

Natura 2000 -suojelusta poikkeamisen kompensatio: luonnonsuojelulain 69 §:n
2 momentin ja luontodirektiivin vastaavuus ja tulkinta

Santeri Lindholm
Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Ympäristöoikeus
Maisteritutkielma
Kevät 2012

Sisällysluettelo

1	Johdanto.....	1
2	Natura 2000 -verkosto.....	3
2.1	Yleistä Natura 2000 -verkostosta	3
2.2	Suojelualueiden valintaperusteet.....	4
2.3	Suojelun oikeusvaikutukset.....	6
2.4	Miten Natura 2000 -suojelu eroaa kansallisesta luonnonsuojelusta	7
2.4.1	poikkeaminen.....	8
2.4.2	Kompensaatio.....	9
3	Luonnonsuojelulain 69 §:n tulkinnasta	10
3.1	Täsmentävät oikeuslähteet	12
3.2	Arviointimenettely täsmentämisprosessina	13
3.3	Eurooppaoikeus oikeuslähteenä	14
4	Direktiivi säädöstyypinä	15
4.1	Millaisesta säädöksestä on kyse?	15
4.2	Implementointi	16
4.3	Onko luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdalla välitön vaikutus	17
5	Eurooppaoikeudellinen ympäristönormien tulkinta	18
5.1	Unionisäädösten rakenne ja hierarkia.....	18
5.2	EU:n oikeusperiaatteet	20
5.2.1	Unionin yleiset oikeusperiaatteet	21
5.2.2	Ympäristöä koskevat periaatteet.....	25
5.3	Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.....	28
5.3.1	Ennakkoratkaisumenettely	28
5.3.2	Acte éclairé -oppi.....	29
5.4	Luonnonsuojelulain 69 §:n tulkinta eurooppaoikeudelliselta kannalta	30
6	Kompensaatio.....	31
6.1	Yleisesti.....	31
6.2	Ekologinen kompensaatio	33
6.3	Kompensaatio luonnonsuojelulain mukaan	35
6.4	Kompensaatio luontodirektiivin mukaan	37
6.4.1	Korvaavat toimenpiteet	38

6.4.2	Korvaavien toimenpiteiden määrittelyperusteet.....	39
6.4.3	Kustannusten jakautuminen.....	42
6.4.4	Komission lausunto.....	43
6.5	Johtopäätöksiä.....	44
7	Johtopäätöksiä: Mikä on luonnonsuojelulain 69 §:n oikea tulkinta esitetyn aineiston valossa?.....	46
7.1	Yleisesti.....	46
7.2	Tulkintamallit.....	46
7.3	Tulkintamallien soveltamisen ongelmia.....	48
7.4	Lopputulos.....	50
7.4.1	Välitön vaikutus.....	52
7.4.2	Valtion korvausvelvollisuudesta.....	53
8	Katse tulevaisuuteen.....	55
8.1	Kompensaatiota koskevaa uutta lainsäädäntöä.....	55
8.2	Parannusehdotuksia.....	57

LÄHDELUETTELO

KIRJALLISUUS

Drake, Sara: Twenty years after Von Colson: the impact of "indirect effect" on the protection of the individual's community rights. *European law review* vol. 30. Chippenham 2005. (Drake 2005)

Ekroos, Ari ym.: *Ympäristöoikeuden pääpiirteet*. Helsinki 2010. (Ekroos ym. 2010)

Hollo, Erkki: *Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan*. Vammala 1976. (Hollo 1976)

Jantunen, Jorma – Hokkanen, Pekka: *YVA-lainsäädännön toimivuusarviointi. Suomen ympäristö 18/2010*. Helsinki 2010. (Jantunen – Hokkanen 2010)

Jans, Jan – Vedder, Hans: *European Environmental Law*. Groningen 2008. (Jans – Vedder 2008)

Jääskinen, Niilo: *Euroopan unioni - oikeudelliset perusteet*. Helsinki 2007. (Jääskinen 2007)

Kiviniemi, Matti: *Metsäoikeus*. Hämeenlinna 2004. (Kiviniemi 2004)

Kokko, Kai: *Eurooppalainen ympäristöoikeus korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytössä*. *Lakimies* 3/2011. (Kokko 2011)

Kokko, Kai: Ympäristöperusoikeuden evoluutio kirjallisuuden ja erityisesti korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisujen valossa. Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhlakirja. Helsinki 2008. (Kokko 2008)

Kokko, Kai: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Jyväskylä 2003. (Kokko 2003)

Krämer, Ludwig: EC Environmental law. Lontoo 2007. (Krämer 2007)

Kuusiniemi ym.: Ympäristöoikeus. WSOY Pro:n verkkopalvelu. Luettu vuonna 2011. (Kuusiniemi ym. 2011)

Kuusiniemi, Kari: Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Teoksessa Oikeustiede 34/2001. Jyväskylä 2001. (Kuusiniemi 2001)

Lindqvist, Eija – Posio, Päivi: Lapin Natura-opas. Tornio 2005. (Lindqvist – Posio 2005)

Määttä, Tapio: Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa. Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Juhla-julkaisu Vesa Majamaa 1945 - 28/12 - 2005. Helsinki 2005 (Määttä 2005)

Ojanen, Tuomas – Haapea, Arto: EU -oikeuden perusteita II. Helsinki 2007. (Ojanen – Haapea 2007)

Parikka, Julius – Siikavirta, Kristian: EU:n valtioneuvoston päätökset. Helsinki 2010 (Parikka – Siikavirta 2010)

Pölönen, Ismo: Ympäristövaikutusten arviointimenettely. Jyväskylä 2007. Pölönen 2007)

Raitio, Juha: Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. Helsinki 2010. (Raitio 2010)

Rannikko, Pertti – Määttä, Tapio (toim.): Luonnonvarojen hallinnan legitimitetti. Jyväskylä 2010. (Rannikko – Määttä toim. 2010)

Rosas, Allan – Armati, Lorna: EU constitutional law – an introduction. Oxford and Portland 2010. (Rosas – Armati 2010)

Siltala, Raimo: Johdatus oikeusteoriaan. Helsinki 2001. (Siltala 2001)

Similä, Jukka ym. Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi - Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 27/2010. Helsinki 2010. (Similä ym. 2010)

Similä, Jukka: Luonnonsuojelulaki. Helsinki 1997. (Similä 1997)

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

Suvantola, Leila: Huominen ei koskaan kuole. Helsinki 2006. (Suvantola 2006)

INTERNET

Euroopan komission viralliset internetsivut: ec.europa.eu

Soklin kaivoshankkeen internetsivut: www.sokli.fi

VIRALLISAINEISTO

EU:n virallinen lehti

HE 79/1996, Luonnonsuojelulaki.

Komission lausunto luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta 21. Päivänä toukokuuta 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan 2 alakohdan mukaisesti Espanjan kuningaskunnan esittämästä Granadillan (Teneriffa) uuden sataman rakennushanketta koskevasta pyynnöstä. (Komission lausunto 2006)

Komission lausunto 24.4.2003 Rotterdamin sataman laajennuksesta luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti. (Komission lausunto 2003)

Komission lausunto, annettu 18 päivänä joulukuuta 1995, Peenejoen laakson poikki kulkeva suunnitellusta moottoritiestä A 20 (Saksan liittotasavalta) luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti (96/15/EY). (Komission lausunto 1995)

Komission tiedonanto ennalta varautumisen periaatteesta. Bryssel 2.2.2000. (Komission tiedonanto)

Luontodirektiivin (direktiivin 92/43/ETY) 6 artiklan 4 kohdan soveltamista koskeva ohjeasiakirja, tammikuu 2007. Euroopan komissio. (Komission tulkintaohje 2007)

Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö. Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset. Belgia 2000. (Komission tulkintaohje 2000)

YK:n biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, tehty Rio de Janeirosa 5.6.1992, SopS 78/1994. (Biodiversiteettisopimus)

Lapin ympäristökeskuksen lausunto 22.4.2009, LAP-2008-L-822-255. (Lapin ympäristökeskuksen lausunto 22.4.2009)

Soklin rautatie, Natura-arviointi. 30413-D1283.

<http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=101702&lan=fi> (Soklin rautatien Natura-arviointi)

Soklin kaivoshankkeen sosioekonomisten vaikutusten arviointi. Pöyry 24.3.2010. http://sokli.fi/images/sokli%20sva_valmis%20pdf.pdf (Soklin sosioekonomiset vaikutukset)

Valtioneuvoston päätös Natura 2000-verkostosta 20.8.1998 (Valtioneuvoston päätös 20.8.1998)

LAINSÄÄDÄNTÖ

Hallintolaki 6.6.2003/434

laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta
29.5.2009/383

Luonnonsuojelulaki 20.12.1996/1096

Maa-ainelaki 24.7.1981/555

Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412

Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta. (Luontodirektiivi)

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

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

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot, Euroopan unionin virallinen lehti 2010/C 83/01.

OIKEUSTAPAUKSET

EUTI 19.11.2009, asia C-314/08 (Filipiak)

EUTI 20.10.2005, asia C-6/04 (komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta)

EUTI 7.9.2004, asia C-127/02 (Waddenzee)

EUTI 27.2.2003, asia C-415/01 (Komissio v. Belgia)

EUTI 5.12.2002, asia C-324/01 (Komissio v. Belgia)

EUTI 20.6.2002, asia 313/99 (Mulligan)

EUTI 7.11.2000, asia C-371/98 (Bristolin satama)

EUTI 24.10.1996, asia C-72/95 (Kraaijeveld)

EUTI 11.7.1996, asia C-44/95 (Lappel Bankin alue)

EUTI 9.7.1992, asia C-2/90 (Komissio v. Belgia)

EUTI 19.11.1991, asia C-6/90 (Francovich)

EUTI 8.10.1987, asia 80/86 (Kolpinghuis)

EUTI 6.10.1982, asia 283/81(CILFIT)

EUTI 15.7.1964, C-6/64. (Costa v. Enel)

KHO:2008:72

KHO:2002:86

KHO:2002:48

KHO:2000:40

1 Johdanto

Ympäristön käyttöön liittyvät suuret hankkeet ovat saaneet paljon julkisuutta viime aikoina erityisesti Pohjois-Suomessa. Samalla on keskusteltu myös näiden hankkeiden ympäristövaikutuksista. Erityisesti pinnalla ovat olleet suuret kaivoshankkeet, joilla on huomattavat ympäristövaikutukset ja ne vaativat usein pinta-alallisesti paljon tilaa. Kaivos on pystytettävä sinne, mistä kaivannaisia löytyy, joten sen sijoituspaikkaan ei juuri voi vaikuttaa. Sama tilanne on myös esimerkiksi vesivoiman osalla, jonka sijoituspaikkaan vaikuttavat tekoaltaan so-piva sijoituspaikka sekä tietenkin riittävät vesivarannot.

Koska Pohjois-Suomessa on Natura 2000 -suojelualueita 32 prosenttia maakunnan pinta-alasta¹, ei suojelun ja ympäristön käytön yhteentörmäyksiltä voida välttyä. Vaikka itse toiminta ei sijoittuisikaan Natura 2000 -alueelle, voi sen tarvitsema infrastruktuuri vaikuttaa suojelualueisiin huomattavastikin.² Lisäksi vaikka toiminta tapahtuisi kaukanakin suojelualueista, sillä saattaa silti olla esimerkiksi huomattavia vesistövaikutuksia suojelualueiden sisäpuolella. Tällaisia vaikutuksia on kotimaisessa oikeuskäytännössä todettu esimerkiksi turvetuotantoon liittyvien kuivatusvesien johtamisella Natura 2000 -verkoston alueelle.³

Suurilla ympäristönkäyttöhankkeilla saattaa olla huomattavaa yhteiskunnallista merkitystä, sillä yhteiskunta tarvitsee energiaa ja metalleja sekä lannoitteita. Lisäksi hankkeiden suora työllistävä vaikutus saattaa olla merkittävä harvaan asutuilla ja suuren työttömyyden omaavilla alueilla ympäri Lappia.⁴ Toisaalta myös hankkeiden ympäristövaikutukset saattavat olla merkittäviä, eikä kerran tuhottuja luontoarvoja saada välttämättä enää koskaan takaisin.

¹ Lindqvist - Posio 2005 s. 9.

² Ks. esim. Soklin rautatien Natura-arviointi.

³ Ks. esim. KHO:2008:72

⁴ Ks. esim. Soklin sosioekonomiset vaikutukset s. 15-19.

Tulevaisuuden haasteena onkin ympäristönkäyttöhankkeiden ja luonnonsuojelun yhteensovittaminen. Esimerkiksi Natura 2000 -suojelu on ollut voimassa jo noin 15 vuotta, eikä siihen ole vielä myönnetty Suomessa ainuttakaan poikkeusta. Paineet poikkeuksen myöntämiselle kasvavat kuitenkin kokoajan samalla, kun uusia malmiesiintymiä löydetään ja paineet uusiutuvan energiantuotannon lisäämiselle kasvavat esimerkiksi ilmastositomusten myötä. Natura 2000 -suojelusta samoin kuin siitä poikkeamisesta on säädetty luonnonsuojelulaissa. Lain mukaan mikäli suojelusta myönnetään poikkeus, tulee poikkeamisen aiheuttama haitta korvata. Laissa ei kuitenkaan määritellä tarkemmin, mitä haitan korvaaminen käytännössä edellyttää ja sitä aion tässä tutkielmassani tarkemmin selvittää.

Tutkielmassani esittelen aluksi Natura 2000 -verkostoa yleisesti, sen sisältöä sekä eroavaisuuksia perinteisistä kansallisista suojelualueista. Sen jälkeen käsittelem kansallisten ympäristönormien tulkintaa ja erityisesti Natura 2000 -suojelusta poikkeamista koskevaa luonnonsuojelulain 69 §:ä. Tämän jälkeen siirryn tarkastelemaan eurooppaoikeudellisten säädösten, erityisesti direktiivien, tulkintaa sekä selvitän, mitä kompensatiolla tarkoitetaan niin kansallisesti kuin eurooppaoikeudellisestikin. Lopuksi esittelen johtopäätökset siitä, miten Natura 2000 -suojelusta poikkeaminen tulisi kompensoida kansallisen lainsäädännön mukaan ja onko tuo tulkinta eurooppaoikeuden mukainen. Viimeiseksi ehdotan joitakin parannusehdotuksia voimassa olevaan lainsäädäntöön.

2 Natura 2000 -verkosto

2.1 Yleistä Natura 2000 -verkostosta

Natura 2000 on ekologinen verkosto, joka koostuu Euroopan yhteisöjen lintu- ja luontodirektiivin määrittelemistä alueista, jotka käsittävät direktiiveissä määriteltyjen harvinaisten lajien ja luontotyyppien esiintymisalueita koko Euroopan unionin alueella. Natura 2000 -verkosto koostuu lintudirektiivin perusteella ilmoitetuista linnustonsuojelualueista (SPA -alueet) sekä luontodirektiivin perusteella hyväksytyistä yhteisön tärkeinä pitämistä alueista (SCI -alueet). Jäsenvaltio ilmoittaa itse komissiolle ehdotukset direktiivien mukaisista alueista, jotka sitten suojellaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.⁵

SPA –alueet koostuvat yhteisön lintudirektiivin liitteessä I mainittujen lajien suojelemiseksi perustetuista alueista ja niiden suojelu astuu voimaan heti, kun alue on ilmoitettu komissiolle. SCI –alueet koostuvat luontodirektiivin liitteessä I mainittujen luontotyyppien ja liitteessä II mainittujen lajien elinympäristöjen esiintymisalueista ja niiden suojelun voimaan saattaminen on kolmivaiheinen. Ensin jäsenvaltion on laadittava luettelo alueistaan, joilla esiintyy luontodirektiivin liitteessä I mainittuja luontotyyppisiä ja liitteessä II mainittujen lajien elinympäristöjä. Seuraavaksi luettelo on toimitettava komissiolle, joka laatii yhteistoiminnassa jäsenvaltion kanssa luettelon pohjalta luonnoksen yhteisön tärkeinä pitämistä alueista ja hyväksyy sen. Kolmanneksi, kun komissio on hyväksynyt alueen yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi, jäsenvaltion on suojeltava alue jolloin siitä muodostuu erityisten suojelutoimien alue (SAC –alue). Jos jäsenvaltio jättää ilmoittamatta jonkin alueen, jolla on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai laji, alue voidaan määrätä suojeltavaksi komission ehdotuksesta ja neuvoston päätöksellä. Luettelo yhteisön tärkeinä pitämistä alueista on toimitettava komissiolle 3 vuoden kuluessa direktiivin tiedoksi antamisesta.⁶

⁵ Jans - Vedder 2008 s. 459.

⁶ Luontodirektiivi 92/43/ETY 3 ja 4 artiklat sekä Suvantola – Similä 2011 s. 71-72.

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa 6.3.2003 asiassa C-240/00 komissio oli nostanut Suomea vastaan kanteen, jonka mukaan Suomi ei ollut noudattanut lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdista johtuvia velvoitteitaan, koska se ei ollut riittävästi ja lopullisesti osoittanut erityissuojelualueita. Komission mukaan Suomen viranomaisten 23.12.1998 sille toimittama luettelo alueista ei ollut lopullinen, koska siihen saatettiin tehdä KHO:ssa vireillä olleiden valitusten takia muutoksia. Lisäksi komission mukaan se, että Suomen ehdotuksesta oli jätetty pois 17 lintujen suojelun kannalta tärkeää aluetta, osoitti sen, että alueiden valinnassa ei oltu noudatettu riittäviä tieteellisiä arviointikriteereitä. Tuomioistuin antoi asiassa langettavan tuomion, mutta totesi, ettei tieteellisiä arviointikriteerejä voitu asiassa arvioida, koska luettelo ei ollut vielä lopullinen.

Luontodirektiivi ja lintudirektiivi tulivat Suomea velvoittaviksi vuonna 1995 Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 8.12.1994 annetulla lailla(1540/1994).⁷ Direktiivien määräykset on otettu osaksi Suomen lainsäädäntöä 1.1.1997 voimaan tulleella luonnonsuojelulailla (LSL 20.12.1996/1096). Natura 2000 -verkostoa koskevat erityissäännökset sisältyvät LSL 10 lukuun.

Suomen Natura 2000 -verkostoon liitettävät alueet on ilmoitettu komissiolle valtioneuvoston päätöksellä 20.8.1998 josta tehtiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen yli 1600 valitusta. Korkein hallinto-oikeus ratkaisi suurimman osan tapauksista kesäkuussa 2000.⁸ Komissio on hyväksynyt Suomen ehdottamat alueet päätöksellä 2005/101/EY, 13.1.2005⁹ ja sen täydennyksellä 2008/24/EY, 12.11.2007¹⁰.

2.2 Suojelualueiden valintaperusteet

⁷ Kokko 2011 s. 487.

⁸ Ekroos ym. 2010 s. 499. Ks. esim. KHO:2000:40.

