

SUOMEN YMPÄRISTÖ 9 | 2006

Luonnonsuojelun korvausjärjestelmä

**Leila Suvantola
Anna-Mari Pasanen
Lea Pesonen**

LUONTO



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

Luonnonsuojelun korvausjärjestelmä

Leila Suvantola
Anna-Mari Pasanen
Lea Pesonen

Helsinki 2006

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

SUOMEN YMPÄRISTÖ 9 | 2006

Ympäristöministeriö
Alueidenkäytön osasto

Taitto: Ainoliisa Miettinen
Kansikuva: Hannu Karjalainen. Vattajan hietikko, Lohtaja
Sisäsivujen kuvat: kuvat 1–2 Leila Suvantola,
muut kuvat Anna-Mari Pasanen

Julkaisu on saatavana myös internetistä:
<http://www.ymparisto.fi/julkaisut>

Edita Prima Oy, Helsinki 2006

ISBN 952-11-2234-X (nid.)
ISBN 952-11-2235-8 (PDF)
ISSN 1238-7312 (pain.)
ISSN 1796-1637 (verkkokj.)



Painotuote

ESIPUHE

Vuonna 1997 voimaan tulleessa luonnonsuojelulaissa monipuolistettiin suojelun keinovalikoimaa merkittäväällä tavalla. Luonnonsuojelun tavoitteiden toteutumisen kannalta lain korvausjärjestelmän toimivuus eri tilanteissa ja sen hyväksyttävyyys on olennainen tekijä, sillä siihen osaltaan perustuu suojelun yhteiskunnallinen kestävyys.

Joensuun yliopiston oikeustieteen laitos teki ympäristöministeriön rahoituksella tutkimuksen, jossa selvitettiin uusiin luonnonsuojeluinstrumentteihin eli luontotyyppisuojeleluun, erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojeleluun sekä luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojeleluun liittyviä taloudellisia vaikutuksia oikeudellisena kysymyksenä. Tutkimuksessa selvitettiin korvausjärjestelmää kokonaisuutena sekä korvaussäännösten tulkintaa. Tavoitteena oli lisätä korvauskysymysten läpinäkyvyyttä ja tarjota korvauksia koskevaa tietoa niin luonnonsuojeluhallinnolle kuin sen asiakkaille eli maanomistajille.

Tutkimuksessa myös lähestyttiin suojeltujen luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen maanomistajia ja kysyttiin heidän kokemuksiaan suojelelusta, siitä aiheutuneesta haitasta sekä mahdollisesta tarpeesta hakea suojelelusta poikkeusta. Tarkoituksena oli saada käytännön tietoa suojelelun kustannusvaikutuksista sekä maanomistajien että luonnonsuojeluhallinnon kannalta.

Tutkimuksen oikeudellisen tarkastelun laati tutkija Leila Suvantola. Maanomistajakyselyn toteuttivat tutkimusavustajat Anna-Mari Pasanen ja Lea Pesonen. Anna-Mari Pasanen analysoi kyselyn tulokset ja kirjoitti niitä koskevat osiot tutkimusraporttiin. Lea Pesonen analysoi liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskevat luonnonsuojeluhallinnon päätökset ja kirjoitti niitä koskevan jakson.

Julkaisu antaa selkeän kuvan luonnonsuojelun kokonaisjärjestelmästä Suomessa ja avaa suojelelun korvausjärjestelmää kansalaisille ymmärrettävällä tavalla.

Hannu Karjalainen
hallitusneuvos

SISÄLLYS

Esipuhe	3
I Johdanto	9
1.1 Yleistä	9
1.2 Tutkimuksen tavoitteet	11
1.3 Tutkimuskysymykset	12
1.4 Empiirinen aineisto ja sen käyttö	12
1.5 Tutkimusraportin rakenne ja tutkijoiden välinen työnjako	14
2 Maanomistajan suostumusta edellyttävä suojelu	15
2.1 Yksityisen luonnonsuojelun alueen perustaminen maanomistajan suostumuksella	15
2.2 Alueen vapaaehtoinen hankkiminen valtiolle ja luonnonsuojelun alueen perustaminen	16
2.3 Määräaikainen suojelu	17
3 Suojelu ilman maanomistajan suostumusta	18
3.1 Yleistä	18
3.2 Yksityisen luonnonsuojelun alueen perustaminen ilman maanomistajan suostumusta	18
3.2.1 Perustamispäätöksen edellytyksistä ja suojelun sisällöstä	18
3.2.2 Korvaus luonnonsuojelun alueen perustamisesta	19
3.3 Lunastaminen valtiolle ja siitä maksettava korvaus	20
3.4 Luontotyyppien suojelu	21
3.4.1 Suojellut luontotyypit ja niiden suojelu	21
3.4.2 Alueellisen ympäristökeskuksen rajauspäätös	22
3.4.3 Korvaus luontotyyppisuojelusta	23
3.5 Erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojelu	24
3.5.1 Erityisesti suojeltavat lajit ja niitä koskeva suojelu	24
3.5.2 Alueellisen ympäristökeskuksen rajauspäätös	24
3.5.3 Korvaus erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojelusta	25
3.6 Luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien lisääntymis- tai levähdyspaikan suojelu	26
3.6.1 Luontodirektiivin liitteen IV (a) lajit ja niitä koskeva suojelu	26
3.6.2 Ympäristökeskusten päätökset LSL 72 a §:n nojalla	27
3.6.3 Korvaus luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelusta	28
4 Natura 2000 -verkosto	29
4.1 Natura 2000 -verkoston suojelu	29
4.2 Korvaus Natura 2000 -verkoston suojelun aiheuttamasta haitasta	30

5	Lajirauhoitukset ja niihin liittyvät korvauskysymykset	33
5.1	Lajirauhoitukset.....	33
5.2	Korvaus rauhoitetun eläimen aiheuttamista vahingoista.....	34
5.3	Korvaus maakotkan porotaloudelle aiheuttamista vahingoista.....	34
6	Suojeluun tähtäävän päätöksen raukeaminen ja aiheutuneen haitan korvaus	36
7	Luonnonsuojelusta maksettavien korvausten verotus	37
8	Maksettujen korvausten palauttamisvelvollisuus	39
9	Korvausvelvollisuuden määräytyminen LSL 53.1 §:n nojalla korvaustoimituksessa	40
9.1	Yleistä.....	40
9.2	Korvauksen hakijan oikeusasema	42
9.3	Poikkeuksen ensisijaisuus	43
9.3.1	Yleistä poikkeuksen hakemisesta	43
9.3.2	Poikkeuksen saamisen edellytyksistä.....	44
9.3.3	Maanomistajien suunnitelmat hakea poikkeusta suojelusta	47
9.4	Maanomistajan ja alueellisen ympäristökeskuksen välinen korvaussopimus.....	50
9.5	Haitan aiheutuminen	50
9.5.1	Yleistä	50
9.5.2	Suojelun aiheuttamat rajoitukset	51
9.5.3	Luontotyyppeiden ominaispiirteet ja alueellisten ympäristökeskusten hallintokäytäntö.....	52
9.5.4	Eriyisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelu ja alueellisten ympäristökeskusten hallintokäytäntö	58
9.5.5	Rajauspäätökseen sisältyvien toteamusten vaikutukset	60
9.5.6	Muun lainsäädännön este hankkeelle	60
9.5.7	Hankkeen toteuttamiskelpoisuus ja mielekkyys	62
9.5.8	Vaihtoehtoiset toteuttamistavat.....	63
9.5.9	Toisensa poissulkevat hankkeet.....	64
9.5.10	Muita haitan aiheutumiseen liittyviä näkökohtia.....	65
9.6	Haitan määrän arviointi	65
9.6.1	Yleistä	65
9.6.2	Aiheutuvan haitan vaihtoehtoinen määrä	67
9.6.3	Maa-alueen arvon lasku	67
9.6.4	Maanomistajalle suojelusta koitua hyöty	68
9.6.5	Vahingonkorvaukset.....	69
9.6.6	Verosäätelyn vaikutus aiheutuvan haitan määrään.....	69
9.7	Merkityksellisen haitan kynnys.....	70
9.7.1	Merkityksellisen haitan kynnys ja sen raja-arvot.....	70
9.7.2	Merkityksellisen haitan tulkinta korvaustoimituksissa	72
9.7.3	Aiemman suojelun vaikutus korvauskynnykseen.....	73

9.8	Korvausvelvollisuuden mahdollinen toistuvuus	74
9.9	Maanomistajien kokema haitta	74
9.10	Maanomistajien aikomus hakea korvausta suojelun aiheuttamista haitoista	79
10	Kulujen korvaaminen toimitusmenettelyssä ja maa- oikeudessa	81
10.1	Toimituskulujen korvaaminen	81
10.2	Edunvalvontakulujen korvaaminen	82
10.3	Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen	83
11	Luonnonsuojelun edellyttämät aktiiviset hoitotoimet	84
11.1	Hoitotoimien korvaaminen	84
11.2	Maanomistajakyselyn tuloksia halukkuudesta suorittaa hoitotoimia	85
12	Johtopäätöksiä luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien suojelua koskevasta korvausjärjestelmästä	89
12.1	Maanomistajien periaatteellinen suhtautuminen luontotyyppisuojaan	89
12.2	Havainnot korvaustoimituksista	90
12.3	Yhteenveto suosituksista lainsäädännön ja hallintokäytännön muuttamiseksi	90
	Liite 1. Vuosina 1998–2003 toteutetut korvaustoimitukset	92
	Liite 2. Kysely luontotyyppien esiintymän maanomistajalle	93
	Liite 3. Kysely erityisesti suojeltavan lajin esiintymän maanomistajille	97
	Liite 4. Maanomistajakyselyn tuloksia luontotyypeittäin	100
	Lähdeluettelo	102
	Kuvaluettelo	103
	Taulukku- luettelo	103
	Kuvailulehdet	104

1 Johdanto

1.1

Yleistä

Uusi luonnonsuojelulaki (1096/1996, jäljempänä LSL) tuli voimaan 1.1.1997. Laissa säädettiin uusista suojelumuodoista, kuten luontotyyppien suojelusta sekä erityisesti suojeltavien lajien esiintymien hävittämisen- ja heikentämiskiellosta. Lailla myös implementoitiin luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annettu neuvoston direktiivi (92/43/ETY, jäljempänä luontodirektiivi), minkä johdosta laissa säädetään luontodirektiivin liitteen IV (a) eläinlajien suojelusta sekä Natura 2000 -verkostosta. Luontodirektiivin sekä luonnonvaraisen linnuston suojelusta annetulla neuvoston direktiivillä (79/409/ETY, jäljempänä lintudirektiivi) säännöksillä on vaikutuksensa myös lajisuojelusäännöksiin.

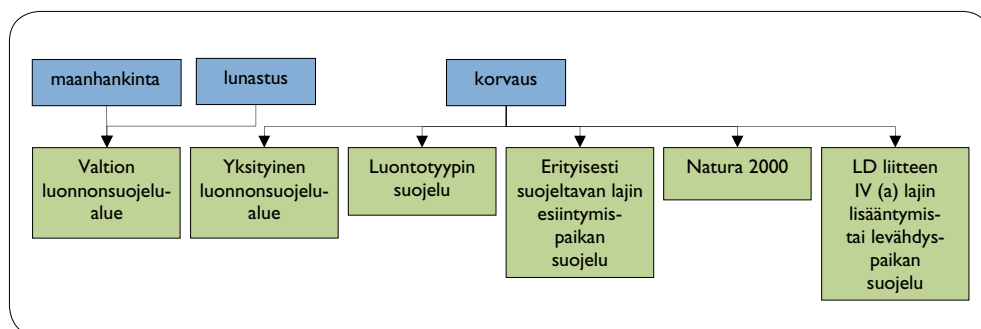
Luonnonsuojelulakiin sisällytettiin uusia suojelumuotoja, kuten lain 29 §:ssä tarkoitettujen luontotyyppien suojelu ja lain 47 §:ssä tarkoitettujen erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelu. Molempien osalta suojelun voimaantulo edellyttää viranomaispäätöstä suojelun kohteena olevan alueen rajaamisesta. Molempiin myös liittyy lain 53.1 §:n korvausjärjestelmä, jonka mukaan maanomistajalle tai erityisten oikeuksien haltijoille suojelusta aiheutuvat haitat korvataan, mikäli ne ylittävät merkityksellisen haitan kynnyksen.

Tutkimushankkeen tavoitteena on tutkia näiden uusien luonnonsuojeluinstrumenttien suojelun tavoitteiden toteutumista sekä niihin liittyviä taloudellisia vaikutuksia oikeudellisena kysymyksenä. Tarkoituksena on saada käytännön tietoa suojelun kustannusvaikutuksista sekä maanomistajan kannalta että luonnonsuojeluhallinnon kannalta.

Luonnonsuojelulain korvaussäännökset liittyvät luonnonsuojelualueen perustamiseen, suojeltujen luontotyyppien esiintymien suojeluun, erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojeluun, luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien lisääntymis- tai levähdyspaikan suojeluun, suojeluohjelmien toteuttamiseen sekä Natura 2000 -verkostoon sisältyvien alueiden suojeluun. Näistä ainoastaan luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien esiintymispaikan suojelu on voimassa suoraan lain nojalla, muut edellyttävät viranomaispäätöstä.

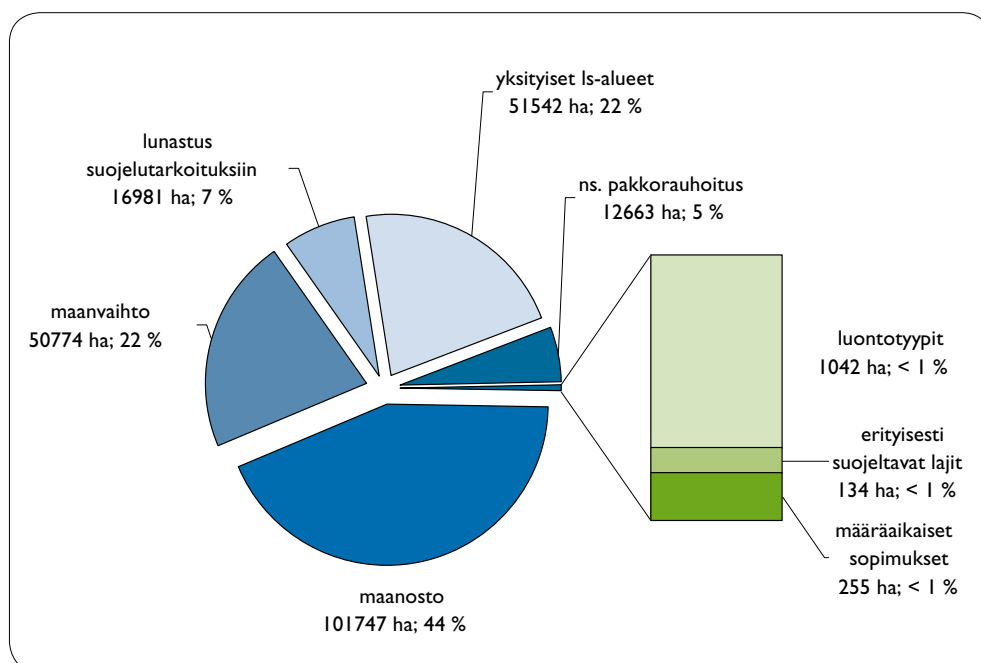
Kysymys korvattavuudesta tai korvauksettomuudesta liittyy myös lajirauhoitukseen, joita koskevia korvaussäännöksiä lakiin ei sisälly ainakaan toistaiseksi. Lajirauhoitussäännökset perustuvat suoraan lakiin, eivätkä edellytä viranomaispäätöstä tullakseen voimaan. Myöskään kunnan päätöksestä perustaa luonnonmuistomerkki yksityismaalle (26 §) ei ole säädetty korvausta.

Luonnonsuojelulain korvaussäännökset suoranaisesti koskevat vain maanomistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle maksettavia korvauksia, mutta samassa yhteydessä on toki mainittava myös maa-alueen tai erityisen oikeuden ostaminen tai lunastaminen luonnonsuojelutarkoituksiin, jotta asiasta voi saada kokonaiskäsityk-



Kuva 1. Luonnonsuojelulain mukaiseen suojelemaan liittyvät korvaukset.

sen. Lisäksi perinteisesti korvauksia on lain säännöksen puuttumisen estämättä maksettu erityisesti valkoselkätikan suojelemaan käytössä olleen määräaikaisen suojelemaan yhteydessä. Käytäntö kirjattiin lakiin vuoden 1996 luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä ja se sai suojelemaan kiinteistön omistuksen vaihdon varalta.



Kuva 2. Luonnonsuojelun toteutus (pinta-ala) vuosina 1997–2004. Vuotta 1971 edeltävältä ajalta ei ole yksityiskohtaisia tietoja luonnonsuojelun toteutuksesta. Vuosien 1971–1995 tiedot luonnonsuojelun toteutuksesta eivät myöskään ole näin yksityiskohtaiset. Alueiden hankinta maanoistolla ja maanvaihdolla on esitettävissä vain käytettyjen varojen avulla eikä lunastusta ole eritelty maanoistoista. Vuonna 1982 tuli mahdolliseksi perustaa yksityinen luonnonsuojelualue maanomistajan hakemuksesta. Vuosina 1982–1996 yksityisen luonnonsuojelualueen perustamisella toteutettiin (pinta-ala) 8 % luonnonsuojelusta.

Luonteeltaan luonnonsuojelun toteutuksesta maksettavat korvaukset poikkeavat toisistaan. Maaomaisuuden siirtymisessä korvaus luonnollisesti on kertaluonteinen. Yksityisen luonnonsuojelualan perustamisen yhteydessä korvausvelvollisuus määräytyy myös kertaluontoisesti – vapaaehtoisen suojelualan perustamisen yhteydessä etukäteen ja ilman maanomistajan suostumusta perustettavan suojelualan perustamisen yhteydessä jälkikäteen joko sopimuksen perusteella tai korvauksenmäärittämistoimituksen perusteella. Sen sijaan luontotyyppin, erityisesti suojeltavan lajin ja luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelun osalta korvausvelvollisuus syntyy pääsääntöisesti vasta sillä perusteella, että suojelu estää jonkin suunnitellun toiminnan. Lain mukaan ei myöskään ole estettä sille, että korvausvelvollisuus voi muodostua useita kertoja (ks. kuitenkin jäljempänä luku 9.8).

1.2

Tutkimuksen tavoitteet

Tutkimushankkeen tavoitteena oli tutkia uusien luonnonsuojeluinstrumenttien eli luontotyyppisuojelun ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelun tavoitteiden toteutumista sekä niihin liittyvien taloudellisia vaikutuksia oikeudellisena kysymyksenä. Tutkimukseen sisältyy yleisesitys luonnonsuojelulain korvausjärjestelmästä, jotta tutkimuskohteena olevasta luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien suojelua koskevasta korvausjärjestelmästä saisi oikean kuvan osana kokonaisuutta.

Luonnonsuojelun tavoitteiden toteutumisen kannalta korvausjärjestelmän toimivuus on olennainen tekijä. Suojelun kustannusten jakautuminen maanomistajien ja valtion välillä mielletään oikeudenmukaisuuskysymykseksi. Tutkimuksessa tiedusteltiin rajattujen suojeltujen luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen maanomistajilta, missä määrin heille oli rajaamispäätöksistä aiheutunut taloudellisia menetyksiä, ja ovatko he hakeneet ja saaneet tai aikovatko he hakea korvauksia valtiolta. Tavoitteena oli saada selkeä kuva siitä, mihin olosuhteisiin korvaustilanteet liittyvät. Samalla kartoitettiin niitä tilanteita, joissa tulisi tarvetta hakea poikkeusta suojelusta, sillä tulevien poikkeustilanteiden ennakoiminen on välttämätöntä arvioitaessa yksittäistilanteessa mahdollisuuksia poiketa suojelusta.

Suojelun toteutumisen kannalta keskeinen seikka on myös sen selvittäminen, missä määrin ja millaisia hoitotoimia rajatut esiintymät edellyttävät. Tutkimuksessa kartoitettiin vastaavasti maanomistajien halukkuutta suorittaa tarvittavia hoitotoimia korvausta vastaan. Nämä tilanteet ovat esimerkki siitä, miten luonnon monimuotoisuuden suojelu voisi olla taloudellista toimintaa maanomistajille.

Tutkimuksessa kartoitettiin myös suojelujärjestelmän legitimitettiin eli hyväksyttävyyttä maanomistajien kannalta. Maanomistajilta kysyttiin, suhtautuvatko he myönteisesti vai kielteisesti luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelun periaatteeseen, jonka mukaan maanomistaja säilyttää omistusoikeuden maa-alueeseen ja hänelle aiheutuvat merkitykselliset haitat korvataan.

Yleistäen tutkimuksella on tarkoitus arvioida nykyisten korvaussäännösten toimivuutta luonnon monimuotoisuuden suojelun toteutumisen kannalta sekä lisätä korvauskysymysten läpinäkyvyyttä.

Tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tarkemmat tutkimuskysymykset olivat seuraavat:

1. *Missä määrin maanomistajille tai erityisten oikeuksien haltijoille toteutuneista suojeltujen luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen rajaamispäätöksistä on aiheutunut taloudellisia menetyksiä?*
2. *Mihin olosuhteisiin korvaustilanteet liittyvät?*
3. *Missä määrin maanomistajilla tai erityisten oikeuksien haltijoilla on tarvetta hakea poikkeusta suojelusta?*
4. *Ovatko maanomistajat tai erityisten oikeuksien haltijat hakeneet ja saaneet tai aikovatko he hakea korvauksia valtiolta?*
5. *Onko oikeuskäytännöstä vielä saatavissa kuvaa siitä, miten merkityksellisen haitan kynnystä tulkitaan korvaustilanteissa?*
6. *Missä määrin rajatut esiintymät edellyttävät hoitotoimia, ja mitä kustannuksia niistä aiheutuu?*
7. *Ovatko maanomistajat halukkaita suorittamaan tarvittavia hoitotoimia korvausta vastaan?*

Empiirinen aineisto ja sen käyttö

Tutkimuksen pohjamateriaaliksi Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitos keräsi empiirisen aineiston kaikista ennen 1.5.2004 tehdyistä LSL 30 §:n nojalla tehdyistä luontotyyppien ja LSL 47.3 §:n nojalla tehdyistä erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen rajauksista, sekä niitä koskevista korvauspäätöksistä ja -toimituksista. Lisäksi tutkimuksessa kerättiin kaikki LSL 24.3 §:n nojalla tehdyt päätökset luonnon-suojelun alueen perustamisesta sekä niitä koskevat korvauspäätökset ja korvaustoimitusasiakirjat. Raportissa esitellään yksittäisiä korvaustoimituksia esimerkinomaisesti, vaikka niillä ei ole oikeuskäytäntöä ohjaavaa vaikutusta.

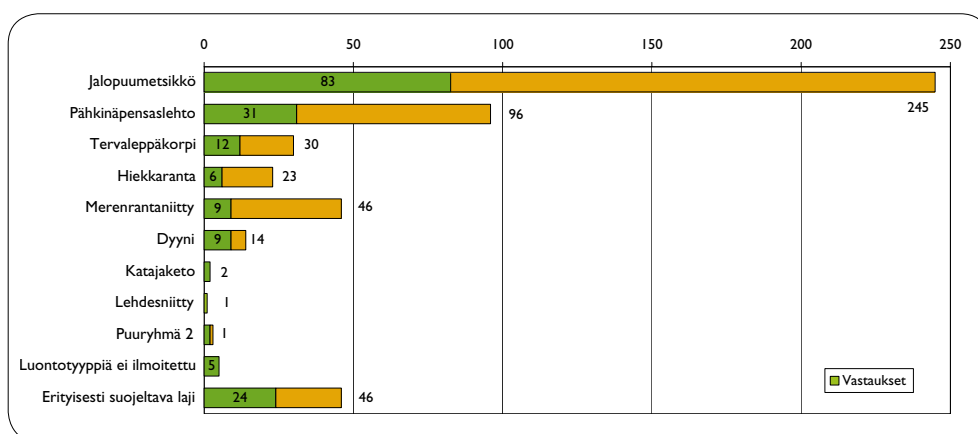
Saadun tutkimusaineiston pohjalta kaikille rajattujen luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen yksityisille maanomistajille tehtiin kysely, jolla kartoitettiin, miten paljon maanomistajat kokivat suojelusta aiheutuneen heille haittaa, miten korvauskysymykset oli tähän mennessä hoidettu, miten paljon tulevaisuudessa on odotettavissa hakemuksia suojelusta poikkeamiselle, ja siitä mahdollisesti seuraavia korvaushakemuksia, sekä kartoitettiin maanomistajien halukkuutta osallistua suojelun edellyttämien aktiivisten hoitotoimen toteuttamiseen korvausta vastaan.

Kysely lähetettiin 429:lle luontotyyppiin ja 60:lle erityisesti suojeltavan lajin esiintymän maanomistajalle. Kysely suunnattiin yksityisille maanomistajille; kunnat ja valtion laitokset eivät olleet selvityksessä mukana. Edustettuina oli jokainen yksityisen omistuksessa oleva kiinteistö, jota koskee ennen kesää 2004 tehty päätös luontotyyppiin tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajojen määrittämisestä.¹ Mikäli samalla kiinteistöllä oli useita maanomistajia, kysely lähetettiin satunnaisesti valitulle

¹ Osoitetiedot perustuivat alueellisilta ympäristökeskuksilta pyydettyyn rajauspäätösaineistoon, joka kattoi ajallisesti toisistaan hieman poikkeavat ajanjaksot vuoden 2004 osalta. Uudenmaan ympäristökeskuksen osalta aineistossa oli vielä lokakuussa tehtyjä rajauspäätöksiä. Kysely lähetettiin myös yhdelle erityisen oikeuden haltijalle, mutta selvyyden vuoksi raportissa käytetään vastaajista nimitystä maanomistaja.

henkilölle tai järjestäytymättömien osakaskuntien osalta satunnaisesti valitun suuruiselle joukolle henkilöitä. Kyselyn saaneista yhteensä 35 % sekä luontotyyppin (142 vastaajaa), että lajin esiintymän maanomistajista (24 vastaajaa) vastasi kyselyyn. Syitä maanomistajien haluttomuuteen vastata kyselyyn voidaan ainoastaan spekuloida. Äärimmäisinä vaihtoehtoina voidaan ajatella, että joko asian merkitys on rajatun alueen pienuuden vuoksi maanomistajien mielestä niin vähäinen, että he eivät ole vaivautuneet täyttämään kyselylomaketta, tai maanomistajat ovat niin tuhtuneita suojelusta, että ovat haluttomia vastaamaan asiaa koskevaan kyselyyn. Kun molempia vaihtoehtoja edustavia maanomistajia sisältyy vastanneisiin, ei vastaamatta jättäneistä voida tehdä mitään johtopäätöksiä.

Kyselyyn vastanneiden suhteellisen alhaisen määrän vuoksi kyselyn tulokset ovat vain suuntaa-antavia, etenkin erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelun osalta. Tästä johtuen kaikissa kyselyn tutkimustuloksia jäljempänä esittelevissä kuvissa on ilmaistu myös vastaajien lukumäärä. Tutkimuksen suorittamisajankohtaan mennessä luontotyyppin ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajojen määrittämispäätöksiä on tehty hyvin pienellä osalla luontotyyppin esiintymiä tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikkoja, vaikka uusi luonnonsuojelulaki on ollut voimassa vuoden 1997 alusta asti. Toistaiseksi tehdyt päätökset ovat koskeneet pääasiassa metsäisiä luontotyypppejä, joiden kartoitukseen alueellisia ympäristökeskuksia on ympäristöministeriön tulosohjauksessa ohjattu. Myös tästä johtuen tutkimustulokset ovat vain suuntaa-antavia eivätkä anna todellisuutta vastaavaa kuvaa eri luontotyyppien tai erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen kokonaismäärästä maassamme tai niiden alueellisen esiintymien suhteesta eri puolilla maata. Luontotyyppien kartoituksia ja päätöksiä luontotyyppien rajojen määrittämisestä tehdään tulevana vuosina merkittävästi lisää, kuten todennäköisesti myös erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen rajojen määrittämispäätöksiä.



Kuva 3. Saadut vastaukset luontotyypeittäin sekä erityisesti suojeltavien lajien osalta. Palkkien päässä on niiden rajauspäätösten lukumäärä joiden maanomistajalle tai maanomistajille kysely lähetettiin. Samaa rajauspäätöstä koskien saattaa olla vastauksia useilta eri maanomistajilta, jos rajauspäätös koskee useita eri omistajilla olevia kiinteistöjä. Vastaajan omistamalla alueella saattaa olla useita saman tai eri luontotyyppien rajattua esiintymiä. Viisi maanomistajaa ei ilmoittanut, mikä luontotyyppi heidän omistamallaan kiinteistöllä on rajattu.

Kyselyyn vastasi kaikkien eri luontotyyppien rajattujen esiintymien maanomistajia (kuva 3). Vastauksissa korostuu metsäisten luontotyyppien maanomistajien kokemukset edellä mainitusta syystä. Erityisesti suojeltavien lajien osalta vastaajien edustavuutta eri lajien suhteen ei voida arvioida, koska rajauspäätöksiä lajia kohti on vähän. Vastauksista yhdeksän liittyy meriuposkuoriansen esiintymispaikkoihin, seitsemän liittyy erilaisten niittyjen kasvi- ja hyönteislajien esiintymispaikkoihin ja kuusi metsälajien esiintymispaikkoihin.

Luontotyyppikyselyyn vastanneista 115 on luonnollisia henkilöitä ja 25 erilaisia yhteisöjä. Erityisesti suojeltavien lajien osalta kaikki tiedon ilmoittaneet vastaajat ovat yksityishenkilöitä, mutta vastaajien joukossa saattaa olla myös yhteisöjä.

Tutkimuksessa haastateltiin puhelimitse alueellisten ympäristökeskusten edustajia. Haastatteluilla selvitettiin, millaisia hoitotoimia rajojen määrittämispäätösten kohteena olevien alueiden suojelu edellyttää, sekä miten alueiden hoitotoimet on järjestetty.

1.5

Tutkimusraportin rakenne ja tutkijoiden välinen työnjako

Tutkimusraportissa tehdään aluksi yleiskatsaus luonnonsuojelulain mukaisesta luonnonsuojelutoiminnasta aiheutuvien menetysten korvaamista koskeviin säännöksiin. Yleiskuvauksen jälkeen raportissa keskitytään niihin suojelumuotoihin, jotka eivät edellytä maanomistajan suostumusta sekä selostetaan empiirisen tutkimuksen tuloksia. Lopuksi raportissa analysoidaan korvausjärjestelmää eräistä näkökulmista ja tehdään yhteenveto tutkimuksessa esiin nousseista lainsäädännön uudistamistarpeista ja hallintokäytännön muuttamistarpeista.

Tutkimuksen maanomistajakyselyn toteuttivat Anna-Mari Pasanen ja Lea Pesonen. Vastausten analysoinnin suoritti Anna-Mari Pasanen, joka on kirjoittanut kyselyn tulosten perusteella tutkimusraportin luvut 9.3.3, 9.9, 9.10, 11.2 ja 12.1. Lea Pesonen analysoi LSL 72 a §:n nojalla vuonna 2004 annetut päätökset ja kirjoitti niitä käsittelevän jakson 3.6.2. Tutkimusraportin muut jaksot on kirjoittanut Leila Suvantola. Kussakin luvussa esiintyvät kuvat, kaaviot ja taulukot ovat kyseisen luvun kirjoittajan laatimia.

2 Maanomistajan suostumusta edellyttävä suojele

2.1

Yksityisen luonnonsuojelualueen perustaminen maanomistajan suostumuksella

Luonnonsuojelualueen perustaminen voi tulla vireille joko maanomistajan aloitteesta tai alueellisen ympäristökeskuksen aloitteesta. Mikäli alue täyttää jonkin LSL 10.2 §:ssä luetellun suojelualueen yleisen perustamisedellytyksen², voidaan alue perustaa LSL 24.1 §:n nojalla yksityiseksi luonnonsuojelualueeksi maanomistajan suostumuksella. Lisäedellytyksenä on, että alueellinen ympäristökeskus ja maanomistaja pääsevät sopimukseen alueen rauhoitusmääräyksistä ja maanomistajalle maksettavista korvauksista.

Taulukko 1.
Perustetut yksityiset luonnonsuojelualueet vuosina 1998–2004.

	yksityiset luonnonsuojelu- alueet maanomistajan suostumuksella	(ha)	yksityiset luonnonsuojelu- alueet ilman maanomistajan suostumusta	(ha)
	(kpl)		(kpl)	
1998	165	4185	2	16,1
1999	300	5686	3	19,9
2000	360	5794	3	357,1
2001	312	5839	5	211,3
2002	286	7220	17	859,1
2003	308	15418	23	1698,3
2004	516	7400	83	9501,7
Yhteensä	2247	51542	136	12663,5

² LSL 10.2 §:n (553/2004) yleiset suojelualueen perustamisedellytykset ovat:

- 1) alueella elää tai on uhanalainen, harvinainen tai harvinaistuva eliölaji, eliöyhteisö tai ekosysteemi;
- 2) alueella on luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja;
- 3) alueella on erikoinen tai harvinainen luonnonmuodostuma;
- 4) alue on erityisen luonnonkaunis;
- 5) alueella on harvinaistuva perinneluontotyyppi;
- 6) luontotyyppin tai eliölajin suotuisan suojelutason säilyttäminen tai saavuttaminen sitä vaatii; tai
- 7) alue on muutoin niin edustava, tyypillinen tai arvokas, että sen suojele voidaan katsoa luonnon monimuotoisuuden tai kauneuden säilyttämisen kannalta tarpeelliseksi.

Hallituksen esityksessä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi (HE 79/1996) esitettiin myös mahdollisuus, että luonnonsuojelualueita saatettaisiin perustaa shikaanimielessä, jotta voitaisiin estää jokin ei-haluttu maankäyttö alueen läheisyydessä. Tästä johtuen lain 24.1 §:n kirjattiin lisäedellytys, että aluetta perustettaessa on otettava huomioon myös muut yleiseen etuun liittyvät näkökohdat. Ks. *Similä* 1997 s. 96–97.

Valtioneuvosto oli ennen luonnonsuojelulainsäädännön uudistamista vuonna 1996 yleistoimivaltansa nojalla hyväksynyt lukuisia keskeisiä valtakunnallisia luonnonsuojeluohjelmia mm. kansallispuistoverkoston toteuttamiseksi ja eräiden luontotyyppien kuten lehtojen, vanhojen metsien, lintuvesien, rantojen ja soiden suojelemiseksi. Uudistetussa luonnonsuojelulaissa käytäntö kirjattiin lakiin ja lisäksi säädettiin suojeluohjelmien oikeusvaikutuksista. Oikeusvaikutukset koskevat vain uusia, lain voimaantulon jälkeen hyväksytyjä luonnonsuojeluohjelmia. Korvausten kannalta merkitykselliset säännökset ovat LSL 77 §:ssä lueteltujen ennen lain voimaantuloa hyväksytyjen eli ns. vanhojen ja lain nojalla hyväksytyjen ns. uusien luonnonsuojeluohjelmien osalta yhtenevät. Vanhat ja uudet suojeluohjelmat eroavat toisistaan korvaussäätelyä sivuten siten, että luonnonsuojelulain nojalla hyväksytyt suojeluohjelmat on toteutettava neljän vuoden kuluessa niiden hyväksymisestä, kun taas vanhojen suojeluohjelmien osalta ei ole laissa säädettyä toteutusmääräaika.³ Niiden osalta on olemassa valtioneuvoston hyväksymä rahoitusohjelma, jonka puitteissa suojeluohjelmat tulisi näillä näkymin toteuttaa vuoteen 2007 mennessä.

2.2

Alueen vapaaehtoinen hankkiminen valtiolle ja luonnonsuojelualueen perustaminen

Luonnonsuojelulain mukaan luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvalla alueella suojelu on toteutettava ensisijaisesti vapaaehtoisin keinoin.⁴ Vapaaehtoisin keinoin luetaan edellä esitetyn vapaaehtoisen yksityisen luonnonsuojelualueen perustamisen lisäksi suojeltavan alueen hankkiminen valtiolle kaupalla tai maanvaihdoilla, mikä luonnollisesti edellyttää sopimista käyvästä hinnasta tai vaihtoarvosta. Lisäksi joissain tapauksissa suojelun toteuttamiseksi voidaan käyttää kiinteistöjärjestelyä. Suojeltava alue perustetaan hankkimisen jälkeen valtion luonnonsuojelualueeksi. Maanvaihdon käyttökelpoisuutta eteläisessä Suomessa rajoittaa valtion omistamien vaihtoon soveltuvien alueiden rajallinen määrä.

Taulukko 2.

Valtion maanhankinta luonnonsuojelutarkoituksiin vapaaehtoisilla kaupoilla ja maanvaihdoilla vuosina 1997–2004.

	maakauppa		maanvaihto	
	(kpl)	(ha)	(kpl)	(ha)
1997	522	12693	124	8616
1998	766	18226	134	5928
1999	903	18558	204	10003
2000	767	12676	216	6589
2001	641	12234	190	5378
2002	621	10418	141	6041
2003	613	8388	143	4269
2004	599	8554	168	3950
Yhteensä	5432	101747	1320	50774

³ LSL 51 §.

⁴ LSL 50.2 §.

Määräaikainen suojele

Määräaikaista suojeleusopimusta käytettiin maanomistajan ja luonnonsuojeleusta vastaavan viranomaisen välisenä yksityisoikeudellisena sopimuksena jo ennen luonnonsuojeleulainsäädännön uudistusta erityisesti valkoselkätikan suojeleutyössä. Perusteena oli ensinnä se, että luonnonsuojelelujen säilymisestä eli valkoselkätikan pesimisen pysyvyydestä alueella ei ollut varmuutta, ja toisaalta se, että lajin suojelelun edistämiseen liittyvät toimet eivät sulje pois mahdollisuutta käyttää aluetta osittain edelleen metsätalouteen. Valkoselkätikka viihtyy lehtipuuvaltaisissa metsissä, joten havupuiden osittainen poistaminen edistää luontotyyppien säilymistä siten, että laji voi edelleen pesiä alueella. Määräaikainen rauhoittaminen tapahtuu maanomistajan ja alueellisen ympäristökeskuksen välillä solmittavalla sopimuksella, jossa sovitaan kielletyistä toimenpiteistä. Sopimuksen tekemisen edellytyksenä on, että alue täyttää jonkin LSL 10.2 §:ssä säädetystä yleisestä luonnonsuojelealueen perustamisedellytyksestä, joka valkoselkätikan osalta on uhanalaisen lajin esiintyminen alueella. Sopimus tehdään määräajaksi, enintään 20 vuodeksi. Luonnonsuojelelain uudistuksen yhteydessä suojeleumuoto sai pysyvyyttä, sillä se tulee julkiseksi kiinteistörekisterimerkinnällä, ja sopimus sitoo uutta maanomistajaa kiinteistönvaihdon yhteydessä. Ennen lain voimaantuloa solmitut sopimukset sitoivat yksityisoikeudellisena instrumenttina sopimuksen allekirjoittajia. Kiinteistön uutta omistajaa sopimus satoi maakaaren (540/1995) 3 luvun 8 §:n ja sitä edeltäneen lainsäädännön mukaisesti vain, mikäli ostaja oli kauppa tehtäessä ollut tietoinen siitä.

