmasto- ja energiastrategiassa on tehty linjauksia toimista, joita tarvitaan tavoitteen saavuttamiseksi. Energiapolitiikan osalta keskiössä on fossiilisten energialähteiden korvaaminen uusiutuvilla energialähteillä. Tämän muutoksen tärkeys selittyy sillä, että noin 80 prosenttia kasvihuonekaasupäästöistä on ilmasto- ja energiastrategiaa koskevassa valtioneuvoston selonteossa todettu olevan energian tuotannon ja kulutuksen aiheuttamia.<sup>1</sup>

Tavoite uusiutuvien energialähteiden lisäämisestä on kasvattanut myös tuulivoiman merkitystä energiantuotannossa. Tuulivoiman etuna on se, että se tuottaa sähköä päästöttömästi, minkä lisäksi Suomessa on verrattain hyvät tuuliolosuhteet tuulivoimatuotannolle. Tuuliolosuhteiden lisäksi voimaloiden tuottamaan energiaan vaikuttavat niiden tekniset ominaisuudet, kuten voimaloiden korkeus, roottorien lapojen pituus ja voimaloiden aerodynamiikka. Näissä ominaisuuksissa tapahtunut kehitys on mahdollistanut tuulivoimatuotannon kannalta potentiaalisten alueiden lisääntymisen sisämaassa.<sup>2</sup> Tuulisuudeltaan parhaat alueet Suomessa sijaitsevat kuitenkin rannikko- ja merialueilla sekä Lapin tuntureilla. Tuulivoimaloille parhaiten soveltuvien alueiden kartoitus on tuulivoimarakentamisen ohjausta ja se tapahtuu sovittamalla tämä rakentaminen yhteen muiden toimintojen kanssa ja ottamalla huomioon ne haitalliset vaikutukset, joita voimaloista aiheutuu muun muassa luonnolle ja ihmisten elinympäristölle.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> VNS 6/2022 vp, s. 4.

<sup>2</sup> Tuulivoiman yleisopas 2021, s. 2.

<sup>3</sup> YM 2016a, s. 14.

Vuoden 2024 aikana Suomeen valmistui yhteensä 235 uutta tuulivoimalaa, joiden yhteensä tuottama nimellisteho on 1414 megawattia. Tuulivoimaloiden kokonaismäärä vuoden lopussa oli 1835 kappaletta niiden kapasiteetin ollessa yhteensä 8358 megawattia. Suurin osa tuulivoimaloista sijaitsee Pohjois-Pohjanmaan maakunnassa, jonka osuus Suomen kaikesta tuulivoimasta on noin 40 prosenttia.<sup>4</sup> Tuulivoimalla tuotetun energian määrä vuonna 2024 oli 19,8 terawattituntia, mikä teki siitä Suomen toiseksi suurimman sähköntuotantomuodon. Sen osuus sähköntuotannosta oli 25 prosenttia ja siten pienempi kuin ydinvoimalla (37,6 prosenttia), mutta se ohitti toisella sijalla pitkään olleen vesivoiman. Sähkönkulutuksesta tuulivoimalla puolestaan katettiin 24 prosenttia.<sup>5</sup> Vuoden 2025 tammikuussa Suomessa oli joko suunnittelussa, kaavoitus- tai lupamenettelyssä tai rakenteilla yhteensä 423 maatuulivoimaprojektia ja 24 merituulivoimaprojektia, jotka yhteensä tuottaisivat yli 100 000 megawatin nimellistehon.<sup>6</sup>

Tuulivoiman merkitys Suomen sähköntuotannossa on siis jo kasvanut ja kasvaa yhä suuremmaksi, joten jatkuvasti myös kartoitetaan uusia alueita tuulivoimaloita varten. Tämä tuo väistämättä mukanaan haasteita sen jo edellä sivutun tosiasian näkökulmasta, että tuulivoimarakentaminen kaiken muun alueidenkäytön ja rakentamisen tavoin aiheuttaa haitallisia vaikutuksia luonnolle ja sen monimuotoisuudelle. Luonnon monimuotoisuus vähenee, jos sitä hyödynnetään liian voimakkaasti tai haitallisten vaikutusten määrä kasvaa liian suureksi. Muun muassa eliölajien uhanalaistuminen, luontotyyppien häviäminen ja ekosysteemeissä tapahtuvat häiriöt ovat merkkejä tästä vähenemisestä.<sup>7</sup>

Suomen lajien uhanalaisuusarviointi on tähän mennessä toteutettu viidesti ja viimeisin ja toistaiseksi kattavin arviointi valmistui vuonna 2019 (Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019). Suomessa arvioitiin tällöin olevan ainakin 48 000 eliölajia, joista noin puolet tunnettiin sen verran hyvin, että niiden uhanalaisuutta voitiin arvioida. Lajeista noin 12 prosenttia arvioitiin uhanalaisiksi ja niiden osuus oli kasvanut verrattuna aiempaan, vuonna 2010 tehtyyn arviointiin. Uhanalaistumiskehitystä ei ole onnistuttu pysäyttämään ja siihen vaikuttavat ilmastonmuutoksen lisäksi muutokset metsäelinympäristöissä, joissa suurin osa uhanalaisista lajeista elää.<sup>8</sup> Luonto- ja lajikatkoa tapahtuu kuitenkin myös Suomen

---

<sup>4</sup> Suomen uusiutuvat ry, Tiedote 2025a; Suomen uusiutuvat ry, Tuulivoiman vuositilastot 2024.

<sup>5</sup> Suomen uusiutuvat ry, Tiedote 2025b; Suomen uusiutuvat ry, Tuulivoiman vuositilastot 2024.

<sup>6</sup> Suomen uusiutuvat ry, Tuulivoimahankkeet Suomessa 2025.

<sup>7</sup> Söderman 2003, s. 12.

<sup>8</sup> Punaisen kirjan verkkopalvelu, etusivu.

rannikoilla, joilla sitä aiheuttavat esimerkiksi Itämeren rehevöityminen sekä vesirakentaminen ja kemialliset haittavaikutukset.<sup>9</sup>

## 1.2 Lainsäädännössä tapahtuneet muutokset ja tutkimuskysymyksen valinta

Tutkimuksen aiheen valintaan vaikutti keskeisesti luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistus. Uusi luonnonsuojelulaki (9/2023, jäljempänä myös LSL) tuli voimaan 1.6.2023. Aikaisemmin harjoitettu tutkimus aiemman lain osalta saa jatkoa tässä tutkielmassa ja tarkempana tutkimusalueena on tälläkin kertaa eliölajien suojelua koskevat säännökset. Tarkoituksena on tarkastella eliölajien suojelusäännöksissä tapahtunutta kehitystä vanhan luonnonsuojelulain (1096/1996, jäljempänä myös VLSSL) järjestelmästä uuden lain mukaiseen järjestelmään. Tarkastelu keskittyy siihen kokonaisuuteen, joka luonnonsuojelulainsäädännössä on systemaattiselta kannalta ymmärrettävissä eliölajien suojelujärjestelmäksi eli niihin säännöksiin, jotka kuuluvat VLSSL:ssa kuudenteen ja LSL:ssa kahdeksanteen lukuun. Näiden lukujen säännökset suojaavat tosin osittain myös Euroopan unionin tärkeinä pitämiä eliölajeja, jotka on mainittu *lintudirektiivin*<sup>10</sup> 4 artiklan 2 kohdassa ja sen liitteessä I sekä *luontodirektiivin*<sup>11</sup> liitteessä II. Tällaisten lajien suojelu vaatii erityisten suojelutoimien alueiden (Natura 2000 -alueiden) osoittamista ja perustamista, mikä on muista eliölajien suojelusäännöksistä erillinen suojelumekanisminsa, joten nämä lajit jäävät tässä tutkielmassa tarkastelun ulkopuolelle.

Tutkimusprosessin ajalle ajoittui myös alueidenkäyttöön ja rakentamiseen liittyvä lakimuutos, kun maankäyttö- ja rakennuslaista (jäljempänä myös MRL) erotettiin rakentamista koskevat säännökset erilliseen rakentamislakiin (751/2023) ja maankäyttö- ja rakennuslain nimike muutettiin alueidenkäyttölakiin (132/1999, jäljempänä myös AKL). Alueiden käytön suunnittelun kannalta lakimuutoksella ei ollut merkittäviä vaikutuksia, vaan siinä keskityttiin enemmänkin rakentamista koskevan sääntelyn kehittämiseen. Tuulivoimarakentamista ohjaava alueiden käyttö perustuu siten kaiken muun alueidenkäytön tavoin AKL 4 §:ssä esitettyyn alueiden käytön suunnittelujärjestelmään, jossa yleispiirteisemmällä

---

<sup>9</sup> Hyvärinen ym. 2019, s. 71–73.

<sup>10</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonsuojelusta.

<sup>11</sup> Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonsuojelun eläimistö- ja kasvistonsuojelusta.

suunnitteluinstrumenteilla ohjataan yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Ylimpänä suunnitteluinstrumenttien hierarkiassa ovat valtioneuvoston hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Viimeisin päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista on vuodelta 2017 ja niissä on korostettu tuulivoiman ja muunkin uusiutuvan energiantuotannon merkitystä Suomen ilmasto- ja energiapolitiikan toteuttamisessa. Lisäksi päätöksessä on pidetty tärkeänä lähtökohtana tuulivoimaloiden sijoittamista keskitetysti usean voimalan yksiköihin voimaloista aiheutuvien haitallisten vaikutusten minimoimiseksi ja niiden teknistaloudellisen toteutettavuuden parantamiseksi.<sup>12</sup>

Maakuntakaava on alueiden käytön suunnittelujärjestelmässä valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista katsoen seuraava instrumentti, jolla AKL 24 §:n mukaisesti edistetään tavoitteiden toteutumista. Edellä esitetty pyrkimys tuulivoimaloiden sijoittamisesta keskitetysti useamman voimalan yksiköihin voi edellyttää kuntien rajat ylittävää tarkastelua, jotta tuulivoimarakentamiseen parhaiten soveltuvat alueet saadaan kartoitettua.<sup>13</sup> Maakuntakaavoituksella onkin merkittävä rooli tuulivoimarakentamisen kokonaisuuden ohjaamisessa. Tuulivoimarakentamisen keskittämistä maakuntakaavoissa osoitetuille tuulivoima-alueille voidaan pitää tärkeänä paitsi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamisen, myös rakentamisesta aiheutuvien ympäristövaikutusten vähentämisen sekä rakentamisen ja muun alueiden käytön yhteensovittamisen kannalta. Tuulivoimarakentamisen keskittäminen voi tapahtua myös osoittamalla maakuntakaavoituksessa sellaisia alueita, joille tuulivoimarakentamista ei alueiden maakunnallisen arvon takia tulisi suunnitella.<sup>14</sup>

Maakuntakaavalla puolestaan ohjataan yksityiskohtaisempien kaavojen – yleiskaavan ja asemakaavan – laatimista ja muuttamista, kuten AKL 32 §:n säännöksestä ilmenee. Lailla on mahdollistettu useamman vaihtoehdoisen suunnitteluvälineen ja menettelytavan hyödyntäminen tuulivoimarakentamisen suunnittelussa ja ohjauksessa yksityiskohtaisella tasolla. Tuulivoimahanke voi perustua joko kaavaan tai yksittäiseen luparatkaisuun ja tähän toteutustavan valintaan vaikuttavina tekijöinä otetaan huomioon alueen kaavatilanne, tuulivoimaloiden suunniteltu sijaintipaikka ja sen ympäristön ominaisuudet sekä hankkeen koko.<sup>15</sup> Pääsääntöisesti tuulivoimaloiden maankäytöllinen suunnittelu tapahtuu kuitenkin kuntien

---

<sup>12</sup> YM/2017/81, s. 8–9.

<sup>13</sup> YM 2002, s. 19–20.

<sup>14</sup> YM 2016a, s. 23.

<sup>15</sup> Ibid., s. 21.

laatimilla yleis- ja asemakaavoilla.<sup>16</sup> Vuodesta 2011 tuulivoimaloiden suunnitteluvälineenä on voinut käyttää rakentamista suoraan ohjaavaa yleiskaavaa, josta on säädetty AKL 10 a luvussa. Tässä tutkielmassa tarkastelu kohdistuu juuri näihin *tuulivoimaosayleiskaavoihin*<sup>17</sup>, koska niillä tuulivoimahankkeiden alueidenkäyttölinen suunnittelu tänä päivänä pääasiassa tapahtuu.

Muiden yleiskaavojen tapaan tuulivoimarakentamista ohjaavan yleiskaavan vaikutuksia tulee arvioida riittävällä tavalla. Tästä on säädetty AKL 9 §:ssä, jonka ensimmäisen ja toisen momentin mukaan:

*”Kaavan tulee perustua kaavan merkittävät vaikutukset arvioivaan suunnitteluun ja sen edellyttämiin tutkimuksiin ja selvityksiin. Kaavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon kaavan tehtävä ja tarkoitus.*

*Kaavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvittävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset, mukaan lukien yhdyskuntataloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja muut vaikutukset. Selvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia.”*

Säännöstä on täsmennetty maankäyttö- ja rakennusasetuksen (895/1999, jäljempänä myös MRA) 1 §:ssä, jonka mukaan:

*”– – [K]aavan vaikutuksia selvittäessä otetaan huomioon aikaisemmin tehdyt selvitykset sekä muut selvitysten tarpeellisuuteen vaikuttavat seikat. Selvitysten on annettava riittävät tiedot, jotta voidaan arvioida suunnitelman toteuttamisen merkittävät välittömät ja välilliset vaikutukset kasvi- ja eläinlajeihin, luonnon monimuotoisuuteen ja luonnonvaroihin”* (säännöksen 3 kohta).

Edellä mainittuja säännöksiä täydentävät lisäksi AKL 39.2,8 §:n säännös yleiskaavan yleisistä sisältövaatimuksista, jossa veloitetaan kaavaa laadittaessa ottamaan huomioon luonnonarvojen vaaliminen. Tuulivoimayleiskaavoja koskevissa AKL 77 b §:n erityisissä

<sup>16</sup> HE 141/2010 vp, s. 4.

<sup>17</sup> Termillä osayleiskaava viitataan siihen, että yleiskaavaa ei laadita koko kunnan alueelle, vaan se kattaa vain osan siitä. Osayleiskaava on siten tarkoitettu ohjaamaan vain tietyn tyyppistä maankäyttöä. Tällöin siitä voidaan käyttää myös nimitystä hankekaava, koska se laaditaan tietyn yksittäisen hankkeen eli tässä tapauksessa tuulivoimahankkeen toteuttamiseksi. Ks. Ekroos – Majamaa 2018, s. 185 ja HE 259/2016 vp, s. 25.

sisältövaatimuksissa on niin ikään edellytetty tuulivoimarakentamisen sopeutuvan ympäristöönsä, mikä tarkoittaa muun muassa luonnonarvoihin ja luonnonsuojeluun liittyvien seikkojen selvittämistä ja arviointia.<sup>18</sup> Alueidenkäyttölain 197.1 §:n säännös velvoittaa myös lain mukaisia viranomaispäätöksiä tehtäessä noudattamaan luonnonsuojelulakia. Säännös siis kieltää tekemästä sellaista AKL:n mukaista päätöstä, jonka toteuttaminen vaarantaisi luonnonsuojelulla suojellun kohteen luonnonarvot.<sup>19</sup>

Varsinaisena tutkimuskysymyksenä on se, *miten luonnonsuojelulain eliölajien suojelusään-  
nökset tulee ottaa huomioon tuulivoimaosayleiskaavoissa*. Tarkastelussa keskitytään erityisesti edellä mainittuihin AKL 9 §:n ja MRA 1 §:n säännöksiin, joiden mukaan kaavan merkittävät vaikutukset on arvioitava riittävällä tavalla. Tutkielmassa pyritään tuomaan esille se, mitä muutoksia luonnonsuojelulain eliölajien suojelusäänöksissä on lain uudistumisen myötä tapahtunut ja miten nämä muutokset vaikuttavat säännösten tulkintaan. Suojelusään-  
nösten huomioon ottamisen tarkastelu tuulivoimaosayleiskaavoissa tehdään siinä määrin yleisesti, että tarkastelu kohdistetaan sekä maa- että merituulivoimahankkeisiin eikä pelkäs-  
tään toiseen näistä. Tämä johtuu siitä, että Suomen aluevesillä toteuttavien merituulivoima-  
hankkeiden osalta kaavoitus ja siihen liittyvät viranomaismenettelyt ovat yhteneviä maatuulivoimahankkeiden kanssa.<sup>20</sup> Lisäksi merituulivoimaloiden lintulajeille aiheuttamat vaikutukset ovat pitkälti samanlaisia kuin maatuulivoimaloiden.<sup>21</sup>

Tutkimuksen pääpaino on siis sen selvittämisessä, mitä vaatimuksia uusi luonnonsuojelulaki asettaa tuulivoimahankkeesta eliölajeille aiheutuvien vaikutusten selvittämiseen ja arviointiin, jotta tuulivoimarakentamista ohjaava yleiskaava täyttäisi edellä mainitut AKL 9 §:n ja MRA 1 §:n edellytykset. Yleiskaavan voimaantulon jälkeen tuulivoimaloille on haettava rakentamislain 42 §:n mukaiset rakentamisluvat ennen kuin voimaloiden rakentamiseen voidaan ryhtyä. Koska tarkastelu kohdistuu tässä tutkielmassa nimenomaan kaavoitusmenettelyssä tapahtuvaan vaikutusten arviointiin, rakentamislupien hakemista ja myöntämistä koskevaan menettelyyn ei juurikaan kiinnitetä huomiota. Lisäksi tarkastelun ulkopuolelle jäävät kokonaan aluevalvontalain (755/2000) mukainen lupa merenpohjan tutkimiseen ja kartoittamiseen sekä vesilain (587/2011) mukainen vesilupa, joita merituulivoimahankkeet

---

<sup>18</sup> HE 141/2010 vp, s. 11.

<sup>19</sup> Ekroos – Majamaa 2018, s. 981–982.

<sup>20</sup> TEM 2024, s. 19.

<sup>21</sup> Euroopan komissio 2020, s. 106.

edellyttävät. Tarkastelu ei ulotu myöskään ympäristönsuojelulain (527/2014) mukaisiin ympäristölupiin, joita tuulivoimahankkeet saattavat tietyissä tilanteissa edellyttää. Näiden sijaan kaavoitusmenettelyssä tapahtuvan ympäristövaikutusten arvioinnin lisäksi otetaan huomioon varsinainen ympäristövaikutusten arviointimenettely (jäljempänä myös YVA-menettely), jota sääntelevät laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (252/2017, jäljempänä myös YVAL) sekä valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (277/2017, jäljempänä myös YVAA), ja jota varsinkin teollisen kokoluokan tuulivoimahankkeissa yleensä edellytetään.

### 1.3 Tutkimusmetodi, käytetyt lähteet ja tutkielman rakenne

Tutkielmassa käytetään metodina lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa. Lainoppi on oikeustieteellinen tutkimusmenetelmä, jossa pyritään ensinnäkin oikeussäännösten tulkintaan eli niiden sisällön selvittämiseen. Toisena keskeisenä tehtävänä lainopissa on oikeussäännösten systematisointi eli tulkittujen säännösten asettaminen osaksi voimassa olevan oikeuden muodostamaa järjestelmää eli systeemiä. Lainoppi on jaettavissa käytännölliseen ja teoreettiseen lainoppiin.<sup>22</sup>

Käytännöllinen lainoppi eli tulkintajuridiikka pyrkii tuottamaan lainsoveltajille tulkintasuosituksia epäselvien lain säännösten sisällöstä. Tällaisen tutkimuksen lähtökohtana on tunnistaa tarkasteltavista oikeuslähteistä käytännön lainsoveltamisen kannalta relevantteja tulkintaongelmia, kuten epäselvien käsitteiden tai säännösten välisiä ristiriitaisuuksia. Tutkimuksella pyritään täsmentämään tutkimuskohteena olevien lakien tai muiden säädösten merkityssisältöä, mikä tapahtuu antamalla näiden juridisten tekstien sisältämille säännöksille (normiformulaatioille) konkreettiseen lainsoveltamistilanteeseen tai oletettuun tulkintatilanteeseen soveltuva tulkinta (oikeusnormi). Teoreettisessa lainopissa puolestaan kiinnitetään huomiota tietyn oikeudenalan yleisiin oppeihin eli keskeisiin käsitteisiin, periaatteisiin ja teorioihin. Tämä tutkimusmenetelmä pyrki kehittämään yleisten oppien muodostamaa oppijärjestelmää ja esittämään sen mahdollisimman systemaattisena eli johdonmukaisena järjestelmänä. Teoreettisen lainopin keskiössä on siten oikeuden systematisointi yleisten oppien avulla.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Aarnio 1978, s. 52; Määttä – Paso 2019, s. 7.

<sup>23</sup> Määttä – Paso 2019, s. 7–12.

Tässä tutkielmassa pyritään antamaan tulkintasuosituksia siitä, miten tulisi ymmärtää AKL 9 §:n vaatimuksia kaavan merkittävien vaikutusten arvioinnista ja vaikutusten selvittämisestä tarpeellisessa määrin, kun kyse on tuulivoimahankkeen vaikutuksista luonnonsuojelulla suojelluille eliölajeille. Tämän lisäksi kiinnitetään huomiota myös luonnonsuojelulain epäselviin ja tulkinnanvaraisiin säännöksiin ja annetaan niitä koskevia tulkintasuosituksia. Tutkimuksen pääasiallisena metodina käytetään siis käytännöllistä lainoppia. Toisaalta muodostetut tulkintakannanotot pyritään systematisoimaan laajemmin osaksi ympäristöoikeuden doktriinia, jolloin huomiota kiinnitetään myös oikeudenalan yleisiin oppeihin, kuten keskeisiin käsitteisiin ja vakiintuneisiin oikeusperiaatteisiin. Luonnonsuojelulainsäädännön tarkastelussa tämä näkyy etenkin kiinnitettäessä huomiota suotuisan suojelutason tavoitteeseen ja varovaisuusperiaatteeseen. Keskeisten käsitteiden ja periaatteiden huomioiminen linkittyy kuitenkin vahvasti yksittäisten säännösten tulkintaan, jolloin kyse on enemmänkin systemisistä laintulkinnasta kuin teoreettisen lainopin mukaisesta systematisoinnista<sup>24</sup>.

Tutkimuksessa pyritään pääasiassa noudattamaan *Aarnion* kehittämää oikeuslähteoppia, jossa oikeuslähteet luokitellaan niiden velvoittavuuden ja toisiin lähteisiin suhteutetun painoarvon mukaan. Tässä jaottelussa vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat ensinnäkin kansallisen oikeuden normistot, joihin sisältyvät Suomen perustuslaki, lait ja niiden nojalla annetut alemman asteiset normit, systeemiperusteet sekä kansainväliset sopimukset, jotka on saatettu osaksi kansallista oikeutta. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat myös kansallisen oikeuden ulkopuolisista normistoista Euroopan unionin oikeuden sitovat osat sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen normit ja ihmisoikeustuomioistuimen tulkinnat ja näiden lisäksi maantapa. Toisen ryhmän jaottelussa muodostavat puolestaan heikosti velvoittavat oikeuslähteet, joihin kuuluvat lainsäätäjän tarkoitus ja ylimpien tuomioistuinten antamat ennakkoratkaisut. Jaottelun kolmantena ryhmänä ovat sallitut oikeuslähteet, joihin kuuluvat muun muassa käytännölliset ja vertailevat argumentit, yleiset oikeusperiaatteet ja oikeustiede sekä niin sanotut pehmeät oikeuslähteet (*soft law*).<sup>25</sup>

Vahvasti ja heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat säädökset, niiden esityöt ja oikeuskäytäntö ovat tutkielman primäärilähteitä, jotka tulkintaoperaatiossa antavat

---

<sup>24</sup> Ks. systeemisestä tulkinnasta esim. Määttä – Paso 2019, s. 34–36.

<sup>25</sup> Aarnio 2014, s. 229–232.

lähtökohdan yksittäisten säännösten merkityssisällön täsmentämiselle.<sup>26</sup> Monessa tapauksessa ne eivät kuitenkaan anna kovinkaan yksiselitteistä vastausta siihen, miten tiettyä säännöstä tulisi tulkita. Ympäristöasioita koskevat korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ovat myös tapausten vaihtelevista ympäristöolosuhteista johtuen vahvasti tilannesidonnaisia, jolloin niiden yleistettävyyden on ainakin periaatteessa kyseenalaistettavissa. On kuitenkin huomioitava se, että tapausten tosiseikkojen vaihtelevuudesta huolimatta ratkaisuihin on voitu antaa muihinkin tilanteisiin soveltuvia ohjeita oikeusnormien tulkinnasta.<sup>27</sup> Tutkimuksessa esille tuoduilla korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuilla pyritäänkin juuri perustelemaan tutkijan omia normatiivisia tulkintasuosituksia eikä esimerkiksi analysoimaan ratkaisukäytännön johdonmukaisuutta.<sup>28</sup>

Normien tulkinnassa on ollut kuitenkin välttämätöntä tukeutua myös sallittuihin oikeuslähteisiin, joista isoin merkitys on luonnollisesti aihealueita koskevalla oikeuskirjallisuudella. Tämän lisäksi tulkinnan apuna on käytetty viranomaisten laatimia suunnitelmia, ohjeita, oppaita ja raportteja, jotka kuuluvat edellä mainittuihin soft law -lähteisiin. Tällaisten muodollisesti ei-velvoittavien oikeuslähteiden käyttö on ympäristöoikeudessa verrattain yleistä, koska oikeudenalan lainsäädännössä käytetään paljon joustavia, tulkinnallisesti avoimia ilmaisuja sisältäviä säännöksiä.<sup>29</sup> Soft law -aineistojen hyödyntäminen helpottaakin usein näiden joustavien säännösten sisällön täsmentämistä ja konkretisointia. Lainsoveltajaa sitomatonta luonteestaan huolimatta soft law -aineistojen merkitys oikeuslähteenä voi vahvistua etenkin silloin, kun ylimmät tuomioistuimet viittaavat tällaisiin lähteisiin ennakkoratkaisuisaan. Soft law -aineiston vakiintuminen viranomaisten tai tuomioistuinten päätösten perusteena voi myös johtaa siihen, että aineisto muodostuu ajan kuluessa heikosti velvoittavaksi oikeuslähteeksi.<sup>30</sup>

Tällaisina suurempaa merkitystä saaneina soft law -lähteinä voidaan mainita Euroopan komission laatima ohjeasiakirja luontodirektiivin eliölajien suojelua koskevien säännösten tulkinnasta.<sup>31</sup> Tähän ohjeasiakirjaan on viitattu useissa korkeimman hallinto-oikeuden

---

<sup>26</sup> Määttä 2016, s. 153.

<sup>27</sup> Määttä 2005 s. 272–273. Ks. myös yleisemmin Aarnio 2014, s. 243–244.

<sup>28</sup> Ks. Määttä 2016, s. 153–154.

<sup>29</sup> Määttä 2005, s. 274–275.

<sup>30</sup> Määttä – Paso 2019, s. 26–28.

<sup>31</sup> Ensimmäinen versio ohjeasiakirjasta julkaistiin vuonna 2007 ja toinen, päivitetty versio vuonna 2021. Ks. Euroopan komissio 2007 ja Euroopan komissio 2021.

ratkaisuissa.<sup>32</sup> Ohjeasiakirjalla voidaan siten katsoa olevan ainakin jossain määrin muita sallittuja oikeuslähteitä korostuneempi painoarvo luontodirektiivin (ja luonnonsuojelulain) sisältämien käsitteiden tulkinnassa. Asiakirjaa on myös tässä tutkielmassa käytetty argumentaation tukena tilanteissa, joihin se on katsottu soveltuvaksi.

Tutkimuksen toisessa ja kolmannessa pääluvussa siirrytään tarkastelemaan luonnonsuojelulainsäädäntöä ja sen sisältämiä eliölajien suojelusäännöksiä. Aluksi esitellään näiden säännösten muodostama järjestelmä aiemmin voimassa olleessa luonnonsuojelulaissa. Tämä johtuu siitä, että uuden lain suojelusäännökset perustuvat hyvin vahvasti tälle järjestelmälle. Lisäksi uudessa luonnonsuojelulaissa on käytetty pitkälti samoja käsitteitä kuin vanhassa laissa, joten VLSSL:n aikaisilla tulkinnoilla ja oikeuskäytännöllä voidaan katsoa olevan edelleen merkitystä. Säännösten tällainen tarkastelu tuo kieltämättä tutkimukseen oman oikeushistoriallisen vivahteensa, koska huomio kiinnittyy tällöin jossain määrin sääntelyssä mahdollisesti tapahtuneeseen kehitykseen ja muutokseen. Valitulla tutkimus- ja esitystavalla pyritään kuitenkin palvelemaan edellä kuvattua tarkoitusta tulkita tuulivoimaosayleiskaavojen vaikutusten selvittämisen ja arvioinnin riittävyttä eliölajien suojelun näkökulmasta.