⁹ Euroopan unionin virallinen lehti L40, 11.2.2005.

¹⁰ Euroopan unionin virallinen lehti L012, 15.1.2008.

Suojelualueiden valintaperusteita ei löydy luonnonsuojelulaista, vaan ne ovat suoraan luonto- ja lintudirektiiveissä. Yhteisön tärkeänä pitämällä alueella tarkoitetaan luontodirektiivin 1 artiklan mukaan aluetta, joka luonnonmaantieteellisellä alueella tai alueilla, joihin se kuuluu, edistää merkittävästi liitteessä I olevan luontotyypin tai liitteessä II olevan lajin suotuisan suojelun tason säilyttämistä tai ennalleen saattamista ja joka voi myös edistää merkittävästi 3 artiklassa tarkoitetun Natura 2000:n yhtenäisyyttä tai edistää merkittävästi luonnon monimuotoisuuden säilyttämistä kyseisellä maantieteellisellä alueella.

Korkeimman hallinto-oikeuden 14.6.2000 antamassa vuosikirjaratkaisussa KHO:2000:40 todetaan kyseessä olleiden alueiden valintaperusteista seuraavaa: "Korospohjanlahden lounaisrannalla oleviin maa-alueisiin ei käytettävissä olevien luonnontieteellisten selvitysten ja korkeimman hallinto-oikeuden suorittamassa katselmuksessa tehtyjen havaintojen mukaan liity luonto- ja lintudirektiiveissä tarkoitettuja erityisiä luonnonarvoja." "X:n tilan sisällyttäminen verkostoehdotukseen ei näin ollen perustu luonto- ja lintudirektiiveissä edellytetyin tavoin luonnontieteelliseen selvitykseen alueen merkityksestä luontodirektiivin liitteen I luontotyyppien, liitteen II lajien taikka lintudirektiivissä tarkoitettujen lintulajien kannalta."

Luontodirektiivin liitteessä III mainitaan perusteet, joiden mukaan jäsenvaltioiden on laadittava luettelo SCI- ja SAC -alueistaan. Luontotyypin osalta tulee ottaa huomioon luontotyypin edustavuus kyseisellä alueella, pinta-ala suhteessa luontotyypin kokonaispinta-alaan kansallisesti, luontotyypin rakenteen ja toimintojen suojeleaste sekä mahdollisuudet palauttaa alkuperäinen tila ja yleisarvio alueen merkityksestä kyseisen luontotyypin suojelulle. Lajien osalta arviointiperusteita ovat alueella elävän lajin kannan koko ja tiheys suhteessa kansallisen alueen muihin kantoihin, kyseisen lajin ja sen elvyttämisen kannalta tärkeiden elinympäristötekijöiden suojeleaste, alueella elävän kannan eristäytynei-

syys verrattuna lajin luontaiseen levinneisyyteen ja yleisarvio alueen merkityksestä kyseisen lajin suojelulle.¹¹

Kansallista luetteloja laadittaessa ja alueita rajattaessa otetaan huomioon ainoastaan tieteelliseen tietämykseen perustuvat ekologiset perusteet. Siten esimerkiksi luontodirektiivin 2 artiklan 3 kohdan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä vaatimuksia sekä alueellisia erityispiirteitä ei oteta huomioon alueita rajattaessa.¹² Samoin lintudirektiivin 2 artiklan mukaisia taloudellisia vaatimuksia ei huomioida alueita rajattaessa.¹³

2.3 Suojelun oikeusvaikutukset

Luontodirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on toteutettava erityisten suojelutoimien alueella tarvittavat suojelutoimenpiteet. Suojelun käsite määritellään direktiivin 1 artiklan a alakohdassa. Sen mukaan ”Tässä direktiivissä tarkoitetaan a) ’suojelulla’ toimenpidekokonaisuutta, jota luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvikantojen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai ennalleen saattaminen e ja i kohdan merkityksessä edellyttää.” 1 artiklan e kohdan mukaan luontotyyppien suojelun taso katsotaan suotuisaksi kun ”

- Sen luontainen levinneisyys sekä alueet, joilla sitä esiintyy tällä alueella ovat vakaita tai laajenemassa ja
- erityinen rakenne ja erityiset toiminnot, jotka ovat tarpeen sen säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä, ovat olemassa ja säilyvät todennäköisesti ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa ja
- alueelle luonteenomaisten lajien suojelun taso on suotuisa i kohdassa tarkoitetulla tavalla.”

Lajien suojelun taso katsotaan i kohdan mukaan suotuisaksi kun ”

¹¹ Luontodirektiivi, liite III.

¹² EYTI 7.11.2000, asia C-371/98 (Bristolin satama)

¹³ EYTI 11.7.1996, asia C-44/95 (Lappel Bankin alue)

- 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.”

Suojelutoimenpiteet on toteutettava tarpeellisilla lainsäädännöllisillä, hallinnollisilla tai sopimusoikeudellisilla toimenpiteillä. Lisäksi on tarvittaessa laadittava tarkoituksenmukaisia käyttösuunnitelmia.¹⁴ Siten suojelun toteuttamisen keinot on jätetty jäsenvaltion harkintavaltaan eikä suojelun toteuttaminen aina edellytä luonnonsuojelulain mukaisten suojelualueiden perustamista vaan lievempikin suojelu on mahdollista, kunhan alueen suojelutavoitteet saavutetaan. Valtioneuvoston päätöksessä suojelun toteuttamiskeinoiksi Suomessa nimetään luonnonsuojelulain lisäksi esimerkiksi erämaalaki, vesilaki ja maa-aineslaki.¹⁵ Suojelun toteuttamiseksi suunniteltu laki ilmoitetaan jokaisen alueen suojelupäätöksen yhteydessä. Jos suojelun toteuttaminen on ilmoitettu tehtäväksi luonnonsuojelulain nojalla, perustetaan alueesta yleensä suojelualue. Muiden lakien osalta suojelun toteutuminen jää lähinnä tapauskohtaisen lupajärjestelmien ja ennakkovalvontamenettelyjen varaan.¹⁶

2.4 Miten Natura 2000 -suojelu eroaa kansallisesta luonnonsuojelusta

Natura 2000 -suojelu eroaa perinteisistä kansallisista luonnonsuojelulain mukaisista luonnonsuojelualueista ensinnäkin siten, että Natura 2000 -alueilla ovat

¹⁴ Komission tulkintaohje s. 19-20.

¹⁵ Valtioneuvoston päätös 20.8.1998 s. 7.

¹⁶ Ekroos ym. 2010 s. 502. Ks. myös Kuusiniemi 2001 s. 183-184. Kuusiniemen mukaan maankäyttölainsäädäntö ei varsinaisesti sisällä säännöksiä luonnonsuojelun toteuttamisesta. Erityisen ongelmallisia ovat maa-aineslaki ja metsälaki.

kiellettyjä vain sellaiset toimenpiteet, jotka erikseen tai yhdessä muiden hankkeiden kanssa vaikuttavat merkittävästi alueiden suojelutavoitteisiin. Siten esimerkiksi varsin voimakkaatkin metsänkäsittelytoimet voivat olla sallittuja, jos ne eivät vaikuta tietyn lajin elinympäristöön, jonka vuoksi alue on liitetty verkostoon.

Toiseksi luonnonsuojelulain 65 §:n (ja luontodirektiivin 6 artiklan) mukaan suunnitelman tai hankkeen vaikutukset on arvioitava, mikäli hanke tai suunnitelma erikseen tai yhdessä muiden hankkeiden kanssa todennäköisesti¹⁷ merkittävästi heikentää alueen suojeluarvoja. Lupaviranomaisen on ennen luvan myöntämistä tai hankkeen vahvistamista katsottava, että arviointi on tehty ja pyydyttävä siitä lausunto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselta. Mikäli arviointi osoittaa, että hanke heikentää alueen suojeluarvoja, ei lupaa tule myöntää. Sama koskee ilmoitusvelvollisuuden alaisia hankkeita, joiden osalta viranomaisella on toiminnan keskeyttämisvelvollisuus kunnes arviointi on tehty.¹⁸

Arviointivelvollisuuden kannalta ei ole merkitystä, tapahtuuko itse toiminta suojelualueen rajojen sisällä vai ei. Päähuomio on siten hankkeen vaikutusten kohdentumisessa alueen suojeluarvoihin. Siten esimerkiksi kaukanakin suojelualueesta tapahtuva hanke, jolla saattaa olla suoria vaikutuksia suojelualueen sisäpuolella vaikkapa vesistön pilaantumisenä, voi olla arviointivelvollisuuden piirissä. Muiden kansallisten suojelualueiden kohdalla kiellettyjä ovat vain toimenpiteet, jotka tapahtuvat suojelualueen rajojen sisäpuolella.

2.4.1 poikkeaminen

¹⁷ Luontodirektiivin 6 artiklan sanamuodosta puuttuu termi ”todennäköisesti”. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomion 7.9.2004, C-127/02 mukaan vaikutukset on arvioitava silloin, kun toiminnalla saattaa olla merkittäviä vaikutuksia. Tuomioistuimen mukaan suunnitelma voidaan hyväksyä, mikäli ei ole mitään tieteelliseltä kannalta järkevää epäilyä haitallisten vaikutusten mahdollisuudesta. Vrt. luonnonsuojelulain sanamuoto ”todennäköisesti merkittävästi”. Ks. myös KHO 2008:72.

¹⁸ Arviointijärjestelmä on kuitenkin puutteellinen sellaisten hankkeiden osalta, jotka eivät edellytä etukäteen myönnettävää lupaa. Ks. Similä ym. 2010 s. 36. Ks. myös Suvantola – Similä 2010 s. 84.

LSL 66 §:n 2 momentin mukaan, vaikka hanke heikentäisi alueen Natura 2000-suojelutavoitteita, sille voidaan myöntää lupa, mikäli valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että hanke on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä, eikä vaihtoehtoisia ratkaisuja ole. Lisäksi 3 momentin mukaan mikäli alueella on luontodirektiivin liitteissä I ja II tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai laji, on lisäedellytyksenä ihmisten terveyteen, yleiseen turvallisuuteen tai ympäristölle koituviin erittäin merkittäviin suotuisiin vaikutuksiin liittyvä syy. Tässä tapauksessa on asiasta hankittava lisäksi komission lausunto.

2.4.2 Kompensaatio

LSL 69 §:n 2 momentin mukaan: ”Jos Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn alueen suojelu lakkautetaan, sen rauhoitusmääräyksiä lievennetään tai viranomaisen 66 §:n 2 tai 3 momentin nojalla on myöntänyt luvan taikka hyväksynyt tai vahvistanut suunnitelman ja tällainen päätös johtaa Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyden tai luonnonarvojen heikentymiseen, ympäristöministeriön on välittömästi ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla heikentyminen korvataan.” Näin ollen mikäli Natura 2000 -verkostosta poiketaan, on poikkeamisen aiheuttama heikentyminen korvattava. Luonnonsuojelulaki asettaa ympäristöministeriölle velvoitteen ryhtyä toimenpiteisiin heikentymisen korvaamiseksi.

Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohta asettaa myös velvoitteen jäsenvaltiolle. Sen mukaan ”..jäsenvaltion on toteutettava kaikki korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet.” On kuitenkin otettava huomioon, että koska direktiivit ovat luonteeltaan jäsenvaltioille asetettuja lainsäädäntövelvoitteita, joista ei voi johtaa suoraan oikeuksia tai velvollisuuksia yksityisille, ne myös koskevat lähtökohtaisesti vain jäsenvaltioita. Siksi direktiivissä velvoite on asetettu jäsenvaltiolle, jonka tulee päättää keinot, joilla korvaavat toimenpiteet toteutetaan

Vaikka kompensatiovelvoite on kohdistettu jäsenvaltiolle sekä direktiivissä, että kansallisessa luonnonsuojelulaissa, komission tulkintaohjeen mukaan on ilmeistä, että hankkeen alkuunpanija vastaa korvaavien toimenpiteiden kustannuksista. Tämä voidaan johtaa aiheuttamis- tai saastuttaja maksaa -periaatteesta. Lisäksi valtion yritykselle myöntämä tuki korvaavien toimenpiteiden toteuttamiseksi voidaan katsoa perustamissopimuksen¹⁹ 107 artiklan mukaiseksi kielletyksi valtiontueksi.²⁰

Näin ollen tutkielmani aiheena on, onko luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohta Natura 2000 -suojelusta poikkeamisesta oikein implementoitu LSL 69 §:ään. Siten pohdittavaksi tulee, mitä tarkoittaa tai voi tarkoittaa luonnonsuojelulain ilmaisu ”ympäristöministeriön on ryhdyttävä välittömästi toimenpiteisiin joilla heikentyminen korvataan”. Lisäksi yritän selvittää, miten poikkeaminen käytännössä nykypäivänä Suomessa tapahtuisi.

3 Luonnonsuojelulain 69 §:n tulkinnasta

LSL 69 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen ilmaisu: ”ympäristöministeriön on välittömästi ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla heikentyminen korvataan.” ei varsinaisesti kerro vaadittavista käytännön toimenpiteistä mitään muuta kuin sen, että niiden tulee tapahtua ympäristöministeriön aloitteesta. Siten säännös on tulkinnalle avoin ja epätäsmällinen. Ympäristöoikeudessa tällaisia säännöksiä kutsutaan vakiintuneesti joustaviksi normeiksi.²¹ Joustavat normit kuuluvat oleellisena osana moderniin lainsäädäntöön. Niiden käyttöä perustellaan erityisesti sillä, että ne pystyvät vastaamaan parhaiten alati muuttuviin yhteiskunnal-

¹⁹ Sopimus euroopan unionin toiminnasta, SEUT.

²⁰ Komission tulkintaohje s. 47.

²¹ Määttä 2005 s. 265.

lisiin olosuhteisiin. Joustavalle normille haetaan merkityssisältöä tulkinnan avulla soveltamalla sitä kulloiseenkin käytännön tilanteeseen. Lainopillinen tulkinta tulee myös perustella ja se tapahtuu oikeusjärjestyksessä vallitsevasta oikeuslähteopista johdettujen systematisointi- ja tulkintaperusteiden avulla. Eri tavoin velvoittavia oikeuslähteitä ovat ainakin eurooppaoikeudellinen ja kansallinen lainsäädäntö, tuomioistuinten ratkaisut, lainvalmisteluaineisto eli lain esityöt ja maantapa.²²

Ympäristöoikeudessa ei luonnollisesti ole omaa oikeuslähteoppia mutta painotukset voivat poiketa esimerkiksi rikosoikeudesta tai vahingonkorvausoikeudesta. Käsitys luonnosta ja ihmisestä osana sitä sekä luonnonlakien aiheuttamat rajoitukset vaikuttavat siihen, mikä on lakien, oikeuskäytännön tai vaikkapa arvojen merkitys oikeuslähteinä.²³ Joustavalla normilla on tarkoitettu siirtää päätösvaltaa lainsoveltajalle, mutta toisaalta oikeusvaltiolliset periaatteet edellyttävät ratkaisutoiminnalta ennustettavuutta²⁴

Joustavat normit voivat tosiasiallisesti olla hyvinkin täsmällisiä ja joustamattomia huolimatta niiden yleisestä kirjoitusasusta. Määttä systematisoi joustavat normit karkeasti viiteen ryhmään: kodifioivat joustavat normit, täsmentävien oikeuslähteiden kautta konkretisoituvat normit, lainsäätäjän käynnistämien täsmentymisprosessien kautta konkretisoituvat joustavat normit, joustavia normeja tasapainottavien mekanismien säätäminen lakiin ja aidosti avoimet joustavat normit.²⁵ Näistä ainoastaan viimeksi mainittu tarkoittaa aidosti joustavaa normia ja ensimmäiset neljä tarkoittavat ulkoasultaan joustavia normeja, joiden sisältö on kuitenkin jollakin tapaa vakiintunut ja täsmällinen.

²² Siltala 2001 s. 26.

²³ Kuusiniemi ym. 2011 jakso 1.3 arvot, normit ja faktat. Arvojen merkityksestä yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan 18.12.2002, KHO:2002:86, todennut, että perustuslain 20 § ympäristöperusoikeussäännös sisältää perustuslain tasoisen kannanoton luontoarvojen merkityksestä lainsoveltamisessa ja -tulkinnassa. KHO:n mukaan myös muut perusoikeussäännökset tulee ottaa huomioon yksittäisessä tulkintatilanteessa. Päätöksen kohta 6.2.2.4.

²⁴ Kuusiniemi ym. 2011 jakso 1.3 tulkintojen kiinteyttäminen.

²⁵ Määttä 2005 s. 286.

Koska Natura 2000 -suojelusta ei toistaiseksi ole myönnetty poikkeusta, ei säännös siten ole vakiintuneen käytännön kodifointia kirjattuun lakiin.²⁶ Samanaikaisesti luonnonsuojelulain säätämisen kanssa ei myöskään ole aloitettu täsmentämisprosessia, esimerkiksi inventointiprosessia, joka antaisi sisältöä kyseessä olevalle säännökselle. Näin ollen sisältöä on haettava täsmentävistä oikeuslähteistä, joita ovat lain esityöt, lakia alemmanasteinen norminanto, oikeus- ja hallintokäytäntö sekä *soft law* -aineisto.

3.1 Täsmentävät oikeuslähteet

Natura 2000 -suojelusta poikkeamisesta ei ole annettu lakia alemmanasteisempaa sääntelyä, joten jäljelle jäävät lain esityöt, oikeus- ja hallintokäytäntö sekä *soft law*. Luonnonsuojelulain esitöitä ovat hallituksen esitys ja siihen liittyvät valtiopäiväasiakirjat. Luonnonsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä ei täsmennetä, mitä kompensatiotoimenpiteillä tarkoitetaan. Hallituksen esityksen mukaan valtion on huolehdittava heikentymisen kompensoinnista ja esityksessä viitataan sekä luontodirektiiviin että siitä annettuun komission tulkintaohjeeseen. Viittaukset koskevat sitä, mitä tarkoittaa luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan lause, joka edellyttää, että Natura 2000 -verkoston yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä.²⁷ Lain esitöiden mukaan toteuttajana olisi siis valtio, vaikka niistä ei löydykään sanottavasti apua sen selvittämiseksi, mitä ympäristöministeriön toimenpiteillä tarkoitetaan.

Oikeus- ja hallintokäytännön merkitys normin täsmentämisessä on myös varsin rajallinen, sillä kuten aikaisemmin mainitsin, ei Suomessa ole myönnetty ainutakaan poikkeusta Natura 2000 -suojeluun. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja²⁸ on saatavilla sellaisista tapauksista, joissa poikkeusta ei ole tarvinnut

²⁶ Viimeaikaisista hankkeista voidaan mainita ainakin Savukosken kunnassa sijaitseva Soklin kaivoshanke, johon liittyvän rautatien eräät linjausvaihtoehdot menivät Natura 2000 -alueiden halki. Poikkeuksen hakemisen sijaan hankkeesta vastaava Yara päätti luopua ratahankkeista. www.sokli.fi ja Lapin ympäristökeskuksen lausunto 22.4.2009.