Käytännössä sopimukseen sisältyvät myös määräykset sallituista hoitotoimenpiteistä ja maanomistajalle maksettavasta korvauksesta, vaikka niistä laissa ei ole erillistä mainintaa. Korvauksen määrä sovitaan maanomistajan ja alueellisen ympäristökeskuksen välisissä neuvotteluissa. Valkoselkätikan suojeleutyössä määräaikaisen sopimuksen vaihtoehtona on voimassa olevan luonnonsuojelelain mukainen erityisesti suojeletavan lajin esiintymispaikan rajaamispäätös, koska laji on LSL 47 §:ssä tarkoitettu erityisesti suojeletava laji (ks. jäljempänä luku 3.5).

Taulukko 3.

Määräaikaista suojeleua koskevat sopimukset vuosina 1998–2004 (luvussa ei ole mukana luonnonsuojelekauppa koskevat määräaikaiset rauhoitukset).⁵

	määräaikaiset rauhotussopimukset (kpl)	(ha)
1998	2	22,9
1999	2	15,2
2000	4	13,45
2001	1	5,8
2003	2	11,5
2004	4	186,20
Yhteensä	15	255,05

⁵ Lounais-Suomessa tehdyistä rauhoitussopimuksista 15 oli Satakunnassa meneillään olevaan luonnonsuojelekauppaan liittyviä sopimuksia, joiden valmistelu tapahtui metsäkeskuksen ja maanomistajan välillä. Luonteeltaan nämä sopimukset poikkeavat merkittävästi muista määräaikaista suojeleua koskevista sopimuksista.

3 Suojelu ilman maanomistajan suostumusta

3.1

Yleistä

Luonnonsuojelualueiden perustamisessa on ensisijaisesti käytettävä vapaaehtoisia keinoja eli luonnonsuojelualan perustamista tai vapaaehtoista maanhankintaa. LSL 24.3 §:n mukaista yksityisen suojelualan perustamista ilman maanomistajan suostumusta tai alueen lunastusta luonnonsuojelutarkoituksiin voidaan käyttää vasta, kun neuvottelut vapaaehtoisista vaihtoehdoista ovat päätyneet umpikujaan, joko maanomistajan vastustuksen vuoksi tai siksi, että korvauksista ei ole päästy yksimielisyyteen. Maanomistaja saattaa jopa haluta ei-vapaaehtoisten suojelumuotojen käyttämistä saadakseen ”puolueettoman” arvion suojelusta maksettavien korvausten määrästä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977, jäljempänä lunastuslaki) mukaisessa lunastus- tai korvaustoimituksessa.

Jäljempänä selostettavat luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen sekä Natura 2000 -verkoston suojelu eivät myöskään edellytä maanomistajan suostumusta. Ne ovat kuitenkin luonteeltaan erilaisia kuin luonnonsuojelualan perustaminen. Niiden käyttämisen edellytyksenä ei ole, että ensin olisi neuvoteltu vapaaehtoisesta suojelusta.

3.2

Yksityisen luonnonsuojelualan perustaminen ilman maanomistajan suostumusta

3.2.1

Perustamispäätöksen edellytyksistä ja suojelun sisällöstä

Jos maanomistaja ja alueellinen ympäristökeskus eivät pääse sopimukseen valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan kuuluvan alueen suojelusta vapaaehtoisin keinoin, alue voidaan perustaa yksityiseksi luonnonsuojelualueeksi alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä ilman maanomistajan suostumusta LSL 24.3 §:n nojalla. Ennen vuotta 1997 hyväksytyjen luonnonsuojeluohjelmien osalta menettely tulee kyseeseen vain LSL 77 §:ssä lueteltujen ohjelmien osalta, joita ovat kansallis- ja luonnonpuistoverkon kehittämisohjelma (24.2.1978, täydennetty 2.4.1980, 19.12.1985 ja 16.6.1988), soidensuojelun perusohjelma (19.4.1979 ja 26.3.1981), lintuvesiensuojeluohjelma (3.6.1982), lehtojensuojeluohjelma (13.4.1989), Mikkelinosaarten saariryhmän suojelupäätös (24.8.1989), rantojensuojeluohjelma (20.12.1990) sekä vanhojen metsien suojeluohjelma (27.6.1996). Suojelua koskevan päätöksen teossa maanomistajan ja

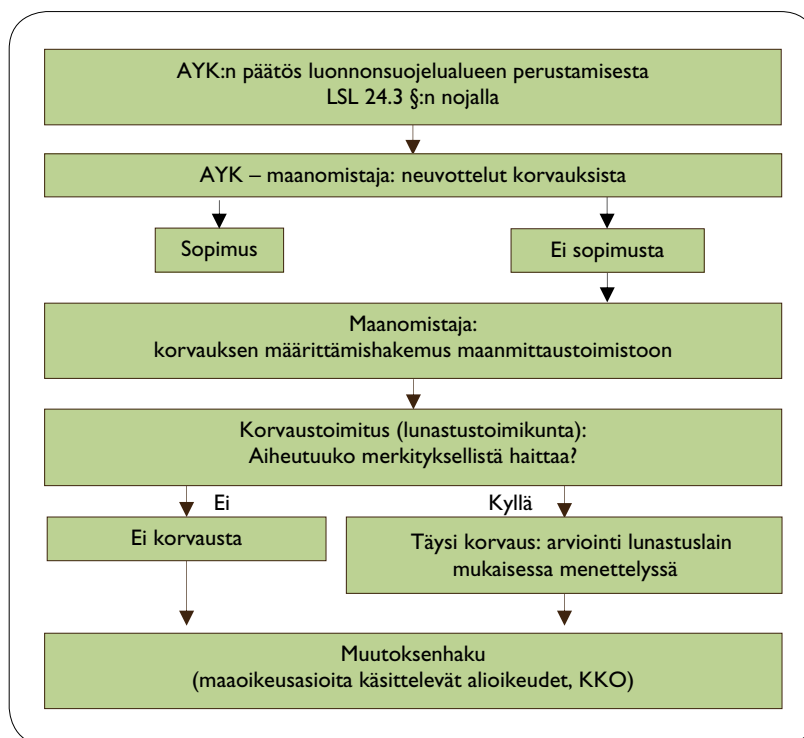
alueellisen ympäristökeskuksen ei tarvitse päästä yhteisymmärrykseen maksettavasta korvauksesta tai rauhoitusmääräyksistä. Rauhoitusmääräykset eivät kuitenkaan saa ilman maanomistajan hyväksyntää olla tiukemmat kuin mitä valtioneuvoston päätöksen mukaan suojeleuhjelman tavoitteiden toteuttaminen edellyttää.

3.2.2

Korvaus luonnonsuojelualueen perustamisesta

Ilman maanomistajan suostumusta perustetun suojelualueen perustamisesta aiheutuvan haitan korvaamisesta voidaan sopia alueellisen ympäristökeskuksen ja maanomistajan välillä. Jos maanomistaja ja alueellinen ympäristökeskus eivät pääse sopimukseen korvauksista, maanomistaja voi hakea korvauksen määrittämistä maanmittaustoimistolta. Korvausvelvollisuus ja korvauksen määrän määrittelee lunastustoimikunta lunastuslain mukaisesti LSL 53.3 §:n nojalla. Valtion korvausvelvollisuuden syntyminen edellyttää, että suojele aiheuttaa maanomistajalle merkityksellistä haittaa.⁶ Jos haitta jää kynnyistä vähäisemmäksi, maanomistajalla ei ole oikeutta korvaukseen. Jos taas korvauskynnys ylittyy, on valtion korvattava aiheutuva haitta täysimääräisesti. Korvauksen määrittämistä korvaustoimituksessa käsitellään tarkemmin luvussa 9.

Yksityisen luonnonsuojelualueen perustamisesta LSL 24.3 §:n nojalla aiheutuvien haittojen korvaaminen poikkeaa merkittävästi muiden LSL 53 §:n nojalla korvattavista haitoista, sillä sen osalta korvaus määrätään kertaluonteisesti kaikista suojelesta aiheutuvista haitoista. Muiden korvaussäännöksessä tarkoitettujen suojelumuotojen osalta korvausvelvollisuus arvioidaan korvaustoimituksessa ainoastaan hankekohteisesti (ks. tarkemmin luvussa 9.3.1).



Kuva 4. Ilman maanomistajan suostumusta perustettavaa luonnonsuojelu-
aluetta koskeva korvaussäätely menettelykaaviona.

⁶LSL 53.2. §.

Erityisen oikeuden haltija ei saa LSL 53 §:n mukaan korvausta sellaisesta haitasta, joka hänelle aiheutuu alueen perustamisesta luonnonsuojelualueeksi LSL 24.3 §:n nojalla. Tämä johtuu siitä, että LSL 71 §:n mukaan suojelualan perustaminen ei lakkautta saavutettuja oikeuksia, kuten vuokraoikeutta, rasitetta tai muuta vastaavaa joko sopimuksella tai erilaisin pakkotoimin perustettua oikeutta. Saavutetun oikeuden pysyvyys edellyttää, että se on ollut voimassa ennen suojelun voimaantumista eli suojelualan perustamispäätöksen lainvoimaisuutta.⁷ Rasitteena pidetään tyypillisesti kiinteistönmuodostamislain (554/1995) mukaisia rasitteita, yksityisistä teistä annetun lain eli ns. yksityistielain (358/1962, jäljempänä YksitTL) mukaista tieoikeutta ja lunastuslain mukaisesti perustettuja erityisiä oikeuksia ja vastaavana oikeutena pidetään sopimuksella perustettuja oikeuksia kuten vuokraoikeutta, metsänhakkuuoikeutta, rakennuspaikan vuokraa tai metsästyoikeuden vuokraa.⁸Säännös suojaa vain yksityisiä etuja, ei yleisen edun toteuttamiseen liittyviä etuja kuten yleisen tien tekemistä.⁹

Pysyvä oikeus voidaan tarvittaessa lunastaa valtiolle. Valtio voi ympäristöministeriön LSL 52.2 §:n (554/2004) nojalla myöntämän lunastusluvan perusteella lunastaa LSL 77 §:ssä mainittuun suojeluohjelmaan kuuluvaa (tai luonnonsuojelulain nojalla toteuttavaa Natura 2000 -verkostoon kuuluvaa) aluetta rasittavan oikeuden, jolloin erityisen oikeuden haltija saa lunastuslain mukaisesti täyden korvauksen oikeutensa lunastamisesta valtiolle.

3.3

Lunastaminen valtiolle ja siitä maksettava korvaus

Luonnonsuojeluohjelmaan tai Natura 2000 -verkostoon luonnonsuojelulain nojalla toteutettavaksi tarkoitettu alue voidaan myös hankkia valtiolle lunastamalla se kokonaisuudessaan ympäristöministeriön LSL 52.2 §:n (554/2004) nojalla myöntämällä lunastusluvalla. Lunastus toteutetaan lunastuslain mukaisessa toimituksessa, minkä jälkeen se perustetaan valtion luonnonsuojelualueeksi LSL 11, 12 tai 17 §:n nojalla. Säännös mahdollistaa, että lunastuksessa vähäisessä määrin poiketaan valtioneuvoston hyväksymässä suojeluohjelmassa osoitetuista alueen rajoista, mikäli se on tarpeen luonnonsuojelun tai muun yleisen edun vuoksi. Yleisellä edulla tarkoitetaan lähinnä kiinteistötekniisiä syitä. Eduskunnan ympäristövaliokunta viittasi siihen, että suojeluohjelmissa oli käytetty rajauksia, jotka oli osoitettu ”pyöreän viivoin”, kun maanmittaustoimituksissa käytetään suoraviivaista rajausta.¹⁰ Lisäksi lunastusta voidaan joutua laajentamaan lunastuslain 24 §:n mukaisessa tilanteessa, jossa maanomistajan omistukseen jäävä alue olisi niin pieni tai sirpaleinen, että sen jättäminen erilliseksi kiinteistöyksiköksi olisi epämielekästä, eikä lunastuslain 23 §:n mukaisella tilusjärjestelyllä voida tilannetta riittävästi korjata.¹¹

⁷ *Similä* 1997 s. 259. Hän viittaa siihen, että toimenpidekiellon tai -rajoituksen aikana maanomistajalla on edelleen disponointivalta kiinteistönsä osalta, ja oikeuksien luovuttaminen estyy vasta suojelun tultua lainvoimaisesti voimaan.

⁸ *Similä* 1997 s. 258–259.

⁹ Näin *Similä* 1997 s. 259.

¹⁰ YmVM 8/1996 vp. Hallituksen esitys luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

¹¹ Ks. tarkemmin *Kuusiniemi – Peltomaa* s. 78–79.

Taulukko 4.
Lunastukset valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin vuosina 1997–2004.

	Lunastukset	
	(kpl)	(ha)
1997	8	185
1998	3	131
1999	6	13962
2000	10	41
2001	13	245
2002	17	1024
2003	18	635
2004	28	758
Yhteensä	103	16981

Lunastettaessa maa-alueita luonnonsuojelutarkoituksiin valtion korvausvelvollisuus vahvistetaan lunastusmenettelyssä kiinteistön täyden arvon mukaiseksi.¹²

Maan lunastaminen luonnonsuojelutarkoituksiin on poikkeuksellinen menettely. Vuosina 1997–2004 luonnonsuojelun toteutuksesta pinta-alallisesti arvioiden on toteutettu lunastuksen avulla 7,2 %. Prosenttiosuutta merkittävästi suurentaa yksi yksittäinen lunastus, sillä ympäristöministeriön 13.4.1999 tekemän päätöksen perusteella lunastettiin valtiolle valtioneuvoston 27.6.1996 hyväksymään vanhojen metsien suojeluohjelmaan sisältyvä Kuusamon yhteismetsän metsäalue (13523 ha). Ilman kyseistä lunastuspäätöstä lunastusten osuus luonnonsuojelun toteutuksesta vuosina 1997–2004 olisi ollut noin 1,5 %.

3.4

Luontotyyppien suojelu

3.4.1

Suojellut luontotyypit ja niiden suojelu

LSL 29 §:ssä säädetään suojelluiksi luontotyypeiksi arvokkaimpina pidetyt, vähälukuiset luontotyypit, joista kolme on rantaluontotyyppiä (merenrantaniityt, luonnontilaiset hiekkarannat ja puuttomat tai luontaisesti vähäpuustoiset hiekkadyynit), kolme metsäluontotyyppiä (luontaisesti syntyneet, merkittävältä osin jaloista lehtipuista koostuvat metsiköt, pähkinäpensaslehdot ja tervaleppäkorvet) ja kaksi perinneluontotyyppiä (katajakedot ja lehdesniityt). Niiden lisäksi avointa maisemaa hallitsevat yksittäiset puut ja enintään viiden puun puuryhmät ovat suojeltuja lähinnä niiden maisemallisen merkityksen vuoksi.

Luontotyyppien suojelusäännöksiä sisällytettiin yhtä aikaa luonnonsuojelulain kanssa valmisteltuun metsälakiin (1093/1996) sekä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä muutettuun vesilakiin (264/1961, muut. 1105/1996). Kyseisten luontotyyppien suojelu- ja korvaussäännöksiä ei kosketella tässä tutkimuksessa.

¹² Ks. lunastuksesta suojelutarkoituksiin laajemmin *Similä* 1997 s. 180–188.

Luontotyyppisuojaus on esimerkki luonnonsuojelulainsäädännön uudistuksessa vuonna 1996 käyttöön otetuista uusista, moderneiksi luonnehdittavista suojeluvälineistä. Luonnonsuojelua ei enää toteuteta pelkästään kaikkialla sovellettavalla laji-suojelulla ja tiettyjen rajattujen alueiden kaikkien luonnonarvojen suojelulla. Uudet suojeluvälineet muuttavat luonnonsuojelujattelua siten, että tiettyjä arvokkaita luonnon ominaisuuksia suojellaan muuallakin kuin luonnonsuojelualueilla ja suojelu sovitaan yhteen sellaisen taloudellisen toiminnan kanssa, joka ei vaaranna kyseisiä luonnonsuojelullisesti arvokkaita ominaisuuksia. Suojeluarvoja sisältävällä alueella on mahdollista tehdä sellaisia toimia, jotka eivät ole ristiriidassa alueen suojelutavoitteen kanssa. Suojelu on siten muuttunut toimintojen määrittelemisestä sallituiksi ja kielletyiksi toimintojen sallittavuuden kontrollointiin niiden seurauksien perusteella. LSL 29 §:ssä säädetyn luontotyyppisuojelelun lisäksi samanlaisia ovat luonteeltaan LSL 47 §:n säännös erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiellosta, LSL 49.1 §:n säännös luontodirektiivin IV (a) liitteen lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiellosta sekä Natura 2000 -verkostoa koskevat LSL 10 luvun säännökset.

Luontotyyppisuojaus kieltää ainoastaan LSL 29 §:ssä tarkoitetun, ympäristökeskuksen päätöksellä rajatun luontotyypin ominaispiirteiden muuttamisen, mutta ei estä kaikkien alueella esiintyvien luonnonarvojen heikentämistä.¹³ Ominaispiirteet voivat alueella säilyä, vaikka luontotyypin aluetta joillain toimenpiteillä muutettaisiin.¹⁴ Ominaispiirteet eivät välttämättä muutu, vaikka esimerkiksi luontotyypin aluskasvilisuutta poistettaisiin. Toisaalta ominaispiirteiden muuttaminen on kiellettyä, vaikka kyse ei olisi pysyvistä muutoksesta.¹⁵

3.4.2

Alueellisen ympäristökeskuksen rajauspäätös

Luontotyypin suojelu tulee voimaan alueellisen ympäristökeskuksen LSL 30 §:n mukaisesti tekemällä päätöksellä, jolla määritetään luontotyypin alueen rajat, ja sen tiedoksiannolla. Oikeudellisesti kyse on toteavasta päätöksestä, että päätöksessä rajatulla alueella esiintyy luonnonsuojelulain suojelema luontotyyppi, jota koskee luonnonsuojelulain 29 §:ssä säädetty ominaispiirteiden muuttamiskielto.¹⁶ Luontotyypin ominaispiirteet, joita muuttamiskielto koskee, ovat luonnonsuojeluasetuksen (160/1997, LSA) 10 §:n mukaan tietyntyylinen kallio- ja maaperä, vesi- ja ravinnetalous sekä kyseisiin olosuhteisiin luontaisesti sopeutunut kasvi- tai eläinlajisto. Kunkin luontotyypin osalta säännöksessä on kuvattu tarkemmin luontotyypin määrittely.

Kaikki luontotyyppien esiintymät voidaan rajata, eikä niiden alueellisella merkityksellä tai edustavuudella ole merkitystä rajauspäätöksen edellytyksenä (vrt. erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajaus, jota selostetaan jäljempänä luvussa 3.5). Luontotyyppien esiintymät ovat pääasiassa olleet hyvin pienialaisia. Poikkeuksen kuitenkin muodostavat rantaluontotyypit, joiden rajaukset ovat olleet yli 10 hehtaaria, jopa 60 hehtaaria.

¹³ Ks. *Kuusiniemi* 2000 s. 177.

¹⁴ Ks. *Similä* 1997 s. 112.

¹⁵ Ks. *Similä* 1997 s. 112.

¹⁶ Ks. *Similä* 1997 s. 113, *Vihervuori* 2000 s. 361.

Taulukko 5.
Luontotyyppien rajojen määrittämispäätökset vuosina 1998–2004.

	Luontotyyppien rajojen määrittämispäätöksiä (kpl)	(ha)
1998	1	17,7
1999	10	11,5
2000	22	31,4
2001	76	113,2
2002	127	205
2003	163	433
2004	138	230,15
yhteensä	461	1041,95

Taulukko 6.
Luontotyyppien pinta-alat (kaikki ennen kesäkuuta 2004 tehdyt päätökset).

pinta-ala (ha)	%
> 0,5	28,4
0,5–1	25,5
1–2	24,4
2–5	14,7
5–13	5,1
14–61	1,8

Alueellisten ympäristökeskusten tekemään päätökseen luontotyyppien rajojen määrittämisestä sisältyy aina informaatioluonteisesti tieto siitä, millaiset toimet voivat vaarantaa luontotyyppien ominaispiirteiden säilymistä. Lausumat eivät ole rauhoitusmääräyksiä, joiden rikkominen olisi rangaistavaa luonnonsuojelurikoksena tai -rikkomuksena, ainoastaan suuntaa-antava ohjeistus maanomistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle. Ne eivät myöskään ole tyhjentävä luettelo, johon sisällyttämättä toimintaa voisi vapaasti luontotyyppien alueella harjoittaa. Kannanotot eivät ole luonteeltaan oikeudellisesti sitovia, sillä rajauspäätös on luonteeltaan ainoastaan toteava¹⁷ ja päätöksen oikeusvaikutuksena on, että LSL 29 §:ssä säädetty kielto muuttaa luontotyyppien ominaispiirteitä tulee voimaan.

3.4.3

Korvaus luontotyyppisuojelesta

Luontotyyppien suojelesta maanomistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle aiheutuvan haitan korvaaminen edellyttää, että haitta on merkityksellistä. Jos haitta jää kynnystä vähäisemmäksi, valtiolla ei ole velvollisuutta korvata aiheutuvaa haittaa. Jos taas korvauskynnys ylittyy, on valtion korvattava aiheutuva haitta täysimääräisesti. Pääsääntöisesti maanomistajan on LSL 53.2 §:n mukaisesti ensin haettava poikkeusta suojelesta, mistä tarkemmin luvussa 9.3.

Mikäli suojele estää jonkin suunnitellun hankkeen, eikä sen toteuttamiseen voida myöntää poikkeusta suojelesta, maanomistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle aiheutuvan haitan korvauksesta voidaan sopia heidän ja alueellisen ympäristökeskuksen kesken. Jos maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija ja alueellinen ympäristökeskus eivät pääse sopimukseen korvauksista, voivat maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija hakea korvauksen määrittämistä maanmittaustoimistolta. Lunastustoimikunta määrittelee korvausvelvollisuuden ja maksettavan korvauksen suuruuden lunastuslain mukaisesti LSL 53.3 §:n nojalla. Korvauksen määrittämistä korvaustoimituksessa käsitellään tarkemmin luvussa 9.

¹⁷Ks. *Similä* 1997 s. 159.

Erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojelu

Erityisesti suojeltavat lajit ja niitä koskeva suojelu

LSL 47 §:n mukaan sellainen uhanalainen laji, jonka häviämishuhtka on ilmeinen, voidaan säätää asetuksella erityisesti suojeltavaksi lajiksi. Luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 4 ”Uhanalaiset lajit” on yksilöity erityisesti suojeltaviksi lajeiksi merkitsemällä asteriskilla (*) 75 putkilokasvia, 64 sammallajia, 125 sienilajia, 45 jäkälälajia, 4 nisäkstä, 16 lintulajia, 1 sammakkoeläin sekä 286 selkärangattonta eläintä eli yhteensä 616 lajia.¹⁸

Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty LSL 47.2 §:n nojalla. Suojelusäännös ei kiellä kaikkea luonnonarvojen heikentämistä rajauspäättöksen kohteena olevalla alueella, vaan se kieltää rajatun esiintymispaikan hävittämisen tai heikentämisen erityisesti suojeltavan lajin kannalta myös alueen ulkopuolisilla toimenpiteillä.¹⁹ Mikäli toimenpiteen johdosta esiintymispaikka menettää merkityksensä lajin esiintymispaikkana, kyse on lain vastaisesta toiminnasta,²⁰ riippumatta siitä, millainen toimenpide on kyseessä. Heikentämistä on myös se, että lajin esiintymisen edellytykset alueella heikkenevät, vaikka ne eivät täysin tai pysyvästi katoaisi.²¹

Alueellisen ympäristökeskuksen rajauspäättös

Erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan hävittämis- tai heikentämiskiellon voimaantulo (LSL 47.3 §) ja sitä koskevat korvaussäännökset ovat pääosin yhtenevät luontotyyppisuojelele voimaantulon ja korvaussäännösten kanssa. Erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelu poikkeaa kuitenkin merkittävästi luontotyyppien suojelusta eräillä tavoilla. Ensinnä erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikka voidaan rajata vain, jos se on lajin säilymisen kannalta tärkeä. Vaikuttaisi siten siltä, että kaikkia erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikkoja ei lain säännöksen sanamuodon perusteella voitaisi rajata. Rajanveto on kuitenkin erittäin vaikeaa. Mikäli välittömän häviämishuhtan alaisella lajilla on vain muutamia esiintymispaikkoja luonnonsuojelualueiden ulkopuolella, ne kaikki todennäköisesti ovat sen säilymisen kannalta tärkeitä. Varovaisuusperiaate huomioon ottaen on vaikeaa varmuudella sanoa, että jonkin esiintymän häviäminen ei vaikuttaisi lajin säilymiseen haitallisesti. Ensinnä luonnontieteellisesti ajatellen lajien geneettinen variaatio todennäköisesti on suurempi mitä useampia erillisiä populaatioita on olemassa, toiseksi on mahdotonta määrittää kriittistä esiintymien rajaa, jonka alittaminen käynnistää lajin häviämisen, ja kolmanneksi on mahdotonta sulkea pois sellaista mahdollisuutta, että joku suhteellisesti tärkeämpänä pidettävä esiintymä häviäisi, mikä väistämättä nostaisi ns. vähemmän tärkeän esiintymän merkitystä.

¹⁸ Luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 4 oleva uhanalaisten ja erityisesti suojeltavien lajien luettelo päivitettiin 17.11.2005 annetulla valtioneuvoston asetuksella (913/2005) vuoden 2000 uhanalaistarkastelun johdosta.

¹⁹ Tolvanen 1998 s. 201.

²⁰ Similä 1997 s. 159, Tolvanen 1998 s. 201.

²¹ Similä 1997 s. 159.

Taulukko 7.
Erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen rajojen määrittämispäätökset vuosina 1998–2004.

	Erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikkojen määrittämispäätöksiä (kpl)	(ha)
1998	2	16,8
1999	3	15,71
2000	5	7,05
2001	1	0,04
2002	4	11,2
2003	20	53,36
2004	22	30,18
yhteensä	57	134,34

Erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojeleminen on lajien uhanalaisuuden vuoksi myös merkittävästi tiukempaa kuin luontotyyppien suojeleminen, sillä jäljempänä selostettavalla tavalla suojeleminen myönnettävälle poikkeamiselle on luonnonsuojelussa asetettu tiukemmat edellytykset kuin luontotyyppisuojeleminen myönnettävälle poikkeamiselle (ks. tarkemmin jäljempänä kohdassa 9.3.2). Voidaan myös katsoa, että erityisesti suojeltavien lajien hävittämisen- ja heikentämiskielto on tiukempi kuin luontotyyppien ominaispiirteiden muuttamiskielto. Varovaisuusperiaateajattelun²² mukaisesti on syytä katsoa useammanlaiset muutokset lajien esiintymispaikalla sen heikentämiseksi, koska ei ole täydellistä varmuutta siitä, mitkä muutokset ovat lajin häviämisen kannalta ratkaisevia. Varovaisuusperiaate on perusteltua siksi, että luonnontieteellistä tietoa leimaa aina epävarmuus: lajien yksilöiden määrä voi olla tiedossa, mutta esimerkiksi lajin heikkenemiskehityksen havaitseminen vaatii pitemmän ajanjakson havainnointia.²³ Lajin elinympäristön heikkenemisestä johtuva taantuma tapahtuu viiveellä.

Erityisesti suojeltavien lajien osalta kiellon sisältö on lajikohtainen ja riippuu lajin säilymisen luonnontieteellisistä edellytyksistä. Alueellisen ympäristökeskuksen rajauspäätökseen kirjataan informaatioluonteisesti alueellisen ympäristökeskuksen kannanotto toimenpiteistä, jotka sen näkemyksen mukaan voivat hävittää tai heikentää esiintymispaikkaa. Kirjaus on tarpeen siksi, että yksittäisen maanomistajan on mahdotonta aina voida tietää, mikä on tietyn erityisesti suojeltavan lajin kannalta haitallista toimintaa.

3.5.3

Korvaus erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojeleminen

Kuten luontotyyppien suojeleminen, myös erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojeleminen maanomistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle aiheutuvan haitan kor-

²² Ks. yleisesti periaatteesta biodiversiteetin suojeleminen *Kokko* 2003 s. 103–105.

²³ Ks. esim. Suomessa käyttöön otetut IUCN:n kriteerit, joiden mukaan populaation pieneneminen arvioidaan kymmenen vuoden tai kolmen sukupolven aikana tapahtuneena muutoksena. *Rassi et al.* 2000 s. 58.

vaaminen edellyttää, että haitta on merkityksellistä. Jos haitta jää kynnystä vähäisemmäksi, valtiolla ei ole velvollisuutta korvata aiheutuvaa haittaa. Jos taas korvauskynnys ylittyy, on valtion korvattava aiheutuva haitta täysimääräisesti. Pääsääntöisesti maanomistajan on LSL 53.2 §:n mukaisesti ensin haettava poikkeusta suojelusta, mistä tarkemmin luvussa 9.3.

Mikäli suojelu estää jonkin suunnitellun hankkeen, eikä sen toteuttamiseen voida myöntää poikkeusta suojelusta, maanomistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle aiheutuvan haitan korvauksesta voidaan sopia heidän ja alueellisen ympäristökeskuksen kesken. Jos maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija ja alueellinen ympäristökeskus eivät pääse sopimukseen korvauksista, voi maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija hakea korvauksen määrittämistä maanmittaustoimistolta. Korvausvelvollisuuden ja korvauksen määrän määrittelee lunastustoimikunta lunastuslain mukaisesti LSL 53.3 §:n nojalla. Korvauksen määrittämistä korvaustoimituksessa käsitellään tarkemmin luvussa 9.

3.6

Luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien lisääntymis- tai levähdyspaikan suojelu

3.6.1

Luontodirektiivin liitteen IV (a) lajit ja niitä koskeva suojelu

Luontodirektiivin liitteen IV (a) Suomessa luonnonvaraisina esiintyvät lajit on lueteltu luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 5. Liitteessä 5 on lueteltu yhteensä 42 lajia, mm. saimaannorppa, liito-orava ja kuusi lepakkolajia.²⁴ Luonnonsuojelulain yleissoveltamisalasta poiketen säännös koskee myös joitain riistalajeja kuten ilvestä, karhua ja saukkoa sekä sutta poronhoitoalueen eteläpuolisessa Suomessa.

Luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen²⁵ hävittäminen ja heikentäminen on suoraan LSL 49.1 §:n nojalla kiellettyä. Lajeihin kuuluvan liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelun ja metsätalouden tarpeiden yhteensovittamiseksi muutettiin luonnonsuojelulakia (553/2004) siten, että kun met-

²⁴ Luonnonsuojeluasetuksen liite 5 päivitettiin 17.11.2005 annetulla valtioneuvoston asetuksella (913/2005), jolloin siihen lisättiin pienlepakkolajeista isolepakko (*Nyctalus noctula*), kimolepakko (*Vespertilio murinus*), lampisiippa (*Myotis dasycneme*), pikkulepakko (*Pipistrellus nathusii*) ja vaivaislepakko (*Pipistrellus pipistrellus*), joiden kaikkien esiintyminen Suomessa on tieteellisesti varmistettu vasta luonnonsuojelulain voimaantulon jälkeen. Asetukseen lisättiin myös pyöriäinen (*Phocoena phocoena*), joka esiintyy ajoittain Suomessa, ja luontodirektiiviin luonnonsuojelulain voimaantulon jälkeen tehdyillä muutoksilla lisätyt lajit, jotka esiintyvät Suomessa eli perhoslajeihin kuuluva luhtakultasiipi (*Lycaena helle*), kovakuoriaisiin kuuluvat kaskikeiju (*Phryganophilus ruficollis*) ja korpikolva (*Pytho kolwensis*) ja korentoihin kuuluva kirjokikorento (*Ophiogomphus cecilia*).

²⁵ Säännöksen muoto alun perin oli ”luonnossa selvästi havaittavien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen”, mutta säännös muutettiin (553/2004) vastaamaan luontodirektiivin 12.1 (d) artiklan sanamuotoa, koska Euroopan yhteisöjen komissio oli kuitenkin Suomelle lähettämässään virallisessa huomautuksessa (kirjeet SG 2000 D/105521, 28.7.2000 ja SG 2001 D/290132, 24.7.2001) katsonut, että Suomi on pannut luontodirektiivin kyseisen kohdan puutteellisesti täytäntöön sisällyttämällä siihen kriteerin ”selvästi luonnossa havaittavat”, jota direktiivissä ei ole. Komission mielestä mainittu kriteeri rajoitti oleellisesti direktiivin 12 artiklan 1 (d) kohdan kieltoa. Komission käsityksen mukaan tämä oli myös käytännössä johtanut erityisesti liitteessä IV (a) mainitun lajin, liito-oravan, puutteelliseen suojeluun. Kyseinen valvontamenettely on sittemmin jätetty sikseen luonnonsuojelulakiin tehtyjen muutosten seurauksena.

säkeskus ilmoittaa alueelliselle ympäristökeskukselle metsälain 14b §:n (552/2004) mukaisesti metsänkäyttöilmoituksesta, joka kohdistuu liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaan, ympäristökeskuksen on LSL 72a §:n mukaan viipymättä annettava päätös, jossa määritetään liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikka sekä sallittu metsänkäyttely.²⁶

Hävittäminen ja heikentäminen arvioidaan lajin elinolosuhteiden säilymisen kautta samoin kuin erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojele.²⁷

3.6.2

Ympäristökeskusten päätökset LSL 72 a §:n nojalla

Kesällä 2004 voimaan tulleen LSL 72 a §:n mukaisia alueellisen ympäristökeskuksen päätöksiä oli 31.12.2004 mennessä tehty yhteensä 59 kappaletta. Aineistosta on havaittavissa, että liito-oravaa koskevien luonnonsuojelulain säännösten soveltamiskäytäntö alueellisissa ympäristökeskuksissa on vielä vakiintumatonta siitä huolimatta, että ympäristöministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö pyrkivät käytäntöä ohjeistamaan.

Rajausten pinta-alat vaihtelevat varsin paljon. Pienimmät rajaukset ovat vain muutaman aarin suuruisia ja käsittävät lähinnä vain pesäpuun tai liito-oravan levähdyspaikkanaan käyttämän puun ja puun välittömän ympäristön. Suurimmat rajaukset ovat puolestaan yli kahden hehtaarin suuruisia. Aineiston perusteella on mahdollista laskea tähän mennessä rajattujen esiintymispaikkojen kokonaispinta-alaa, koska usein päätöksissä alue on rajattu vain liitekartalle alueen pinta-alaa tarkemmin erittelemättä.²⁸ Rajatut kohteet ovat puustoltaan pääasiassa uudistuskypsää kuusi- tai kuusivaltaista metsää. Sekapuuna alueilla esiintyy yleensä koivua ja järeitä haapoja.

Ympäristökeskuksen tehtävänä LSL 72 a §:n mukaan saatuaan ilmoituksen on maastotarkastuksen perusteella määritellä liito-oravan mahdollisen lisääntymis- ja levähdyspaikan sijainti ja sallittu metsänkäyttö. Määrittely edellyttää maastotarkastusta ja havaintoja liito-oravan esiintymisestä alueella.²⁹ Joissain yksittäistilanteissa (tutkimusaineistosta kahdessa tapauksessa) maastotarkastuksessa ei havaittu liito-oravaa eikä merkkejä sen esiintymisestä hakkuun kohteena olevalta alueelta. Toisessa päätöksessä kuitenkin rajattiin hakkuiden ulkopuolelle sellainen kolopuu, joissa pesintä voisi olla mahdollinen ja joissa liito-oravan pesintä oli havaittu useita vuosia aiemmin tehdyssä tarkastuksessa. Toisessa päätöksessä lisääntymis- ja levähdyspaikkaa ei ole kyetty määrittämään, vaan todettiin, että hakkuut voidaan suorittaa alueella mahdolliseksi metsänkäyttöilmoituksen mukaisesti ja hyvän metsänhoidon suosituksia noudattaen siten, että säästetään 1) puut, joissa on maasta havaittava tai muutoin tiedossa oleva liito-oravalle riittävä kolo tai risupesä ja 2) puut, joiden juurella on tai tiedetään olleen useita liito-oravan jätöksiä. Kahdella kuviolla tulee myös säästää harmaaleppiä.

²⁶ Ks. säännöksestä tarkemmin *Laakso* 2004 s. 1082–1090.

²⁷ *Similä* 1997 s. 159, *Tolvanen* 1998 s. 203, *Tolvanen* 1999 s. 72.

²⁸ Ympäristöministeriöstä saadun tilastotiedon mukaan rajausten kokonaispinta-ala vuonna 2004 on ollut yhteensä 26,29 hehtaaria.

²⁹ Liito-oravan esiintymistä alueella indikoi esimerkiksi järeät kolohaavat, oravan risupesät kuusessa ja alueen sijainti rannan tuntumassa (rannassa lehtipuuta ruokailupuiksi ja rantavyöhyke kulkureittinä). Selviä merkkejä liito-oravan esiintymisestä ovat tietenkin havainnot eläimestä (harvinaisia) ja papanat puun tyvellä.

Alueellisten ympäristökeskusten käytäntö on ollut horjuvaa myös liito-oravakoh-
teiden sallitun metsänkäsittelyn määrittelemisessä. Lisääntymis- ja levähdyspaikan
laajuus vaihtelee (10–30 metriä pesäpuusta) ja sallitut toimenpiteet eivät ole yhden-
mukaisia, sillä joissakin päätöksissä sallitaan esim. mäntyjen poimiminen lisäänty-
mis- ja levähdyspaikan alueelta, kun taas useimmissa päätöksissä rajattu alue tulee
jättää kokonaan hakkuiden ulkopuolelle. On ilmeistä, että päätösten taso on lakimuu-
toksen alkuvaiheessa ollut epävarmaa ja horjuvaa. Alueellisten ympäristökeskusten
hallintokäytäntöä olisikin aiheellista yhtenäistää ja johdonmukaistaa.

3.6.3

Korvaus luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelusta

Luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta
maanomistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle aiheutuvan haitan korvaaminen edel-
lyttää, että haitta on merkityksellistä. Jos haitta jää kynnystä vähäisemmäksi, valtiolla
ei ole velvollisuutta korvata aiheutuvaa haittaa. Jos taas korvauskynnys ylittyy, on
valtion korvattava aiheutuva haitta täysimääräisesti. Pääsääntöisesti maanomistajan
on ensin LSL 53.2 §:n mukaisesti ensin haettava poikkeusta suojelusta, mistä tarkem-
min luvussa 9.3.

Maanomistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle aiheutuvan haitan korvauksesta
voidaan sopia heidän ja alueellisen ympäristökeskuksen kesken. Jos maanomistaja
tai erityisen oikeuden haltija ja alueellinen ympäristökeskus eivät pääse sopimuk-
seen korvauksista, voi maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija hakea korvauksen
määrittämistä maanmittaustoimistolta. Korvausvelvollisuuden ja maksettavan kor-
vauksen suuruuden määrittelee lunastustoimikunta lunastuslain mukaisesti LSL 53.3
§:n nojalla. Korvauksen määrittämistä korvaustoimituksessa käsitellään tarkemmin
luvussa 9.

Jos luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittä-
mis- ja heikentämiskiellosta aiheutuvan merkityksellisen haitan pysyvyyttä ei voida
luotettavasti ennalta arvioida, korvaus voidaan määrätä lajista riippuen enintään
kymmeneksi vuodeksi. Tämän jälkeen korvaus tulee määrätä pysyvästä haitasta,
jos on todennäköistä, että lisääntymis- tai levähdyspaikka on pysyvä. Todettakoon,
että luonnonsuojelualue voidaan maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella
perustaa luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin esiintymispaikalle LSL 10.2 §:n ja 24.1
§:n mukaisesti.