Tutkielman neljännessä pääluvussa tarkastellaan luontoon ja eliölajeihin kohdistuvien vaikutusten selvittämistä ja arviointia tuulivoimaosayleiskaavoja laadittaessa. Luvun lopussa kuvataan sitä, miten uuden luonnonsuojelulain katsotaan vaikuttaneen tulkintaan selvitysten ja vaikutusten arvioinnin riittävydestä. Tämän jälkeen viidennessä pääluvussa esitellään keskeiset johtopäätökset. Vaikka tutkimuksen tarkastelu keskittyy ainakin pääasiassa voimassa olevan oikeuden (*de lege lata*) tarkasteluun, johtopäätösosiossa kiinnitetään huomiota myös lainsäädännön mahdollisiin muuttamistarpeisiin (*de lege ferenda*) sekä annetaan jatkotutkimusaiheita.

---

<sup>32</sup> Ks. esimerkiksi ratkaisut KHO 2015:124, KHO 2017:161, KHO 2019:160, KHO 2021:67 ja KHO 2022:48.

## 2 AIEMMAN LUONNONSUOJELULAIN ELIÖLAJIEN SUOJELUJÄRJESTELMÄ

### 2.1 Suojelusäännösten sisällöstä

#### 2.1.1 Suojelusäännösten jaottelu erilaisilla perusteilla

Vuoden 1997 luonnonsuojelulaissa eliölajien suojelusäännökset sisältyvät lain kuudenteen lukuun. Luvun säännöksiä on mahdollista jaotella systemaattisesti usealla perusteella. Ensinnäkin säännöksiä on syytä tarkastella siitä näkökulmasta, millaisiin lajeihin säännökset ylipäänsä soveltuvat. Merkittävin säännös tältä kannalta on luonnollisesti soveltamisalaa koskeva VLSSL 37 §, jonka mukaan ”– – luvun säännöksiä sovelletaan Suomessa ja Suomen talousvyöhykkeellä luonnonvaraisina esiintyviin eläin- ja kasvilajeihin lukuun ottamatta metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuja riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä sekä taloudellisesti hyödynnettäviä kalalajeja”. Tämän sääntelyratkaisun taustalla on Suomessa vallitseva perinteinen kahtiajako suojeltaviin ja hyödynnettäviin lajeihin.<sup>33</sup> Hyödynnettäviä riista- ja kalalajeja suojellaankin pääsääntöisesti rauhoitussäännöksillä, jotka on sisällytetty metsästyslakiin (615/1993) ja kalastuslakiin (379/2015). Tämä säädösten erottelu suojeltaviin ja hyödynnettäviin lajeihin ei kuitenkaan ole ehdoton, koska osa metsästyslain 5 §:ssä mainituista lajeista kuuluu sellaisiin lajeihin, joiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on jäljempänä esiteltävän VLSSL 49.1 §:n nojalla kielletty. Näihin lajeihin sovelletaan siis tietyissä tilanteissa myös luonnonsuojelulain säännöksiä.

Toiseksi VLSSL:n lajisuojelusäännöksiä on mahdollista jaotella sen mukaan, kuinka tehokasta suojelua ne tarjoavat tietyille eliölajille. Säännösten muodostama suojelujärjestelmä nimittäin mahdollistaa lajien ryhmittelyn niiden tarvitseman suojelun asteen mukaan. *Samoin* käyttää näistä suojelutarpeeseen perustuvista lajiryhmistä termiä suojelukategoriat, joita ovat rauhoitetut lajit, uhanalaiset lajit, erityisesti suojeltavat lajit, luontodirektiivin liitteessä IV mainitut lajit (ns. tiukkaa suojelua vaativat lajit) sekä Euroopan unionin *CITES-asetuksen*<sup>34</sup> tarkoittamat lajit.<sup>35</sup> Nämä suojelukategoriat ovat osittain päällekkäisiä eli on

<sup>33</sup> Suvantola – Similä 2011, s. 278.

<sup>34</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 338/97, annettu 9 päivänä joulukuuta 1996, luonnonvaraisten eläinten ja kasvien suojelusta niiden kauppaa sääntelemällä. Asetuksessa on säädetty eläin- ja kasvilajien kansainvälisestä kaupasta eikä asetuksen tarkoittamia lajeja siten käsitellä tässä tutkielmassa tarkemmin.

<sup>35</sup> Similä 1997, s. 148.

mahdollista, että yksi laji kuuluu useampaan suojelukategoriaan. Suojelukategoriajaottelun tehtävänä on siis osoittaa kunkin lajin suojelun tarve, ja luonnonsuojelulaissa säädetyillä keinoilla pyritään turvaamaan suojelun tehokkuutta jokaisessa suojelukategoriassa. Tähän tehokkuuteen vaikuttavat sekä lajia koskevat suojelusäännökset että mahdolliset poikkeukset näistä säännöksistä<sup>36</sup>.

Kolmantena suojelusäännösten jaotteluperusteena voidaan käyttää sitä, pyritäänkö suojelusäännöksillä toteuttamaan tietyn lajin yksilöiden vai sen elinympäristöjen suojelua. Tämän jaottelun taustalla on luonnonsuojeluoikeudessa perinteisesti tehtävä jako yhtäältä *kohdesuojeluun*<sup>37</sup> ja toisaalta *lajisuojeluun*. Kohdesuojelulla tarkoitetaan laajojen, luonnonsuojelullisesti ja maisemallisesti arvokkaiden alueiden suojelua niiden käyttöä koskevin rajoituksin, mikä käytännössä usein näyttäytyy kansallispuiston, luonnonpuiston tai muun luonnonsuojelualueen perustamisena. Lajisuojelu taas on ymmärretty eläin- tai kasvilajien yksilöihin kohdistuvana suojeluna, joka on yleensä toteutettu lajiyksilöiden pyynnin ja keräämisen sekä niillä käytävän kaupan kieltämisestä tai rajoittamisesta koskevin säännöksin.<sup>38</sup>

Vuoden 1997 luonnonsuojelulain myötä edellä kuvattu käsitteellinen kahtiajako suojelukeinojen välillä ei kuitenkaan ole enää yhtä selkeä. Tämä johtuu siitä, että lakiin otettiin uusina suojelukeinoina luontotyyppeihin ja lajien elinympäristöihin kohdistuvia suojelusäännöksiä. Näissä säännöksissä on kohdesuojelun tapaan yleensä kyse jonkin rajoiltaan määrätyn kohteen käytön rajoittamisesta luonnonsuojelullisilla perusteilla. Lajien elinympäristöjä turvaavat säännökset kuuluvat silti VLSSL:n kuudennen luvun säännöksiin eli ainakin lain systematiikan kannalta niitä voidaan pitää lajisuojelusäännöksinä, vaikka tosiasiansa ne muistuttavat enemmän kohdesuojelukeinoja.<sup>39</sup> Jatkossa termillä lajisuojelusäännökset tarkoitetaan siten tässä tutkimuksessa myös lajien elinympäristöihin kohdistuvia suojelusäännöksiä.

---

<sup>36</sup> Suvantola 2003, s. 669.

<sup>37</sup> Kursivointi kirjoittajan. Kohdesuojelusta käytetään oikeuskirjallisuudessa myös nimitystä aluesuojelu. Ks. esim. Tolvanen 1998, s. 20.

<sup>38</sup> Similä 1997, s. 4.

<sup>39</sup> Ibid., s. 4. Tähän elinympäristöjen suojelua koskevien säännösten luonteeseen ovat kiinnittäneet oikeuskirjallisuudessa huomiota myös Suvantola ja Tolvanen. Suvantola on todennut säännösten olevan eräänlaisia laji- ja aluesuojelun välimuotoja. Tolvanen puolestaan katsoo, että lajin elinympäristöihin kohdistuvia suojelusäännöksiä ei voida pitää varsinaisena lajisuojeluna, koska sääntelyn kohteena ei ole laji itsessään vaan se alue, jolla lajin esiintymispaikka tai elinympäristö sijaitsee. Hän onkin erottanut tämän ikään kuin omaksi suojelukeinokseen, jota hän kutsuu elinympäristösuojeluksi. Ks. Suvantola 2003, s. 680–681 ja Tolvanen 1998, s. 20–21 ja 184.

Uusien suojelukeinojen myötä eliölajien suojelujärjestelmä rakennettiin uudella tavalla aiemmassa luonnonsuojelulaissa. Kuten edellä on todettu, peruspiirteiltään järjestelmä on pysynyt samanlaisena jäljempänä esiteltävässä uudessa luonnonsuojelulaissa. Uudessakin laissa lajit on mahdollista jaotella suojelukategorioihin niiden suojelutarpeen mukaan. Jokaista kategoriata koskevat omat suojelusäännöksensä ja myös poikkeussäännösten sisällössä on jonkin verran eroavaisuuksia kategorioiden välillä. Seuraavissa alajaksoissa esitellään VLSSL:n lajisuojelusäännökset suojelukategorioittain ja tuodaan myös ilmi ne edellytykset, joilla näistä säännöksistä voidaan poiketa.

### *2.1.2 Rauhoitettuja lajeja koskevat suojelusäännökset ja niistä myönnettävät poikkeukset*

Rauhoitettuihin eläinlajeihin kuuluvat VLSSL 38 §:n mukaan kaikki lain soveltamisalaan kuuluvat nisäkkäät ja linnut. Säännöksellä on mahdollistettu myös jonkin näihin kuulumatoman eläinlajin rauhoittaminen asetuksella, jos sen ”– olemassaolo käy uhatuksi tai rauhoittaminen muusta syystä osoittautuu tarpeelliseksi –”. Rauhoitettujen lajien suojelun konkreettinen sisältö ilmenee eläinlajien osalta VLSSL 39 §:stä. Säännöksen ensimmäisessä momentissa on kielletty lajityksilöiden:

- ”1) tahallinen tappaminen tai pyydystäminen*
- 2) pesien sekä munien ja yksilöiden muiden kehitysasteiden ottaminen haltuun, siirtäminen toiseen paikkaan tai muu tahallinen vahingoittaminen; ja*
- 3) tahallinen häiritseminen, erityisesti eläinten lisääntymisaikana, tärkeillä muuton aikaisilla levähdysalueilla tai muutoin niiden elämänsä kierron kannalta tärkeillä paikoilla”<sup>40</sup>*

Edellä mainitut rauhoitussäännökset ovat tulkinnan kannalta melko selkeitä, koska niissä on mainittu konkreettisia lajeihin kohdistuvia toimenpiteitä, jotka säännöksillä on haluttu kieltää. Tästä huolimatta tarkempaa huomiota voidaan kiinnittää siihen, mitä tarkoitetaan säännöksessä kielletyllä eläinlajin ”tahallisella häiritsemisellä”. Koska rauhoitusta koskevien säännösten taustalla on luontodirektiivin 12 artiklassa asetettujen vaatimusten saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä, tulkinta-apua voidaan hakea kyseisen artiklan vastaavasta

---

<sup>40</sup> Säännöksen ensimmäisellä momentilla implementoitiin luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan a–c alakohdan säännökset, joten se vastaa sisällöltään hyvin pitkälti luontodirektiivissä säädettyä. Ks. HE 79/1996 vp, s. 38.

säännöksestä ja sitä koskevista tulkintaohjeista.<sup>41</sup> Euroopan komission luontodirektiiviä koskevan tulkintaohjeen mukaan tällaisena häiritsemisenä voidaan pitää kaikkea sellaista toimintaa, joka vaikuttaa negatiivisesti suojellun lajin lisääntymiskykyyn, jälkeläisten hoitoon tai eloonjäämismahdollisuuksiin tai jonka seurauksena on lajin esiintymisalueen pieneneminen tai lajin siirtyminen muualle. Tietyn toiminnan häiritsevä luonne riippuu tietysti lajikohtaisista erityispiirteistä, mutta yleisesti ottaen häirinnän voimakkuudella, kestolla ja toistumistiheydellä on suuri merkitys arvioitaessa häirinnän vaikutuksia lajin kannalta.<sup>42</sup>

Toinen VLSS 39 §:ssä säädetty suojelukeino on säännöksen toisessa momentissa mainittu rauhoitetun linnun pesäpuun rauhoittaminen, mikä edellyttää pesäpuun asianmukaista merkitsemistä. Suurten petolintujen pesäpuut ovat tosin säännöksen mukaan suoraan rauhoitettuja, kunhan ne ovat ”säännöllisessä käytössä ja selvästi nähtävissä”. Tällaisten pesäpuiden voidaan katsoa olevan jokaisen tiedoilla tunnistettavissa eikä erillistä merkintää siten tarvita. Säännöksen mukainen rauhoitus merkitsee vähintäänkin sitä, että puun vahingoittaminen ja kaataminen on kielletty.<sup>43</sup> Tosiasiallisesti rauhoitus voi kuitenkin edellyttää myös lajin kannalta haitallisen toiminnan välttämistä pesäpuun läheisyydessä. Tämä ilmenee esimerkiksi tapauksesta KHO 2015:124 (ään. 7–2), jossa korkein hallinto-oikeus hylkäsi turvetuotantoalueen perustamista koskevan ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaisen ympäristölupahakemuksen, koska suunniteltua turvetuotantoaluetta pidettiin maakotkan lisääntymisen ja elinkierron kannalta tärkeänä alueena. Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus totesi pesäpuun suojelemista koskevan rauhoitussäännöksen täyttävän tarkoituksensa vain sillä edellytyksellä, että lajin pesintärauhaa häiritseviä tekijöitä voidaan muiden säännösten avulla riittävästi ehkäistä.<sup>44</sup> Tämä osoittaa säännöksen yhteyden edellä mainittuun lajin tahallisen häirinnän kieltoon.

Kasvilajien rauhoituksesta on puolestaan säädetty VLSS 42 §:ssä. Rauhoittamisen edellytykset ovat samat kuin edellä mainitut eläinlajien rauhoittamista koskevat edellytykset eli lajin olemassaolon käyminen uhatuksi tai rauhoituksen osoittautuminen muusta syystä tarpeelliseksi. Rauhoituksen konkreettista sisältöä määrittää VLSS 42.2 §:n säännös, jonka

<sup>41</sup> Näin myös Similä 1997, s. 150. Kyseinen luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan b alakohdan säännös poikkeaa hiukan sanamuodoltaan VLSS 39.1 §:sta, koska siinä on kielletty ”– lajien tahallinen häiritseminen erityisesti niiden lisääntymis-, jälkeläistenhoito-, talvehtimis- ja muuttoaikana”.

<sup>42</sup> Euroopan komissio 2021, s. 28.

<sup>43</sup> HE 79/1996 vp, s. 39; Similä 1997, s. 150–151.

<sup>44</sup> KHO 2015:124, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluista kohta *Oikeudellinen arviointi ja lopputulos*, alakohta *Luonnonsuojelulain 39 §:n tulkinta*, kahdeksas tekstikappale.

mukaan ” – kasvin tai sen osan poimiminen, kerääminen, irtileikkaaminen, juurineen ottaminen tai hävittäminen on kielletty” ja sama kielto ulottuu soveltuvin osin myös kasvin siemeniin. Tätäkin säännöstä voidaan pitää tulkinnan kannalta melko selkeänä, koska siinä on suoraan mainittu toimia, jotka ovat rauhoitettujen kasvilajien osalta kiellettyjä. Tietyissä tilanteissa voi kuitenkin olla epäselvää, mitkä toimenpiteet voivat johtaa säännöksessä kiellettyyn kasvilajin häviämiseen.<sup>45</sup>

Edellä mainitut rauhoitussäännökset eivät kuitenkaan ole poikkeuksettomia, vaan niistä voidaan poiketa VLSS 48 §:ssä mainituilla perusteilla. Säännöksen ensimmäinen momentti sisältää niin sanotun yleispoikkeuksen, jonka mukaan eläin- ja kasvilajien rauhoitussäännöksistä huolimatta alueen käyttäminen maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan sekä rakennusten ja laitteiden tarkoituksenmukainen käyttäminen on sallittua.<sup>46</sup> Tämä edellyttää kuitenkin säännöksen mukaan sitä, että rauhoitettuja eläin- tai kasvilajeja ei vahingoiteta tai häiritä, jos se on ilman merkittävien lisäkustannusten aiheutumista mahdollista. Jos rauhoitussäännöksistä poikkeaminen koskee muunlaista tilannetta, poikkeamiseen sovelletaan VLSS 48.2 §:n säännöstä. Sen mukaan rauhoitussäännöksistä voidaan poiketa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (jäljempänä myös ELY-keskuksen) myöntämällä luvalla edellyttäen, että ” – lajin suojelutaso säilyy suotuisana”.

### *2.1.3 Uhanalaisten, erityisesti suojeltavien ja luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien suoje- lua koskevat säännökset*

Uhanalaisia lajeja koskevana säännöksenä on VLSS 46 §, joka mahdollistaa Suomessa luonnonvaraisena esiintyvän lajin säätämisen asetuksella uhanalaiseksi, jos sen luontainen säilyminen on vaarantunut. Lajin uhanalaiseksi säätämisellä ei ole oikeusvaikutuksia suhteessa yksittäisiin kansalaisiin, mutta se asettaa viranomaisille velvollisuuden seurata lajin

<sup>45</sup> Esimerkkinä voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2007:18, jossa käsiteltiin kallioainesten louhintaan ja murskaukseen myönnettyä ympäristölupaa. Tapauksessa louhinta-alueen läheisyydessä sijaitseva hajuheinäesiintymä. Korkein hallinto-oikeus katsoi tapauksessa annettuun selvitykseen vedoten, ettei hanke todennäköisesti aiheuttaisi esiintymälle sellaisia seurauksia, jotka johtaisivat LSS 42.2 §:ssä kiellettyyn rauhoitetun kasvin häviämiseen. Hankkeen ominaisuudet huomioiden ei voitu kuitenkaan täysin poissulkea sitä, että toiminta ja ennen kaikkea sen aiheuttama pöly ja valumavedet voisivat johtaa esiintymän häviämiseen joko kokonaan tai osittain. Tästä johtuen korkein hallinto-oikeus velvoitti luvanhakijan laatimaan suunnitelman keinoista ja toimenpiteistä hankkeesta hajuheinäesiintymälle aiheutuvien vaikutusten seuraamiseksi ja esittämään suunnitelman alueellisen ympäristökeskuksen hyväksyttäväksi.

<sup>46</sup> Rauhoitussäännöksistä huolimatta mahdollista on siten esimerkiksi peltojen käyttö, metsän hakkuu ja muut maa- ja metsätalouteen liittyvät toimenpiteet, kuten myös rakennuksen tai tien rakentaminen. Ks. HE 79/1996 vp, s. 40.

suojelutilannetta ja siinä tapahtuvia muutoksia. Tämä suojelukategoria edellyttää siten yksityiskohtaisten seurantatietojen hankkimista sellaisista lajeista, joiden suojelun taso näyttää huolestuttavalta. Tällöin viranomaisille saattaa myös syntyä velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin suojelutilanteen parantamiseksi. Tämä toteutuu parhaiten siirtämällä laji erityisesti suojeltavien lajien kategoriaan.<sup>47</sup>

Erityisesti suojeltavista lajeista on säädetty VLSL 47 §:ssä ja se soveltuu sellaisiin uhanalaisiin lajeihin, joiden ”– häviämishuippu on ilmeinen”. Tällöin lajin kantojen elvyttämiseksi voidaan ensinnäkin säännöksen ensimmäisen momentin mukaisesti laatia ympäristöministeriön toimesta toimenpideohjelma. Ohjelma sisältää suunnitelman toimenpiteistä, joilla lajin suojelua on tarkoitus toteuttaa. Tällainen toimenpideohjelma on kuitenkin tarkoitettu vain hallinnon apuvälineeksi eikä sillä ole kansalaisiin ulottuvia oikeusvaikutuksia.<sup>48</sup>

Tärkeämpänä suojelukeinona voidaankin pitää VLSL 47.2 §:n säännöstä, jonka mukaan ”[e]rityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty”. Tämän suojelukeinon voimaantulo edellyttää saman pykälän kolmannen momentin mukaan ELY-keskuksen tekemää päätöstä, jossa esiintymispaikan maantieteellinen sijainti ja rajat on määritelty. Päätöksestä on tiedotettava kyseisen alueen omistajia ja haltijoita ja lisäksi se on annettava julkisella kuulutuksella tiedoksi asianomaisessa kunnassa. Tiedoksiannon jälkeen kieltö tulee voimaan eikä esiintymispaikalla tai sen ulkopuolella ole sallittua tehdä sellaisia toimenpiteitä, jotka voivat johtaa esiintymispaikan häviämiseen tai heikentymiseen.<sup>49</sup>

Vastaavanlainen hävittämis- ja heikentämiskieltö sisältyy myös VLSL 49.1 §:n säännöksen, jonka mukaan ”[l]uontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty”. Tämä kieltö on voimassa suoraan lain nojalla eikä se erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelun tapaan edellytä ELY-keskuksen tekemää päätöstä, jossa osoitettaisiin

---

<sup>47</sup> HE 79/1996 vp, s. 28 ja 40; Similä 1997, s. 157. Ks. myös Kallio 2001, s. 158 ja Kuusiniemi 2001, s. 177. Kuusiniemi on todennut lajin uhanalaisstatuksella voivan olla välillistä merkitystä myös muussa päätöksenteossa, esimerkiksi kaavoituksessa tai suojelualueiden perustamisessa.

<sup>48</sup> HE 79/1996 vp, s. 40. Ks. myös Similä 1997, s. 158.

<sup>49</sup> Suvantola – Similä 2011, s. 154–157. Päätöksen tiedoksianto julkisella kuulutuksella voidaan pitää perusteltuna juuri sen takia, että säännös koskee myös esiintymispaikan ulkopuolella suoritettavia toimenpiteitä, jotka johtavat paikan häviämiseen tai heikentymiseen. Kiellon on katsottu siten kohdistuvan yleisesti kaikkiin eikä pelkästään alueen omistajaan tai haltijaan. Ks. myös Tolvanen 1998, s. 201 ja Suvantola 2003, s. 680.

suojeltavan alueen rajat.<sup>50</sup> Muutoin VLSSL 47.2 §:n ja 49.1 §:n hävittämisen- ja heikentämisen kielto­säännökset muistuttavat hyvin pitkälti toisiaan. Huomiota voidaan tosin kiinnittää siihen, mitä ylipäänsä tarkoitetaan lajin esiintymispaikalla tai lisääntymis- ja levähdyspaikalla ja miten nämä kaksi käsitettä eroavat toisistaan.

Vuoden 1997 luonnonsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä näitä käsitteitä ei ole juurikaan määritelty.<sup>51</sup> Tarkasteltaessa lisääntymis- ja levähdyspaikkaa käsitteenä, sitä voidaan pitää jossain määrin tarkemmin määriteltävissä olevana ja siten se voitaisiin ymmärtää kooltaan esiintymispaikkaa pienemmäksi alueeksi. Tämä tulkinta johtaa kuitenkin väistämättä kysymykseen siitä, millaisin kriteerein lajin lisääntymis- ja levähdyspaikka voidaan sitten erottaa sen esiintymispaikasta eli mitkä ovat ne esiintymispaikan osat, jotka on laskettava lisääntymis- ja levähdyspaikkaan kuuluviksi. Tiukasti näiden kahden käsitteen sanamuotoihin nojaavan tulkinnan sijasta tarkoituksenmukaisempaa onkin kiinnittää huomiota lainsäädännön tarkoitukseen ja pohtia sitä, kuinka laajojen alueiden suojeluun säännöksillä on pyritty.<sup>52</sup>

Lähtökohtana lisääntymis- ja levähdyspaikan käsitteen tulkinnassa voidaan luonnollisesti pitää sitä, että sillä viitataan ennen kaikkea lajin pesäpaikkaan, jota yleisesti ottaen voidaan pitää tärkeänä sekä lajin lisääntymisen että lepäämisen kannalta. Tulkinnanvaraisempi kysymys on kuitenkin se, kuinka laajalle alueelle pesän ympärillä VLSSL 49.1 §:n tarjoama suoja ulottuu. Luonnontieteellisestä näkökulmasta lisääntymispaikkaan kohdistuvan suojelun tavoitteena voidaan pitää lajin lisääntymismahdollisuuksien turvaamista. Lisääntymispaikkaan kuuluvaksi voidaan siten katsoa sellaiset pesän ulkopuolisetkin alueet, jotka ovat

---

<sup>50</sup> Tähän seikkaan on oikeuskirjallisuudessa kiinnittänyt huomiota jo ennen VLSSL:n voimaantuloa Similä, joka on esittänyt syyksi sen, että VLSSL 49 §:n säännös pohjautuu suoraan luontodirektiiviin. Tämän takia lupaviranomaiselle ei ole hänen mukaansa voitu antaa samanlaista harkintavaltaa rajojen osoittamiseen kuin VLSSL 47 §:n tilanteessa (Ks. Similä 1996, s. 59). Nähdäkseni rajauspäätöksellä on kuitenkin myös se funktio, että lajille tärkeä paikka voitaisiin havaita. Juuri tähän on myös VLSSL:n esitöissä vedottu 47 §:n suojelua koskien toteamalla, että esiintymispaikkojen tunnistaminen ja havaitseminen on tavallisille kansalaisille vaikeaa ja siksi rajojen määrittäminen alueellisen ympäristökeskuksen toimesta on tärkeää (Ks. HE 79/1996 vp, s. 41). Luontodirektiivin lajien ei voida kuitenkaan tältä osin katsoa poikkeavan erityisesti suojeltavista lajeista vaan samat havaitsemiseen liittyvät ongelmat koskevat myös niiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja, kuten oikeuskirjallisuudessa Tolvanen on osuvasti todennut. Hän on tältä osin nostanut esille yhtenä säännösten eroa selittäväenä tekijänä sen, että alun perin VLSSL 49 §:n hävittämisen- ja heikentämiskielto koski vain selvästi luonnossa havaittavia lisääntymis- ja levähdyspaikkoja (Ks. Tolvanen 1998, s. 203). Tämä rajaus kuitenkin poistettiin laista EU:n komission suorittaman valvontamenettelyn johdosta sen jälkeen, kun korkein hallinto-oikeus oli todennut ratkaisussaan KHO 2003:38, että selvästi luonnossa havaittavuuden vaatimus oli ristiriidassa luontodirektiivin sanamuodon kanssa (Ks. KHO 2003:38 ja Suvantola – Similä 2011, s. 159).

<sup>51</sup> Hallituksen esityksessä mainitaan ainoastaan esimerkkinä VLSSL 49 §:n mukaisista lisääntymis- ja levähdyspaikoista saimaannorpan pesät ja oleskeluluodot. Ks. HE 79/1996 vp, s. 41.

<sup>52</sup> Tolvanen 1999, s. 68–69.

pesinnän onnistumisen kannalta tarpeellisia.<sup>53</sup> Esimerkkinä voidaan mainita lajin parittelua ja poikimista varten tarvittavat alueet sekä sellaiset alueet pesän tai poikimispaikan lähiympäristössä, joista lajin jälkeläiset ovat riippuvaisia. Levähdyspaikoilla puolestaan viitataan alueisiin, jotka mahdollistavat tietyn eläinlajin selviytymisen tilanteissa, joissa se ei ole aktiivinen. Tällaisia paikkoja ovat muun muassa rakennelmat ja alueet, joita laji tarvitsee lepäämisen lisäksi lämmönsäätelyyn, piiloutumiseen, suojautumiseen, pakenemiseen tai talvehtimiseen.<sup>54</sup>

Keskeisenä lisääntymis- ja levähdyspaikan käsitteen tulkintaa ohjaavana näkökohtana voidaan pitää sitä, että suojelulla tulisi pyrkiä turvaamaan näiden paikkojen ekologinen toimivuus. Paikkojen määrittämisessä ja niiden laajuuden kartoittamisessa tulisi siten ottaa huomioon niiden kyky tarjota jatkossakin kaikki lajin lepäämisen ja lisääntymisen onnistumiseksi tarvittavat tekijät.<sup>55</sup> Vastaavalla tavalla myös esiintymispaikkojen laajuus määrittyy kunkin lajin ekologisten ja lisääntymisbiologisten tekijöiden perusteella.<sup>56</sup> Termien käsitteellisestä erosta huolimatta niiden tarkoittamien alueiden voidaan katsoa monessa tapauksessa olevan laajuudeltaan hyvinkin lähellä toisiaan.<sup>57</sup> Jonkinlaisena karkeana pääsääntönä voitaneen kuitenkin pitää sitä, että esiintymispaikat on lainsäädännössä tarkoitettu lisääntymis- ja levähdyspaikkoja laajemmiksi alueiksi.<sup>58</sup>

Toisena näkökohtana VLSL:n 47.2 §:n ja 49.1 §:n hävittämis- ja heikentämiskielto­säännösten tulkinnassa tulee kiinnittää huomiota siihen, mitä lajille tärkeän paikan hävittämisellä ja heikentämisellä tarkoitetaan. Termien tulkinnan tärkeys johtuu siitä, että ne määrittävät varsinaista suojelun sisältöä ja ulottuvuutta, kun taas edellä käsitellyillä esiintymispaikan ja

<sup>53</sup> Tolvanen 1999, s. 69–70.