²⁷ HE 79/1996. Yksityiskohtaiset perustelut, 69 §.

²⁸ Ks. esim. KHO:2002:48

myöntää ja siten ne täsmentävät luonnonsuojelulain 66 §:n merkittävän heikentämisen kieltoa mutta eivät avaa korvaavien toimenpiteiden sisältöä.

Muodollisesti ei-velvoittava *soft law* -aineisto on keskeinen ympäristöoikeudellisessa oikeuslähdeopissa. Tällaisia lähteitä voivat olla esimerkiksi erilaiset strategiat, julistukset, oppaat ja hallinnolliset ohjeet.²⁹ Suomalaisesta Natura 2000:ta koskevasta aineistosta voidaan nostaa ainakin valtioneuvoston päätös 20.8.1998 Natura 2000 -verkoston Suomen ehdotuksen hyväksymisestä. Päätöksessä mainitaan suojelusta poikkeamisen olevan mahdollista laissa määrättyin edellytyksin mutta korvaavista toimenpiteistä siinä ei mainita mitään. Myös komission tulkintaohjeet kuuluvat *soft law* -aineistoon ja palaan niihin jäljempänä.

3.2 Arviointimenettely täsmentämisprosessina

Selvitettäessä korvaavien toimenpiteiden sisältöä antaa LSL 65 §:n arviointivollisuus ja sen tulokset viitteitä siitä, mitä korvaavilla toimenpiteillä tarkoitetaan. LSL 65 §:n mukaan mikäli hanke todennäköisesti merkittävästi heikentää Natura 2000 -alueen suojeluarvoja, on hankkeen toteuttajan arvioitava nämä vaikutukset. Siten arvioinnista käyvät ilmi ne luontoarvot, jotka ovat vaarassa heikentyä ja siten tulevat korvattaviksi mikäli poikkeus suojelusta myönnetään. Arviointimenettely onkin välttämätön osa poikkeamisenmenettelyä, sillä ilman sitä ei LSL 66.2 §:n poikkeamisen edellytyksiä voida tutkia.³⁰

Arviointimenettely täsmentää LSL 69 §:n tarkoittaman heikentymisen, sillä arvioinnista tulisi käydä ilmi, mitkä luontoarvot heikentyvät ja kuinka laajaa heikentyminen on. Siten arvioinnista selviää lähtökohdat sille, mitä korvaavilla toimenpiteillä tulee saada aikaan. Se ei kuitenkaan auta täsmentämään sitä, mitä toimenpiteitä ja milloin ympäristöministeriön tulee tehdä. Näin ollen kansallisesta

²⁹ Määttä 2005 s. 274.

³⁰ Similä ym. 2010 s. 27.

aineistosta ei löydy sanottavasti apua kyseessä olevan säännöksen täsmentämiseksi. Siten voisi olla mahdollista, että kyseessä on aidosti avoin joustava normi, jonka sisältö tulisi täsmentymään myöhemmässä oikeuskäytännössä.

3.3 Eurooppaoikeus oikeuslähteenä

Koska luonnonsuojelulain 10 luvun säätämisen tarkoituksena oli saattaa voimaan Suomea koskeva Euroopan unionin luontodirektiivin Natura 2000 -suojelualueverkostoa koskeva sääntely, tulee myös luontodirektiivi ottaa huomioon tulkinta-aineistona. Koska luontodirektiivissä määritellään suojelualueverkostoa koskevat puitteet, tavoitteet ja toteutustavat, se on tavallaan hallituksen esitystä vastaava lain esityö. Direktiivin merkitystä säännöksen täsmentäjänä painottavat myös eurooppaoikeudelliset periaatteet, joista tärkeimpinä tässä kohdassa voidaan mainita lojaliteetti- ja toissijaisuusperiaate.

Natura 2000 -suojelusta poikkeamista ja siten asiallisesti samaa asiaa kuin LSL 69 §:ssä käsitellään direktiivin 6 artiklan 4 kohdassa. Direktiivin teksti ei itsessään anna enempää selvyyttä sille, millaisia korvaavien toimenpiteiden tulisi olla mutta sitä varten on laadittu useita tulkintaohjeita, joiden avulla artiklan merkitystä voidaan täsmentää ja siten saada selvitystä myös luonnonsuojelulain säädöksen tulkinnalle. Direktiivin käyttäminen tulkintaohjeena on kuitenkin ongelmallista, sillä Natura 2000 -suojelusta on säädetty direktiivillä, joka asettaa päämäärän mutta jättää toteutukseen käytettävät keinot jäsenvaltion vastuulle. Tällaisessa tilanteessa, jos kansallinen säännös on niin epäselvä, että direktiivin tarkoitus vaarantuu, on se merkki puutteellisesta implementoinnista ja voi ääritapauksessa johtaa komission (tai toisen jäsenvaltion) nostamaan rikkomuskan- teeseen unionin tuomioistuimessa.³¹

³¹ Ks. esim. Raitio 2010 s. 151.

Palaan eurooppaoikeudellisiin periaatteisiin sekä luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan tulkintaan myöhemmin. Niiden kautta tulen osoittamaan myös sen, ettei LSL 69 §:n tarkoitus ole olla aidosti avoin joustava normi, vaan sillä on etenkin komission tulkintaohjeen mukaan varsin tarkkaan määritelty tarkoitus. Ongelma muodostuu silloin, jos tuo tarkoitus ei ole johdettavissa kansallisesta säännöksestä.

4 Direktiivi säädöstyypinä

4.1 Millaisesta säädöksestä on kyse?

Muista kansainvälisistä organisaatioista poiketen Euroopan unionilla on toimivalta antaa säädöksiä, jotka luovat oikeuksia ja velvollisuuksia yksityisille.³² Näitä ovat EU:n sekundäärioikeuteen kuuluvat asetukset, direktiivit ja päätökset. Asetukset ja päätökset ovat kaikilta osiltaan velvoittavia mutta direktiiveillä annetaan jäsenvaltioille enemmän harkintavaltaa. Tavallisesti direktiivit hyväksyy Euroopan parlamentti ja neuvosto yhdessä komission ehdotuksesta.³³

Sekundäärioikeudellisten säädösten oikeusvaikutuksia määriteltäessä käytetään termejä suora sovellettavuus ja välitön vaikutus. Suora sovellettavuus tarkoittaa, ettei säädös tarvitse kansallisia lainsäädäntötoimia astuakseen voimaan. Välitön oikeusvaikutus taas tarkoittaa, että mikäli säädös tai säännös on riittävän selkeä, täsmällinen ja ehdoton, se luo paitsi oikeuksia, myös velvollisuuksia yksityisille. Direktiivit ovat jäsenvaltioille osoitettuja puitesäännöksiä, jotka velvoittavat tavoiteltuun päämäärään nähden mutta jättävät jäsenvaltion

³² Rosas-Armati 2010 s. 49.

³³ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 289 artikla.

harkittavaksi toteuttamiseen tarvittavat muodot ja keinot.³⁴ Direktiiveiltä puuttuu siten asetuksille ominainen suora sovellettavuus ja välitön vaikutus.³⁵

4.2 Implementointi

Koska direktiivit ovat puitesäännöksiä, niiden täytäntöönpano vaatii aina kansallisia lainsäädäntötoimia. Täytäntöönpanon muodot ja keinot ovat periaatteessa kansallisessa harkintavallassa mutta käytännössä direktiivien yksityiskohtaisuus saattaa rajoittaa kansallisen harkintavallan vain säädöstasosta päättämiseen. Direktiiveille asetetaan aina tietty määräaika, jonka kuluessa täytäntöönpano eli implementointi on suoritettava. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä direktiivien implementoinnille on asetettu täydellisyyttä, sitovuutta ja avoimuutta koskevat vaatimukset. Ne tarkoittavat, että jäsenvaltiolla ei ole oikeutta jättää osaa direktiivistä implementoimatta, implementointi on tehtävä oikeudellisesti sitovilla kansallisilla säädöksillä, jotka turvaavat direktiivin toteutumisen ja implementoinnin on tapahduttava samalla tavoin kuin jos asiaa säänneltäisiin vain kansalliselta pohjalta.³⁶

Unionin tuomioistuin toteaa ratkaisussa C-415/01, komissio vastaan Belgian kuningaskunta seuraavasti: ”Direktiivin säännökset on pantava täytäntöön kiistattoman sitovasti sekä niin yksilöidysti, täsmällisesti ja selkeästi, että oikeusvarmuuden vaatimus täyttyy; oikeusvarmuuden vaatimus edellyttää, että yhteisön säännösten mukaan toteutetut kansalliset toimenpiteet julkaistaan asianmukaisella tavalla siten, että oikeussubjektit, joita tällaiset toimenpiteet koskevat, tuntevat oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa laajuuden yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvalla erityisalalla.” Tuomioistuimen tuomion mukaan Belgian kuningaskunta ei ollut noudattanut lintudirektiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdasta johtuvia velvoitteita.

³⁴ Jääskinen 2007 s. 338.

³⁵ Tässä on syytä huomauttaa, että direktiivi voi saada välittömän vaikutuksen, mikäli implementoinnissa on puutteita. Ks. seuraava kappale.

³⁶ Jääskinen 2007 s. 339-340.

Jotta direktiivistä voitaisiin johtaa oikeuksia yksityisille, tulee sille asetetun määräjän olla kulunut loppuun. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tunnustettu välitön vaikutus direktiiveille, jotka ovat selkeitä, täsmällisiä ja ehdottomia ja joiden täytäntöönpano-aika on kulunut loppuun tai implementointi on ollut virheellistä tai puutteellista.³⁷ Koska direktiivi on luonteeltaan jäsenvaltiolle asetettu velvoite, ei siitä voi suoraan seurata oikeusvaikutuksia yksityisten välisiin eli horisontaalisiin suhteisiin. Siten direktiivien mahdolliset oikeusvaikutukset kohdistuvat vain vertikaalisiin, yksityisen ja jäsenvaltion, väliin suhteisiin. Lisäksi koska velvoite kohdistuu jäsenvaltioon, ei puutteellisesta implementoinnista voi syntyä velvollisuuksia yksityiselle. Direktiivin tarkoituksena ei tarvitse olla oikeuksien luominen yksityiselle, jotta sen välittömään vaikutukseen voidaan vedota jäsenvaltiota vastaan. Lisäksi tuomioistuimen tulee ottaa välitön vaikutus huomioon myös viran puolesta.³⁸

4.3 Onko luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdalla välitön vaikutus

Luontodirektiivi tuli Suomea koskeväksi vuonna 1995 Suomen liittyttyä silloiseen Euroopan yhteisöihin. Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohta on implementoitu osaksi kansallista lainsäädäntöä ottamalla tarvittavat säädöksen LSL 69 §:ään. Näin ollen luontodirektiivin täytäntöönpanolle asetettu määräaika on kulunut loppuun ja tarvittavat implementointitoimenpiteet on tehty. Siten luontodirektiivillä voi olla välitön vaikutus, mikäli direktiivi on riittävän selkeä, täsmällinen ja ehdoton ja lisäksi että implementointi on tehty virheellisesti tai siinä on puutteita.³⁹

Jotta voidaan selvittää, onko luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdalla välitön vaikutus, tulee ensin selvittää, onko se riittävän selkeä, täsmällinen ja ehdoton, jotta siitä voidaan johtaa oikeuksia yksityiselle. Toiseksi implementoinnissa tulee

³⁷ Jääskinen 2007 s. 365.

³⁸ Ks. Esim. EYTI tuomio 24.10.1996, asia C-72/95

³⁹ Ympäristödirektiivien välittömästä vaikutuksesta ks. esim. Kokko 2011 s. 485-487 ja Suvantola – Similä 2011 s. 41-42.

osoittaa virheitä tai puutteita. Koska luontodirektiivi on implementoitu luonnonsuojelulaille, jolla säännellään myös kansallisia luonnonsuojelualueita, on implementointi tehty säädösten tasolla samalla tavalla kuin kansallisesti. Siten implementoinnin ulkoiset tunnusmerkit ovat kunnossa ja huomio on kiinnitettävä sääntelyn sisältöön eli luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan ja LSL 69 §:n vertailuun.

5 Eurooppaoikeudellinen ympäristönormien tulkinta

Miten LSL 69 §:ää pitäisi tulkita luontodirektiivin valossa? Jotta luontodirektiivin merkitys tulkinta-aineistona saadaan selville, on syytä perehtyä tarkemmin eurooppaoikeudellisiin säädösrakenteisiin ja hierarkiaan sekä periaatteisiin, jotka ohjaavat sekä säädösten valmistelua että niiden soveltamista niin unionin tasolla kuin jäsenvaltioissakin.

5.1 Unionisäädösten rakenne ja hierarkia

Neuvoston työjärjestyksessä säädetään vakiorakenteesta, joka unionisäädöksillä tulee olla. Ensinnäkin otsikosta ilmenee kysymyksessä oleva säädöstyyppi, sen antanut toimielin, antamispäivä, numero ja nimike. Säädöksen johtolauseessa viitataan säädöksen oikeusperustaan, eli sen antamisen perustana olevaan perussopimuksen artiklaan, säädöksen taustalla olevaan ehdotukseen tai suositukseen sekä asiasta saatuihin lausuntoihin.⁴⁰ Johtolauseen jälkeen seuraa johdanto-osa, jonka jälkeen tulee varsinainen säädösteksti, joka jakautuu artikloihin ja pituudesta riippuen lukuihin tai jaksoihin. Säädösteksti etenee järjestyksessä soveltamisala ja määritelmät, aineelliset määräykset, hallinnointi ja

⁴⁰ Neuvoston työjärjestys, liite VI.

voimaantuloaika. Säädöstekstiä seuraavat liitteet, jotka voivat olla huomattavan pitkiä.

Säädöksen johdanto-osa sisältää säädöksen antamisen tiivistetyt perustelut ja sillä on suuri merkitys soveltajille, koska varsinkaan vanhempien säädösten valmisteluasiakirjoja ei ole yleisesti saatavilla. Nykyään tilanne on parantunut ja komission sisäiset perustelumuiot samoin kuin muut valmisteluasiakirjat ovat yleensä julkisia. Esitöiden merkitys unionisäädösten soveltamisessa on kuitenkin rajallinen, kun otetaan huomioon säädöstekstien luonne päätöksentekoprosessin aikana syntyvinä neuvottelutuloksina. Unionissa lainsäätäjän tahto onkin vielä epäselvempi kuin käsite kuin kansallisessa oikeudessa.⁴¹

Eurooppaoikeuden säädöshierarkia ei ole yhtä selvä kuin Suomen oikeusjärjestyksessä. Lähtökohtaisesti primäärioikeus eli perustamissopimukset ovat sekundäärioikeutta eli direktiivejä, asetuksia ja päätöksiä ylempänä. Sekundäärioikeuden sisällä perussäädökset ovat ylempänä kuin täytäntöönpanosäädökset mutta säädöstyypin kesken hierarkiaa ei ole, vaan ne säädöstyypit ovat samanarvoisia.⁴²

Komission tulkintaohjeet eivät ole säädöksiä ja siten ne eivät ole luonteeltaan sitovia, vaan ne on tarkoitettu lähinnä ohjeeksi jäsenvaltioiden viranomaisille. Esimerkiksi luontodirektiivin 6 artiklaa koskevassa komission tulkintaohjeessa korostetaan asiakirjan sitomattomuutta ja sitä, että viime kädessä tulkinnasta vastaa EU:n tuomioistuin. Tulkintaohjeen ei ole tarkoitus antaa ehdottomia vastauksia yksittäisiin kysymyksiin, vaan ne tulee aina harkita tapauskohtaisesti ja tulkintaohjeesta saatavien suuntaviivojen avulla.⁴³ Koska komissio valvoo luontodirektiivin täytäntöönpanoa, tulee sen laatimille tulkintaohjeille antaa kuitenkin

⁴¹ Jääskinen 2007 s. 345.

⁴² Jääskinen 2007 s. 347 ja Rosas-Armati 2010 s. 42.

⁴³ Komission tulkintaohje 2000

tietty painoarvo ja ne ovat myös kansallisessa ympäristönormien tulkinnassa käytettävää *soft law*:ta.⁴⁴

5.2 EU:n oikeusperiaatteet

Euroopan unionin oikeusperiaatteet ovat osin kirjoittamattomia oikeussääntöjä, joita voidaan käyttää suoraan jonkin tapauksen ratkaisemiseen tai jonkin säädöksen valintaan tai tulkintaan. Ne on usein johdettu perustamissopimuksista ja niiden katsotaan kuuluvan unionin primäärioikeuteen. Siten ne ovat hierarkkisesti esimerkiksi direktiivien yläpuolella. Perustamissopimusten lisäksi periaatteita on johdettu myös jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä.⁴⁵ Myös unionin tuomioistuin luo omilla tulkintoillaan eurooppaoikeudellisia oikeusperiaatteita.⁴⁶

Oikeusperiaatteita voidaan luokitella eri tavoin, sillä eri oikeusperiaatteet ovat usein saman oikeudellisen perusajatuksen tarkastelua eri näkökulmista.⁴⁷ Osa periaatteista on luettavissa suoraan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen artikloista, joista etenkin 5 artiklan toissijaisuuden periaate ja 6 artiklan unionin perusarvoista johdettavien periaatteiden voidaan katsoa olevan ympäristön kannalta keskeisimmät. Niitä täydentää vielä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 191 artiklan ympäristöä koskevat periaatteet.⁴⁸ Unionin yleiset oikeusperiaatteet ovat lähinnä kansallisen- ja unionioikeuden välisiä norminvalintasääntöjä ja kansallisen oikeuden eurooppaoikeudellista tulkintaa koskevia sääntöjä. Ympäristöä koskevat periaatteet taas ovat lähinnä unionioikeuden

⁴⁴ Ks. jakso 3.1. Myös KHO on viitannut tulkintaohjeisiin mm. ratkaisussa KHO:2002:48 kohdassa 8.2.2. mutta toteaa samalla, että ne eivät ole luonteeltaan sitovia. Ks. myös Kokko 2011 s. 491.

⁴⁵ Jääskinen 2007 s. 349.

⁴⁶ Raitio esittää esimerkiksi yhden jaottelumallin, jossa periaatteet jaetaan perussopimuksista johdettuihin, jäsenvaltioiden yhteisiin ja unionin tuomioistuimen tulkintoista johdettuihin periaatteisiin. Raitio 2010 s. 194.

⁴⁷ Jääskinen 2007 s. 351.

⁴⁸ Krämer 2007 s. 14.

tulkintaan tarkoitettuja sääntöjä.⁴⁹ Aloitan esittelemällä keskeisiä unionin yleisiä periaatteita ja jatkan erityisesti ympäristöä koskevien periaatteiden tarkastelulla.