4 Natura 2000 -verkosto

4.1

Natura 2000 -verkoston suojelu

Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto koostuu erityisistä linnustonsuojelualueista eli SPA-alueista (Special Protection Areas), jotka jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet Natura 2000 -verkostoon Euroopan yhteisöjen neuvoston lintudirektiivin mukaisesti ja yhteisön tärkeinä pitämistä alueista eli SCI-alueista (Sites of Community Interest), joilla esiintyy Euroopan yhteisöjen neuvoston luontodirektiivin liitteissä I ja II lueteltuja luontotyypppejä ja /tai lajeja, ja jotka jäsenvaltioiden ehdotuksen perusteella on yhteisön päätöksellä sisällytetty verkostoon.³⁰

Natura 2000 -verkoston tarkoitus ja tavoite on säilyttää tai palauttaa luonto- ja lintudirektiiveissä tarkoitettujen luontotyyppien ja lajien suotuisa suojelutaso.³¹ Verkosto pyrkii sovittamaan yhteen luontotyyppien ja lajien suojelun sekä maankäytön kestäväällä tavalla ottaen huomioon taloudelliset sosiaaliset ja kulttuuriset vaatimukset sekä paikalliset ja alueelliset erityispiirteet.³²

Artiklan 6.2 mukaan jäsenvaltioiden on estettävä SAC-alueiden luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentyminen sekä niille aiheutuvat häiriöt. Säännös koskee sanamuodostaan huolimatta artiklan 4 kohdan 5 mukaan myös alueita, jotka on yhteisön päätöksellä sisällytetty Natura 2000 -verkostoon, vaikka niitä ei ole vielä muodostettu SAC-alueiksi eli joiden osalta suojelua ei ole vielä toteutettu. Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden suojelu voidaan toteuttaa kaikilla edellä esitetyillä luonnonsuojelulain keinoilla, jolloin korvaussäännöksiä osalta on voimassa, mitä edellä on esitetty.

Natura 2000 -verkostoa turvaavat lisäksi LSL 65–66 §:ssä säädetyt menettelylliset suojelusäännökset. Viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa, että hanke tai suunnitelma heikentää merkittävästi niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.³³

³⁰ Luontodirektiivin artikla 3 kohta 1.

³¹ Sama.

³² Luontodirektiivin artikla 2 kohta 3.

³³ Luonnonsuojelulakia muutettiin Natura 2000 -verkoston luvan myöntämis- ja suunnitelman hyväksymis- /vahvistamiskynnyksen sekä tarkasteltavia luontotyypppejä ja lajeja koskevien säännösten osalta lailla 371/1999, joka tuli voimaan 1.4.1999. Tässä yhteydessä ei käsitellä laajemmin muutosta tai sen taustaa, vaan viitataan *Kallion* (2001 s. 187) ja *Kuusiniemen* (2000 s. 32) asiasta lausumaan.

Korvaus Natura 2000 -verkoston suojelun aiheuttamasta haitasta

Valtion korvausvelvollisuudesta Natura 2000 -verkoston suojelusäännösten aiheuttamista haitoista säädetään LSL 53.4 §:ssä. Erikseen asiasta on säädetty yksityistielaisissa (muut. 371/1999) sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999, jäljempänä MRL).

Valtio korvaa LSL 53.5 §:n mukaan maanomistajalle³⁴ tai erityisen oikeuden haltijalle kiinteistön käytön rajoituksesta aiheutuvan haitan vaatimuksesta täysimääräisesti, jos haitta ylittää merkityksellisen haitan kynnyksen, eikä luvan myöntämiselle muutoin olisi estettä. Valtion korvausvelvollisuutta ei siten ole, jos lupaa ei voitaisi myöntää hankkeeseen sovellettavan lainsäädännön asettamien edellytysten puuttumisen takia.³⁵ Viranomaisen päätöksestä, jolla lupa evätään tai suunnitelma hylätään tai jätetään vahvistamatta, pitäisikin käydä ilmi, olisiko lupa voitu myöntää tai suunnitelma hyväksyä tai vahvistaa riippumatta sen vaikutuksista Natura 2000 -verkostoon kuuluvaan alueeseen. *Kuusiniemi* toteaa, että korvauksen määräämismenettelyssä toimitusmiesten asiantuntemus ei ole ”paras mahdollinen” sen arvioimiseksi, olisiko lupa voitu myöntää, jos aluetta eivät koskisi Natura 2000 -verkoston suojelusäännökset.³⁶

Korvausvelvollisuus ei koske tilanteita, joissa haitta aiheutuu vesilaisa tarkoitettun pilaamis-, muuttamis- tai sulkemiskiellosta haetun poikkeuksen epäämisestä, ympäristöluvan epäämisestä, kaivospiirin määräämishakemuksen hylkäämisestä tai lunastusluvan epäämisestä. Hallituksen esityksessä luonnonsuojelulain ja yksityisistä teistä annetun lain muuttamisesta Natura 2000 -verkostoa koskevien säännösten tarkistamiseksi todetaan, että korvausten ulkopuolelle selvyuden vuoksi rajataan tilanteet, joissa korvauksen maksaminen olisi vastoin voimassa olevassa lainsäädännössä hyväksytyä periaatetta luvan epäämisestä aiheutuvan menetyksen korvattavuudesta.³⁷ Tällä tarkoitettiin muun muassa vesilain pilaamis-, muuttamis- ja sulkemiskieltoa koskevia poikkeamislupia, silloisen ympäristölupamenettelylain (735/1991) mukaisia lupia, joita nykyisin ovat ympäristönsuojelulain (86/2000) mukaiset luvat, ja kaivoslain (503/1965) mukaista kaivospiirin myöntämislupaa. Säännös on hallituksen esityksen mukaan tältä osin toteava, eikä sillä ole tarkoitus muuttaa olemassa olevaa korvausjärjestelmää. Lunastusluvan epäämisen korvauksettomuutta perustellaan hallituksen esityksessä puolestaan sillä, että kyseisissä tilanteissa tarkoituksenmukaisuusharkinnan osuus hankkeen lupaharkinnassa on merkittävä. Hakijalla ei siten ole *oikeutta* luvan saamiseen. *Vihervuori* ja *Kuusiniemi* ovat pitäneet säännöstä asiayhteydessä vaikeasti ymmärrettävänä, koska korvauksen maksaminen lunastusluvan hakijalle siitä, että hän ei saa lunastaa itselleen toisen omaisuutta on oikeusjärjestelmällemme täysin vieras ajatus.³⁸ *Kuusiniemi* on kiinnittänyt huomiota siihen, että esimerkiksi lunastuslupa tarkoituksenmukaisuusharkintaisena rin-

³⁴ Valtion korvausvelvollisuuden ulkopuolelle on rajattu haitankärsijöistä valtio, kunnat ja kuntayhtymät. Säännöstä tulkittaneen ahtaasti, koska se on poikkeus pääsäännöstä, joten oikeus korvaukseen ilmeisesti on esimerkiksi kirkolla ja seurakunnilla, sekä valtioenemmistöisillä yhtiöillä tai valtion liikelaitoksilla. Ks. myös *Kuusiniemi* 1998 s. 32.

³⁵ Ks. *Kuusiniemi* 1998 s. 31 ja *Kuusiniemi* 2000 s. 48.

³⁶ *Kuusiniemi* 1998 s. 32, *Suivantola* 2004 s. 475–477.

³⁷ HE 236/1998 vp. yksityiskohtaiset perustelut.

³⁸ Ks. *Kuusiniemi* 1998 s. 31 ja *Vihervuori* 2000 s. 368–369.

nastuvaa mannermaajalustalakea (149/1965) ei ole rajattu korvausvelvollisuuden ulkopuolelle.³⁹

Maankäyttö- ja rakennuslain sekä maa-aineslain (555/1981, jäljempänä MAL) mukaisten lupien epäämisestä aiheutuvien haittojen korvaamisessa noudatetaan Natura 2000 -verkoston vaikutusten osalta yksinomaan näiden lakien asianomaisia säännöksiä. Perusteluna ratkaisulle hallituksen esityksessä esitetään se, että kyseisissä säädöksissä on omat luvan myöntämiseen liittyvät ympäristölliset rajoituksensa, joihin liittyvät korvausjärjestelmät tulevat sovellettaviksi, jos aluetta luvan epäämisen jälkeen ei enää voida käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Tarkoituksena oli välttää tilanne, jossa Natura 2000 -alueilla noudatettaisiin korvausten osalta toisenlaista periaatetta kuin Natura 2000 -verkostoon kuulumattomilla alueilla.⁴⁰

MRL 197.2 §:ään sisältyy Natura 2000 -verkoston suojelusta aiheutuvien haittojen korvaamissäännös. Jos rakennus- tai toimenpidelupahakemus on hylätty LSL 66 §:stä johtuvan rajoituksen vuoksi eikä luvan myöntämiselle olisi ollut muutoin estettä, maanomistajalla joka luvan epäämisen johdosta ei voi käyttää maataan kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, on oikeus saada aiheutuvasta haitasta valtiolta korvaus. Tällaiset tilanteet ovat ilmeisesti hyvin harvinaisia, sillä maankäyttö- ja rakennuslain luonnonympäristön säilyttämistä edellyttävät säännökset pääsääntöisesti estäisivät rakentamisen ilman Natura 2000 -säännöksiäkin.⁴¹ Korvausvelvollisuutta arvioitaessa ei oteta huomioon kiinteistöjaotuksessa tai omistussuhteissa 20.8.1998 jälkeen tapahtuneita muutoksia. Jos alue on rakennuslain nojalla ennen mainittua päivää vahvistetussa seutu- tai yleiskaavassa osoitettu suojelu- tai virkistysalueeksi, korvausvelvollisuutta arvioitaessa ei oteta myöskään huomioon kiinteistöjaotuksessa tai omistussuhteissa seutu- tai yleiskaavan vahvistamisen jälkeen tapahtuneita muutoksia.

MAL 8 §:n mukaan maanomistaja voi maa-aineksen ottamista koskevan lupahakemuksen tultua lainvoimaisesti evättyä vaatia maa-alueensa lunastamista, mikäli maata ei voida käyttää maa- ja metsätalouteen, rakentamiseen tai muuhun kohtuullista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen. Säännöksen mukaan korvausvelvollisuus on valtiolla, jos alueella on luonnonsuojelun kannalta valtakunnallista merkitystä. Natura 2000 -verkostoon sisällytetyt ja ehdotetut alueet ovat luonteeltaan valtakunnallisesti merkityksellisiä, joten lunastusvelvollisuus on aina valtiolla.

Yksityistielain ja Natura 2000 -verkoston suojelusäännösten välisten konfliktitilanteiden varalta YksitTL 7a.1 §:ään sisällytettiin yhteistyötä ja päätöksentekoa koskevat menettelysäännökset, joita noudattamalla tien tekemisestä Natura 2000 -alueelle aiheutuvat haitat pyritään minimoimaan. Jos tien tekeminen laissa säädetyin edellytyksin ei olisi mahdollista, tietoimitus jätetään sikseen. Valtio on säännöksen mukaan vaadittaessa velvollinen korvaamaan tien tekemisen estymisestä aiheutuvan haitan tai lunastamaan alueen, jonka hyväksi tieoikeutta on haettu perustettavaksi.⁴² Lienee kuitenkin hyvin poikkeuksellista, että valtion lunastusvelvollisuutta koskeva säännös tulisi sovellettavaksi. Natura 2000 -verkoston suojelusäännös nimittäin estää vain sellaisen hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen, joka merkittävästi heikentäisi verkostoon ehdotetun tai sisällytetyt alueen valinnan perusteena olevia

³⁹ Ks. *Kuusiniemi* 1998 s. 32.

⁴⁰ HE 236/1998 vp. yksityiskohtaiset perustelut.

⁴¹ Ks. myös *Ekroos – Majamaa* 2000 s. 686.

⁴² Tämä säännös on täysin poikkeuksellinen lainsäädännössämme, sillä missään muussa yhteydessä ei ole valtiolle säädetty lunastusvelvollisuutta sen perusteella, että joku ei saa puuttua toisen henkilön omaisuuteen hakemallaan tavalla. Ks. *Vihervuori* 2000 s. 369.

luonnonarvoja. YksitTL 7.2 §:n mukaan puolestaan tietä ei saa tehdä, jos siitä voisi aiheutua huomattavaa luonnon turmeltumista. Natura 2000 -verkoston luonnonarvoja merkittävästi heikentävän tien tekeminen estyisikin ilmeisesti suoraan yksityistielain nojalla.⁴³

Jos yksityistien tekemisestä toiseen kuin suunniteltuun paikkaan aiheutuu Natura 2000 -verkoston suojelusta johtuen lisäkustannuksia, tieoikeuden hakija vastaa niistä kohtuullisilta osin, ja kohtuullisen osuuden ylittävät kustannukset valtio joko maksaa tai lunastaa alueen,⁴⁴ jonka hyväksi tieoikeutta on haettu perustettavaksi. Myös tämän säännöksen soveltaminen jäänee poikkeukselliseksi, koska vaihtoehtoisen linjauksen etsiminen on pääsääntö silloin, kun tien tekeminen haettuun paikkaan olisi YksitTL 7.2 §:n vastaista. Korvaus- ja lunastusasia käsitellään LSL 53 §:n mukaisesti.

⁴³ Ks. myös *Kuusiniemi* 1998 s. 34 ja *Vihervuori* 2000 s. 369.

⁴⁴ Hallituksen esityksen (HE 236/1998 vp.) perusteluiden mukaan valtio saa ratkaista, korvaako se haitan vai lunastaako se alueen.

5 Lajirauhoitukset ja niihin liittyvät korvauskysymykset

5.1

Lajirauhoitukset

LSL 39 §:ssä säädetty eläinlajien rauhoitussäännökset kieltävät yksilön tappamisen tai pyydystämisen, sen pesän, munien ja yksilöiden muiden kehitysasteiden haltuunoton, siirtämisen toiseen paikkaan ja muun vahingoittamisen. Lisäksi tahallinen häirintä on kielletty. Kielto koskee kaikkea häirintää, mutta erityisesti pesintäaikaa sekä tärkeitä muutonaikaisia levähdyspaikkoja ja muutoin lajien elämänsäkierron kannalta tärkeitä paikkoja. Lintujen pesäpuiden rauhoittaminen on lain mukaan mahdollista pesäpuun merkitsemisellä. Tämän lisäksi suuren petolinnun eli kotkan, merikotkan, kiljukotkan, pikkukiljukotkan ja kalasääsken pesäpuu on suoraan lain nojalla rauhoitettu, jos pesä on säännöllisessä käytössä ja selvästi nähtävissä. LSL 42.2 §:ssä säädetty kasvilajien rauhoitusmääräykset kattavat kasvin hävittämisen lisäksi kasvin tai sen osan tai siementen poimimisen, keräämisen, irtileikkaamisen ja juurineen ottamisen.

Poikkeuslupa ei ole LSL 48:n mukaan tarpeen mainituista rauhoitussäännöksistä silloin, kun kyseessä on alueen käyttäminen maa- ja metsätalouteen tai rakennustoimintaan, tahi rakennuksen tai laitteen tarkoituksenmukainen käyttäminen. Tällöinkin on vältettävä tarpeettomasti vahingoittamista tai häiritsemistä rauhoitettuja eläimiä ja kasveja. Tämä poikkeus ei LSL 48.3 §:n mukaan koske 49 §:ssä tarkoitettuja lajeja.⁴⁵ Näin ollen yleispoikkeusta rauhoitussäännöksistä maa- ja metsätalouden tai rakennuksen tai laitteen tarkoituksenmukaisen käyttämisen osalta ei sovelleta minäkään luonnonsuojelulain tarkoittaman lintulajin, luonnonsuojeluasetuksen liitteen 5 eläinlajin tai luontodirektiivin liitteen IV (b) Suomessa luonnonvaraisina esiintyvän kasvilajin osalta.⁴⁶ Rauhoitettujen lajien suojelusäännöksiin ei liity korvaussäännöksiä luonnonsuojelulaissa.

⁴⁵ Kyseisiä lajeja ovat

a) lintudirektiivin artiklassa 1 tarkoitettujen lajien mainitun direktiivin artiklasta 6(2) ja (3) johtuvien poikkeuksien eli kaikki muut Suomessa luonnonvaraisina esiintyvät lintulajit kuin riistalinnut ja rauhoittamattomat linnut eli kaikki lintulajit, joihin luonnonsuojelulaki soveltuu;

b) luontodirektiivin liitteen IV (a) liitteen Suomessa luonnonvaraisina esiintyvät lajit, jotka on lueteltu luonnonsuojeluasetuksen liitteessä 5 lajit lukuun ottamatta riistaeläimiä; ja

c) luontodirektiivin liitteen IV(b) Manner-Suomessa luonnonvaraisina esiintyvät kasvilajit, joita ovat putkilo-kasveista hajuheinä (*Cinna latifolia*), hentonäkinruoho (*Najas tenuissima*), hietaneilikka (*Dianthus arenarius*), hämeenkylmänkukka (*Anemone patens*), idänkynsimö (*Draba cinerea*), idänverijuuri (*Agrimonia pilosa*), laaksoarho (*Moehringia lateriflora*), lapinhilpi (*Arctagrostis latifolia*), lapinkaura (*Trisetum subalpestre*), lapin-leinikki (*Ranunculus lapponicus*), lettorikko (*Saxifraga hirculus*), lietetatar (*Polygonum foliosum*), lumi-piippo (*Luzula nivalis* (L. arctica)), myyränporras (*Diplazium sibiricum*), neidonkenkä (*Calypso bulbosa*), nelilehti-vesikuusi (*Hippuris tetraphylla*), notkeanäkinruoho (*Najas flexilis*), pahtahiettaorvokki (*Viola rupestris* subsp. *relicta*), pahtakeltto (*Crepis tectorum* subsp. *nigrescens*), perämerenmaruna (*Artemisia campestris* subsp. *bottnica*), pikkunoidanlukko (*Botrychium simplex*), pohjanailakki (*Silene furcata*), pohjansorsimo (*Arctophila fulva*), ruijanesikko (*Primula nutans*), rönssysorsimo (*Puccinellia phryganodes*), tikankontti (*Cypripedium cal-aeolus*), tundrasara (*Carex holostoma*), tunturiarho (*Arenaria pseudofrigida*), tuoksualvejuuri (*Dryopteris fragrans*) ja upossarpio (*Alisma wahlenbergii*).

⁴⁶ Suvantola 2001 s. 41–43.

Korvaus rauhoitetun eläimen aiheuttamista vahingoista

Valtiolla ei ole lain mukaan korvausvelvollisuutta rauhoitettujen lajien aiheuttamista vahingoista tai menetyksistä. Valtiolla ei myöskään ole yleistä vahingonkorvausvelvollisuutta, sillä luonnonvaraiset eläimet eivät ole kenenkään omaisuutta, eivätkä niiden aiheuttamat vahingot kuulu vahingonkorvausvastuun piiriin. Rauhoitetun eläimen aiheuttamia vahinkoja voidaan kuitenkin korvata valtion varoista. Kyse on lähinnä avustuksesta, jolla pyritään edistämään lajien suojelua vähentämällä niiden aiheuttamien vahinkojen vuoksi koettavaa haittaa. Aiheutuneiden haittojen korvaaminen vähentää myös tarvetta myöntää poikkeusta rauhoitussäännöksistä haittaa aiheuttavien yksilöiden tappamiselle.

Korvaus perustuu ympäristöministeriön päätökseen rauhoitettujen harvinaisten eläinten tuottamien vahinkojen korvaamiseksi maksettavista avustuksista (1626/1991). Korvaus maksetaan vuosittaisen budjetin rajoissa maa-, metsä- ja kalataloudelle ja rakennuksille aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi. Vahinkoa kokenut henkilö toimittaa hakemuksen alueelliselle ympäristökeskukselle. Ympäristöministeriö jakaa alueellisille ympäristökeskuksille vuosittain valtion tulo- ja menoarviossa osoitetusta määrärahasta kiintiösumman, jonka alueellinen ympäristökeskus jakaa pääsääntöisesti saadun rahoituksen hakemusten prosentuaalisen osuuden mukaisesti, sillä säännönmukaisesti haetut korvaukset ovat ylittäneet valtion tulo- ja menoarviossa ositetun määrärahan suuruuden.

Korvaus maakotkan porotaloudelle aiheuttamista vahingoista

Eriyistapaus rauhoitettujen lajien aiheuttamien vahinkojen korvaamisessa on maakotkan porotaloudelle aiheuttamia vahinkoja koskeva korvausjärjestelmä. Vuonna 1998 vastuu korvausten maksamisesta siirtyi maa- ja metsätalousministeriöltä ympäristöministeriölle. Samassa yhteydessä korvausperiaatteet muutettiin (valtioneuvoston ja ympäristöministeriön päätökset maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta (373/1999 ja 374/1999, korvattu sittemmin valtioneuvoston asetuksella maakotkien porotaloudelle aiheuttamien vahinkojen korvaamisesta 8/2002). Aiemmin korvausta oli maksettu sen perusteella, montako maakotkan tappamaa poroa oli löytynyt. Järjestelmä suosi niitä poronomistajia ja paliskuntia, joissa poronhoito perustui aitaukseen ja jatkuvaan paimennukseen, ja joissa hävikki oli tästä johtuen helpommin havaittavissa. Järjestelmä pakotti myös etsimään saaliiksi jääneiden porojen ruhot, koska korvauksen saamiseksi vahinkotapahtuma oli todistettava korvamerkillä.

Uudistuksessa korvauskäytäntö muutettiin siten, että korvaus maksetaan sen mukaan, miten maakotkan pesintä paliskunnan alueella onnistuu. Järjestelmässä kukin pesintäreviiri tarkastetaan vuosittain, jotta tiedetään pesitäänkö reviiirillä (yksinkertainen korvaus) ja onnistuuko pesintä, eli syntyykö pesään poikasia (kolminkertainen korvaus). Paliskunnan alueella olevat reviiirit lasketaan jyvittäen paliskuntien rajoilla

olevat reviirit yhteisiksi. Tunturi-Lapin alueella korvaukset ovat korotettuja (asutu-reviiri kaksinkertainen korvaus, ja poikastuotto viisinkertainen korvaus), koska siellä maakotka käyttää tutkimusten mukaisesti poroja ravinnokseen suhteellisesti enemmän kuin metsäpaliskunnissa. Paliskunta maksaa edelleen poromiehen vaatimuksesta tälle korvauksen todistettavasti maakotkan tappamasta porosta.

Järjestelmän malli saatiin Ruotsista, jossa sitä on menestyksekkäästi sovellettu maapetojen, kuten ahman suojeluun. Ruotsissa ongelmalliseksi korvausjärjestelmässä on osoittautunut se, että korvausta ei makseta suoraan paliskunnalle, jonka alueella ahma pesii, ja jossa siten todennäköisesti vahingot aiheutuvat, vaan saamelaisparlamentille, joka käyttää varat parhaaksi katsomallaan tavalla.⁴⁷ Yksittäisellä paliskunnalla ei siten ole suoraa kannustinta pesinnän ja siitä aiheutuvien haittojen sietämiseen. Suomen mallissa korvaus kohdentuu alueellisesti sille paliskunnalle, jonka alueella pesintä tapahtuu ja onnistuu. Näin hyöty ja haitta kohtaavat. Järjestelmä myös säästää etsintäkuluja ja -aikaa. Korvaus paliskunnalle on irrotettu aiheutuneista vahingoista ja kytketty maakotkan lisääntymiseen. Näin ollen sellainen paliskunta, jossa kotkan pesintä ei onnistu, tai jossa se ei edes ala pesiä, ei saa lainkaan korvauksia, vaikka kotka aiheuttaisi vahinkoja. Toisaalta paliskunta, jossa kotka ryhtyy pesimään ja tuottaa poikasia, saa korvauksia ilman, että sen pitää osoittaa vahinkoja tapahtuneen. Todennäköisesti vahingot porotaloudelle aiheutuvat pääasiassa niissä paliskunnissa, jossa pesintä onnistuu, sillä kotka tarvitsee ravintoa pesintäaikana pesän lähialueelta.

Järjestelmällä pyritään välillisesti kannustamaan lajin suojeluun ja poikastuoton mahdollistamiseen sen sijaan, että luotettaisiin maakotkan tappamisesta tuomittavien rangaistusten pelotteeseen ja kotkan aiheuttamien vahinkojen korvaamiseen. Järjestelmässä ei myöskään ole kyse varsinaisista korvauksista vaan tuesta, koska maksun määräytymisperuste on irrotettu aiheutuneista vahingoista.

⁴⁷ Ks. *Sellethin – Skogh* 2004 s. 242, 244.

6 Suojeluun tähtäävän päätöksen raukeaminen ja aiheutuneen haitan korvaus

Luonnonsuojelulaissa on kolme tilannetta, joissa suojeluun tähtäävä päätös voi raueta. Näitä ovat LSL 55.1 §:n nojalla asetetun väliaikaisen toimenpidekiellon raukeaminen, LSL 9 §:n mukaisen luonnonsuojeluohjelman toteuttamisesta luopuminen LSL 50.3 §:n mukaisella ympäristöministeriön päätöksellä sekä Natura 2000 -verkostoon ehdotetun SCI-alueen jättäminen verkoston ulkopuolelle verkoston toisen vaiheen eli Euroopan yhteisön tason päätöksellä. Kaikissa tilanteissa valtio on LSL 55.2 §:n ja 67.2 §:n nojalla korvausvelvollinen, jos maanomistajalle on aiheutunut päätöksestä merkityksellistä haittaa. Esimerkkinä aiheutuneesta haitasta väliaikaisen toimenpidekiellon osalta on vuokratun metsätyökoneen kustannukset tai metsureiden palkkauskulut tilanteessa, jossa hakkuut on keskeytetty toimenpidekiellolla.⁴⁸

Suojeluohjelmasta luopuminen ja siitä seuraava korvausvelvollisuus ei koske ennen lain voimaantuloa hyväksytyjä luonnonsuojeluohjelmia, kuten vanhojen metsien suojeluohjelmaa, koska LSL 9 §:n oikeusvaikutukset eivät koske niitä. Tosiasiallisesti ohjelma on saattanut heikentää maanomistajan mahdollisuuksia myydä kiinteistöään tai hakkauttaa metsäänsä, ja omaisuudesta saatava tulo esimerkiksi kantohintoina muuttua. Ilman oikeusvaikutteista päätöstä valtion korvausvelvollisuutta ei kuitenkaan katsota olevan olemassa.

LSL 55.3 §:n mukaan korvauksesta päättää hakemuksesta alueellinen ympäristökeskus, joten erimielisyystapauksessa maanomistaja ei voi hakea korvauksen määrittämispäätöstä maanmittaustoimistolta. Valitus korvauksen perusteesta ja määrästä on tehtävä hallinto-oikeuteen ja jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Luonnonsuojelulain mukaisen korvauskynnyksen arviointi suoritetaan poikkeuksellisesti kyseisissä tilanteissa hallintotuomioistuimissa, kun pääsääntöisesti kyseinen arviointi on maa-oikeusasioita käsittelevien käräjäoikeuksien ja korkeimman oikeuden tehtävä. Säännös poikkeaa muuta valtion korvausvelvollisuutta koskevasta 53 §:n säännöksestä myös siinä suhteessa, että säännös ei edellytä ”täyttä” korvausta. Erityisen oikeuden haltijalla ei myöskään ole oikeutta korvaukseen. Välillisesti korvausvelvollisuus erityisen oikeuden haltijalle aiheutuvien haittojen osalta on kuitenkin olemassa, sillä maanomistaja voi vaatia itselleen aiheutuneita haittoja, jos hänen luovuttamaansa erityistä oikeutta kuten metsänhakkuuoikeutta ei ole voitu käyttää.

⁴⁸ *Similä* 1997 s. 207.

7 Luonnonsuojelusta maksettavien korvausten verotus

Verotuksella pyritään tukemaan luonnonsuojelua antamalla verovapaus luovutettaessa maata tai muutettaessa maan käyttötarkoitus luonnonsuojelutarkoituksiin. Säännökset viittaavat osittain vielä aiempaan, vuonna 1997 kumottuun luonnonsuojelulakiin, mutta soveltuvat luonnollisesti lainsäädännön uudistamisessa viitattut säännökset korvanneisiin säännöksiin.

Tuloverolain (1535/1992) 48.4 §:n mukaan luonnonsuojelulaissa tarkoitetuksi suojelualueeksi luovutetusta kiinteästä omaisuudesta saatu voitto ei ole veronalaista tuloa siltä osin, kuin kiinteistö vaihdetaan toiseen kiinteistöön. Lisäksi vaihdossa vastikkeeksi saadun kiinteän omaisuuden osalta kiinteän omaisuuden luovutusvoittoa arvioitaessa omahankinta-aika lasketaan luonnonsuojelutarkoituksiin luovutetun omaisuuden hankinta-ajasta. Samoin elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 6.5 §:n (926/1996) mukaan verovelvollisen vaatimuksesta verotuksessa ei pidetä luovutuksena luonnonsuojelulaissa tarkoitetuksi suojelualueeksi luovutettavan kiinteistön luovutusta siltä osin kuin kiinteistö vaihdetaan toiseen kiinteistöön. Vaihdossa vastaanotetun kiinteistön verotuksessa vähennyskelpoisena hankintamenona pidetään luovutetun kiinteistön verotuksessa poistamatta olevaa hankintamenon osaa.⁴⁹ Lisäksi varainsiirtoverolain (931/1996) 13 §:n mukaan varainsiirtoverovelvollisuutta ei ole siltä osin kuin kiinteistö on saatu vaihtamalla se toiseen kiinteistöön ja vaihto on tapahtunut luonnonsuojelulain mukaisen luonnonsuojelualueen perustamiseksi.

Tuloverolain 80.1 §:n mukaan veronalaisia korvauksia eivät ole mm. yksityisen luonnonsuojelualueen omistajalle maksettu kertakaikkinen korvaus taloudellisista menetyksistä, joita hänelle aiheutuu rauhoittamispäätöksen mukaisista alueen käyttöoikeuksien rajoituksista (8.12.1995/1389). Säännös on säädetty ennen nykyisen luonnonsuojelulain voimaantuloa ja säännöksen sanamuodon mukaan se koskee maanomistajan hakemuksesta perustettavaa luonnonsuojelualueetta, mutta sen on katsottava kattavan niin vapaaehtoisesti kuin ilman maanomistajan suostumusta perustettavan luonnonsuojelualueen perustamisesta maksettavan korvauksen. Samoin sen on katsottava kattavan myös luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelusta aiheutuvasta haitasta maksettavan korvauksen. Muunlainen tulkinta asettaisi maanomistajat eriarvoiseen asemaan sen perusteella, miten he suhtautuvat luonnonsuojeluun, ovatko he hyväksyneet luonnonsuojeluviranomaisen tarjouksen luonnonsuojelualueen perustamisesta maksettavista korvauksista, ja minkä luonnonsuojelulain eri säännöksen nojalla luonnonarvot suojellaan. Verolainsäädäntöä olisi kuitenkin syytä täsmentää saattamalla se ajan tasalla muuttuneen luonnonsuojelulainsäädännön kanssa.

⁴⁹ Ks. myös *Lähteenoja* 2000 s. 93–94.

Määräaikaisesta suojelusta maksettavat korvaukset eivät tuloverolain kyseisen säännöksen perusteella ole verovapaita. Tutkimuksessa ei ole selvitetty vallitsevaa verotuskäytäntöä. Tältäkin osin on todettava, että kysymys olisi aiheellista selvittää lainmuutoksella ja asettaa maanomistajat yhdenvertaiseen asemaan toisiinsa nähden.

Luonnonsuojelun edistämistä tuetaan lainsäädännössämme välillisesti myös siten, että maa-alueen luovuttamista suojelutarkoituksiin ei katsota maataloudesta luopumisesta maksettavien tukien tai eläkkeiden edellytysten rikkomiseksi. Maatalousyrittäjien luopumiskorvauksesta annetun lain (1330/1992) 25 §:n (227/2002) mukaan luopumiskorvauksen lakkauttamissäännöstä ei sovelleta tilanteessa, jossa sitoumuksen alaista maata on luovutettu käytettäväksi luonnonsuojelulaissa tarkoitettuna luonnonsuojelu- tai maisema-alueena. Luopumiseläkelain (16/1974) 6 §:n (372/1990) mukaan luopumiseläkettä voidaan maksaa mm. sellaisella maatilalla omistajalle, joka luovuttaa maatilansa pellon ja antaa sitoumuksen siitä, että hän ei luovuta pidättämäänsä tilan metsämaata eikä sen joutomaata muutoin kuin mm. ympäristöministeriölle luonnonsuojelulaissa tarkoitettuksi suojelualueeksi tai antaa sitoumukset siitä, että hän ei käytä eikä vuokraa maatilalla peltoa eikä talousrakennuksia maataloustuotantoon, ja siitä, että hän ei kuuden vuoden kuluessa eläkkeen alkamisesta luovuta tilan peltoa eikä tämän jälkeenkään muutoin kuin lain tarkoittamille luovutuksensaajille tai ympäristöministeriölle luonnonsuojelulaissa tarkoitettuksi suojelualueeksi. Luopumiseläkelain 13 §:n (366/1997) mukaan luopumiseläkkeen saajan ei katsota laiminlyöneen eläkkeen edellytyksenä olevan sitoumuksen noudattamista, jos hän luovuttaa maataloustuotannosta luopumissitoumuksen tai pellon myyntirajoitussitoumuksen alaista maata käytettäväksi luonnonsuojelulaissa tarkoitettuksi luonnonsuojelu- tai maisema-alueeksi.

8 Maksettujen korvausten palauttamisvelvollisuus

Maanomistajan hakiessa yksityisen luonnonsuojelualueen suojelun lakkauttamista tai rauhoitussäännösten lieventämistä päätöksen ehdoksi voidaan LSL 27.3 §:n mukaan asettaa hänelle suojelun johdosta maksettujen korvausten palauttaminen kokonaan tai osittain. Kuten edellä on todettu, poikkeus suojelusta on mahdollinen joko yleisen edun sitä vaatiessa tai alueen luonnonarvojen oleellisen vähentymisen johdosta. Pääsääntöisesti luovuttaessa suojelusta yleisen edun vuoksi maanomistaja ei ole hakijana, joten useimmiten ehdon asettaminen ei tule kyseeseen. Toisaalta korvausten palauttamisehdon asettamisella ja maanomistajan vastuulla luonnonarvojen menettämisestä on välttämätön yhteys. Jos luonnonsuojelualueen luonnonarvot ovat tuhoutuneet luonnollisen kehityksen tai muun tahon kuin maanomistajan toiminnan seurauksena, tai ne tuhoutuisivat yleistä etua koskevan hankkeen seurauksena, ehtoa ei päätöksessä voida kohtuussyistä asettaa.

Vastaavaa säännöstä ei ole säädetty muiden luonnonsuojelusta maksettavien korvausten osalta. Kuitenkin LSL 29 §:n tai 47 §:n mukaisen suojeluperusteen poistussa suojelu voidaan lakkauttaa, jolloin kiinteistön käyttömahdollisuudet laajenevat suojelurajoitetta edeltävään laajuuteen. Erityisesti kysymys saattaa aktualisoitua LSL 49.1 §:n mukaisien lisääntymis- tai levähdyspaikkojen osalta, sillä kyseinen suojelu perustuu suoraan luonnonsuojelulain säännökseen, eli sen sovellettavuus riippuu lajin esiintymisestä alueella. Näin ollen lajin hävitessä esimerkiksi LSL 72a §:n nojalla rajatulta alueelta, rajoitus alueen metsätaloudeksi poistuu, vaikka rajoituksen nojalla olisi maksettu maanomistajalle korvaus menetetyistä metsätuloista. LSL 53.4 §:n mukaan 49.1 §:n kiellosta aiheutuvan merkityksellisen haitan osalta korvaus voidaan määrätä lajista riippuen enintään kymmeneksi vuodeksi, jos haitan pysyvyyttä ei voida luotettavasti ennalta arvioida. Määräaikaisen korvauksen määrääminen ei kuitenkaan aseta aluetta määräaikaiseen suojeluun, vaan suojeluperusteen poistuttua alueen talouskäyttö on rajoittamatonta.

On syytä huomata, että LSL 27.3 §:n säännös koskee myös ilman maanomistajan suostumusta perustettua luonnonsuojelualueutta, jonka osalta korvaus määrätään 53.3 §:n mukaisessa korvaustoimituksessa, jos maanomistaja ja luonnonsuojeluviranomainen eivät pääse sopimukseen korvauksen määrästä. Lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi voisi olla aiheellista lisätä vastaava säännös luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelun lakkauttamista koskeviin säännöksiin. Ongelmallisempi kysymys on LSL 49.1 §:n suojelu, jonka osalta vastaavaa palautusehtoa ei voida asettaa, sillä suojelu lakkaa itsestään lajin hävitessä alueelta. Lainsäätäjän vuonna 2004 tekemää korvaussäännösratkaisua olisikin aiheellista tarkastella *de lege ferenda* uudelleen. Erityisesti liito-oravien osalta korvaussummat saattavat nousta huomattavan suuriksi metsätaloudelle aiheutuvien rajoitusten vuoksi.

9 Korvausvelvollisuuden määräytyminen LSL 53.1 §:n nojalla korvaustoimituksessa

9.1

Yleistä

Korvausvelvollisuuden sisältö on oikeudellisesti sama riippumatta siitä, päätetäänkö korvauksesta alueellisen ympäristökeskuksen ja suojelusta haittaa kärsineen välillä vai korvauksen määrittämistoimituksessa LSL 53 §:n nojalla. LSL 53.1 §:n nojalla korvausvelvollisuus luontotyyppin tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajausta koskevan päätöksen tai LSL 49.1 §:n tarkoittaman luontodirektiivin liitteen IV (a) eläinlajin lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelun⁵⁰ osalta ei synny suoraan suojelun voimaantumisen kautta vaan vasta sillä perusteella, että suojelu estää jonkin suunnitellun toiminnan⁵¹.

