

Helsingin hallinto-oikeudelle 13.4.2026

Asia:

Vastine asiassa D:nro 8558/03.04.04.04.24/2025

Asianosaiset:

Helsingin luonnonsuojeluyhdistys ry
Pro Lapinlahti mielenterveysseura ry

Prosessiosoite:

Laura Kolehmainen
luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja
Lakiasiaintoimisto Maailma
+358 413159362
laura.kolehmainen@maailmalegal.fi

Vastattavat väitteet:

Luonnonsuojelulain 126 ja 128 §:ien sanamuodot kattavat käsillä olevan tilanteen

ELY-keskuksen sijaan tullut Lupa- ja valvontavirasto katsoo, ettei luonnonsuojelulain 77 §:n mukaista hallintomenettelyä voida laittaa vireille luonnonsuojelulain 128 §:n mukaisella vireillepanolla. ELY-keskus ei ole käyttänyt luonnonsuojelulain 126 §:n 1 momentin mukaisia pakkokeinoja, sillä pakkokeinojen käyttö edellyttää säännöksen sanamuodon mukaisesti lain laiminlyöntiä tai lainvastaisuutta. Vireillepanijat toteavat, että sekä LSL 126 § että 128 §:ien sanamuodot kattavat nyt käsillä olevan tapauksen. Muu tulkintatapa johtaisi lain tarkoituksen vastaiseen lopputulokseen.

LSL 126 §:n ensimmäinen virke kuuluu seuraavasti: Jos joku lyö laimin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja päätösten noudattamisen taikka ryhtyy niiden vastaiseen toimeen, Lupa- ja valvontavirasto voi kieltää asianomaista jatkamasta tai toistamasta tekoa tai laiminlyöntiä ja sakon tai keskeyttämisen uhalla velvoittaa hänet määrääjassa poistamaan oikeudenvastaisen tilan tai korjaamaan laiminlyönnin taikka asettaa uhan, että tarpeelliset toimenpiteet teetetään asianomaisen kustannuksella.

Sanamuoto ”taikka ryhtyy niiden [lain, sen nojalla annettujen säännösten ja päätösten] vastaiseen toimeen” on ymmärrettävä ilman muuta kattavan lain tarkoituksen, joka ilmenee lain tavoitepykälästä. Lain tavoite on luonnon monimuotoisuuden turvaaminen (1.1 §). Jos lain tavoitetta tulkitaan muulla tavalla, on kysyttävä, mikä sitten on lain vastaista toimintaa, jos ei nyt käsillä olevan tilanteen syy-yhteydeltään selkeästi luonnon monimuotoisuutta vähentävä toimi. Mikäli Lupa- ja valvontavirastolla ei ole luonnonsuojelulain valvontaviranomaisena velvollisuutta varmistaa, että luonnon monimuotoisuus ei tässä tapauksessa heikkene todennäköisesti yhden lajin verran, jää kyseenalaiseksi, kuinka lainsäätäjän tarkoituksen

toteuttaminen turvataan. Lainsäätäjän tarkoitus ilmenee hallituksen esityksestä: luonnonsuojelulain uudistus toteutettiin, koska luonnon monimuotoisuuden heikentymistä ei ole saatu pysäytettyä. Uudistuksen tavoite on pysäyttää luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen Suomessa.¹ Tästä johtuen luonnonsuojelulain tavoitepykälän muotoilua muutettiin muodosta ”luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen” muotoon ”luonnon monimuotoisuuden turvaaminen”.

Perusteluissa todetaan: ”luonnon monimuotoisuuden ylläpitämisen tavoitteen ei katsota sisältävän luonnonsuojeluun nykyisin vakiintuneesti kuuluvaa ajatusta monimuotoisuuden edistämiseksi tehtävistä toimista, mitä turvaaminen kuvaisi paremmin. Luonnon monimuotoisuuden heikentymisen jatkuessa lain tavoitteena ei voida enää katsoa olevan ainoastaan olemassa olevan monimuotoisuuden tason säilyttäminen.”² Lisäksi tavoitesäännöksen muuttamista perustellaan perustuslain 20 §:llä ja sen toimeksiannolla julkiselle vallalle turvata oikeus terveelliseen ympäristöön.³

Lupa- ja valvontavirasto katsoo edelleen lausunnossaan, että lain tavoitesäännöksellä (LSL 1 §) ei ole yksinään sellaista velvoittavuutta, jonka perusteella lain 126 §:n mukaiset pakkokeinot voisivat tulla sovellettavaksi. Vireillepanijat toteavat, etteivät ne ole esittäneet LSL 1 §:n soveltamista yksinään vaan päinvastoin, kontekstissaan LSL 8 luvun säännösten ja varovaisuusperiaatteen kanssa.