<sup>54</sup> Euroopan komissio 2021, s. 35–36. Luontevinta on käsittää termi siten, että tietty alue tai paikka toimii samanaikaisesti sekä lajin lisääntymis- että levähdyspaikkana, mikä monen lajin osalta lienee todennäköisin tilanne. Esimerkiksi Reunanen on tutkimuksessaan todennut, ettei liito-oravalla voida katsoa olevan ollenkaan pelkästään levähdyspaikkoina pidettäviä paikkoja. Hän on kuitenkin kiinnittänyt huomiota myös siihen, että VLSL:n sanamuodosta poiketen luontodirektiivissä on kielletty ”lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen” (alkuperäiskielellä ”deterioration or destruction of breeding sites or resting places”, luontodirektiivin artikla 12 (1) kohta d), mikä tukee toisaalta tulkintaa paikkojen erillisyydestä. Ks. Reunanen 2006, s. 46 ja s. 42, alaviite 23.

<sup>55</sup> Euroopan komissio 2021, s. 34.

<sup>56</sup> HE 228/2008 vp, s. 38.

<sup>57</sup> Näin ainakin Tolvanen 1999, s. 70–71 ja Kallio 2001, s. 164.

<sup>58</sup> Tälle tulkinnalle on saatavissa tukea hallituksen esityksestä koskien lakia eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009). Esityksellä on muutettu myös VLSL 47 §:n ja 49 §:n säännöksiä ja siinä on todettu lisääntymis- ja levähdyspaikkojen laajuuden vaihtelevan lajikohtaisesti, mutta pääsääntöisesti niitä tulisi pitää lajin esiintymispaikkoja suppeampina. Ks. HE 228/2008 vp, s. 20. Lisäksi tähän tulkintaan ovat oikeuskirjallisuudessa päätyneet esimerkiksi Reunanen 2006, s. 46 ja Similä – Suvantola 2024, s. 217.

lisääntymis- ja levähdyspaikan käsitteillä viitataan enemmänkin suojelukohteen ulottuvuuteen ja sen määrittämiseen.<sup>59</sup> Käsitteiden määrittelyn kannalta keskeisessä asemassa ovat lajille tärkeän paikan ekologiset olosuhteet. Hävittäminen tai heikentäminen on ymmärrettävä näiden olosuhteiden sellaiseksi muuttamiseksi, jonka seurauksena lajin mahdollisuudet esiintyä tietyllä paikalla tai alueella joko lakkaavat kokonaan olemasta tai heikentyvät siten, että lajin esiintyminen vaikeutuu.<sup>60</sup> Vastaavasti kuin lajin esiintymispaikan tai lisääntymis- ja levähdyspaikan laajuutta määritettäessä, myös paikan hävittämisen ja heikentämisen voidaan katsoa kohdistuvan juuri niihin tekijöihin, jotka mahdollistavat lajin selviytymisen tietyllä alueella.<sup>61</sup>

Kuten edellä on VLSL 47.2 §:n suojelun osalta todettu, hävittämis- ja heikentämiskielto ulottuu myös esiintymispaikan ulkopuolella tapahtuviin toimenpiteisiin ja tämän voidaan katsoa koskevan yhtä lailla VLSL 49.1 §:n suojelusäännöstä.<sup>62</sup> Kokonaan toinen kysymys on se, miten kieltoon tulisi suhtautua tilanteessa, jossa laji on suojelusta huolimatta hävinnyt eikä tietty paikka tai alue enää ole lajin esiintymispaikka tai lisääntymis- ja levähdyspaikka. Tällaista tilannetta varten on erityisesti suojeltavien lajien osalta säännös VLSL 47.4 §:ssa, jossa on lain 30 §:n säännökseen viitaten todettu, että esiintymispaikan suojelu voidaan ELY-keskuksen päätöksellä lakkauttaa, jos paikan suojellut luonnonarvot ovat hävinneet. Tämä luonnonarvojen häviäminen voi tarkoittaa lajin esiintymän tuhoutumisen lisäksi sitä, että laji on pysyvästi siirtynyt pois kyseiseltä esiintymispaikalta.<sup>63</sup>

Luontodirektiivin eläinlajien osalta vastaavaa lakkauttamissäännöstä ei käytännössä voi olla, koska niiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta ei edellä todetusti tehdä ELY-keskuksen päätöstä. Tällaisten paikkojen suojelun osalta nousee kuitenkin tulkinnanvarainen kysymys siitä, miten tulisi suhtautua paikkaan, joka on joskus ollut lajin lisääntymis- ja levähdyspaikka, mutta ei ole sitä enää. Arviointi kohdistuu tällöin siihen, onko laji todella siirtynyt pysyvästi pois lisääntymis- ja levähdyspaikaltaan vai onko se vain

---

<sup>59</sup> Tolvanen 1999, s. 70.

<sup>60</sup> EU:n tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-357/20, *IE v. Magistrat der Stadt Wien*, EU:C:2021:881, kohdat 51–54. Ratkaisussa on todettu, että lajille tärkeän paikan ekologiselle toiminnallisuudelle aiheutettavan haitan aste on keskeinen tekijä määritettäessä sitä, onko kyse hävittämisestä vai heikentämisestä. Ks. myös oikeuskirjallisuudesta Similä 1997, s. 159 ja 164; Tolvanen 1998, s. 201 ja 203 ja Reunanen 2006, s. 48. Reunanen on osuvasti todennut heikentämisen olevan ikään kuin liukuva sarja erilaisia muutoksia, joista voi aiheutua haitallisia seurauksia lajille tärkeässä paikassa.

<sup>61</sup> Näin myös Suvantola 2001, s. 46.

<sup>62</sup> Similä 1997, s. 159 ja 164; Tolvanen 1998, s. 201 ja 203. Ks. myös Euroopan komissio 2021, s. 39.

<sup>63</sup> Kuusiniemi 2001, s. 180. Ks. myös Suvantola – Similä 2011, s. 255.

väliaikaisesti lähtenyt paikalta pois. Tähän arviointiin vaikuttavat varmaankin keskeisesti lajin erityispiirteet ja käyttäytymistavat, mutta jonkinlaisena osoituksena tietyn paikan pysyvyydestä voitaneen pitää sitä, kuinka säännöllisesti laji sitä käyttää selviytymisen ja lisääntymisen kannalta tärkeissä toiminnoissaan<sup>64</sup>.

#### *2.1.4 Poikkeaminen VLSL 47.2 ja 49.1 §:ien hävittämis- ja heikentämiskielloista ja muut VLSL 49 §:ssä säädettyt poikkeukset*

Erityisesti suojeltavan eliölajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittämis- ja heikentämiskiellosta poikkeamiseen sovelletaan pääsääntöisesti aiemmin esiteltyä VLSL 48.2 §:n säännöstä. Kiellosta poikkeaminen on siten mahdollista, kunhan lajin suojelutaso pysyy suotuisana. Tätä poikkeamisperustetta voidaan kuitenkin pitää hyvin ongelmallisena, kun otetaan huomioon erityisesti suojeltavien lajien asema suojelukategoriajaottelussa ja niiden tarvitsema suojelun aste. Säännöksen ongelmallisuutta käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Poikkeus VLSL 49.1 §:n mukaisesta luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusäännöksestä puolestaan sisältyy saman pykälän kolmanteen momenttiin. Säännöksen mukaan ”[e]linkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi yksittäistapauksessa myöntää luvan poiketa 1 momentin kiellosta – – luontodirektiivin artiklassa 16 (1) mainituilla perusteilla”. Tätä säännöstä sovelletaan myös rauhoitussäännöksistä poikkeamiseen, kun kyse on luontodirektiivin liitteessä IV (a) mainitusta eläinlajista tai liitteen IV (b) sisältämästä kasvilajista. Lisäksi huomionarvoista on se, että säännöksellä poiketaan näiden lajien osalta myös VLSL 47 §:n hävittämis- ja heikentämiskiellosta, jolloin laji kuuluu siis sekä erityisesti suojeltaviin lajeihin että luontodirektiivin liitteen IV lajeihin.

---

<sup>64</sup> Euroopan komissio 2021, s. 35–36. Ohjeessa on todettu, että ”[I]isääntymispaikat / [I]evähdyspaikat, joita käytetään säännöllisesti vuoden aikana tai vuodesta toiseen, on suojattava myös silloin, kun niitä ei käytetä”. Tähän on myös oikeuskirjallisuudessa kiinnittänyt huomiota Reunanen, joka on todennut, että yhtäältä esimerkiksi lisääntymispaikan autioituessa se ei enää nauttisi lain suojaa ja sitä voitaisiin käsitellä ilman, että VLSL 49.1 §:n kielto asettaisi toiminnalle rajoituksia. Toisaalta hän on myös katsonut, että ainakin teoriassa kerran todettua lisääntymis- ja levähdyspaikkaa tulisi aina pitää lajin lisääntymis- ja levähdyspaikkana. Ks. Reunanen 2006, s. 48. Tämä korostaa juuri esittämäni näkemystä siitä, että joskus voi olla hyvin vaikea arvioida sitä, milloin laji on pysyvästi hylännyt jonkin paikan lisääntymis- ja levähdyspaikkanaan, jolloin paikan suojelu ikään kuin varmuuden vuoksi voisi olla tarpeen.

Suojelusäännöksistä poikkeaminen edellä mainituissa tilanteissa on VLSSL 49.3 §:n mukaisesti mahdollista vain, mikäli luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät. Kyseisen säännöksen mukaan poikkeus voidaan myöntää, ”[j]ollei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja jollei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella – –”. Lisäksi artiklassa on asetettu viisi vaihtoehtoista lisäedellytystä poikkeamiselle eli poikkeamisen on oltava tarpeen esimerkiksi ”kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle”.<sup>65</sup> Tämän kriteerin olemassaolo on tutkittava ennen kuin kiinnitetään huomiota kahteen aiempaan kriteeriin eli siihen, ettei poikkeamiselle ole muuta tyydyttävää ratkaisua ja että lajin kantojen suotuisa suojelutaso ei poikkeamisen johdosta heikkene.<sup>66</sup>

Luontodirektiivin liitteen IV lajien lisäksi VLSSL 49.3 §:n säännös mahdollistaa poikkeusluvan hakemisen lain 39 §:n rauhoitussäännöksestä myös Suomessa luonnonvaraisina esiintyvien lintulajien osalta.<sup>67</sup> Tällöin poikkeamiselle asetetut edellytykset määräytyvät lintudirektiivin 9 artiklan mukaan. Tässäkin artiklassa poikkeamisen kriteeriksi on luontodirektiivin 16 artiklan tavoin asetettu muun tyydyttävän ratkaisun puuttuminen. Lisäedellytyksenä artiklassa on mainittu, että poikkeamisen tulee olla tarpeellista esimerkiksi kansanterveyteen, yleiseen turvallisuuteen, lentoturvallisuuteen tai kasviston ja eläimistön suojeluun perustuvan syyn johdosta. Lintudirektiivissä ei kuitenkaan ole edellytetty sitä, ettei poikkeaminen saa heikentää lajien suojelutasoa. Tätä on oikeuskirjallisuudessa pidetty ongelmallisena, koska tällöin lintulajien osalta poikkeusluvan myöntämiskriteerien voidaan katsoa olevan muita lajeja lievemmät.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan c alakohta.

<sup>66</sup> Euroopan komissio 2021, s. 51.

<sup>67</sup> Säännöksessä on viitattu saman pykälän toiseen momenttiin (49.2 §), jossa todetulla tavalla kiellot koskevat ”lintudirektiivin artiklassa 1 tarkoitettuja lintuja sanotun direktiivin artiklasta 6 (2) ja (3) johtuvien poikkeuksien”. Tällä määritelmällä tarkoitetaan kuitenkin vain sitä, että kiellot kohdistuvat kaikkiin luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuuluviin lintulajeihin. Ks. Suvantola 2001, s. 44.

<sup>68</sup> Näin ainakin Suvantola 2001, s. 44.

## 2.2 Suotuisan suojelutason merkitys eliölajien suojelussa

### 2.2.1 Suotuisan suojelutason määritelmän erot luonnonsuojelulaissa ja luontodirektiivissä

Luontodirektiivin myötä suotuisa suojelutaso on noussut keskeiseksi tavoitteeksi niin luontotyyppien kuin lajienkin suojelussa. Käsitteen taustalla vaikuttaa tarve luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen, mikä edellyttää riittävän laaja-alaisten ja monipuolisten ekosysteemien turvaamista.<sup>69</sup> Yksinkertaisesti ilmaistuna suotuisa suojelutaso voidaan kuvata tilanteeksi, jossa jokin luontotyyppi tai laji voi riittävän hyvin sekä laadullisilla että määrällisillä mittareilla tarkasteltuna ja sen tilanteen voidaan arvioida pysyvän tulevaisuudessakin yhtä hyvänä.<sup>70</sup> Suotuisan suojelutason käsite mahdollistaa lajien selviytymisedellytysten tarkastelun ja arvioinnin, mikä luontodirektiivin järjestelmässä perustuu lajien sekä niiden populaatioiden ja elinympäristöjen toiminnan ja vuorovaikutuksen pohjalta muodostettaviin ekologisiin näkemyksiin.<sup>71</sup> Käsitteen tarkoitus on siten toimia eräänlaisena yleisenä ja yhteisenä arviointikriteerinä, jolla kaikkien direktiivin mukaisten suojelutoimenpiteiden tehokkuutta, riittävyttä ja tarpeellisuutta on mahdollista arvioida.<sup>72</sup>

Suotuisa suojelutaso sisällytettiin tavoitenormina myös vuoden 1997 luonnonsuojelulakiin. Se sijaitsee lain 5 §:ssä, jonka ensimmäisen momentin mukaan ”[lain] 1 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden<sup>73</sup> saavuttamiseksi luonnonsuojelussa on tähdättävä maamme luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen”. Säännöksen luonne tavoitenormina tarkoittaa sitä, että sen soveltaminen ei ole mahdollista itsenäisesti vaan tämä tapahtuu muiden tavoitetta toteuttavien säännösten soveltamisen kautta. Viranomaisen toimivalta jonkin luonnonsuojelutoimenpiteen toteuttamiseen ei siten ole johdettavissa tällaisesta tavoitesäännöksestä, vaan sen tulee perustua nimenomaiseen toimesta säätävään lainkohtaan.<sup>74</sup>

Suotuisan suojelutason käsitteen tulkinnan kannalta tärkeä näkökohta on se, miten käsite on tuotu luontodirektiivistä osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiivi on luonteeltaan säädös,

<sup>69</sup> Kallio 2001, 60–61. Ks. myös Kuusiniemi 2001, s. 184 ja Suvantola 2005, s. 45.

<sup>70</sup> Euroopan komissio 2007, s. 9.

<sup>71</sup> Syrjänen 2001, s. 5–6.

<sup>72</sup> Tolvanen 1998, s. 131; Kallio 2001, s. 60–62.

<sup>73</sup> Säännöksen on tarkoitus täydentää etenkin VLSSL 1 §:ssä säädettyä luonnon monimuotoisuuden edistämisen tavoitetta. Ks. HE 79/1996, s. 27.

<sup>74</sup> Similä 1997, s. 31–32 ja 38; Kallio 2001, s. 53.

joka velvoittaa jäsenvaltiota saavutettavaan tulokseen nähden jättäen kuitenkin jäsenvaltion valittavaksi täytäntöönpanon muodon ja keinot, kuten Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (2016/C 202/01, jäljempänä myös SEUT) 288 artiklasta ilmenee. Tämä tarkoittaa sitä, että direktiivin säännösten implementoinnissa saadaan käyttää kansallista lainsäädäntötekniikkaa, kunhan direktiivin asiasisältöä ei muuteta.<sup>75</sup> Säännösten muotoileminen asiasisällöltään direktiiviä vastaavaksi taas edellyttää yleensä käytännössä sitä, että implementoinnissa pyritään direktiivin sisältämien käsitteiden ja termien mahdollisimman yhtenäiseen määrittelyyn. Suotuisan suojelutason kannalta tämä vaatimus on erityisen tärkeä, jotta se täyttäisi edellä mainitun tehtävänsä luonnonsuojelutoimenpiteisiin kohdistuvana yhtenäisenä arviointikriteerinä.<sup>76</sup>

Edellä sanottu huomioiden on hieman erikoista, että suotuisan suojelutason määritelmät luontodirektiivissä ja VLSSL:ssa eivät vastaa toisiaan. Luonnonsuojelulain 5.3 §:n mukaan ”[e]liölajin suojelutaso on suotuista, kun laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissään”. Luontodirektiivin 1 artiklan kohdassa i puolestaan säädetään, että:

*”[s]uojelun taso” katsotaan ”suotuisaksi”, kun kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että tämä laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana ja lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa ja lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö”.*

Suotuisan suojelutason määritelmä on siten VLSSL:ssa selvästi lyhyempi eikä sitä ole määritely yhtä täsmällisesti kuin luontodirektiivissä. Yhtenä selityksenä määritelmän lyhentämiselle on tarjottu lainsäädäntötekneisistä syistä johtuvaa tarvetta esittää termi yksinkertaisemmassa muodossa.<sup>77</sup> Sääntelyratkaisua monimutkaistaa entisestään VLSSL 5.3 §:n perusteluihin otettu toteamus siitä, että luontodirektiivin liitteissä mainittujen luontotyyppien ja lajien osalta suotuisan suojelutason käsitettä on sovellettava yhtenäisesti jäsenvaltioiden välillä,

<sup>75</sup> Alanen – Marttinen 1997, s. 47.

<sup>76</sup> Kallio 2001, s. 65–66. Lisäksi komission luontodirektiiviä koskevassa tulkintaohjeessa on termien yhtenäisen määrittelyn merkityksestä todettu näin: ”Saattaessaan direktiiviä osaksi kansallista lainsäädäntöään jäsenvaltioiden on noudatettava direktiivissä käytettyjen termien ja käsitteiden merkitystä direktiivin yhdenmukaisen tulkinnan ja soveltamisen varmistamiseksi”. Ks. Euroopan komissio 2021, s. 10.

<sup>77</sup> Näin esim. Similä 1997, s. 40. Lisäksi VLSSL:n esitöissä suotuisan suojelutason määritelmää koskevan säännöksen perusteluissa on todettu, että käsite on esitetty ”hieman lyhennettynä ja maamme oloihin sopeutettuna”. Perusteluista ei kuitenkaan ilmene, mitä tällä käsitteen paikallisiin oloihin sopeuttamisella on tarkoitettu. Ks. HE 79/1996 vp, s. 28.

joten käsitteen oikeudellinen sisältö määräytyy tällöin luontodirektiivin mukaan.<sup>78</sup> Käsitteelle on näin ollen pyritty luomaan useampi tulkintatapa riippuen siitä, onko suojelun kohteena luontodirektiivissä mainittu laji vai ei. Tätä ei kuitenkaan voida pitää tarkoituksenmukaisena, koska luontodirektiivin suojelukohteet eivät elä mitenkään eristyksissä muusta luonnosta ja direktiiviin kuulumattomista lajeista.<sup>79</sup> Kun tietty laji voi myös edellä todetusti kuulua useampaan eri suojelukategoriaan, suotuisan suojelutason erilainen tulkinta suojelusäännöksestä tai -kategoriasta riippuen tuntuu perin omituiselta. Tästä johtuen voidaan katsoa, ettei suotuisan suojelutason käsitteen implementoinnissa olla onnistuttu, koska käsitteen määritelmä VLSSL:ssa poikkeaa asiasisällöltään merkittävästi direktiivin määritelmästä eikä se näin ollen toteuta direktiivin alkuperäistä ideaa.<sup>80</sup>

### *2.2.2 Suotuisan suojelutason merkitys lajisuojelusäännösten tulkintaa ohjaavana tavoitteena*

Kuten edellä on mainittu, VLSSL:n 5 §:n suotuisaa suojelutason koskevaa säännöstä ei ole tarkoitettu sovellettavaksi itsenäisesti, vaan sen tehtävä tavoitenormina on ennemminkin ohjata muiden luonnonsuojelulain säännösten soveltamista ja tulkintaa. Jo lain sisältämä suojelukategoriajaottelu eli lajien jakaminen erilaisiin ryhmiin niiden suojelutarpeen mukaan toteuttaa itsessään tätä tavoitetta. Säännöksillään voidaan katsoa pyrittävän juuri siihen, että lajit pysyisivät VLSSL 5.3 §:n mukaisesti ”elinvoimaisina luontaisissa elinympäristöissä” ja lajin sijoittaminen tiettyyn suojelukategoriaan on pitkälti riippuvainen siitä, kuinka suuressa häviämiskaavassa laji on. Suojelukeinojen tehokkuuteen vaikuttavat siten yhtäältä kunkin lajin suojelutason ja toisaalta pyrkimys tämän suojelutason suotuisuuden saavuttamiseen tai säilyttämiseen. Suojelun tehokkuuden kannalta merkitystä on itse suojelukeinoja koskevien säännösten lisäksi niillä säännöksillä, jotka mahdollistavat suojelusta poikkeamisen<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> Ks. HE 79/1996 vp, s. 28.

<sup>79</sup> Kallio 2001, s. 67.

<sup>80</sup> Ibid., s. 68–69. Ks. myös Syrjänen 2001, s. 8.

<sup>81</sup> Tämän takia on hiukan omituista, että VLSSL:n esitöissä on mainittu vain osa lain kuudennen luvun säännöksistä (VLSSL 38 §, 42 §, 46 § ja 47 §), joiden yksityiskohtaisella soveltamisella VLSSL 5.3 §:n tavoitepykälän asettamat vaatimukset on mahdollista toteuttaa. Ks. HE 79/1996 vp, s. 27. Tähän on oikeuskirjallisuudessa kiinnittänyt huomiota myös Kallio, joka on katsonut, että suotuisan suojelutason saavuttamisen ja ylläpidon kannalta välttämätöntä on tavoitteen toteuttaminen kaikessa suojelutoiminnassa eikä vain edellä mainittujen säännösten soveltamisessa. Ks. Kallio 2001, s. 63–64.

Yksittäisten suojelusäännösten merkitystä suotuisan suojelutason tavoitteen toteuttamisessa on oikeuskirjallisuudessa tarkastellut *Kallio*, joka on todennut ainakin VLSL 39 ja 42 §:ien rauhoitussäännösten toteuttavan tavoitetta hyvin, koska ne pyrkivät turvaamaan lajien kannalta tarpeellisten perusedellytysten olemassaoloa. Hän on kuitenkin katsonut, ettei suotuisan suojelutason käsitteellä sinänsä ole merkittävää roolia säännösten soveltamistilanteissa. Tätä väitettä hän on perustellut siten, että säännökset toteuttavat tavoitetta itsenäisesti kielämällä tietyt toimenpiteet, jotka voivat heikentää lajin selviytymisedellytyksiä. Suojelutason suotuisuutta ja ennen kaikkea toimenpiteiden vaikutusta tavoitteen saavuttamisen kannalta ei tällöin ole tarpeen enää pohtia uudelleen säännöksiä sovellettaessa.<sup>82</sup>

Näkemykselle voidaan hakea tukea edellä esitellystä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO 2015:124<sup>83</sup>. Tapauksessa turvetuotantoalueen ympäristölupahakemus hylättiin sen takia, että turvetuotantotoiminta olisi aiheuttanut maakotkalle VLSL 39 §:n 1 momentin 3 kohdassa kiellettyä tahallista häiritsemistä. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan maakotkan elintapoja ja häiriöherkkyyttä koskevaan selvitykseen viitaten arvioinut, että turvetuotantotoiminnan aloittamisen seurauksena olisi maakotkan pesinnän epäonnistuminen ja lajin häviäminen alueelta. Lisäksi tapauksessa on tuotu ilmi alueella olevan maakotkareviirin kuuluvan lajin eteläisimpiin reviiereihin Suomessa. Ratkaisussa on siten periaatteessa annettu ymmärtää, että turvetuotannon salliminen johtaisi ainakin alueellisesti lajin suojelutason heikentymiseen. Tälle seikalle ei kuitenkaan ole annettu merkitystä sen arvioinnissa, aiheutuisiko toiminnasta VLSL 39.1,3 §:ssa kielletty seuraus eli lajin pesinnän häiriintyminen, vaan arviointi on kytketty konkreettisiin häiriötekijöihin, kuten turvetuotantoon liittyvien koneiden käyttämiseen, maakotkan reviiirin ydinalueella tapahtuvaan liikkumiseen sekä toiminnasta aiheutuviin melu-, valo- ja pölysaasteisiin.

Suotuisan suojelutason tavoitetta voidaan katsoa toteutettavan hyvin myös VLSL 46 ja 47 §:ien säännöksillä lajin säätämistä uhanalaiseksi tai erityisesti suojeltavaksi. Tällöin voidaan ajatella, että laji periaatteessa sijoitetaan suojelukategoriajaottelussa tiukemman suojelun piiriin. Käytännössä suojelun tiukentumista ei tosin uhanalaisten lajien osalta voida pitää kovin merkittävänä, koska edellä todetusti uhanalaiseksi säätäminen ei luo mitään suoraa

---

<sup>82</sup> Kallio 2001, s. 155.

<sup>83</sup> Ks. alajakso 2.1.2.

yksityisiin tahoihin kohdistuvia oikeusvaikutuksia, vaan ainoastaan viranomaisille velvoitteen seurata lajin suojelutilannetta ja sen muuttumista. Konkreettisemmin suojelun tiukentuminen näkyykään lajin säätämiseksi erityisesti suojeltavaksi, jolloin sen säilymiselle tärkeät esiintymispaikat on mahdollista suojella VLSSL 47.2 §:n hävittämistä ja heikentämiskiellon nojalla. Rauhoitussäännöksiä vastaavasti VLSSL 47.2 §:n (ja yhtä lailla myös 49.1 §:n) mukainen lajin elinympäristöjä turvaava säännös toteuttaa suotuisan suojelutason saavuttamispyrkimystä. Elinympäristöjen suojelussa on niin ikään kysymys lajin säilymiselle tärkeiden edellytysten turvaamisesta, koska ilman riittäviä elinympäristöjä lajin säilyminen ei ole mahdollista.<sup>84</sup>

Lajien suojelun tehokkuuteen vaikuttavat edellä todetusti myös ne edellytykset, joilla lajien suojelusäännöksistä on mahdollista poiketa. Etenkin näiden poikkeussäännösten tulkinnassa ja soveltamisessa suotuisan suojelutason tavoitteella voidaan katsoa olevan suuri merkitys. Tämä käy ilmi jo poikkeamista koskevista VLSSL:n säännöksistä, joissa suotuisa suojelutaso on otettu joko ainoaksi edellytykseksi poikkeusluvan myöntämiselle (VLSSL 48.2 §) tai sitten se on yksi niistä edellytyksistä, joiden on täyttyttävä, jotta suojelusäännöksestä voidaan poiketa (luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohta, johon VLSSL 49.3 §:ssa on viitattu). Tavoitenormina toimimisen lisäksi sitä onkin näissä poikkeustilanteissa käytetty myös päätöksentekoon vaikuttavana oikeudellisena ratkaisukriteerinä.<sup>85</sup> Seuraavassa alajaksossa siirrytäänkin tarkastelemaan suotuisan suojelutason merkitystä poikkeussäännösten soveltamistilanteissa.

### *2.2.3 Suotuisan suojelutason merkitys edellytyksenä suojelusäännöksistä poikettaessa*

Lajin suojelutason pysyminen suotuisana on oikeudellinen edellytys, jonka on täyttyttävä, jotta poikkeuslupa lajin suojelusta voidaan myöntää.<sup>86</sup> Edellytyksen ongelmallisuus tulee ilmi, kun tarkastellaan sitä, millaisten lajien suojelusta VLSSL 48.2 §:n säännöksellä on mahdollista poiketa. Kuten edellä VLSSL:n 47 §:n osalta on todettu, erityisesti suojeltaviksi säädetyillä lajeilla tarkoitetaan ilmeisessä häviämistävaarassa olevia uhanalaisia eliölajeja. Jos tällaisen lajin säilymisen kannalta tärkeän esiintymispaikan hävittämistä ja heikentämiskiellosta poikettaessa sen suojelutaso voisi edelleen pysyä suotuisana, tulisi suojelutason

---

<sup>84</sup> Kallio 2001, s. 158–160.