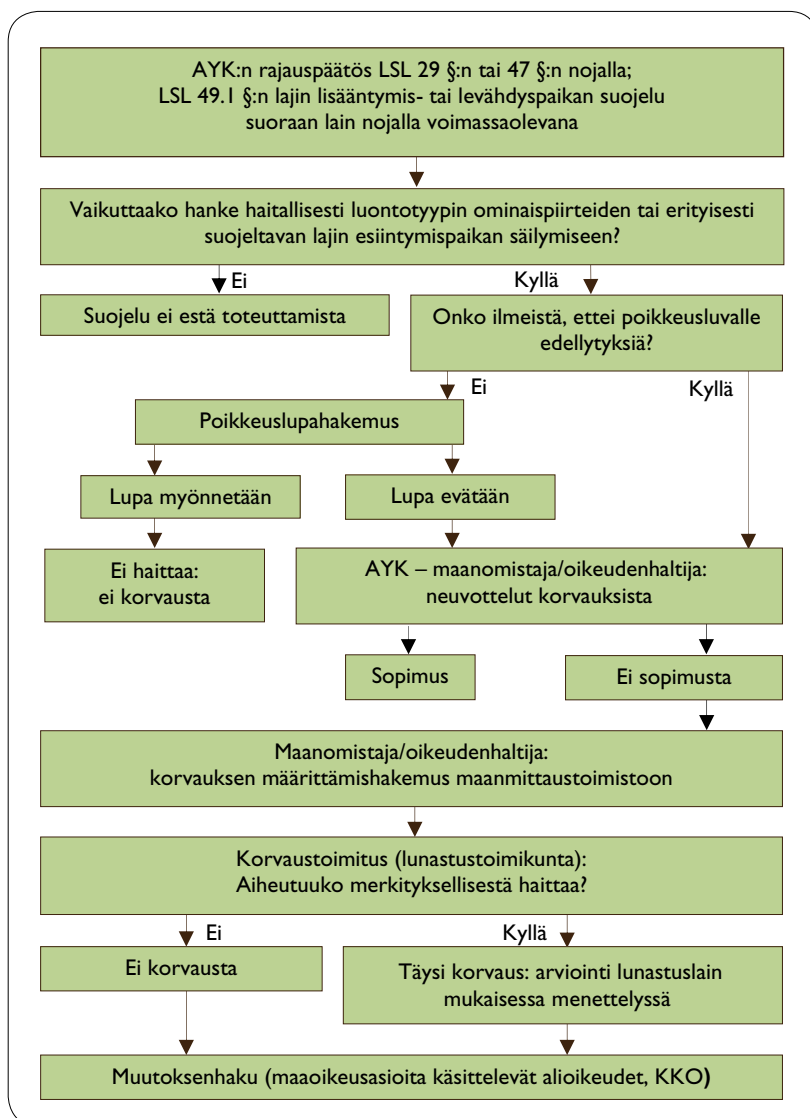
Korvausvelvollisuudelle on sekä muodollisia että sisällöllisiä edellytyksiä.⁵² Muodollisia edellytyksiä on neljä: ensiksi, että kyse on säännöksessä tarkoitettua päätöksestä, joka on lainvoimainen, toiseksi, että korvauksen hakijalla on laissa säädetty oikeudellinen asema, kolmanneksi että rajoituksesta pääsääntöisesti on ensin haettu poikkeusta, ja neljänneksi, että korvauksesta ei ole voitu sopia.⁵³ Näistä lainvoimaisen päätöksen edellytystä ei ole tarpeen käsitellä tarkemmin, mutta muita edellytyksiä tarkastellaan jäljempänä yksityiskohtaisesti. Korvausvelvollisuuden sisällöllisten edellytysten arvioinnissa on syytä erottaa toisistaan haitan aiheutuminen ja haitan merkityksellisyys, vaikka niiden arviointiin vaikuttavat osittain samat tekijät. Ensimmäiseksi on syytä tarkastella, aiheutuuko suojelusta ylipäätään haittaa maanomistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle. Toiseksi on arvioitava millaista haittaa aiheutuu ja vasta viimeiseksi arvioidaan, ylittääkö haitta merkityksellisen haitan kynnyksen.

⁵⁰ Lajeihin kuuluvan liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelun ja metsätalouden tarpeiden yhteensovittamiseksi muutettiin luonnonsuojelulakia (553/2004) siten, että kun metsäkeskus ilmoittaa alueelliselle ympäristökeskukselle metsälain 14b §:n (552/2004) mukaisesti metsänkätöilmoituksesta, joka kohdistuu liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaan, ympäristökeskuksen on LSL 72a §:n mukaan viipymättä annettava päätös, jossa määritetään liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikka sekä sallittu metsänkäsittely. Ks. säännöksestä tarkemmin *Laakso* 2004 s. 1082–1090.

⁵¹ Periaate poikkeaa LSL 53.2 §:stä, jonka nojalla ilman maanomistajan suostumusta LSL 24.3 §:n mukaisesti perustetun yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksistä aiheutuvasta haitasta korvausvelvollisuus määräytyy kertaluontoisesti joko sopimuksen perusteella tai korvauksenmäärittämistoimituksen perusteella.

⁵² *Suvantola* 2005 s. 50–51.

⁵³ *Suvantola* 2004 s. 484 kaavio 7.



Kuva 5. Luontotyyppisuojaan ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojeluun liittyvät korvaussäännökset menettelykaaviona.

Vuoden 2004 loppuun mennessä luontotyyppien suojelua koskevia korvaustoimituksia ei oltu vielä tehty, ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelua koskien oli vain yksi toimitus. Sen sijaan ilman maanomistajan suostumusta LSL 24.3 §:n nojalla perustetuista luonnonsuojelualueista aiheutuneita haittoja koskevia korvaustoimituksia oli saatettu loppuun yhdeksän. Sisällöllisesti korvauksen määrittämisperuste eli merkityksellisen haitan kynnyksen on kuitenkin sama riippumatta siitä, mihin säännökseen suojelu perustuu. Näin ollen suoritetuista toimituksista voidaan tehdä yleisiä johtopäätöksiä koskien kaikkia LSL 53 §:ssä tarkoitettuja korvaustilanteita. On toki otettava huomioon, että luontotyyppien, erityisesti suojeltavien lajien ja luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin suojelun osalta korvaustoimitus on hankekohtainen, kun taas LSL 24.3 §:n nojalla perustetun yksityisen luonnonsuojelualueen perustamisesta aiheutuvien haittojen korvausvelvollisuus arvioidaan korvaustoimituksessa kertaluonteisesti kaikkien suojelusta aiheutuvien haittojen osalta.

Korvaustoimitus on lunastuslain mukainen, eikä sen osalta lunastuslakiin sisälly erillisiä säännöksiä. Maanmittaustoimituksen asiakirjat myös käytännössä annetaan lunastusmenettelyasiakirjojen muodossa, mistä johtuen niistä saa hieman harhaanjohtavan kuvan. Korvaustoimitus on asiakirjojen mukaan ”lunastustoimitus”, ja asiakirjoissa puhutaan ”lunastettavasta alueesta” kun tarkoitetaan rauhoituksen kohteena olevaa aluetta ja ”lunastajasta” kun tarkoitetaan rauhoitus päätöksen tehnyt viranomaista eli alueellista ympäristökeskusta. Olisikin aiheellista, että korvaustoimitusasiakirjojen sisältö saatettaisiin vastaamaan luonnonsuojelulain säännöksiä.

LSL 53.1 §:n mukaisten korvausten hakemista ei ole rajattu ajallisesti⁵⁴ toisin kuin esimerkiksi muinaismuistolaisissa (295/1963) tai rakennussuojelulaisissa (60/1985), joiden mukaan korvausta on haettava tietyssä ajassa uhalla, että oikeus korvaukseen menetetään.⁵⁵ Lain mukaan ei myöskään ole estettä sille, että korvausvelvollisuus LSL 53.1 §:n nojalla voi muodostua useita kertoja (ks. luku 9.8).

9.2

Korvauksen hakijan oikeusasema

Korvauksen hakijan on LSL 53.1 §:n korvausvelvollisuuden muodostumiseksi oltava joko maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija. Korvaukseen oikeutettujen piiri on laajempi kuin yksityistä luonnonsuojelualuetta koskevan LSL 53.2 §:n osalta, joka on rajattu ainoastaan maanomistajaan.⁵⁶ Selvää on, että säännös tarkoittaa sitä maanomistajaa, jonka omistamalla kiinteistöllä LSL 30 §:n, 47.3 §:n tai 72a §:n nojalla tehdyllä alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä rajattu alue sijaitsee. Myös kyseiseen kiinteistöön kohdistuvan erityisen oikeuden haltijan oikeutta korvaukseen hänelle aiheutuvasta haitasta on pidettävä selvänä.⁵⁷ Itsestään selvää sen sijaan ei ole se, voidaanko ”maanomistajana” tai ”erityisen oikeuden haltijana” pitää myös kyseiseen alueeseen rajautuvan kiinteistön maanomistajaa tai erityisen oikeuden

⁵⁴ Luonnonsuojelun oikeusturvatyöryhmä esitti luonnonsuojelulainsäädännön valmistelun aikana, että korvausvaatimus tulisi tehdä vuoden kuluessa siitä, kun luonnonsuojeluviranomaisen (silloisen lainsäädännön mukaisesti lääninhallitus) asettama käytönrajoitus joko luonnonsuojeluohjelman toteuttamiseksi tai erityisesti suojeltavan elinympäristön suojelemiseksi olisi tullut lainvoimaiseksi. Ks. *Luonnonsuojelun oikeusturvatyöryhmä* 1993 s. 17, 20. Hallituksen esityksessä 79/1996 vp. korvausvaatimukselle ei kuitenkaan esitetty määräaikaa.

⁵⁵ Rakennussuojelulain 12.2 §:n mukaan korvausta on haettava kahden vuoden kuluessa suojelupäätöksestä. Muinaismuistolain 12 §:n mukaan puolestaan korvausta on haettava kahden vuoden kuluessa 11 §:n mukaisen kajoamisluvan epäämispäätöksestä. Muinaismuistolain 5.2 §:n mukaan suoja-alueen rajojen vahvistamispäätöksen jälkeen maanomistajan on nostettava kanne käräjäoikeudessa korvauksen vahvistamiseksi vuoden kuluessa päätöksestä.

⁵⁶ Tämä johtuu siitä, että LSL 71 §:n mukaan suojelualan perustaminen ei lakkautaa saavutettuja oikeuksia, kuten vuokraoikeutta, rasitetta tai muuta vastaavaa joko sopimuksella tai erilaisin pakkotoimin perustettua oikeutta. Saavutetun oikeuden pysyvyys edellyttää, että se on ollut voimassa ennen suojelun voimaantuloa eli suojelualan perustamispäätöksen lainvoimaisuutta. Rasitteena pidetään tyypillisesti kiinteistönmuodostamislain (554/1995) mukaisia rasitteita, yksityisistä teistä annetun lain eli ns. yksityiseläin (358/1962) mukaista tieoikeutta ja lunastuslain mukaisesti perustettuja erityisiä oikeuksia ja vastaavana oikeutena pidetään sopimuksella perustettuja oikeuksia kuten vuokraoikeutta, metsänhakkuuoikeutta, rakennuspaikan vuokraa tai metsästysoikeuden vuokraa. Ks. *Similä* 1997 s. 258–259. Hän viittaa siihen, että toimenpidekiellon tai -rajoituksen aikana maanomistajalla on edelleen disponointivalta kiinteistönsä osalta, ja oikeuksien luovuttaminen estyy vasta suojelun tultua lainvoimaisesti voimaan. Ks. myös *Vihervuori* 2000 s. 368.

⁵⁷ *Vihervuori* (2000 s. 368) kiinnittää toki huomiota siihen seikkaan, että erityisen oikeuden on oltava olemassa ennen suojelua, joten erityisen oikeuden haltijana ei voida pitää tahoa, jonka vaatimus esimerkiksi tien tekemisestä tai johdon vetämisestä suojellun alueen läpi tulee hylätyksi.

haltijaa. LSL 29 §:n 47.2 §:n ja 49.1 §:n oikeudellinen rakenne ei kiellä tiettyjä toimia kyseisellä alueella vaan säännöksen määrittelemän haitallisen seuraamuksen aiheuttamisen (ominaispiirteiden muuttaminen tai esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen), jotka voidaan aiheuttaa myös alueen ulkopuolisilla toimenpiteillä.⁵⁸ Hävittäminen ja heikentäminen arvioidaan lajin elinolosuhteiden säilymisen kannalta, ei haitallisten toimenpiteiden suorittamispaikan perusteella.⁵⁹ Kun lain sanamuoto ei yksiselitteisesti sulje pois naapurikiinteistön omistajaa tai siihen kohdistuvan erityisen oikeuden haltijaa, suojelun ulottuvuuden ja korvaussäännösten yhteyden vuoksi⁶⁰ ”maanomistajaa” ja ”erityisen oikeuden haltijaa” on tulkittava tilaneyhteydessään suojelusäännöksen todellisten vaikutusten mukaisesti.⁶¹ On kuitenkin pidettävä suhteellisen poikkeuksellisenä, että viereisen kiinteistön omistajan tai erityisen oikeuden haltijan kokema haitta ylittäisi laissa säädetyn merkityksellisen haitan kynnyksen.

9.3

Poikkeuksen ensisijaisuus

9.3.1

Yleistä poikkeuksen hakemisesta

Ennen kuin LSL 29 §:n luontotyyppin ominaispiirteiden muuttamiskiellosta, LSL 47.2 §:n erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan tai 49.1 §:n luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin lisääntymis- tai levähdyspaikan hävittämis- tai heikentämiskiellosta aiheutuvasta haitasta voidaan vaatia korvausta, maanomistajan⁶² on haettava alueelliselta ympäristökeskukselta lupaa poiketa suojelusäännöksestä suunnittelemaansa toimintaan, joka saattaisi olla suojelun kanssa ristiriidassa. Oikeus korvaukseen syntyy, jos alueellinen ympäristökeskus ei myönnä poikkeusta. Korvausvelvollisuus voi kuitenkin syntyä suoraan, jos on ilmeistä, ettei poikkeusluvan myöntämiselle ole olemassa perusteita. Kummassakin tapauksessa korvauksesta voidaan sopia suoraan alueellisen ympäristökeskuksen ja maanomistajan tai erityisen oikeuden haltijan välillä. Mikäli sopimusta heidän välillään ei synny, maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija voi tehdä maanmittaustoimistolle hakemuksen korvauksen määräämiseksi samalla tavoin kuin tilanteessa, jossa alueellinen ympäristökeskus on perustanut yksityisen luonnonsuojelun alueen ilman maanomistajan suostumusta.

⁵⁸ Kysymystä on tarkasteltu laajemmin artikkelissa *Suvantola* 2003 (s. 670–671 viitteinen).

⁵⁹ *Similä* 1997 s. 159, *Tolvanen* 1998 s. 203, *Tolvanen* 1999 s. 72.

⁶⁰ *Vihervuori* (2000 s. 368) on kiinnittänyt huomiota suojelun alueellisen ulottuvuuden ja korvaussäännösten väliseen yhteyteen kysyen, voidaanko korvaussäännöksistä tehdä päätelmiä suojelun alueellisen ulottuvuuden suhteen.

⁶¹ *Kuusiniemi* (1997 s. 169–192) on tarkastellut laajasti korvauksen saajien piiriä ja asianosaisuutta pakotoimimennettelyssä. LSL 53.1 §:n mukaan korvaukseen oikeutetut on kuitenkin määritelty itse luonnonsuojelulaissa, ja ainoastaan menettelyn osalta noudatetaan lunastuslain säännöksiä. Huomattakoon, että LunL 38 §:n mukaan myös lunastusrelaation ulkopuolinen voi olla kohtuullisuusperustein oikeutettu korvaukseen, jos hän kärsii lunastuksen takia merkittävää haittaa tai vahinkoa, josta olisi määrättävä korvaus, jos häneltä olisi kiinteää omaisuutta tai erityinen oikeus lunastettu.

⁶² On syytä huomata, että säännöksessä ei mainita mitään erityisen oikeuden haltijan velvollisuudesta hakea poikkeusta, vaikka oikeus korvaukseen on sidottu poikkeuksen hakemiseen. Kyseessä on lain-säädännöllinen lapsus, sillä poikkeusta suojelusta voi toki hakea myös muu kuin maanomistaja.

Poikkeuksen hakemisella on myös se merkitys, että korvausta voi hakea ainoastaan sellaisen toiminnan estymisestä, johon on haettu poikkeusta suojelusäänöksestä. Korvaustoimituksessa ei arvioida yleisesti suojelusta aiheutuvia haittoja, vaan ainoastaan suojelusta poikkeamista koskevassa hakemuksessa tarkoitettua toimintaa.⁶³ Tässä suhteessa luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien osalta LSL 53 §:n nojalla toimitettava korvaustoimitus poikkeaa merkittävästi korvaustoimituksesta, joka suoritetaan LSL 24.3 §:n nojalla perustetun yksityisen luonnonsuojelun alueen perustamisesta aiheutuvien haittojen korvausvelvollisuuden arvioimiseksi (ks. edellä luku 3.2.2).

Nämä suojelum muodot ovat uutta luonnonsuojelua ajattelua, jolla pyritään tiettyjen luonnon ominaisuuksien suojeluun alueen kaikkien luonnonarvojen suojelun sijasta. Suojelu mahdollistaa suojellun alueen sisällä ilman poikkeuslupia sellaisen taloudellisenkin toiminnan, joka ei vaaranna tiettyjen luonnonsuojelullisesti arvokkaiden ominaisuuksien suojelua. Hallituksen esityksessä (79/1996) todetaan, että useissa tapauksissa suojellun luontotyyppin tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikalla suunniteltu toimenpide saattaa olla sellainen, että se voidaan suojelua vaarantamatta toteuttaa. Tällöin alueellisen ympäristökeskuksen tehtävänä on vain todeta tilanne, että hakemus ei anna aiheutta toimenpiteisiin. Asiallisesti tämä tarkoittaa ennakkotietoa hankkeen sallittavuudesta.

Esimerkiksi luontotyyppisuoja ei estä kaikkea taloudellista toimintaa alueella, vaan ainoastaan sellaiset toimet, jotka muuttavat luontotyyppin säilymistä kannalta merkittäviä ominaisuuksia. Esimerkkinä voidaan mainita tervaleppäkorpi, jonka kosteusolosuhteiden muuttuminen johtaa lajiston muutokseen ja luontotyyppin muuttumiseen toiseksi. Toisaalta merenrantaniittyjen laiduntaminen on luontotyyppin ominaispiirteiden säilymistä kannalta pikemminkin hyödyllistä kuin haitallista. Jos toiminnasta luontotyyppin alueella tai sen läheisyydessä ei aiheudu ominaispiirteiden vaarantumista, ei sen harjoittamiseen tarvita poikkeuslupaa. Mikäli toiminta aiheuttaisi ominaispiirteiden muuttumista, alueellinen ympäristökeskus voi säädettyjen edellytysten täytyessä myöntää poikkeuksen suojelusta.

Tietyt toiminnat ovat myös sellaisia, että ne pääsääntöisesti ovat mahdollisia sellaisilla alueilla, joita koskee LSL 24.3 §:n, 30 §:n tai 47.3 §:n nojalla annettu päätös tai 49.1 §:n mukainen suojelu. Metsästyksen kieltäminen voi olla tarpeen valtioneuvoston toistaiseksi hyväksymiin ja LSL 77 §:ssä tarkoitettuihin luonnonsuojeluohjelmiin kuuluvilla alueilla ainoastaan lintuvesien suojeluohjelmaan kuuluvien tärkeimpien lintuvesien osalta. Metsästystä ei myöskään voida pitää minkään luontotyyppin ominaispiirteitä muuttavana tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan hävittämisenä tai heikentämisenä.

9.3.2

Poikkeuksen saamisen edellytyksistä

Kaikista luonnonsuojelulain rauhoitus- tai kieltoäännöksistä on lähtökohtaisesti mahdollista myöntää poikkeus.⁶⁴ Esimerkiksi luontotyyppin suojelusta voidaan poiketa, jos poikkeus ei huomattavasti vaaranna luontotyyppin suojelutavoitteita, tai jos suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.⁶⁵ Luontotyyppin suojelutavoitteiden vaarantuminen arvioidaan ilmeisesti

⁶³ Tolvanen 1998 s. 230.

⁶⁴ Tähän kiinnittävät huomiota MRL:n osalta myös Ekroos – Majamaa 2000 s. 687.

⁶⁵ Ks. Suvantola 2003 s. 682, 684.

alueellisella tasolla⁶⁶ ja poikkeuksen myöntämisedellytykset on arvioitava yksittäistapauskellisesti. Mikäli haettu poikkeus luonnonsuojelulain säännöksistä myönnetään, oikeutta korvaukseen ei luonnollisesti ole.

Luontotyyppin suojelun osalta voidaan katsoa, että useimmiten maanomistajan tai erityisen oikeuden haltijan on haettava poikkeusta saadakseen korvauksia hänelle aiheutuvasta haitasta, koska luontotyyppin suojelutavoitteiden vaarantumisen arviointia ei suoriteta yksittäisen alueen osalta vaan laajemman alueellisen arvioinnin perusteella. Näin ollen vain harvoin voi olla ilmeistä, ettei poikkeusluvan myöntämiselle ole edellytyksiä ja korvausvelvollisuuden määrittäminen joko sopimuksella tai korvaustoimituksella voitaisiin suorittaa LSL 53.1 §:n nojalla ilman, että ensin haetaan poikkeusta suojelusäännöksestä.

Erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojelusta voi LSL 48.2 §:n mukaan saada poikkeuksen, jos lajin suojelutaso säilyy suotuisana poikkeuksesta huolimatta. Mikäli kyseinen erityisesti suojeltava laji on samalla LSL 49 §:ssä tarkoitettu laji, poikkeusedellytykset määräytyvät lintulajien⁶⁷ osalta lintudirektiivin 9 artiklan mukaisesti ja muiden lajien⁶⁸ osalta luontodirektiivin 16 artiklan mukaisesti.

Erityisesti suojeltavat lajit ovat uhanalaisia lajeja, jotka ovat määritelmällisesti ilmeisessä häviämisaarassa. Esiintymispaikan rajaamispäätöksen edellytyksenä LSL 47.2 §:n mukaan puolestaan on, että paikka on lajin säilymiselle tärkeä. Lajin suojelutaso ei voi säilyä suotuisana, jos ilmeisessä häviämisaarassa olevan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen sallittaisiin.⁶⁹ LSL 48.2 §:n poikkeamisen edellytys ei siten käytännössä voi täytyä, eikä poikkeusta suojelusta voida myöntää, ellei lajin suojelutaso ole kohentunut siinä määrin, että se ei enää olisi ilmeisen häviämisaarassa alainen, tai ellei paikka ole menettänyt merkitystään lajin säilymiselle tärkeänä esiintymispaikkana.

Lintudirektiivin 9 artiklan mukaan poikkeus voidaan lintujen osalta myöntää, mikäli hankkeelle ei ole vaihtoehtoa ja poikkeus on tarpeen jonkin seuraavan perusteen vuoksi:

- 1) kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaaminen;
- 2) lentoturvallisuuden turvaaminen;
- 3) viljelmille, kotieläimille, metsille, kalavesille ja vesistöille koituvan vakavan vahingon estäminen;
- 4) kasviston tai eläimistön suojeleminen;
- 5) tutkimus- ja opetustarkoitus;
- 6) kannan lisäämis- tai uudelleenistutustarkoitus; tai
- 7) tiukasti valvotuissa oloissa ja valikoivasti tiettyjen lintujen pienien määrien pyydystäminen, hallussapito tai muu asiallinen hyötykäyttö.

⁶⁶ Ks. *Suvantola* 2003 s. 682–683 viitteineen.

⁶⁷ Kyseisiä lajeja ovat kaikki erityisesti suojeltavat linnut, kuten valkoselkätikka ja kotka.

⁶⁸ Kyseisiä eläinlajeja ovat nisäkkäistä naali (*Alopex lagopus*), ripsisiippa (*Myotis nattereri*) ja saimaannorppa (*Phoca hispida saimensis*), sammakkoeläimistä rupilisko (*Triturus cristatus*), perhosista luhtakultasiipi (*Lycena helle*) ja muurahaissiniisiipi (*Glaucopsyche arion*) sekä kovakuoriaisista erakkokuoriainen (*Osmoderma eremita*), kaskikeiju (*Phryganophilus ruficollis*), korpikolva (*Pytho kolwensis*) ja punahärö (*Cujucus cinnaberrinus*). Kyseisiä kasvilajeja ovat hentonäkinruoho (*Najas tenuissima*), hämeen kylmänkukka (*Anemone patens*), idänverijuuri (*Agrimonia pilosa*), notkeanäkinruoho (*Najas flexilis*), pahtahietavokki (*Viola rupestris subsp. relicta*), pahtakeltto (*Crepis tectorum subsp. nigrescens*), perämerenmaruna (*Artemisia campestris subsp. bottnica*), pikkunoidanlukkan (*Botrychium simplex*), pohjanailakki (*Silene furcata*), pohjansorsimo (*Arctophila fulva*), rönssysorsimo (*Puccinellia phryganodes*), ja upossarpio (*Alisma wahlenbergii*).

⁶⁹ *Kuusiniemi* 2001 s. 276–277, joka pitää tätä suorastaan herkullisena esimerkkinä oikeusharkintaisuudesta. Ks. myös *Kallio* 2001 s. 159 ja *Suvantola* 2001 s. 45–46.

Luontodirektiivin 16 artiklan mukaan poikkeamisen myöntäminen edellyttää, että artiklassa säädetty kolme kumulatiivista edellytystä täyttyvät: poikkeus ei saa haitata suotuisan suojelutason säilyttämistä lajin luontaisella levinneisyysalueella, hankkeelle ei ole vaihtoehtoa ja poikkeus on tarpeen jonkin seuraavan yleisen edun vuoksi:

- a) luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojeleminen ja luontotyyppien säilyttäminen;
- b) erityisen merkittävien viljelmiä, karjankasvatusta, metsiä, kalataloutta sekä vesistöjä ja muuta omaisuutta koskevien vahinkojen ehkäiseminen;
- c) kansanterveyttä, yleistä turvallisuutta koskeva syy;
- d) muut erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt;
- e) ensisijaisen merkittävä hyöty ympäristölle; tai
- f) lajien tutkimus-, koulutus-, uudelleensijoittamis- tai uudelleenistuttamistarcoitus, mukaan lukien kasvien keinotekoinen lisääminen
- g) tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen liitteen IV lajien yksilöiden ottaminen ja hallussapito kansallisten toimivaltaisten viranomais-ten määrittelemissä rajoissa.⁷⁰

Erityisesti suojeltavien lajien osalta on todettava, että niiden osalta LSL 47.2 §:n suojelusta poikkeamisen edellytykset eivät pääsääntöisesti täyty, koska ne ovat ilmeisen häviämisuhan alaisia. Kuten edellä on muidenkin erityisesti suojeltavien lajien osalta todettu, tilanne muuttuu toiseksi, mikäli lajin suojelutaso paranee siten, että se ei enää ole ilmeisen häviämisuhan alainen tai kyseinen paikka on menettänyt merkityksensä lajin säilymiselle tärkeänä paikkana.

Luontodirektiivin liitteen IV (a) eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta voidaan myöntää alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä poikkeus yllä esitetyin luontodirektiivin 16 artiklan mukaisin edellytyksin.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2003:98 katsonut, että tapauksessa kyseessä olevat poikkeukset LSL 49.1 §:n suojelusta voitiin myöntää, koska poikkeamiset eivät heikentäneet valtakunnallisesti uhanalaisen liito-oravan suojelutasoa. Päätöksessä todettiin, että liito-oravan esiintymisen painopistealueita Suomessa ovat Uusimaa ja Lounais-Suomi. Alueella, jonka läpi suunniteltu E 18 -moottoritie kulkee, on noin viisikymmentä liito-oravaesiintymää. Kun selvitys kattaa vain osan seudun liito-oraville sopivista metsäalueista, korkein hallinto-oikeus katsoi, että lajin voidaan arvioida olevan tällä seudulla suhteellisen yleinen. Poikkeuslupa koski ainoastaan vähäisiä osia kyseisistä Haarapajun ja Palanutkallion liito-oravaesiintymistä. Kun otettiin huomioon lupaehdoksi määrättyt haittoja lieventävät toimenpiteet, poikkeusluvalla sallitut toimenpiteet eivät merkinneet sitä, että liito-oravien selviytyminen esiintymillä ei olisi enää mahdollista. Poikkeusluvalla vaikuttavat olivat siten alueellisesti ja myös paikallisesti vähäisiä, eikä havaittavaa vaikutusta liito-oravan kantoihin tai suojelutasoon ilmeisestikään aiheudu. Näistä syistä ei ollut perusteita katsoa poikkeamislupahakemukseen suostumisen haittaavan lajin suotuisan suojelun tason säilyttämistä lajin luontaisella levinneisyysalueella luontodirektiivin 16.1.1 artiklan tarkoitetulla tavalla. Näin ollen myös tämä luontodirektiivin 16 artiklan edellytys

⁷⁰ Lisäksi luontodirektiivi mahdollistaa tarkoin valvotuissa oloissa valikoiden ja rajoitetusti tiettyjen lajien yksilöiden ottamisen ja hallussapidon kansallisten toimivaltaisten viranomaisten määrittelemissä rajoissa, mikä pääsääntöisesti ei tule kyseeseen poikkeusperusteena.

poikkeusluvalla oli siten olemassa (KHO tarkasteli myös muita poikkeusedellytyksiä ja totesi niiden olevan olemassa.)

Edellä esitellyn korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun johdosta voidaan kuitenkin todeta, että koska metsätalouden harjoittamiseen luontodirektiivin 16 artiklan nojalla ei voida myöntää poikkeusta, mm. liito-oravan metsätalouden harjoittamisen estymisen vuoksi aiheutuvien haittojen korvaamiseen voidaan ryhtyä ilman, että maanomistajan on ensin haettava poikkeusta 49.1 §:n säännöksestä.

Todettakoon vielä, että osa luontodirektiivin liitteen IV (a) ja IV (b) Suomessa esiintyvistä lajeista on edellä todetulla tavalla määritelty erityisesti suojeltaviksi lajeiksi, jotka ovat ilmeisen häviämisuhan alaisia eli poikkeamisedellytykset eivät niiden osalta pääsääntöisesti täyty.

Joissain tilanteissa on etukäteen arvioitavissa, että oikeudellisia edellytyksiä poikkeuksen myöntämiseksi luonnonsuojelulain säännöksistä ei ole olemassa, ja korvauskysymykset voidaan LSL 53.1 §:n mukaan ratkaista ilman, että maanomistaja hakee poikkeusta suojelusäännöksestä. Tällaisia tilanteista ovat mm. poikkeaminen erityisesti suojeltavan lajin rajatun esiintymispaikan suojelusta LSL 47 §:n nojalla,⁷¹ sekä poikkeaminen LSL 49 §:ssä tarkoitettujen lajien rauhoitussäännöksistä ja edellä kyseessä olleesta 49.1 §:n lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskiellostä, mikäli poikkeaminen ei ole tarpeen yleisen edun takia tai edellä viitattuihin viljelmiin, karjankasvatukseen tms. kohdistuvien erityisen merkittävien haittojen ehkäisemiseksi.

9.3.3

Maanomistajien suunnitelmat hakea poikkeusta suojelusta

Maanomistajille tehtyyn kyselyyn vastanneista 3 maanomistajaa ilmoitti hakeneensa poikkeuslupaa.⁷² Vastaajista yhteensä 9 % (14 vastaajaa) ilmoitti aikovansa hakea poikkeuslupaa ja 48 % (77 vastaajaa) ilmoitti, että ei aio hakea poikkeuslupaa. Poikkeusluvian hakemisen osalta korostuu epävarmuus, sillä 41 % (66 vastaajaa) vastanneista ei osannut sanoa, aikooko hakea poikkeuslupaa.

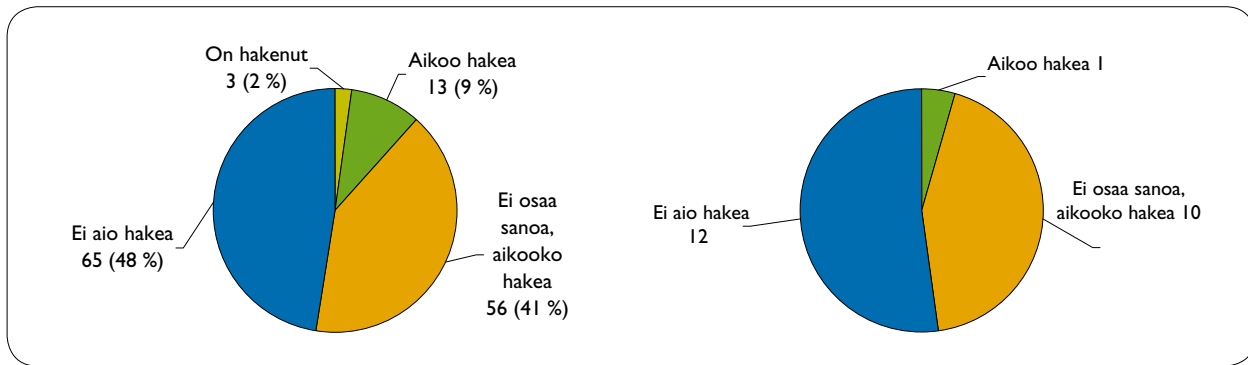
Niistä vastaajista, jotka ilmoittivat, etteivät aio hakea poikkeuslupaa, yli puolet ilmoitti ainoaksi tai osittaiseksi syyksi, että aluetta ei ainakaan *toistaiseksi* ole ollut tarvetta käyttää siten, että poikkeuslupaa olisi täytynyt hakea. Tarve hakea poikkeusta suojelusta ilmenee eri maanomistajilla eri aikoina. Korvausvelvollisuutta ei myöskään ole rajoitettu ajallisesti, joten poikkeusta suojelusta ja korvauksia evätyn poikkeuksen perusteella voidaan hakea ajallisesti milloin tahansa.

Vireillä olleiden hankkeiden huomioon ottaminen rajauspäätöksenteossa on saat-
tanut vähentää poikkeusluvian hakemisen tarvetta LSL:n soveltamisen alkuvaiheessa. Alueellinen ympäristökeskus on joissakin tapauksissa jättänyt tekemättä rajauspäätöksen sellaisella alueella, jolla on ollut vireillä hanke, joka olisi saanut poikkeusluvian. Toisaalta luontotyyppin ja etenkin erityisesti suojeltavan lajin esiintymän osalta rajojen määrittämispäätöksiä on tehty tilanteissa, joissa alueen luontoarvoja on uhannut jokin vireillä ollut maankäyttöhanke.⁷³

⁷¹ Kuusiniemi 2001 s. 276–277, Suvantola 2001 s. 46 ja Suvantola 2003 s. 680.

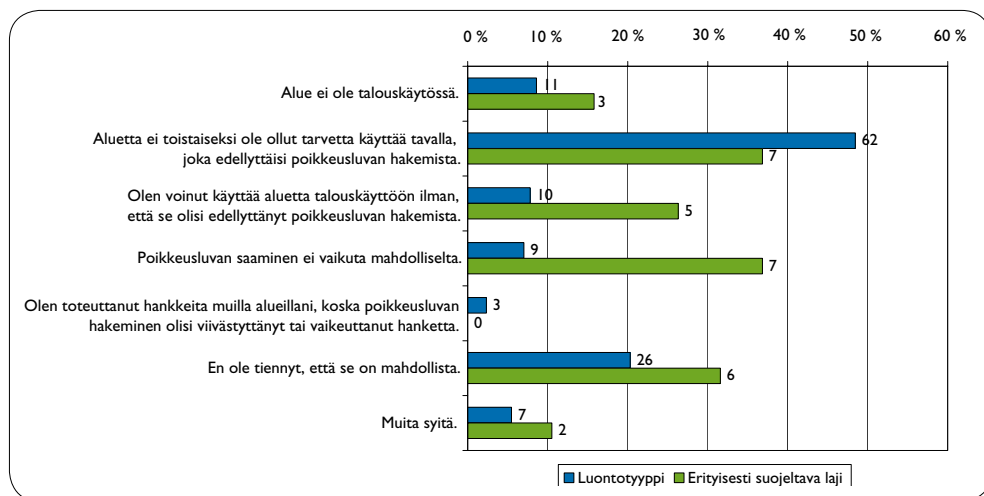
⁷² Yksi vastaaja oli hakenut ja saanut poikkeusluvian rakentamista ja toinen metsätaloustoimenpiteitä varten ja kolmannen hakemusasiaa ei oltu ratkaistu. Toisesta poikkeusluvista oli valitettu ja valituksen käsittely oli vastausajankohtana kesken.

⁷³ Tiedot perustuvat alueellisten ympäristökeskusten haastatteluissa esiin tulleisiin tapauksiin.



Kuva 6. Poikkeusluvan hakeminen luontotyypin ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymän maanomistajilla. (Luontotyypit: N=137⁷⁴, Erityisesti suojeltavat lajit: N=23)

Maanomistajien kiinnostus hakea poikkeuslupaa vaikuttaa vähäisemmältä erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan kuin luontotyypin esiintymän maanomistajilla (Kuva 6). Eräs syy tähän saattaa olla käsitys poikkeusluvan saamisen todennäköisyydestä. Maanomistajilta kysyttiin syitä siihen, miksi he eivät ole hakeneet poikkeuslupaa. Erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan maanomistajista 37 % (7 vastaajaa) ei uskonut saavansa poikkeuslupaa, kun taas luontotyypin esiintymän maanomistajista vain 7 % (9 vastaajaa) ilmoitti, ettei ollut hakenut poikkeuslupaa, koska ei uskonut saavansa lupaa. Näin vastanneet yhtä lukuun ottamatta esittivät myös muita syitä sille, että eivät olleet hakeneet poikkeusta suojelusäänöksestä. Maanomistajien käsityksiä poikkeuksen saamisen todennäköisyydestä ei kysytty selvityksessä suoraan.⁷⁵



Kuva 7. Syyt, miksi ei olla haettu poikkeuslupaa. Vastaajia pyydettiin esittämään yksi tai useampia syitä. Kuva esittää eri vastausvaihtoehtojen merkitystä vastaajien poikkeusluvan hakemattomuudelle. Vaihtoehdot ovat esitetty samassa järjestyksessä kuin kyselylomakkeessa. (N=150)

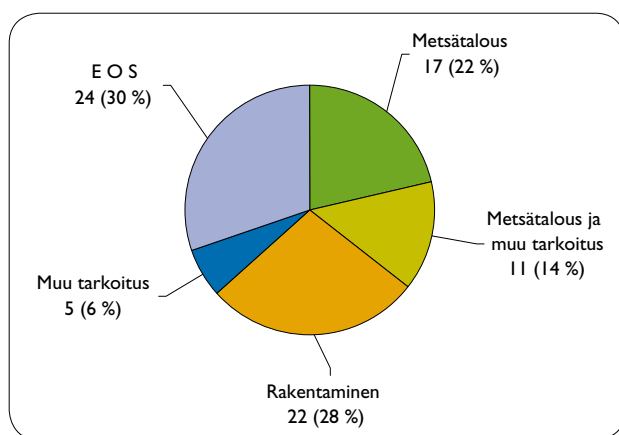
⁷⁴Poikkeusluvan hakemisesta eri luontotyyppien esiintymien maanomistajilla ks. liite 4. Eri luontotyyppien välillä ei ole tässä suhteessa havaittavissa eroja.

⁷⁵Samoin alueellisten ympäristökeskusten haastatteluissa osa vastaajista arvioi, että kynnys hakea lupaa poiketa luontodirektiivin liitteen IV(a) lajin yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikan hävittämisen ja heikentämiskiellostä saattaa olla korkea, koska luvan saamisen edellytykset ovat tiukat. Toisaalta yksittäisissä tapauksissa poikkeuslupien mahdollisuutta on tiedusteltu ja lupaa myös haettu. Tutkimuksessa ei lähetetty kyselyä LSL 72 a §:n perusteella tehtyjen päätösten maanomistajille, koska kyseisiä päätöksiä on tehty vasta luonnonsuojelulain muutoksen (553/2004) voimaantulon jälkeen, jolloin tutkimusaineisto oli jo pääosin hankittu.

Yli 20 % luontotyyppin ja yli 30 % erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan maanomistajista eivät tieneet, että poikkeusluvan hakeminen on mahdollista.⁷⁶ Vastaukset antavat aiheita epäillä, että maanomistajat eivät tunne poikkeusluvan hakemisen ensisijaisuuden periaatetta korvausten saamiseksi, sillä niistä maanomistajista, jotka ilmoittavat aikovansa hakea korvauksia, alle 20 % ilmoitti aikovansa hakea ensin poikkeuslupaa. Kuitenkin sellaiset luontotyyppin⁷⁷ esiintymän maanomistajat, jotka aikovat hakea aikovat poikkeusta suojelusta, aikovat pääsääntöisesti myös hakea korvausta heille aiheutuvasta haitasta.

Vastanneista rajatun luontotyyppin maanomistajista 10 ja erityisesti suojeltavan lajin maanomistajista 5 (kaikista kyselyyn vastanneista yhteensä 9 %) ilmoittivat käyttävänsä aluetta suojelusta huolimatta, eli suojelu ei estä alueen tämänhetkistä käyttöä. Ilman poikkeusluvan hakemista mahdollisia maankäyttömuotoja olivat metsätalous, kalastus, metsästy ja muu virkistyskäyttö.