LSL 128 §:n ensimmäinen virke kuuluu seuraavasti: ”Haittaa kärsivällä henkilöllä on oikeus saattaa 126 §:ssä tarkoitettu asia vireille Lupa- ja valvontavirastossa, jos vireillepanon tarkoituksena on estää luonnon tuhoutuminen tai luonnonarvojen heikentyminen, joka ei ole merkitykseltään vähäinen, tai käynnistää luontovahingon korjaaminen.” Vireillepanijat viittaavat tältä osin vähäistä suurempaan luonnonarvojen heikentymiseen vireillepano-oikeutensa perustana. 126 ja 128 §:llä on sisällöllinen yhteys. Kun vireillepanijat katsovat heillä olevan oikeuden vireillepanoon 128 §:n sanamuodon perusteella (vähäistä suurempi luonnonarvojen heikentyminen), on katsottava, että 126 §:n sanamuodot ”taikka ryhtyy niiden vastaiseen toimeen” kattavat 128 §:n tarkoittamat tilanteet. Muutoin tulkittuna 128 §:n viittaus 126 §:ään jää vaille merkitystä merkittävältä sisällöllisiltä osiltaan, ja ”luonnon tuhoutuminen” sekä ”vähäistä suurempi luonnonarvojen heikentyminen” saavat tapahtua pykälän estämättä sekä valvontaviranomaisen voimatta siihen puuttua. Merkitystä on annettava myös 126 §:n väljälle sanamuodolle jäljempänä. Pykälässä viitataan yksinkertaisesti oikeudenvastaisen tilan poistamiseen, ottamatta kantaa siihen, miten tila on syntynyt. Pykälässä viitataan myös sekä tekoon että laiminlyöntiin. Muotoilu on laaja ja se kattaa myös nyt käsillä olevan tilanteen.

Vireillepanijat katsovat lisäksi, että LSL 126 §:n ensimmäisen virkkeen muotoilu ”lyö laimin tämän lain noudattamisen” koskee myös Lupa- ja valvontaviranomaisen toimintaa. Nyt on tuomioistuimen tutkittavana, onko Lupa- ja valvontavirasto saanut jättää rajauspäätöksen tekemättä. LSL 126 §:n sanamuodon mukaan lain säännösten noudattamisen laiminlyöminen kattaa myös Lupa- ja valvontaviraston omat teot ja laiminlyönnit.

Ennakkoratkaisussa KHO:2015:3 korkein hallinto-oikeus antoi lajisuojelussa merkitystä nimenomaan sille, että lajisuojelusäännös ei saanut jäädä täyttämättä tarkoitustaan liian kirjaimellisella laintulkinnalla. Luonnonsuojelulain 39 §:n 2 momentissa oli rauhoitettu

¹ HE 76/2022 vp, s. 1

² Ibid., s. 132

³ Ibid.

asetuksessa määritellyn suuren petolinnun pesäpuu. Lainkohdan esitöiden mukaan rauhoitus merkitsi sitä, että puun kaataminen tai vahingoittaminen oli kielletty. Lainkohta oli kuitenkin sijoitettu eläinlajien suojelua koskevat rauhoitussäännökset sisältävään 39 §:ään eikä kasvilajien suojelua koskevaan 42 §:ään. Pesäpuu oli siten tarkoitus säilyttää kyseisten lintulajien suojelemiseksi eikä puun rauhoittamiseksi kasvilajin yksilönä. Pesäpuun suojeleminen oli mielekästä vain sillä edellytyksellä, että puu oli käyttökelpoinen tuohon tarkoitukseen. Pesäpuun suojelemista koskevan sääntelyn voitiin päätellä liittyvän siihen, että suuret petolinnut olivat erityisen alttiita pesintäaikaiselle häirinnälle niillä alueilla, joilla niiden vakiintuneesti käyttämät pesäpuut sijaitsivat. Pesäpuun suojelemista koskeva säännös voi täyttää tarkoituksensa vain sillä edellytyksellä, että pesintärauhaa häiritsevät tekijät voitiin riittävästi ehkäistä muita säännöksiä soveltamalla.