5.2.1 Unionin yleiset oikeusperiaatteet

EU:n yleisiä oikeusperiaatteita ovat muun muassa tehokkuusperiaate, lojaliteettiperiaate ja lainalaisuusperiaate. Unionin ja jäsenvaltion toimivallan jakoa koskevia periaatteita ovat annetun toimivallan periaate, suhteellisuusperiaate ja subsidiariteettiperiaate. Unionioikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta koskevia periaatteita ovat unionioikeuden autonomian periaate, välittömän vaikutuksen periaate ja unionioikeuden etusijan periaate.⁵⁰

Tehokkuusperiaate velvoittaa soveltamaan unionioikeutta niin, että sen tavoitteet toteutuvat tehokkaasti. Sen mukaan unionioikeuteen vetoavalla tulee myös olla käytettävissään tehokkaat kansalliset oikeussuojakeinot. Lojaliteettiperiaate velvoittaa jäsenvaltioita⁵¹ toimimaan niiden unionijäsenyyteen sisältyvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi ja pidättäytymään toimista jotka vaarantavat tätä tarkoitusta.⁵² Lainalaisuusperiaate on lähtökohtana myös unionioikeudessa, jossa vallankäyttö perustuu oikeudellisesti säänneltyihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

5.2.1.1 Unionin ja jäsenvaltion toimivallan jakoa koskevat periaatteet

Annetun toimivallan periaate on ilmaistu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 ja 5 artikloissa ja se tarkoittaa sitä, että unionin toimielimet voivat antaa

⁴⁹ SEUT 191 artiklan toinen kohta alkaa: ”unionin ympäristöpolitiikalla pyritään...” josta voidaan päätellä säännöksen kuvastavan unionin ympäristöpolitiikan yleisiä tavoitteita, joihin unionisäännöksiä voidaan soveltamistilanteessa verrata.

⁵⁰ Jääskinen 2007 s. 351-355.

⁵¹ Termi jäsenvaltio tulee tulkita laajasti, sillä se koskee lainsäädäntö, toimeenpano- ja tuomiovaltaa sekä mm. alueellisia ja paikallisia viranomaisia, jotka käyttävät valtion delegeoimaa julkista valtaa. Raitio 2010 s. 207.

⁵² SEU 4 artikla

säädöksiä vain niillä oikeudenaloilla, joilla jäsenvaltiot ovat perustamissopimuksissa antaneet unionille toimivallan. Unionin toimivalta suhteessa jäsenvaltioiden toimivaltaan on erityistoimivaltaa yleistoimivallan jäädessä jäsenvaltioille. Siten niillä aloilla, joiden osalta toimivallasta ei ole sovittu tai sitä ei voida johtaa perussopimuksista, toimivalta on jäsenvaltioilla.

SEU 5 artiklan mukaan unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni käyttää toimivaltaansa aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain silloin, kun tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin yhteisötason toiminnalla kuin jäsenvaltioiden toimenpitein. Toissijaisuusperiaate sisältää siten sekä negatiivisen, että positiivisen kriteerin unionin lainsäädännölle (Ei voida saavuttaa jäsenvaltiotasolla ja voidaan saavuttaa paremmin yhteisötasolla). Amsterdamin sopimuksen mukaan unionisäädöksen on täytettävä molempien kriteerit ollakseen oikeutettu. Unionin ympäristösäädöksen johdannossa on tämän takia vakioitu lauseke, jolla säädöksen oikeutus perustellaan.⁵³

Unionin antamien säädösten toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta voidaan testata muun muassa kysymällä, voidaanko kyseessä oleva asia toteuttaa paremmin yhteisötasolla kuin kansallisella tasolla. Luonnon monimuotoisuuden kannalta tietyn suojelun vähimmäistason määrittelyn yhteisötasolla voidaan katsoa olevan toissijaisuusperiaatteen mukaista.⁵⁴ Suhteellisuusperiaatteen mukaan toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

5.2.1.2 Unionioikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta kuvaavat periaatteet

⁵³ Jans – Vedder 2007 s. 11.

⁵⁴ Ks. Jans – Vedder 2007 s. 12-13.

Kun tutkitaan direktiivin asianmukaista implementointia saavat yhteisötason ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta koskevat periaatteet suurta merkitystä. Niiden avulla saadaan selville, mitä säädöstä tulee noudattaa sellaisessa yksittäistapauksessa, jossa todetaan ristiriita kansallisen ja yhteisötason säädöksen välillä. Näitä periaatteita ovat unionioikeuden autonomian periaate, välittömän vaikutuksen periaate ja unionioikeuden ensisijaisuusperiaate, joka on keskeinen tämän tutkielman aiheen kannalta.

Unionioikeuden autonomian periaate tarkoittaa, että unionioikeus on itsenäinen oikeusjärjestys suhteessa kansallisiin oikeusjärjestyksiin ja yleiseen kansainväliseen oikeuteen. Se tarkoittaa, että unionioikeuden tulkinta ja soveltaminen kehittyvät sen omista lähtökohdista käsin ja tässä kehitystyössä unionin tuomioistuimella on suuri rooli.⁵⁵ Unionioikeuden autonomian periaate muodostui unionin tuomioistuimen tapauksessa 6/64 Costa v. Enel, joka esitellään jäljempänä.

Unionioikeuden välittömän vaikutuksen periaatteesta direktiivien osalta on kerrottu jo aikaisemmin jaksossa 2. Yleisellä tasolla periaate tarkoittaa, että unionioikeudella voi olla oikeusvaikutuksia kansallisella tasolla riippumatta kansallisesta lainsäädännöstä. Tällaisia oikeusvaikutuksia on suoraan esimerkiksi asetuksilla, jotka eivät vaadi minkäänlaisia kansallisia voimaansaattamistoimia.

5.2.1.3 Unionioikeuden ensisijaisuusperiaate

Unionioikeuden keskeinen ominaisuus on sen ensisijaisuus suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Se tarkoittaa, että unionin oikeus saa soveltamistilanteessa etusijan, mikäli samaan tosiseikastoon sovellettava kansallinen laki on ristiriidassa unionin säädöksen kanssa. Periaate on voimassa riippumatta kansallisen säädöksen hierarkkisesta tasosta. Siten unionioikeudella on etusija myös perustuslakiin nähden. Myöskään perinteiset normiristiriitojen ratkaisusäännöt,

⁵⁵ Jääskinen 2007 s. 354.

kuten viimeksi säädetty laki syrjäyttää vanhemman, eivät päde, mikäli ristiriita on unionisäädöksen ja kansallisen säädöksen välinen.

Ensisijaisuusperiaate on syntynyt unionin tuomioistuimen (ent. yhteisöjen tuomioistuin) ratkaisusta 6/64, *Costa v. Enel*, jossa oli kyse myöhemmin säädetyn kansallisen lain etusijasta suhteessa Rooman sopimuksen (eli Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen) voimaansaattamislakiin. Tuomioistuin määritteli etusijaperiaatteen sanomalla muun muassa: ”perustamissopimuksella on perustettu oma oikeusjärjestys, joka on sisällytetty perustamissopimuksen voimaantullessa jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin ja jota jäsenvaltioiden tuomioistuinten on sovellettava.” ja ”jäsenvaltiot eivät voi asettaa myöhempää omaa säännöstään etusijalle vastavuoroisesti hyväksymäänsä oikeusjärjestykseen nähden.”⁵⁶

Ensisijaisuusperiaatteen mukaan mikäli LSL 69 §:n säännös on selkeästi ristiriidassa luontodirektiivin välittömän vaikutuksen saaneen säännöksen kanssa, eikä ristiriitaa voi poistaa tulkinnalla, tulee soveltamistilanteessa soveltaa luontodirektiiviä luonnonsuojelulain sijaan.⁵⁷

Unionioikeuden ensisijaisuuden periaate liittyy tilanteisiin, joissa unionisäädöksen ja kansallisen säädöksen välillä on selkeä ristiriita. Sen sijaan ensisijaisuusperiaatteesta johdettu unionioikeuden tulkintavaikutus konkretisoituu kaikissa unionioikeuden kannalta relevanteissa soveltamistilanteissa.⁵⁸ Tulkintavaikutuksella tarkoitetaan velvollisuutta soveltaa kansallista oikeutta niin, että se on sopusoinnussa unionioikeuden kanssa. Tämä tapahtuu siten, että eri tulkintavaihtoehtoista valitaan se, joka parhaiten toteuttaa unionin päämääriä.

⁵⁶ EUTI 15.7.1964, C-6/64. (*Costa v. Enel*)

⁵⁷ Unionioikeuden kanssa ristiriitainen kansallinen säännös ei kuitenkaan ole tämän periaatteen nojalla pätemätön, vaan se tulee vain jättää soveltamatta kyseisessä tapauksessa. Raitio 2010 s. 221 ja EUTI 19.11.2009, C-314/08 kappaleet 81-83.

⁵⁸ Jääskinen 2007 s. 372.

Tulkintavaikutus voi perustua mihin tahansa unionisäädökseen, eikä se ole riippuvainen säädöksen hierarkkisesta tasosta tai antamisajankohdasta. Siten tulkintavaikutus ulottuu myös direktiiveihin ja jopa silloinkin, kun niiden implementointiaika ei ole vielä kulunut loppuun. Tämä voidaan johtaa myös lojaliteettiperiaatteesta, joka kieltää unionin päämäärien vastaisen toiminnan. Direktiivien kohdalla on myös huomattava, että vaikka niiden mahdollinen välitön vaikutus ei suoraan ulotu horisontaalisiin⁵⁹, eli yksityisten välisiin, suhteisiin, voidaan kansalliselle säännökselle antaa sellainen unionioikeudellinen tulkinta, joka johtaa asiallisesti samaan lopputulokseen.⁶⁰ Siten mikäli luonnonsuojelulain 69 §:n todetaan olevan ristiriidassa luontodirektiivin kanssa, tulee ristiriita yrittää poistaa tulkitseamalla luonnonsuojelulain säännöksiä luontodirektiivin mukaisesti niin, että ristiriita poistuu.

5.2.2 Ympäristöä koskevat periaatteet

SEUT 191 artiklan toisen kohdan mukaan unionin ympäristöpolitiikka perustuu suojelun korkean tason periaatteelle, ennalta varautumisen periaatteelle, ennalta ehkäisyn periaatteelle, periaatteelle, jonka mukaan vahingot olisi torjuttava niiden lähteellä ja saastuttaja maksaa -periaatteelle. Unionin ympäristöoikeudellisen lainsäädännön tehtävä on muuttaa nämä periaatteet jäsenvaltioiden velvollisuuksiksi, jonka jälkeen direktiivejä voidaan tulkita näiden periaatteiden valossa.⁶¹

Suojelun korkean tason periaate on yksi unionin ympäristöpolitiikan perustavaa laatua oleva periaate. Periaatteen tarkkaa sisältöä ei määritellä perussopimuk-

⁵⁹ Ks. esim. Kokko 2011 s. 489 ja 496, jonka mukaan välitöntä vaikutusta ei voida jakaa vain horisontaalisiin ja vertikaalisiin suhteisiin, vaan kyseessä saattaa olla näitä molempia elementtejä sisältävä suhde. Tällöin direktiivin välitön vaikutus saattaa koskea välillisesti myös horisontaalisia suhteita silloin, kun yksityinen vetoaa siihen valtiota vastaan. Välillinen horisontaalivaikutus voi koskea myös tulkintavaikutusta. Vrt. Pölönen 2007 s. 80, jonka mukaan tulkintavaikutusta ei voi soveltaa niin, että se johtaisi kansallisen lainsäädännön kannalta *contra legem* -tilanteeseen. Ks. myös Drake 2005 s. 336, jonka mukaan tulkintavaikutuksen ero välittömään vaikutukseen on se, että se tapahtuu kansallisen lainsäädännön kautta.

⁶⁰ Jääskinen 2007 s. 372.

⁶¹ Jans – Vedder 2007 s. 35.

sisä mutta ainakaan se ei tarkoita korkeinta mahdollista suojelun tasoa. Periaatteen sisältö lienee parhaiten määriteltävissä vertaamalla suojelustandardeja niissä maissa, missä ympäristön suojelu on normaalisti korkealla tasolla.⁶² Periaate ei kuitenkaan ole tarkoitettu unionin säädöksiin sisällön tulkintaan, vaan se on suunnattu ennemmin unionin toimielimille, komissiolle, parlamentille ja neuvostolle, niiden päätöksentekoa ohjaamaan.⁶³

Ennalta varautumisen periaatteen mukaan jos on olemassa vahva epäily siitä, että tietyllä toiminnalla voi olla ympäristölle haitallisia vaikutuksia, on parempi toimia niiden estämiseksi kuin odottaa parempaa tieteellistä näyttöä asiasta. Toisin sanoen se tarkoittaa, että epäselvissä tapauksissa tulee toimia ympäristön eduksi.⁶⁴

Ensimmäisen oikeusasteen tuomiossa, T-229/04 Ruotsi v. Komissio, oli kyse parakvatti -nimisen kasvinsuojeluaineen markkinoille saattamista koskevasta luvasta. Tuomioistuin totesi tuomiossa, että tulkittaessa kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamista koskevaa direktiiviä ennalta varautumisen periaatteen yhteydessä, sellaisten vakavien syiden olemassaolo, jotka tieteellistä epävarmuutta poistamatta saattavat kohtuudella kyseenalaistaa aineen vaarattomuuden, estää aineen lisäämisen direktiivin liitteeseen I. Sen sijaan täysin hypoteettisia vaaroja ei voida ottaa huomioon.

Periaate edellyttää riskien arviointia⁶⁵ ja luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan kaikki hankkeet, jotka saattavat vaikuttaa alueeseen merkittävästi tulee arvioida.⁶⁶ Arvioinnista selviävät riskit ja niiden todennäköisyys, joiden pohjalta

⁶² Krämer 2007 s. 12.

⁶³ On kuitenkin epäselvää, voidaanko periaatteen nojalla kyseenalaistaa neuvoston tekemää päätöstä, joka on sen vastainen. Jans – Vedder 2007 s. 37.

⁶⁴ Komission tiedonannon mukaan ennalta varautumisen periaate liittyy riskianalyysiin liittyvän kolmivaiheisen lähestymistavan mukaisesti. Siihen liittyy riskianalyysi, riskinhallinta ja riskistä tiedottaminen. Ennalta varautumisen periaate liittyy erityisesti riskinhallintaan. Komission tiedonanto s. 2.

⁶⁵ Jans – Vedder 2007 s. 39-40.

⁶⁶ Kotimaisesta ratkaisukäytännöstä ks. esim. KHO:2002:48 kohta 8.4.2.

hanke voidaan hyväksyä tai hylätä. Siten luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohta ja sen implementoivat luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:t ovat tämän periaatteen mukaisia. Periaate tulee kuitenkin ottaa huomioon silloin, kun pohditaan vaikutusten merkittävyyttä luvan myöntämisen kannalta.

Ennalta ehkäisyn periaatteella pyritään muuttamaan näkökulmaa vahinkojen korjaamisesta niiden ennalta ehkäisyyn. Periaate sallii toimenpiteet, jotka on tarkoitettu ympäristön suojelemiseksi niin aikaisessa vaiheessa, ettei vahinkoa pääse tapahtumaan. Ennalta ehkäisyn periaatetta ei tule sekoittaa ennalta varautumisen periaatteeseen, joka on paljon kauaskantoisempi. Jans ja Vedder ottavat ennalta ehkäisyn periaatteen esimerkiksi unionin jätesäädöksiä, jotka perustuvat siihen, että lisääntyvän pakkausjätteen määrää voidaan parhaiten vähentää vähentämällä pakkausmateriaalien käyttöä.⁶⁷ Siten ennalta ehkäisyn periaate perustuu enemmän tieteelliseen tietämykseen syy-seuraus -suhteista kuin ennalta varautumisen periaate.⁶⁸

Periaate, jonka mukaan vahingot on torjuttava niiden lähteellä, liittyy etenkin ilmansaasteiden ja vesien pilaantumisen torjuntaan. Sen mukaan haittojen ehkäisyyn ei ole suositeltavaa käyttää ns. pitkien piippujen menetelmää, joka pitää haitan lähteen lähiympäristön puhtaana ja siirtää haitan ilmenemisen laajemmalle alueella kaukanakin sen lähteestä. Periaate voi myös rajoittaa tavaroiden vapaata liikkumista unionin alueella silloin, kun on kyse jätteiden siirtämisestä jäsenvaltiosta toiseen. Unionin tuomioistuimen mukaan jokaisen paikallisen yksikön olisi mahdollisuuksiensa mukaan huolehdittava itse omista jätteistään.⁶⁹

Ennalta ehkäisyn periaate ja lähdeperiaate tukevat ajatusta, jonka mukaan kompensaaion tulisi olla vasta viimesijainen toimenpide ja ensin tulisi ottaa tar-

⁶⁷ Jans – Vedder 2007 s.41.

⁶⁸ Ennalta ehkäisyn periaatetta ilmentävät esimerkiksi erilaiset ennakkovalvontamenettelyt kuten ympäristöluvut. Kokko 2003 s. 105.

⁶⁹ EUTI 9.7.1992, asia C-2/90

kasteluun kaikki muut vaihtoehdot haittojen vähentämisestä ja vaihtoehtoisesta sijoituspaikasta.

Saastuttaja maksaa -periaate⁷⁰ on tämän tutkielman aiheen kannalta oleellisin eurooppaoikeudellisista periaatteista ja se on myös yleisellä tasolla unionin ympäristöpolitiikan kulmakivi.⁷¹ Sen mukaan haittojen vähentämisen tai korvaamisen kustannukset tulee osoittaa haittojen aiheuttajan maksettavaksi. Yhteisön on varmistettava, että periaate toteutuu ja ympäristövastuudirektiivin (2004/35) johdanto-osassa sanotaankin saastuttaja maksaa -periaatteen olevan direktiivin soveltamisen perusperiaate.⁷²

5.3 Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

5.3.1 Ennakkoratkaisumenettely

SEUT 267 artiklan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu unionin toimielimen antaman säädöksen tulkinnasta. Siten unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu esimerkiksi luontodirektiivin tulkinnasta. Jos kysymys direktiivin oikeasta tulkinnasta tulee esiin kansallisessa tuomioistuimessa, tämä voi pyytää unionin tuomioistuinta ratkaisemaan tulkintakysymyksen. Jos kysymyksessä on sellainen tuomioistuin, jonka päätökseen ei saa hakea muutosta, sillä on velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua. Tämä johtuu kansallisten tuomioistuinten velvollisuudesta suojata niitä oikeuksia, joita eurooppaoikeuden normit luovat yksityisille.⁷³

Ennakkoratkaisupyynnön tekeminen ei ole välttämätöntä, mikäli tulkintakysymys on ratkaistavissa unionin tuomioistuimen aikaisemman oikeuskäytännön perus-

⁷⁰ Toinen nimitys periaatteelle on aiheuttamisperiaate. Ks. esim. ympäristövastuudirektiivi 2004/35.