Niistä vastaajista, keiden omistama alue ei vastaajan mukaan ollut talouskäytössä (yhteensä 9 % kaikista kyselyyn vastanneista, 14 vastaajaa), maankäyttömuodoksi ilmoitettiin virkistyskäyttö tai luonnonsuojelu tai se, että alue sijaitsee pihan tai kesämökin tuntumassa. Tällaisten alueiden luonnonsuojelu on sopusoinnussa maanomistajien oman aikaisemman ja tulevaisuuden suunnitelmien mukaisen maankäyttömuodon kanssa. Monet vastaajista, sekä yksityiset että yhteisöt, ilmoittivat haluavansa suojella arvokkaita luontoympäristöjä. Vastaavasti muutamat maanomistajat toivat esille, että suhtautuvat luonnonsuojeluun myönteisesti, eivätkä siksi aio hakea poikkeuslupaa.



Kuva 8. Poikkeusluvan hakuperusteet maanomistajilla, jotka aikovat hakea poikkeuslupaa, tai eivät ole varmoja aikovatko hakea poikkeuslupaa. (N=79)

⁷⁷ Rajattujen luontotyyppien maanomistajien osalta tärkeimmät syyt siihen, että poikkeuslupaa ei oltu haettu olivat: aluetta ei ole ollut toistaiseksi tarvetta käyttää siten, että poikkeuslupaa olisi täytynyt hakea (42 %, 54 vastaajaa), vastaaja ei tiennyt, että poikkeusluvan hakeminen on mahdollista (18 %, 23 vastaajaa) ja edellisten vastausten yhdistelmä (9 %, 12 vastaajaa). Erityisesti suojeltavien lajien osalta kolme tärkeintä syytä olivat: ei poikkeusluvan tarvetta toistaiseksi (5 vastaajaa), käyttö mahdollista ilman luvan hakemistakin (4 vastaajaa) ja luvan saamista pidettiin epätodennäköisenä ja lisäksi ei tiedetty, että lupaa voi hakea (3 vastaajaa). Vastaukset olivat odotusten mukaiset yleisimmän vastauksen osalta, tarve hakea poikkeuslupaa ilmenee eri maanomistajilla eri aikoina. Maanomistajien tietämättömyys poikkeusluvan hakumahdollisuudesta on myös tässä mielessä ymmärrettävää: asia ei ole ollut vastaajan osalta ajankohtainen.

⁷⁸ Erityisesti suojeltavan lajin rajatun esiintymän maanomistajien vastauksia ei ole tässä käsitelty, koska niiden osalta korvaustoimitus voidaan laittaa vireille ilman poikkeusluvan hakemista.

Maanomistajien esittämät perusteet poikkeuksen hakemiselle liittyvät lähinnä metsätalouteen ja rakentamiseen. Muita perusteita ovat maa-ainesten ottaminen ja käyttäminen läjitysalueena. Poikkeusta aiottiin hakea myös erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan käyttämiseen veneilyyn, kalastamiseen ja uimiseen. Poikkeusluvan hakemista harkitsevista 30 % ei vastannut kysymykseen, mitä tarkoitusta varten he aikovat hakea poikkeuslupaa (Kuva 8). Kaikista vastaajista 14 % (12 vastaajaa) aikoi hakea poikkeusta useampaan kuin yhteen toimintaan. Joidenkin poikkeusluvan hakuperusteiden osalta (veneily, kalastaminen, uiminen)⁷⁸ joko maanomistajan tai alueellisen ympäristökeskuksen käsitystä erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen hävittämistä ja heikentämiskiellosta voidaan pitää tarpeettoman tiukkana.

9.4

Maanomistajan ja alueellisen ympäristökeskuksen välinen korvaussopimus

Korvauksen määrittämistoimituksen edellytyksenä LSL 53.3 §:n mukaan on, että maanomistaja ja alueellinen ympäristökeskus eivät ole päässeet sopimukseen suojelusta aiheutuvan haitan korvauksesta. Mikäli tällainen sopimus on tehty, korvaustoimitusta ei sopimuksen tarkoittaman haitan osalta suoriteta. On syytä huomata, että järjestelmä poikkeaa LunL 40 §:n mukaisesta periaatteesta, että lunastuslain mukaisista korvauksista voidaan sopia, mutta korvaussopimus on vahvistettava lunastustoimikunnassa. Lunastustoimikunnalla on valta hylätä sopimus ja määrätä korvaus toimituksessa, mikäli korvaus on ilmeisesti sovittu pienemmäksi kuin se muutoin olisi määrättävä.⁷⁹ Lunastuslain säännöksen tarkoituksena on yhtäältä suojata lunastusrelaation ulkopuolisen kiinnityksenhaltijan asemaa,⁸⁰ mutta toisaalta myös henkilökohtaisista syistä johtuen heikossa neuvotteluasemassa olevaa (esimerkiksi konkurssi) lunastusluovuttajaa.⁸¹ Luonnonsuojelulain mukaisten korvausten osalta lunastustoimikunnan valta hylätä korvaussopimus ei tule kyseeseen, koska toimituksen vireillepanon edellytyksenä on, että asiasta ei ole voitu sopia.

9.5

Haitan aiheutuminen

9.5.1

Yleistä

Korvausvelvollisuuden arvioinnissa on syytä erottaa toisistaan haitan aiheutuminen ja haitan merkityksellisyyden arviointi, vaikka niiden arviointiin vaikuttavat osittain samat tekijät. Ensimmäiseksi on syytä tarkastella, aiheutuuko suojelusta ylipäätään haittaa maanomistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle. Tähän kysymykseen liittyvät seuraavat näkökohdat:

⁷⁸ Vastaus koski sellaisen luontotyypin aluetta, jolla mainitut toiminnot eivät ympäristöhallinnon internet-sivujen mukaan yleensä ole kiellettyjä.

⁷⁹ Ks. tarkemmin *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000 s. 143 ja *Vihervuori* 2000 s. 315.

⁸⁰ *Hollo* 1984 s. 245 ja *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000 s. 143.

⁸¹ Näin *Hollo* 1984 s. 245.

- 1) olisiko suunniteltu hanke tai toimenpide mahdollista toteuttaa, jos aluetta ei olisi suojeltu?
- 2) voisiko suunnitellun hankkeen tai toimenpiteen toteuttaa vaihtoehtoisella tavalla, jolle suojelu ei aiheuta estettä?

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että luonnonsuojelulain korvausjärjestelmä poikkeaa maa-aineslain 8 §:ssä ja maankäyttö- ja rakennuslain 101–102 §:ssä säädetystä periaatteesta, jonka mukaan kunnan tai valtion lunastusvelvollisuuden muodostuminen edellyttää, että maa-alueita ei voida käyttää muuhun kohtuullista taloudellista hyötyä tuottavaan tarkoitukseen kuin kyseisessä laissa tarkoitettuun maa-aineksen ottoon tai rakentamiseen. Kyseinen lunastusvelvollisuus rinnastuu luonnonsuojelulaissa säädettyyn korvausvelvollisuuteen. Periaate on sikäli havaittavissa myös luonnonsuojelulaissa, että mikäli suojelun vuoksi taloudellisen hyödyntämisen ulkopuolelle jäävän tilan osan ei katsota olevan merkityksellinen taloudellisen tuoton kannalta, kynnys ei ylitä. Tähän viittaa myös hallituksen esityksen perustelujen teksti, jossa todetaan, että koko kiinteistöä koskeva rajoitus herkemmin ylittää merkittävyyden kynnyksen, kuin jos rajoitus koskee vain osaa kiinteistöstä. Myös pienen kiinteistön omistajan kohdalla kynnys ylittyy herkemmin kuin suuren kiinteistön tai useiden kiinteistöjen muodostaman maanomistusyksikön omistajan kohdalla.⁸²

9.5.2

Suojelun aiheuttamat rajoitukset

Suojelusta aiheutuvien rajoitusten sisältö määräytyy LSL 24.3 §:n mukaisen ilman maanomistajan suostumusta perustetun luonnonsuojelualueen osalta alueellisen ympäristökeskuksen päätökseen sisällytetyistä rauhoitussäännöksistä.

Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimiston korvauksen määrittämistoimituksessa tnro 2002-866390 todettiin, että koska rauhoitusmääräykset eivät rajoita maanomistajalle kuuluvaa metsästysoikeutta tai oikeutta retkeilyyn, niiden osalta maanomistajalle ei aiheudu taloudellista menetystä.

Sen sijaan LSL 30 §:n mukaisen luontotyyppisuojelelun, 47 §:n mukaisen erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojelun ja 49.1 §:n mukaisen luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelun osalta rajoitukset suojelun kohteena olevalle alueelle määräytyvät suoraan luonnonsuojelulain asianomaisista säännöksistä. Lisätietoa suojelun sisällöstä voidaan pääasiassa päätellä alueellisen ympäristökeskuksen antamasta rajojen määrittämispäätöksestä ja luontodirektiivin liitteen IV (a) lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen osalta alueellisen ympäristökeskuksen LSL 72 a §:n nojalla antamasta päätöksestä.

Ongelmalliseksi muodostuu se, että luontotyyppisuojelelun, erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojelun ja luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin lisääntymis- ja levähdyspaikan suojelun osalta korvaukseen voi olla oikeus ilman poikkeuksen hakemista, jos on ilmeistä, että poikkeusta ei voida myöntää. Tällöin suojelun aiheuttamat rajoitteet maankäytölle on arvioitava suoraan suojelusäännöksen sisällöstä. Kuten edellä on todettu, alueellisen ympäristökeskuksen päätöksessä luontotyyppin tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajaamisesta todetaan informaatio-luonteisesti ne toimenpiteet, jotka todennäköisesti voisivat muuttaa luontotyyppin

⁸² *Similä* 1997 s. 192.

ominaispiirteitä tai hävittää tai heikentää erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikkaa. Ongelma koskee lähinnä erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkoja, koska kuten edellä luvussa 9.3.1 on todettu, luontotyyppien osalta korvausvelvollisuuden syntyminen edellyttää pääsääntöisesti poikkeuksen hakemista, missä yhteydessä suojelun aiheuttama konkretisoituu.

9.5.3

Luontotyyppien ominaispiirteet ja alueellisten ympäristökeskusten hallintokäytäntö

Jalopuumetsiköt ovat LSA 10 §:n mukaan luontaisesti syntyneitä, merkittäviltä osin jaloista lehtipuista koostuvia metsiköitä, joilla kasvaa jaloja lehtipuita (tammi, metsälehmus, vaahtera, saarni, kynäjalava tai vuorijalava) runkomaisina⁸³ puina vähintään 20 kappaletta hehtaarilla yhtenä tai useampana lähekkäisenä ryhmänä rajattavissa olevalla yhtenäisellä alueella. Taulukossa 8 on todettu Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön julkaisemassa ”Metsäiset luontotyypit – rehevää monimuotoisuutta”⁸⁴ esitteessä esitetyt näkemykset ominaispiirteitä muuttavista toimista (taulukossa ”ohje”).

Tutkimusaineistoon sisältyi 251⁸⁵ alueellisten ympäristökeskusten LSL 30 §:n nojalla tekemää jalopuumetsikön rajojen määrittämispäätöstä. Taulukossa 8 on eritelty tehdyissä päätöksissä esitetyt ilmaisut sellaisista toimenpiteistä, jotka todennäköisesti muuttavat luontotyyppien ominaispiirteitä.

Pähkinäpensaslehdossa kasvaa LSA 10 §:n mukaan vähintään 2 metriä korkeita tai leveitä pähkinäpensaita vähintään 20 kappaletta hehtaarilla yhtenä tai useampana lähekkäisenä ryhmänä rajattavissa olevalla yhtenäisellä alueella. Taulukossa 9 on todettu Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön julkaisemassa ”Metsäiset luontotyypit – rehevää monimuotoisuutta” esitteessä esitetyt näkemykset ominaispiirteitä muuttavista toimista (taulukossa ”ohje”).

Tutkimusaineistoon sisältyi 95⁸⁶ alueellisten ympäristökeskusten LSL 30 §:n nojalla tekemää pähkinäpensaslehdon rajojen määrittämispäätöstä. Taulukossa 9 on eritelty tehdyissä päätöksissä olevat ilmaisut sellaisista toimenpiteistä, jotka todennäköisesti muuttavat luontotyyppien ominaispiirteitä.

⁸³ Muut jalot lehtipuut läpimitaltaan 1,3 m korkeudella yli 7 cm, tammi 1,3 m korkeudella 20 cm.

⁸⁴ Julkaistu 1998.

⁸⁵ Aineistossa olivat kaikki vuosina 1997–2003 tehdyt päätökset sekä 25 vuonna 2004 tehtyä päätöstä. Päätöksistä 9 oli sellaisia, että ne koskivat samanaikaisesti toisena luontotyyppinä pähkinäpensaslehtoa.

⁸⁶ Aineistossa olivat kaikki vuosina 1997–2003 tehdyt päätökset sekä 18 vuonna 2004 tehtyä päätöstä. Päätöksistä 9 oli sellaisia, että ne koskivat samanaikaisesti toisena luontotyyppinä jalopuumetsikköä ja yksi koski samanaikaisesti tervaleppäkorpea.

Taulukko 8.

Alueellisten ympäristökeskusten näkemykset niistä toimenpiteistä, jotka saattavat muuttaa jalopuumetsikön ominaispiirteitä.⁸⁷

jalopuumetsikkö	ohje	UUS	LOS	HÄM	PIR	KAS	ESA	PKA	KSU
rakennusten / rakennelmien rakentaminen	x	x	x	x	x	x	x	x	x
teiden rakentaminen		x	x	x	x	x	x	x	x
johtojen rakentaminen			x						
maa-ainesten ottaminen		x	x	x	x	x	x	x	x
kaivoskivennäisten ottaminen					x			x	x
maa- tai kallioperän muuttaminen		x	x	x	x	x	x	x	x
ojittaminen	x	x		x	x	x	x	x	x
alueen vesitalouden muuttaminen		x		x	x	x	x	x	x
pienilmaston muuttaminen									x
(edes lahojen) jalopuiden poistaminen tai vahingoittaminen	x	x	x	x	x	x	x	x	x
muun luontaisen kasvillisuuden hävittäminen tai vahingoittaminen		x	x	x	x	x	x	x	x
kääpien ja sienien ottaminen, vahingoittaminen lukuun ottamatta hyötysienien poimimista									x
luontaisen eliöstön hävittäminen tai vahingoittaminen m. l. selkärangattomien eläinten pyydystäminen tai kerääminen									x
moottoriajoneuvolla ajo		x	x	x	x	x	x	x	x
maastopyöräily		x	x	x	x	x	x	x	
leiriytyminen		x	x	x	x	x	x	x	
avotulen teko						x			
suunnistus- ja maastokilpailu- / harjoitustapahtumat							x		x

Taulukko 9.

Alueellisten ympäristökeskusten näkemykset niistä toimenpiteistä, jotka saattavat muuttaa pähkinäpensaslehdon ominaispiirteitä.

pähkinäpensaslehto	ohje	UUS	LOS	HÄM	PIR	KAS
rakennusten / rakennelmien rakentaminen	x	x	x	x	x	x
teiden rakentaminen		x	x	x	x	x
johtojen rakentaminen			x			
maa-ainesten ottaminen		x	x	x	x	x
kaivoskivennäisten ottaminen					x	
maa- tai kallioperän muuttaminen		x	x	x	x	x
ojittaminen	x	x		x	x	x
alueen vesitalouden muuttaminen	x	x		x	x	x
(edes vanhojen) pähkinäpensaiden hävittäminen tai vahingoittaminen	x	x	x	x	x	x
jalopuiden, haapojen ja raitojen poistaminen tai vahingoittaminen	x					
muun luontaisen kasvillisuuden hävittäminen tai vahingoittaminen		x	x	x	x	x
moottoriajoneuvolla ajo		x	x	x	x	x
maastopyöräily		x	x	x	x	x
leiriytyminen		x	x	x	x	x
avotulen teko						x

⁸⁷Taulukoissa alueellisten ympäristökeskusten nimet on lyhennetty seuraavasti: UUS (Uudenmaan ympäristökeskus, LOS (Lounais-Suomen ympäristökeskus), HÄM (Hämeen ympäristökeskus), PIR (Pirkanmaan ympäristökeskus), KAS (Kaakkois-Suomen ympäristökeskus); ESA (Etelä-Savon ympäristökeskus), PKA (Pohjois-Karjalan ympäristökeskus), KSU (Keski-Suomen ympäristökeskus), PPO (Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus), KAI (Kainuun ympäristökeskus) ja LAP (Lapin ympäristökeskus).

Tervaleppäkorvet ovat LSA 10 §:n mukaan luhtaisia tai lähteisiä, niissä on valtapuuna kasvava tervaleppä ja aluskasvillisuutena mättäillä hiirenporras, neivaimarre tai muut suuret saniaiset, välipinnoilla luhtakasvit, useimmiten vehka ja kurjenmieikka. Taulukossa 10 on todettu Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön julkaisemassa ”Metsäiset luontotyypit – rehevää monimuotoisuutta” esitteessä esitetyt näkemykset ominaispiirteitä muuttavista toimista (taulukossa ”ohje”).

Tutkimusaineistoon sisältyi 30⁸⁸ alueellisten ympäristökeskusten LSL 30 §:n nojalla tekemää tervaleppäkorven rajojen määrittämispäätöstä. Taulukossa 10 on eritelty tehdyissä päätöksissä olevat ilmaisut sellaisista toimenpiteistä, jotka todennäköisesti muuttavat luontotyypin ominaispiirteitä.

Taulukko 10.

Alueellisten ympäristökeskusten näkemykset niistä toimenpiteistä, jotka saattavat muuttaa tervaleppäkorven ominaispiirteitä.

tervaleppäkorpi	ohje	UUS	HÄM	PIR	KAS	ESA	PKA	KSU
rakennusten/rakennelmien rakentaminen	x	x	x	x	x	x	x	x
teiden rakentaminen		x	x	x	x	x	x	x
maa-ainesten ottaminen		x	x	x	x	x	x	x
kaivoskivennäisten ottaminen				x			x	x
maa- tai kallioperän muuttaminen		x	x	x	x	x	x	x
ojittaminen	x	x	x	x	x	x	x	x
alueen vesitalouden muuttaminen	x	x	x	x	x	x	x	x
pienilmaston muuttaminen								x
lähteiden, purojen ja muun vesitalouden luonnontilaisuuden muuttaminen	x							
tervaleppien poistaminen tai vahingoittaminen	x	x	x	x	x	x	x	x
muiden puiden poistaminen tai vahingoittaminen		x						
muun luontaisen kasvillisuuden hävittäminen tai vahingoittaminen			x	x	x	x	x	x
kääpien ja sienien ottaminen, vahingoittaminen lukuun ottamatta hyötysienien poimimista								x
luontaisen eliöstön hävittäminen tai vahingoittaminen m. l. selkärangattomien eläinten pyydystäminen tai kerääminen								x
moottoriajoneuvolla ajo		x	x	x	x	x	x	x
maastopyöräily		x	x	x	x	x	x	
leiriytyminen		x	x	x	x	x	x	
avotulen teko					x			
maastokilpailu-/harjoitus-tapahtumat								x

⁸⁸ Päätöksistä yksi koski samanaikaisesti pähkinäpensaslehtoa.

Luonnontilaista hiekkarantaa määrittelee LSA 10 §:n mukaan sulkeutumaton hiekkarannan kasvillisuus ja eliölajit, maa-aineksena hiekka tai hieta sekä se, että rantaa ei ole rakentamisella taikka täyttämis- tai tasoittamistoimilla merkittävästi muutettu. Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön julkaiseman esitteen ”Rantojen luontotyypit – sannan saloja”⁸⁹ mukaan ominaispiirteitä ovat omiaan muuttamaan alueelle rakentaminen, maa-ainesten ottaminen, rannan täyttäminen tai tasaaminen sekä hiekkarannan luontaisen kasvillisuuden hävittäminen tai vahingoittaminen (taulukossa ”ohje”). Esitteen mukaan mm. kurtturehitys poistaminen luontotyyppien esiintymillä on aiheellista. Lisäksi todetaan, että kulutus on joillain alueilla tarpeen avoimuuden säilymiselle ja siten elintärkeää kasveille.

Tutkimusaineistoon sisältyi 23⁹⁰ alueellisten ympäristökeskusten LSL 30 §:n nojalla tekemää luonnontilaisen hiekkarannan rajauspäätöstä, jotka on tehty Uudellamaalla, Pohjois-Pohjanmaalla ja Lapissa. Kaikissa alueellisten ympäristökeskusten tekemissä päätöksissä ominaispiirteitä muuttavina toimina luetellaan myös muita kuin edellä mainittuja toimenpiteitä. Tasaaminen ja täyttäminen sisältyvät maaperän muuttamisiin, mutta sen lisäksi todetaan, että myös kallioperän muuttaminen, ojittaminen, ruoppaaminen, ruoppausmaa-aineksen läjittäminen, alueen vesitalouden muuttaminen, luontaisen kasvillisuuden hävittäminen tai vahingoittaminen, moottoriajoneuvolla ajo, maastopyörällä ajo ja leiriytyminen ovat omiaan muuttamaan luontotyyppin ominaispiirteitä. Luontaisen kasvillisuuden osalta on Pohjois-Pohjanmaan alueellisen ympäristökeskuksen päätöksissä todettu, että rantaan ajautuneen kasvi ym. jätteen sekä luontaiselle hiekkarannalle kuulumattomien esim. kulttuurikasvilajien poistaminen on sallittua, mutta viimeksi mainittuja ei päätöksessä ole yksilöity.

Puuttomat tai luontaisesti vähäpuustoiset hiekkadyynit ovat LSA 10 §:n mukaan tullen kuljettaman ja kasaaman hiekka-aineksen muodostamia alueita, jotka ovat metsätaloudellisesti kitu- tai joutomaita. Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön julkaiseman esitteen ”Rantojen luontotyypit – sannan saloja” mukaan luontotyyppin ominaispiirteitä muuttavat toimet on todettu taulukossa 11 (”ohje”).

Tutkimusaineistoon sisältyi 14⁹¹ alueellisten ympäristökeskusten LSL 30 §:n nojalla tekemää puuttoman tai luontaisesti vähäpuustoisien hiekkadyynin rajauspäätöstä, jotka on tehty Uudellamaalla, Pohjois-Pohjanmaalla, Kainuussa ja Lapissa. Taulukossa 11 on eritelty alueellisten ympäristökeskusten tekemissä rajauspäätöksissä ilmaistut toteamukset luontotyyppin ominaispiirteitä muuttavista toimista.

⁸⁹ Julkaistu 1998.

⁹⁰ Aineistossa olivat kaikki vuosina 1997–2003 tehdyt päätökset sekä yksi vuonna 2004 tehty päätös.

⁹¹ Aineistossa olivat kaikki vuosina 1997–2003 tehdyt päätökset.

Taulukko II.

Alueellisten ympäristökeskusten näkemykset niistä toimenpiteistä, jotka saattavat muuttaa hiekkadyynin ominaispiirteitä.

puuton tai luontaisesti vähäpuustoinen hiekkadyyni	ohje	UUS	PPO	KAI	LAP
rakennusten/rakennelmien rakentaminen	x	x	x	x	x
teiden rakentaminen		x	x	x	x
maa-ainesten ottaminen	x	x	x	x	x
maaperän muuttaminen		x	x	x	x
kallioperän muuttaminen		x	x		x
ojittaminen		x			x
ruoppaaminen		x			
ruoppausmaiden läjittäminen				x	
alueen vesitalouden muuttaminen		x			x
täyttämisen tai tasaaminen	x				
luontaisen kasvillisuuden hävittäminen tai vahingoittaminen		x		x	x
mootoriajoneuvolla ajo		x		x	x
maastopyöräily		x		x	x
leiriytyminen		x		x	

Merenrantaniityt ovat LSA 10 §:n mukaan muokkaamattomia, luontaisesti tai perinteisen maankäytön seurauksena avoimia ja matalakasvuisia, lähes puuttomia tai pensaattomia heinä- tai ruohovaltaisia ranta-alueita. Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön julkaiseman esitteen ”Rantojen luontotyypit – sannan saloja” mukaan luontotyypin ominaispiirteitä ovat omiaan muuttamaan rakentaminen, ojittaminen ja ruoppaaminen. Sen mukaan luontotyypin esiintymiä pitäisi niittää tai laiduntaa⁹², jotta rannan ylimpien osien kasvillisuus pysyisi matalana.

Tutkimusaineistoon sisältyi 46⁹³ alueellisten ympäristökeskusten LSL 30 §:n nojalla tekemää merenrantaniityn rajauspäätöstä. Edellä mainittujen haitallisten toimenpiteiden lisäksi alueelliset ympäristökeskukset ovat todenneet mielipiteenään, että myös maa-ainesten ottaminen, maa- ja kallioperän muuttaminen, alueen vesitalouden muuttaminen, luontaisen kasvillisuuden hävittäminen tai vahingoittaminen, moottoriajoneuvolla ajo ja maastopyöräily muuttavat ominaispiirteitä. Uudenmaan ja Lapin ympäristökeskuksen näkemyksen mukaan myös leiriytyminen on siihen omiaan. Lapin ympäristökeskus katsoo lisäksi, että ruoppausmassojen läjitys alueelle tai rantaveteen on ominaispiirteitä muuttavaa toimintaa.

Katajakedot ovat LSA 10 §:n mukaan muokkaamattomia, puoliavoimia ja perinteisen maankäytön muovaamia tuoreita tai kuivia niittyjä. Kedolla esiintyy katajaa maise-mallisesti merkittävässä määrin ja katajien välissä kallio- ja niittykasvillisuutta. Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön julkaiseman ”Perinneluontotyypit – hoitoa ja historiaa”⁹⁴ esitteen mukaan luontotyypin ominaispiirteitä muuttavat rakentaminen, lannoittaminen ja muokkaus, puun taimien kylväminen ja istutus.

⁹² Laidunnettaessa karjaa ei pitäisi lisäruokkia tai päästää välillä nurmilaitumille.

⁹³ Aineistossa olivat kaikki vuosina 1997–2003 tehdyt päätökset ja kaksi vuonna 2004 tehtyä päätöstä. Päätöksistä kaksi koski samanaikaisesti luonnontilaista hiekkarantaa ja yksi puutonta tai luontaisesti vähäpuustoista dyyniä.

⁹⁴ Julkaistu 1998.

Katajaketoja on tutkimusaineiston mukaan rajattu vuosina 1997-2003 ainoastaan kaksi esiintymää Uudellamaalla. Edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi alueellinen ympäristökeskus on todennut mielipiteenään, että myös maa-ainesten ottaminen, maa- ja kallioperän muuttaminen, luontaisen kasvillisuuden hävittäminen tai vahingoittaminen, moottoriajoneuvolla ajo, maastopyöräily leiriytyminen muuttavat ominaispiirteitä.

Lehdesniityt ovat LSA 10 §:n mukaan puoliavoimia ja niillä on vähintään viisi lehdestettyä puuta hehtaarilla sekä niittykasvillisuutta. Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön julkaiseman ”Perinneluontotyypit – hoitoa ja historiaa” esitteen mukaan ominaispiirteitä muuttavat rakentaminen alueelle, lehdestettyjen puiden raivaaminen, alueen lannoittaminen, kylväminen ja istuttaminen sekä maan muokkaus. Lisäksi esitteessä todetaan, että muun puuston raivaaminen on suotavaa ja lehdestämisen jatkaminen, niittäminen ja laiduntaminen ovat oleellisia luontotyypin ominaispiirteiden ylläpitämiselle.

Lehdesniittyjä on tutkimusaineiston mukaan rajattu vuosina 1997–2003 ainoastaan yksi esiintymä Lounais-Suomessa. Luontotyypin rajojen määrittämispäätöksessä on edellä esitetyn tavoin ilmaistu ominaispiirteitä muuttavina toimina lähes kaikki edellä muiden luontotyyppien osalta esiin tuotu toiminta mukaan lukien muun luontaisen kasvillisuuden hävittäminen tai vahingoittaminen, moottoriajoneuvolla ajo, maastopyöräily ja leiriytyminen. Sen sijaan lannoittamista, kylvämistä tai istuttamista ei ole mainittu haitallisina toimina.

Maisemapuut ovat LSA 10 §:n mukaan avointa maisemaa⁹⁵ hallitsevia yksittäisiä puita tai enintään 5 puun muodostamia puuryhmiä, jotka ovat järeärunkoisia⁹⁶, iäkkäitä, usein monihaaraisia ja laajalatvuksisia. Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön julkaiseman ”Perinneluontotyypit – hoitoa ja historiaa” esitteen mukaan ominaispiirteitä muuttaa puun kaataminen sekä maan muokkaus sen lehvästön laajuisella alalla.

Maisemapuita koskevia rajauksia on Joensuun yliopistolle tutkimusta varten toimitetun aiheiston mukaan tehty vuosina 1997–2003 vain yksi Etelä-Savossa. Puun hävittämisen lisäksi päätöksessä on katsottu ominaispiirteitä muuttavan maan muokkaus, rakentaminen, maa-ainesten ottaminen, ojittaminen, maa- tai kallioperän muuttaminen, alueen vesitalouden muuttaminen, metsitys sekä moottoriajoneuvolla ajo.

Yhteenvedona edellä esitetystä voi todeta, että päätöksissä esitetyt toteamukset luontotyyppien ominaispiirteiden muuttamisesta vaikuttavat kaavamaisilta, eivätkä aina vastaa sitä mielikuvaa, joka luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä syntyi suojelun sisällöstä. Osittain päätöksissä esitetyt ilmaukset ovat päällekkäisiä kuten maa-ainesten ottaminen tai kaivoskivennäisten ottaminen ja maa- ja kallioperän muuttaminen tai ojittaminen ja alueen vesitasapainon muuttaminen. Eräät luetellut toiminnot ovat sellaisia, että niiden ominaispiirteitä muuttava vaikutus ei vaikuta tosiasialliselta, kuten moottoriajoneuvolla ajo lumipeitteen aikana, leiriytyminen tai avotulen teko. Eräät toiminnot voisivat suurimittaisina olla haitallisia, mutta yksittäistapauksellisina niiden ominaispiirteitä muuttava vaikutus on kyseenalaista (maastopyöräily, suunnistus- tai maastokilpailutapahtumat tms.). Ominaispiirteiden muuttamiseksi mm. jalopuumetsiköissä ja tervaleppälehdöissä katsottu yksittäisten rauhoittamattomien lajien yksilöiden ottaminen tai vahingoittaminen ei voine

⁹⁵ Ei metsätalouden uudistusala.

⁹⁶ Mänty, kuusi, koivu tai tammi 1,3 m korkeudella vähintään 60 cm, muut puut vähintään 40 cm.

muuttaa luontotyyppin ominaispiirteitä, ellei se tapahdu siten, että se vaarantaa kyseisten lajien säilymisen luontotyyppin esiintymän alueella. On myös huomattava, että rauhoitettujen lajien osalta kyseinen maininta on tarpeeton, sillä niitä suojaavat luonnonsuojelulain 6 luvun rauhoitussäännökset. Maininta muun luontaisen kasvillisuuden hävittämisestä ja vahingoittamisesta esimerkiksi jalopuumetsikköjen osalta kiinnittää päätöksissä myös huomiota, sillä Suomen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön julkaiseman tiedotteen mukaan kuusien hakkaaminen on pikemminkin suositeltavaa, koska kuuset vallatessaan jalopuumetsikön varjostavat jaloja lehtipuita, vievät niiden elintilaa, heikentävät happamalla karikkeella jalojen lehtipuiden taimien kasvua ja muuta jalopuumetsikön eliöstöä.

Kun uusien luonnonsuojeluinstrumenttien soveltamista koskevaa hallintokäytäntöä tarkastellaan systemaattisesti, käy ilmi, että lain tarkoitusta uusien suojelumuo-
tojen joustavasta luonteesta ei ole sisäistetty luonnonsuojeluhallinnossa. Luontotyyppin rajojen määrittäminen päätöksissä ilmaistujen alueellisten ympäristökeskusten tulkintakannanottojen valossa muistuttaa maanomistajan tai erityisen oikeuden haltijan toimintamahdollisuuksiin kohdistuvien rajoitusten osalta lähestulkoon luonnonsuojelun alueen perustamista.

9.5.4

Erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojensuojelu ja alueellisten ympäristökeskusten hallintokäytäntö

Tutkimusaineistoon sisältyi 46⁹⁷ alueellisten ympäristökeskusten LSL 47.3 §:n nojalla tekemää erityisesti suojeltavan lajien esiintymispaikan rajojen määrittämispäätöstä. Taulukossa 12 on eritelty alueellisten ympäristökeskusten tekemissä päätöksissä ilmaistut toteamukset esiintymispaikkaa todennäköisesti hävittävistä tai heikentävistä toimista lajinmukaisesti luokiteltuna.

⁹⁷ Aineistossa olivat kaikki vuosina 1997–2003 tehdyt päätökset sekä 11 vuonna 2004 tehtyä päätöstä.

Taulukko 12.

Alueellisten ympäristökeskusten lausumat erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajauspäätöksissä.

	serpentiiniraunioinen	lehtoängelmä	kaitaängelmä	lehtonoidanlukko	kenttäorakko	kainuunurmihärkki	turjanhorsma	tummaverkkoperhonen	ketonukki	sääskenvalkku	ketokatkero	meriuposkuoriainen	punavalkku	vuorikas	merilettötähti	purohyrrä	malikkaapuyökkönen	valkoselkätikka
rakennusten/rakennelmien rakentaminen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
teiden rakentaminen	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
polkujen tekeminen		x	x							x ⁹⁸	x	x	x	x	x	x	x	x
maa-ainesten ottaminen	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
kaivoskivennäisten ottaminen	x			x		x	x											
maa- tai kallioperän vahingoittaminen	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
maankaato/läjitys/varastointi						x			x									
ojittaminen		x	x	x	x		x			x	x	x	x	x	x	x	x	x
alueen vesitalouden muuttaminen					x		x ⁹⁹			x	x	x	x	x	x	x	x	x ¹⁰⁰
ruoppaaminen					x					x		x			x		x	
metsänhakkuu	x	x		x		x												x ¹⁰¹
avohakkuu			x															
havupuiden istutus		x																
puiden kylvä ja istutus/metsittäminen			x					x	x									
metsälannoitus ja torjunta-aineiden käyttö																		
kasvillisuuden vahingoittaminen		x	x		x					x	x	x	x	x		x	x	
selkärangattomien eläinten pyydystäminen												x		x		x	x	
moottoriajoneuvolla ajo	x	x ¹⁰²	x	x		x	x			x	x		x	x	x	x	x	
moottoriveneellä ajo												x						
maastopyöräily					x				x	x	x		x	x	x	x	x	
leiriytyminen					x				x	x	x		x	x	x	x	x	
avotulen teko	x	x	x															

Erityisesti suojeltavien lajien osalta alueellisten ympäristökeskusten tiukka tulkinta siitä, mikä kaikki voi hävittää tai heikentää erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikkaa on perusteltavissa sillä, että pääasiassa lajien häviämishä johtuu niiden elinympäristöjen muutoksesta.¹⁰³

⁹⁸ Vain Uudenmaan ympäristökeskuksen päätöksessä.

⁹⁹ Vesien perkaaminen.

¹⁰⁰ Päätöksessä mainittu vesien perkaaminen ja patoaminen.

¹⁰¹ Muutoin kuin alueellisen ympäristökeskuksen hyväksymän suunnitelman mukaisesti. Kielto koskee myös kuolleiden tai kuolevien lehtipuiden tai pötkelöiden kaa-tamista sekä maapuiden pois korjaamista.

¹⁰² Sulan maan aikana.

¹⁰³ Ks. *Rassi et al.* 2000 s. 381.

9.5.5

Rajauspäätökseen sisältyvien toteamusten vaikutukset

Alueellisen ympäristökeskuksen luontotyyppin tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajojen määrittämispäätöksen oikeudellinen merkitys rajoittuu siihen, että luonnonsuojelulaissa säädetyt oikeusvaikutukset (ominaispiirteiden muuttamiskielto tai hävittämis- ja heikentämiskielto) tulevat voimaan. Päätökseen kirjatulla toteamuksilla todennäköisesti luontotyyppin ominaispiirteitä muuttavista tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikkaa hävittävistä tai heikentävistä toimista ei ole suoranaista oikeudellista merkitystä. Päätöksessä lueteltujakin toimenpiteitä saa alueella toteuttaa, jos niillä ei kielletyllä tavalla muuteta luontotyyppin ominaispiirteitä. Vastaavasti luettelo ei ole tyhjentävä, vaan myös muut kuin päätöksessä luetellut toimenpiteet ovat kiellettyjä, jos niistä aiheutuu kielletty seuraus. Suojelun kannalta luettelolla ei ole merkitystä, koska suojelun sisältö seuraa suoraan lain säännöksestä.

Välillisesti päätökseen kirjatulla toteamuksilla voi kuitenkin olla oikeudellistakin merkitystä. Ensinnä rikosoikeudellisesti ne ohjannevat viranomaisharkintaa siitä, onko maanomistaja tai joku muu syyllistynyt luonnonsuojelulain vastaiseen toimintaan. Toiseksi päätökseen kirjatut toteamukset ohjannevat korvaustoimituksessa toimitusmiesten tulkintaa siitä, mitkä kaikki toiminnot suojelu estää. Tämä saattaa johtaa siihen, että tarpeettoman herkästi arvioidaan haitta merkitykselliseksi, sillä ympäristökeskukset ovat hyvin laajasti tulkinneet lähes kaikki toimet luontotyyppien alueella ominaispiirteitä muuttaviksi.

Luontotyyppin rajojen määrittämispäätöksessä esitetty luonnonarvoja vaarantavien toimenpiteiden luettelo on tarkoitettu maanomistajan tai alueen käyttäjän avuksi sen arvioimisessa, millaisia toimenpiteitä suojelu mahdollisesti rajoittaa. Mikäli kyseinen luettelo muodostuu rutiininomaiseksi luetteloksi, se ei auta maanomistajaa tässä harkinnassa, ja on tältä kannalta hyödytön, mahdollisesti jopa harhaanjohtava.

Alueellisten ympäristökeskusten tekemiin päätöksiin kirjatut tiukat tulkinnot erilaisten toimenpiteiden haitallisista vaikutuksista ovat omiaan vaikuttamaan lainsäätäjän tarkoittamaa voimakkaammin siihen, miten paljon kyseisten suojelumuotojen ymmärretään rajoittavan maanomistajan tai erityisen oikeuden haltijan toiminnanvapautta. Empiirisestä aineistosta päätellen vaikuttaa siltä, että alueelliset ympäristökeskukset mieltävät luontotyyppien esiintymät luonnonsuojelualueisiin rinnastuviksi ja vastaavasti niitä koskevat rajoitukset maanomistajan tai muun erityisen oikeuden haltijalle yhtä tiukoiksi. Vaikuttaa myös siltä, että luontotyyppisuojelulla mielletään voitavan edistää uhanalaisten lajien suojelua tilanteissa, joissa lajia ei ole rauhoitettu luonnonsuojelulain nojalla.

Tehtyjen havaintojen perusteella on aiheellista suositella, että alueellisten ympäristökeskusten hallintokäytäntöä yhtenäistetään ja johdonmukaistetaan rajauspäätöksiin tehtävien kirjausten osalta.