Vireillepanijat katsovat, että kun LSL 126 § ja 128 § mahdollistavat sanamuodoiltaan lain tavoitetta turvaavan tulkinnan yllä eritellysti, kyseisiä säännöksiä tulee myös tulkita tällä tavalla. Vain tällöin luonnonsuojelulain tavoitteet tulevat täytetyiksi säännösten tarkoittamilla tavoilla.

LSL 77 §:n tulkinnasta

Vireillepanijat pyytävät, että tuomioistuin ottaa kantaa hallintovalituksessa esitettyyn kantaan harkintavallasta rajauspäästösten tekemisessä. Vireillepanijat toistavat oman kantansa siitä, että rajauspäästön tekemisen harkintamarginaali ilmenee tyhjentävästi LSL 77 §:n esitöistä hallintovalituksessa sivuilla 3-6 kuvatulla tavalla. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan lisäksi LSL 1 §:n tavoitteiden saavuttamiseen säännöksen rationa.⁴ Näissä oloissa vireillepanijoista vaikuttaa selvältä, että ELY-keskuksen oli tullut tehdä rajauspäästös, etenkin kun yhdistykset ovat sitä vaatineet useaan otteeseen tuloksetta (UUDELY/2790/2020; UUDELY/15736/2024, Liite 1; sähköposti, Liite 2). ELY-keskus on tietoinen lajin tilasta, laji on listattu ympäristöhallinnon lajisuojelutyön priorisoiduksi, kiireellisesti suojeltavaksi lajiksi, yhdistykset ovat esittäneet selviytymiselle tärkeän esiintymispaikan rajaamista useasti ja säännöksen perusteluista ilmenee, että rajauspäästökset on tehtävä tiettyjen, lain tavoitteisiin pohjautuvien kriteerien pohjalta. ELY-keskus ei ole perustellut rajauspäästön tekemättä jättämistä lakiin perustuvilla argumenteilla esimerkiksi niin, että ELY-keskus pyrkii osoittamaan, ettei esiintymispaikka ole lajin selviytymiselle tärkeä. Näin ELY-keskus ja sen sijaan tullut Lupa- ja valvontavirasto ei kuitenkaan ole tehnyt, joten vireillepanijoiden käsitykseksi jää oikeutetusti se, ettei rajauspäästöstä ole tehty lakiin perustuvien seikkojen pohjalta vaan laille vierain perustein.

Tämän lisäksi säännöstä on tulkittava unionioikeudellisten tavoitteiden täytäntöönpanosäännöksenä sen alkuperän mukaisesti. Kun ympäristövastuudirektiivin (2004/35/EY) 12 § on pantu täytäntöön LSL 79 §:ssä ja LSL 77 §:ssa on käytetty täsmälleen samoja sanamuotoja, systemaattisuuden vaatimuksesta seuraa, ettei samalle ilmaukselle voida antaa eri merkitystä saman lain samassa luvussa. LSL 79 §:n tulkintaa taas rajaa ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpano. Tulkinnallista yhteyttä korostaa lisäksi se, että ympäristövastuudirektiivi pantiin täytäntöön aiemman luonnonsuojelulain (1096/1996) aikaan samalla säännöksellä (47 §). Tämä kanta vahvistetaan säännöksen esitöissä.⁵

⁴ HE 76/2022 vp, s. 214

⁵ HE 288/2008 vp, s. 37-39

Ympäristövastuudirektiivistä

Ympäristövastuudirektiivin preambulat 24-25 kuuluvat seuraavasti:

(24) On tarpeen varmistaa, että käytettävissä on tehokkaita täytäntöönpano- ja valvontakeinoja, ja samalla varmistaa, että toiminnanharjoittajien ja muiden asianomaisten osapuolten oikeudet edut turvataan asianmukaisesti. Toimivaltaisten viranomaisten olisi vastattava erityistehtävistä, joihin kuuluu hallinnollista harkintaa, erityisesti vahingon merkityksen arviointia ja korjaavista toimenpiteistä päättämistä.

(25) Henkilöillä, joihin ympäristövahinko vaikuttaa haitallisesti tai todennäköisesti vaikuttaa haitallisesti olisi oltava oikeus pyytää, että toimivaltainen viranomainen ryhtyy toimiin. Ympäristönsuojelu on kuitenkin laaja-alainen asia, jonka puolesta yksittäiset henkilöt eivät aina toimi tai pysty toimimaan. Myös valtioista riippumattomille ympäristönsuojelujärjestöille olisi sen vuoksi annettava mahdollisuus asianmukaisesti osaltaan vaikuttaa tämän direktiivin tehokkaaseen täytäntöönpanoon.