⁷¹ Jans – Vedder 2007 s. 43.

⁷² Ympäristövastuudirektiivi 2004/35. Johdanto, 2. kohta.

⁷³ Raitio 2010 s. 168.

teella (*acte éclairé*). Toisaalta ennakkoratkaisua ei tarvitse pyytää, kun eurooppaoikeudellinen säännös on tulkinnallisesti selvä ja yksiselitteinen. Kolmas mahdollisuus jättää ennakkoratkaisupyynnön lähettämättä on silloin, jos ratkaistava asia on tilapäinen ja se tulee uudelleen esille pääkäsitteilyn yhteydessä.⁷⁴ Ennakkoratkaisun pyytäminen on aina tuomioistuimen harkinnassa, eikä asianosainen voi vaatia tuomioistuinta sitä tekemään. Toisaalta tuomioistuimen tulisi ilman asianosaisen vaatimustakin harkita, onko ennakkoratkaisupyynnön tekemiselle tarvetta.⁷⁵

5.3.2 *Acte éclairé* -oppi

Acte éclairé –opilla tarkoitetaan sitä, ettei ennakkoratkaisua tarvitse pyytää, jos tulkintakysymys on ratkaistu aikaisemmin unionin tuomioistuimessa. Tällöin jos tuomioistuimessa esille tullut kysymys on täysin samanlainen kuin unionin tuomioistuimen aikaisemmin ratkaisema asia, ei ennakkoratkaisua tarvitse pyytää. Unionin tuomioistuimen täsmentävän ratkaisukäytännön mukaan kysymyksen ei tarvitse olla täsmälleen samanlainen, jos sen sisältämä oikeuskysymys on sama.⁷⁶

Kysymysten samankaltaisuuden vertaaminen on aina tapauskohtaista tulkintaa ja opin soveltaminen on poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan ennakkoratkaisua tulee pyytää. Lisäksi unionin tuomioistuin ei ole sidottu aikaisempiin ratkaisuihinsa, joten kansallinen tuomioistuin voi aina pyytää uutta ennakkoratkaisua.⁷⁷ Voisi ajatella ennakkoratkaisun pyytämisen olevan tuomioistuimen kan-

⁷⁴ Raitio 2010 s. 171-172. Ympäristödirektiivejä koskevasta käytännöstä Kokko mainitsee eräänlaisena nyrkkisääntönä, että ennakkoratkaisua tulee pyytää silloin, kun direktiivin tulkinnallinen sisältö ei ole riittävän selkeä ja täsmällinen. Kokko 2011 s. 479.

⁷⁵ Kokko 2011 s. 478 ja SEUT 267 artikla.

⁷⁶ EUTI 6.10.1982, asia 283/81

⁷⁷ Raitio 2010 s. 171.

nalta edullista mutta unionin tuomioistuimen ruuhkaisuuden vuoksi ratkaisun pyytäminen pitkittää asian käsittelyaikaa huomattavasti.⁷⁸

5.4 Luonnonsuojelulain 69 §:n tulkinta eurooppaoikeudelliselta kannalta

Direktiivien osalta lainsäädäntöaineistoa vastaa direktiivin johdantokappale, joka on yleensä lyhyt ja yleistävä. Näin on myös luontodirektiivin kohdalla, joten siitä ei ole juurikaan apua säädöstekstin tulkinnassa. Komission tulkintaohjeet eivät sido unionin tuomioistuinta sen ratkaisutoiminnassa. Kuitenkin koska komissiolla on yksinomainen aloiteoikeus ympäristöä koskevaan lainsäädäntöön yhteisötasolla⁷⁹ ja koska komissio valvoo Natura 2000 -suojelun toteutumista ja siitä poikkeamista⁸⁰, ovat ne varteenotettava apu säännöksiä tulkittaessa.

Unionin oikeusperiaatteet jäsentävät sekä unionin omien säädösten välisiä suhteita ja tulkintoja että unionisäädösten ja kansallisten säädösten välisiä suhteita. Koska säädöshierarkian mukaan unionin oikeusperiaatteet kuuluvat primäärioikeuteen ja direktiivit sekundäärioikeuteen, ei direktiivin tekstistä voi tehdä periaatteiden vastaisia tulkintoja. Siten luontodirektiiviä on tulkittava muun muassa saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti ja silloin myös Natura 2000 -suojelusta poikettaessa tulisi soveltaa tätä periaatetta.

Unionioikeuden ja kansallisen oikeuden välistä suhdetta jäsentävistä periaatteista voidaan nostaa ensisijaisuusperiaate, jonka mukaan milloin kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa unionisäädöksen kanssa, tulee kansallisen säännöksen sijaan soveltaa unionisäädöstä. Kansallista säännöstä ei kuitenkaan tarvitse syrjäyttää, mikäli ristiriita on poistettavissa tulkinnalla. LSL 69 §:n sään-

⁷⁸ Euroopan komission internetsivujen mukaan tuomioistuimen asian keskimääräinen käsittelyaika on kaksi vuotta. http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_fi.htm luettu 9.1.2012. Ks. myös Kokko 2011 s. 479.

⁷⁹ Krämer 2007 s. 39.

⁸⁰ Luontodirektiivin 92/43/ETY 4 artikla ja 6 artiklan 4 kohta. Ks. myös jakso 5.1.

nös, jonka mukaan ”ympäristöministeriön on ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla heikentyminen korvataan” on hyvin tulkinnanvarainen ja sitä voitaneen soveltaa myös niin, että saastuttaja maksaa -periaate toteutuu.⁸¹

On myös huomattava, että vaikka luontodirektiivin 6 artiklalla ei katsottaisi olevan riittävää selkeyttä, täsmällisyyttä ja ehdottomuutta, jotta välitön vaikutus toteutuisi, unionin yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluva lojaliteettiperiaate edellyttää, ettei unionioikeuden vastaisia päätöksiä tehdä. Siten saastuttaja maksaa -periaate tulisi ottaa joka tapauksessa huomioon Natura 2000 -suojelusta poikettaessa.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on hyvä oikeuslähde silloin, kun ratkaistavana oleva oikeuskysymys on sama kuin aikaisemmassa tapauksessa. Ongelmana on kuitenkin soveltamistilanteiden erilaisuus ja tapauskohdainen harkinta. Mikäli kysymys kuitenkin nousee esille kansallisessa tuomioistuimessa, niin ennakkoratkaisun pyytämisen mahdollisuus on aina olemassa.

6 Kompensaatio

6.1 Yleisesti

LSL 69 §:n mukaan ympäristöministeriön on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotta suojeluverkoston yhtenäisyyden heikentyminen korvataan. Tätä voidaan nimittää kompensatioksi. Suvantolan mukaan yleisesti luonnonvarojen kompensatioksi voidaan määritellä sellaiset toimet, joilla pyritään vähentämään ympäristölle ihmisen toiminnasta aiheutunutta haittaa käytännön toimin.⁸² Kompensaa-

⁸¹ Ks. jaksso 3.

⁸² Suvantola 2006 s. 211.

tio ei ole uusi asia ympäristöoikeudessamme, vaan se on ollut käytössä jo ennen maamme itsenäistymistä. Jo vuoden 1734 rakennuskaareen sisältyi säännös, jossa veloitettiin arvokkaan lehtipuun kaatajalle istuttaa toinen puu kaadetun tilalle.⁸³ Samanlaisia yhteiskunnallisia etuja suojaavia ennallistamisluonteisia säännöksiä sisältyy nykyään esimerkiksi metsälakiin, jonka 8 §:n velvoittaa toimenpiteisiin uudistushakkuun jälkeen uuden puuston aikaansaamiseksi. Vesilaissa kompensatiokäsitettä on käytetty vahingon riittämättömästä poistamisesta johtuvista toimenpiteistä, joilla vähennetään aiheutuvan haitan suuruutta. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset kalatalousvelvoitteet. Kompensatiotoimenpiteet ovat myös voineet ulottua vahinkoaluetta laajemmalle alueelle.⁸⁴

Kompensaatiovelvoite voidaan asettaa lailla sallitulle toiminnalle mutta se voidaan yhtä hyvin määrätä myös lain vastaisesta toiminnasta aiheutuneiden haittojen vähentämiseksi. Lain sallimalle toiminnalle kompensatiovelvoite asetetaan yleensä lupaehdoissa.⁸⁵ Lain vastaisen toiminnan seurausten korjaamista sääntelee esimerkiksi luonnonsuojelulain 57 §, jonka mukaan asianomainen voidaan määrätä poistamaan lainvastainen tila tai se voidaan myös tehdä asianomaisen kustannuksella.

Yllä mainitut kompensatiotoimenpiteet ovat suunnattuna pääosin yksityisen tai yhteiskunnan kärsimien haittojen korvaamiseksi tai etujen varmistamiseksi. Ympäristölle itselleen aiheutuneiden haittojen korvaaminen ympäristön takia on suhteellisen uusi asia. Toki sekin johtaa lopulta yhteiskunnan ja yksilön etujen varmistamiseen, sillä esimerkiksi Rio de Janeirossa solmitussa biodiversiteettisopimuksessa on todettu, että luonnon monimuotoisuuden vaalimisella on ratkaiseva merkitys ihmisten oman selviytymisen ja perustarpeiden saatavuuden kannalta.⁸⁶

⁸³ Kiviniemi 2004 s. 29-30.

⁸⁴ Hollo 1976 s. 326-327.

⁸⁵ Ks. Esim. Maa-aineslain(24.7.1981/555) 11.2 §.

⁸⁶ Biodiversiteettisopimus. Johdantokappale.

Yksi merkittävä kompensatioluonteinen järjestelmä on YK:n ilmastonmuutosta koskevan puitesopimuksen Kioton pöytäkirjaan perustuva kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmä. Järjestelmässä määritellään sallittujen päästöjen kokonaismäärä, joka jaetaan säännösten soveltamisalaan kuuluvien laitosten kesken. Kun jokin laitos haluaa lisätä päästöjään, sen tulee ostaa päästöoikeuksia toiselta laitokselta, jonka täytyy vastaavasti vähentää päästöjään.⁸⁷ Tällöin suurempien päästöjen kompensatio, eli päästöjen vastaava vähenneminen, voi tapahtua kaukanakin ilmastolle haitallisen toiminnan lähteeltä.

6.2 Ekologinen kompensatio

Suvantola määrittelee ekologisen kompensatian ympäristöä hyödyttäviksi toimenpiteiksi, jotka suoritetaan haitallisten toimenpiteiden vastapainoksi. Sen tavoitteena on ympäristöarvojen nettotasapaino tai jopa nettohyöty. Kompensatio voidaan suorittaa haittavaikutusten ilmenemiskaikalla tai käytännössä yleensä sen ulkopuolella. Tarvittavat toimet vaihtelevat ekosysteemin ennallistamisesta sen uudelleen luomiseen tai esimerkiksi haitallisten aineiden talteen ottoon.⁸⁸

Kuten kaikki kompensatiojärjestelmät, myös ekologinen kompensatio perustuu säännöksillä asetettuun rajoitukseen. Sääntelyn ohella kompensatiotoimiin voi sisältyä myös esimerkiksi taloudellisia järjestelyitä, kuten esimerkiksi päästökaupassa, mutta ne eivät ole välttämätön osa kompensatiotoimia. Niillä voidaan kuitenkin saavuttaa tavoitteet taloudellisesti tehokkaammin ja ne parantavat kompensatiosääntelyn taloudellista legitimitettiä poistaen ristiriitaa luonnonsuojelun ja liiketaloudellisten tavoitteiden väliltä tehden sääntelystä yhteiskunnallisesti hyväksyttävämpää.⁸⁹

⁸⁷ Suvantola 2006 s. 213.

⁸⁸ Suvantola 2006 s. 214.

⁸⁹ Ks. esim. Rannikko – Määttä toim. 2010 s. 61.

Kompensaatiotoimenpiteiden toimivuus ohjauskeinona on riippuvainen siitä, voidaanko kompensatiotoimilla korvata menetettävät luonnonarvot tai ekologiset palvelut. Kompensaatiolla ei ole merkitystä sellaisten ekologisten arvojen osalta, joita ei voi korvata tai joiden kohdalla riski epäonnistumisesta on kohtuuton. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi erittäin uhanalaisen lajin elinympäristön kohdalla. Myöskään toimenpiteiden korvaavuuden arviointi ei ole yksinkertaista, sillä luonnonarvoja ei yleensä voi mitata pelkästään esimerkiksi pinta-alan perusteella, vaan huomioon tulisi ottaa koko korvattavan alueen ekosysteemi eli muun muassa alueen lajisto, ilmasto ja kosteustasapaino. Korvaavuuden tulisi olla sisällöllisesti arvioiden joko samanlainen tai parempi.⁹⁰

Ekologista kompensatiota voidaan perustella taloudellisella tehokkuudella. On usein mahdollista, että tietyistä hankkeista ympäristölle aiheutuvia haittoja ei voida poistaa tai merkittävästi vähentää hankkeen vaikutusalueen sisällä tai ainakaan se ei onnistu ilman kohtuuttomia kustannuksia. Tällöin voi olla järkevämpää ja tarkoituksenmukaisempaa edistää ekologisten arvojen säilymistä hankkeen vaikutusalueen ulkopuolella. Sukupolvien välisessä yhteiskunnallisessa tarkastelussa kompensatio vähentää luonnon monimuotoisuuden vähenemistä ja siten turvaa elinmahdollisuudet myös tuleville sukupolville. Sukupolven sisäisessä tarkastelussa kompensatiovelvoite asettaa toiminnanharjoittajan maksettavaksi toiminnasta aiheutuvat kompensatiokustannukset ja siten järjestelmä edistää oikeudenmukaista kustannusten jakoa.⁹¹ Näin ollen kompensatiovelvoitteen sääntelyn kokonaislegitimiteetti on mahdollista saada ehjäksi, sillä järjestelylle on mahdollista saada oikeutus taloudelliselta, yhteiskunnallis-kulttuurilliselta ja ekologiselta kannalta.⁹²Toisaalta kompensatio voidaan myös nähdä luonnon kapitalisoimisena, kaiken muuttamisena korvattavissa olevaksi tai vaihdettavaksi. Tätä vaaraa ei kuitenkaan pitäisi olla, sillä kompensaa-

⁹⁰ Suvantola 2006 s. 214-215.

⁹¹ Suvantola 2006 s. 215-216.

⁹² Rannikko – Määttä toim. 2010 s. 61-63. Karhu ja Määttä esittävät mahdollisuuden, että ekologisesta legitimiteetistä on tulossa eräänlainen ”superlegitimiteetti” tiettyjen toimien ekologisen merkityksen välttämättömyyden takia, joita ilman yhteiskunta joutuu suuriin vaikeuksiin (esimerkiksi ilmastonmuutos). Siten ekologinen tarkastelu olisi ensisijaista suhteessa muihin näkökulmiin.

tiossa edellytetään täyttä korvaavuutta ja silloin niiden luontoarvojen osalta, joita ei voida korvata, ei kompensatiokaan tule kyseeseen.⁹³

6.3 Kompensaatio luonnonsuojelulain mukaan

Luonnonsuojelulain ainoa kompensatiosäännös löytyy Natura 2000 -suojelua koskevasta 10 luvun 69 §:stä:

”Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn alueen tässä luvussa tarkoitettu suojelu saadaan lakkauttaa tai sen rauhoitusmääräyksiä lieventää vain 65 §:n 1 ja 2 momentissa sekä 66 §:n 2 ja 3 momentissa mainituin edellytyksin.

Jos Natura 2000 -verkostoon sisällytetyn alueen suojelu lakkautetaan, sen rauhoitusmääräyksiä lievennetään tai viranomaisen 66 §:n 2 tai 3 momentin nojalla on myöntänyt luvan taikka hyväksynyt tai vahvistanut suunnitelman ja tällainen päätös johtaa Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyden tai luonnonarvojen heikentymiseen, ympäristöministeriön on välittömästi ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla heikentyminen korvataan.”

Lain mukaan suojelusta poikkeaminen ja siten kompensatiotoimet ovat vasta viimesijainen vaihtoehto suojelua koskevassa järjestelmässä. Ensimmäiseksi toiminnanharjoittajan on arvioitava hankkeen vaikutukset suojeluarvoille. Toiseksi mikäli hankkeen todetaan aiheuttavan todennäköisesti merkittävästi haittaa alueen suojeluarvoille, tulee tutkia hankkeen vaihtoehdot. Kolmanneksi mikäli vaihtoehtoista ratkaisua ei ole, voidaan suojelusta myöntää poikkeus ja suojeluarvoille aiheutuva haitta kompensoida.⁹⁴

⁹³ Suvantola 2006 s.217.

⁹⁴ Laissa eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (29.5.2009/383) säädetään kompensatiosta silloin, kun vahinko on aiheutunut ilman lupaa tapahtuneesta toiminnasta. Ks. jäljempänä jakso 8.1.

Hankkeen vaihtoehtoja harkittaessa otetaan huomioon mahdollisuudet poistaa tai vähentää hankkeen aiheuttamaa haittaa suojeluarvoille. Jos vaihtoehtoisessa tarkastelussa haitta saadaan vähenemään niin, ettei se ole enää merkittävää, ei poikkeusta suojelusta, eikä näin ollen kompensatiotoimia, tarvita. Vaihtoehtoja punnittaessa tulee ottaa huomioon kaikki vaihtoehdot, myös nollavaihtoehto.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2002:48 oli kyse satamahan-ketta koskevan seutukaavan hyväksymisestä. Seutukaavassa oli osoitettu sa-taman yhdysradan tielinjamerkintä. Yhdysrata ylitti Natura 2000 -verkostoon si-sältyvän neliosaiseen kohteeseen kuuluvan merenlahdesta ja kalliomuodostu-masta koostuvan osa-alueen.

KHO katsoi luonnonsuojelulain 66.1 §:n heikentämiskieltoa koskevan säännök-sen edellyttävän kulloinkin elinympäristöjä koskevaa kokonaisarviota. Tarkaste-lussa oli otettava huomioon hankkeen vaikutus esimerkiksi kohteen puustoon, ruohikoihin tai muihin kohteen valintaperusteina olevien lajien elinympäristöjen ominaispiirteisiin.

Asiassa esitetyn selvityksen perusteella hanke ei johtanut minkään alueen va-lintaperusteena olevan lintulajin välittömän elinympäristön taikka ainoan tällai-sen lintulajin elinympäristöksi soveltuvan habitaatin tuhoutumiseen. Siten KHO katsoi, että vaikka hanke arviointimenettelyn mukaan heikensi alueen luontoar-voja, se ei kuitenkaan osoittanut, että tämä heikentyminen kohdistuisi merkittä-vänä niihin luontoarvoihin, joiden suojelemiseksi kohde oli sisällytetty Natura 2000 -verkostoon.