<sup>85</sup> Ibid., s. 63.

<sup>86</sup> Similä 1997, s. 161.

lähtökohtaisestikin olla katsottavissa suotuisaksi. Muutoinhan poikkeuksen edellytys ei voisi milloinkaan täytyä. Oikeudellisesti tämä johtopäätös voi näyttäytyä johdonmukaiselta, mutta ekologisesti se on täysin kestävä, kuten oikeuskirjallisuudessa *Kallio* on osuvasti todennut.<sup>87</sup>

Vastaavanlainen ristiriita on nähtävissä myös VLSSL 49.3 §:n mukaisessa tilanteessa, jossa poikkeusta haetaan luontodirektiivin liitteeseen IV kuuluvien lajien suojelusta. Liitteessä mainitut lajit ovat yhteisön tärkeinä pitämiä ja ne vaativat tiukkaa suojelua esimerkiksi uhanalaisuutensa, vaarantuneisuutensa tai harvinaisuutensa vuoksi tai niiden elinympäristöihin liittyvien erityispiirteiden johdosta.<sup>88</sup> Tällöin suojelutason lähtökohtainen suotuisuus on näidenkin lajien osalta ainakin joissain tilanteissa kyseenalaistettavissa.<sup>89</sup> Toisaalta suotuisan suojelutason säilymisvaatimusta voidaan ainakin periaatteessa luontodirektiivin systematiikassa pitää ekologisesti perustellumpana VLSSL 48.2 §:n tilanteeseen verrattuna. Tämä johtuu siitä, että luontodirektiivissä suotuisan suojelutason vaatimus kohdistuu ainoastaan yhteisön tärkeinä pitämiin lajeihin, jotka on otettu direktiivin liitteisiin. Luonnonsuojelulain järjestelmässä vaatimus sen sijaan kohdistuu kaikkiin (lain soveltamisalaan kuuluviin) lajeihin, jolloin tiedot jonkin lajin suojelutasosta ja sen kehityksestä saattavat olla puutteellisia. Direktiiviin otettujen lajien suojelutasosta saattaa puolestaan olla monipuolisempaa ja tarkempaa tietoa, jos niitä on esimerkiksi tutkittu pidemmän aikaa, jolloin myös suojelutason suotuisuutta voidaan kenties paremmin arvioida.<sup>90</sup>

Johtopäätöksenä voidaan todeta, ettei vaatimusta lajin suotuisan suojelutason säilymisestä voida ainakaan VLSSL 48.2 §:n poikkeustilanteessa pitää kovinkaan toimivana poikkeusluvan myöntämisen edellytyksenä. Itse suojelun voimaantulohan edellyttää esiintymispaikan tärkeyden arviointia lajin säilymisen kannalta, missä lajin suojelutaso tulee myös ottaa huomioon. Edellytys suojelun voimaansaattamiseksi on siten *de jure* liian yhdenmukainen poikkeusluvan myöntämisedellytyksen kanssa, jolloin *de facto* suojelusta poikkeamiselle asetettujen edellytysten ei voida katsoa milloinkaan täytyvän.<sup>91</sup> Luontodirektiivin 16 artiklassa

<sup>87</sup> Kallio 2001, s. 102–103. Ks. myös Suvantola 2001, s. 41 ja 45–46 sekä Kuusiniemi 2001, s. 277–278. Hallituksen VLSSL:n säätämistä koskevassa esityksessä tämän poikkeamisedellytyksen on todettu olevan ”suhteellisen väljä”, vaikka tosiasialla lakia tiukasti tulkiten edellytys ei voi milloinkaan täytyä eikä poikkeuslupaa voida missään tilanteessa myöntää. Ks. HE 79/1996 vp, s. 40.

<sup>88</sup> Ks. luontodirektiivin 1 artiklan g kohta.

<sup>89</sup> Kallio 2001, s. 103.

<sup>90</sup> *Ibid.*, s. 171.

<sup>91</sup> Tolvanen 1998, s. 201–202; Kallio 2001, s. 169. Ks. myös Similä 1997, s. 161–162.

asetettujen poikkeamisedellytysten voidaan sen sijaan katsoa toteuttavan paremmin suotuisan suojelutason säilyttämistavoitetta jo siitä syystä, että niissä suojelusta poikkeamiselle on asetettu muitakin oikeudellisia edellytyksiä.<sup>92</sup>

Seuraavassa luvussa otetaan tarkasteluun eliölajien suojelujärjestelmä uudessa luonnonsuojelulaissa. Ensin tarkastellaan muutoksia yleisellä tasolla, minkä jälkeen kiinnitetään huomiota uuden lain VLSL 48.2 ja 49.3 §:ien säännöksiä vastaavien poikkeussäännösten sisältöön. Tarkastelussa kiinnitetään erityisesti huomiota siihen, onko uuden lain suojelusäännöksillä onnistuttu korjaamaan edellä esiteltyjä aiemman lain sisältämiä puutteita ja ristiriitaisuuksia.

---

<sup>92</sup> Näin myös Kallio 2001, s. 170–171.

## 3 ELIÖLAJIEN SUOJELUJÄRJESTELMÄ UUDESSA LUONNON-SUOJELULAISSA

### 3.1 Muutoksista yleisellä tasolla

Lain kahdeksannessa luvussa on säädetty eliölajien suojelusta ja se muistuttaa rakenteeltaan hyvin paljon edeltäjäänsä. Luvun soveltamisalaa koskeva LSL 68 §:n säännös vastaa lähes täysin VLSL 37 §:n soveltamisalasäännöstä eli luvun säännökset soveltuvat ”– – Suomessa ja Suomen talousvyöhykkeellä luontaisella levinneisyysalueellaan luonnonvaraisina esiintyviin eläin- ja kasvilajeihin – –”. Aiemman lain tavoin uudessa laissa katsotaan tällaisiin lajeihin kuuluvan myös Suomen läpi muuttavat lajit eli muuttolinnut, mutta lisäksi LSL:ssa soveltamisala ulottuu niin kutsuttuihin tulokaslajeihin eli lajeihin, joiden maahan saapuminen on seurausta niiden luontaisen levinneisyysalueen laajenemisesta.<sup>93</sup> Luvun soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty lähtökohtaisesti metsästyslain 5 §:ssä mainitut riistaeläimet ja rauhoittamattomat eläimet mutta aiemmasta laista poiketen myös kaikki kala- ja rapulajit, joihin sovelletaan siten LSL:n myötä vain kalastuslakia. Osa luvun säännöksistä soveltuu kuitenkin aiempaa lakia vastaten myös joihinkin metsästyslain 5 §:n lajeihin<sup>94</sup>.

Rauhoitettuja kasvilajeja koskeva LSL 74 §:n suojelusäännös vastaa uudessa laissa myös hyvin pitkälti aiemman lain säännöstä eli se kieltää rauhoitetun kasvin tai sen osan tai siementen poimimisen, keräämisen, irti leikkaamisen, juurineen ottamisen ja hävittämisen. Eläinlajien rauhoituksesta säätävässä LSL 70 §:n säännöksessä on niin ikään aiemman lain tavoin kielletty rauhoitettujen eläinlajien yksilöihin ja pesiin, muniin ja muihin kehitysasteisiin kohdistuvat tahalliset toimet, kuten tappaminen, pyydystäminen sekä tahallinen vahingoittaminen ja häiritseminen.<sup>95</sup> Kokonaan uutena säännöksenä LSL 70 §:n viidennessä momentissa on kuitenkin todettu, että ”– – uusiutuvan energian tuotantolaitoksen rakentamisessa ja käytössä tapahtuvaa rauhoitetun lajin yksilön tappamista tai häiritsemistä ei pidetä tahallisenä, jos rakentamisen ja toiminnan aikana on lieventävin toimenpitein asianmukaisesti pyritty estämään rauhoitetun lajin yksilöiden kuolema ja niihin kohdistuvat häiriöt”.

<sup>93</sup> HE 79/1996 vp, s. 38; HE 76/2022 vp, s. 208.

<sup>94</sup> Näitä lajeja ovat LSL 68.1 §:n mukaan karhu, ilves, sauikko ja susi poronhoitoalueen ulkopuolella.

<sup>95</sup> Rauhoitettujen eläinlajien pesien suojelua koskevaa säännöksen ensimmäisen momentin toista kohtaa on LSL 70.3 §:ssa kuitenkin täsmennetty siten, että lisääntymiskauden ulkopuolella säännös soveltuu vain sellaisiin lajin tekemiin pesiin, jotka ovat toistuvasti käytössä. Tätä on lain esitöissä perusteltu sillä, että suuri osa lajeista (etenkin lintulajeista) rakentaa joka vuosi uuden pesän eikä edellisvuotisen pesän säilyttäminen vaikuta niiden lisääntymismenestykseen. Ks. HE 76/2022 vp, s. 211.

Tämä säännös lisättiin lakiin 1.7.2024 voimaan tulleella lailla luonnonsuojelulain muuttamisesta (422/2024). Säännös soveltuu siis ainoastaan uusiutuvan energian tuotantolaitoksen rakentamisvaiheessa tai tällaisen laitoksen toiminnan yhteydessä tahattomasti tapahtuviin eläinlajeille aiheutuviin vahinkoihin, kuten linnun kuolemaan sen törmätessä tuulivoimalan roottoriin.<sup>96</sup>

Lintulajien pesäpuiden suojeluun liittyvänä muutoksena voidaan puolestaan mainita se, että LSL:ssa suurten petolintujen pesäpuiden suojelu on erotettu omaan säännökseensä. Lain 73 §:n säännöstä sovelletaan maa- ja merikotkan, kiljukotkan ja pikkukiljukotkan sekä sääksen pesäpuihin edellyttäen, että pesää käytetään toistuvasti ja että se on selvästi nähtävissä. Säännöksen sanamuotoa on hieman muutettu aiemmasta, koska VLSSL 39.2 §:n säännöksessä edellytettiin pesien olevan *säännöllisessä* käytössä.<sup>97</sup> Suojelusäännöksen erottaminen muista eläinlajien rauhoitussäännöksistä on lain esitöiden mukaan tehty selkeyden vuoksi ja sillä on haluttu osoittaa suojelun kohdentuminen nimenomaisesti lajin pesäpuihin eikä sen yksilöihin ja pesiin.<sup>98</sup>

Uhanalaisia lajeja voidaan pitää suojelukategoriajaoittelussa eräänlaisina ”väliinputoajina”, koska edellä todetusti lajin uhanalaiseksi säätämällä ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia ja uhanalaisten lajien tehokkaimpana konkreettisena suojelukeinona on lajin säätäminen erityisesti suojeltavaksi.<sup>99</sup> Aiempaan lakiin verrattuna uusi luonnonsuojelulaki sisältää kuitenkin kattavampaa ja täsmällisempää sääntelyä. Uhanalaisuus on LSL 75 §:n mukaan kytketty Suomessa esiintyvien lajien kansalliseen uhanalaisuuden arviointiin ja uhanalaiseksi

<sup>96</sup> HE 41/2024 vp, s. 8. Lakimuutoksella on pantu täytäntöön Euroopan unionin RED III -direktiivin tuomia muutoksia, joilla muutettiin RED II -direktiiviä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämiseksi).

<sup>97</sup> Muutettua sanamuotoa on hallituksen esityksessä perusteltu siten, että se ulottaa suojelun myös sellaisiin vaihtopesiin, joita suuret petolinnut eivät käytä säännöllisellä vuosirytmillä vaan nimenomaan toistuvasti. Ks. HE 76/2022 vp, s. 212.

<sup>98</sup> HE 76/2022 vp, s. 212. Tätä ei kuitenkaan voitane pitää merkinä siitä, että suurten petolintujen pesäpuiden suojelusäännös tulisi jatkossa mieltää lajin esiintymispaikkojen tai lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelua vastaavaksi elinympäristösuojelukeinoksi. Aiemman lain osalta tähän on oikeuskirjallisuudessa kiinnittänyt huomiota Reunanen, jonka mukaan pelkän pesäpuun rauhoitus ei ainakaan ekologisessa mielessä ole katsottavissa lajin elinympäristön suojeluksi (Ks. Reunanen 2006, s. 40). Toisaalta jonkin eläinlajin pesinnän onnistumisen turvaaminen saattaa tosiasiallisesti edellyttää lajia häiritsevän toiminnan välttämistä myös pesän läheisyydessä, kuten edellä on ratkaisun KHO 2015:124 käsittelyn yhteydessä tuotu ilmi (ks. alajakso 2.1.2). Tällöin suojelun kohteen voidaan eläinlajien ja suurten petolintujen pesäpuiden rauhoitussäännöstenkin osalta katsoa monessa tapauksessa ulottuvan varsinaista pesäpuuta tai -paikkaa laajemmalle alueelle.

<sup>99</sup> Vuonna 2010 tehdyssä VLSSL:n toimivuusarviointissa on myös tuotu ilmi se, ettei lailla ole riittävän tehokkaasti pystytty suojelemaan sellaisia uhanalaisia lajeja, jotka eivät kuulu erityisesti suojeltaviin lajeihin tai direktiivilajeihin. Ks. Similä ym. 2010, s. 21.

säätäminen edellyttää sitä, että arvioinnin pohjalta lajin riski hävitä luonnosta on arvioitu vähintään korkeaksi.<sup>100</sup> Kuten alussa mainittiin, viimeisin ja toistaiseksi kattavin kansallinen uhanalaisuusarviointi on tehty vuonna 2019.

Arvioinnissa on hyödynnetty Kansainvälisen luonnonsuojeluliiton (IUCN) kehittämiä kriteereitä ja uhanalaisuusluokittelua. Lajit on arvioinnissa luokiteltu niin kutsuttuihin punaisen listan luokkiin, joita ovat: 1) hävinneet, 2) äärimmäisen uhanalaiset, 3) erittäin uhanalaiset, 4) vaarantuneet, 5) silmälläpidettävät ja 5) puutteellisesti tunnetut lajit. Jaottelussa uhanalaisiksi lajeiksi katsotaan äärimmäisen uhanalaiset, erittäin uhanalaiset ja vaarantuneet lajit. Näihin lajeihin kohdistuu häviämiskriisi, jonka suuruus määrittyy useiden mitattavissa olevien kriteerien perusteella. Silmälläpidettävien lajien luokkaan kuuluvat puolestaan sellaiset lajit, joiden osalta uhanalaisuuden kriteerit eivät aivan täyty, mutta jotka ovat lähellä uhanalaistumista. Puutteellisesti tunnettujen lajien luokkaan taas kuuluvat lajit, joiden osalta häviämiskriisiä ei pystytä arvioimaan, mutta joihin arvioinnin onnistumiseen saakka tulee suhtautua samalla tavoin kuin uhanalaisiksi määriteltyihin lajeihin. Jos laji ei kuulu punaisen listan lajeihin eli se ei ole uhanalainen tai silmälläpidettävä, sen katsotaan olevan elinvoimainen.<sup>101</sup>

Lisäksi uutena uhanalaisia lajeja koskevana säännöksenä on LSL 76 §, joka velvoittaa viranomaiset ottamaan uhanalaiset eliölajit huomioon muun lainsäädännön mukaisessa lupaharkinnassa tai kaavoitukseen liittyvässä päätöksenteossa. Säännöksen tarkoitus on korostaa uhanalaisten eliölajien asemaa näissä päätöksentekomenettelyissä, mutta sillä ei ole luotu mitään uutta tai itsenäistä päätöksenteon edellytystä, vaan lajien huomioon ottaminen tapahtuu noudattaen asianomaisessa lainsäädännössä annettuja luontoarvojen turvaamista koskevia säännöksiä. Säännöksellä ei ole myöskään mahdollista estää muun lain mukaisen luvan myöntämistä tai suunnitelman hyväksymistä.<sup>102</sup> Konkreettisenä uhanalaisten lajien suojelukeinona toimii siten uudessakin laissa lajin säätäminen erityisesti suojeltavaksi lajiksi ja siihen sisältyvä esiintymispaikkojen suojelu.

<sup>100</sup> Säännöksen toinen momentti velvoittaa myös ympäristöministeriön laatimaan ehdotuksen uhanalaisista lajeista säätävän asetuksen tarkistamisesta uhanalaisuusarvioinnin perusteella aina kahden vuoden kuluessa sen valmistumisesta. Muiden suojelukategorioiden lajien tapaan uhanalaiset lajit on lueteltu valtioneuvoston luonnonsuojelusta antamassa asetuksessa (1066/2023).

<sup>101</sup> Hyvärinen ym. 2019, s. 15–17 ja 669.

<sup>102</sup> HE 76/2022 vp, s. 213–214.

Tarve säätää jokin laji erityisesti suojeltavaksi perustuu myös edellä esiteltyyn kansalliseen uhanalaisuusarviointiin ja IUCN:n kehittämään uhanalaisuusluokitteluun. Suojelun voimaansaattaminen edellyttää LSL 77.1 §:n mukaan sitä, että lajin häviämiskasvu on arvioitu vähintään hyvin korkeaksi eli laji kuuluu joko äärimmäisen uhanalaiseen tai erittäin uhanalaiseen lajeihin. Lisäksi jokin vaarantunut eli korkean häviämiskasvun omaava laji voidaan säätää erityisesti suojeltavaksi, jos lajin häviämiskasvu voi merkittävästi kasvaa johtuen sen esiintymispaikkojen hyvin vähäisestä määrästä ja niiden säilymiseen kohdistuvista uhkista.<sup>103</sup> Aiemman lain tavoin LSL 77.2 §:ssä kielletään erityisesti suojeltavan lajin säilymisen kannalta tärkeän esiintymispaikan hävittäminen ja heikentäminen, ja kieltö tulee voimaan ELY-keskuksen tekemän suojelupäätöksen tiedoksiannon jälkeen.<sup>104</sup> Vastaavanlaisesta hävittämis- ja heikentämiskiellosta on LSL 81 §:ssä kuitenkin säädetty myös sellaisten lajien osalta, jotka ovat Suomessa uutena löydettyjä tai tieteelle ennestään tuntemattomia. Tällöin kiellon tulee olla välttämätön lajin tutkimisen ja säilymisen kannalta.<sup>105</sup>

Euroopan unionin tiukkaa suojelua edellyttävien lajien eli luontodirektiivin liitteessä IV mainittujen lajien suojelusta on säädetty LSL 78 §:ssä. Säännöksessä on VLSSL 49 §:n tavoin kielletty tiukkaa suojelua edellyttävien eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen. Säännös ei sisällä enää niitä edellytyksiä, joilla suojelusta voidaan poiketa, vaan ne löytyvät omasta säännöksestään (LSL 83 §). Tätä on lain esitöissä perusteltu tarpeella selkeyttää poikkeuksia koskevaa sääntelyä, joka VLSSL:n järjestelmässä oli osoittautunut hajanaiseksi ja vaikeaselkoiseksi.<sup>106</sup> Tähän hajanaisuuteen ja vaikeaselkoisuuteen on kiinnitetty huomiota myös oikeuskirjallisuudessa, jossa ongelmallisena on pidetty ennen kaikkea sitä, ettei luonto- ja lintudirektiiveissä mainittuja poikkeusperusteita ole sisällytetty lakiin vaan niihin on ainoastaan viitattu. Lisäksi poikkeusluvan myöntämisen

<sup>103</sup> HE 76/2022 vp, s. 214.

<sup>104</sup> Päätöstä ei tosin VLSSL:n tapaan tarvitse enää antaa tiedoksi julkisella kuulutuksella, vaan kieltö tulee voimaan, kun päätös on saatettu alueen omistajien ja haltijoiden tietoon. Tähän liittyen on kuitenkin mainittava, että päätöksestä tehdään merkintä kiinteistörekisteriin, jotta siitä voi helposti saada tiedon esimerkiksi kiinteistökaupan yhteydessä tai jos joku ulkopuolinen taho suunnittelee toimenpiteitä alueella tai sen lähistöllä. Lisäksi esiintymispaikkojen rajauspäätökset (kuten muutkin LSL:n nojalla tehtävät päätökset) merkitään lain 117 §:n mukaiseen luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Ks. HE 76/2022 vp, s. 215. Tätä ratkaisua voidaan pitää aieman lain mukaisen julkisen kuulutuksen tavoin perusteltuna, koska edellä todetusti myös esiintymispaikan ulkopuolella tapahtuvat toimenpiteet voivat johtaa sen häviämiseen tai heikentymiseen.

<sup>105</sup> Ks. HE 76/2022 vp, s. 218, jossa on todettu, että molempien edellytysten on täytyttävä samanaikaisesti, joten suojelupäätöksen tekemisen kynnys on korkea. Tällaista säännöstä ei siis ollut aiemmassa laissa. Myös VLSSL:n aikaisessa oikeuskäytännössä on esimerkiksi ratkaisussa KHO 2013:74 päädytty siihen, ettei kallioaineksen louhinta- ja murskaushankkeen ympäristö lupaa voitu hylätä VLSSL:n nojalla, koska tapauksessa kyseessä olleisiin uusiin tai todella harvinaisiin hyönteislajeihin ei kohdistunut mitään lain mukaista suojeluväitettä.

<sup>106</sup> Ks. HE 76/2022 vp, s. 215.

edellytysten on todettu vaihtelevan perusteettomasti lajiryhmien välillä ja katsottu, että minimivaatimuksena suojelusäännöksistä poikkeamiselle tulisi jokaisen lajin osalta olla se, ettei lajin suojelutaso poikkeuksen johdosta merkittävästi heikenny.<sup>107</sup> Seuraavaksi onkin aiheellista tarkastella poikkeussäännösten sisältöä uudessa luonnonsuojelulaissa.

## 3.2 Eliölajien suojelusta poikkeaminen uudessa laissa

### 3.2.1 Poikkeussäännösten sisällöstä

Vanhan lain tapaan LSL 82 §:n säännös sisältää yleispoikkeuksen eläin- ja kasvilajien rauhoitussäännöksistä. Säännökset eivät siten estä maa- ja metsätalouden harjoittamista, rakennustoimintaa eivätkä rakennusten ja laitteiden käyttämistä tarkoituksiinsa. Lisäksi VLSSL 48 §:n säännöstä vastaten lintulajit ja luontodirektiivin liitteen IV lajit on jätetty yleispoikkeussäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>108</sup> Varsinaisena poikkeuslupasäännöksenä uudessa luonnonsuojelulaissa on LSL 83 §, jonka mukaan ELY-keskuksen luvalla voidaan poiketa eläin- ja kasvilajien rauhoitussäännöksistä, suurten petolintujen pesäpuiden suojelusta ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen sekä luontodirektiivin liitteen IV lajien suojelusta.

Säännöksen ensimmäisessä momentissa poikkeamiselta edellytetään, ettei se saa haitata lajin suotuisan suojelutason säilyttämistä tai saavuttamista. Lintulajien ja luontodirektiivin liitteen IV lajien osalta poikkeamiselle on säädetty lisäedellytyksiä säännöksen toisessa ja kolmannessa momentissa. Niihin on otettu suoraan lintudirektiivin 9 (1) artiklassa ja luontodirektiivin 16 (1) artiklassa mainitut perusteet. Poikkeamiselle ei siten saa olla muuta tyydyttävää ratkaisua ja sen taustalla tulee olla esimerkiksi tarve suojella luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa, estää viljelmille, kalataloudelle, kotieläimille, vesistöille tai metsille aiheutuvia vakavia vahinkoja tai turvata kansanterveyttä, lentoturvallisuutta tai muuta yleistä turvallisuutta. Lisäksi uutena poikkeuslupaa koskevana säännöksenä LSL 83.5 §:ssa todetaan,

<sup>107</sup> Näin on katsonut ainakin Suvantola, joka on osuvasti todennut VLSSL 6 luvun olevan malliesimerkki siitä, miten lakeja säädettäessä ei riittävästi ole kiinnitetty huomiota säännösten sovellettavuuteen ja selkeyteen. Ks. Suvantola 2001, s. 43–44 ja 48–49. Ks. myös Similä 1997, s. 166–167.

<sup>108</sup> LSL 82 §:n säännös sisältää myös saman toteamuksen, ettei rauhoitettuja eläimiä tai kasveja saa poikkeuksesta huolimatta tarpeettomasti vahingoittaa tai häiritä, mikäli tästä ei aiheudu merkittäviä lisäkustannuksia. Oikeuskirjallisuudessa tätä on *e contrario* -tulkinnan mukaisesti tulkittu siten, että jos lajien vahingoittamisen tai häiritsemisen välttämiseksi aiheutuisi vain vähäisiä lisäkustannuksia, poikkeamiselle tulisi aina hakea poikkeuslupaa. Näin ainakin Suvantola 2003, s. 677. Ks. myös Similä 1997, s. 160–161.

että ”[I]upa annetaan määräaikaisena ja se voi olla voimassa enintään kymmenen vuotta kerrallaan.” Säännöksen kuudennessa momentissa puolestaan säädetään aiempaa lakia vastavasti, että ”[I]upapäätökseen voidaan liittää ehtoja, joita hakijan on noudatettava toiminnasta suojeluarvoille aiheutuvien haittojen välttämiseksi tai rajoittamiseksi”.

Seuraavassa alajaksossa tarkastellaan muun tyydyttävän ratkaisun puuttumista poikkeuslupan myöntämisen perusteena ja poikkeuslupapäätökseen liitettäviä ehtoja. Lisäksi käsitellään lyhyesti ekologista kompensatiota, joka on LSL:n sisältämä uusi suojelukeino. Tämän jälkeisessä osiossa kiinnitetään huomiota vaatimukseen lajin suotuisan suojelutason säilyttämisestä tai saavuttamisesta poikkeuksen myöntämisedellytyksenä sekä tarkastellaan muutoinkin suotuisan suojelutason tavoitetta uuden luonnonsuojelulain järjestelmässä. Luontodirektiivin 16 (1) artiklasta ja lintudirektiivin 9 (1) artiklasta LSL 83 §:n säännökseen otettiin erityisiin poikkeamista perusteleviin syihin ja jonkin tällaisen syyn olemassaoloon ei ole tarvetta tässä tutkielmassa syvemmin paneutua. Säännökseen lisättiin nimittäin aiemmin mainitulla lailla luonnonsuojelulain muuttamisesta (422/2024) uusi neljäs momentti, jonka mukaan uusiutuvan energian tuotantolaitosten rakentaminen, käyttö ja verkkoon liittäminen katsotaan yleisen edun mukaisiksi sekä kansanterveyttä ja turvallisuutta palveleviksi hankkeiksi. Erityinen syy lintulajien ja luontodirektiivin liitteen IV lajien suojelusta poikkeamiselle on siten tuulivoimahankkeissa aina olemassa.

### *3.2.2 Muun tyydyttävän ratkaisun puuttuminen poikkeamisen edellytyksenä, poikkeuslupapäätökseen liitettävät ehdot ja ekologinen kompensatio*

Muun tyydyttävän ratkaisun puuttuminen tarkoittaa käytännössä sitä, että suojelusäännöksistä voidaan poiketa vasta, kun on osoitettu, ettei ole mitään vaihtoehtoista toteuttamistapaa niille toimenpiteille, joita varten poikkeusta haetaan. Vaikka tästä on LSL 83 §:ssä säädetty vain lintulajien ja luontodirektiivin liitteeseen IV kuuluvien eliölajien osalta, velvollisuus vaihtoehtoisten ratkaisujen arviointiin ja käyttämiseen on katsottu luonnonsuojelulain järjestelmässä implisiittiseksi, jolloin se koskee myös sellaisia poikkeussäännöksiä, joissa siitä

ei ole nimenomaisesti säädetty.<sup>109</sup> Näin ollen sen voitaneen katsoa ulottuvan myös muiden kuin edellä mainittujen lajien suojelusta poikkeamiseen.