9.5.6

Muun lainsäädännön este hankkeelle

Pääsääntöisesti valtion korvausvelvollisuus perustuu siihen säännökseen, jonka perusteella ympäristönkäyttöön haettu lupa on eväty. Mikäli kyseessä olevaan hankkeeseen sovellettavan lainsäädännön perusteella lupaa ei voitaisi myöntää, ja kysei-

sen lainsäädännön nojalla hakijalla ei ole oikeutta korvaukseen, korvattavuutta ei tule voida johtaa siitä, että hanke on myös luonnonsuojelulain vastainen. Ympäristövaliokunnan mietinnössä hallituksen esityksestä laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta (YmVM 6/2004 vp) todetaan, että korvausvelvollisuutta ei ole, mikäli hanke olisi muutenkin estynyt.

LSL 29 §:n mukaisen suojellun luontotyyppin, 47.2 §:n mukaisen erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan ja LSL 49.1 §:n mukaisen luontodirektiivin liitteen IV (a) lajin lisääntymis- ja levähdyspaikan¹⁰⁴ osalta valtion korvausvelvollisuus syntyy LSL 53.1 §:n nojalla pääsääntöisesti vasta, kun maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija on menestyksettä hakenut lupaa poiketa suojelusäännöksistä. Lisäksi aiheutuvan haitan on oltava merkityksellistä. Säännös ei edellytä, että hankkeen tulee olla sallittavissa muun lainsäädännön nojalla, kuten Natura 2000 -verkostoon sovellettavassa 53.5 §:n korvaussäännöksessä edellytetään.

Oikeutta LSL 53.1 §:n nojalla korvaukseen merkityksellisestä haitasta ei ole, mikäli maanomistajalla tai erityisen oikeuden haltijalla ei ole voimassa olevaa lupaa tai hän ei sovellettavan lainsäädännön perusteella voi saada lupaa sille toiminnalle, jonka perusteella poikkeusta on haettu. *Kuusiniemi* ja *Peltomaa* toteavat samoin kiinteän omaisuuden lunastuksen osalta todeten, että lunastuskorvauksen määrittäminen edellyttää, että esimerkiksi maa-aineslupan saamisen edellytysten on oltava olemassa.¹⁰⁵ Periaate soveltuu vielä selvemmin korvaustoimituksiin kun kiinteän omaisuuden lunastuksiin, sillä itse maa-aines jää edelleen maanomistajan omistukseen, hänellä vain ei ole mahdollisuutta sitä hyödyntää. Kiinteän omaisuuden lunastuksessa myös maa-aines vaihtaa omistajaa. Poikkeuksen epäämisestä ei siten aiheudu haittaa, jos maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija ei muutenkaan voisi saada lupaa toimintaan maa-aineksen ottolupaa alueelle, joka esim. kuuluu valtioneuvoston vuonna 1985 hyväksymään harjujen suojeluohjelmaan.

Kainuun-Koillismaan maanmittaustoimiston korvaustoimituksessa tnro 2001-830792 lunastustoimikunta simuloi maa-aineslain mukaisen päätöksenteon sen arvioimiseksi, olisiko maa-aineksen ottolupa voitu myöntää, ja aiheutuiko suojelusta sen saamisen estymisen vuoksi haittaa maanomistajalle.

Korvausvelvollisuus on selkiintynyt luonnonsuojelulakiin Natura 2000 -verkostoa koskevien korvaussäännösten muuttamisen yhteydessä. Luonnonsuojelulain muutoksella (371/1999) 53 §:ään lisättiin 5 momentti, jonka mukaan rakennuslain – nykyisin MRL:n – ja maa-aineslain mukaisten lupien epäämisestä aiheutuvan haitan korvaamisesta säädetään erikseen, kun taas metsälain 10 §:n mukaisen, metsien käyttöä koskevan erityisen veloitteen rajoituksesta säädetään kyseisen lain 11 §:ssä. Tarkoituksena oli rajoittaa korvausvelvollisuutta Natura 2000 -verkoston suojelun osalta, mutta säännöstä ei rajattu koskemaan ainoastaan kyseisiä tilanteita. Näin ollen säännös koskee yleisesti korvausvelvollisuutta luonnonsuojelulain nojalla. On kuitenkin huomattava, että käytännössä muissa kuin LSL 65–66 §:ien tarkoittamissa tapauksissa muun lain edellyttämää lupaa ei haeta, vaan haetaan ainoastaan poikkeusta luonnonsuojelulain säännöksestä. Evätyin poikkeuksen johdosta korvausvelvollisuus ratkaistaan joko sopimuksella tai korvaustoimituksessa, joten käytännössä säännöstä sovelletaan ainoastaan Natura 2000 -verkoston suojelusta aiheutuviin rajoituksiin.

¹⁰⁴ LSL 53.1§:n muutos 553/2004.

¹⁰⁵ *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000 s. 182.

YksitTL 7.2 § kieltää yksityistien tekemisen, jos siitä voi aiheutua huomattavaa luonnon turmeltumista. *Similä* on katsonut, että korvausharkinta luonnonsuojelulain säännöksen, kuten 30 §:n mukaisen rajatun luontotyyppin esiintymän suojelun perusteella ei tule kyseeseen, jos kieltö perustuu myös yksityistielakiin.¹⁰⁶ Edellä esitetyllä tavalla myöskään tässä tapauksessa poikkeuksen epääminen luonnonsuojelulain säännöksistä ei aiheuta merkityksellistä haittaa, koska tietä ei saisi tehdä, vaikka poikkeus LSL 29 §:stä myönnettäisiinkin. Mikäli tieoikeus olisi vahvistettu ennen kuin LSL 29 §:ssä tarkoitettu luontotyyppin esiintymä tai LSL 47.2 §:ssä tarkoitettu erityisesti suojeltavan lajin tärkeä esiintymispaikka rajattaisiin, korvausvelvollisuus olisi selvä, koska silloin kyse olisi oikeudellisesti sallitun, vaikkakin toteuttamattoman ympäristönkäyttöhankkeen estymisestä.

9.5.7

Hankkeen toteuttamiskelpoisuus ja mielekkyys

Haitan aiheutumisen arvioinnissa relevantti näkökulma on myös se, olisiko hanke ollut lupaedellytysten täyttymisen lisäksi toteuttamiskelpoinen tai mielekäs. *Kuusiniemi* ja *Peltomaa* ovatkin todenneet, että pelkkä oikeus esimerkiksi maa-ainesten ottamiseen ei vielä vaikuta maanomistajan varallisuusasemaan, vaan siihen vaikuttaa vasta lunastushankkeesta riippumaton kysyntä.¹⁰⁷ Tähän mennessä suoritetuissa korvaustoimituksissa on arvioitu, olisiko toiminta, jonka estymisestä korvausta on vaadittu, ollut toteuttamiskelpoinen tai taloudellisesti mielekäs, mikäli suojelu ei olisi sitä estänyt:

Kainuun-Koillismaan maanmittaustoimiston korvaustoimituksessa tnro 2001-830792 lunastustoimikunta katsoi, että maa-ainesten ottamisen estymisestä ei aiheutunut merkityksellistä haittaa suojelualueen perustamisesta seuraavin perustein:

- 1) ottotoiminta olisi vaatinut tieyhteyden järjestämistä n. 50 m:n levyisen suoalueen yli, mikä osaltaan vähentäisi ottotoiminnan taloudellista toteutumista;
- 2) tieyhteyden järjestäminen toiselta suunnalta kivennäismaita pitkin ei ollut realistinen mahdollisuus, koska se olisi vaatinut tieoikeuksien perustamista kahden muun kiinteistön kautta lähes 1 km matkan;
- 3) maanomistajalla oli alueen läheisyydessä erämatkailutarpeita palveleva loma-asunto, jonka vierestä aineiden kuljetus tapahtuisi, mikä toisi ongelmia mökkitielle maaston suurista korkeuseroista johtuen ja aiheuttaisi ilmeisiä häiriöitä ja haittoja erämaaluonteisen lomakiinteistön käytölle;
- 4) ottaminen todennäköisesti aiheuttaisi haitallisia vaikutuksia lammen vedenlaatuun ja alentaisi alueen virkistysarvoja;
- 5) maa-ainesten kysyntä liittyisi ainoastaan läheisen yksityistieverkoston perusparantamiseen ja kunnossapitoon, joiden osalta realistiset kysyntäodotukset olivat rajalliset, koska soveltuvia ainespaikkoja löytyy muualta ko. tiestön varrelta ja paremman kulkuyhteyden takaa. Rakentamiseen liittyvää kysyntää alueella ei ole;

¹⁰⁶ Ks. *Similä* 1997 s. 193.

¹⁰⁷ *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000 s. 182.

- 6) kokonaisuutena arvioiden kaupallinen ainesten ottaminen alueella olisi hyvin epärealistista ja epätodennäköistä; ja
- 7) myös maa-ainesten kotitarveotto olisi hyvin epätodennäköistä, koska niitä ei oltu otettu tähänkään asti ja maanomistajan omaa rakentamista ja oman tiestön olennaista kunnossapitotarvetta alueella ei ollut odotettavissa. Tilan omistajalla oli kotitarveottoon soveltuvia ainesten sora-alueita mm. lähempää tilan talouskeskusta ja hänelle oli myönnetty 100 000 m³ suuruinen ottolupa, josta hän oli myynyt soraa mm. Kuusamon kaupungille.

Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimiston korvaustoimituksessa tnro 2002-866390 lunastustoimikunta katsoi, että alueella ei olisi ilman luonnonsuojelualueen perustamista ollut mitään arvoa turve- tai maa-ainesten ottamismahdollisuuden perusteella, koska Oulun lähialueella ei erikseen oteta sellaisia ohuita turvekerroksia tai hienojakoisia maa-aineita, joita alueella on. Niiden hyödyntäminen voisi tapahtua vain muun ainesten oton yhteydessä. Lisäksi katsottiin, että yksityismetsätaloudessa yleisesti käytettävien metsänojitusten kannattavuuskriteerien mukaan alueiden ojittaminen ei olisi taloudellisesti kannattavaa, joten ojituksen kieltävillä rauhoitusmääräyksillä ei ole vaikutusta kitu- tai joutomaiden taloudelliseen arvoon.

Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimiston korvaustoimituksessa tnro 2003-877589 katsottiin, että toimituksen kohteena ollut alue olisi syrjäisen sijaintinsa vuoksi todennäköisesti säilynyt metsätalouskäytössä ilman luonnonsuojelualueen perustamistakin. Kyseessä olleet Kiimingin lettoalueen suot eivät ole teknistaloudellisesti turvetuotantoon käytettäviä niiden rikkonaisuuden vuoksi.

Hankkeen tarpeellisuus tai tarpeettomuus on myös olennainen seikka arvioitaessa luonnonsuojelusta aiheutuvaa haittaa.

Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimiston korvaustoimituksessa tnro 2003-877589 katsottiin, että luonnonsuojelualueen liikkumisrajoituksista ja tienrakentamiskiellosta ei aiheudu tosiasiallista haittaa, koska kulku luonnonsuojelualueen ulkopuolelle jääville alueille tapahtuu tarkoituksenmukaisimmin muuta kautta, eikä kohteena olevalla alueella ole merkitystä ulkoisen tai sisäisen liikenteen kannalta. Samassa toimituksessa todettiin, että tiealueita tai kivennäismaakaistaletta varten ei ole tarpeen tehdä kuivatusta, joten kiellosta kaivaa ojia ei aiheudu haittaa.

9.5.8

Vaihtoehtoiset toteuttamistavat

Ollakseen merkityksellistä, haitan on oltava todellinen eli hankkeelle tai toimenpiteelle ei voi olla vaihtoehtoa kahdessa eri suhteessa: paikan ja toimenpiteen muodossa. Jos hanke, kuten rakennustoiminta tai tien linjaus on toteutettavissa toisessa paikassa, poikkeusta suojelusta ei tule myöntää.¹⁰⁸ Tällaisessa tilanteessa poikkeuksen päämäärän perusteella ei tule korvattavaa vahinkoa, ellei vaihtoehdon käyttäminen

¹⁰⁸ *Suvantola* 2003 s. 687.

johda kustannusten merkittävään kohoamiseen, ja edellyttäen että hankkeeseen sovellettavan lainsäädännön nojalla ei olisi ollut estettä toteuttaa hanketta suojelun kohteena olevaan paikkaan.

Vaihtoehdon olemassaolon toteaminen on jossain määrin ongelmallista. Selvimpiä tilanteita ovat rakentamispaikan vaihtoehtoinen sijainti kiinteistöllä tai yksityistien toinen linjaus. Luonnonsuojelulain säännöksistä myönnettävään poikkeukseen liitettyjen rajoittavien lupaehtojen asettamisella toimenpide voidaan sallisella muodossa siten, että korvausvelvollisuutta ei synny.¹⁰⁹ Luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen eduskuntakäsittelyssä ympäristövaliokunta totesi mietinnössään (YmVM 8/1996 vp), että luontotyyppien suojelun osalta ”lainvoimaista kaavaa on pidettävä yleensä yleisen edun kannalta erittäin tärkeänä suunnitelmana jo tapahtuneen kaavallisen harkinnan perusteella vahvistetuilla asemakaava-alueilla sekä rakennuskaava-alueilla lukuun ottamatta maa- ja metsätalousalueita. Tällöinkin on ennen poikkeamisvallan käyttämistä selvitettävä, voidaanko kaavan ja luontotyyppien tavoitteet saavuttaa kaavaa muuttamalla”. Valiokunta piti siten ensisijaisena vaihtoehtojen toteutustapojen käyttämistä.

9.5.9

Toisensa poissulkevat hankkeet

Suojelusta aiheutuvan haitan arviointi perustuu todelliseen haittaan myös siinä suhteessa, että mikäli haitan korvausta vaaditaan useilla perusteilla, jotka ovat toisensa poissulkevia, vain sellaisin perustein arvioidaan haittaa syntyvän, jotka objektiivisesti arvioiden olisi mahdollista toteuttaa yhtäaikaaisesti.

Kainuun-Koillismaan maanmittaustoimiston korvaustoimituksessa tnro 2001-830792 lunastustoimikunta katsoi, että korvauksen hakijan korvattavaksi vaatimat haitat kiinteistön käytölle olivat vaihtoehtoisia, sillä toiminnat, joiden maanomistaja katsoi estyvän, olivat keskenään ristiriitaisia. Maanomistaja vaati korvausta maa-ainesten ottamisen estymisestä, vesijohtoyhteyden rakentamisen estymisestä vieressä olevalle erämatkailutarpeita palvelevalle loma-asunnolle, sekä metsätaloudelle aiheutuvasta haitasta. Näistä hankkeista lunastustoimikunta totesi, että maa-ainesten ottaminen alueelta ja samanaikainen veden johtaminen lomakiinteistölle olivat täysin epärealistinen vaihtoehto. Samoin metsätalouden menetykset ovat osittain päällekkäisiä ja poistuvia, jos alueelta olisi tehty maa-ainesten ottamista. Vedenjohtamisen ja metsätalouden lunastustoimikunta ei katsonut olevan päällekkäisiä hankkeita, mistä johtuen molemmista voitiin määrätä korvauksia.

Pohjois-Suomen maa- ja metsätalouden tuomiossa 12.6.2000 Dnro 10/1999 erityisesti suojeltavan lajin (valkoselkätikan) esiintymispaikan rajaamista koskevan päätöksen johdosta määrättiin maksettavaksi täysi korvaus loma-asuntojen rakentamiseen jo myönnettyjä rakennuslupia koskevasta rakentamiskiellosta aiheutuvasta haitasta. Maa- ja metsätalouden tuomio katsoi, että soran kotitarveoton, rakennelmien, teiden tai ojien rakentamisen tai metsästyksen osalta ei aiheutunut erikseen korvattavaa haittaa, koska alueelle rakentaminen olisi tosiasiallisesti estänyt rakennetun alueen ja sen lähiympäristön käytön muuhun kuin loma-asumistarkoitukseen.

¹⁰⁹ Ks. laajasti *Suvantola* 2003 s. 687, 692 ja 694.

9.5.10

Muita haitan aiheutumiseen liittyviä näkökohtia

Haitan on oltava myös todellista, objektiivisesti arvioitavaa haittaa, eikä se perustu pelkästään maanomistajan tai erityisen oikeuden haltijan mielikuvaan tai tunteisiin. Korvaustoimituksissa on hylätty eräitä korvausvaatimuksia, koska suojelusta ei ole katsottu aiheutuvan todellista haittaa.

Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimiston korvaustoimituksessa tnro 2002-866390 katsottiin, että sulan maan aikaisella maastoliikennekiellolla ei ole taloudellisesti merkitystä metsien moninaiskäytölle.

Samoin joissain tilanteissa lainsäädäntöön sisältyy mekanismi, jolla haitan aiheutuminen korjautuu, kuten seuraavassa tapauksessa:

Kaakkois-Suomen maanmittaustoimiston korvaustoimituksessa tnro 2000-684122 katsottiin, että yksityistiemaksut korjautuvat tiekunnan muuttaessa tieyksiköiden määräytymisperusteita, joten niiden osalta ei synny korvattavaa vahinkoa.

9.6

Haitan määrän arviointi

9.6.1

Yleistä

LSL 53.3 §:n nojalla suoritettavissa korvaustoimituksissa noudatetaan lunastuslain säännöksiä sekä sen soveltamisessa muotoutuneita tulkintoja, vaikka kyse ei ole lunastuslain mukaisista lunastuskorvauksista.¹¹⁰ Luonteeltaan luonnonsuojelulaista johtuvat käytönrajoitukset kiinteistönkäytölle rinnastuvat lähinnä LunL 3 §:n 2 kohdan mukaiseen kiinteän omaisuuden tai erityisen oikeuden käyttämisen tai vallinnan rajoittamiseen,¹¹¹ sillä maa-alueen omistus tai hallinta tai rajoituksen kohteena olevat oikeudet kuten oikeus maa-aineksenottoon tai metsänhakuuseen eivät siirry maanomistajalta korvausvelvolliselle siten kuin kiinteän omaisuuden ja pysyvän tai määräaikaisen erityisen oikeuden LunL 3 §:n 1 kohdan mukaisessa lunastuksessa,¹¹² eikä erityistä oikeutta lakkauteta LunL 3 §:n 3 kohtaan rinnastuvalla tavalla, vaikka sen käyttämiseen voi kohdistua rajoituksia. Kuten edellä on jo todettu, aiheutuvaa haittaa arvioidaan sen mukaisesti, miten suojelu vaikuttaa maanomistajan tai erityisen oikeuden haltijan varallisuusasemaan nykyisen tai vastaisen maankäytön rajoittumisen kautta.

¹¹⁰ Ks. myös *Vihervuori* 1998 s. 826.

¹¹¹ Ks. rajoittamisen osalta *Hollo* 1984 s. 150–151, 153 ja *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000 s. 75. Ks. myös *Hollo* (1984 s. 151–152), joka analysoi sietämisvelvollisuuden asettamisen ja vallinnan rajoituksen välistä suhdetta.

¹¹² Ks. *Hollo* 1984 s. 142–144, sekä oikeuksien siirtymisestä ks. *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000 s. 250.

Lunastuskorvaus kiinteän omaisuuden tai erityisen oikeuden lunastuksessa muodostuu LunL 29–30, 35 ja 37 §:n mukaisesti *kohteenkorvauksesta* eli lunastettavasta omaisuudesta¹¹³ maksettavasta korvauksesta, *haitankorvauksesta* eli lunastettavan omaisuuden omistajalle jäljelle jäävälle omaisuudelle aiheutuvasta pysyvästä haitasta maksettavasta korvauksesta,¹¹⁴ sekä *vahingonkorvauksesta* eli niistä vahingoista, tappioista tai kustannuksista, joita lunastettavan omaisuuden omistajalle aiheutuu lunastuksen takia.¹¹⁵ Alueen käyttömahdollisuuksien muuttuminen kiinteistön osalunastuksen johdosta on oikeuskäytännössä tulkittu siten, että pysyvä arvonalennus on katsottu haitankorvauksena korvattavaksi.¹¹⁶ Kohteen, haitan ja vahingon korvausten välillä on etusijajärjestys siten, että haitan tai vahingon korvausta ei määrätä, jos ne tulevat jo kohteen korvauksena otetuksi huomioon. Vahingon korvaus on vastaavasti toissijainen haitan korvaukselle.¹¹⁷

Lunastuslain mukaista lunastuskorvausluokittelua on sovellettu LSL 53.3 §:n mukaisissa korvaustoimituksissa, vaikka kyse ei ole varsinaisesti lunastuksesta. Korvaustoimituksessahan ei sen enempää lunasteta kiinteää omaisuutta tai erityistä oikeutta tai lakkauteta viimeksi mainittua kuin rajoiteta pysyvästi tai määräaikaaisesti oikeutta käyttää tai vallita mainittua omaisuutta tai oikeutta. Lunastusoikeudellisesta näkökulmasta asia kuitenkin näyttäytyy ”käyttöoikeuden rajoituksen lunastuksena”.¹¹⁸ Rajoitukset suojelun kohteena olevalle alueelle (esimerkiksi rakennusoikeuden menetyks tai suojelun kohteena olevalla alueella olevan puuston korvaus) on tulkittu kohteenkorvauksiksi.¹¹⁹ Suojelun kohteena olevan alueen ulkopuolisille alueille aiheutuvat rajoitukset samoin kuin suojelun kohteena olevalla alueella suojelun estämättä hakattavissa olevan puuston hinnanalennus on tulkittu haitankorvaukseksi.¹²⁰ Vahingonkorvauksina korvaustoimituksessa on otettu aiheutuvan haitan määrän arvioinnissa huomioon LunL 37 §:n mukaiset vahingot¹²¹ mm. toimenpiteistä, joihin maanomistaja on jo ryhtynyt suunnittelemansa hankkeen toteuttamiseksi, ja jotka suojelu tekee hyödyttömiksi. Tällaisia ovat mm. rakennusluvan hakeminen, rakennuspiirustusten teettäminen ja rakennustarvikkeiden hankkiminen.

Seuraavassa käsitellään eräitä nimenomaan LSL 53 §:ssä tarkoitettujen korvauksen määrittämiseen liittyviä seikkoja.

¹¹³ Tällä tarkoitetaan myös erityistä oikeutta tai kiinteän omaisuuden tai erityisen oikeuden käytön tai vallinnan rajoitusta.

¹¹⁴ Ks. *Vihervuori* 1986 s. 369, *Kuusiniemi* 1997 s. 71. *Kuusiniemi – Peltomaa* (2000 s. 188) katsovat, että haitankorvausta ei voida maksaa, ellei omaisuutta lainkaan lunasteta.

¹¹⁵ Ks. *Vihervuori* 1986 s. 368, *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000 s. 144–145 sekä *Vihervuori* 2001 s. 308–315.

¹¹⁶ Ks. KKO 1993:13 ja tapauksesta *Vihervuori* 2001 s. 313.

¹¹⁷ *Vihervuori* 1986 s. 370.

¹¹⁸ *Välisalmi* 1995 s. 64.

¹¹⁹ Ks. esim. korvaustoimitukset 2002-865722 (lainvoimainen), 2000-670586 ja sitä koskeva Mikkelin käräjäoikeuden maa-oikeuden tuomio 9.11.2001 Dnro M01/30 (lainvoimainen) ja 2000-684122 (lainvoimainen).

¹²⁰ Ks. esim. korvaustoimitus 2003-877589 (lainvoimainen), korvaustoimitus 2000-670586 Mikkelin käräjäoikeuden maa-oikeuden tuomio 9.11.2001 Dnro M01/30 (lainvoimainen).

¹²¹ Ks. laajemmin kiinteän omaisuuden lunastuksen yhteydessä *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000 s. 200–201 ja *Vihervuori* 2001 s. 214.

9.6.2

Aiheutuvan haitan vaihtoehtoinen määrä

Korvausvelvollisuuden arvioinnissa joudutaan ratkaisemaan maanomistajalle aiheutuvan haitan määrä tilanteissa, joissa suojeleminen estää jonkin hänen suunnittelemansa hankkeen. Myös haitan määrän arvioinnissa joudutaan arvioimaan vaihtoehtoisten toteutustapojen merkitystä. Kuten edellä on todettu, haittaa ei aiheudu, jos suunniteltu hanke voidaan toteuttaa vaihtoehtoisella tavalla. Mikäli näin ei ole, tai vaihtoehtoisen tavan käyttäminen aiheuttaa maanomistajalle lisäkustannuksia, otetaan aiheutuvat kustannukset huomioon aiheutuvaa haittaa arvioitaessa. Korvauksen määrittämismenettelyssä aiheutuvaa haittaa arvioitaessa on tarkasteltu vaihtoehtoisia ratkaisuja ja niiden kustannuksia.

Esimerkiksi Kainuun-Koillismaan maanmittaustoimiston korvaustoimituksessa dnro 2001-830792 lunastustoimikunta vertaili erilaisia toteuttamiskeinoja veden hankkimiseksi joko johtamalla suojellun alueen läpi tai tekemällä betonirengas- tai porakaivo. Lunastustoimikunta katsoi, että aiheutuva haitta on halvimman vaihtoehdon ja estyneen toteutuskeinon välinen hintaero.

Lunastustoimikunnan ratkaisu on perusteltu, sillä järkevä maanomistaja valitsisi tavoitteen saavuttamisen kannalta yhtä hyvistä vaihtoehdoista halvimman.

9.6.3

Maa-alueen arvon lasku

Haitankorvauksen keskeinen tapaus on, että suojeleminen estää maa-alueen nykykäytön ja haitta aiheutuu menetettyinä tuloina. Yleisimmin haitta aiheutuu metsätaloustalouden estymisestä tai rakentamiseen liittyvistä rajoituksista (ks. jäljempänä taulukko 13, jossa on eritelty aiheutuneen haitan peruste).

Arvioitaessa aiheutuneen haitan määrää otetaan korvaustoimituksessa huomioon suojeleminen takia estyvän hankkeen välttämättömät toteuttamiskustannukset. Haitta arvioidaan siis nettohaittana simuloiden maanomistajan asema tilanteessa, että suojeleminen ei olisi toteutettu. Rakentamiseen kohdistuvien rajoitusten osalta tämä tarkoittaa, että mikäli alueelle olisi saatavissa kaavoituksella rakennuspaikka, korvaustoimituksessa haitan muodostaa kaavoitetusta rakennuspaikasta vertailukauppojen¹²² perusteella saatava tuotto vähennettynä kaavoitus- ym. kuluilla sekä jäljelle jäävän maapohjan arvolla.

Pohjois-Suomen maaoikeuden tuomiossa 12.6.2000 Dnro 10/1999 tuomittiin korvattavaksi menetettyjen omarantaisten rakennuspaikkojen arvo. Haitanarvioinnissa ei otettu huomioon rakennuspaikan realisointikustannuksia, kun ei ollut olemassa näyttöä siitä, että ilman suojeleminen maanomistajat olisivat aikoneet myydä rakennuspaikat tai valmiit loma-asunnot.

Pohjanmaan maanmittaustoimiston korvaustoimituksessa dnro 2002-856722 määrättiin korvattavaksi menetetyt rakennusoikeudet arvioiden niiden määrän

¹²² Ks. tarkemmin *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000 s. 155–161.

noudattaen kyseisellä alueella yleiskaavoituksessa käytettyä mitoitusta 4 rakennuspaikkaa/rantakilometri. Koska alueella ei ollut olemassa rakentamiseen oikeuttavaa kaavaa, ja rakennusoikeuden muodostuminen voimassa olevan lainsäädännön mukaan edellyttää rantakaavoitusta, korvauksesta vähennettiin ne kustannukset, jotka rakennusoikeuden realisoituminen olisi edellyttänyt eli rantakaavoitus, maanmittaustoimitukset ja muut viranomaiskustannukset. Sen sijaan myyntikustannuksia tai myyntiaikaa ei otettu korvauksen määrittämisessä huomioon, koska maanomistajia oli yli kymmenen ja he olisivat voineet itse käyttää rakennusoikeudet.

Metsätaloudelle aiheutuvien rajoitusten osalta korvausta ei voida määrätä suoraan käyvän hinnan perusteella. Haitta muodostuu metsän nykyarvosta lisättynä sen tulevalta tuottoarvolla vähennettynä maa-pohjan arvolla.

Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimiston korvaustoimituksissa tnro 2002-866390 ja tnro 2003-877589 todettiin, että laskennallinen metsätalousmaan summa-arvo muodostuu yleensä käypää hintaa korkeammaksi, koska omistaja ei pysty hyödyntämään kaikkia omaisuusosia kerralla täysimääräisesti, vaan pitkähkön ajan puitteissa ja omistajalle aiheutuu hyödyntämisestä kustannuksia, mistä johtuen laskennallista summa-arvoa on alennettava tekemällä kokonaisarvon korjaus kertoimella 0.7 – 0.8. (Vastaavasti korvaustoimituksessa tnro 1999-637531 alennettiin puuston ja maapohjan kokonaisarvoa 10 %:n korjauksella; ja Vaasan käräjäoikeuden tuomiossa M01/033 käytettiin puuston ja maapohjan kokonaisarvon korjauksessa 25 % alennusta.)

Maapohjan arvo myös muuttuu, mikäli maata ei voida käyttää enää talouskäyttöön kuten metsätalouskäyttöön.

Kaakkois-Suomen maanmittaustoimiston korvaustoimituksissa tnro 2000-684122 ja tnro 1999-637531 todettiin, että metsämaapohjan arvo muodostuu sen kyvystä kasvattaa puustoa. Koska maanomistaja ei voi hyödyntää enää puuston kasvua, hän menettää metsämaapohjan arvon pääosin, vaikka säilyttääkin omistusoikeuden. Rauhoituksen jälkeen maapohjalla on enää joutomaan arvo (100 e/ha), joka edustaa myös alueen metsästysoikeudellista arvoa. (Vastaavasti Vaasan käräjäoikeuden tuomiossa M01/033 metsämaapohjan jäännösarvoksi määritettiin 300 mk/ha.)

9.6.4

Maanomistajalle suojelusta koituva hyöty

Suojelusta aiheutuvaa haittaa tasapainottavana tekijänä hallituksen esityksen (79/1996 vp) mukaan on arvioitava maanomistajan muille kiinteistöille mahdollisesti koituva hyöty, mikä tarkoittaa esimerkiksi suojelun alueen läheisyyden vuoksi kohonnutta lomakiinteistön arvoa. Kyseinen lausuma viittaa LunL 36 §:ään, jonka mukaan lunastuskorvauksesta vähennetään sellainen pysyväisluonteinen hyöty, joka lunastuksesta on aiheutunut.¹²³

¹²³ Ks. tarkemmin *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000 s. 166–167.

Maanomistajakyselyyn vastanneista viisi luontotyyppin esiintymän maanomistaja ilmoitti hyötynensä suojelusta eri tavoin; yksi oli saanut EY-perinnebiotoopin hoitosopimuksen, toisella muun kiinteistön arvo nousi asuinalueena, kolmannelle naapurin haitalliseksi koettu rakentaminen estyi, neljäs viittasi biodiversiteetille muodostuviin hyötyihin ja viides totesi suojelun sopivan luontoliikuntapuistoon. Hyötyä kokeneista yksi vastasi päätöksestä aiheutuvan myös haittaa, yksi ei kokenut kärsineensä menetyksiä ja kaksi ei ollut varma menetysten aiheutumisesta. Erityisesti suojeltavan lajin esiintymien maanomistajista kukaan ei ilmoittanut hyötывänsä rajauspäätöksestä. Pääosin (97 %, N=158) vastaajat eivät ilmoittaneet suojelun hyödyttäneen heitä.

9.6.5

Vahingonkorvaukset

Korvaustoimituksessa otetaan aiheutuvan haitan määrän arvioinnissa huomioon sellaiset LunL 37 §:n mukaiset vahingot¹²⁴ mm. toimenpiteistä, joihin maanomistaja on jo ryhtynyt suunnittelemansa hankkeen toteuttamiseksi, ja jotka suojelu tekee hyödyttömiksi. Tällaisia ovat mm. rakennusluvan hakeminen, rakennuspiirustusten teettäminen ja rakennustarvikkeiden hankkiminen. Täyden korvauksen periaatteella myös nämä kustannukset kuuluvat korvattaviksi.

Pohjois-Suomen maaoikeuden tuomiossa 12.6.2000 Dnro 10/1999 määrättiin korvattavaksi rakennuslupien hankkimisesta ja rakennustöiden aloittamisen valmisteluista aiheutuneet kustannukset (rakennusluvista peritty maksu, asiakirjojen hankintakulut, selvittely- ja valmistelutyö) kohtuulliseksi arvioimansa mukaisina, kun aiheutuneen vahingon määrästä ei ollut kohtuullisin kustannuksin saatavissa välitöntä selvitystä.

Kaakkois-Suomen maanomistajien korvaustoimituksessa dnro 1999-637531 määrättiin korvattavaksi rajalinja- ym. puita, joita maanomistaja ei rauhoituksen jälkeen voinut korjata alueelta pois.

Itä-Suomen maaoikeuden tuomiossa 9.1.2001 dnro 00/046 katsottiin, että rauhoituksesta johtuneesta sisar- ja maanostolainojen hoitokulujen lisääntymisestä aiheutunut vahinko oli korvattavaa haittaa.

9.6.6

Verosääntelyn vaikutus aiheutuvan haitan määrään

Luonnonsuojelusta aiheutuvasta haitasta maksettavan korvauksen verovapaus ei johda korvauksenmäärästä korvaussumman alentamiseen. Vähentäminen asettaisi maanomistajat eriarvoiseen asemaan sen suhteen, minkä säännöksen nojalla suojelu toteutuu kuten edellä luvussa 7 on todettu.

¹²⁴ Ks. laajemmin kiinteän omaisuuden lunastuksen yhteydessä *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000.

Pohjois-Suomen maa- ja metsätalouden tuomioissa 12.6.2000 Dnro 10/1999 todettiin, että verovapauden tarkoituksena on edistää suojelun toteuttamista. Maa- ja metsätalouden tuomioissa katsoi, että korvauksen alentaminen käytännössä tarkoittaisi, että maanomistaja joutuisi maksamaan veron hänelle määrättävästä korvauksesta, eikä maanomistaja saisi täyttä korvausta menetyksestään. Tällä perusteella maa- ja metsätalouden tuomioissa määräsi korvauksen käyvän hinnan mukaan.

Kaakkois-Suomen maanmittaustoimiston korvaustoimituksessa tnro 2000-684122 katsottiin, että mahdollisesta tulevasta kiinteistöverosta ei ole lainsäädäntöä, eikä sitä voida ennakoida määräämällä sitä koskeva korvaus. Samoin toimituksessa todettiin, että puustokorvauksesta ei määrätä arvonlisäveroa vastaavaa korvausta, koska ei ole osoitettu, että siitä menisi arvonlisävero.

Kaakkois-Suomen maanmittaustoimiston korvaustoimituksessa tnro 1999-637531 vähennettiin korvattavasta puuston arvosta tulevien vuosien verovapauden perusteella päätehakkuusta menevän veron osuus. Itä-Suomen maa- ja metsätalouden tuomioissaan 9.1.2001 dnro 00/046, että verovapaus säästöt eivät ole sellainen tekijä, joka tulee ottaa kokonaisarvoa pienentävänä huomioon.

9.7

Merkityksellisen haitan kynnyks

9.7.1

Merkityksellisen haitan kynnyks ja sen raja-arvot

Luonnonsuojelusta aiheutuvan haitan arvioinnissa viimeiseksi tarkastellaan sitä, ylittääkö todettu haitta merkityksellisen haitan kynnyksen. Mikäli haitta on sitä vähäisempää, valtiolla ei ole korvausvelvollisuutta. Jos korvauskynnyks ylittyy, valtio maksaa LSL 53.1 §:n nojalla täyden korvauksen maanomistajalle ja/tai erityisen oikeuden haltijalle. Joissain tapauksissa haitan merkityksellisyys voi olla itsestään selvää, mutta usein kysymys ratkeaa käytännössä vasta sitten, kun maanomistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle aiheutuva haitta on yksityiskohtaisesti arvioitu.

Merkityksellisen haitan kynnyksistä pidetään suhteellisena osuutena maaomistuksen yksiköstä, joka on laajempi käsite kuin kiinteistö, jolla suojelun kohteena oleva alue sijaitsee. Se käsittää kaikki samalle omistajalle samalla alueella kuuluvat alueet, joihin voi kuulua useita kiinteistöjä¹²⁵.

Merkityksellistä haittaa on tarkastellut mm. *Nousiainen*. Hän on määrittänyt merkityksellisen haitan kynnyksen suhteessa Metsäl 11 §:ssä tarkoitettuun vähäiseen haittaan, jota suuremmaksi merkityksellisen haitan käsite määritettiin luonnonsuojelulainsäädännön uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä.¹²⁶ Välillisesti maa- ja metsätalouden ministeriö on kestävä metsätalouden rahoituksesta annetun lain nojalla antamansa päätöksen 3 §:ssä (144/2000, muut. 1252/2003) määritellyt vähäisen haitan olevan 4000 euroa tai yli 4 % hakijan saman kunnan alueella omistamien kaikkien metsien, mukaan luettuna ympäristötukihakemuksen kohteena oleva metsä, hak-

¹²⁵ *Similä* 1997 s. 192 ja samoin *Nousiainen* 2002 s. 61.

¹²⁶ HE 79/1996 vp. s. 43.

kuuarvosta.¹²⁷ Nousiainen katsoo, että suhteellisena merkityksellisen haitan rajana on pidettävä 5–8 % maanomistajan alueella olevasta maaomaisuudesta.¹²⁸ *Nousiainen* katsoo lisäksi, että absoluuttinen raja-arvo merkityksellisen haitan aiheutumiseksi on 1500–2000 euroa, mitä hän perustelee sillä, että se ”vastaa hyvin keskimääräistä kuukausittaista palkkatasoa ja summalla alkaa olla jo puhtaasti taloudellistakin merkitystä asianosaisen varallisuusasemasta riippumatta.”¹²⁹ Ympäristöministeriön alueidenkäytön osaston luonnonsuojeluyksikön toteuttamistyöryhmä on antanut liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen osalta korvaussäännöksiä koskevan muistion 14.9.2004, jonka mukaan merkityksellisen haitan suhteellinen kynnys tulkitaan samoin olevan 5–8 %, mutta sen euromääräisenä raja-arvona pidetään 4000–5000 euroa, joka ympäristöministeriön mukaan vastaa kiinteistöjen keskihintoja.¹³⁰ Muistioilla ei ole oikeudellista asemaa, eikä ilman laissa olevaa valtuutusta merkityksellisen haitan määrästä voida antaa määräyksiä tai ohjeita,¹³¹ vaan tarkemmat säännökset voidaan antaa ainoastaan lakiin sisältyvän selkeän valtuutuksen nojalla.¹³²

Nousiainen tulkintaa on käytetty hyväksi eräissä korvaustoimituksissa, kuten mm. Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimiston toimituksessa tnro 2002-866390, jota noudattaen korvausta ei tullut määrättäväksi, koska haitta jäi alle (myös) *Nousiainen* esittämien raja-arvojen.

Merkityksellisen haitan korvauskynnystä arvioitaessa ei oteta huomioon, kuinka monta omistajaa kiinteistöllä on. Kun kyseessä on yhteinen alue, osakaskunta rinnastetaan kiinteistön omistajaan ja korvauskynnystä tarkastellaan osakaskunnan kannalta, ei yksittäisen osakkaan kannalta (ks. esim. Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimiston korvauksen määrittämistoimitus tnro 2002-866390).

Tässä raportissa ei esitetä merkityksellisen haitan kynnyksen prosentuaaliseen tai absoluuttiseen raja-arvoon liittyviä näkökohtia. Tulkinta tulee vakiintumaan hallinto- ja oikeuskäytännössä.