Luonnonsuojelulain 69 §:ää koskevassa hallituksen esityksessä viitataan luon-todirektiiviin sekä sitä koskevaan komission tulkintaohjeeseen. Hallituksen esi-tyksen mukaan valtioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000 -verkoston yleinen kokonaisuus säilyy yhtei-senä.⁹⁵ Hallituksen esityksestä ei kuitenkaan löydy juurikaan viitteitä siitä, miten kompensatio olisi käytännössä kansallisesti toteutettava. Kansallista oikeus-

⁹⁵ HE 79/1996. Yksityiskohtaiset perustelut, 69 §.

käytäntöä kompensatiotoimenpiteistä ei toistaiseksi ole, sillä kaikkien Natura 2000 -verkoston alueella toteutettujen hankkeiden vaikutuksien on arvioitu olevan vähäisempiä kuin merkittäviä. Koska kansallisesta lainsäädäntö- eikä oikeustapausaineistosta ole saatavissa enempää tulkintaohjeita LSL 69 §:n tulkitsemiseksi, on seuraavaksi aiheellista perehtyä luontodirektiivin vastaavaan säännökseen.

6.4 Kompensaatio luontodirektiivin mukaan

Luontodirektiivin kompensatioon velvoittava säännös on sen 6 artiklan 4 kohta: ”Jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle toteutetut korvaavat toimenpiteet.

Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristölle taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin.”

Myös luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohta painottaa kompensatiomahdollisuuden viimesijaisuutta ilmaisulla ”vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa”. Tämä tarkoittaa, että tarkasteluun tulee ottaa myös nollavaihtoehto, eli että hanketta tai suunnitelmaa ei toteuteta.⁹⁶ Tämä tarkoittaa hankkeen tai suunnitelman tarpeellisuuden arviointia, toisin sanoen sen osoittamista, että hanke on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä. Komission tulkinta-

⁹⁶ Ks. esim Suvantola 2006 s. 273-275. Vrt esim. Jantunen – Hokkanen 2010 s.39, joiden mukaan puhdas nollavaihtoehto ei ole aina tarkoituksenmukainen, vaan joissakin tapauksissa kysymykseen tulee ns. 0+ vaihtoehto, jossa tavoitteeseen pyritään pääsemään mahdollisimman vähäisin muutoksin. Komission ohjeessa nollavaihtoehdolla tarkoitetaan kuitenkin tarpeellisuuden arviointia ylipäänsä, johon sitten muita vaihtoehtoja verrataan.

ohjeen mukaan tällaisia syitä voivat olla vain julkiset edut, olivat ne sitten yksityisen tai julkisen tahon toteuttamia.⁹⁷

6.4.1 Korvaavat toimenpiteet

Komission tulkintaohjeen mukaan korvaavat toimenpiteet on erotettava lieventävistä toimenpiteistä. Lieventäviä toimenpiteitä ovat toimet, jotka tehdään hankkeen vaikutusalueella ja ne tähtäävät hankkeen vaikutusten minimoimiseen. Korvaavat toimenpiteet taas ovat hankkeesta riippumattomia ja niiden tarkoituksena on olla kielteisten vaikutusten vastapainona siten, että Natura 2000 -verkoston yhtenäisyys säilyy.⁹⁸ Lieventävät toimenpiteet ja korvaavat toimenpiteet eivät kuitenkaan ole toisensa poissulkevia vaan korvaavia toimenpiteitä käytetään vain niiden haittojen kompensointiin, jotka ovat lieventävien toimien jälkeen edelleen todennäköisesti merkittäviä.

Korvaavat toimenpiteet toteutetaan direktiivistä aiheutuvien tavanomaisten käytäntöjen lisäksi. Siten esimerkiksi jo valmiiksi yhteisön tärkeänä pitämän alueen nimeäminen suojelualueeksi ei ole korvaava toimenpide vaan velvollisuus, joka tulisi tehdä riippumatta kyseessä olevan hankkeen toteuttamisesta.⁹⁹ Komissio painottaa, että korvaavat toimenpiteet eivät ole vaihtoehto, jolla voidaan jättää huomioimatta luontodirektiivin 6 artiklan muut määräykset. Ne voidaan toteuttaa vasta, kun hankkeen kielteiset vaikutukset on arvioitu ja vaihtoehtoiset ratkaisut punnittu.¹⁰⁰ Direktiivin kohtia ei saa ohittaa, vaan harkinnassa on edettävä samassa järjestyksessä kuin direktiivissä.¹⁰¹

⁹⁷ Komission tulkintaohje 2007 s. 7.

⁹⁸ Komission tulkintaohje 2007 s. 10.

⁹⁹ Jäsenvaltion velvollisuudesta osoittaa lintudirektiivin mukaisia SPA -alueita ks. esim. EYTI C-3/96.

¹⁰⁰ Suvantola (2006 s. 221.) tulkitsee kompensoation olevan yksi poikkeusedellytys, jota ilman poikkeusta ei voida myöntää. Siten jos menetettävä suojeluarvo ei ole kompensoitavissa, ei poikkeustakaan voida lähtökohtaisesti myöntää missään tilanteessa.

¹⁰¹ Komission tulkintaohje 2007 s. 11.

Natura 2000 –verkoston yhtenäisyys tulee käsittää siten, että alkuperäistä verkostoa pidetään yhtenäisenä. Poikkeusjärjestelyitä on toteutettava siten, että yhtenäisyys palautuu täysin. Alueen merkitys yhtenäisyyden kannalta arvioidaan alueen suojelutavoitteiden, alueella havaittujen luontotyyppien ja lajien lukumäärän ja niiden suojelutason sekä alueen merkityksen lajien ja niiden elinympäristöjen levinneisyyden edistämisen kannalta. Korvaavien toimenpiteiden tulee kohdistua oikeassa suhteessa kielteisten vaikutusten kohteena olevaan lajiin tai luontotyyppiin ja sisällettävä alkuperäisen valinnan kohteena olleet toiminnot erityisesti maantieteellisen levinneisyyden osalta.¹⁰² Siten esimerkiksi tietyn kyseisellä maantieteellisellä alueella harvinaisen luontotyypin korvaaminen toisaalla, vaikkakin samassa jäsenvaltiossa, mutta sillä alueella runsaana esiintyvän luontotyypin suojelemisella ei täytä direktiivin vaatimuksia.

6.4.2 Korvaavien toimenpiteiden määrittelyperusteet

Komissio nimeää korvaavien toimenpiteiden määrittelyperusteiksi toimenpiteiden kohdentamisen, tehokkuuden, teknisen toteutettavuuden, laajuuden, toteuttamispaikan, ajoituksen ja ajallisen ulottuvuuden.

6.4.2.1 Kohdentaminen

Kompensaation kohdentaminen liittyy kiinteästi hankkeen tai suunnitelman vaikutusten arvioinnin tuloksiin. Arvioinnista käyvät ilmi hankkeen haitalliset vaikutukset niihin osatekijöihin, esimerkiksi tietyn lajin elinympäristöön, jotka vaikuttavat Natura 2000 -verkoston yleisen kokonaisuuden yhtenäisyyteen. Toimenpiteiden tulisi siten olla mahdollisimman tehokkaita juuri niihin osatekijöihin nähden ja niiden tulisi pyrkiä siihen, että juuri haitallisen vaikutuksen kohteena olevien osatekijöiden asema ei muutu koko verkoston kannalta tarkasteltuna. Siksi kompensatiotoimenpiteet voivat koostua vain ekologisista toimenpiteistä,¹⁰³

¹⁰² Komission tulkintaohje 2007 s. 12-13.

¹⁰³ Vertaa jaksoon 6.2 ekologinen kompensatio, jonka mukaan kompensatio ei ole mahdollista jos ekologiset arvot eivät ole korvattavissa.

eikä esimerkiksi maksuista tiettyihin rahastoihin, jotka tähtäävät yleisesti luonnonsuojeluhankkeisiin.¹⁰⁴

6.4.2.2 Tehokkuus ja tekninen toteutettavuus

Korvaavia toimenpiteitä harkittaessa on selvää, että toimenpiteiden tulee olla toteuttamiskelpoisia. Tähän liittyen toteuttamisen aikataulu ja mahdolliset ylläpitotoimet tulee olla selvillä jo ennen varsinaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä. Niiden tulee perustua parhaaseen saatavilla olevaan tieteelliseen tietämykseen joka vaatii myös toteuttamisalueella tehtäviä tutkimuksia. Toimenpiteiden onnistumisesta tulee olla etukäteen riittävä varmuus, sillä muuten niitä ei voida pitää direktiivin mukaisina korvaavina toimenpiteinä. Toimenpiteiden onnistumista silmällä pitäen on laadittava seuranta, joka varmistaa toimenpiteiden onnistumisen pitkällä aikavälillä ja toimenpiteitä on voitava muuttaa saatavan tuloksen mukaan.¹⁰⁵

6.4.2.3 Laajuus

Korvaavien toimenpiteiden laajuus on suoraan verrannollinen aiheutuviin haitallisiin vaikutuksiin ja suunniteltujen toimenpiteiden arvioituun tehokkuuteen. Siten laajuus voidaan määrittellä hankkeen vaikutusten arvioinnista saadun tuloksen ja kompensatiotoimien tehokkuuden arvioinnin jälkeen. Yleensä tehokkuuden ei voida arvioida olevan 100 %, joten kompensatiion laajuuden on vastaavasti oltava yli 1:1.¹⁰⁶ Esimerkiksi jos korvaavan alueen lajin yksilömäärän voidaan arvioida olevan vain 80 % korvattavan alueen yksilömäärästä, tulee korvaavan alueen olla laskennallisesti arvioituna 125 % korvattavan alueen pinta-alasta jotta korvaavuus olisi täydellistä.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Komission tulkintaohje 2007 s. 16.

¹⁰⁵ Komission tulkintaohje 2007 s. 17.

¹⁰⁶ Komission tulkintaohje 2007 s. 18.

¹⁰⁷ Toimenpiteiden korvaavuuden arvioinnista katso myös jakso 6.2 ekologinen kompensatio.

Komission lausunnossa 24.4.2003 Rotterdamin sataman laajennushankkeesta merkittävää haittaa kärsivän 19,5 hehtaarin laajuisen ensisijaista luontotyyppiä (2130, harmaat dyynit) edustavan alueen korvaamiseksi komissio hyväksyi ehdotuksen, jonka mukaan luodaan 100 hehtaarin laajuinen dyynialue, jonka sisällä suurehkon alueen kyseistä luontotyyppiä annetaan kehittyä 20 vuoden ajanjakson ajan.¹⁰⁸

6.4.2.4 Toteutuspaikka

Korvaavien toimenpiteiden toteutuspaikan on sijaittava samalla luonnonmaantieteellisellä alueella samassa jäsenvaltiossa kuin korvattava alue ja sen on tarjottava samat ekologiset toiminnot. Toimenpiteiden toteuttaminen ei kuitenkaan saa vaarantaa minkään muun Natura 2000 -alueen koskemattomuutta. Mikäli toimenpiteet toteutetaan olemassa olevalla Natura 2000 -alueella, niiden on oltava yhdenmukaisia alueen alkuperäisten suojelutavoitteiden kanssa. Tästä huolimatta korvaavat toimenpiteet tulisi kuitenkin suorittaa mahdollisimman lähellä alkuperäistä aluetta ja mielellään samalla Natura 2000 -alueella. Jos kompensatio suoritetaan olemassa olevien suojelualueiden ulkopuolella, alue tulee nimetä Natura 2000 -alueeksi normaalissa menettelyssä ja sen tulee myös täyttää kaikki luontodirektiivin vaatimukset.¹⁰⁹

6.4.2.5 Ajoitus ja ajallinen ulottuvuus

Korvaavien toimenpiteiden toteutusajankohta määräytyy tapauskohtaisesti. Aikataulun avulla on varmistettava niiden ekologisten prosessien jatkuvuus, jotka tähtäävät verkoston yhtenäisyyttä tukevien biologisen rakenteen ja toimintojen säilymiseen. Elinympäristöt kehittyvät eri tahtia ja esimerkiksi metsäisen luontotyyppin kehittyminen voi viedä huomattavankin kauan aikaa.

¹⁰⁸ komission lausunto 2003 s. 7.

¹⁰⁹ Komission tulkintaohje 2007 s. 18-19.

Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että korvattava alue ei saa kärsiä peruuttamattomia vahinkoja ennen kuin korvaavat toimenpiteet on suoritettu. On myös mahdollista, että korvaavien toimenpiteiden tulokset eivät ole näkyvissä silloin, kun korvattava alue joutuu haitallisten vaikutusten kohteeksi. Tällainen tilanne voi olla silloin, kun elinympäristön kehittyminen kestää kauan. Tällöin odotusaiheutuvien vahinkojen vastapainoksi on tehtävä lisätoimenpiteitä. Ajallinen viive voidaan sallia kuitenkin vain, jos on varmaa, ettei siitä aiheudu verkostolle nettotappioita, esimerkiksi jonkin populaation katoamista.¹¹⁰

Korvaavat toimenpiteet edellyttävät vankkaa oikeudellista ja taloudellista perustaa, jotta niiden pitkän aikavälin tehokkuus ja vaikutukset varmistetaan. Tätä tarkoitusta varten jäsenvaltiot voivat esimerkiksi aloittaa kohteen tilapäisen suojelun, suunnitella kansallisen tason täytäntöönpanovälineitä ja oikeudellisia keinoja sekä laatia seurantaohjelmia.¹¹¹

Komission lausunnossa Granadillan(Teneriffa) uuden sataman rakentamishankkeesta komissio muun muassa edellytti, että ennen rakennustöiden aloittamista perustetaan pysyvä säätiö valvomaan, että Granadillan satama rakennetaan ja sitä johdetaan ympäristönäkökohdat huomioon ottavalla tavalla. Säätiö valvoo paikallisen biologisen monimuotoisuuden tilaa ja siinä tapahtuvia muutoksia sekä varmistaa, että korvaavat ja lieventävät toimet tapahtuvat asiaan kuuluvalla tavalla.¹¹²

6.4.3 Kustannusten jakautuminen

Komission tulkintaohjeen mukaan on luonnollista, että hankkeen alkuunpanija vastaa korvaavien toimenpiteiden kustannuksista. Tämän voi johtaa myös saastuttaja maksaa -periaatteesta. Eurooppalaiset rahastot ja jäsenvaltio voivat

¹¹⁰ Esimerkiksi komission lausunnossa 18.12.1995, Peenejoen laakson poikki kulkeväksi suunnitellusta moottoritiestä A 20, komissio ehdotti, että korvaavat toimet on suoritettava samanaikaisesti rakennustöiden kanssa. Komission lausunto 1995, kappale 4.3.

¹¹¹ Komission tulkintaohje 2007 s. 19-20.

¹¹² Komission lausunto 2006 s. 7.

myöntää tukea korvaaville toimenpiteille. Kuitenkin on huomattava, että valtion myöntämä tuki saatetaan katsoa perustamissopimuksen 107 artiklassa¹¹³ tarkoitetuksi kielletyksi valtiontueksi¹¹⁴.

6.4.4 Komission lausunto

Jos alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai -laji ja kysymyksessä on erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy, joka ei liity ihmisten terveyteen, turvallisuuteen tai ympäristön kannalta erittäin suotuisiin vaikutuksiin, tulee hankkeesta saada komission lausunto. Komission on lausunnossaan otettava kantaa hankkeen aiheuttamien haittojen ja siitä seuraavan edun välisestä suhteesta. Lausunto ei ole sitova mutta jäsenvaltion on syytä perustella päätöksensä, mikäli se ei noudata lausunnossa annettuja ohjeita. Mikäli komissio katsoo yhteisöoikeutta rikotun, sillä on valta nostaa kanne jäsenvaltiota vastaan Euroopan unionin tuomioistuimessa.

Koska terveyden, turvallisuuden tai ympäristölle aiheutuvien suotuisien vaikutusten edellytysten ulkopuolelle jääviä hankkeita on paljon, on myös komissiolta pyydetty lausuntoja useasti.¹¹⁵ Näistä lausunnoista voi saada tulkinta-apua direktiivin tulkinnalle ja sille, millaisia kansallisten toimenpiteiden tulisi olla. Lausuntoja tulkittaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että lausunnot koskevat vain kyseisiä hankkeita, eikä niitä voi suoraan soveltaa muihin vastaaviin Natura 2000-alueella tapahtuviin rakennushankkeisiin.¹¹⁶

¹¹³ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta.

¹¹⁴ Komission tulkintaohje 2007 s. 21.

¹¹⁵ Vuonna 2005 elokuun loppuun mennessä komissio oli antanut jo 9 lausuntoa. Suvantola 2006 s. 223.

¹¹⁶ Komission lausunto 2006 s. 8.

6.5 Johtopäätöksiä

Korvaavat toimenpiteet sekä luonnonsuojelulain että luontodirektiivin mukaan voidaan katsoa kompensatioksi. Molempien säännösten mukaan ympäristölle aiheutuvat merkittävät haitat on korvattava niin, että ekologinen nettotasapaino säilyy.

Luonnonsuojelulaki esitöineen antaa hyvin vähän viitteitä siitä, millaista kompensatiota se edellyttää. Luontodirektiivi itsessään on melko saman sisältöinen mutta komission tulkintaohje selventää asiaa huomattavasti. Se seikka, ettei luonnonsuojelulaista eikä sen esitöistä löydy muuta ohjetta itse kompensatio-toimille, kuin että ympäristöministeriön on ryhdyttävä välittömästi toimiin, vaikuttaa riittämättömältä ja osin ristiriitaiseltakin direktiivin tarkoituksen kanssa.