Ympäristövastuudirektiivin 1 artiklassa osoitetaan direktiivin tarkoituksiksi luoda aiheuttamisperiaatteeseen perustuva ympäristövastuujärjestelmä ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi.

2 artiklassa annetaan direktiivin määritelmät.

1. Direktiivissä tarkoitetaan

a) "ympäristövahingolla" suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvaa vahinkoa, jolla on näiden luontotyyppien tai lajien suotuisan suojelun tason saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Tällaisten vaikutusten merkittävyyttä on arvioitava suhteessa perustilaan ottaen huomioon liitteessä I esitetyt perusteet;

2. "Vahingolla" tarkoitetaan suoraan tai välillisesti tapahtuvaa mitattavissa olevaa luonnonvarojen haitallista muutosta tai luonnonvarapalvelun huonontumista;

3. "Suojeltavilla lajeilla ja luontotyypeillä" tarkoitetaan

a) direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 2 kohdassa mainittuja, liitteessä I lueteltuja tai direktiivin 92/43/ETY liitteissä II ja IV lueteltuja lajeja;

b) direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 2 kohdassa mainittujen, liitteessä I lueteltujen tai direktiivin 92/43/ETY liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöjä ja direktiivin 92/43/ETY liitteessä I lueteltuja luontotyypejä sekä direktiivin 92/43/ETY liitteessä IV lueteltujen lajien lisääntymis- tai levähdyspaikkoja ja

c) jäsenvaltion päätöksen mukaisesti muuta luontotyyppiä tai lajia, jota ei ole lueteltu mainituissa liitteissä, mutta jonka jäsenvaltio osoittaa vastaaviin tarkoituksiin kuin ne, joista säädetään mainituissa kahdessa direktiivissä;

4. "Suojelun tasolla"

b) lajin osalta kyseiseen lajiin kohdistuvien eri tekijöiden yhteisvaikutusta, joka voi vaikuttaa kyseisen lajin levinneisyyteen ja lukuisuuteen pitkällä aikavälillä tapauksesta riippuen joko jäsenvaltioiden sillä Euroopassa olevalla alueella, johon perustamissopimusta sovelletaan, tai jonkin jäsenvaltion alueella tai kyseisen lajin luontaisella levinneisyysalueella.

Lajin suojelun tasoa pidetään "suotuisana", kun

- kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana,
- 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;

9. "Välittömällä vahingon uhalla" riittävää todennäköisyyttä, että lähitulevaisuudessa tapahtuu ympäristövahinko;

10. "Ehkäisevillä toimenpiteillä" toimenpiteitä, jotka toteutetaan ympäristövahingon välittömän uhan aiheuttaneen tapahtuman, toimen tai laiminlyöntien vuoksi kyseisen vahingon ehkäisemiseksi tai sen saattamiseksi mahdollisimman vähäiseksi;

5 artiklassa säännellään ehkäiseviä toimia. Kun ympäristövahinkoa ei ole vielä tapahtunut, mutta sen välitön uhka on olemassa, toiminnanharjoittajan on viipymättä toteutettava tarpeelliset ehkäisevät toimenpiteet. Jäsenvaltioiden on säädettävä, että tarvittaessa ja joka tapauksessa aina, kun ympäristövahingon välitön uhka ei lakkaa olemasta toiminnanharjoittajan toteuttamista ehkäisevistä toimenpiteistä huolimatta, toiminnanharjoittajien on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle mahdollisimman pian kaikista tilanteen kannalta olennaisista seikoista.

Toimivaltainen viranomainen voi milloin tahansa:

- a) vaatia toiminnanharjoittajaa antamaan tietoja ympäristövahingon välittömästä uhasta tai tietoja tapauksissa, joissa tällaisen välittömän uhan epäillään olevan olemassa;
- b) vaatia toiminnanharjoittajaa toteuttamaan tarpeelliset ehkäisevät toimenpiteet;
- c) antaa toiminnanharjoittajalle ohjeita, joita tämän on noudatettava toteuttaessaan tarvittavia ehkäiseviä toimenpiteitä; tai
- d) toteuttaa itse tarpeelliset ehkäisevät toimenpiteet.

Toimivaltaisen viranomaisen on edellytettävä, että toiminnanharjoittaja toteuttaa ehkäisevät toimenpiteet. Jos toiminnanharjoittaja ei noudata 1 kohdasta tai 3 kohdan b tai c alakohdasta johtuvia velvoitteita, jos toiminnanharjoittajaa ei voida osoittaa tai jos sillä ei tämän direktiivin nojalla ole velvollisuutta vastata kustannuksista, toimivaltainen viranomainen voi itse toteuttaa nämä toimenpiteet.