Ratkaisuvaihtoehdot voivat käsittää esimerkiksi hankkeiden vaihtoehtoisia sijaintipaikkoja, erilaisia toteutusasteita tai suunnitelmia tai vaihtoehtoisia toimia, menettelyitä tai menetelmiä.<sup>110</sup> Niin sanottua 0-vaihtoehtoa eli hankkeen jättämistä kokonaan toteuttamatta voitaneen pitää aitona vaihtoehtona lähinnä silloin kun tavoitteen toteuttaminen onnistuu jo olemassa olevien ratkaisujen avulla eli hyödyntämällä esimerkiksi jo rakennettuja liikenneväyliä, satamia tai kaasulinjoja.<sup>111</sup> Muun tyydyttävän ratkaisun olemassaolon varmistamisen tulisi joka tapauksessa tapahtua kaikkien ekologisten, taloudellisten ja yhteiskunnallisten etujen ja haittojen tarkastelun kautta, jotta paras mahdollinen ratkaisuvaihtoehto voidaan määrittää. Poikkeuksen myöntämistä voidaan pitää perusteltuna vain silloin, kun on riittävällä tavalla osoitettu, etteivät muut vaihtoehdot ole tyydyttäviä, koska ne eivät ratkaise kyseessä olevaa ongelmaa tai ovat teknisesti mahdottomia. Mitään yksittäistä ratkaisuvaihtoehtoa ei voida ainakaan heti hylätä sillä perusteella, että se olisi liian kallis.<sup>112</sup>

Muiden tyydyttävien ratkaisujen kartoittamisella tähdätään siihen, että hankkeen tai toimenpiteen luonnonsuojelulain vastaisuus voidaan välttää, jolloin lupaa lajisuojelusäännöksistä poikkeamiseen ei ole edes tarvetta hakea. Vaihtoehtojen selvittämisessä ja harkinnassa korostuu ELY-keskuksen vastuu luvan käsittelevänä viranomaisena ja sillä on mahdollisuus pyytää poikkeusluvan hakijalta selvitystä siitä, onko olemassa muita ratkaisuvaihtoehtoja, joita käyttämällä poikkeusluvan tarve voidaan välttää. Silloin kun tuulivoimahankkeisiin sovelletaan lakia ympäristövaikutusten arviointimenettelystä, tiedot vaihtoehtoisista ratkaisuista ilmenevät pääsääntöisesti lain 19 §:n mukaisesta arviointiselostuksesta, joka

---

<sup>109</sup> Näin on aiemman lain osalta todennut ainakin Suvantola 2003, s. 686–687. Tätä väitettä tukee se, että vaihtoehtoisen ratkaisun puuttuminen on asetettu edellytykseksi poikkeamiselle kiellosta heikentää merkittävästi sellaisia luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi luonnonarvot omaava alue on sisällytetty Natura 2000 -verkostoon (LSL 39 §), yksityisen tai valtion omistaman luonnonsuojelualueen lakkauttamiselle ja rauhoitussäännösten lieventämiselle (LSL 61 § ja 62 §), luontotyypin hävittämisen- ja heikentämiskiellosta poikkeamiselle (LSL 66 §) sekä ekologisena kompensaationa perustettavan hyvitysalueen suojelusta poikkeamiselle (LSL 105 §).

<sup>110</sup> Euroopan komissio 2021, s. 66.

<sup>111</sup> Suvantola 2003, s. 686.

<sup>112</sup> Euroopan komissio 2021, s. 66–67. Taloudellisten kustannusten huomioon ottamista on oikeuskirjallisuudessa tarkastellut esimerkiksi Nordberg, jonka mukaan niitä ei voida vaihtoehtoisten ratkaisujen tarkastelussa kuitenkaan täysin sivuuttaa. Hänen mukaansa ”[j]ärkevältä tuntuisi senkaltainen ajattelu, että vaihtoehto saa maksaa huomattavastikin enemmän kuin alkuperäinen ratkaisu, mutta jos sen kokonaiskustannukset ovat suhteettomat alkuperäiseen verrattuna, se ei ole enää ”kelvollinen” vaihtoehto.” Ks. Nordberg 2001, s. 93.

toimitetaan yhteysviranomaisena toimivalle ELY-keskukselle.<sup>113</sup> Ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn palataan jäljempänä luvussa 4.

Tilanteissa, joissa poikkeusluvan tarvetta ei ole mahdollista poissulkea vaihtoehtoista ratkaisua hyödyntämällä, lajille hankkeesta tai toimenpiteestä aiheutuvia negatiivisia vaikutuksia on mahdollista lieventää asettamalla poikkeuslupa-ehdot. Edellä on tuotu ilmi, että tämän mahdollistaa nimenomaisesti LSL 83 §:n 6 momentin säännös, jossa todetaan lupaehtojen avulla voitavan *välttää*<sup>114</sup> tai rajoittaa toiminnasta luonnonarvoille aiheutuvia vahinkoja. Säännöksessä todetaan lisäksi ehtojen voivan muodostua ajallisista tai alueellisista rajoituksista tai muista velvoitteista. Tällaisia voivat olla esimerkiksi ehdot, joilla rajoitetaan haittaa aiheuttavat toimenpiteet suoritettaviksi lajin pesintäajan ulkopuolella tai ehdot, joilla veloitetaan jättämään lajeille pesintä- ja ruokailupuustoa tai siirtymäreiteiksi soveltuvia puita tai siltoja.<sup>115</sup>

Aiemmasta laista poiketen uuden luonnonsuojelulain 11 luku sisältää sääntelyä vapaaehtoisesta ekologisesta kompensatiosta. Ekologisen kompensaation määritelmä ilmenee LSL 3 §:n 5 kohdasta, jonka mukaan:

*”ekologisella kompensatiolla [tarkoitetaan] eliölajeille ja luontotyypeille aiheutettavien heikennysten hyvittämistä parantamalla eliölajien ja luontotyyppien tilaa heikennysalueen ulkopuolella, kun heikennyksiä on ensisijaisesti vältetty, toissijaisesti minimoitu ja, jos mahdollista, heikennettyjen eliölajien ja luontotyyppien tilaa on ennallistettu heikennysalueella.”*

Säännös esittää keinot, joilla luonnonarvoille aiheutuviin heikennyksiin on mahdollista puuttua, tietyssä järjestyksessä näiden keinojen tavoitellun vaiheen ja luonteen mukaan. Tätä järjestystä kutsutaan lieventämisportaikoksi tai -hierarkiaksi (eng. *mitigation hierarchy*) ja sillä tähdätään luonnonarvojen kokonaisheikentymättömyyteen. Kaikki luonnonarvoille aiheutuvat haitat, joita ei onnistuta välttämään tulisi siis korvata täysimääräisesti.<sup>116</sup>

<sup>113</sup> Suvantola – Similä 2011, s. 236.

<sup>114</sup> Tämän sanan käyttäminen säännöksessä on nähdäkseni hiukan omituinen valinta. Lajille aiheutuvien haittojen välttäminen on helpointa ymmärtää aiemmin kuvatuksi skenaarioksi, jossa vaihtoehtoista ratkaisua käyttämällä tosiasiaa vältetään negatiivisten vaikutusten aiheutuminen kokonaan, jolloin myöskään LSL 83 §:n mukaista poikkeuslupaa ei ollenkaan tarvita. Ilmaisua pitäneeekin tulkita siten, että negatiivisten vaikutusten aiheutumisesta lajin suojelulle pidetään sinänsä väistämättömänä, mutta lupaehtojen avulla vältetään (ja rajoitetaan) *tarpeettomien* haittojen aiheutumista. Ks. HE 76/2022 vp, s. 223.

<sup>115</sup> HE 76/2022 vp, s. 223. Aiemman luonnonsuojelulain esitöissä taas on mainittu esimerkkinä ehto, jolla rajoitetaan nisäkkäiden tai lintujen tappamisen tai haltuunoton tapahtuvan metsästyslain mukaisilla pyyntimenetelmillä ja -välineillä. Ks. HE 79/1996 vp, s. 40.

<sup>116</sup> Pappila – Leskinen – Vartiainen 2022, s. 12.

Ensimmäisenä askeleena lieventämishierarkiassa tulee säännöksessä esitetyn tavoin pitää haittojen välttämistä, jolloin edellä todetusti LSL 83 §:n mukaista poikkeuslupaa ei edes tarvitse hakea. Jos haittojen välttäminen ei onnistu, niitä tulisi toissijaisesti pyrkiä vähentämään ja lieventämään. Tällöin keskeiseen asemaan nousevat LSL 83 §:n 6 momentin mukaiset poikkeusluvan ehdot, joilla voidaan esimerkiksi puuttua haittoja aiheuttavan toimenpiteen toteutustapaan tai -aikaan. Kolmannen askeleen hierarkiassa muodostaa luonnonarvoiltaan heikentyneen alueen ennallistaminen. Tällä tarkoitetaan heikennysalueen palauttamista mahdollisimman lähelle alkuperäistä tilaa sen jälkeen, kun rakentaminen tai toiminta alueella on päättynyt. Vasta hierarkian viimesijaisena keinona on ekologinen kompensaatio, jolla tarkoitetaan menetettyjen luonnonarvojen hyvittämistä lisäämällä tai suojelemalla vastaavia luonnonarvoja heikennettävän alueen ulkopuolella.<sup>117</sup>

Ekologisen kompensaation suhteen pidettiin uuden luonnonsuojelulain valmistelussa yhtenä vaihtoehtona kompensaatioon velvoittamista laista myönnettävien poikkeusten yhteydessä. Laissa kuitenkin päädyttiin sen sijaan säätämään vapaaehtoisesta ekologisesta kompensaatiosta, vaikka kompensaatioon velvoittavien ehtojen käyttö katsottiin vuonna 2020 julkaisussa VLSSL:n toimivuusarvioinnissa tarpeelliseksi muutokseksi, tosin vain luontotyyppien suojelusta myönnettävien poikkeuslupien tilanteissa.<sup>118</sup> Lajisuojelusäännösten osalta kompensaatiotoimiin velvoittavien ehtojen käyttöä hankaloittaa etenkin se, että niitä ei voida säätää pakollisiksi luontodirektiivissä mainittujen lajien suojelusta poikettaessa, koska tällaisista toimenpiteistä ei ole mainintaa direktiivin 16 artiklassa. Kompensoiivat toimenpiteet voivat kuitenkin olla yksi osatekijä sen varmistamisessa, että poikkeamisesta ei luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti aiheudu haittaa lajin kantojen suotuisan suojelutason säilymiselle. Niillä ei kuitenkaan missään tilanteessa voida täyttää tai sivuuttaa artiklassa mainittuja poikkeusluvan edellytyksiä.<sup>119</sup>

Ekologiseen kompensaation vapaaehtoisuudesta johtuen tällaisiin toimenpiteisiin velvoittavat lupaehdot tulevat uudenkin luonnonsuojelulain järjestelmässä kyseeseen vain silloin, kun poikkeusluvan hakija on itse niitä ehdottanut.<sup>120</sup> Lakiin otetuilla kompensaatiosäännöksillä on silti mahdollistettu luonnonarvojen tuottaminen maanomistajina olevien yksityisten

<sup>117</sup> Pappila – Leskinen – Vartiainen 2022, s. 12–14. Ks. myös Suvantola ym. 2018, s. 24–25.

<sup>118</sup> Ks. Jantunen ym. 2020, s. 85–86. Toimivuusarvioinnissa on kuitenkin myös korostettu kompensaatiolla olevan laajemminkin merkitystä hankkeissa, joissa luonnonarvoille aiheutuvia heikennyksiä ei voida välttää.

<sup>119</sup> Euroopan komissio 2021, s. 75.

<sup>120</sup> HE 76/2022 vp, s. 108.

ja julkisten tahojen toimesta sekä niiden myyminen heikennyksiä aiheuttaville tahoille. Tälle on kuitenkin asetettu tiettyjä vaatimuksia, kuten LSL 102 §:ssä asetettu ajallinen vaatimus, jonka mukaan luonnonarvoja hyvittävät toimenpiteet on toteutettava ennen heikentävien toimenpiteiden aloittamista. Lisäksi hyvittämiseltä edellytetään LSL 103 §:n ensimmäisen momentin mukaan maantieteellistä vastaavuutta, millä tarkoitetaan sitä, että hyvitys tulisi tehdä lajin luontaisella levinneisyysalueella ja mieluiten mahdollisimman lähellä lajin heikennettävää esiintymää. Säännöksen toisessa momentissa puolestaan edellytetään laadullista vastaavuutta eli sitä, että uhanalaisen eliölajin elinympäristön heikennys tulee lähtökohtaisesti hyvittää saman lajin elinympäristöön kohdistuvien toimenpitein.<sup>121</sup>

Uhanalaisten eliölajien elinympäristöjen osalta heikennyksiin liittyy kuitenkin aina merkittäviä riskejä. Tämän vuoksi heikennyksen ja hyvityksen luonnonarvovastaavuutta tulisi aina arvioida yksittäistapauksellisesti ja parhaaseen käytettävissä olevaan tietoon tukeutuen.<sup>122</sup> Ekologiseen kompensaatioon turvauduttaessa joudutaan jossain määrin tinkimään luonnonsuojelulakiin otetusta suotuisan suojelutason tavoitteesta, joka edellyttää edellä todetusti lajin säilymistä elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissään. Tämä johtuu siitä, että kompensaatiotilanteessahan tietty lajin esiintymä tulee yleensä häviämään alkuperäiseltä paikaltaan. Tulkinnanvaraisena voidaan nähdäkseni pitää sitä, tuleeko lajille kompensaation avulla luotua uutta kasvu- tai esiintymispaikkaa pitää suotuisan suojelutason tavoitteen tarkoittamalla tavalla luontaisena. Seuraavassa osiossa tarkastellaan eliölajien suotuisan suojelutason käsitettä ja toteutumista uuden lain järjestelmässä.

### 3.3 Suotuisan suojelutason tavoitteen toteutuminen LSL:n järjestelmässä

#### *3.3.1 Suotuisan suojelutason määritelmästä ja tavoitteen merkityksestä LSL:n järjestelmässä*

Kuten edellä on tuotu ilmi, suotuisan suojelutason tehtävä on luonnonsuojelulainsäädännössä toimia yhtäältä yleisenä tavoitenormina ja toisaalta eräänlaisena arviointikriteerinä ja mittarina sille, miten tehokkaita suojelukeinoja tietty eliölaji tarvitsee. Lajien suotuisa suojelutaso on määritelty LSL 3 §:n 4 kohdassa ja se vastaa täysin aiemman lain mukaista

<sup>121</sup> Ks. HE 76/2022 vp, s. 233–235.

<sup>122</sup> Similä – Suvantola 2024, s. 381.

määritelmää. Ainoana edellytyksenä on siten lajin säilyminen pitkällä aikavälillä elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissään. Käsitteen määritelmän eroaminen luontodirektiivin määritelmästä on ongelmallista ja tämä ongelma säilyy uudessakin laissa.<sup>123</sup> Luontodirektiivissä suojelutason suotuisuus kytkeytyy ensinnäkin lajin *kantojen*<sup>124</sup> selviytymiseen elinkelpoisena osana luonnollisia elinympäristöjään, toiseksi lajin luontaisen levinneisyysalueen riittävyyteen ja pysyvyyteen sekä kolmanneksi lajin elinympäristöjen tilaan ja riittävyyteen.<sup>125</sup>

Luonnonsuojelulaissa luontodirektiivin sisältämää suotuisan suojelutason määritelmää on typistetty huomattavasti ja lain sisältämä määritelmä ei näytä vastaavan tarkasti mitään edellä mainituista direktiivin asettamista osatekijöistä.<sup>126</sup> Luontodirektiivin järjestelmässä ei ainakaan teoriassa suojelutason suotuisuuden arviointiin liity mitään harkinnanvaraisuutta, vaan määritelmässä annettujen peruskriteerien täytyessä suojelutaso on katsottava suotuisaksi. Luonnonsuojelulaissa sen sijaan tavoitteen epätasällisempi muotoilu johtaa siihen, että suojelutason suotuisuuden arviointia ei ole mahdollista palauttaa täsmällisiin kriteereihin, vaan edellytysten täyttymisen selvittäminen vaatii väistämättä jonkinlaista kokonaisarviointia. Tämän taas voidaan katsoa ainakin jossain määrin vesittävän suotuisalle suojelutasolle annetun tarkoituksen toimia jo itsessään suojelukeinojen tehokkuuden arviointikriteerinä.<sup>127</sup>

Määritelmien eroista huolimatta uusi luonnonsuojelulaki ottaa kuitenkin paremmin huomioon suotuisan suojelutason tavoitteen toteuttamisen lain soveltamisessa. Tästä esimerkkinä voidaan mainita LSL 18 §:n säännös luonnonsuojelun seurannasta. Säännöksen

<sup>123</sup> Ks. alajakso 2.2.1.

<sup>124</sup> Oikeuskirjallisuudessa Kallio on nostanut esille sen, että sana ”populaatio” on luontodirektiivin suomenkielisessä versiossa virheellisesti käännetty lajin kannaksi. Hänen mukaansa ”[t]ermien keskeisenä erona on, että populaatio ja sen dynamiikka liittyy kiinteästi tiettyyn alueeseen, mutta kanta liittyy lajin ominaisuuksiin”. Ks. Kallio 2001, s. 76–77. Ks. myös Syrjänen 2001, s. 9 ja 17.

<sup>125</sup> Ks. Jantunen ym. 2020, s. 90.

<sup>126</sup> Myöskään oikeuskirjallisuudessa ei vallitse yksimielisyyttä siitä, mihin luonnonsuojelulain sisältämässä määritelmässä on oikeastaan viitattu. Esimerkiksi Reunanen on katsonut, että lain määritelmä vastaisi sisällöltään direktiivin kolmatta osatekijää eli sitä, että ”lajin kantojen [tai populaatioiden] pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö”. Ks. Reunanen 2006, s. 49. Vuonna 2020 julkaistussa VLSEL:n toimivuusarvioinnissa on puolestaan katsottu lain sisältämän määritelmän viittaavan ensimmäiseen osatekijään eli siihen, että lajin kantojen tai populaatioiden tila on sellainen, että laji pysyy elinvoimaisena luonnollisissa elinympäristöissään. Ks. Jantunen ym. 2020, s. 90. Kolmannen tulkintavaihtoehdon on esittänyt Kallio, joka on katsonut, että luonnonsuojelulain sisältämässä määritelmässä on yritetty sisällyttää kaikki luontodirektiivissä mainitut edellytykset yhteen virkkeeseen. Ks. Kallio 2001, s. 78. Ks. myös Similä 1997, s. 40–41.

<sup>127</sup> Kallio 2001, s. 79.

ensimmäinen momentti velvoittaa ympäristöministeriön yhdessä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa seuraamaan luonnonvaraisten eliölajien levinneisyyttä, esiintymistä ja runsautta sekä arvioimaan eliölajien suojelutasoa ja siinä tapahtuvia muutoksia. Seurannassa tulee erityisesti kiinnittää huomiota uhanalaisiin eliölajeihin, luontodirektiivissä mainittuihin EU:n tärkeinä pitämiin eliölajeihin ja lintudirektiivissä tarkoitettuihin luonnonvaraisina eläviin lintulajeihin.<sup>128</sup> Jos seurantatiedot osoittavat, että jonkin eliölajin suojelutaso ei ole enää suotuisa, LSL 18.2 §:n säännös asettaa ympäristöministeriölle ja muille toimivaltaisille viranomaisille veloitteen ryhtyä toimenpiteisiin suotuisan suojelutason saavuttamiseksi. Toimenpiteet voivat tarkoittaa esimerkiksi sellaisia viranomaisen käytössä olevia suunnittelun ja päätöksenteon välineitä, jotka kuuluvat viranomaisen toimivaltaan.<sup>129</sup>

Toinen esimerkki suotuisan suojelutason tavoitteen paremmasta huomioon ottamisesta liittyy niihin perusteisiin, joilla arvioidaan tarvetta säätää jokin laji uhanalaiseksi tai erityisesti suojeltavaksi. Kuten edellä on todettu, tämä tarve on LSL:n järjestelmässä kytketty Suomen lajien kansalliseen uhanalaisuuden arviointiin, jossa hyödynnetään IUCN:n kehittämiä lajin häviämiskriteereitä ja uhanalaisuusluokittelua. Häviämiskriteerit arvioinnissa käytettävät kriteerit on lisäksi mainittu nimenomaisesti lajin uhanalaiseksi säätämistä koskevassa LSL 75 §:n säännöksessä, jonka mukaan lajin ”[h]äviämiskriteeri arvioidaan perustuen parhaaseen saatavilla olevaan tietoon eliölajin populaation tai levinneisyys- ja esiintymisalueen koosta, muutoksista, pirstoutumisesta ja jatkuvasta taantumuksesta tai häviämiskriteerit määrällisen analyysin perusteella”. Koska nämä häviämiskriteerit arvioinnissa käytettävät mittarit ovat ainakin osittain yhtenevät luontodirektiivin sisältämien suotuisan suojelutason osatekijöiden kanssa, niiden avulla on mahdollista päätellä sitä, voidaanko jonkin lajin suojelutasoa pitää suotuisana. Lakiin otettujen lajin uhanalaisuuden ja häviämiskriteerit arviointiperusteiden voidaan siten katsoa toteuttavan sitä edellä kuvattua tavoitetta, että tulisi olla jokin täsmällisiin kriteereihin nojaava säännös, jolla kunkin lajin tarvitsemää suojelun astetta voidaan arvioida.

---

<sup>128</sup> Säännös toteuttaa osaltaan lintudirektiivin 12 artiklan asetettua veloitetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulee joka kolmas vuosi antaa komissiolle kertomus direktiivin toteutumisesta kansallisessa lainsäädännössä. Vastaavanlainen kertomus luontodirektiivin säännösten soveltamisesta on puolestaan direktiivin 17 artiklan 1 kohdan mukaan annettava joka kuudes vuosi. Luontodirektiivin järjestelmässä seuranta- ja raportointivelvoite kohdistuu erityisesti direktiivin liitteessä II lueteltuihin lajeihin (jotka kuuluvat Natura 2000 -suojelun piiriin), mutta näitä veloituksia toteuttavassa kansallisessa arvioinnissa arvioidaan myös direktiivin liitteiden IV ja V lajien suojelutason kehitystä. Ks. HE 76/2022 vp, s. 22 ja 151.

<sup>129</sup> HE 76/2022 vp, s. 151.

### 3.3.2 Suotuisan suojelutason turvaaminen LSL:n mukaisissa poikkeustilanteissa

Suotuisan suojelutason tavoitteen toteutumisella on edellä todetusti suuri merkitys juuri poikkeuslupia myönnettäessä. Poikkeusluvathan ovat jo lähtökohtaisestikin lajien suojeluun tähtäävän päämäärän vastaisia ottaen huomioon sen, että niillä annetaan lupa sellaiseen toimintaan, joka laissa muutoin olisi kiellettyä. Tällöin on erittäin tärkeää varmistaa se, että lajien suojelutaso ei poikkeamisesta huolimatta merkittävästi heikenny. Tärkeänä uudistuksena uuden lain osalta voidaan mainita ensinnäkin LSL 83.1 §:n säännöksen suotuisaa suojelutasa koskeva poikkeusedellytys. Poikkeuslupa voidaan säännöksen mukaan myöntää, ”– jos siitä ei ole haittaa eliölajin suotuisan suojelutason säilyttämiselle tai sen saavuttamiselle”. Tällaisella sanamuodolla on pitkälti poistettu aiemman lain sanamuodon muodostama ristiriita, joka ilmeni etenkin erityisesti suojeltavien lajien suojelusta poikettaessa.<sup>130</sup> Hyvänä uudistuksena voidaan pitää myös sitä, että vaatimus suotuisan suojelutason säilymisestä tai saavuttamisesta poikkeuslupan myöntämisen perusteena koskee uudessa laissa myös lintulajeja.

Suotuisan suojelutason tavoitetta voidaan tarkastella myös ympäristöoikeuden vakiintuneisiin periaatteisiin kuuluvan varovaisuusperiaatteen näkökulmasta.<sup>131</sup> Periaate on sisällytetty uuden luonnonsuojelulain 7 §:n säännökseen, jonka mukaan ”– lain tai sen nojalla annetun asetuksen mukaisessa päätöksenteossa kiinnitetään huomiota luonnon monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhkaan, vaikka siitä ei olisi olemassa varmistettua tieteellistä tietoa”. Periaatteen tarkoituksena on LSL:n esitöiden mukaan ohjata lain muiden säännösten tulkintaa erityisesti sellaisissa päätöksentekotilanteissa, joissa voidaan jonkinlaisella todennäköisyydellä arvioida luonnon monimuotoisuudelle aiheutuvan merkittäviä haitallisia vaikutuksia, vaikka näistä vaikutuksista ei olisi aukotonta tieteellistä näyttöä.

<sup>130</sup> Ks. alajakso 2.2.3. Ks. myös Kallio 2001, s. 171, joka on hyvin todennut, että esimerkiksi rauhoitussäännösten kohdalla kyse voi olla suojelutason suotuisuuden ylläpitämisestä tai säilyttämisestä, mutta uhanalaisten ja erityisesti suojeltavien lajien osalta tavoitteena tulee pitää suotuisuuden saavuttamista juuri siitä syystä, että tällaisiksi luokiteltujen lajien suojelutasa ei voida pitää suotuisana.

<sup>131</sup> Kansainvälisessä oikeudessa periaatteen säädännäinen perusta on biologista monimuotoisuutta koskevassa yleissopimuksessa (SopS 78/1994), jonka johdannossa on todettu, että ”– biologisen monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviön uhatessa varmistettujen tieteellisten todisteiden puuttumista ei tulisi käyttää syynä uhan torjumiseen tai sen vaikutusten vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden lykkäämiseen”. Euroopan unionin oikeudessa tämä periaate puolestaan tunnetaan nimellä ennalta varautumisen periaate, jolle SEUT 191 artiklan 2 kohdan mukaan unionin ympäristöpolitiikka perustuu. Periaatteen vakiintumista osaksi kansallista oikeutta on oikeuskirjallisuudessa tarkastellut esimerkiksi Kokko 2023, s. 7–12.

Esimerkiksi eliölajien suojelusta poikkeamista koskeva lupaharkinta on tällainen päätöksentekotilanne.<sup>132</sup>

Varovaisuusperiaatteen noudattaminen osoittaakin hyvin poikkeuslupaharkintaan liittyvät haasteet. Lupaviranomaisena toimivan ELY-keskuksen on kussakin yksittäistapauksessa arvioitava sitä, tuleeko lajin suojelutaso jatkossakin säilymään suotuisana poikkeamisesta huolimatta, kun huomioon otetaan myös mahdolliset myöhemmät poikkeuslupahakemukset. Edellä kuvatuista suotuisan suojelutason määritelmään liittyvistä juridisista ja luonnontieteellisistä määrittämisvaikeuksista johtuen yksittäisen poikkeuslupahakemuksen vaikutus lajin suojelutason voi olla äärimmäisen vaikeasti arvioitavissa.<sup>133</sup> Tosiasiassa etenkin lajin suojelutason tulevaa kehitystä koskeva tieto on katsottava aina enemmän tai vähemmän epävarmaksi ja suojelutaso voi muuttua nopeastikin esimerkiksi suuren ympäristövahingon tai luonnonkatastrofin sattuessa.<sup>134</sup>

Lajien suojelutason kehitys voi toisaalta olla positiivistakin ja tämä on otettu uudessa luonnonsuojelulaissa huomioon. Erityisesti suojeltavien eliölajien esiintymispaikkojen suojelua koskevan LSL 77 §:n neljännessä momentissa on nimittäin säädetty, että ELY-keskus voi lakkauttaa lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan suojelun, jos paikka on lajin suotuisan suojelutason saavuttamisen tai säilyttämisen kannalta menettänyt merkityksensä. Suojelun lakkauttaminen on aiempaa lakia vastaavasti haluttu mahdollistaa tilanteessa, jossa laji on lopullisesti hävinnyt esiintymispaikaltaan. Tämän lisäksi säännöksellä on kuitenkin huomioidu nekin tilanteet, joissa lajin yleinen suojelutilanne on parantunut siinä määrin, ettei yksittäisen esiintymispaikan suojelu ole enää tarpeen. Lakkauttamista koskevan arvioinnin perustana tulee kuitenkin käyttää ajankohtaista tieteellistä tietoa lajin suojelutilanteesta ja siinä tulee huomioida lain 7 §:n sisältämä varovaisuusperiaate. Oman haasteensa paikkojen lakkauttamista koskeviin päätöksentekotilanteisiin tuo kuitenkin sen turvaaminen, että lajin saavutettu suojelutaso saadaan ylläpidettyä eikä se lähde uudelleen heikkenemään.<sup>135</sup>

<sup>132</sup> HE 76/2022 vp, s. 140–141. Hallituksen esityksessä korostetaan kuitenkin, ettei periaatteella ole ollut tarkoitus kiristää lain säännöksiä eikä suoranaisesti muuttaa poikkeuslupien edellytyksiä.

<sup>133</sup> Kuusiniemi 2001, s. 250. Ks. myös Suvantola 2003, s. 680.

<sup>134</sup> Esimerkkinä voidaan mainita viime aikoina uutisotsikoihin nousseet jokihelmisimpukoille eli raakuille aiheutuneet tuhot metsänhakuuhankkeiden yhteydessä.

<sup>135</sup> HE 76/2022 vp, s. 215.

Erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen lakkauttamista koskevan päätöksenteon ja poikkeuslupaharkinnan yhtymäkohtana voidaankin nähdä juuri epävarmuus yksittäisen päätöksen vaikutuksesta lajin suojelutason kehitykseen. Yhtäältä on hyvä asia, että uusi luonnonsuojelulaki suhtautuu joustavammin myös lajien suojelutasossa mahdollisesti tapahtuviin positiivisiin muutoksiin. Lajien suojelutason ollessa parempi myös poikkeuslupan saaminen ELY-keskuksen päätöksellä suojellun esiintymispaikan hävittämiselle tai heikentämiselle lienee todennäköisempää. Samalla tulisi toisaalta pystyä varmistamaan, ettei yksittäisillä lakkauttamis- tai poikkeuslupapäätöksillä romuteta lajien suojelun tavoitetta<sup>136</sup>. Keskeiseen asemaan nousee siten juuri ajankohtaisen ja varmistetun tieteellisen tiedon hyödyntäminen ja lajille haitallisen päätöksen tekemisestä pidättyminen silloin, kun tällaista tietoa ei ole. Varmaa tietoa voikin lähinnä olla vain lajin nykyisestä suojelutasosta, koska edellä todetusti suojelutason tulevaa kehitystä koskeva tieto on väistämättä ainakin jossain määrin epävarmaa.<sup>137</sup>

Merkityksellinen kysymys lajien suotuisan suojelutason turvaamisessa on myös se, mikä on se maantieteellinen mittakaava, jolla yksittäisen poikkeuksen vaikutusta lajin suojelutasoon tulisi tarkastella. Luontodirektiivin poikkeuslupaperusteiden osalta tätä on tarkasteltu esimerkiksi unionin tuomioistuimen asiassa C-674/17 (*Tapiola-tapaus*<sup>138</sup>) antamassa ennakkoratkaisussa. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus oli kysynyt ennakkoratkaisukysymyksenä muun muassa sitä, miten direktiivin 16 artiklan 1 kohdan edellytystä lajien kantojen suotuisan suojelutason säilymisestä tuli arvioida myönnettäessä aluekohtaisia poikkeuslupia suden kannanhoidolliseen metsästykseseen. Tarkentavana kysymyksenä oli se, tuleeko lajin kantojen suojelutason arviointi suorittaa tällöin aluekohtaisesti, koko jäsenvaltion alueella vai tätäkin laajemmalla luonnonmaantieteellisellä alueella. Lisäksi kysyttiin sitä, voivatko edellytykset poikkeuslupan myöntämiselle täytyä siitä huolimatta, että lajin kantojen suojelutaso ei asianmukaiseen arviointiin perustuen pysyisi direktiivin tarkoittamalla tavalla suotuisana.

Unionin tuomioistuin totesi ennakkoratkaisussaan ensinnäkin, että suden suojelutaso jäsenvaltion alueella ja tätä laajemmilla alueilla riippuu lajin kantojen suojelutasosta sen

<sup>136</sup> Näin myös Kuusiniemi 2001, s. 180.

<sup>137</sup> Myös LSL:n esitöissä on korostettu sitä, että poikkeamiselle asetettujen edellytysten tulee olla tiukkoja, mutta niiden täyttymisen tulee silti olla mahdollista. Lisäksi poikkeamisen vaikutuksen arvioinnin on todettu tapahtuvan nimenomaan lajin nykyisen (eikä tulevan) suojelutason näkökulmasta. Ks. HE 76/2022 vp, s. 220.

<sup>138</sup> Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry v. R. Mustonen ym.*, EU:C:2019:851.

paikallisilla reviirialueilla. Tästä johtuen poikkeuksen vaikutuksen selvittäminen tällä paikallisella tasolla on tarpeen, jotta voidaan arvioida poikkeuksen vaikutuksia lajin kantojen suojelutasoon laajemmin. Poikkeuslupaharkinnassa tulee siten ratkaisun mukaan kiinnittää huomiota siihen, miten poikkeus tulisi vaikuttamaan lajin suojelutasoon sekä paikallisella tasolla että jäsenvaltion alueella tai tapauskohtaisesti (esimerkiksi lajin luontaisen levinneisyysalueen tätä edellyttäessä) vieläkin laajemmalla luonnonmaantieteellisellä alueella. Lisäksi tuomioistuin katsoi SEUT 191 artiklan 2 kohdan sisältämään ennalta varautumisen periaatteeseen vedoten, että poikkeuslupaa ei saa myöntää, jos parhaisiin käytettävissä oleviin tieteellisiin tietoihin perustuen ei ole varmuutta siitä, tulisiko poikkeus haittamaan lajin kantojen suotuisan suojelutason säilyttämistä tai saavuttamista.<sup>139</sup>

Myös komission luontodirektiiviä koskevassa tulkintaohjeessa on pidetty tärkeänä, että lajin suojelutaso tunnetaan ja poikkeuksen vaikutuksia arvioidaan kaikilla edellä mainituilla tasoilla. Tämä johtuu siitä, että lajin kantojen suojelutaso paikallisella tai rajatulla maantieteellisellä alueella voi poiketa paljonkin lajin yleisestä suojelutasosta laajemmalla luonnonmaantieteellisellä alueella tai lajin koko levinneisyysalueella. Ohjeasiakirjassa on korostettu sitä, että poikkeuksen lopputuloksen tulee olla positiivinen tai neutraali lajin asianomaisten kantojen osalta.<sup>140</sup>

Tämän lähestymistavan soveltamista voidaan pitää perusteltuna myös niiden luonnonsuojelulailla suojeltavien lajien osalta, jotka eivät kuulu luontodirektiivin lajeihin. Yksittäisen poikkeuksen vaikutus lajin suojelutasoon paikallisella tai alueellisella tasolla on aina kuitenkin merkittävämpi kuin sen vaikutus lajin valtakunnalliseen suojelutasoon, paitsi jos kyseessä on vain hyvin rajatulla alueella esiintyvä laji. Suotuisan suojelutason arviointi pelkääntään valtakunnallisella tasolla poikkeusten yhteydessä voisi siten johtaa poikkeuslupien myöntämiseen liian löysin perustein, koska yksittäisen poikkeuksen merkitys tässä laajemmassa mittakaavassa on usein todella pieni. Tällöin poikkeuslupa voitaisiin käytännössä myöntää aina, kunnes lajin suojelutaso muuttuu isossakin kuvassa epäsuotuisaksi.<sup>141</sup>

<sup>139</sup> Asia C-674/17, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry v. R. Mustonen ym.*, EU:C:2019:851, kohdat 59, 61 ja 66.

<sup>140</sup> Euroopan komissio 2021, s. 71–72.

<sup>141</sup> Similä – Suvantola 2024, s. 187. Ks. myös Suvantola 2003, s. 679.

Kuten edellä on todettu, ELY-keskus voi LSL 83.6 §:n nojalla liittää poikkeuslupaa koskevaan päätökseen ehtoja, joilla lajille aiheutuvia haittoja voidaan välttää tai rajoittaa. Luvanhakija voidaan ilman omaa myötävaikutustaankin velvoittaa muihin kuin ekologista kompensatiota toteuttaviin toimenpiteisiin. Ehtojen asettamisen avulla voidaan parhaimmassa tapauksessa varmistaa se, että lajin suojelutaso ei poikkeamisen johdosta heikkene paikallisellakaan tasolla, jolloin ne käytännössä mahdollistavat suojelusäännöksistä poikkeamisen.<sup>142</sup> Tietyissä tilanteissa lupaehdot saattavat kuitenkin olla niin tiukat, että ne enemmänkin vain osoittavat rajat sellaiselle toiminnalle, joka ilman lupaakin olisi sallittua. Tällöin koko poikkeuslupa voi itse asiassa osoittautua tarpeettomaksi tai luvanhakija voi kokea, että lupa on evätty, jos hanketta tai toimenpidettä ei liian tiukkojen lupaehtojen puitteissa ole mahdollista toteuttaa.<sup>143</sup> Lupaehtojen asettamisen haasteellisuus piilee juuri siinä, että niiden tulee samanaikaisesti toteuttaa kahta eri tavoitetta. Yhtäältä lajin suojelutasolle aiheutuva heikennys tulee ehtojen avulla minimoida, mutta toisaalta tulee samalla huomioida poikkeusluvan tarkoitus eli mahdollistaa sellainen hanke tai toimenpide, jossa tietyn lajin suojelusta pitää poiketa.<sup>144</sup>

Aiemmasta luonnonsuojelulaista poiketen LSL 83.5 §:n säännöksessä on asetettu poikkeuslupapäätökselle enintään kymmenen vuoden voimassaoloaika, jonka jälkeen lupaa tulee hakea uudelleen. Lupien määräaikaisuuden syy liittyy poikkeamisen edellytysten arvioinnissa tapauskohtaisesti huomioitaviin, lajin suojelulle asetettuihin tavoitteisiin ja vallitseviin olosuhteisiin. Näissä paikallisissa olosuhteissa ja lajin suojelun tilanteessa tapahtuvat muutokset perustelevat sitä, että lupien voimassaolon tarvetta tulee pystyä määräajoin tarkastelemaan uudelleen. Useimmissa poikkeustapauksissa kyse on yksittäisen toimenpiteen suorittamisesta, esimerkiksi lajin yksilön tappamisesta tai kasvillisuuden raivaamisesta ja tällöin määräaikaisuussäännöksellä voidaan hyvin asettaa takaraja toimenpiteen suorittamiselle.<sup>145</sup> Pitkäkestoisissa hankkeissa lienee kuitenkin olemassa riski siitä, ettei poikkeuslupaa voida myöntää uudelleen, mitä voidaan poikkeusluvalla sallitun toiminnan jatkamisen kannalta

---

<sup>142</sup> Oikeuskirjallisuudessa Kuusiniemi onkin osuvasti todennut, ettei ympäristöä muuttavan toiminnan lupamennettelyissä ole useinkaan kyse siitä, myönnetäänkö lupa vai ei vaan siitä, millaisin rajoituksin ja ympäristön suojaamista koskevin määräyksin jokin toiminta voidaan sallia. Ks. Kuusiniemi 2001, s. 175. Yleisesti hallinto-oikeuden osalta voidaan nostaa esiin myös Mäenpää, joka on todennut, että lupaehtoilta voidaan kompensoida puuttuvia tai vaillinaisia luvan myöntämisedellytyksiä. Ks. Mäenpää 1992, s. 225.

<sup>143</sup> Suvantola 2003, s. 692–693. Ks. myös Mäenpää 1992, s. 230.

<sup>144</sup> Lupaehtojen tulisi siten tarkoitussidonnaisuusperiaatteen mukaisesti toteuttaa samaa tavoitetta kuin itse lupapäätös ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti olla oikeassa suhteessa lupapäätökseen ja sen tarkoitukseen. Ks. periaatteista esim. Mäenpää 1992, s. 231–240.

<sup>145</sup> HE 76/2022 vp, s. 222; Similä – Suvantola 2024, s. 194.

pitää ongelmallisena. Määräaikaissäännöksen voidaan kuitenkin juuri näissä pitkään kestävässä hankkeissa katsoa toteuttavan hyvin LSL 7 §:n sisältämää varovaisuusperiaatetta, koska lajien suojelutason tulevaan kehitykseen liittyy aina jonkinasteista epävarmuutta ja siksi poikkeamistilanteissa voi olla syytäkin varmistaa, ettei tietyn lajin suojelutasoa merkittävästi heikentävä kehitys etene liian pitkälle.

## 4 LUONNONARVOJEN HUOMIOON OTTAMINEN TUULIVOIMALOIDEN KAAVOITUKSESSA

### 4.1 Luonnonarvoihin kohdistuvien vaikutusten huomioon ottaminen tuulivoimaosayleiskaavoissa

Kuten alussa on tuotu ilmi, alueidenkäyttölain 9 §:n sekä maankäyttö- ja rakennusasetuksen 1 §:n säännökset edellyttävät, että kaavan on perustuttava suunnitteluun, jossa arvioidaan sen merkittävät vaikutukset. Vaikutusten arvioinnin pohjana tulee käyttää tutkimuksia ja selvityksiä, jotka antavat riittävät tiedot kaavan toteuttamisesta aiheutuvista merkittävistä välittömistä ja välillisistä vaikutuksista. Kaavan tehtävä ja tarkoitus ohjaavat vaikutusten selvittämistä, joten selvityksiltä ja tutkimuksilta vaadittava laajuus on pitkälti riippuvainen kaavoitustilanteesta ja käytettävästä kaavamuodosta. Selvitettävien ympäristövaikutusten piiri on kuitenkin pääsääntöisesti laaja, koska luonnon toimintakykyyn ja monimuotoisuuteen kohdistuvien vaikutusten lisäksi tutkimusten ja selvitysten tulee ulottua myös esimerkiksi vesistöjä, maaperää, ilmaa ja ilmastoa sekä ympäristön terveellisyttä ja viihtyisyyttä koskeviin vaikutuksiin ja myös yhteiskuntataloudellisiin, sosiaalisiin ja kulttuurillisiin vaikutuksiin. Riittävän laaja-alaisella ja perusteellisella vaikutusten arvioinnilla voidaan varmistua siitä, että niillä tahoilla, joiden olosuhteisiin kaavaratkaisu saattaa vaikuttaa, on mahdollisuus arvioida eri vaihtoehtojen vaikutuksia.<sup>146</sup>

Luontovaikutusten arviointi muodostaa siten vain yhden osan hankkeen suunnittelussa ja kaavan laatimisessa ja se tulee toteuttaa yhdessä muun suunnittelun ja muiden vaikutusten arvioinnin kanssa. Luontovaikutusten arviointi kytkeytyy kaavan suunnitteluprosessin kaikkiin vaiheisiin kaavoitusmenettelyn aloituksesta kaavan hyväksymiseen asti.<sup>147</sup> Aloitusvaiheessa määritetään saatavilla olevia taustatietoja hyödyntäen kaavan tarve ja alustavat tavoitteet. Tässä vaiheessa laaditaan myös alueidenkäyttölain 63 §:n mukainen osallistumis- ja arviointisuunnitelma, joka sisältää tiedot kaavoituksen alustavasta aikataulusta ja osallisten osallistumismahdollisuuksista sekä kuvauksen kaavatyön yhteydessä laadittavista selvityksistä ja vaikutusten arvioinnin toteuttamisesta. Luontoselvitysten osalta taustatietoina

---

<sup>146</sup> HE 101/1998 vp, s. 63; Ekroos – Majamaa 2018, s. 44–45.

<sup>147</sup> Söderman 2003, s. 8; Mäkelä – Salo 2023, s. 214–216.

käytetään esimerkiksi aiempiin luontoselvityksiin tai mahdolliseen esiselvitykseen perustuvia tietoja hankealueen luonnonarvoista.<sup>148</sup>

Luontovaikutusten arvioinnin tarvetta harkitaan kaavan valmisteluvaiheessa. Tässä vaiheessa on etenkin mietittävä sitä, miten oleellisia luontovaikutukset voivat kyseisessä kaavaprosessissa olla ja mitoitettava luontoselvitysten sekä luontovaikutusten arvioinnin tarpeen mukaan. Kaavan tehtävän ja tarkoituksen lisäksi luontoselvitysten suunnittelussa tulee edellä todetusti ottaa huomioon aiemmin tehtyjen luontoselvitysten ja mahdollisten esiselvitysten avulla saatu taustatieto. Kaikkien jo tiedossa olevien luontoselvitystarpeiden esiintuominen kaavan laatimisen alkuvaiheessa on tärkeää. Samalla täytyy kuitenkin varautua siihen, että varsinaisessa selvitysvaiheessa ilmenee sellaisia asioita, joista kaavoitukseen osallistuvilla tahoilla ei ole alussa ollut tietoa. Vaikutusarvioinnin kannalta tärkeiden luonnonarvojen selvittäminen tapahtuu luontoselvitysvaiheessa suoritettavien kirjoituspöytä- ja kenttätöiden avulla.<sup>149</sup>

Vaikutusten arviointivaiheessa puolestaan arvioidaan kaavan välittömiä ja välillisiä luontovaikutuksia soveltuvin menetelmin. Tärkeää on selvitys- ja arviointitarpeiden kohdentaminen niihin kohteisiin, jotka vaativat eniten selvittämistä ja suunnittelua. Toisaalta liian suppeasti tehty tarkasteltavien luonnonarvojen valinta ja vaikutusten arviointi vain niiden osalta voi johtaa siihen, että selvityksessä tulevat sivuutetuiksi juuri ne lajit tai luontotyypit, joille hankkeesta aiheutuu merkittävimpiä vaikutuksia.<sup>150</sup> Käytettävien menetelmien tulee olla kullekin tarkasteltavalle lajiryhmälle sopivia ja niiden valinnassa tulee kiinnittää huomiota tarvittavien tietojen laajuuteen eli esimerkiksi siihen, kuinka pitkältä ajalta tietoja tarvitaan. Lajien erilaisesta elinkierrosta johtuen luontoselvitysten ajoituksen suunnittelu tulee tehdä jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, koska ajoituksen epäonnistuminen voi pahimmillaan viivästyttää koko prosessia jopa vuodella.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> Mäkelä – Salo 2023, s. 214–215.

<sup>149</sup> Söderman 2003, s. 24 ja 28.

<sup>150</sup> Ibid., s. 24, 28 ja 65. Oppaassa on mainittu kärjistettynä esimerkkinä liian suppean vaikutusten arvioinnin osalta se, että valittaisiin tarkastelukohteeksi kasvit ja sen jälkeen tutkittaisiin hankkeen meluvaikutuksia niihin, jonka jälkeen todettaisiin, ettei hankkeesta aiheudu kielteisiä luontovaikutuksia.

<sup>151</sup> Ibid., s. 85 ja 109. Selvitysten ajoituksen epäonnistumisesta on mainittu esimerkkinä se, että jos tarkastellaan hankkeen vaikutuksia muuttolintuihin ja luontovaikutusten arviointi aloitetaan kesällä, lintujen kevätmuutto on jo ohi eikä vaikutuksia välttämättä pystytä kunnolla arvioimaan pelkästään syysmuuton perusteella.

Luontovaikutusten arviointi ei ole pelkkä listaus hankealueen arvokkaista luontokohteista, kuten luontotyypeistä tai lajien esiintymispaikoista, vaan hankkeesta luonnonarvoille aiheutuvat vaikutukset tulee selvittää ja raportoida mahdollisimman tarkasti ja monipuolisesti. Tämä edellyttää ensinnäkin luontovaikutusten erottamista niistä aiheuttavista lähteistä, kuten häiriöistä tai ympäristömuutoksista.<sup>152</sup> Vaikutusten arviointi saattaa edellyttää myös yhteisvaikutusten eli niin sanottujen kumulatiivisten vaikutusten selvittämistä ja arvioimista. Tällöin huomioon otetaan myös muut nykyiset ja suunnitellut hankkeet, joista aiheutuu vaikutuksia samoille luonnonarvoille kuin toteutettavasta hankkeesta. Yhteisvaikutusten tunnistamisesta ja arvioinnista on vastuussa se taho, jonka toiminta lisää alueen luonnonarvoille aiheutuvia vaikutuksia, mikä voi ilmetä kokonaan uusien vaikutusten aiheutumisena tai aieman kuormituksen lisäämisenä. Esimerkiksi kunnan tuulivoimayleiskaavan vaikutuksia arvioitaessa tulee ottaa huomioon aiemmin rakennetut ja muiden kaavojen osoittamat tuulivoima-alueet, joiden vaikutusalueet sijaitsevat suunnitellun tuulivoima-alueen läheisyydessä.<sup>153</sup>

Laajan ja monivaiheisen osallistumisen merkitys on kaavoitusprosessissa keskeinen. Tämä tarkoittaa sitä, että asiantuntijatahojen lisäksi myös muille osallisille tulee taata mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun ja vaikutusten merkittävyyden arviointiin. Kaikkien osallisten tulee myös pystyä arvioimaan kaavoituksen vaikutuksia, mikä asettaa vaatimuksia luontoselvitysten ja vaikutusarviointien esitystavalle. Kaavoitettavan hankkeen vaihtoehdot ja lopullisesta kaavaratkaisusta luonnonarvoille aiheutuvat muutokset tulee esittää riittävän havainnollisesti ja konkreettisesti, jotta käy ilmi se, miten ratkaisu toteutuessaan tulee vaikuttamaan luonnon monimuotoisuuteen.<sup>154</sup> Tämä vaatimus kohdistuu ennen kaikkea kaavaselostukseen, josta yleiskaavojen osalta on säädetty alueidenkäyttölain 40 a §:ssä. Säännöksen mukaan selostuksessa tulee esittää ”– – kaavan tavoitteiden, eri vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten sekä ratkaisujen perusteiden arvioimiseksi tarpeelliset tiedot”.

Kaavaselostuksesta tulee käydä ilmi muun muassa selvitys kaava-alueen luonnonarvoista ja luonnonpiirteistä sekä niihin kohdistuvista muutoksista, yhteenveto suoritetuista luontoselvityksistä ja niiden perusteella arvioiduista vaikutuksista sekä selvitys siitä, miten

<sup>152</sup> Söderman 2003, s. 65 ja 68–69. Esimerkiksi hankkeen aiheuttama melu on hankkeesta aiheutuva häiriötekijä tai ympäristömuutos ja melun mahdollisena seurauksena tapahtuvaa tietyn lajin häiriintymistä tai häviämistä alueelta tulee pitää varsinaisena luontovaikutuksena.

<sup>153</sup> Ibid., s. 76; Mäkelä – Salo 2023, s. 186.

<sup>154</sup> Söderman 2003, s. 24.

kaavaratkaisussa on otettu huomioon luontovaikutusten arvioinnin tulokset ja vaikutuksista esitetyt mielipiteet. Erillisten vaikutusselvitysten raporttien liittäminen kaavaselostukseen on myös mahdollista. Selostuksessa esitettävät selvitysten ja vaikutusarviointien kuvaukset tulisi kuitenkin esittää niin perusteellisesti, että pelkästään niiden pohjalta selvitysten ja vaikutusarviointien sisältö, laatu ja riittävyys on arvioitavissa.<sup>155</sup>

Kaavaselostus ei ole osa yleiskaavaa eikä sillä ole suoranaisia oikeudellisia vaikutuksia. Tästä johtuen selostus itsessään ei voi olla muutoksenhaun kohteena. Edellä kuvatusti selostuksessa tulee esittää tarpeelliset tiedot, jotta kaavan tavoitteita, eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia sekä kaavaratkaisun perusteita on mahdollista arvioida. Näin ollen se on keskeinen dokumentti arvioitaessa sitä, onko kaavan merkittäviä vaikutuksia arvioitu riittävästi eli täyttääkö kaava alueidenkäyttölain 9 §:n asettamat vaatimukset. Yleiskaavaan kohdistuva muutoksenhaku voi siten menestyä tämän säännöksen perusteella, jos esimerkiksi vaikutusten arviointia tai tutkimuksia koskevat tiedot ovat puutteellisia.<sup>156</sup> Tästä esimerkkinä voidaan mainita korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2019:160.

Tapauksessa oli kyse kaupunginvaltuuston hyväksymästä tuulivoimaosayleiskaavasta, jolla oli mahdollistettu yhteensä yhdeksän tuulivoimalan rakentaminen kaavassa osoitetuille alueille. Kaava-alueen oli kaavoituksen yhteydessä laadittujen selvitysten perusteella osoitettu kuuluvan kokonaisuudessaan suden reviirin ydinalueeseen tai susien keskimääräistä enemmän käyttämään alueeseen. Osalla kaava-alueesta ja suunniteltujen tuulivoimaloiden alueista sijaitsi myös susien tunnettuja pesäpaikkojen aluerajauksia. Yleiskaava-aineistoon sisältyvien luontoselvitysten ja suurpetoasiantuntijoiden arvioiden pohjalta tapauksessa pidettiin todennäköisenä, että susilauman reviirin sijainnissa tai sen käytön painottumisessa tapahtuisi tuulivoiman rakennusvaiheen aikana muutoksia. Rakennusvaiheen jälkeiset vaikutukset olivat puolestaan vaikeammin ennustettavissa, koska niiden todettiin olevan riippuvaisia muun muassa ravinnon saatavuuteen, suojapaikkojen määrään ja laatuun sekä ihmistoiminnan määrään liittyvistä tekijöistä. Koska sudelle tuulivoimarakentamisesta aiheutuvista vaikutuksista ei ollut saatavilla tutkimustietoa, ei voitu varmuudella arvioida sitä, kuinka paljon tuulivoimahanke haittaisi suden esiintymistä tai lisääntymistä alueella. Yhtäältä suden käyttäytymisessä todettiin olevan merkkejä joustavuudesta ja hyvästä

---

<sup>155</sup> Söderman 2003, s. 24; Mäkelä – Salo 2023, s. 220–221.

<sup>156</sup> HE 101/1998 vp, s. 75; Ekroos – Majamaa 2018, s. 211–212.

sopeutumiskyvystä, mutta toisaalta sen arvioitiin suurpedoille tyypilliseen tapaan olevan herkkä häiriöille ja elinympäristöjen pirstoutumiselle.

Hallinto-oikeus oli tapauksessa hylännyt kaavasta tehdyn valituksen ja katsonut, että tuulivoimaosayleiskaava perustui MRL 9 ja MRA 1 §:ien mukaisesti riittäviin selvityksiin ja vaikutusten arviointeihin ja että se täytti myös MRL 39.2 §:ssa ja 77 b §:ssä asetetut sisältövaatimukset. Sen näkemyksen mukaan hankkeesta susille aiheutuvia haitallisia vaikutuksia pystyttiin riittävästi vähentämään kaavaan otetulla määräyksellä, jonka mukaan tuulivoimaloiden rakentaminen oli ajoitettava susien lisääntymiskauden ulkopuolelle. Lisäksi otettiin huomioon se, että tuulivoimapuistoalue oli prosessin edetessä merkittävästi pienentynyt alun perin suunnitellusta, mikä vähensi hankkeen elinympäristöjä pirstovaa vaikutusta. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin kumosi hallinto-oikeuden ja kaupunginvaltuuston päätökset, koska osayleiskaavassa ei sen näkemyksen mukaan ollut MRL 9 §:n edellyttämällä tavalla esitetty riittäviä selvityksiä ja vaikutusten arviointeja.

Maankäyttö- ja rakennuslain säännösten lisäksi ratkaisussa kiinnitettiin huomiota myös VLSSL 49.1 §:n mukaiseen hävittämis- ja heikentämiskieltoon. Korkein hallinto-oikeus on ensinnäkin todennut kiellon voivan kohdistua vain verrattain suppeisiin alueisiin eikä tietyn lajin koko elinympäristön suojeleminen säännöksen nojalla ole mahdollista. Toisaalta ratkaisussa on korostettu lajikohtaisten erityispiirteiden huomioon ottamista lisääntymis- ja levähdyspaikkojen laajuutta arvioitaessa ja tuotu ilmi se, että tuulivoimaloista aiheutuvat häiriöt voivat ulottua tuulivoimaloiden varsinaisia rakennuspaikkoja laajemmalle alueelle. Selvitysten ja vaikutusten arvioinnin puutteellisuutta tuki korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan se, että kaava-aineistossa ei ollut esitetty sitä, millä tavoin susille aiheutuvat vaikutukset oli huomioitu määrittäessä tuulivoimaloiden sijoituspaikkoja tai tielinjausten ja sähkölinjojen toteutusta. Kaavassa ei myöskään ollut annettu määräyksiä, jolla olisi rajoitettu muiden rakenteiden kuin tuulivoimaloiden rakentamista susien lisääntymiskauden ulkopuolella.

Ratkaisun pohjalta voidaan ensinnäkin kiinnittää huomiota jonkin lajin lisääntymis- ja levähdyspaikkojen (tai esiintymispaikkojen) hävittämis- ja heikentämiskiellon sisältöön ja suojeltavan alueen laajuuteen tuulivoimahankkeissa. Toisena mielenkiintoisena kysymyksenä voidaan mainita se, miten tuulivoimaosayleiskaavan vaikutusten arvioinnin riittävyttä pohdittaessa tulisi suhtautua puutteelliseen tai epävarmaan tietoon niistä vaikutuksista, joita

hankkeesta lajille aiheutuu. Kolmantena näkökohtana nousee esiin kysymys siitä, mikä merkitys lajille aiheutuvien haittojen lieventämiseen velvoittavilla kaavamääräyksillä voi olla luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien kannalta. Näitä kysymyksiä tarkastellaan tämän luvun viimeisessä osiossa erityisesti uuden luonnonsuojelulain sääntelyn näkökulmasta. Ensin kuitenkin kiinnitetään huomiota ympäristövaikutusten arviointimenettelyn rooliin tuulivoimaloiden kaavoituksessa.