EU-tuomioistuin toteaa tuomiossaan C-6/04, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Iso-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ei välttämättä edellytä, että sen säännökset olisivat samanmuotoisia ja sanasta sanaan toistettava erityisessä säädöksessä. Kuitenkin tarkka täytäntöönpano on erityisen tärkeää, kun kyseessä on yhteisen luonnonperinnön hoito. Tästä johtuen luontodirektiivin osalta: ”jossa vahvistetaan monimutkaisia ja teknisiä sääntöjä ympäristöoikeuden alalla, jäsenvaltioiden on erityisesti huolehdittava siitä, että niiden lainsäädäntö, jonka tarkoituksena on varmistaa tämän direktiivin täytäntöönpano, on selkeä ja täsmällinen myös kansallisille viranomaisille...”¹¹⁷

Sekä luonnonsuojelulaissa että direktiivissä kompensatiovelvollisuus on osoitettu valtiolle. Näin asia on myös komission tulkintaohjeen mukaan mutta kustannukset tulisi siitä huolimatta kohdistaa toiminnanharjoittajalle. Toisin sanoen

¹¹⁷ Myös tuomiossa C-415/01 EU-tuomioistuin toteaa, että direktiivit on pantava täytäntöön kiistattoman sitovasti sekä niin yksilöidysti, täsmällisesti ja selkeästi, että oikeusvarmuuden vaatimus täyttyy, ks. jakso 4.

valtiolla on velvollisuus varmistaa, että kompensatio tapahtuu mutta ei välttämättä suorittaa sitä itse. Kuitenkin jäsenvaltio kantaa kompensatiotoimien toteutumisesta lopullisen vastuun, niin kuin muutenkin jäsenvaltio vastaa EU:lle lojaliteettiperiaatteen mukaisesti unionijäsenyydestä johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanosta alueellaan.¹¹⁸

Ongelmana kompensatiotoimenpiteiden kustannusten jakautumisessa on luontoarvojen kärsimien haittojen näkymättömyys lopputuotteen hinnassa. Mikäli valtio aina vastaisi kompensation kustannuksista, tarkoittaisi se sitä, että valtio välillisesti tukee luontoarvoja hävittävää toimintaa. Näin ollen toiminnanharjoittajan ei tarvitsisi välittää siitä, onko hankkeen toteuttamispaikka suojelualueella, koska poikkeuslupahakemuksen menestyessä se ei nostaisi hankkeen kustannuksia verrattuna muihin mahdollisiin vaihtoehtoihin.¹¹⁹

Vaikuttaa siltä, että luonnonsuojelulakia säädettäessä kustannusten jakautumista ei ole osattu ottaa huomioon. Ainakaan se ei käy mitenkään ilmi pelkästään kansallista lainsäädäntöaineistoa tutkimalla, eikä edes pelkästään direktiivin kanssa tulkittuna. On tietenkin mahdollista, että lainsäätäjä on ajatellut, että koska poikkeaminen on mahdollista vain yleisen edun nojalla, hankkeen toteuttajana olisi joka tapauksessa aina valtio. Siten kompensation kustannukset tulevat myös valtion maksettavaksi. Kuitenkin yleinen etu on käsitteenä laaja ja yleisen edun mukaisia hankkeita voivat olla esimerkiksi erilaiset voimalaitos- tai kaivoshankkeet, joiden toteuttajina ovat yksityiset yritykset.

¹¹⁸ Jääskinen 2007 s. 419.

¹¹⁹ Komission suuntaviivoissa aiheuttamisperiaatteen mukainen aiheuttaja maksaa –periaate noudattaa yleisesti ympäristötaloustieteessä omaksuttua teoriaa tuotannon ulkoisvaikutusten kustannusten sisällyttämisestä tuotantokustannuksiin. Parikka – Siikavirta 2010. s. 72. Ks. myös Suvantola 2006 s. 215-216.

7 Johtopäätöksiä: Mikä on luonnonsuojelulain 69 §:n oikea tulkinta esitetyn aineiston valossa?

7.1 Yleisesti

Luontodirektiivin tarkoituksena on luoda ekologinen verkosto, jolla varmistetaan direktiivin liitteissä mainittujen luontotyyppien ja lajien suotuisa suojelutaso. Natura 2000 -suojelua voidaan siten pitää eräänlaisena välitilinpäätöksenä, jolla sitoudutaan säilyttämään tiettyjen lajien ja luontotyyppien suojelun vähimmäistaso.¹²⁰ Luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen korvaavien toimenpiteiden voidaan siten tulkita tarkoittavat ekologista kompensatiota, jossa poikkeaminen on sallittua vain siten, että sen aiheuttama haitta korvataan vastaavilla ekologisilla edellytyksillä ja poikkeaminen on mahdollista vain, kun haitta on vastaavasti korvattavissa. Siten suojelun tasoa ei pikkuhiljaa heikennetä erilaisilla hankkeilla, jotka edellyttävät poikkeamista suojeluun.¹²¹

7.2 Tulkintamallit

LSL 69 §:n 2 momentin säännös on tulkinnanvarainen ja ongelmallinen. Käytämällä eurooppaoikeutta oikeuslähteenä sille saadaan sama merkityssisältö kuin luontodirektiiville ja siten sen tulisi johtaa samaan lopputulokseen. Näin ollen myös komission tulkintaohjeet soveltuvat luonnonsuojelulain kyseisen säädöksen täsmentämiseen. Komission tulkintaohjeissa lähdetään kuitenkin siitä, että kompensaation kustannuksista vastaa hankkeen toteuttaja kun taas luonnonsuojelulain mukaan näyttää siltä, että kompensaation toteuttajana olisi ympäristöministeriö.

Similä ym. esittää LSL 69 §:n 2 momentin säännöksestä kaksi tulkintaa. Yhden tulkinnan mukaan valtioneuvosto, tehdessään LSL 66 §:n 2 momentin mukaisen

¹²⁰ Suvantola 2006 s. 221.

¹²¹ Ks. esim. Similä 1997 s. 254.

päätöksen poikkeamisesta, asettaa luvan saamisen ehdoksi tarvittavien kompensatiotoimenpiteiden suorittamisen hakijan kustannuksella. Similä ym. perustelee tätä tulkintavaihtoehtoa sillä, että luontodirektiivin 6.4 artiklan mukaan komissiolle on ilmoitettava korvaavat toimenpiteet ennen päätöksen tekemistä.¹²² Tätä näkemystä voidaan kuitenkin kritisoida sillä, että luontodirektiivin 6.4 artiklan mukaan komissiolle on ilmoitettava korvaavat toimenpiteet etukäteen vain silloin, kun alueella on ensisijaisesti suojeltava laji tai luontotyyppi. Muussa tapauksessa komissiolle on ilmoitettava direktiivin sanamuodon mukaan *toteutettut* toimenpiteet, eli jälkikäteen. Komission tulkintaohjeen mukaan korvaavat toimenpiteet tulisi ilmoittaa komissiolle ennen hankkeen toteuttamista mutta kuitenkin hanketta koskevan päätöksen jälkeen.¹²³ Tämä on ymmärrettävää, sillä muutoin komission lausuttaviksi tulisi myös hankesuunnitelmia, joilta saattavat puuttua muut kansallisen lainsäädännön asettamat toteuttamisen edellytykset.

Toisen tulkintavaihtoehdon mukaan ympäristöministeriön tulee ryhtyä toimenpiteisiin vasta kun päätös on tehty. Tämä sanamuodon mukaan tehty tulkinta ei anna valtioneuvostolle tai lupaviranomaiselle mahdollisuutta määrätä uusista lupaehdoista, jotka edellyttävät kompensatiota.¹²⁴ Näin ollen vastuu toimenpiteiden toteuttamisesta ja kustannuksista jäisi valtiolle.¹²⁵ Säännöksen sanamuodosta ja lain esitöistä päätellen tämä on ollut lakia säädettäessä myös lainsäätäjän tarkoitus.¹²⁶ Säännöksen sanamuodon mukaan on vaikea perustella sellaista tulkintaa, jonka mukaan toiminnanharjoittaja vastaa kompensatiion kustannuksista, kun säännöksessä mainitaan ainoastaan ympäristöministeriö toteutuksesta vastaavana tahona.

¹²² Similä ym. 2010 s. 38. Vrt. Suvantola – Similä 2011 s. 275, jonka mukaan kompensatioon velvoittaminen valtioneuvoston päätöksessä on tärkeää, jotta estetään sellaisten luontoarvojen tuhoaminen, joita ei voida kompensoida. Vrt. saman teoksen sivu 276, jonka mukaan valtioneuvoston päätöksessä ei voida suoraan velvoittaa kompensatiotoimiin.

¹²³ Komission tulkintaohje 2007 s. 21.

¹²⁴ Suvantolan mukaan valtioneuvoston päätöksellä ei voida asettaa kompensatiovelvoitteita, koska kyseinen päätös on vain hankkeen yleistä merkitystä arvioiva. Suvantola 2006 s. 227.

¹²⁵ Similä ym. 2010 s. 38.

¹²⁶ Ks. jakso 2.1.

LSL 66 § 2 momentin sanamuoto kuuluu: ”*sen* (eli aiheutuvien haittojen) *estämättä*..” säännös viittaa 1 momenttiin, jonka mukaan lupaa ei saa myöntää, mikäli hanke heikentää merkittävästi suojeluarvoja. Toisin sanoen valtioneuvoston hyväksyvä päätös poistaa luontoarvoille aiheutuvan haitan aiheuttaman esteen eikä muuta poikkeusta ei tarvita.

7.3 Tulkintamallien soveltamisen ongelmia

Jos tarkastellaan ensimmäistä tulkintavaihtoehtoa, jossa päädytään lopputulokseen, jonka mukaan kompensaaation toteuttaminen asetetaan lupaehtoihin luovan laintulkinnan avulla, niin on syytä pohtia ainakin tulkinnan eurooppaoikeuden mukaisuutta sekä sitä, vaarantuuiko yksityisen toiminnanharjoittajan oikeus turva näin luovan soveltamisen takia.

Tulkinnan mahdollinen eurooppaoikeuden vastaisuus on siinä, että jotta voidaan vedota direktiivin välittömään vaikutukseen, puutteellisesta implementoinnista ei voida johtaa yksityisiä koskevia velvollisuuksia.¹²⁷ Luonnonsuojelulakihan ei nykyisellään sanamuotonsa mukaan aseta minkäänlaisia kompensatiovelvollisuuksia toiminnanharjoittajalle, vaikka eurooppaoikeudellinen tulkinta niin edellyttääkin. Mikäli päädytään näin paljon lain sanamuodosta poikkeavaan tulkintaan, voidaan myös päätellä, että direktiivi on puutteellisesti implementoitu. Näin ollen valtio välttää sille tällä hetkellä puutteellisesta implementoinnista johtuvan korvausvastuun, jos säännökselle annetaan kuvatus kaltainen tulkinta. Toiminnanharjoittaja taas tulee velvoitetuksi kompensatiotoimenpiteisiin vastoin lain sanamuotoa.

Ensimmäisen tulkintavaihtoehdon toinen ongelma on siinä, että viranomaisen toimien on hallintolain 6 §:n mukaan suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Voimassa olevan luonnonsuojelulain sanamuodon mu-

¹²⁷ Ks. jakso 3.2.

kaan toimiessaan toiminnanharjoittajan ei hanketta suunnitellessaan tarvitse ottaa huomioon mahdollisia kompensatiokustannuksia, jotka saattavat olla erittäin suuria ja tehdä hankkeen alusta lähtien kannattamattomaksi. Ensimmäisen tulkintavaihtoehdon mukaan toimittaessa kysymys kompensatiokustannuksista tulisi ilmi vasta silloin, kun lupaviranomainen antaa myönteisen päätöksen, jonka lupaehtoihin yllättäen kompensatio kuuluu. Silloin hanke saattaa olla lupaehtojen mukaan toimittaessa kannattamaton vastoin hankkeen alkuunpanijan sinänsä oikeutettuja odotuksia. Näin ollen hankkeen alkuunpanija saattaa panostaa hankkeen suunnitteluun ja arviointiin suuria omaisuuksia tilanteessa, jossa hankkeen kannattamattomuus olisi ollut havaittavissa heti. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi silloin, kun kompensatio edellyttää korvaavien suurien maa-alueiden hankkimista ja toisaalta myös silloin, jos kompensatio ei ole ollenkaan mahdollinen esimerkiksi suojellun luontoarvon harvinaisuuden tai ainutkertaisuuden vuoksi.¹²⁸ Siten tulkintavaihtoehto olisi myös vastoin hyvän hallinnon perusteita.

Toinen tulkintavaihtoehto vastaa säännöksen sanamuotoa ja on hyvän hallinnon perusteiden mukainen. Se on kuitenkin vastoin direktiivin tarkoitusta kompensatiotoimenpiteiden kustannusten kohdentamisesta eikä se siirrä ympäristöarvoja heikentävästä toiminnasta aiheutuvia kuluja lopputuotteen hintaan, niin kuin jaksossa 6.5 olen osoittanut. On myös huomattava, että koska valtioneuvoston päätös ei käsitä kompensatiotoimenpiteitä, se mahdollistaa poikkeamisen myöntämisen myös silloin, kun kompensatio ei ole lainkaan mahdollinen.¹²⁹ Lisäksi vaihtoehdon soveltaminen johtaisi todennäköisesti komission huomautukseen direktiivin puutteellisesta implementoinnista siinä vaiheessa, kun kompensatiotoimista tehdään ilmoitus komissiolle lupapäätöksen jälkeen. Mikäli huomautus ei johda lakimuutokseen, komissio voi viedä asian unionin tuomioistuimeen.

¹²⁸ Esimerkiksi Suvantola tulkitsee kompensation luontodirektiivin 6.4 artiklan asettamaksi ehdottomaksi poikkeusedellytykseksi, jota ilman hanketta ei voida toteuttaa. Suvantola 2006 s. 221.

¹²⁹ Vertaa Suvantola 2006 s. 221.

7.4 Lopputulos

Luontodirektiivi siten tulkittuna, kuin komission tulkintaohjeissa ehdotetaan sekä saastuttaja maksaa -periaate eivät sinänsä estä LSL 69 §:n soveltamista niin, että ympäristöministeriö vastaa tarvittavan kompensaation toteuttamisesta. Voidaan myös ajatella, että ympäristöministeriön käytettävissä on parhaat resurssit ja tietotaito asianmukaisen kompensaation järjestämiseen ja valtio myös vastaa unionitasolla kompensaation toteuttamisen asianmukaisuudesta. Kompensaation kustannukset tulisi kuitenkin käytännön kompensaation toteuttajasta riippumatta kohdistaa toiminnanharjoittajan maksettavaksi. Tästä luonnonsuojelulaissa ei ole minkäänlaista mainintaa, vaan lain nykyisestä sanamuodosta voidaan tulkita myös kustannusten jäävän valtion maksettavaksi.

Unionin tuomioistuimen mukaan Direktiivin säännökset on pantava täytäntöön kiistattoman sitovasti sekä niin yksilöidysti, täsmällisesti ja selkeästi, että oikeussubjektit, joita tällaiset voimaansaattamistoimenpiteet koskevat, tuntevat oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa laajuuden yhteisön oikeuden soveltamisalaan kuuluvalla erityisalalla.¹³⁰ Tässä tapauksessa voidaan perustellusti epäillä, että toiminnanharjoittaja ei pelkästään kansallisen lainsäädännön nojalla saa selville velvollisuuttaan kompensaation kustannuksista vastaamiseen, mikäli poikkeus suojelusta myönnetään.

Näin ollen voidaan päätellä, että LSL 69 §:n 2 momentti ei vastaa luontodirektiiviä siitä tehtyjen tulkintaohjeiden perusteella. Päinvastoin säännös näyttää olevan ristiriidassa luontodirektiivin kanssa ja se on myös saastuttaja maksaa -periaatteen vastainen.¹³¹ Siten mikäli kysymys LSL 69 §:n tulkinnasta nousisi esille kansallisessa viranomaisessa, tämän tulisi tulkita säännöstä ensisijai-

¹³⁰ EUTI C-415/01 sekä jakso 4.2

¹³¹ Ks. jakso 5.5.

suusperiaatteen nojalla eurooppaoikeuden mukaisesti siten, että säännöksen tarkoitus vastaa mahdollisimman hyvin direktiivin tarkoitusta.¹³²

On myös huomattava, että LSL 69 §:ssä ei mainita komissiolle tehtävästä ilmoituksesta ja Natura 2000 -suojelusta poikkeamista koskevassa 66 §:ssäkin se mainitaan vain ensisijaisesti suojeltavien lajien ja luontotyyppien kohdalla. Ilmoituksen voidaan tulkita sisältyvän ympäristöministeriön toimenpiteisiin, sillä näitä toimenpiteitä ei ole mitenkään rajattu. Unionin tuomioistuimen mukaan kuitenkin se, ettei tarkoituksenmukaisesta ilmoittamisesta ole nimenomaisesti säädetty, estää direktiivistä johtuvien velvoitteiden toteutumisen.

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiossa C-324/01, komissio vastaan Belgian kuningaskunta, komissio ei hyväksynyt Belgian ilmoitusta toimenpiteistä, joilla se oli saattanut direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tuomiossaan tuomioistuin toteaa: ”Kun kansallisessa lainsäädännössä ei ole säännöstä, jossa säädetään korvaavien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisesta ilmoittamisesta, direktiivin 6 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan toisen virkkeen täyttä vaikutusta ja sen tavoitteen toteuttamista ei voida varmistaa. Kansallisella tasolla vallitseva epävarmuus siitä, mitä menettelyä kyseisen tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi on noudatettava, on luonteeltaan sellainen, että se estää tämän velvoitteen noudattamisen ja näin ollen sen, että sen tavoite saavutetaan.”

Acte éclairé -opin mukaisesti voidaan todeta, että myös luonnonsuojelulaki estää luontodirektiivin tavoitteen toteutumisen jo yksin komissiolle tehtävän ilmoituksen osalta. Siten yksin yllä mainitun ratkaisun tulisi johtaa lainsäädäntötoimiin, joilla tarkennetaan luonnonsuojelulain säännöksiä luontodirektiiviä vastaviksi. Komissiolle tehtävä ilmoitus tosin tuskin tulee koskaan kotimaisessa tuo-

¹³² Ks. Jakso 5.2.1.3 ja EUTI C-127/02 tiivistelmän 4 kohta, jossa vahvistetaan kansallisen tuomioistuimen velvollisuus tutkia myönnetyn luvan direktiivin mukaisuus siinä tapauksessa, että direktiivi on puutteellisesti implementoitu. Kohdassa tosin tarkoitetaan luontodirektiivin 6 artiklan 3 kohtaa mutta se soveltuu myös muiden luontodirektiivin säännösten soveltamiseen.

mioistuimessa käsiteltäväksi, sillä ympäristöministeriön voidaan olettaa tekevän tuon ilmoituksen oikea-aikaisesti ilman, että asiaa säännösten tasolla tarkemmin määritellään.

7.4.1 Välitön vaikutus

Luonnonsuojelulain soveltamatta jättäminen ja luontodirektiivin soveltaminen sen sijaan direktiivin välittömän oikeusvaikutuksen avulla edellyttää, että direktiivin säännös on selkeä, täsmällinen ja ehdoton ja että siitä on seurattava yksityiselle oikeuksia. Direktiivin nimenomaisena tarkoituksena ei tarvitse olla oikeuksien luominen yksityiselle¹³³, mutta tämä seuraus välittömällä oikeusvaikutuksella tulee kuitenkin olla, jotta siihen voidaan vedota. Tässä tapauksessa välittömän oikeusvaikutuksen seurauksena yksityiselle tulisi oikeuksien sijaan velvollisuuksia, joten välittömään oikeusvaikutukseen ei voitane vedota.¹³⁴ Myös tilanteessa, jossa lupa-asiaa koskevassa oikeudenkäynnissä olisi vastapuolena toinen yksityinen, jonka oikeudeksi kustannusten oikea jakautuminen tällaisessa asiassa voidaan katsoa, estää välittömän vaikutuksen horisontaalisen vaikutuksen kieltö sen soveltamisen tällaisessa asiassa. Siten luontodirektiivillä ei voi olla välitöntä vaikutusta suhteessa luonnonsuojelulain 69 §:n 2 momentin kompensaaation kustannusten jakautumista koskevaan tulkintaan.