11 artiklassa säädetään toimivaltaisesta viranomaisesta. Jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen, joka on vastuussa tässä direktiivissä säädetyistä tehtävistä. Toimivaltaisen viranomaisen velvollisuutena on todeta, mikä toiminnanharjoittaja on aiheuttanut ympäristövahingon tai sen välittömän uhan, arvioida vahingon vakavuus ja päättää, mitä korjaavia toimenpiteitä olisi toteutettava liitteen II mukaisesti. Tätä varten toimivaltaisella viranomaisella on oikeus vaatia, että kyseinen toiminnanharjoittaja toteuttaa oman arviointinsa ja toimittaa kaikki tarvittavat tiedot.

12 artiklassa säädetään toimintapyyntöistä. Luonnollisilla tai oikeushenkilöillä, joihin ympäristövahinko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, tai joiden etua vahinkoon liittyvä

ympäristöä koskeva päätöksenteko riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä tätä edellytetään ennakkoehdona, on oikeus ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille havainnoista, jotka liittyvät heidän tiedossaan oleviin ympäristövahinkoihin tai niiden välittömään uhkaan, sekä oikeus pyytää, että toimivaltaiset viranomaiset ryhtyvät toimenpiteisiin tämän direktiivin mukaisesti. Jäsenvaltioiden on määriteltävä "etu, jota asia riittävästi koskee" ja "oikeuksien heikentyminen". Ympäristönsuojelua edistävillä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävillä valtioista riippumattomilla järjestöillä katsotaan olevan etu, jota asia riittävällä tavalla koskee. Niillä katsotaan myös olevan oikeuksia, jotka voivat heikentyä artiklan tarkoittamalla tavalla.

Jos toimintapyyntö ja siihen liittyvät havainnot osoittavat uskottavasti, että ympäristövahinko on tapahtunut, toimivaltaisen viranomaisen on tarkasteltava näitä havaintoja ja toimintapyyntöjä. Tällaisessa tapauksessa toimivaltaisen viranomaisen on annettava asianomaiselle toiminnanharjoittajalle tilaisuus ilmoittaa näkemyksensä toimintapyyntöä ja siihen liittyvistä havainnoista.

13 artiklassa säädetään muutoksenhakekeinoista. 12 artiklassa tarkoitetuilla henkilöillä on oikeus tämän direktiivin nojalla panna vireille menettely sellaisessa tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa ja puolueettomassa julkisessa elimessä, jolla on toimivalta tutkia toimivaltaisen viranomaisen päätösten, toimien tai toimimatta jättämisten muodollinen ja aineellinen lainmukaisuus.

Liitteessä I määritetään ympäristövahingon muodostavat haitalliset muutokset. Sellaisten vahinkojen merkittävyys, jotka vaikuttavat haitallisesti luontotyyppien tai lajien suojelun suotuisan tason saavuttamiseen tai ylläpitämiseen, on arvioitava suhteessa niiden suojelun tasoon vahingon tapahtumishetkellä sekä niiden tuottamiin palveluihin ja luonnolliseen uudistumiskykyyn. Perustilan merkittävät haitalliset muutokset olisi määritettävä muun ohessa seuraavien mitattavissa olevien tietojen perusteella:

- yksilöiden lukumäärä, niiden esiintymistiheys tai esiintymisalue;
- tiettyjen yksilöiden tai vahingoittuneen alueen merkitys suhteessa kyseisen lajin tai luontotyyppin suojeluun, lajin tai luontotyyppin harvinaisuus (arvioituna paikallisesti, alueellisesti ja ylemmällä tasolla, yhteisön taso mukaan luettuna);
- lajin leviämiskyky (kyseiselle lajille tai kannalle ominaisen dynamiikan mukaan) tai elinkelpoisuus eli luontotyyppin luontainen uudistumiskyky (sille tyypillisen lajeille tai niiden kannoille ominaisen dynamiikan mukaan);
- lajin tai luontotyyppin kyky palautua nopeasti vahingon tapahduttua ilman muita toimia kuin tehostetut suojelutoimet sellaiseen tilaan, joka johtaa pelkästään lajin tai luontotyyppin dynamiikan ansiosta tilaan, jota voidaan pitää perustilaa vastaavana tai sitä parempana.