#### **4.2 YVA-menettelyn rooli tuulivoimaloiden kaavoituksessa**

Tuulivoimaloiden maankäyttölinen suunnittelu edellyttää tietyissä tilanteissa ympäristövaikutusten arviointimenettelyn suorittamista, jolloin hankkeeseen sovelletaan myös ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevaa lakia ja asetusta. Lain 3.1 §:n säännöksestä ja liitteestä 1 ilmenee, että lakia sovelletaan tuulivoimahankkeisiin yksittäisten laitosten lukumäärän ollessa vähintään 10 kappaletta tai tuulivoimapuiston kokonaistehon ollessa vähintään 45 megawattia. Lisäksi arviointimenettelyä voidaan soveltaa tätä pienemmässäkin tuulivoimahankkeessa YVAL 3.2 §:n mukaisessa tilanteessa eli silloin, kun hankkeesta on sen laatu, laajuus ja mahdolliset muiden hankkeiden yhteisvaikutukset huomioiden todennäköisesti katsottava aiheutuvan merkittäviä ympäristövaikutuksia. Tällöin hankkeen katsotaan siis ympäristövaikutustensa suhteen rinnastuvan edellä kuvattuihin suurempiin tuulivoimahankkeisiin. Päätöksen arviointimenettelyn soveltamisesta tällaisessa yksittäistapauksessa tekee YVAL 11 §:n mukaan lain mukaisena yhteysviranomaisena toimiva ELY-keskus.<sup>157</sup>

Tuulivoimahankkeiden suunnittelussa YVA-menettely pyritään yleensä suorittamaan kaavoituksen yhteydessä niin sanottuna yhteismenettelynä. Tämä menettely on mahdollistettu YVAL 5 §:n ja AKL 9.3 §:n säännöksillä ja sen tarkoitus on sujuvoittaa viranomaismenettelyjä yksittäisiä hankkeita koskevan kaavoituksen eli hankekaavoituksen yhteydessä.<sup>158</sup> Päätös menettelyn käyttämisestä tehdään, kun hankkeesta vastaava tekee YVAL 5.3 §:n mukaisesti aloitteen yhteysviranomaiselle YVA-menettelyn sisällyttämisestä kaavoitusprosessiin. Jos yhteysviranomainen ja kunnan kaavoitusviranomainen hyväksyvät aloitteen, menettelyt yhdistetään ja tällöin kaava-asiakirjojen tulee täyttää sekä AKL:n että YVAL:n

<sup>157</sup> Kyse on tapauskohtaisesta ja oikeusharkintaisesta päätöksenteosta, jossa hankkeen potentiaalisia vaikutuksia koskevia tietoja suhteutetaan lain liitteen 2 sisältämiin, joustavasti muotoiltuihin harkintaperusteisiin, esimerkiksi hankkeen vaikutusalueen luonnonarvoihin. Ks. Pölonen – Perho 2018, s. 60–61.

<sup>158</sup> HE 259/2016 vp, s. 25–26 ja 46.

vaatimukset.<sup>159</sup> Sen lisäksi, että kaavan tulee täyttää YVAL 5.1 §:n edellytys kaavan laatimisesta tietyn hankkeen toteuttamiseksi, yhteismenettelyn aloittaminen edellyttää siis yhteisymmärrystä hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen ja kunnan kaavoitusviranomaisen välillä.<sup>160</sup>

Ympäristövaikutusten arviointimenettelyn yhdistäminen kaavoitusprosessiin tarkoittaa käytännössä sitä, että YVA-menettelyn sisällöstä säättävän YVAL 3 luvun säännöksiä sovelletaan vain osittain ja säännösten mukaiset asiakirjat liitetään osaksi kaavoitusprosessin yhteydessä laadittavia asiakirjoja. Yhteismenettelyssä hankkeesta vastaavan on ensinnäkin toimitettava kaavoitusviranomaiselle MRA 30 a §:n mukainen suunnitelma hankkeen ympäristövaikutusten arvioinnista. Tämä vastaa sisällöltään YVAL 16 §:n mukaista arviointiohjelmaa, jonka tarkemmasta sisällöstä on säädetty YVAA 3 §:n säännöksessä. Suunnitelmasta tulee YVAA 3 §:n mukaisesti ilmetä hankkeen kuvaus, sisältäen muun muassa sen tarkoitusta, suunnitteluvaihetta, sijaintia, kokoa ja maankäyttötarvetta koskevat tiedot sekä tiedot hankkeen liittymisestä muihin hankkeisiin. Lisäksi suunnitelmassa tulee tarkastella hankkeen kohtuullisia ja varteenotettavia vaihtoehtoja, joista yhtenä tulee ottaa huomioon myös niin sanottu 0-vaihtoehto eli hankkeen jättäminen toteuttamatta, paitsi jos se on erityisestä syystä tarpeetonta. Suunnitelmassa tulee myös esittää muun muassa kuvaus ympäristön nykytilasta ja kehityksestä todennäköisellä vaikutusalueella sekä tiedot ympäristövaikutusten arviointia varten laadituista ja suunnitelluista selvityksistä ja näissä käytettävistä menetelmistä.<sup>161</sup>

Kaavoitusviranomaisen tulee MRA 30 a §:n mukaan liittää ympäristövaikutusten arviointia koskeva suunnitelma osaksi AKL 63 §:n mukaista kaavan osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ja asettaa nämä asiakirjat julkisesti nähtäville, jotta osalliset voivat esittää siitä mielipiteensä. Lisäksi suunnitelma ja siitä saadut mielipiteet tulee toimittaa yhteysviranomaisena toimivalle ELY-keskukselle. Suunnitelman saatuaan yhteysviranomaisen on puolestaan säännöksen mukaan velvollinen antamaan lausunnon, jossa se arvioi suunnitelmassa

<sup>159</sup> Tuulivoiman yleisopas 2021, s. 11.

<sup>160</sup> Jos yhdistävän sääntelyn soveltamisen suhteen ei löydy yhteistä näkemystä, kaavoitus ja YVA-menettely suoritetaan erillisinä tai menettelyt integroidaan toisiinsa suppeammalla tavalla eli yleensä kaavan ja YVA-menettelyn kuulemisten yhteensovittamisella. Ks. Pölonen – Perho 2018, 156–157.

<sup>161</sup> Ks. YVAA 3 §:n kohdat 1, 2, 4 ja 6. Luontovaikutusten arvioinnin kannalta suunnitelmassa tulisi esittää ensinnäkin hankkeen ja sen aiheuttaman ympäristökuormituksen osalta sellaiset tiedot, joiden avulla hankkeesta luonnolle aiheutuvia vaikutuksia on mahdollista tunnistaa. Myös hankkeen toteuttamisvaihtoehtojen ja 0-vaihtoehtojen tarkastelussa luonnon monimuotoisuudelle ja luonnonarvoille todennäköisesti aiheutuvat vaikutukset tulisi ottaa huomioon. Ks. Söderman 2003, s. 32 ja Mäkelä – Salo 2023, s. 235.

esitettyjen tietojen laajuutta ja tarkkuutta. Yhteysviranomaisen tulee myös varata muille viranomaisille mahdollisuus ilmaista kantansa suunnitelmassa esitetyistä tiedoista, paitsi jos nämä ovat jo ilmaisseet kantansa osana kaavan vuorovaikutusmenettelyä. Keskeistä on saada joko kaavan vuorovaikutusmenettelyn tai yhteysviranomaisen lausuntopyynnön kautta näkemys kaikilta niiltä viranomaisilta, joiden kuuleminen on tarpeen yhteysviranomaisen oman lausunnon valmistelua varten<sup>162</sup>.

Ympäristövaikutusten arviointia koskevan suunnitelman ja yhteysviranomaisen siitä antaman lausunnon pohjalta hankkeesta vastaavan tulee MRA 30 b §:n momentin mukaan laatia arviointiselostus, jonka tulee sisältää YVAL 19 ja YVAA 4 §:ien säännöksissä mainitut tiedot. Jäljempänä mainitun säännöksen mukaan arviointiselostukseen tulee sisällyttää ensinnäkin hanketta ja sen ominaisuuksia koskeva kuvaus ottaen huomioon hankkeen rakentamis- ja käyttövaiheet, mahdollinen purkamisvaihe sekä poikkeustilanteet. Selostuksessa tulee myös kuvata muun muassa vaikutusalueen ympäristön nykytila ja esittää arvio sen todennäköisestä kehityksestä tilanteessa, jossa hanketta ei toteuteta (0-vaihtoehto). Arvio ja kuvaus tulee niin ikään esittää niistä merkittävistä ympäristövaikutuksista, joita hankkeesta ja etenkin sen kohtuullisista vaihtoehtoista todennäköisesti aiheutuu. Vaihtoehtoja ja niiden ympäristövaikutuksia tulee säännöksen mukaan muutenkin vertailla sekä esittää ne pääasialliset syyt, joilla valittuun vaihtoehtoon tai valittuihin vaihtoehtoihin on päädytty. Lisäksi selostuksen tulee sisältää ehdotus toimista, joilla merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia voidaan välttää, ehkäistä, rajoittaa tai poistaa.<sup>163</sup>

Hankkeesta vastaavan tulee MRA 30 b §:n mukaan toimittaa arviointiselostus kaavoitusviranomaiselle, jonka velvollisuus on puolestaan liittää se osaksi kaavan valmisteluaineistoa ja toimittaa yhteysviranomaiselle. Arviointiselostuksen sisältävää kaavan valmisteluaineistoa koskevat samat vaatimukset julkistamisesta ja nähtävillä pidosta kuin osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa. Lisäksi kaavoitusviranomaisen tulee varata myös muille viranomaisille tilaisuus ilmaista kantansa arviointiselostuksesta. Yhteysviranomaisen on säännöksen neljännen momentin mukaan annettava arviointiselostuksesta YVAL 23 §:n mukainen

---

<sup>162</sup> Pölönen – Perho 2018, s. 159.

<sup>163</sup> Ks. YVAA 4.1 §:n kohdat 1, 4, 6, 8, 9 ja 10. Tärkeänä luontovaikutusten arvioinnin kannalta voidaan lisäksi pitää mainitun säännöksen 13 kohtaa, joka velvoittaa luettelemaan lähteet, joita selostuksen kuvausten ja arviointien laadinnassa on käytetty, menetelmät, joita merkittävien ympäristövaikutusten tunnistamiseen, ennustamiseen ja arviointiin on käytetty sekä vaadittuja tietoja koskevat mahdolliset puutteet ja tärkeimmät arviointiin liittyvät epävarmuustekijät.

perusteltu päätelmä, jossa se ottaa kantaa ympäristövaikutusten arvioinnin laatuun ja riittävyteen. Perustellun päätelmän antamisen jälkeen YVA-menettelyn osuus prosessissa päättyy ja kaavoitusprosessi jatkuu normaalisti ensin kaavaehdotuksen ja sen jälkeen kaavaselostuksen laatimisella. Kaavaselostuksessa tulee tuoda esiin, miten perusteltu päätelmä on otettu kaavoituksessa huomioon.<sup>164</sup>

### **4.3 Uuden luonnonsuojelulain vaikutus eliölajien suojelun toteuttamiseen tuulivoimahankkeissa**

#### *4.3.1 Suojelukategorian merkitys arvioitaessa tuulivoimayleiskaavan vaikutusten arvioinnin riittävyttä*

Edellä kuvatusti uusi luonnonsuojelulaki noudattaa aiemman lain mukaista eliölajien jaottelua eri suojelukategorioihin niiden tarvitseman suojelun asteen perusteella. Alueidenkäyttöä vähiten rajoittavana voidaan pääsääntöisesti pitää rauhoitettuja eläin- ja kasvilajeja koskevia suojelusäännöksiä. Tämä johtuu siitä, että tällaisten lajien suojelun osalta LSL 82 § sisältää yleispoikkeuksen, jonka mukaan rauhoitussäännökset eivät estä alueen käyttämistä esimerkiksi maa- ja metsätalouteen liittyviin toimenpiteisiin taikka rakennuksen tai tien rakentamiseen. Keskeinen toiminnan luonteelle asetettu rajoitus on kuitenkin se, että sen tulee olla tavanomaiseksi katsottavaa. Säännöksen soveltaminen ei ole mahdollista silloin, kun on kyse normaalista rakentamisesta poikkeavasta toiminnasta, jollaiseksi on katsottava esimerkiksi tuuli- tai aurinkovoimaloiden tai muiden rakennusmassaltaan todella suurten rakennusten tai rakennelmien rakentaminen.<sup>165</sup>

Toisaalta luonnonsuojelulain viimeisimmän muutoksen yhteydessä lakiin otettu LSL 70.5 §:n säännös sallii rauhoitettujen eläinlajien yksilöiden tahattoman tappamisen ja häiritsemisen uusiutuvan energian tuotantolaitosten rakentamis- ja käyttövaiheessa, kuten edellä on tuotu ilmi. Säännös ei kuitenkaan sovellu sellaisiin tekoihin, joilla tietoisesti rikotaan LSL 70 §:n ensimmäisen momentin kieltoja eli esimerkiksi silloin, kun päätetään tarkoituksellisesti tappaa energiantuotantolaitoksen tiloissa olevia rauhoitetun eläinlajin yksilöitä, poistaa

<sup>164</sup> Tuulivoiman yleisopas 2021, s. 11–12.

<sup>165</sup> HE 79/2022 vp, s. 219; Similä – Suvantola 2024, s. 182–183. Merkittävänä rajoituksena yleispoikkeuksen soveltamiselle voidaan toki pitää myös sitä, ettei se LSL 82.2 §:n mukaisesti koske lintulajeja eikä luontodirektiivin liitteen IV lajeja.

lajin pesiä voimalinjoilta tai suorittaa rakentamistoimenpiteitä lajin lisääntymisaikana. Tällaiset toimenpiteet edellyttävät vieläkin LSL 83 §:n mukaista ELY-keskuksen myöntämää poikkeuslupaa.<sup>166</sup> Rauhoitettujen lajien ei siten tuulivoimahankkeissa voida katsoa juurikaan olevan muiden suojelukategorioiden lajeja huonommassa asemassa.

Uhanalaisten lajien asemaan suojelukategoriajaottelussa uusi luonnonsuojelulaki ei ole tuonut merkittäviä muutoksia. Aiemmasta laista poiketen uuteen lakiin on tosin edellä todetusti otettu säännös, joka velvoittaa viranomaiset ottamaan uhanalaiset lajit huomioon muun lain mukaisessa päätöksenteossa eli esimerkiksi lupa- tai kaavoitusharkinnassa. Koska uhanalaisten lajien huomioon ottamisesta säätävällä LSL 76 §:n säännöksellä ei ole kuitenkaan tarkoitettu estää muun lain mukaisen luvan myöntämistä tai suunnitelman hyväksymistä eikä tiukentaa tällaisen päätöksenteon edellytyksiä, aiemman lain mukainen oikeustila uhanalaisten lajien suojelun toteuttamisessa on uudenkin lain järjestelmässä pysynyt ennallaan. Korostetumman aseman suojelukategoriassa ja tiukemman suojelun tällainen laji saa silloin, kun se säädetään erityisesti suojeltavaksi.

Kuten tutkielman toisessa pääluvussa on todettu, eliölajien rauhoitussäännökset ovat yleensä tulkinnan kannalta melko selkeitä, koska niissä suojelun sisältö on yleensä kytketty konkreettisiin toimenpiteisiin, kuten eläinlajin tappamiseen, vahingoittamiseen tai häiritsemiseen taikka kasvin keräämiseen tai irti leikkaamiseen.<sup>167</sup> Kun puolestaan siirrytään suojelusäännöksissä lajien elinympäristöjä suojeleviin keinoihin eli LSL 77 §:n mukaiseen erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen ja LSL 78 §:n mukaiseen luontodirektiivin liitteen IV (a) eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojeluun, suojeltavan alueen laajuuteen ja suojelun sisältöön liittyy yleensä enemmän tulkinnanvaraisuutta. Tämä ilmeni myös edellä käsitellyssä tapauksessa KHO 2019:160, jossa korkein hallinto-oikeus otti kantaa siihen, kuinka laajoja alueita lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisen ja heikentämiskielolla tulisi suojella, kun kyse on tuulivoimahankkeen vaikutuksista susien reviireihin.

Lajin lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelun ei ratkaisussa todetu tavoin voida ainakaan pääsääntöisesti katsoa kattavan sen koko elinympäristöä. Suojeltavan alueen laajuutta määritettäessä keskeiseen asemaan nousevat kuitenkin lajikohtaiset erityispiirteet. Ratkaisussaan

---

<sup>166</sup> HE 41/2024 vp, s. 14.

<sup>167</sup> Ks. alajakso 2.1.2.

korkein hallinto-oikeus kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että susien elin- ja lisääntymisalueet olivat tapauksessa esitetyn selvityksen perusteella huomattavan laajoja sekä siihen, että sudet pääsääntöisesti vaihtavat pesäpaikkaa vuosittain. Kaikkia maankäytön muutoksia susien reviirillä ei tullut siten lähtökohtaisesti pitää kiellettyinä, mutta tuulivoimaloiden rakentamisen arveltiin vähentävän susien lisääntymispaikkauskollisuutta ja siten heikentävän niiden elinolosuhteita sellaisessa tilanteessa, jossa voimalat sijaitsisivat lajin pesäpaikkojen läheisyydessä.<sup>168</sup>

Erityisesti suojeltavien lajien osalta suojeltavan alueen laajuus on toisaalta helpommin selvitettävissä jo siitä syystä, että ELY-keskuksen tekemässä päätöksessä määritellään lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan rajat, kuten LSL 77.2 §:n säännöksestä ilmenee. Näissäkin tilanteissa hävittämis- ja heikentämiskielto ulottuu kuitenkin edellä todetusti myös esiintymispaikan ulkopuolisiin toimenpiteisiin. Tulkinnanvaraiseksi kysymykseksi voikin tällöin nousta se, kuinka lähellä esiintymispaikkaa alueidenkäytöllisiä toimenpiteitä on sallittua tehdä. Tärkeänä niin erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen kuin luontodirektiivin liitteen IV (a) eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelussa voidaan pitää niitä ekologisia olosuhteita, jotka mahdollistavat sen, että laji voi paikalla esiintyä ja käyttää sitä lisääntymisen ja selviytymisen kannalta tärkeissä elintoiminnoissaan. Tällöin suojeltavan alueen laajuuden määrittelyä (ja myös laajemmin suojelun sisältöä) ohjaavana päämääränä tulisi olla näiden ekologisten olosuhteiden säilymisen turvaaminen.<sup>169</sup>

Tietyn lajin suojelukategorialla itsessään ei voida katsoa olevan kovinkaan suurta merkitystä silloin, kun arvioidaan tuulivoimahankkeen vaikutuksia juuri kyseisen lajin kannalta. Tärkeämpää on nähdäkseni kiinnittää huomiota lajia turvaavan suojelusäännöksen sisältöön ja ulottuvuuteen. Esimerkiksi suojeltavan alueen laajuus ja lajikohtaiset erityispiirteet ovat seikkoja, joiden tulee ohjata selvitysten tekemistä ja vaikutusten arviointia, jotta lajille aiheutuvista vaikutuksista voidaan esittää riittävät tiedot. Seuraavaksi kiinnitetään huomiota siihen, mikä merkitys lajia koskevalla tiedolla ja sen mahdollisella puuttumisella on vaikutusten arvioinnin riittävyyden kannalta.

<sup>168</sup> KHO 2019:160, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluista kohta 1.3 *Oikeudellinen arviointi ja lopputulos*, kolmas, neljäs ja kuudes tekstikappale.

<sup>169</sup> Ks. alajakso 2.1.3, jossa on laajemmin tarkasteltu esiintymispaikkojen ja lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelun sisältöä ja suojeltavan alueen laajuutta.

#### 4.3.2 Lajia koskevan tiedon merkitys vaikutusten arvioinnin riittävyyden kannalta

Kaavoitusmenettelyssä tehtävät luontoselvitykset ovat tärkeitä, koska niiden avulla saadaan kuva ympäristön nykyisestä tilasta sillä alueella, jolla hanke on tarkoitus toteuttaa. Ympäristön nykytila muodostaa sen vertailukohdan, johon hankkeesta todennäköisesti aiheutuvia vaikutuksia verrataan ja tämän takia sillä on vaikutusten arvioinnin kannalta suuri merkitys.<sup>170</sup> Ympäristövaikutusten arviointia koskevassa suunnitelmassa ja YVAL 19 §:n mukaisessa arviointiselostuksessa tulee edellä todetusti kuvata vaikutusalueen ympäristön nykytila ja luontovaikutusten kannalta tämä edellyttää vaikutusalueella sijaitsevien luonnonarvojen mahdollisimman tarkkaa selvittämistä. Lisäksi suunnitelmassa ja arviointiselostuksessa tulee arvioida vaikutusalueen tulevaa kehitystä, mikä perustelee myös niin sanotun 0-vaihtoehdon tarkastelua näissä asiakirjoissa. Hankkeesta aiheutuvien ympäristövaikutusten merkittävyyden arviointi onnistuu vain ottamalla suunnittelussa huomioon vaikutusalueen luonnonarvoille ennustettavissa oleva kehitys tilanteessa, jossa hanketta ei toteuteta.<sup>171</sup>

Selvitettäessä hankkeen vaikutusalueen ympäristön nykytilaa tulee alueella esiintyvistä lajeista kerätä perustietoja, joita ovat esimerkiksi alueella havaitun lajin esiintymän tai populaation sijaintia ja kokoa koskevat tiedot. Lisäksi tärkeää on esittää tietoja lajin elinympäristöstä ja sen laajuudesta sekä sellaisista tekijöistä, jotka mahdollistavat lajin säilymisen alueella ja toisaalta myös lajin säilymistä uhkaavista tekijöistä. Koska lajit eroavat toisistaan biologiansa, elintapojensa ja havaittavuutensa suhteen, myös kerättävissä tiedoissa on luonnollisesti lajikohtaisia eroja. Tästä johtuen lajien havainnointiin ja selvitysten tekemiseen tulee käyttää kullekin lajille soveltuvia menetelmiä.<sup>172</sup>

Hankkeesta lajille aiheutuvat vaikutukset voivat puolestaan näkyä esimerkiksi lajin kannan tai populaation pienenemisenä tai pirstoutumisena taikka populaation lisääntymisen häiriintymisenä tai elinvoimaisuuden heikkenemisenä. Lajin elinympäristöjen osalta taas ympäristövaikutukset voivat tarkoittaa elinympäristön tuhoutumista, pirstoutumista tai heikentymistä. Heikentyminen voi tarkoittaa esimerkiksi elinympäristön laadullista muutosta, joka ennen pitkää johtaa lajin populaation taantumiseen alueella.<sup>173</sup> Erityisesti

<sup>170</sup> Söderman 2003, s. 17.

<sup>171</sup> Ibid., s. 17 ja 86. Arviointiselostuksen osalta YVAA 4.1 §:n säännöksessä on edellä todetusti suoraan velvoitettu 0-vaihtoehdon huomioon ottamiseen vaikutusalueen tulevaa kehitystä arvioitaessa.

<sup>172</sup> Mäkelä – Salo 2023, s. 88–89.

<sup>173</sup> Ibid., s. 193.

tuulivoimahankkeisiin liittyvinä seurauksina voidaan sekä maa- että merituulivoimahankkeiden osalta mainita lintulajeille aiheutuvat kuolemat niiden törmätessä tuulivoimaloihin sekä voimaloiden aiheuttama estevaikutus, millä tarkoitetaan lintujen saalistus- ja muuttoreittien pidentymistä voimaloiden muodostaessa ikään kuin esteen normaalien lentoreittien käyttämiselle. Lisäksi tuulivoima-alueet ja niiden tarvitsemat huoltotieverkostot ja sähkönsiirtoreitit voivat aiheuttaa lintujen ja muidenkin lajien elinympäristöjen häviämistä, heikentymistä ja pirstoutumista. Myös lajien häiriintymistä voi aiheutua tuulivoimaloiden melu- ja välkevaikutuksista.<sup>174</sup>

Jotta tuulivoimaosayleiskaavan merkittävät vaikutukset tulevat lajien suojelun näkökulmasta arvioiduksi riittävällä tavalla, kaavoitusmenettelyssä tapahtuvien luontoselvitysten ja vaikutusarviointien avulla tulee selvittää mahdollisimman tarkasti alueella esiintyvät lajit ja kyetä tunnistamaan niille hankkeesta todennäköisesti aiheutuvia vaikutuksia. Tietyissä tilanteissa hankkeesta tulevaisuudessa aiheutuvien vaikutusten arviointi voi kuitenkin osoittautua hankalaksi, kuten tapaus KHO 2019:160 osoittaa. Ratkaisussa on pidetty todennäköisenä sitä, että tuulivoimahankkeesta aiheutuisi susilauman reviirin sijaintiin ja käytön painottamiseen liittyviä muutoksia erityisesti voimaloiden rakentamisvaiheen aikana. Sen sijaan rakentamisvaiheen jälkeisten vaikutusten on todettu olevan vaikeammin ennustettavia, koska ne olisivat riippuvaisia siitä, miten hanke vaikuttaisi suden ravintonaan käyttämien hirvieläinten esiintymiseen alueella.<sup>175</sup> Tarkastelu palautuu siten jälleen niihin ekologisiin olosuhteisiin, jotka turvaavat lajin säilymistä tietyllä alueella ja joiden ylläpitämisen tulisi olla suojelun keskiössä.

Lajeja koskevan tiedon osalta voidaan pohtia myös sitä, miten LSL 7 §:n mukaisen varovaisuusperiaatteen voidaan katsoa vaikuttavan päätöksentekoon silloin, kun hankkeesta lajille aiheutuvat vaikutukset ovat tapauksen KHO 2019:160 tavoin jossain määrin epävarmoja. Tapauksessa antamassaan ratkaisussa korkeimman hallinto-oikeuden voidaan nähdä hyödyntäneen periaatetta arvioidessaan sitä, onko tuulivoimaosayleiskaavan merkittäviä vaikutuksia selvitetty ja arvioitu riittävästi.<sup>176</sup> Periaatteen merkityksen voidaan kuitenkin katsoa

<sup>174</sup> YM 2016b, s. 6–8; Euroopan komissio 2020, s. 66, 78, 92 ja 107.

<sup>175</sup> KHO 2019:160, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluista kohta *1.2 Selvitys kaavan vaikutuksista susien elinympäristöön sekä lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin*, kahdeksas ja yhdeksäs tekstikappale.

<sup>176</sup> Ks. KHO 2019:160, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluista kohta *1.3 Oikeudellinen arviointi ja lopputulos*, seitsemäs tekstikappale, jossa on todettu näin: ”– laadittujen selvitysten ja vaikutusten arviointien perusteella jää huomattava epävarmuus siitä, kuinka merkittäviksi ja laaja-alaisiksi osayleiskaavan mahdollistamien tuulivoimaloiden alueiden rakentamisesta ja käytöstä aiheutuvat haitalliset vaikutukset muun

rajoittuvan siihen, että sitä voidaan käyttää ainoastaan tulkinnan apuvälineenä. Sen tapauskohtainen soveltuminen ei vielä itsessään ole kannanotto siihen, voidaanko jokin toiminta sallia vai ei. Sen tehtävänä on enemmänkin vain ohjata viranomaisten päätöksentekoa siten, että siinä otettaisiin tieteellinen tieto ja myös mahdollisesti tällaiseen tietoon liittyvä epävarmuus asianmukaisesti huomioon. Periaatteen ottaminen luonnonsuojelulakiin ei ole tuonut sille itsenäistä asemaa ratkaisun perusteena, vaan sillä on pyritty parantamaan lain tulkinnan ennakoitavuutta ja läpinäkyvyyttä.<sup>177</sup>

Varovaisuusperiaatteella voidaan kuitenkin katsoa olevan korostunut merkitys silloin, kun arvioidaan tuulivoimahankkeesta todennäköisesti aiheutuvia vaikutuksia ilmeisessä häviämisvaarassa oleville lajeille. Lajin uhanalaisuus tai muu erityinen asema asettaa omat vaatimuksensa hankkeen suunnitteluvaiheessa tehtäville luontoselvityksille. Uhanalaisista ja muista erityisesti huomioitavista lajeista tulee antaa esiintymäkohtaiset paikkatiedot mahdollisimman tarkalla sijainnilla ja myös havaintotietojen on oltava yksityiskohtaisempia kuin yleisemmillä lajeilla.<sup>178</sup> Koska uhanalaisten ja tiukkaa suojelua tarvitsevien lajien suojelutilanne ei yleensä ole kovin hyvä, niiden osalta yksittäisen esiintymän tai populaation häviäminen voi olla suhteellisesti merkittävämpi seuraus kuin elinvoimaisemmalla lajilla. Tällaisten lajien osalta on siis suurempi tarve varmistaa, ettei yksittäinen hanke vaikuta heikentävästi niiden suojelutasoon. Seuraavaksi tarkastellaan sitä, mitkä keinot kaavoitusprosessissa ja YVA-menettelyssä mahdollistavat sen, että hanke voidaan toteuttaa tällaisten lajien suojelutasoa heikentämättä ja mikä merkitys näillä on vaikutusten arvioinnin riittävyyden kannalta. Huomiota kiinnitetään myös siihen, mikä on näiden keinojen suhde luonnonsuojelulain mukaiseen poikkeuslupainstrumenttiin.