Asiaa voidaan tarkastella myös yksityisen kannalta siten, että direktiivin tarkoituksena on mahdollistaa yksityiselle oikeus nauttia luonnon monimuotoisuudesta ja siten tämän oikeuden nojalla yksityisellä olisi oikeus vaatia valtiota toteuttamaan kompensaaation siten, kuin se on luontodirektiivissä tarkoitettu.¹³⁵ Tässä tapauksessa ei kuitenkaan ole kyse kompensaaation toteuttamisesta ylipäänsä, sillä luonnonsuojelulaista ei voida tehdä sellaista tulkintaa, jonka mukaan kom-

¹³³ Jääskinen 2007 s. 366.

¹³⁴ Pölönen käyttää tästä ilmausta käänteisen vertikaalivaikutuksen kieltö. Pölönen 2007 s. 80.

¹³⁵ LSL 61 § 3 momentin mukaan luonnonsuojelulakia koskevassa päätöksenteossa valitusoikeus on esimerkiksi alueellisella tai paikallisella yhteisöllä, jonka tehtävänä on luonnonsuojelun edistäminen. Ks. myös esim. Suvantola – Similä 2011 s. 307-311. Ympäristöperusoikeuden merkityksestä yhdistysten valitusoikeutta laajentavasti ks. Kokko 2008 s. 340-341.

pensaatiota ei tarvitsisi ollenkaan tehdä poikkeustilanteessa, vaan ennemminkin siitä, kuka sen kustannuksista vastaa. Tällöin yksityisen oikeus luonnon monimuotoisuuteen toteutuu joka tapauksessa, eikä valitusperustetta sitä kautta ole.

On myös huomattava, että eurooppaoikeuden tulkintavaikutusta voidaan soveltaa ilman, että direktiiville annetaan välitön vaikutus.¹³⁶ Tulkintavaikutusta käytettäessä on kuitenkin otettava huomioon myös unionin yleiset oikeusperiaatteet. Kansallisen normin direktiivin mukaisten tulkintojen on pysyttävä normin soveltamisrajojen puitteissa. Oikeuskirjallisuuden mukaan tulkintaa ei voida tehdä siten, että se johtaisi *contra legem* -tilanteeseen kansallisen lainsäädännön näkökulmasta.¹³⁷ Tätä voidaan perustella sillä, että toteutuessaan tällaisella tulkinnalla voitaisiin kiertää välittömän vaikutuksen horisontaalivaikutuksen ja käänteisen vertikaalivaikutuksen kieltoa.¹³⁸ Unionin oikeuskäytännössä on ratkaistu ongelma rikosoikeudellisen vastuun osalta, mutta on epäselvää, miten tulkinnan rajat määräytyvät ympäristöä koskevassa päätöksenteossa.¹³⁹ Joka tapauksessa tällainen kysymys, jossa joudutaan tulkitsemaan kansallista lakia siten, että se aikaansaa välillisen horisontaalivaikutuksen tai käänteisen vertikaalivaikutuksen, yleensä johtaa tuomioistuimen velvollisuuteen pyytää ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta.¹⁴⁰

7.4.2 Valtion korvausvelvollisuudesta

Mikäli päädytään tulkintaan, jonka mukaan kompensaaation toteuttamisen kustannuksista vastaaminen voidaan asettaa lupaehtoihin poikkeuslupaa myönnettäessä, tulee pohdittavaksi toiminnanharjoittajan oikeus korvaukseen mahdollisesti kärsimästään vahingosta. Kuten aikaisemmin olen maininnut, saattavat

¹³⁶ Ks. jakso 5.2.1.3 Unionioikeuden ensisijaisuusperiaate.

¹³⁷ Pölonen 2007 s. 81.

¹³⁸ Vertailun vuoksi sanottakoon, että Similä ym. on sitä mieltä, ettei luonnonsuojelulakia säädettäessä ole mitenkään voitu tarkoittaa nyt kyseessä olevaa tulkintaa, mutta siihen on kuitenkin mahdollista päästä ”luovan” laintulkinnan kautta. Similä ym. 2010. s. 38.

¹³⁹ Ks. esim. EUTI 80/86. kohta 14.

¹⁴⁰ Ks. Kokko 2011 s. 496.

kompensaatiokustannukset tehdä hankkeen kannattamattomaksi ja siten asian eteen tehdyn suunnittelu- ja valmistelutyön turhaksi.

Kansallisen lainsäädännön mukaan yksityisellä ei ole mahdollisuutta saada vahingonkorvausta, mikäli vahinko on seurausta valtioneuvoston päätöksestä, jota ei ole todettu virheelliseksi tai muutettu.¹⁴¹ Siten yksityisellä ei ole mahdollisuutta saada korvausta LSL 69 §:n valtioneuvoston päätöksessä tehdystä tulkinnasta, jonka mukaan kompensatio kuuluu hankkeen lupaehtoihin vaikka tuo päätös olisi vastoin hallintolain 6 §:n mukaisia oikeutettuja odotuksia.

Eurooppaoikeudellisessa oikeuskirjallisuudessa puhutaan jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteesta¹⁴² ja se on kehittynyt erityisesti unionin tuomioistuimen ratkaisujen C-6/90 ja C-9/90 pohjalta. Unionin tuomioistuin asettaa jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun syntymiselle direktiivien asianmukaisen implementoinnin laiminlyönnistä kolme edellytystä. 1) Direktiivin on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille. 2) Näiden oikeuksien sisältö voidaan yksilöidä direktiivin säännösten perusteella. 3) Jäsenvaltiolle kuuluvan velvoitteen noudattamatta jättämisellä ja yksityiselle aiheutuneen vahingon välillä on syy-yhteys.¹⁴³

Kuten aikaisemmin olen todennut, ei luontodirektiivin 6.4 artiklan tarkoituksena ole antaa suoraan oikeuksia yksityiselle, vaan ennemminkin velvollisuuksia. Siten vaikka korvausvelvollisuuden 2 ja 3 kohdat täytyisivätkin, ei ensimmäinen edellytys todennäköisesti tule pelkästään luontodirektiivin tulkinnalla täyttymään. Yksilöllinen oikeus ei kuitenkaan välttämättä palaudu vain yhteen artiklaan eikä se ole sama asia kuin välitön oikeusvaikutus.¹⁴⁴ Oikeus korvaukseen jäsenvaltion vahingonkorvausvastuun periaatteen mukaan voisi olla esimerkiksi silloin, jos unionin oikeusvarmuuden periaate katsottaisiin yksityisen oikeudeksi

¹⁴¹ Vahingonkorvauslain 3 luvun 5 §.

¹⁴² Ojanen – Haapea 2007 s. 41.

¹⁴³ EUTI C-6/90. Tiivistelmän 4 kohta.

¹⁴⁴ Ojanen – Haapea 2007 s. 42.

ja sitä kautta yksityisellä on myös oikeus saada riittävä tieto Natura 2000 -suojelusta poikkeamisen oikeusvaikutuksista ja tämän tiedon välittyminen estyy direktiivin puutteellisen implementoinnin perusteella.¹⁴⁵ 2 ja 3 edellytyksiä ajatellen direktiivin perusteella voidaan yksilöidä tieto, joka yksityisen tulisi saada ja syy-yhteys tiedon puutteen ja esimerkiksi kompensaaion mahdottomuuden takia toteuttamiskelvottoman hankkeen suunnittelusta aiheutuvien kustannusten välillä lienee osoitettavissa.

8 Katse tulevaisuuteen

8.1 Kompensaatiota koskevaa uutta lainsäädäntöä

Suomen lainsäädännöstä ei juuri löydy sellaisia säännöksiä, jotka edellyttäisivät kompensatioon luonnolle itselleen aiheutuneiden vahinkojen osalta. Aikaisemmin on mainittu muun muassa vesilain säännöksistä, kuten kalatalousvelvoite, jotka voivat hyödyttää luontoa, mutta joiden pääasiallinen tarkoitus on kuitenkin vähentää ihmisille aiheutunutta vahinkoa.¹⁴⁶

EU:n neuvoston ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta antama direktiivi 2004/35/EY koskee luonnolle aiheutuneiden vahinkojen korvaamista ja siitä seuraavaa kustannusvastuuta. Direktiivin johdosta on annettu hallituksen esitys 228/2008 ja säädetty sittemmin laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (29.5.2009/383). Direktiivin myötä on säädetty täydentäviä säännöksiä myös muihin ympäristölakeihin, muiden muassa luonnonsuojelu- ja vesilakiin.

¹⁴⁵ Oikeusvarmuuden periaatteesta unionioikeudessa ks. esim. EUTI C-415/01 ja C-313/99.

¹⁴⁶ Ks. jakso 6.1.

Lakia eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta sovelletaan luonnonsuojelulain 5 a §:n mukaisen luontovahingon korvaamiseen. Tällainen vahinko on esimerkiksi Natura 2000 -alueen luontoarvoille tapahtunut vahinko ja se siten koskee samojen luontoarvojen heikentymistä kuin Natura 2000 -suojelusta poikkeamista ja kompensatiota koskevat LSL 66 ja 69 §:t. Laissa eräiden ympäristövahinkojen korjaamisesta 5 §:ssä korjaavat toimenpiteet jaetaan 3 eri luokkaan. Ensisijaisesti korvaavat toimenpiteet on suoritettava vahingon tapahtumapaikalla poistamalla vahingon aiheuttama muutos (ensisijainen korjaaminen). Toiseksi jos perustilaa ei voida palauttaa, on vahingon aiheuttama heikennys korvattava vahinkoalueella tai muualla (täydentävä korjaaminen) ja kolmanneksi luonnonvaralle ja -palveluille aiheutunut vahinko on korvattava siihen asti kuin ensisijainen ja täydentävä korjaaminen on vaikuttanut täysimääräisesti (korvaava korjaaminen).

Asiallisesti ensisijaisessa korjaamisessa on kyse ennallistamisesta, sillä se tapahtuu vahingon tapahtumapaikalla. Täydentävässä korjaamisessa ja korvaavassa korjaamisessa on kyse kompensatiosta, sillä lain 7 § antaa toiminnanharjoittajalle mahdollisuuden suorittaa tarvittavat toimenpiteet myös vahinkoalueen ulkopuolella. Lain 10 §:n mukaan vahingon aiheuttanut toiminnanharjoittaja vastaa korjaavien toimenpiteiden kustannuksista.

LSL 5 a §:n 2 momentin mukaan luontovahinkona ei kuitenkaan pidetä LSL 66 §:n nojalla myönnettyä poikkeusta Natura 2000 -suojeluun. Samoin ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 kohdassa todetaan, että ympäristövahinkona ei pidetä sellaista vahinkoa, johon viranomaiset ovat nimenomaisesti antaneet luontodirektiivin tai lintudirektiivin mukaisen luvan. Vaikka ympäristövastuudirektiivin nojalla säädetyt lait eivät sovellu luvanvaraiseen Natura 2000 -suojelusta poikkeamiseen, voi näistä säädöksistä saada mallia siihen, miten luonnonsuojelulain kompensatiota tulisi tulkita ja kompensatiotoimenpiteistä tulisi säätää. Suora analogiatulkinta siten, että LSL 69 §:n korvaamiselle annettaisiin samanlainen sisältö kuin laissa eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaa-

misesta, ei liene kuitenkaan mahdollinen, koska laissa on nimenomainen säännös siitä, ettei laki koske luvalla sallittuja hankkeita.

8.2 Parannusehdotuksia

Jotta nykyinen luonnonsuojelulaki saataisiin vastaamaan luontodirektiivin asettamia tavoitteita, sitä tulisi muuttaa siten, että kompensaation kustannukset kohdistuisivat sen mukaan oikealla tavalla. Lisäksi myös muut Natura 2000 -suojelusta johtuvat menettelylliset asiat tulee huomioida, kuten aikaisemmin mainittu ilmoitus komissiolle.¹⁴⁷ Valtioneuvoston päätöksen¹⁴⁸ mukaan Natura 2000 -suojelusta on säädetty luonnonsuojelulain lisäksi myös muissa laeissa, jotka pääosin liittyvät ympäristön käyttöön. Näissä ympäristönkäyttölaeissa on yleensä säädetty mahdollisuudesta vähentää hankkeesta aiheutuvia haittoja lupaehtojen avulla.¹⁴⁹ Perinteisesti kyse on kuitenkin ollut nimenomaan haittojen vähentämisestä tai alueen ennallistamisesta toiminnan päättymisen jälkeen, joka on eri asia kuin luontoarvoille aiheutuvan haitan täysimääräinen korvaaminen ennen hanketta tai sen aikana. Varsinaisia muualla suoritettavia kompensaatiotoimenpiteitä ei ilmeisesti kuitenkaan voida asettaa ympäristönkäyttölakien nojalla määrättävissä lupaehtoisissa, ellei siitä ole erikseen säännöstä.¹⁵⁰

On myös syytä huomioida, että luonnonsuojelulain mukainen poikkeuslupa ja toiminnanharjoittajan tarvitsema toiminnanharjoittamislupa (esim. rakennuslupa) ovat kaksi eri lupaa, jotka yleensä antavat myös eri viranomaiset. Siten esimerkiksi vesilain mukaisessa rakennusluvassa ei voida antaa lupamääräyksiä, jotka koskevat luonnonsuojelulain nojalla annetun poikkeusluvan sisältöä. Natura 2000 -suojelua koskevassa poikkeamistilanteessa vesilain mukaisen luvan antaa aluehallintovirasto ja luonnonsuojelulain mukaisen luvan valtioneuvosto. Tästä huolimatta ympäristönkäyttöluvassa voidaan antaa lupamääräys, joka

¹⁴⁷ Ks. jakso 7.4.

¹⁴⁸ Valtioneuvoston päätös 20.8.1998. s. 7.

¹⁴⁹ Ks. esim vesilain(27.5.2011/587) 3 luvun 10 § ja kaivoslain(10.6.2011/621) 48 §.

¹⁵⁰ Suvantola 2006. s. 229.

edellyttää luonnonsuojelulain mukaisen poikkeusluvan hankkimiseen ennen toiminnan aloittamista.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2006:35 oli kyse viemäriputken rakentamisesta Mustionjoen ali. KHO totesi, ettei hanke saadun selvityksen mukaan vähäisen vaikutuksensa vuoksi vaadi LSL:n 49 §:n mukaista poikkeuslupaa vuollejokisimpukan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämisestä. Sen sijaan hanke saattaa poikkeusluvan LSL:n 39 §:n mukaisen rauhoitetun eläinlajin siirtoon, vaikka siirtomatka olikin sellainen, minkä simpukat itsekin saattaisivat luonnossa tehdä.

Kun vuollejokisimpukan esiintyminen alueella voitiin selvittää vielä tarkemmin ennen työn aloittamista ja koska hankkeen toteuttamistapa oli vielä avoin, hankkeelle voitiin myöntää rakentamislupa siten, että kysymys 49 §:n mukaisesta poikkeuksesta 39 §:n mukaiseen siirtämiskieltoon voitiin ratkaista erikseen, kuitenkin siten, että rakentamista ei saa aloittaa ennen kuin poikkeuslupa on myönnetty, mikäli poikkeaminen on tarpeen.

Ongelmalliseksi asian tekee luonnonsuojelulain sanamuoto, jonka mukaan hakijan tulee arvioida ja esittää hankkeesta asianmukaiset vaihtoehdot, joissa on otettu huomioon mahdollisuudet vähentää tai poistaa suojeluarvoille aiheutuvat haitat ja poikkeus myönnetään vasta sen jälkeen ja sille vahingolle, jota ei voida poistaa. Laissa ei mainita poikkeusmenettelyyn liittyvän mitään lupaehtoja. Lisäksi luonnonsuojelulain 69 § nimenomaisesti asettaa kompensatiovelvollisuuden ympäristöministeriölle, joten menettely, jossa tulkinnan avulla poikkeamiseen liitetään ehdot, joiden mukaan toiminnanharjoittaja vastaisi itse kompensaaion kustannuksista, on aikaisemmin mainitun mukaan ongelmallinen.¹⁵¹ Siten valtioneuvoston antama poikkeuslupa ikään kuin poistaa hank-

¹⁵¹ Ks. jakso 7.3.

keen ympäristölle haitalliset vaikutukset toiminnanharjoittajan kannalta, sillä se on lupa luontoarvojen tuhoamiselle.

Similä ym. ehdottaa, että kompensatiosta voitaisiin säätää ympäristönkäyttölaeissa tarkoituksenmukaisemmin kuin luonnonsuojelulaissa. Tällöin kompensatiotoimet ja kustannukset tulisivat päätetyksi samassa yhteydessä kuin hankkeesta muutoin päätetään.¹⁵² Tällöin korvaavista toimenpiteistä päätettäessä voitaisiin parhaiten ottaa huomioon hankkeen tekniset ominaisuudet ja erityispiirteet. Tässä vaihtoehdossa luonnonsuojelulaissa tulisi nimenomaisesti säätää siten, että valtioneuvoston päätös koskee vain hankkeen vaikutusta yleisen edun kannalta ja että poikkeamismenettelystä säädetään erikseen muualla lainsäädännössä. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi ottamalla kompensatiota koskeva yleinen säännös joko luonnonsuojelulakiin taikka ympäristönkäyttölakeihin. Esimerkkiä voi ottaa vaikkapa Ruotsin ympäristölaista, jonka mukaan ympäristöluvan ehdoissa luvan saaja voidaan velvoittaa kompensoimaan yleiselle edulle aiheutuvat haitat joko toteuttamalla kompensatiotoimet itse tai korvaamalla niiden kustannukset.¹⁵³

Toinen vaihtoehto olisi soveltaa lakia eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta siten, että LSL 69 §:n loppuun lisätään säännös, jonka mukaan korvaaviin toimenpiteisiin sovelletaan kyseistä lakia soveltuvin osin. Laissa ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta määritellään, mitä korjauksilla toimenpiteillä tarkoitetaan, mikä niiden tavoite on ja kuka vastaa kustannuksista. Tällöin Natura 2000 -suojelusta tehtävän poikkeuksen kompensatio olisi huomattavasti selkeämmin säännelty kuin nykyisin. Nykyisessä muodossaan LSL 5a §:n 2 momentti nimenomaisesti kieltää lain soveltamisen Natura 2000 -suojelusta poikettaessa, joten kyseinen säännös tulisi tässä vaihtoehdossa poistaa.

¹⁵² Similä ym. 2010. s. 38.

¹⁵³ Miljöbalk (1998:808) 16 luvun 9 §.