Vahingot, joilla on todistettavasti vaikutuksia ihmisten terveyteen, on luokiteltava merkittäviksi vahingoiksi.

Seuraavia ei tarvitse luokitella merkittäviksi vahingoiksi:

- kielteiset muutokset, jotka ovat vähäisempiä kuin kyseisen lajin tai luontotyyppin kannalta normaaleiksi katsottavat luonnolliset vaihtelut,

- kielteiset muutokset, jotka johtuvat luonnollisista syistä tai toimista, jotka kuuluvat alueiden normaaliin hoitoon sellaisena kuin hoito on määritelty luontotyyppiä koskeissa rekistereissä tai tavoiteasiakirjoissa tai kuin alueen omistajat tai toiminnanharjoittajat ovat hoidon aiemmin toteuttaneet,

- lajeille tai elinympäristöille aiheutuneet vahingot, joiden osalta on todettu, että lajit tai elinympäristöt palautuvat lyhyessä ajassa ja ilman toimenpiteitä joko perustilaan tai sellaiseen tilaan, joka johtaa pelkästään lajin tai luontotyyppin dynamiikan ansiosta tilaan, jota voidaan pitää perustilaa vastaavana tai sitä parempana.

Ympäristövastuudirektiivin ”suojeltava laji” tarkoittaa 2 artiklan 3 kohdan c) alakohdan mukaan muuta luontotyyppiä tai lajia, jota ei ole lueteltu mainituissa direktiivin liitteissä, mutta jonka jäsenvaltio osoittaa vastaaviin tarkoituksiin kuin ne, joista säädetään mainituissa kahdessa direktiivissä.

Koska LSL 77 ja 79 §:ien sanamuodot vastaavat toisiaan, ja kumpikin säännös perustaa lajille tärkeälle esiintymispaikalle heikentämis- ja hävittämiskiellon samoin sanamuodoin, on tulkittava, että lainsäätäjä on ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 3 kohdan c) alakohdassa tarkoitetulla tavalla tarkoittanut 77 §:n erityisesti suojeltavien lajien rajauspäätökset mahdollistamalla osoittaa suojeltavien lajien joukkoon myös erityisesti suojeltavat lajit. Esimerkiksi kirvelilattakoin on näin katsottava kuuluvan ”suojeltavilla lajeilla ja luontotyypeillä” muihin lajeihin, jonka jäsenvaltio osoittaa vastaaviin tarkoituksiin. Tämä on loogista, kun otetaan huomioon, että erityisesti suojeltavan lajin suojelun tason parantamiseksi on osoitettava keinoja. Kun muuta ei ilmene lain sanamuodosta, eikä ole tulkintaopillisesti mielekäästä antaa samoille ilmauksille eri sisältöä saman lain samassa luvussa, on erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen rajaukseen suhtauduttava unionioikeudellisen suojelutason ulottamisena jäsenvaltion osoittamaan vastaavaan tarkoitukseen myös erityisesti suojeltavalle lajille tärkeän esiintymispaikan rajaamiseen.

Näin ollen ympäristövastuudirektiivin 2 artiklan 1 kohdan a) alakohdan mukainen ympäristövahingon määritelmä, joka on ”suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuva vahinkoa, jolla on näiden luontotyyppien tai lajien suotuisan suojelun tason saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia” koskee myös erityisesti suojeltavia lajeja, eli myös kirvelilattakoita. Tällaisten vaikutusten merkittävyyttä on arvioitava suhteessa perustilaan ottaen huomioon liitteessä I esitetyt perusteet. Näitä ovat siis

- yksilöiden lukumäärä, niiden esiintymistiheys tai esiintymisalue;

- tiettyjen yksilöiden tai vahingoittuneen alueen merkitys suhteessa kyseisen lajin tai luontotyyppin suojeluun, lajin tai luontotyyppin harvinaisuus (arvioituna paikallisesti, alueellisesti ja ylemmällä tasolla, yhteisön taso mukaan luettuna);

- lajin leviämiskyky (kyseiselle lajille tai kannalle ominaisen dynamiikan mukaan) tai elinkelpoisuus eli luontotyyppin luontainen uudistumiskyky (sille tyypillisen lajeille tai niiden kannoille ominaisen dynamiikan mukaan);

- lajin tai luontotyyppin kyky palautua nopeasti vahingon tapahduttua ilman muita toimia kuin tehostetut suojelutoimet sellaiseen tilaan, joka johtaa pelkästään lajin tai luontotyyppin dynamiikan ansiosta tilaan, jota voidaan pitää perustilaa vastaavana tai sitä parempana.