#### *4.3.3 Lajien suojelutason heikentymisen estäminen kaavoituksen ja YVA-menettelyn keinoin ja näiden keinojen suhde LSL:n poikkeuslupainstrumenttiin*

Tuulivoimahankkeesta lajille aiheutuvien haittojen ehkäisemistä voidaan tarkastella edellä esitellyn lieventämishierarkian näkökulmasta. Hierarkian mukaan luonnonarvoille

---

ohella susien liikkumisen ja reviirien käytön kannalta muodostuvat”. Ks. myös HE 76/2022 vp, s. 139–140 ja Kokko 2023, s. 27–29.

<sup>177</sup> HE 76/2022 vp, s. 52 ja 140–141.

<sup>178</sup> Mäkelä – Salo 2023, s. 88. Tuulivoimahankkeissa tämä voi käytännössä tarkoittaa sitä, että lajeja koskevat tiedot tulisi esittää erikseen yksittäisten voimaloiden, voimalinjojen ja huoltoreittien osalta. Ks. *ibid.*, s. 173.

aiheutuvia haittoja pyritään ensisijaisesti välttämään kokonaan, toissijaisesti minimoimaan ja jos nämä keinot eivät onnistu, luonnonarvoiltaan heikentyntä aluetta tulisi ennallistaa tai viimesijaisena keinona kompensoida hävitetyt luonnonarvot toisaalla. Uuteen luonnon-suojelulakiin otetun ekologista kompensatiota koskevan sääntelyn myötä lain voidaan katsoa noudattavan lieventämishierarkiaa.<sup>179</sup> Alueidenkäyttölaissa ei sen sijaan ole luonnonarvojen ennallistamista tai kompensointia koskevia säännöksiä eikä lieventämishierarkia muutoinkaan kuulu lain toimintaperiaatteisiin.<sup>180</sup>

Kaavoitusprosessissa ja YVA-menettelyssä voidaan kuitenkin katsoa pyrittävän välttämään ja rajoittamaan lajeille aiheutuvia haittoja. Tätä toteuttaa etenkin velvollisuus hankkeen eri vaihtoehtojen ja näiden vaikutusten tarkasteluun. Tähän velvoittavat paitsi AKL 9.2 §:n säännös myös ympäristövaikutusten arviointisuunnitelmaa ja arviointiselostusta koskevat YVAA 3 ja 4 §:ien säännökset.<sup>181</sup> Vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten esittämisen lisäksi YVAA 4 §:n mukaisessa arviointiselostuksessa tulee edellä todetusti esittää ne pääasialliset syyt, joilla valitun vaihtoehdon tai valittujen vaihtoehtojen valintaan on päädytty. Vaihtoehtoisia toteutustapoja voidaan hyödyntää esimerkiksi tuulivoimaloiden sijaintipaikkojen valinnassa ja voimaloiden vaatiman infrastruktuurin eli huoltoteiden ja sähkölinjojen sijaintien ja toteutustapojen suunnittelussa.<sup>182</sup> Hankkeen toteuttamatta jättämistä eli 0-vaihtoehtoa ei voida kuitenkaan tässä yhteydessä pitää aitona vaihtoehtona, koska tuulivoimahankkeen suunnittelussa tähdätään siihen, että hanke voidaan toteuttaa.<sup>183</sup>

Hankkeen vaihtoehtojen tarkasteluun velvoittavien säännösten lisäksi kaavoitusprosessissa ja YVA-menettelyssä voidaan muutoinkin velvoittaa haittoja vähentäviin toimenpiteisiin. Tämä ilmenee ensinnäkin arviointiselostusta koskevassa YVAA 4 §:n säännöksestä, jonka mukaan selostuksessa on esitettävä ehdotus toimista, joilla hankkeesta aiheutuvia

---

<sup>179</sup> Ks. alajakso 3.2.2.

<sup>180</sup> Näin MRL:n osalta myös Pappila – Leskinen – Vartiainen 2022, s. 13.

<sup>181</sup> Alueidenkäyttölain 9.2 §:n mukaan ”[k]aavaa laadittaessa on tarpeellisessa määrin selvitettävä suunnitelman ja tarkasteltavien vaihtoehtojen toteuttamisen ympäristövaikutukset –”. Ks. myös edellä alaluku 4.2, jossa on käsitelty ympäristövaikutusten arviointisuunnitelmaa ja arviointiselostusta.

<sup>182</sup> Esimerkiksi linnuille aiheutuvia vaikutuksia on mahdollista välttää ja rajoittaa ensinnäkin sijoittamalla voimalat riittävän kauas lintujen lentoreiteistä ja toiseksi sijoittamalla ne riittävän kauas toisistaan, jotta voimaloiden väliin jää linnuille riittävän leveitä ja esteettömiä väyliä. Kolmantena esimerkkinä voidaan mainita sähkönsiirron toteuttaminen ilmajohtojen sijaan maakaapeleilla, jotta linnut eivät törmäisi ilmajohtoihin. Ks. YM 2016b, s. 6. Etenkin maatuulivoimahankkeiden osalta tuulivoimaloiden paikan valintaa rajoittaa kuitenkin se, että tuulivoimalat tulisi sijoittaa tuuliolosuhteiltaan mahdollisimman hyvälle alueelle.

<sup>183</sup> Näin myös Pappila – Leskinen – Vartiainen 2022, s. 13. Nollavaihtoehtoa voidaankin edellä todetusti hyödyntää vain vertailukohtana hankkeen ympäristövaikutusten merkittävyyttä arvioitaessa.

merkittäviä ympäristövaikutuksia voidaan välttää, ehkäistä, rajoittaa tai poistaa.<sup>184</sup> Lisäksi yleiskaavassa voidaan antaa AKL 41 §:n mukaisia kaavamääräyksiä haitallisten ympäristövaikutusten estämiseksi tai rajoittamiseksi. Myös tapauksessa KHO 2019:160 oli annettu tällaisia kaavamääräyksiä, joilla velvoitettiin suorittamaan tuulivoimaloiden rakentamistyöt susien lisääntymiskauden ulkopuolella. Korkein hallinto-oikeus kiinnitti kuitenkin vaikutusten arvioinnin riittävyyttä tarkastellessaan huomiota siihen, että rakentamisen rajoitukset susien lisääntymiskaudella koskivat vain tuulivoimaloita eivätkä muita kaavan mahdollistamia rakenteita.<sup>185</sup>

Ratkaisu osoittaa, että velvollisuus lajeille aiheutuvien haittojen vähentämiseen koskee kokonaisuudessaan sitä aluetta, jolla kaavan toteuttamisesta tulee todennäköisesti aiheutumaan lajeille merkittäviä vaikutuksia.<sup>186</sup> Se ulottuu siten voimaloiden lisäksi myös niiden vaatimiin huoltoteihin ja sähkölinjoihin, jotka edellä todetusti voivat aiheuttaa lajeille häiriöitä ja johtaa niiden elinympäristöjen häviämiseen, heikentymiseen tai pirstoutumiseen. Voimalaistosten ja niiden vaatiman infrastruktuurin sijaintipaikkojen valinnan lisäksi merkitykselliseen asemaan nousevat erilaiset tekniset ratkaisut, joilla lajeille aiheutuvia haittoja voidaan estää tai rajoittaa.<sup>187</sup> Haittojen vähentäminen voi edellyttää lajien huomioon ottamista niiden ekologisesti herkkinä ajanjaksoina – esimerkiksi muuton tai pesinnän aikana – ja tämä voi tietyissä tilanteissa ulottua myös rakentamisvaiheen jälkeiseen aikaan, kun tuulivoimaloilla tuotetaan sähköä.<sup>188</sup>

<sup>184</sup> Säännöksen ensimmäisen momentin 10 kohta. Oikeuskirjallisuudessa Pappila on esittänyt säännöksen toteuttavan periaatteessa lieventämishierarkiaa. Hän on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että säännöksessä viimeisenä mainittu haitallisten vaikutusten *poistaminen* on väärin käännetty YVA-direktiivistä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/92/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista), joka YVAL:lla on pantu täytäntöön. Direktiivissä mainitaan viimesijaisena keinona haittojen *korvaaminen (offset)* eikä poistaminen. Säännökseen valitulla sanamuodolla ei siten Pappilan mukaan voida velvoittaa kompensatiotoimien suorittamiseen YVA-menettelyn yhteydessä. Ks. Pappila 2017, s. 36–38.

<sup>185</sup> KHO 2019:160, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluista kohta 1.3 *Oikeudellinen arviointi ja lopputulos*, viides tekstikappale.

<sup>186</sup> Tämän voidaan katsoa seuraavan suoraan AKL 9.2 §:n säännöksestä, jonka toisen virkkeen mukaan ympäristövaikutuksista tehtävät ”[s]elvitykset on tehtävä koko siltä alueelta, jolla kaavalla voidaan arvioida olevan olennaisia vaikutuksia”. Myös YVAA 3 ja 4 §:ien säännöksissä velvoitetaan arvioimaan ympäristön nykytilaa ja kehitystä sekä toimenpiteiden vaikutuksia hankkeen koko vaikutusalueella.

<sup>187</sup> Esimerkiksi lintujen törmäysriskiin vaikuttavat tuulivoimalan roottorin lapojen pituus ja kierrosnopeus. Riskiä on siten mahdollista pienentää käyttämällä suuria ja hitaasti pyöriviä voimaloita pienempien ja nopeammin pyörivien sijasta. Ks. YM 2016b, s. 7.

<sup>188</sup> Euroopan komissio 2020, s. 86–87. Esimerkkinä on mainittu tuulivoimalan turbiinien tilapäinen sammuttaminen lintujen muuttovaelluksen aikana.

Kaavoitusprosessiin ja etenkin YVA-menettelyyn osallistuvalla ELY-keskuksella on nähdäkseni suuri rooli arvioitaessa sitä, voidaanko kaavamääräyksillä riittävästi estää ja rajoittaa hankkeesta lajeille aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. ELY-keskuksen toimiessa YVAL:n mukaisena yhteysviranomaisena sen suorittamalla koordinoinnilla ja käyttämällä toimintata-voilla voidaan vaikuttaa muun muassa menettelyssä tehtäviin selvityksiin ja vaikutusten arvioinnin toteuttamiseen.<sup>189</sup> Ympäristövaikutusten arviointisuunnitelmaa koskevassa lausunnossa ja arviointiselostuksesta tehtävässä perustellussa päätelmässä ELY-keskus voi edellä todetusti ottaa kantaa selvitysten ja vaikutusarviointien laatuun ja riittävyyteen.<sup>190</sup> Näissä asiakirjoissa ELY-keskuksella on mahdollisuus lausua esimerkiksi siitä, onko hankkeen vaikutusalueen rajaus tehty oikein eli onko selvitykset ja arvioinnit tehty koko siltä alueelta, jolla luonnonarvoille tulee todennäköisesti aiheutumaan merkittäviä vaikutuksia. Lisäksi se voi muun muassa ottaa kantaa siihen, onko selvitysten ja vaikutusten arvioinnin tekemiseen käytetty oikeanlaisia ja riittäviä menetelmiä.<sup>191</sup>

Jos tuulivoimahankkeen suunnittelussa ei tarvitse suorittaa YVA-menettelyä, ELY-keskus voi osallistua kaavoitusprosessiin AKL 66 §:n mukaisessa viranomaisneuvottelussa. Myös kaavoitusprosessin yhteydessä laadittava osallistumis- ja arviointisuunnitelma ja sen nähtävillä pito sekä tilaisuuden varaaminen mielipiteiden esittämiseen toteuttavat osaltaan sitä tavoitetta, että kaavan vaikutuksia voidaan arvioida riittävällä tavalla. Tällöin niillä viranomaisilla ja yhteisöillä, joita kaavoitus koskee, on mahdollisuus tuoda itselleen tärkeitä näkökohtia esiin ja vaikuttaa siten kaavan valmisteluun. Tällaisiin yhteisöihin kuuluvat esimerkiksi kaava-alueella vaikuttavat luonnonsuojelujärjestöt.<sup>192</sup>

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen osallistumista ja tiedonsaantia tuulivoimaloiden kaavoitusprosessissa voidaan pitää tärkeänä, koska ELY-keskus on myös poikkeusluvan myöntävä viranomaisneuvottelussa luonnonsuojelulain suojelusäännöksistä. Tällöin ELY-keskus voi jo varhaisessa vaiheessa arvioida sitä, pystytäänkö tuulivoimaosayleiskaavaan

---

<sup>189</sup> Pölönen 2014, s. 43.

<sup>190</sup> Ks. edellä alaluku 4.2. Vaikutusmahdollisuudet eivät kuitenkaan rajoitu pelkästään lausunnon ja perustellun päätelmän antamiseen. Oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi Pölönen on todennut, että ELY-keskus voi myös käydä hankkeesta vastaavan kanssa epävirallisia neuvotteluja arviointimenettelyn toteuttamistavasta ennen menettelyä ja sen aikana. Ks. Pölönen 2014, s. 43–44.

<sup>191</sup> Söderman 2003, s. 29–30; Mäkelä – Salo 2023, s. 235. Huomionarvoista on myös se, ettei ELY-keskuksella ole velvollisuutta antaa perusteltua päätelmää silloin kun arviointiselostus on puutteellinen. Tällöin sen tulee YVAL 24 §:n mukaan ilmoittaa hankkeesta vastaavalle arviointiselostuksen täydentämistarpeesta ja annettava perusteltu päätelmä vasta täydennetystä arviointiselostuksesta.

<sup>192</sup> Söderman 2003, s. 22.

otettavilla kaavamääräyksillä riittävästi estämään hankkeesta lajeille aiheutuvia haitallisia vaikutuksia vai tuleeko ennen rakennustöiden aloittamista mahdollisesti hakea luonnonsuojelulain mukaista poikkeuslupaa. Tarkoituksenmukaisena voitaneen pitää sitä, että lajeille aiheutuvia haittoja voidaan välttää siinä määrin, ettei hankkeen toteuttaminen tule johtamaan LSL:n lajisuojelusäännösten vastaiseen tilanteeseen. Tällöin siis vältetään myös tarve poikkeuslupan hakemiselle. Lajeille aiheutuvien vaikutusten mahdollisimman tarkka arvioiminen ja niitä estäviin ja rajoittaviin toimenpiteisiin velvoittaminen jo kaavoitusvaiheessa on perusteltua myös siitä syystä, että tuulivoimaosayleiskaavaa voidaan suoraan käyttää rakentamislupamyyntämisen perusteena. Rakentamislupamenettelyssä ei myöskään välttämättä ole mahdollista yhtä tehokkaasti vähentää lajeille aiheutuvia haittoja lupaehtojen avulla<sup>193</sup>.

Jotta tuulivoimahankkeesta lajeille aiheutuvia vaikutuksia voidaan arvioida riittävällä tavalla, tulee hankkeen vaikutusalueella sijaitsevien lajien paikkaa ja esiintymän tai populaation kokoa koskevien tietojen lisäksi olla selvillä kunkin lajin suojelutasosta. Tämä korostaa jälleen ELY-keskuksen roolia kaavoitusprosessissa, koska se joutuu viime kädessä arvioimaan sitä, millaiset seuraukset yksittäisen hankkeen toteuttamisella on lajin suotuisan suojelutason säilymisen tai saavuttamisen kannalta. Lajin suojelutasoon kohdistuvan vaikutuksen arviointi on edellä todetusti suoritettava sekä paikallisella tasolla että tätä laajemmalla valtakunnallisella tai jopa luonnonmaantieteellisen alueen tasolla<sup>194</sup>.

Arviointiin liittyy kuitenkin lajin suojelutason tulevan kehityksen osalta väistämättä ainakin jonkinasteista epävarmuutta. Tällöin minkään yksittäisen alueidenkäyttöä sisältävän hankkeen osalta ei voitane sallia sitä, että se johtaisi suuressa häviämiskaavassa olevan lajin häviämiseen tai sen suojelutason merkittävään heikentymiseen. Uuden luonnonsuojelulain järjestelmässä tämä on huomioitu siten, että lupa lajisuojelusäännöksistä poikkeamiseen voidaan myöntää vain kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Sellaisissa tilanteissa, joissa hankkeen toteuttaminen vaatii poikkeuslupan, on olemassa ainakin jonkinlainen epävarmuus luvan saamisesta uudelleen tuon määräajan kulumisen jälkeen. Tätä voidaan pitää tuulivoimahankkeiden kannalta ongelmallisena, koska tuulivoimalat on tarkoitettu verrattain pysyviksi

---

<sup>193</sup> Näin on myös korkein hallinto-oikeus katsonut tapauksessa KHO 2019:160 antamassaan ratkaisussa. Ks. KHO 2019:160, korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun perusteluista kohta *1.3 Oikeudellinen arviointi ja lopputulos*, seitsemäs tekstikappale.

<sup>194</sup> Ks. alajakso 3.3.2.

rakennelmiksi, joiden käyttöikä on huomattavasti kymmentä vuotta pidempi<sup>195</sup>. Tämä perustelee jälleen sitä, miksi lajeille aiheutuvia haittoja tulisi mahdollisimman tehokkaasti pysäyttämään jo yleiskaavassa annettavien kaavamääräysten avulla, jotta luonnonsuojelulain mukaista poikkeuslupaa ei edes tarvitsisi hakea.

---

<sup>195</sup> Tuulivoimaloiden tekninen käyttöikä on nykyään noin 20–30 vuotta. Ks. Tuulivoiman yleisopas 2021, s. 2.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Ympäristöoikeuden yhtenä ominaispiirteenä voidaan pitää ongelmakeskeisyyttä. Tällä tarkoitetaan sitä, että sääntelyn syntymiseen ja uudistumiseen vaikuttavana tekijänä on usein tarve vastata ympäristöongelmiin.<sup>196</sup> Eliölajien suojelua koskevan sääntelyn syntymisen ja kehityksen taustalla voidaan luonnollisesti nähdä tarve estää lajien uhanalaistuminen ja kuoleminen sukupuuttoon. Vuonna 1997 voimaan tullut luonnonsuojelulaki toi tähän sääntelyyn merkittävän muutoksen monipuolistamalla lajisuojelun keinovalikoimaa. Aiemmin ainoana keinona turvata pysyvästi jonkin luonnonarvon säilyminen tietyllä alueella oli ollut käytännössä alueen hankkiminen valtion omistukseen ja luonnonsuojelualueen perustaminen. Etenkin pienialaisten suojelukohteiden, kuten luontotyyppien ja uhanalaisten lajien esiintymispaikkojen osalta tämä koettiin tarpeettoman raskaaksi keinoksi.<sup>197</sup>

Näitä pienialaisia kohteita koskevalla VLSL:n suojelusäännöksillä mahdollistettiin se, ettei alueiden käyttöä rajoiteta enempää kuin mitä tietyllä alueella sijaitsevan luonnonarvon suojeleminen vaatii. Tämä tuo esiin toisen ympäristöoikeuden ominaispiirteen eli pyrkimyksen ratkaista ympäristöön liittyviä konflikteja. Ympäristöoikeudellisen sääntelyn tavoitteena on ratkaista ristiriitoja, jotka muodostuvat pyrittäessä yhtäältä suojelemaan ympäristön ja luonnon osia ja toisaalta sallimaan ympäristön ja luonnonvarojen käyttö erilaisten hankkeiden yhteydessä.<sup>198</sup> Tuulivoimaa ja muita uusiutuvia energianlähteitä koskevissa hankkeissa tätä konfliktia voidaan pitää erityisen hankalana. Tämä johtuu siitä, että uusiutuvan energian laajamittaisella käyttöönotolla pyritään hillitsemään ilmastonmuutosta, joka on yksi suurimmista tekijöistä lajien uhanalaistumisen ja luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen taustalla. Muun alueidenkäytön tapaan uusiutuvan energian tuotantolaitosten rakentaminen aiheuttaa kuitenkin myös itsessään negatiivisia vaikutuksia lajien yksilöille ja niiden elinympäristöille.

Vuonna 2023 voimaan tullut luonnonsuojelulaki ei tuonut yhtä merkittäviä muutoksia eliölajien suojelukeinoihin kuin edeltäjänsä. Lajien suojelua toteuttavat säännökset pysyivät myös sisällöltään valtaosin aiempaa lakia vastaavina. Nähdäkseni uusi luonnonsuojelulaki on kuitenkin selkiyttänyt sääntelyä erityisesti niiden edellytysten osalta, joilla lajien

<sup>196</sup> Kuusiniemi – Kumpula 1997, s. 4.

<sup>197</sup> HE 79/1996 vp, s. 15 ja 22.

<sup>198</sup> Kuusiniemi – Kumpula 1997, s. 4.

suojelusäännöksistä on mahdollista poiketa. Tämä johtuu suurelta osin siitä, että LSL 83 §:n säännökseen on otettu suoraan ne luonto- ja lintudirektiivin edellytykset, joilla luontodirektiivin liitteen IV lajien ja lintulajien suojelusta voidaan poiketa. Poikkeusperusteisiin liittyen voidaan mainita myös luonnonsuojelulain viimeisin muutos, jolla uusiutuvan energian tuotantolaitokset katsotaan tärkeää yleistä etua toteuttaviksi hankkeiksi ja joiden osalta täyttyy siten aina vaatimus siitä, että edellä mainittujen lajien suojelusta poikkeamiselle on oltava jokin erityinen syy.<sup>199</sup> Lakimuutoksen voidaan katsoa ilmentävän hyvin tarvetta ratkaista lajien suojelun toteuttamisen ja uusiutuvan energian laajemman käyttöönoton välistä ristiriitaa.

Tärkeänä muutoksena uudessa luonnonsuojelulaissa voidaan pitää lajeja koskevan tiedon esittämistä ja lakiin otettuja kriteereitä, joilla lajin suojelutilannetta voidaan arvioida. Aiempaan lakiin verrattuna LSL:ssa on selkeämmin tuotu esiin se, millaisessa tilanteessa jokin lajin voidaan säätää uhanalaiseksi tai erityisesti suojeltavaksi. Lajin häviämisen riskin kytkeminen lajien kansalliseen uhanalaisuuden arviointiin ja häviämisen riskin arviointiperusteiden mainitseminen LSL 75 §:n säännöksessä osoittaa sen, että laissa on nyt jokin täsmällisiin kriteereihin nojaava mittari, jolla lajin tarvitsemaa suojelun astetta voidaan arvioida. Aiemmassa laissa tätä tehtävää toteutti ainoastaan suotuisan suojelutason käsite, jota ei käsitteen omasta epämääräisyydestä ja tulkinnanvaraisuudesta johtuen voida pitää kovinkaan hyvänä arvioinnin välineenä.<sup>200</sup>

Lajeja koskevan tiedon hyödyntämisellä on merkitystä ympäristöoikeudelle ominaisten joustavien normien tulkinnassa. Tällaisten normien soveltamisessa on usein hyödynnettävä muutakin kuin oikeudellista tietoa ja turvauduttava muuhun kuin oikeudelliseen asiantunteemukseen. Tämä ympäristöoikeuden ominaispiirre korostaa sen monitieteistä perustaa ja sidonnaisuutta etenkin ympäristö- ja luonnontieteisiin.<sup>201</sup> Alueidenkäyttölain 9 §:n säännös, jossa veloitetaan arvioimaan yleiskaavan merkittäviä vaikutuksia riittävällä tavalla, on tällainen joustava normi. Se, mitä merkittävillä vaikutuksilla tarkoitetaan lajien suojelun kannalta, on aina tapauskohtaista ja sidoksissa kunkin lajin ekologiaan ja niihin tekijöihin, jotka mahdollistavat lajin esiintymisen tietyllä alueella. Tuulivoimahankkeiden osalta on toki mahdollista luetella lajikohtaisestikin erilaisia todennäköisiä vaikutuksia, mutta silti

---

<sup>199</sup> Ks. alajakso 3.2.1.

<sup>200</sup> Ks. alajakso 3.3.1.

<sup>201</sup> Kuusiniemi – Kumpula 1997, s. 4–5.

hankkeelle suunnitellun alueen erityispiirteet ja ekologiset olosuhteet tulee aina selvittää mahdollisimman tarkasti.

Hankkeen vaikutusalueella esiintyvien lajien selvittäminen ja niille aiheutuvien vaikutusten arviointi on tuulivoimahanketta suunniteltaessa hankkeesta vastaavan tehtävä. Silti myös ELY-keskuksen roolia vaikutusten merkittävyyden arvioinnissa voidaan pitää tärkeänä etenkin silloin, kun suunnitellulla hankealueella esiintyy suuressa häviämiskaavassa olevia lajeja. Tällöin voidaan jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa arvioida, miten lajille hankkeesta aiheutuvia vaikutuksia on mahdollista estää ja rajoittaa. Parhaassa tapauksessa haittoja estäviin ja rajoittaviin toimenpiteisiin voitaisiin velvoittaa jo tuulivoimaosayleiskaavan kaavamääräyksillä eikä luonnonsuojelulain mukaista poikkeuslupaa tarvitsisi lainkaan hakea. Koska ELY-keskus on poikkeuslupan myöntävä viranomaisena, sen on jo hanketta suunniteltaessa arvioitava sitä, ovatko kaavoitusvaiheessa esitetyt haittoja vähentävät toimenpiteet riittäviä vai tuleeko hanke edellyttämään luonnonsuojelulain mukaista poikkeuslupaa.

Vaikutusten merkittävyyden arviointiin vaikuttaa myös suotuisan suojelutason tavoite, joka uudessakin luonnonsuojelulaissa edellyttää eliölajien osalta niiden säilymistä elinvoimaisina luontaisissa elinympäristöissään. Tavoitteella voidaan edelleen katsoa olevan merkitystä jokaisessa tilanteessa, jossa ympäristöä tai luonnonvaroja käytetään jonkin hankkeen toteuttamiseen. Siten myös tuulivoimahankkeissa tulee pystyä varmistamaan, ettei yksittäinen hanke johda minkään lajin suojelutason merkittävään heikentymiseen. Lajin tosiasiallista suojelutilannetta kuvaavana arviointikriteerinä LSL:n sisältämä suotuisan suojelutason käsite ei kuitenkaan toimi kovin hyvin. Lainsäädännön selkeyden kannalta voidaankin nähdäkseni pitää tarpeellisena sitä, että suotuisan suojelutason määritelmä saatettaisiin luonnonsuojelulaissa vastaamaan luontodirektiivin määritelmää.

Tutkielmassa on pyritty tarkastelemaan luonnonsuojelulain eliölajien suojelusäännösten merkitystä tuulivoimahankkeiden kaavoituksessa ja siihen liittyvissä selvityksissä ja vaikutusten arvioinnissa. Tarkastelussa on kiinnitetty huomiota kaikkiin niihin suojelukategorioihin ja suojelusäännöksiin, joilla voidaan katsoa olevan merkitystä tuulivoimahankkeiden asettamassa kontekstissa. Mahdollinen jatkotutkimus voisi liittyä esimerkiksi tuulivoimaloiden vaikutusten selvittämiseen ja arviointiin yksittäisen suojelukategorian lajien tai tietyn lajiryhmän (esimerkiksi lintujen) osalta. Toisena jatkotutkimusaiheena voidaan mainita

ekologisen kompensaation huomioon ottaminen luonnonsuojelulain mukaisten poikkeuslupien yhteydessä tai laajemmin lajisuojelua toteutettaessa.

Lopuksi voidaan viitata tutkielman pääotsikossa esitettyyn kysymykseen siitä, tulisiko suojelun tapahtua lain vai lajin ehdoilla. Luonnonsuojelulainsäädännön sisältämät säännökset asettavat ikään kuin raamit suojelun toteutumiselle. Tällöin lain soveltajan näkökulmasta merkitystä voidaan katsoa olevan sääntelyn selkeydellä sekä sisäisellä johdonmukaisuudella ja ristiriidattomuudella. Lajeja koskevat ekologiset tosiasiat muodostavat kuitenkin sen taustan, jota vasten säännösten tulkinta tapahtuu ja näiden huomioon ottamista ei voida liiaksi korostaa. Tietyn lajin ekologian, suojelutilanteen ja mahdollisen häviämisen riskin tulisi ohjata lajia koskevien suojelusäännösten tulkintaa ja niiden sisältämien käsitteiden merkityksen selvittämistä. Lainsäädännön sisältämistä normiformulaatioista tulkinnan avulla muodostettavat oikeusnormit ovat hyödyttömiä suojelun toteuttamisessa, jos ne ovat täysin irrallaan siitä todellisuudesta, jossa lajit elävät.