Vireillepanijat katsovat, että Lupa- ja valvontaviraston tulee vireillepanon johdosta toteuttaa LSL 126 § ja 128 §:llä ympäristövastuudirektiivin 5 artiklan tarkoittamat ympäristövahinkoa ehkäisevät toimenpiteet. Vireillepanijat pitävät näytettynä, että kirvelilattakoin suojelutasolle aiheutuu merkittäviä haitallisia vaikutuksia, mikäli sen esiintymispaikkaa heikennetään Lapinlahdessa suunnitellulla tavalla. Kirvelilattakoin häviäminen Suomesta kokonaan on realistinen ja perusteltu oletama myös hankitun asiantuntijaselvityksen perusteella, kuten hallintovalituksessa on perusteltu.⁶ Tässä tapauksessa se tarkoittaa rajauspäättöksen tekemistä. Tällöin ehkäistään ympäristövahingon tapahtuminen.

Ennakkoratkaisussa KHO:2021:68 oli muun ohella arvioitavana suojelutason heikkeneminen tilanteessa, jossa rauhoitetun kasvilajin, lahopaviosammalen, esiintymää haluttiin siirtää. Kyseessä oli rauhoitettu kasvilaji, joten asiaa tuli arvioida rauhoituksesta poikkeamisen edellytysten kautta.

Arvioitaessa lahopaviosammaleesiintymän siirtämiseen myönnetyn poikkeamisen vaikutusta lajin suojelutasoon ja sen heikentymiseen oli merkitystä annettava ensinnäkin siirrettävän esiintymän merkittävyydelle, siirtämisen vaikutuksille lajin säilymiseen kyseisellä esiintymisalueella sekä esiintymän pitkäaikaisen säilymisen mahdollisuuksille, jos poikkeamista ei myönnetty. Toisaalta oli arvioitava siirtämisen onnistumismahdollisuuksia siirron kohdealueella sekä siirron mahdollisen epäonnistumisen vaikutuksia lajin suojelutasoon ja elinympäristön laajuuteen yleisesti.

Poikkeamispäätös koski pienialaista lahopaviosammaleesiintymää. Esiintymispaikan ei arvioitu olevan lajin säilymiselle tärkeä, eikä esiintymispaikan rajoja ollut määritelty eikä ollut tarkoitukseen määritellä luonnonsuojelulain 47 §:n 3 momentin mukaisesti. Asiassa saadun selvityksen mukaan lajin esiintymispaikkoja oli maakunnan alueella aikaisempaa arviota enemmän, mikä tuki käsitystä kyseisen esiintymän vähäisestä merkityksestä.

Kun lisäksi otettiin huomioon, että poikkeamisessa oli kysymys esiintymän siirtämisestä eikä sen hävittämisestä ja se, mitä hakemuksessa ja siihen liittyvässä suojelusuunnitelmassa oli esitetty lahopaviosammaleesiintymän siirron toteuttamisesta, sekä poikkeamisluvassa asetetut ehdot, asiassa ei varovaisuusperiaatekaan huomioon ottaen ollut perusteita katsoa poikkeamisella olevan vaikutusta lahopaviosammalen suojelutasoon. Poikkeamisen lahopaviosammaleesiintymän rauhoituksesta ei katsottu heikentävän lajin suojelutasoa. ELY-keskus oli siten voinut kaupungin hakemuksen ja siihen sisältyvän suojelusuunnitelman mukaisesti myöntää luvan poiketa lahopaviosammaleen rauhoituksesta esiintymän siirtämiseen.

Vireillepanijat katsovat nyt käsillä olevassa tilanteessa olevan selvää, että kirvelilattakoin Lapinlahden esiintymän heikentäminen tai hävittäminen heikentää lajin suojelutasoa myös korkeimman hallinto-oikeuden käytännön valossa. Heikentäminen tai hävittäminen koskee kirvelilattakoin suurialaisinta ja elinvoimaisinta esiintymää, siinä missä lahopaviosammaleesiintymä oli pienialainen. Esiintymiä on ylipäätään vain kolme, siinä missä lahopaviosammaleesiintymiä oli tiedossa Uudellamaalla noin 7000.

⁶ Vireillepanijoiden hallintovalitus, s. 6. Faunatica. 2020. s. 5

Hallinnon oikeusperiaatteiden merkityksestä

Hallinnon oikeusperiaatteista yhdenvertaisuus-, lakisidonnaisuus- ja objektiviteettiperiaate edellyttävät, että ELY-keskuksen ja sen sijaan tulleen Lupa- ja valvontaviraston on perusteltava päätöksensä vireillepanijoille lakiin perustuen. Hallinnon lakisidonnaisuusperiaate perustuu perustuslain säännökseen. Perustuslain mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Hallinnon lakisidonnaisuudella turvataan yksilön oikeussuoja. Objektiviteettiperiaate edellyttää hallintotoiminnan olevan puolueetonta, riippumatonta ja asianmukaista. Viranomaisen toiminta ja päätöksenteko eivät saa perustua epäasiallisiin perusteisiin. Viranomaisen tulee toimia itsenäisesti suhteessa ulkopuoliseen vaikuttamiseen. Objektiviteettiperiaatteen keskeinen tavoite on turvata yksilön luottamus hallintotoiminnan tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan viranomaisen tulee kohdella hallinnon asiakkaita tasapuolisesti.

Vireillepanijat toteavat myös hallinnon oikeusperiaatteiden näkökulmasta olevan välttämätöntä, että Lupa- ja valvontavirasto perustaa toimintansa ja päätöksensä lakiin. Lupa- ja valvontavirasto on luonnonsuojeluviranomainen. Se edustaa lain mukaan luonnonsuojelun yleistä etua ja edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua. Vireillepanijat katsovat, että lukuisat tuloksettomat yritykset saada ELY-keskus noteeraamaan erittäin uhanalaisen ja erityisesti suojeltavan lajin elinvoimaisin esiintymispaikka ja rajata se eivät vaikuta perustelluilta ELY-keskuksen ja sen sijaan tulleen Lupa- ja valvontaviraston lakiin pohjautuvan toimivallan ja tehtävien suhteen. Sitä vastoin vaikuttaa siltä, että intressinä on ollut saada esiintymispaikan päälle suunniteltu hanke toteutettua ilman luonnonsuojelulain poikkeusharkintaa. Mikäli näin ei ole, Lupa- ja valvontaviraston tulisi pystyä perustelemaan kieltäytymisensä rajauspäätösmenettelystä lakiin ja sen esitöihin perustuen hallinnon oikeusperiaatteiden toteutumisen vuoksi, jotta hallinnon asiakkaiden luottamus hallinnon objektiivisuuteen, yhdenvertaisuuteen ja lakisidonnaisuuteen säilyy.

Johtopäätös

Vireillepanijat katsovat, luonnonsuojelulain säännöksiä on sovellettava siten, että säännösten tarkoitus toteutuu. Näin on katsonut myös korkein hallinto-oikeus lajisuojelua koskevassa ennakkoratkaisussaan. Vireillepanijat katsovat, että käsillä olevassa tilanteessa on aiheutumassa luonnonarvojen heikentyminen, joka ei ole vähäinen, kun kirvelilattakoin kolmesta Suomessa olevasta esiintymästä elinvoimaisinta ollaan heikentämässä tai se ollaan hävittämässä. Tästä aiheutuu luonnon monimuotoisuuden heikkenemistä selvällä, ennakoitavalla tavalla. Vireillepanijat katsovat, että luonnonsuojelulain säännöksiä tulee soveltaa siten, että tämä seuraus jää tapahtumatta. Luonnonsuojeluviranomaisen tehtävä on edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua. Mikäli rajauspäätös jätetään tekemättä, tulee se perustella lakiin perustuen hallinnon oikeusperiaatteista johtuen.

Vireillepanijat katsovat, että lainsäätäjä on tarkoittanut ulottaa ympäristövastuudirektiivin mahdollistamalla tavalla rajauspäätökset tärkeän esiintymispaikan hävittämisen ja heikentämiskiellon voimaan saattamiseksi myös erityisesti suojeltaviin lajeihin sisältäen kirvelilattakoin. Ympäristövahingon ehkäisemiseksi ja direktiivin velvoitteiden noudattamiseksi rajauspäätökset on tehtävä priorisoidusti hallintovalituksessa viitatulla tavalla.

Kirvelilattakoin suojelun tason heikentäminen on luonnonsuojelulain ja ympäristövastuudirektiivin vastainen tilanne, johon Lupa- ja valvontaviraston tulee puuttua pakkokeinoin LSL 126 ja 128 §:ien sanamuotojen mahdollistamalla tavalla.

Liitteet

Liite 1. ELY-keskuksen päätös UUDELY/15736/2024

Liite 2. ELY-keskuksen sähköpostikannanotto rajauspäätökseen.