¹²⁷ Perustuslain (731/1999) 80.1 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Asetuksen antaja ei kuitenkaan voi siirtää sille perustuslailla tai muulla lailla osoitettua asetuksenantovaltaa edelleen (*subdelegointikielto*), ellei tällaisesta valtuudesta ole asianomaisella lailla nimenomaisesti säädetty (PeVM 10/1998 vp). Metsäl 11 §:ssä ei määritellä ”vähäisen haitan” sisältöä, kuten ei myöskään metsäasetuksessa (1200/1996). Kemeran 19.1 §:ssä viitataan Metsäl 11 §:ään siten, että ympäristötukea ei saa myöntää, kun monimuotoisuuden ylläpitämisestä johtuva metsätuoton väheneminen tai muu taloudellinen menetys on ”vähäistä Metsäl 11 §:n mukaisesti”. Kemerassa ei määritellä kyseistä ”vähäistä haittaa”, kuten ei myöskään sen nojalla annetussa asetuksessa (1311/1996). Kemeran 19.3 §:n (1286/1997) mukaan toimivaltainen ministeriö voi antaa tarkempia säännöksiä ympäristötuesta. Tämän nojalla maa- ja metsätalousministeriön antamassa päätöksessä (144/2000, muut. 1252/2003) on asiallisesti määriteltä vähäisen haitan sisältö, koska siinä säädetään tuen myöntämisen edellytyksistä. On kuitenkin katsottava, että ilman nimenomaista valtuutusta kyseinen valtuutussäännös ei perustuslain edellyttämällä tavalla anna valtuutusta antaa tarkempia säännöksiä Metsäl 11 §:n sisällöstä. Perustuslain voimaantumisen jälkeen 1.3.2000 kyseisen ministeriön päätöksen perustuslainmukaisuutta ei voida pitää selvänä. Myös *Kiviniemi* (2004 s. 320–321) kiinnittää huomiota siihen, että maa- ja metsätalousministeriöllä ei ole toimivaltuutta määritellä ”vähäisen haitan” sisältöä. Hän toteaa, että kyseisen käsitteen ja ympäristötuen omavastuun välillä on sikäli eroa, että metsälain tarkoittaman vähäisyyden arvioinnissa olisi otettava huomioon poikkeusluvan hakijan koko metsäala, kun taas ympäristötuen omavastuu arvioidaan hakijan samassa kunnassa omistamien metsien perusteella. On kuitenkin todettava, että käytännössä eroa ei liene olemassa.

¹²⁸ *Nousiainen* 2002 s. 72.

¹²⁹ *Nousiainen* 2002 s. 72.

¹³⁰ Vrt. *Laakso* (2004 s. 1090), joka toteaa, että luonnonsuojelulain ja lunastuslain mukaan ei käytetä euromääräistä kynnystä.

¹³¹ Ks. av. 128.

¹³² Ks. *Määttä* 2005 s. 367.

Merkityksellisen haitan tulkinta korvaustoimituksissa

Tutkimuksessa selvitettiin toistaiseksi suoritettavat LSL 53 §:n nojalla suoritettavat korvaustoimitukset ja niissä tehdyt arviot suojelusta aiheutuvan haitan merkityksellisyydestä (ks. taulukko 13). Tähänastiset korvaustoimitukset ovat koskeneet melko selviä tilanteita, eikä niissä ole jouduttu juurikaan käymään rajaa merkityksellisen haitan arvioinnissa. Kyseiset toimitukset ovat kuitenkin koskeneet pääasiassa LSL 24.3 §:n nojalla perustettuja luonnonsuojelualueita, joiden osalta aiheutuva haitta erityisesti valtioneuvoston hyväksymiin rantojensuojeluohjelmaan ja vanhojen metsien suoje- luohjelmaan kuuluvien alueiden osalta on usein merkittävää. Merkityksellisen haitan kynnyksen arviointi on ennalta arvioiden vaikeampaa luontotyyppien ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikkojen rajojen määrittämispäätösten osalta. LSL 49.1 §:n suojelun aiheuttama haitta on puolestaan todennäköisesti suhteellisen helposti arvioitavissa.

Taulukko 13.

Aiheutuneen haitan ja sen merkityksellisyyden arviointi suoritetuissa korvaustoimituksissa (eräissä toimituksissa markkamääräisesti arvioitu haitta on muunnettu euromääräiseksi vertailun helpottamiseksi).

toimitus/ tuomio	pinta- ala	haitan peruste	haitan määrä	merkityksellinen haitta
1998-610081 P-S MO 10/1999	12,6 ha	Rakentamisen estyminen Rakennuslupien hankkiminen ja rakennustöiden valmistelu	31955,70 € + 840,94 €	kyllä
1999-637531 I-S MO 00/046	3,5 ha	Metsätalousmenetys Metsämaapohjan arvon menetys Kaadettujen puiden arvo	25233,07 € + 1685,92 € + 504,56 €	kyllä
2000-670586	6,2 ha	Metsätalousmenetys	64897 €	kyllä
2000-684122	2,6 ha	metsätalousmenetys metsämaapohjan arvon menetys	21704,32 € + 1592,57 €	kyllä
2001-817906 Vasa tingsrätt M01/033	37,9 ha	rakennusoikeuden menetys metsätalousmenetys a metsämaapohjan arvon menetys a metsätalous- ja maapohjan arvon menetys b	219182,51 € + 77447,51 € + 6710,70 € + 12437,50 €	kyllä
2001-830792	4,9 ha	metsätalousmenetys vedenjohtamismahdollisuuden menetys	200 € + 1000 € (0– 2350 €)	ei
2002-856722	15,77 ha	rakennusoikeuden menetys metsätalousmenetys	190.000 € + 19.670 €	kyllä
2002-866390	8,1 ha	metsätalousmenetys soranottomahdollisuuden menettäminen	124 € (136 € odo- tusarvolisä) + 280 €	ei
2003-877589	2,1 ha	metsätalousmenetys	200 €	kyllä, koska jo aiemmin perustet- tu suojelualue, joka huomioiden mer- kityksellisen haitan kynnys ylittyi.

Aiemman suojelun vaikutus korvauskynnnykseen

Mikäli korvauskynnys LSL 53 §:n tarkoittamissa tilanteissa jossain vaiheessa ylitetään, sen jälkeen kaikki samasta päätöksestä johtuvat haitat korvataan myöhempien korvausvaatimusten perusteella.¹³³ Tämä sama arvio koskee myös useissa eri vaiheissa toteutettavaa suojelua, sillä mikäli yksityisen luonnonsuojelualueen perustamisesta katsotaan aiheutuvan merkityksellistä haittaa, kyseisen alueen laajentaminen myöhemmillä suojelupäätöksillä johtaa automaattisesti korvaukseen, sillä korvauskynnys on jo ylitetty.

Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimiston korvaustoimituksessa tnro 2003-877589 katsottiin, että korvauskynnystä on arvioitava sen mukaan, aiheutuuko kyseessä olevalle tilalle merkityksellistä haittaa soidensuojeluohjelmaan otettujen alueiden perustamisesta luonnonsuojelualueeksi, eikä sen mukaan aiheutuuko nyt toimituksen kohteena olevan luonnonsuojelualueen perustamisesta hakijalle merkityksellistä haittaa. Valtio on suorittanut korvausta aiemmin perustetusta luonnonsuojelualueesta 8330,85 euroa, mikä osoittaa luonnonsuojelualueiden perustamisesta kokonaisuutena aiheutuvan omistajille merkityksellistä haittaa. Näin ollen hakijalla on oikeus saada täysi korvaus kaikesta tämän päätöksen perusteella aiheutuvasta haitasta, koska merkityksellisen haitan kynnyks on jo ylitetty. Hakijalle määrättiin korvauksena 200 euroa metsätaloudelle aiheutuneesta haitasta, koska merkityksellisen haitan kynnyks oli jo aiemmin ylitetty.

Kyseinen toimitus liittyi tilanteeseen, jossa luonnonsuojeluohjelmaa on toteutettu osittain vapaaehtoisesti ja osittain ilman maanomistajan suostumusta. Luonnonsuojelulain 53 §:ssä ei ole kumuloituvaa haittaa koskevaa säännöstä, joten korvaustoimituksen ratkaisua voidaan pitää jossain määrin kyseenalaisena. On kuitenkin katsottava, että koska kyseinen suojelu olisi voitu toteuttaa yhdellä kerralla, jolloin kaikesta aiheutuneesta haitasta olisi maksettu korvaus, olisi perusteetonta, että joltain osin korvaus jäisi maksamatta vain siksi, että toteuttaminen on tehty useammassa osassa. Vapaaehtoisen suojelualueen perustamisesta on voitu ja edelleen voidaan maksaa sopimuksen nojalla nykyisen korvauskynnnyksen alittavaa korvausta. Tästä johtuen uudesta suojelupäätöksestä aiheutuvan haitan korvausvelvollisuus edellyttää, että kokonaisuutena arvioiden nykyisen korvauskynnnyksen on ylityttävä.

Mikäli saman maanomistajan alueella tehdään useita saman luontotyypin rajojen määrittämispäätöstä, on katsottava että kyse on lain tarkoittamasta samasta päätöksestä. Rajojen määrittämispäätös olisi voitu tehdä myös yhdellä kertaa, vaikka esiintymä koostuisikin useammasta osasta.

Jossain yksittäistapauksissa samaa kiinteistöä saattaa koskea eriperusteiset luonnonsuojelupäätökset, kuten ilman maanomistajan suostumusta perustettu valtioneuvoston vahvistamaan luonnonsuojeluohjelmaan kuuluva luonnonsuojelualue ja LSL 29 §:ssä tarkoitettu luontotyyppi. LSL 53 §:n sanamuodon mukaan korvauskynnystä arvioidaan päätökskohtaisesti. Tämän on katsottava tarkoittavan, että eri perusteesta johtuvia suojelupäätöksiä ei lasketa yhteen, mutta samasta suojeluperusteesta (myös saman valtioneuvoston hyväksymän suojeluohjelman toteuttaminen osittain eri päätöksillä) johtuva suojelu otetaan huomioon korvauskynnystä arvioitaessa.

¹³³ *Similä* 1997 s. 191.

Maanomistajan oikeusturvan kannalta voisi olla perusteltua arvioida, voitaisiinko säännöksessä ottaa huomioon, että korvauskynnys voisi ylittyä usean kyseisessä säännöksessä tarkoitetun suojelun yhteisvaikutuksena.¹³⁴ Valtion talouden kannalta näiden tilanteiden ratkaiseminen maanomistajan eduksi on todennäköisesti merkityksetöntä niiden harvinaisuuden vuoksi.

9.8

Korvausvelvollisuuden mahdollinen toistuvuus

Korvausvelvollisuuden osalta on syytä nostaa esiin kysymys siitä, voiko maanomistaja esittää lukuisia uusia hankkeita samalle suojelun kohteena olevalle alueelle. *Similä* toteaa, että korvausprosesseja voi tulla vireille ajallisesti lukuisia peräkkäin. Hän toteaa, että mikäli jossain vaiheessa korvauskynnys ylitetään, sen jälkeen sitä ei enää tarvitse ylittää, vaan kaikki samasta päätöksestä johtuvat haitat korvataan myöhempien korvausvaatimusten perusteella.¹³⁵ Teoriassa joku voisi käydä läpi koko hankekirjon samalle kiinteistölle aikomatta ryhtyä mihinkään haetuista hankkeista ja hakea kunkin hankkeen estymisestä korvausta.

Mikäli korvaustoimitus on suoritettu suojellun alueen osalta jonkin hankkeen osalta ja vireille tulee uusi hanke, joka olisi voitu toteuttaa aiemmin suunnitellun ja estyneen hankkeen kanssa, haitan on katsottava aiheutuvan myös uudesta hankkeesta. Jos korvauskynnys oli ylittynyt jo ensimmäisen hankkeen osalta, jälkimmäisestä maksetaan suoraan korvaus ilman haitan merkityksellisyyden arviointia. Jos ensimmäisen hankkeen osalta merkityksellisen haitan kynnyksellä ei ylittynyt, mutta kumulatiivisesti molempien osalta ylittyy, korvaus tulee määrätä koko haitasta. Mikäli uutta suunniteltua hanketta ei olisi voitu suorittaa yhtäaikaisesti aiemmin suojelun takia estyneen hankkeen kanssa, siitä ei katsota aiheutuvan haittaa. Mikäli ensimmäisessä korvaustoimituksessa olisi katsottu, että merkityksellisen haitan kynnyksellä ei ylity, uusi hanke on katsottava vaihtoehtoiseksi hankkeeksi, josta korvausta on määrättävä maksettavaksi, jos sen perusteella merkityksellisen haitan kynnyksellä ylittyisi. Tämä tulkinta on yhdenmukainen edellä luvussa 9.5.9 käsiteltyjen toisensa poissulkevien hankkeiden arvioinnin kanssa. Niiden osalta hallinto- ja oikeuskäytännössä otettu linja toisensa poissulkevien hankkeiden korvaamisesta vain yhden hankkeen osalta koskee myös myöhemmin esille tulevia hankkeita.

9.9

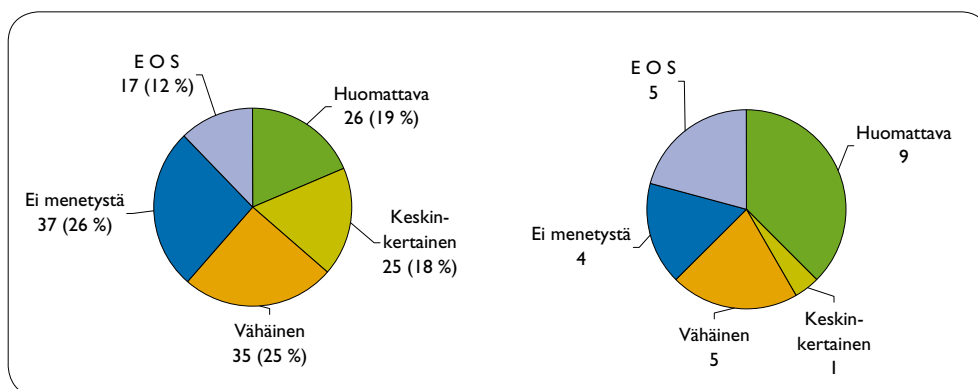
Maanomistajien kokema haitta

Maanomistajilta kysyttiin, oliko luontotyypin tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajojen määrittämispäätöksestä aiheutunut heille hyötyä tai haittaa. Haittaa pyydettiin arvioimaan asteikolla "huomattava", "keskinkertainen" tai "vähäinen". Kaikista vastanneista yhteensä 64 % (102 vastaajaa) koki rajauspäätöksestä aiheutuneen heille haittaa ja 26 % (41 vastaajaa) ilmoitti, ettei rajauspäätöksestä ole koitunut heille mitään haittaa (Kuva 9). Osa vastaajista korosti, että vaikka heille ei toistaiseksi ole aiheutunut rajauspäätöksestä haittaa, sitä saattaa kuitenkin aiheutua

¹³⁴ Asiaan on kiinnittänyt huomiota myös *Tolvanen* (1998 s. 232–233).

¹³⁵ *Similä* 1997 s. 191.

tulevaisuudessa. Vastauksia tulkitessa on huomioitava, että haitan merkityksellisyyden kokeminen ainakin osalla vastaajista liittyy vallinneen tilanteen arviointiin, kun taas esimerkiksi poikkeuslupan ja korvausten hakemisen osalta korostuvat tulevaisuuden aikomukset.



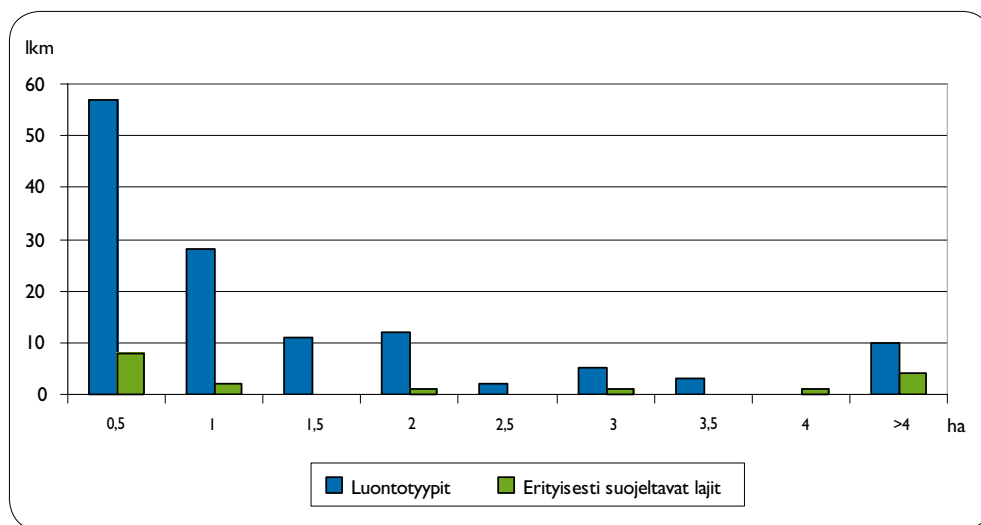
Kuva 9. Rajauspäätöksestä aiheutuvan haitan merkityksellisyyden kokeminen luontotyyppi-esiintymän ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymän maanomistajilla. (Luontotyyppit: N=140 ja erityisesti suojeltavat lajit: N=20)

Haitan kokemista verrattiin rajauksen kokoon maanomistajan alueella sekä rajauspäätöksen kohteena olevan alueen koon suhdetta maanomistajan muuhun maanomistukseen. Lisäksi vastauksia analysoitiin suhteessa luontotyyppiin ja maankäyttömuotoon sekä maanomistajan aikomuksiin hakea poikkeuslupaa ja korvauksia. Haitan kokemiseen vaikuttaa erityisesti rajauksen koko, joka hyvin karkealla ja yksilötoisella tasolla kuvaa myös alueen taloudellisen arvon suuruutta ainakin saman luontotyyppien eri esiintymien välillä.¹³⁶ Maanomistajakyselyn vastausten perusteella ei voida arvioida, kuinka monissa tapauksissa LSL 53 §:n mukaisen merkityksellisen haitan kynnyks ylittyy, vaan miten todennäköisesti maanomistaja hakee korvauksia hänelle aiheutuneesta haitasta.

Suojelun kohteena olevien alueiden pinta-alat vastaajien omistamalla alueella vaihtelevat puolestatoista aarista 77 hehtaariin.¹³⁷ Mediaanipinta-ala sekä luontotyyppien että erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen osalta on 0,7 hehtaaria. Rajatun kohteen pinta-ala vastaajan omistamalla alueella on alle 0,5 hehtaaria 45 %:lla vastaajista (luontotyyppit: 57, erityisesti suojeltavat lajit: 8) ja alle yhden hehtaarin 66 %:lla vastaajista (luontotyyppit: 85, erityisesti suojeltavat lajit: 10). Yli 4 hehtaarin laajuisia alueita on 10 % kaikista ilmoitetuista pinta-aloista (luontotyyppit: 10 kpl, erityisesti suojeltavat lajit: 5 kpl) (Kuva 10). Luontotyyppien esiintymät ovat pääsääntöisesti suhteellisen pienialaisia, mistä poikkeuksen muodostavat merenrantaniityt ja luonnontilaiset hiekkarannat, jotka saattavat olla hyvin laaja-alaisia (laajimmat rajauspäätökset koskevat yli 60 hehtaarin alueita).

¹³⁶ Esiintymien sijaintia ei tiedusteltu, mutta sillä on luonnollisesti keskeinen merkitys omaisuuden arvoon etenkin muun käytön kuin maa- ja metsätalouden osalta.

¹³⁷ Kyseessä on osakaskunta, jonka alueella on useita laaja-alaisia rantojen luontotyyppien rajauspäätöksiä.

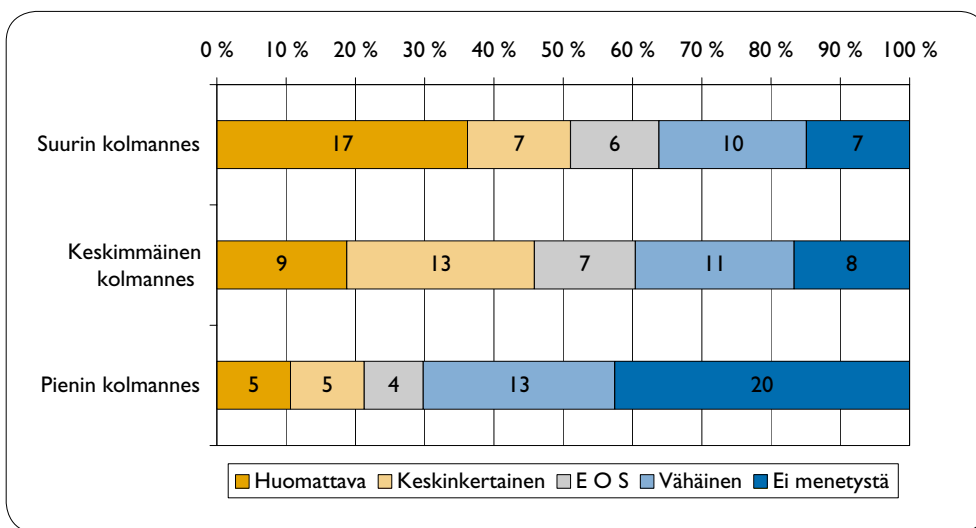


Kuva 10. Rajauspätösten pinta-ala vastanneiden maanomistajien omistamalla alueella. (N=145)

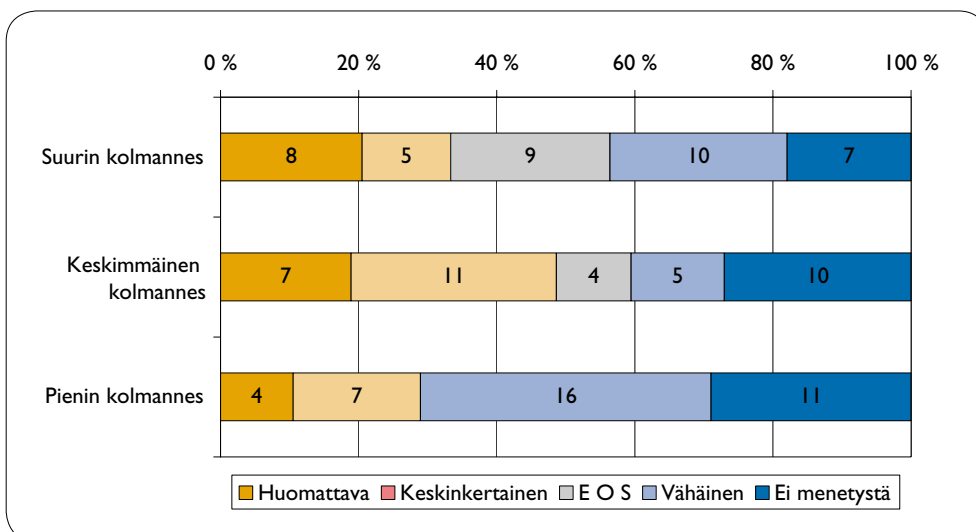
Luontotyyppin tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan pinta-alan osuus suhteessa maanomistajan samassa kunnassa olevan kaiken maaomaisuuden pinta-alaan vaihtelee pinta-alat ilmoittaneilla vastaajilla 100 prosentista 0,2 promilleen luontotyyppin ja 50 prosentista 0,5 promilleen erityisesti suojeltavan lajin rajatun esiintymän maanomistajilla. Kaikilla vastanneilla rajauksen osuus koko pinta-alasta (vastaajan omistama maapinta-ala saman kunnan alueella) on alle prosentin 34 prosentilla vastaajista ja alle 5 prosenttia 58 prosentilla vastanneista. Viidellä luontotyyppin esiintymän maanomistajalla rajauspätöksen alueen pinta-ala on enemmän kuin puolet koko saman kunnan alueella omistetusta pinta-alasta.

Rajauksen absoluuttinen ja suhteellinen koko vaikuttivat haitan kokemiseen hyvin saman tapaisesti. Pienikokoisten rajausten sekä sellaisten rajausten, joiden pinta-alan suhdeluku maanomistajan koko kunnan alueella omistamaan maaomaisuuteen oli pieni kokivat haittaa harvemmin ja vähäisempänä kuin muut. Sen sijaan keskikokoisten ja suurten rajattujen esiintymien maanomistajien välillä ei ollut suuria eroja haitan kokemisen osalta. (Kuva 11 ja Kuva 12).¹³⁸

¹³⁸ Erikokoiset rajatut kohteet jakaantuivat melko tasaisesti eri verran maata omistaville.



Kuva 11. Rajauspäätöksestä aiheutuvan haitan kokeminen luontotyyppi- ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymän omistajilla verrattuna rajauksen pinta-alaan maanomistajan alueella. Aineisto on jaettu kolmeen kokoluokkaan, joista jokaisessa on yhtä monta havaintoa. (N=142)¹³⁹



Kuva 12. Rajauspäätöksestä aiheutuvan haitan kokeminen kaikilla vastaajilla verrattuna rajauksen pinta-alaan osuuteen saman kunnan alueella omistaman maaomaisuuden pinta-alaan. Aineisto on jaettu kolmeen kokoluokkaan, joista jokaisessa on yhtä monta havaintoa. (N=114)¹⁴⁰

Luontotyyppien rajauspäätösten osalta maanomistajat ilmoittivat kokevansa haittaa seuraavista syistä: hakkuutulojen pieneneminen (36 vastaajaa), rakentamisen estyminen tai rajoittuminen (10 vastaajaa), tonttien arvon aleneminen (9 vastaajaa) ja muut rajoitukset metsän käytölle kuin hakkuun estyminen, esimerkiksi rajoitukset koneel-

¹³⁹ Pienin kolmannes: rajauksen pinta-alaat maanomistajan alueella 0,36–0,1 ha; keskimäinen kolmannes: 0,5–1 ha; suurin kolmannes: 1,5–3 ha.

¹⁴⁰ Pienin kolmannes: rajauksen koon suhde saman kunnan alueella olevan maaomaisuuden kokonaispinta-alaan 0,02–1 %; keskimäinen kolmannes: 1,1–7,7 %; suurin kolmannes: 7,9–100 %.

liseen korjuuseen (5 vastaajaa). Yksittäistapauksissa koettiin haittaa aiheutuvan seuraavien toimenpiteiden estymisestä: maa-ainesten ottaminen, käyttö läjitäysalueena, kotitarvepuun ottaminen ja moottoriajoneuvolla liikkuminen. Lisäksi taloudellisia menetyksiä aiheuttivat vastaajien mukaan asianajokustannukset, puuston varjostus kesämökkitontilla, alueelle tehtyjen taloudellisten panosten potentiaalinen menettäminen (esimerkiksi tien rakentaminen alueelle ja maksetut metsäverot), alueen hoitamisesta ja kunnossapidosta aiheutuvat kustannukset, maanomistajan muiden alueiden jakautuminen suojellun alueen takia ja niiden käyttämisen vaikeutuminen, pihapiirissä olevaa puustoa koskevat rajoitukset ja kulut maisemaluvan hakemisesta.

Erityisesti suojeltavien lajien osalta haittaa koettiin aiheutuvan yksittäistapauksellisesti seuraavista tekijöistä: rakentamisen rajoittaminen, toteutettavan rantakaavan osalta kaavasta poistetut kaksi omarantaista tonttia, metsätalouden rajoittaminen, tutkimus- ja asianajokulut pihapiiriä koskevan päätöksen kumoamiseksi, rannankäyttömahdollisuuksien väheneminen, veneilyn rajoitukset ja siitä johtuva laiturin ja veneen säilytyspaikan vuokraaminen muualta, sekä ihmisen liikkumisen estäminen alueella. Osittain vaikuttaa siltä, että alueellisen ympäristökeskuksen päätöksestä on saattanut aiheutua liian voimakkaasti maanomistajien toimintamahdollisuuksia rajoittava käsitys suojelun sisällöstä.

Reilut 20 % (21 vastaajaa) haittaa kokevista vastaajista eivät vastanneet, mikä haitan aiheutti tai mahdollisesti tuli aiheuttamaan. He olivat lähinnä vastaajia, joiden haitta oli vähäistä tai keskisuurta.

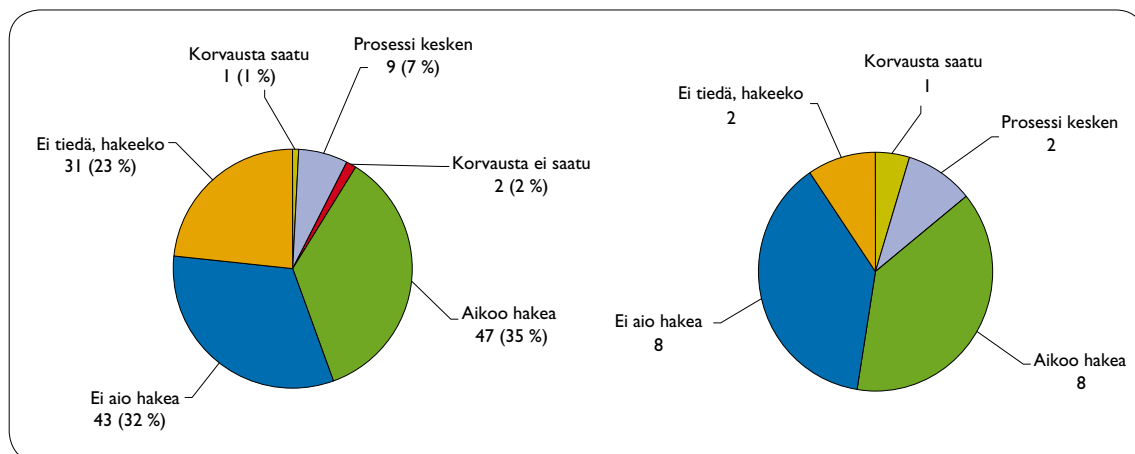
Korvausten hakeminen on muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta ”asianmukaisessa” suhteessa haitan merkityksellisyyden kokemiseen (Kuva 14). Kaikki vähäistä suurempaa haittaa kärsineet eivät kuitenkaan aio hakea korvauksia, ja toisaalta pieni osa niistä maanomistajista, jotka eivät ainakaan toistaiseksi ole kokeneet lainkaan menetyksiä, aikovat hakea korvauksia, *mitä saattaa selittää epävarmuus suojelun vaikutuksista tai epätietoisuus korvaussäännöksistä*.

Luontotyyppien esiintymän maanomistajien rajauspäätöksestä koetun haitan ja poikkeuslupan hakemisen välillä on edellä kuvatun kaltainen yhteys: eniten haittaa kokeneet ovat myös innokkaimpia hakemaan poikkeuslupaa. Niistä, jotka eivät omasta mielestään olleet kokeneet taloudellisia menetyksiä rajauspäätöksen johdosta, useimmat ilmoittivat, etteivät aio hakea poikkeuslupaa. Kaikissa haitankokemislukissa löytyi vastaajia, jotka aikoivat ja niitä, jotka eivät aikoneet hakea poikkeuslupaa. Kuten aikaisemmin todettiin, maanomistajien kiinnostus hakea poikkeuslupaa oli vähäistä ja huomattavaa tai keskinkertaista haittaa kokeneista vain alle 20 % aikoi hakea poikkeuslupaa.

Maanomistajien aikomus hakea korvausta suojelun aiheuttamista haitoista

Maanomistajilta tiedusteltiin heidän kiinnostuksestaan pyrkiä sopimaan korvauksista alueellisen ympäristökeskuksen kanssa sekä aikomuksistaan hakea korvaustoimitusta maanmittaustoimistolta.¹⁴¹ Vastaajista kolme oli saanut korvausta alueen suojelusta: yksi korvaustoimituksen kautta, yksi suoraan alueellisen ympäristökeskuksen kautta ja yksi EU-rahoitteisen hoitosopimuksen kautta alueen hoitamiseen. Vastaajista 5 % (luontotyyppit: 5 vastaajaa, erityisesti suojeltavat lajit: 2 vastaajaa) ilmoitti neuvotteleensa korvauksista alueellisen ympäristökeskuksen kanssa. Korvaustoimituksia oli tehty yksi ja toinen oli kesken; molemmat koskivat erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikkaa.

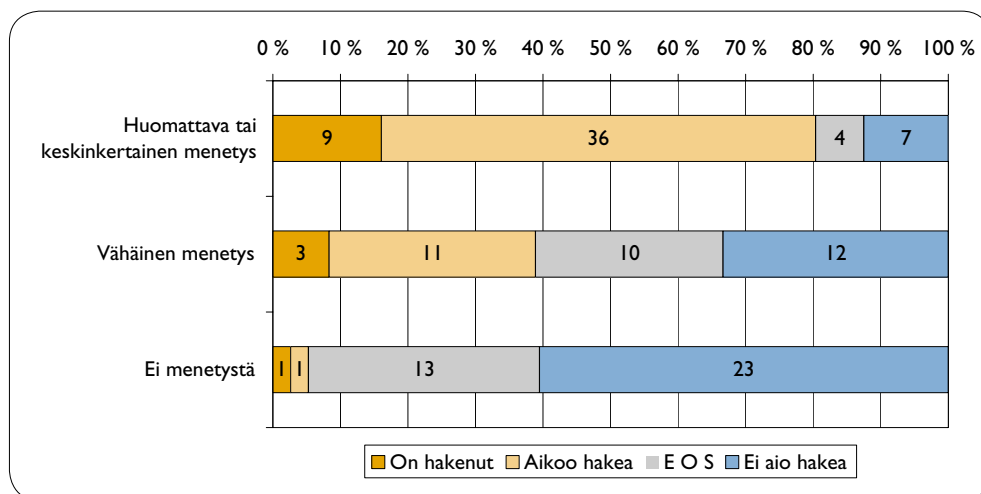
Kerätyn rajauspäätösaineiston ja alueellisten ympäristökeskusten haastattelujen perusteella korvauksista on sovittu alueellisen ympäristökeskuksen ja maanomistajan välillä muutamissa tapauksissa. Lisäksi muutamat maanomistajat saavat maatalouden erityisympäristötukea luontotyyppin alueen hoitamiseen.



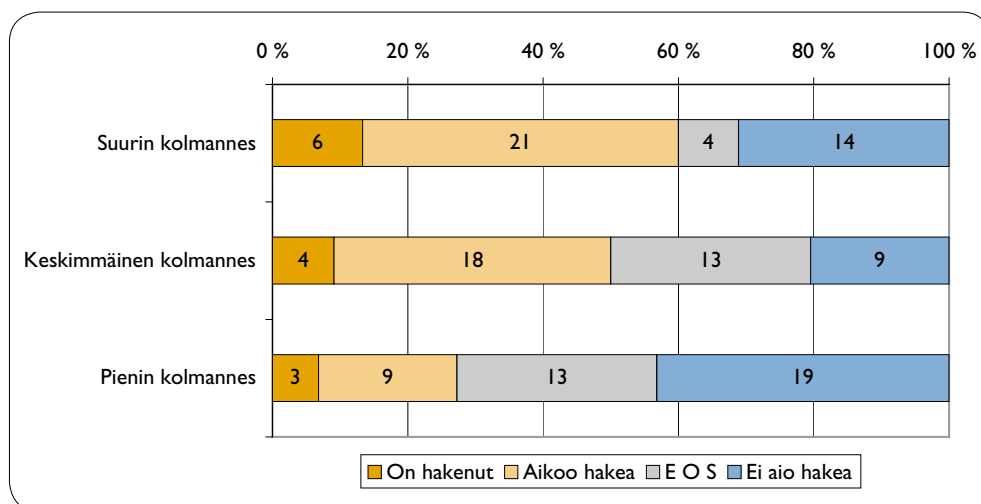
Kuva 13. Korvausten hakeminen luontotyyppin ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymän maanomistajilla. (Luontotyyppit: N=133, Erityisesti suojeltavat lajit: N=21)

Vastaajista yhteensä 35 % ilmoitti aikovansa hakea korvauksia alueelliselta ympäristökeskukselta ja 23 % ilmoitti aikovansa hakea korvaustoimitusta. Vastaajista 43 % ei aikonut hakea korvauksia alueelliselta ympäristökeskukselta ja 56 % ei aikonut hakea korvaustoimitusta. Pelkästään sopimuksen kautta korvauksia pyrkii saamaan 10

¹⁴¹ Lisäksi maanomistajilta kysyttiin ovatko he saaneet korvauksia suojelun johdosta jotain epäsuoraa kautta, kuten kestävän metsätalouden rahoituslain tai maatalouden ympäristötuen kautta ja aikovatko he hakea sellaista. Kestävän metsätalouden rahoituslain 4.2 §:n mukaisesti luontotyyppin ja erityisesti suojeltavan lajin suojeluun ei voi saada tukea, joten sen osalta kysymykseen voi teoreettisessa tilanteessa tulla ainoastaan ennen rajauspäätöstä maksetut korvaukset. Kukaan ei ilmoittanut saaneensa tukea, vaikkakin muutamat vastaajat olivat yrittäneet niitä saada ja osa ilmoitti aikovansa hakea tukea. Tukien hakemista koskevaa kysymystä ei väärinkäsitysten välttämiseksi käsitellä tässä. Kiinnostusta erilaisten tukimuotojen hakemiseen lienee vähentänyt sen tiedostaminen, etteivät tuen edellytykset välttämättä täyty, ottaen erityisesti huomioon että useat vastaajat olivat metsänomistajia, joille kestävän metsätalouden rahoituslain mukaiset tukimuodot ja niiden saamisen ehdot olivat tuttuja. Maatalouden erityisympäristötukea käsitellään lyhyesti hoitamista koskevassa luvussa. Vastaajien tukikelpoisuutta ei selvitetty.



Kuva 14. Korvausten hakeminen verrattuna haitan kokemiseen kaikilla maanomistajilla. (N=130)



Kuva 15. Korvausten hakeminen suhteessa rajauksen kokoon kaikilla vastanneilla maanomistajilla. (N=133)

vastaajaa ja vain 2 vastaajaa aikoi hakea korvaustoimitusta suoraan neuvottelematta korvauksista ensin ympäristökeskuksen kanssa.

Vastanneista 33 % (49 luontotyypin ja 8 erityisesti suojeltavan lajin esiintymän maanomistajaa) ei aikonut hakea lainkaan korvauksia ympäristökeskuksen tai korvaustoimituksen kautta.¹⁴² Heistä yli puolet ilmoitti, että eivät ole kokeneet haittaa suojelusta. Rajauksen suhteellisen koon, maanomistajaluokan (luonnollinen henkilö/yhteisö) ja eri luontotyyppien (Liite 4) osalta korvausten hakeminen ei juurikaan poikennut toisistaan eri vastaajaluokissa.

Rajauspätös oli vastausten perusteella lähinnä harmiton 13 %:lle (21 vastaajaa) kaikista kyselyyn vastanneista. He ilmoittivat, että rajauspätös ei ole aiheuttanut mitään haittaa, eivätkä he aio hakea poikkeuslupaa tai korvauksia. Lisäksi he olivat tyytyväisiä luontotyypin suojeluperiaatteeseen (luontotyypin esiintymän maanomistajat).

¹⁴²Näistä 5 vastaajaa aikoi kuitenkin hakea korvauksia joltain muuta kautta.

10 Kulujen korvaaminen toimitusmenettelyssä ja maa- ja metsätaloudessa

10.1

Toimituskulujen korvaaminen

Lunastus- tai luonnonsuojelulaissa ei ole selvää säännöstä toimitus- ja edunvalvontakustannusten korvausvelvollisuudesta tilanteessa, jossa lunastuskorvausta ei tule määrättäväksi korvauskynnyksen vuoksi. Ympäristövaliokunnan mietinnössä (6/2004 vp) hallituksen esityksestä laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta todettiin, että tavallisesti kustannukset jäävät valtion maksettavaksi. Toimituskustannuksen määräämisen osalta noudatetaan samoja periaatteita, jotka koskevat nykyisin LunL 81 §:n nojalla sanotun lain 71 §:ssä ja 72.3 §:ssä tarkoitettuja erillisiä korvaustoimituksia. Näin ollen siinäkin tapauksessa, että maanomistajan hakemassa korvaustoimituksessa korvausvelvollisuutta ei katsottaisi olevan, toimituskustannukset maksettaisiin valtion varoista, ellei vaatimusta ole esitetty ilmeisen aiheettomasti.

Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimiston korvaustoimituksessa tnro 2002-866390 todettiin, että kysymys rinnastuu lunastuslain tarkoittamien jälkikorvausten määräämiseen, jonka osalta LunL 81 §:n mukaan kustannukset on määrättävä jälkikorvausvaatimuksen esittäjän maksettavaksi, jos vaatimus on esitetty ilmeisen aiheettomasti. Lunastustoimikunta katsoi, että valtio on korvausvelvollinen, vaikka korvauskynnys ei ylitykään. Toimituksen hakija voidaan määrätä suorittamaan toimitus- ja edunvalvontakustannukset ainoastaan silloin, kun jo ennen toimitusta on ilmeistä, että korvauskynnys ei voi ylittyä.

Taulukko 14.

Edunvalvonta- ja toimituskustannukset korvaustoimituksissa (eräissä toimituksissa markkamääräisesti määrätty kulukorvaukset ja toimituskustannukset on muunnettu euromääräisiksi vertailun helpottamiseksi).

toimitus	edunvalvontakustannukset	toimituskustannukset
1998-610081	326,77 € matkat + 130 € ansionmenetys + 504,56 € selvittely- ja edunvalvontatyö toisten asiamiehenä, 190,73 € matkat + 840,94 € asiamiehenä toimiminen; maanomistajille korvausvelvollisuus puolet ympäristökeskuksen oikeudenkäyntikuluista 504,56 €	4517,83 €
P-S MO 10/1999		
1999-637531 I-S MO 00/046	462,52 € oikeudenkäyntikulut 1681,88 €	1711,26 €
2000-670586 Mikkelin KO M01/030	(ei vaadittu toimituksessa) oikeudenkäyntikulut 100,91 €	2835,65 €
2000-684122	783,14 €	1455,78 €
2001-817906 Vasa tingsrätt M01/033	(ei vaadittu toimituksessa) oikeudenkäyntikulut 2200 €	9204,26 €
2001-830792	1998,50 €	4104,20 €
2002-856722	70 €	5502,79 €
2002-866390	500 €	3516,31 €
2003-877589	-	1893,00 €

Taulukosta 14 ilmenee, että korvausvelvollisuuden arviointi korvaustoimituksessa on huomattavan kallista. Korvaustoimituksen kulut ovat keskimäärin 4000 euroa. Joissain yksittäistapauksissa kustannusten määrää nostaa se, että korvaustoimituksessa on jouduttu selvittämään myös omistusoikeuteen liittyviä kysymyksiä.

10.2

Edunvalvontakulujen korvaaminen

Lunastetun omaisuuden omistajalla (jollaiseksi katsotaan myös erityisen oikeuden haltija, jos lunastus tai oikeuden lakkauttaminen kohdistuu erityiseen oikeuteen) on LunL 82.1 §:n mukaan oikeus saada korvaus välttämättömistä oikeutensa valvomisesta aiheutuneista kustannuksista eli edunvalvontakuluista. Huomioon otetaan ansion menetys, matkakustannukset, tarvittavien selvitysten laatu ja laajuus sekä asiamiehen käyttämisen tarve.¹⁴³ Lunastuslain säännöksessä ei mainita erityisen oikeuden haltijaa edunvalvontakulujen korvaukseen oikeutettuna. Koska erityisen oikeuden haltijalle on kuitenkin siirretty osa omistusoikeuteen sisältyvistä oikeuksista, häntä on pidettävä ”lunastettavan omaisuuden omistajana”. Asiallisesti olisi kuitenkin perusteltua täsmentää lunastuslain säännöstä siten, että myös erityisen oikeuden haltija mainittaisiin edunvalvontakuluihin oikeutettuna tahona.

Korvauksen hakijan edunvalvontakulut korvataan siitä huolimatta, että korvauksenmääräämismenettelyssä päädyttäisiin ratkaisuun, että merkityksellisen haitan kynnyks ei ylity. Mikäli etukäteen arvioiden olisi selvää, että korvausta ei tulla määräämään, ei myöskään edunvalvontakuluja määrättäne maksettavaksi. Eräiden alueellisten ympäristökeskusten päätökseen kirjaamalla toteamuksella, että ”ympäristökeskuksen näkemyksen mukaan suojelusta ei aiheudu merkityksellistä haittaa” saattaa olla merkitystä edunvalvontakulujen määräämistä harkittaessa.

Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimiston korvaustoimituksessa tnro 2002-866390 todettiin, että ”luonnonsuojelualueen sijainti lähellä olemassa olevia maa-ainesten ottoalueita on tehnyt haitan suuruuden arvioimisen hakijalle vaikeaksi ja hakijalla on ollut perusteltu syy saattaa korvausvelvollisuus lunastustoimituksessa ratkaistavaksi, Toimitusta ei ole kiinteistönmuodostamislain 211.1 §:n tarkoittamalla tavalla haettu aiheettomasti (vaikka korvausta ei määrätty suoritettavaksi).”

Korvaustoimitusten edunvalvontakulut ovat olleet kohtuulliset. Osittain maanomistajat eivät edes ole vaatineet edunvalvontakulujensa korvaamista, vaikka heillä siihen olisi oikeus lunastuslain mukaisesti.

¹⁴³ Ks. tarkemmin *Kuusiniemi – Peltomaa* 2000 s. 252–253.

Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Mikäli korvauksen määrittämismenettelystä valitetaan maa- ja metsätalouden (ja valitusluvan nojalla korkeimpaan oikeuteen) oikeudenkäyntikulujen korvaamisessa noudatetaan oikeudenkäymiskaaren (4/1734, jäljempänä OK) säännöksiä. Näin ollen valituksen häviävä osapuoli tuomitaan OK 21:1 nojalla maksamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Asian ratketessa osittain kummankin hyväksi OK 21:3 osapuolet vastaavat pääsääntöisesti itse kuluistaan.

Pohjois-Suomen maa- ja metsätalouden tuomiossa 12.6.2000 Dnro 10/1999 tuomittiin maanomistajat maksamaan puolet muutoksenhakemuksensa pääosin voittaneen alueellisen ympäristökeskuksen oikeudenkäyntikuluista.

Asian käsittelyn siirtyminen korvaustoimituksesta oikeudenkäyntimenettelyyn muuttaakin maanomistajan asemaa merkittävästi, koska korvaustoimituksessa hänelle ei pääsääntöisesti voi aiheutua kustannuksia. Tähän olisi syytä kiinnittää huomiota lainsäätäjän taholta.

11 Luonnonsuojelun edellyttämät aktiiviset hoitotoimet

11.1

Hoitotoimien korvaaminen

Luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta korvausjärjestelmällä tulisi voida edistää aktiivista toimintaa luonnon monimuotoisuuden suojelun hyväksi sen lisäksi, että sillä korvataan suojelusta aiheutuvia haittoja. Luonnonsuojelulain korvausjärjestelmä perustuu kuitenkin sille, että korvaus maksetaan vain pidättäytymisestä luonnonarvoja heikentävistä toimista, ei luonnon arvojen edistämisestä.¹⁴⁴ Biodiversiteetin suojelussa haitallisten toimien estäminen normien asettamisella johtaa vain puoli tiehen, sillä sen avulla ei voida toteuttaa tarvittavia ennallistamis- tai hoitotoimia.¹⁴⁵ Eräiden luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen säilyminen edellyttää aktiivisia hoitotoimia, kuten avoimuuden ylläpitämistä.

Luonnonsuojelulain korvausjärjestelmään ei sisälly säännöksiä aktiivisten hoitotoimien tukemisesta. Tällaisen suojelua edistävä tukijärjestelmä osana korvausjärjestelmää toisi kuitenkin mahdollisesti seuraavia myönteisiä vaikutuksia:

- 1) maanomistaja ei joudu ainoastaan pidättäytymään maa-alueen vaihtoehdoisesta tuottavasta toiminnasta, vaan voi käyttää sitä tuottoa tuottavaan toimintaan eli luonnonarvojen hoitamiseen (edellyttäen, että korvaus ylittää aiheutuvat kustannukset, eli sisältää korvauksen myös käytettävästä työpanoksesta);
- 2) suojeltavia luonnonarvoja sisältävä maa-alue ei ole ainoastaan taloudellinen rasite, jota ei voi hyödyntää, vaan jatkuvaa tuottoa tuottava investointi, jonka voi myydä luonnonarvojen hoitamisesta kiinnostuneelle ja siitä tuottoa tavoittelevalle taholle¹⁴⁶;
- 3) suojelua ei mielletä ainoastaan rajoitteeksi, mikä antaa suojelutyöstä myönteisemmän mielikuvan¹⁴⁷; ja
- 4) vastuuta luonnonsuojelutyöstä jaetaan viranomaisia laajemmin.

Luonnonsuojelulain korvausjärjestelmään olisi ehkä aiheellista lisätä aktiivisia hoitotoimia koskeva tukijärjestelmä, jolla tuettaisiin hoitoa tarvitsevien luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojeluarvojen säilymistä. Tällaisia sopimuksia toki voidaan alueellisen ympäristökeskuksen ja maanomistajan välillä tehdä ilman nimenomaista säännöstäkin. Säännöksen ottaminen lakiin vahvistaisi sopimuksen asemaa osana korvausjärjestelmää ja mahdollistaisi talararviossa korvauksiin osoitettujen varojen käyttämisen myös tällaiseen tarkoitukseen. Mikäli tällainen sopimus olisi olemassa, sen ja LSL 53 §:n mukaisen korvausvelvollisuuden välinen suhde olisi syytä ratkaista.

¹⁴⁴ Farrier 1995 s. 397.

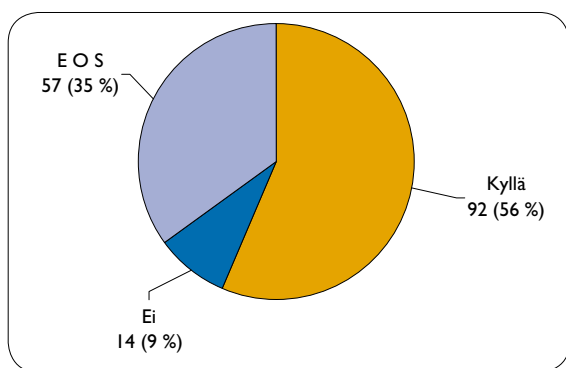
¹⁴⁵ Farrier 1995 s. 397, 405.

¹⁴⁶ Farrier 1995 s. 401.

¹⁴⁷ Farrier 1995 s. 401.

Maanomistajakyselyn tuloksia halukkuudesta suorittaa hoitotoimia

Yhteensä 57 % (80 vastaajaa) luontotyyppin ja 52 % (12 vastaajaa) erityisesti suojeltavan lajin esiintymän maanomistajista ovat kiinnostuneita suorittamaan hoitotoimenpiteitä alueen luontoarvojen säilyttämiseksi korvausta vastaan. Yhteisöistä ainoastaan yksi ilmoitti, että ei ole kiinnostunut alueen hoitamisesta. Muutamat kielteisesti tai epävarmasti hoitamiseen suhtautuvista maanomistajista ilmoittivat, etteivät katso alueen tarvitsevan hoitamista. Kaikki luontotyyppin hoitamiseen kielteisesti suhtautuvista vastaajista ilmoittivat suhtautuvansa myönteisesti luontotyyppin suojeluperiaatteen. Luontotyyppin suojeluperiaatteen kielteisesti suhtautuvista maanomistajista yksikään ei suhtautunut kielteisesti (8 oli valmiita suorittamaan hoitotoimenpiteitä, 11 oli epävarmoja) alueen hoitamiseen korvausta vastaan. Hoitamiseen oltiin valmiita suojeluun kohdistuvasta tyytymättömyydestään huolimatta. Havainto ei ole ristiriidassa edellisessä luvussa esitetyn teorian kanssa.



Kuva 16. Maanomistajan kiinnostus hoitaa luontotyyppin tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymää korvausta vastaan. (N=163)

Hoidon tarvetta luontotyypeittäin ja lajeittain kartoitettiin alueellisille ympäristökeskuksilla suunnatuilla haastatteluilla. Ehdottomasti hoitoa vaativia ovat perinluontotyyppit ja niiden lajit: katajakedot ja lehdesniityt sekä dyyneistä nummimaiset alueet, joilla on laidunnettu; erityisesti suojeltavien lajien osalta etenkin erilaisten niittyjen lajit. Vanhojen metsien ja kallioiden lajit eivät pääsääntöisesti tarvitse hoitoa.¹⁴⁸ Merenrantaniityt tarvitsevat yleensä ehdottomasti *säännöllistä*, usein toistuvaa hoitoa, ettei alue ruovitu ja pusikoidu. Vaikka maa kohoaa ja uutta merenrantaniittyä muodostuu jatkuvasti lisää, alueet tarvitsevat hoitoa, että niille elävä harvinainen kasvillisuus pääsee siirtymään muodostuvalle merenrantaniitylle.¹⁴⁹ Tavallisia hoitotoimenpiteitä ovat alueen avoimena pitämiseen liittyviä: puuston raivaaminen, niittäminen ja laiduntamisen järjestäminen alueelle, lajisuojelun osalta joskus myös kilpailevan kasvuston kitkeminen ja siementen kylväminen.

¹⁴⁸ Haastateltujen käsityksen mukaan hoitoa tarvitsemattoman lajin osalta suojeleminen rajauspäättös tekemällä soveltuu hyvin. Vanhan metsän lajiston suojelemisessa tosin aluelähtöinen suojeleminen lajilähtöisen lähestymistavan sijaan on mielekkäämpi luontoarvojen moninaisuuden takia.

¹⁴⁹ Maankohoamisalueen osalta sekä viranomaisen, että maanomistajat näkivät ongelmallisena ja turhauttavana sen, että luontotyyppin alue muuttuu jatkuvasti ja siksi myös rajauspäättöksi pitäisi säännöllisesti uusia vastaamaanluontotyyppin todellisia rajoja.

Rantojen luontotyypeistä sekä hiekkarannat että dyynit saattavat tarvita puun- taimien poistamista, joskin etenkin hiekkarannoilla on yleensä sen verran hallittua kulutusta, että erillistä hoitamista ei tarvita.

Metsäiset luontotyypit eivät *lähtökohtaisesti* tarvitse hoitamista tai rajauksen eh- tona oleva luonnontilaisuus huomioon ottaen myöskään ennallistamista. Rajatut tervaleppäkorvet eivät tarvitse hoitamista tai ennallistamista, sillä ne olivat märkiä ja pystyivät hyvin ylläpitämään sille ominaista lajistoa.¹⁵⁰ Ainakin joidenkin lehmus- metsiköiden ja pähkinäpensaslehtojen osalta hoitamista saatetaan jossain vaiheessa tarvita sopivan puulajikoostumuksen säilyttämiseksi. Kysymykseen tulee lähinnä havupuuston poistaminen alueen valaistus-, kilpailu- ja ravinnetilanteen korjaami- seksi. Pähkinäpensaslehdon mahdollinen hoitaminen ja sille soveltuva metsän käsit- teleminen aiheutti eniten päänvaivaa ympäristökeskuksissa, koska siitä on esitetty erilaisia näkemyksiä.

Kiinnostus hoitotoimenpiteisiin vastanneilla maanomistajille suuntautuu luonto- tyypeittäin tarkasteltuna pääsääntöisesti tarkoituksenmukaisiin kohteisiin. Kukaan merenrantaniittyjen, katajaketojen ja lehdesniittyjen maanomistajista ei ilmoittautu- nut suhtautuvansa kielteisesti alueen hoitamiseen (ks. Liite 4). Erityisesti suojeltavien lajien osalta yksi elinympäristön hoitoa tarvitsevan lajin esiintymispaikan maanomis- taja ei ollut kiinnostunut hoitotoimien suorittamisesta. Epävarmoista vastaajista kuusi olivat hoitoa tarvitsemattoman lajin esiintymispaikan maanomistajia.

Eri hoitotoimenpiteiden osalta 67 % vastanneista oli valmis raivaamaan puustoa ja 21 % niittämään. Alueen hoitamista ja käyttämistä ei voida aina erottaa toisistaan, mi- kä saattoi heijastua myös maanomistajien vastauksiin. On olemassa riski, että hoidon varjolla innostutaan esimerkiksi poistamaan liikaa puustoa luontotyyppin alueelta. Perehdyttämällä hoitotoimen suorittaja, esimerkiksi maanomistaja tehtävänsä tätä voidaan kuitenkin välttää.

Kyselyssä ei selvitetty maanomistajien todellisia resursseja suorittaa hoitotoimen- piteitä. Viisi vastaajaa, joista yksi oli yhteisö, ilmoittivat haluavansa korvauksen ulkopuolisen työntekijän palkkaamista varten (ks. Kuva 17). Maanomistajien kiinnos- tuksesta hoitaa alueitaan itse ei voida suoraan päätellä maanomistajien suhtautumista hoitoon ylipäätään tai siihen, että joku ulkopuolinen hoitaisi aluetta.

Maanomistajakyselyn vastausten perusteella alueellinen ympäristökeskus on tiedustellut maanomistajan kiinnostusta hoitaa aluetta 12 vastaajalta (tiedustelut koskivat kahdeksaa metsäistä luontotyyppiä sekä yhtä hiekkarantaa, merenranta- niittyä, katajaketoa ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikkaa). Kukaan näistä vastaajista ei ilmoittanut vastustavansa hoitamista, mutta kaksi olivat epävarmoja kiinnostuksestaan. Kaksi vastaajista ilmoitti hoitavansa aluetta.

Alueellisten ympäristökeskusten edustajien haastattelussa ilmeni, että ne suhtau- tuvat yksimielisesti hyvin myönteisesti siihen, että maanomistajat hoitaisivat hoitoa vaativia kohteita. Yhtä yksimielisesti ympäristökeskusten edustajat totesivat, että tämä edellyttää asianmukaista hoidon suunnittelua ja ohjeistusta. Maanomistajat voi- sivat hyvin hoitaa yleisimmät toimenpiteet kuten niittämisen, laiduntavien eläinten pitämisen alueella ja puuston, lähinnä pienen puuston poistamisen. Maanomistajien työpanosta voidaan hyödyntää, ja on hyödynnettykin myös lajintuntemusta vaati- vissa tehtävissä kuten kitkemisessä. Nykyisessä rahoitustilanteessa nähtiin myös

¹⁵⁰Asia erikseen on, uhkaako tervaleppäkorpien luonnontilaisuutta alueen läheisyydessä suoritettava ojitus tai rakentaminen, joka saattaa riittää muuttamaan pienialaisen tervaleppäkorven vesitalouden.

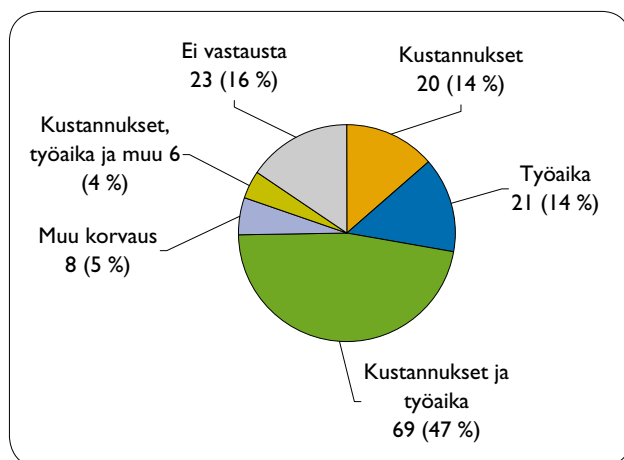
myönteisenä se, että maanomistajan kautta, lähinnä maatalouden ympäristötuesta hoitamiseen voi saada korvausta muista rahoituslähteistä kuin niukasta uhanalaisten lajien hoitamiseen ja seurantaan varatusta budjetista. Maanomistajan palkkaaminen saattaa haastateltujen mukaan olla hallinnollisesti edullisempaa ja kätevämpää kuin kolmannen osapuolen palkkaaminen. Maanomistajasta uskottiin saavan sitoutuneen hoitajan alueelle. Toisaalta maanomistajien sitoutumista ja kiinnostusta hoitotoimiin myös epäiltiin. Hoitamisen erilaisten organisointi- ja toteuttamistapojen kustannus- tehokkuutta olisi syytä selvittää.

Alueellisten ympäristökeskusten haastatteluista sekä tehdyistä rajauspäätöksistä ilmenee, että alueen luonnonarvojen hoitaminen on ollut rajojen määrittämispäätöstä tehtäessä vaihtelevasti esillä. Luontotyyppien osalta rajauspäätökset on yleensä vain tehty ja hoitamiseen liittyvät kysymykset on jätetty ajan kanssa ratkaistavaksi. Tämä koskee sekä hoitoa ehdottomasti vaativia luontotyyppejä että sellaisia luontotyypppejä, jotka saattavat tulevaisuudessa tarvita hoitamista. Ongelmaksi nähtiin se, että alueen hoitamisesta ei voida sopia, jos taloudellisia resursseja toimintaan ei ole turvattu. Luontotyyppien osalta joidenkin hoitoa tarvitsevien luontotyyppien esiintymien hoitamisesta on sovittu. Mahdollisiin tuleviin hoitotoimenpiteisiin oli varauduttu ottamalla päätökseen kohta, että aluetta voidaan hoitaa alueellisen ympäristökeskusten ohjeiden mukaisesti. Lisäksi maanomistajien kanssa oli keskusteltu siitä, että jos nämä aikovat suorittaa hakkuita luontotyyppien alueella, ympäristökeskus pyrkii tässä vaiheessa suunnittelemaan hakkuut luontotyyppien ominaispiirteitä edistäviksi, mikäli se on mahdollista. Sama tuli esille joidenkin maanomistajien vastauksissa.

Lähes kaikkien alueellisten ympäristökeskusten edustajat pitivät hoitoa vaativan erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajojen määrittämispäätöstä ongelmallisena.¹⁵¹ He katsoivat, että säännöllisiä, aktiivisia hoitotoimenpiteitä edellyttävän lajin esiintymispaikan rajauspäätöksen tekeminen on paitsi turhaa myös jopa vahingollista, koska tekemällä rajauspäätös saatettaisiin vaarantaa maanomistajan suostumus alueen hoitoon. Eräät maanomistajat myös suorittivat hoitotoimia alueella, jonka osalta erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajojen määrittämispäätöksen tekemisestä oli keskusteltu, mutta maanomistaja oli ilmoittanut vastustavansa päätöksen tekemistä. Kaksi ympäristökeskuksen virkamiestä totesi, etteivät näe rajauspäätöksen tekemistä ja hoitamisesta sopimista tämän jälkeen toisiaan poissulkevinä.

Maanomistajista 14 % oli valmis tyytymään alueen hoitamisesta välittömästi aiheutuvien kustannusten, kuten polttoaine- ja muiden materiaalikulujen korvaamiseen. Yksi vastaaja ei kaivannut mitään korvauksia, vaan oli tyytyväinen, jos saa pitää alueelta poistettavan puutavaran.

¹⁵¹ Vastauksissa oli alueellisia eroja erilaisista maankäyttöpaineista johtuen.



Kuva 17. Mistä ne jotka haluavat tai ehkä haluavat hoitaa aluetta, haluavat korvausta. (N=144)

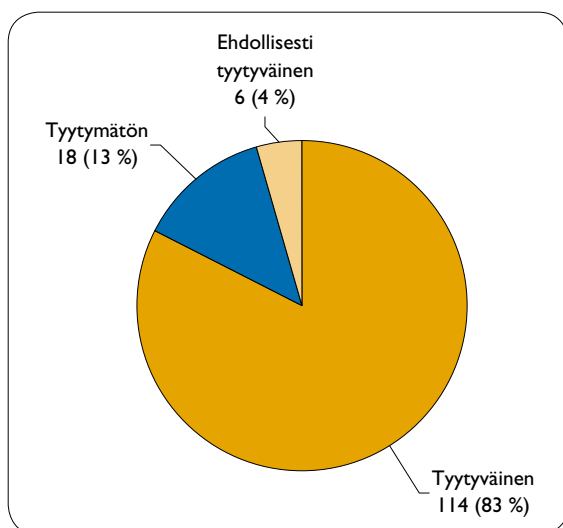
Koska rajauspäätöksiä on tehty eniten alueilla, joilla ei ole voimakasta, akuuttia hoidon tarvetta kysely saattaa antaa jossain määrin virheellisen kuvan maanomistajien kiinnostuksesta hoitaa alueitaan. Vastaajat suhtautuivat enimmäkseen myönteisesti alueen hoitamiseen. Kuitenkin myös epävarmojen osuus oli suuri (35 %). Maanomistajat kokivat itse mahdollisuuden hyötyä hoitamisesta. Hoitamisen katsottiin parantavan maisemaa merenrantaniittyjen osalta. Poistettavan puuston myyminen tai käyttäminen polttopuuna ja hoitamiseen saatu taloudellinen tuki innostivat maanomistajia.

12 Johtopäätöksiä luontotyyppien ja erityisesti suojeltavien lajien suojelua koskevasta korvausjärjestelmästä

12.1

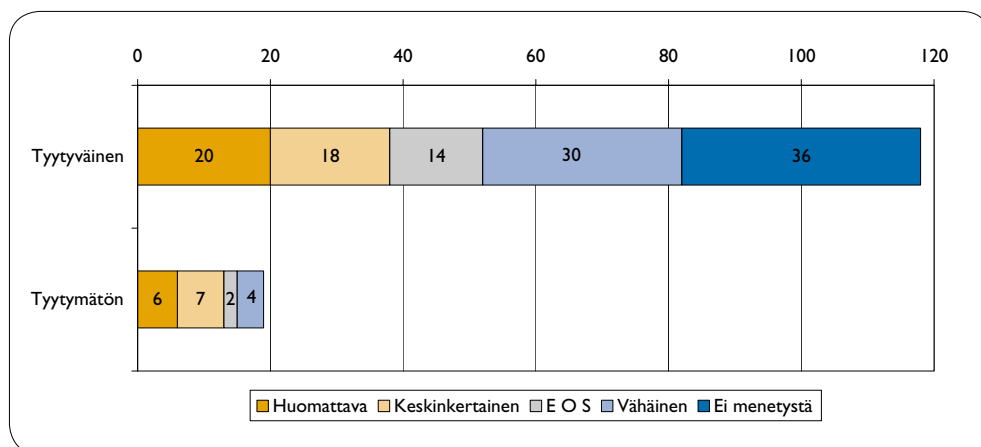
Maanomistajien periaatteellinen suhtautuminen luontotyyppisuojaan

Luontotyyppien maanomistajilta kysyttiin: "Luontotyyppien suojelussa maa-alueita ei ole pyritty hankkimaan valtion omistukseen, vaan maanomistus on tarkoitettu jäämään maanomistajalle ja aiheutuneet merkitykselliset haitat korvataan maanomistajalle. Pidätkö tätä periaatetta oikeana?" Kysymykseen vastanneista 87 % (120 vastaajaa) piti luontotyyppien suojeluperiaatetta oikeana. Näin vastanneista kuitenkin kuusi totesi pitävänsä periaatetta oikeana ainoastaan sillä edellytyksellä, että rajauspäätöksestä aiheutuneet haitat korvataan täysimääräisesti (Kuva 18).



Kuva 18. Tyytyväisyys luontotyyppien suojeluperiaatteeseen. (N=138)

Periaatteeseen tyytymättömissä eniten tyytymättömyyttä aiheuttivat merkityksellisen haitan korvauskynnys sekä epävarmuus korvauksen saamisesta ja riittävydestä. Tyytymättömät kokivat kärsineensä suurempia haittoja suhteessa tyytyväisiin luontotyyppien esiintymän maanomistajiin (Kuva 19). Myös suojeluperiaatteeseen tyytyväiset maanomistajat toivat vapaaehtoisissa kommentteissaan esille ongelmakohtia, jotka liittyivät esimerkiksi luonnonsuojeluviranomaisten toimintatapoihin rajojen määrittämispäätöksen tekemisessä.



Kuva 19. Tyytyväisyys luontotyyppien suojeluperiaatteeseen suhteessa haitan merkityksellisyyden kokemiseen. (N=137)

12.2

Havainnot korvaustoimituksista

Tutkimusaineistoon sisältyneistä korvaustoimitusasiakirjoista ja maa- ja metsätalouden pää- töksistä syntyy melko yhtenäinen ja johdonmukainen kuva. On ilmeistä, että on ollut hyvä ratkaisu säätää korvausvelvollisuuden arviointi lunastuslain mukaisessa menettelyssä suoritettavaksi, sillä lunastustoimituksissa on syntynyt vahva hallinto- ja oikeuskäytäntö, joka soveltuu myös korvaustoimituksiin. Yhtä lailla on ilmeistä, että korvaustoimitusten lisääntyessä syntyy hallinto- ja oikeuskäytäntöä, joka selkeyttää merkityksellisen haitan käsitteen sisältöä. Silloin voidaan mahdollisesti jo etukäteen arvioida korvausvelvollisuuden todennäköisyyttä yksittäistapauksessa ja mahdollisesti välttää turhia korvaustoimituksia.

Korvaustoimituksissa kiinnittävät huomiota korvaustoimitusten suhteellisen korkeat kustannukset sekä korvaustoimituksissa käytettyjen asiakirjojen harhaanjohtavat ilmaiset (ks. luku 9.1).

12.3

Yhteenvedo suosituksista lainsäädännön ja hallintokäytännön muuttamiseksi

Tutkimuksessa on tullut esiin lukuisia seikkoja, joihin on aiheellista pyrkiä löytämään ratkaisuja joko lainsäädännöllä tai hallintokäytännön tarkistamisella. Lainsäädännössä olisi aiheellista kiinnittää huomiota seuraaviin luonnonsuojelun korvauksiin liittyviin avoimiin kysymyksiin tai ongelmatilanteisiin:

1. Luonnonsuojelusta maksettavia korvauksia koskevat verolainsäädännön säännökset eivät vastaa voimassa olevassa luonnonsuojelulaissa olevia säännöksiä. Määräaikaisen suojelun verovapaus tulisi ratkaista lainsäädännöllä (ks. luku 7).
2. Samaan kiinteistöön kohdistuvien useiden eriperustaisten suojelupäätösten osalta olisi syytä harkita korvauskynnyksen määrittelyä siten, että korvauskynnyksen ylittymisen osalta olisi selvä säännös siitä, otetaanko arvioinnissa huomioon myös muut suojelupäätökset (ks. luku 9.7.3).

3. Olisi aiheellista harkita oikeudenkäyntikulujen kohtuullistamista koskevaa säännöstä oikeudenkäymiskaareen, koska korvaustoimitukset siirtyvät valituksen johdosta yleiseen tuomioistuimeen.
4. Luonnonsuojelulakiin voisi olla aiheellista lisätä säännökset aktiivisia hoitotoimia edellyttävien luontotyyppien tai erityisesti suojeltavien lajien esiintymien hoitotoimia ja niistä maksettavia korvauksia koskevista sopimuksista. Kyseisten sopimusten ja LSL 53 §:n mukaisten korvausten välinen suhde tulee järjestää lainsäädännöllä (ks. luku 11.1).

Hallintokäytännössä olisi puolestaan syytä kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

1. Alueellisten ympäristökeskusten kirjaukset luontotyyppien ominaispiirteitä todennäköisesti muuttavista toimista ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkoja todennäköisesti hävittävistä tai heikentävistä toimenpiteistä tulisi olla yhtenäisiä ja johdonmukaisia (ks. luku 9.5.5).
2. Alueellisten ympäristökeskusten LSL 72 a §:n nojalla tekemien päätösten tulisi olla yhtenäisiä ja johdonmukaisia (ks. luku 3.6.2).
3. Korvaustoimituksessa käytettävät asiakirjat ja niissä käytettävät käsitteet tulisi muuttaa vastaamaan luonnonsuojelulain 53 §:n sisältöä. Asiallista olisi muuttaa asiakirjan otsikoksi ”korvauksen määrittämistoimitus” nykyisen ”lunastustoimituksen” sijasta, koska asiallisesti jälkimmäisestä ei ole kyse. Samoin olisi asiallista kutsua valtiota ”korvausvelvolliseksi”, eikä ”lunastajaksi” (ks. luku 9.1).

LIITTEET

Liite I

Vuosina 1998–2003 toteutetut korvaustoimitukset

2.7.2003 Kainuun-Koillismaan maanmittaustoimisto, tnro 2001-830792, Kainuun ympäristökeskuksen 28.2.2001 tekemä päätös valtioneuvoston 19.4.1979 hyväksymään soidensuojelun perusohjelmaan kuuluvan alueen perustamisesta yksityiseksi luonnonsuojelualueeksi LSL 24.3 §:n nojalla

17.12.2003 Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimisto, tnro 2002-866390, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen 29.11.1002 tekemä päätös valtioneuvoston 19.4.1979 hyväksymään soidensuojelun perusohjelmaan kuuluvan alueen perustamisesta yksityiseksi luonnonsuojelualueeksi LSL 24.3 §:n nojalla

17.12.2003 Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimisto, tnro 2003-877589, Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskuksen 11.4.2002 tekemä päätös valtioneuvoston 19.4.1979 hyväksymään soidensuojelun perusohjelmaan kuuluvan alueen perustamisesta yksityiseksi luonnonsuojelualueeksi LSL 24.3 §:n nojalla

13.12.2001 Kaakkois-Suomen maanmittaustoimisto, tnro 2000-684122, Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen 14.7.1999 tekemä päätös valtioneuvoston 27.6.1996 hyväksymään vanhojen metsien suojeluohjelmaan kuuluvan alueen perustamisesta yksityiseksi luonnonsuojelualueeksi LSL 24.3 §:n nojalla

25.5.1999 Kainuun-Koillismaan maanmittaustoimisto, tnro 1998-610081, Kainuun ympäristökeskuksen 12.1.1999 tekemä päätös valtioneuvoston 20.12.1990 hyväksymään rantojensuojeluohjelmaan kuuluvan alueen perustamisesta yksityiseksi luonnonsuojelualueeksi LSL 24.3 §:n nojalla, ja korvaustoimitusta koskeva Pohjois-Suomen maa- ja metsätalouden tuomio 12.6.2000 Dnro 10/1999

19.5.2000 Etelä-Savon maanmittaustoimisto, tnro 2000-670586, Etelä-Savon ympäristökeskuksen 5.11.1998 tekemä päätös erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajaamisesta LSL 47 §:n nojalla, ja korvaustoimitusta koskeva Mikkelin käräjäoikeuden maa- ja metsätalouden tuomio 9.11.2001 Dnro M01/30

15.11.2001 Pohjanmaan maanmittaustoimisto, tnro 2001-817906, Länsi-Suomen ympäristökeskuksen 2.4.2001 tekemä päätös valtioneuvoston 3.5.1984 hyväksymään lehtojen suojeluohjelmaan ja 20.12.1990 hyväksymään rantojensuojeluohjelmaan kuuluvan alueen perustamisesta yksityiseksi luonnonsuojelualueeksi LSL 24.3 §:n nojalla, ja korvaustoimitusta koskeva Vaasan käräjäoikeuden maa- ja metsätalouden tuomio 25.6.2003 Dnro M01/033

17.4.2003 Pohjanmaan maanmittaustoimisto, tnro 2002-856722, Länsi-Suomen ympäristökeskuksen 23.8.2002 tekemä päätös valtioneuvoston 20.12.1990 hyväksymään rantojensuojeluohjelmaan kuuluvan alueen perustamisesta yksityiseksi luonnonsuojelualueeksi LSL 24.3 §:n nojalla

25.8.2000 Kaakkois-Suomen maanmittaustoimisto, tnro 1999-637531, Kaakkois-Suomen ympäristökeskuksen päätös 24.6.1998 valtioneuvoston 27.6.1996 hyväksymään vanhojen metsien suojeluohjelmaan kuuluvan alueen perustamisesta yksityiseksi luonnonsuojelualueeksi LSL 24.3 §:n nojalla, ja korvaustoimitusta koskeva Itä-Suomen maa- ja metsätalouden tuomio 9.1.2001 Dnro 00/046

Liite 2

Kysely luontotyypin esiintymän maanomistajille

Vastatkaa rastittamalla sopivin tai sopivimmat vaihtoehdot. Voitte halutessanne vastata myös omin sanoin siihen varatuille alueille tai kyselyn loppuun.

Jos kiinteistöllä on useita eri omistajia, voitte vastata yhdessä, yksi kaikkien puolesta tai yksi omasta puolestaan. Jos luontotyyppi ulottuu usean kiinteistön alueelle, pyydämme Teitä vastaamaan vain oman kiinteistönne osalta, koska suojelusta aiheutuvat haitat ja korvaukset arvioidaan maanomistajakohtaisesti.

1. Kiinteistöllänne tehdyn luontotyypin rajauksen tiedot:
- luontaisesti syntynyt, merkittävilta osin jaloista lehtipuista koostuva metsikkö
 - pähkinäpensaslehto
 - tervaleppäkorpi
 - luonnontilainen hiekkaranta
 - merenrantaniitty
 - puuton tai luontaisesti vähäpuustoinen hiekkadyyni
 - katajaketo
 - lehdesniitty
 - avointa maisemaa hallitseva suuri yksittäinen puu tai puuryhmä

Rajauksen pinta-ala: _____ ha

Kiinteistön pinta-ala, jolla rajausta sijaitsee: _____ ha

Maanomistuksenne kokonaispinta-ala ko. kunnan alueella: _____ ha

Maanomistaja:

- yksityishenkilö / useita yksityishenkilöitä (myös maatalousyhtymät ja yrittäjät)
- yritys / yhteisö

Rajauspäätöksellä suojellun luontotyypin alueen käyttötarkoitus rajauspäätöksen hetkellä:
(Voitte merkitä useita rasteja.)

- metsätalous
- maatalous
- pihan tai kesämökin lähialue (mahdollisesti polttopuiden keräys tai maa-ainesten kotitarveotto)
- luonnonsuojelu, maisemasuojelu tai muuten talouskäytön ulkopuolella
- virkistyskäyttö
- alue ei ollut varsinaisessa käytössä, mutta alueelle oli suunnitteilla:
- muu, mikä _____

2. Onko luontotyyppin rajaamispäätöksestä aiheutunut Teille taloudellisia menetyksiä?

- Kyllä. Menetykseni suuruus on mielestäni
- huomattavaa
 - keskinkertaista
 - vähäistä.

Menetyks on aiheutunut (kuvatkaa lyhyesti miten)

- Ei ole aiheutunut menetyksiä.
- En osaa sanoa/en ole varma, onko menetyksiä aiheutunut.

3. Onko luontotyyppin rajauspäätöksestä koitunut Teille taloudellista tai muuta hyötyä?

- Kyllä (miten)
-
-

- Ei.

4. Luontotyyppin suojelusta on mahdollista hakea poikkeuslupaa, mikäli suojellulle alueelle on kilpailevia ympäristönkäyttötarpeita. Oletteko hakenut poikkeuslupaa luontotyyppin suojelusta?

- Kyllä, olen hakenut poikkeuslupaa.
- Sain luvan.
- Lupa evättiin.
- Asiaa ei ole ratkaistu.
- En ole hakenut, mutta aion hakea poikkeuslupaa
- En ole hakenut, enkä ole varma aionko hakea poikkeuslupaa.
- En ole hakenut, enkä aio hakea poikkeuslupaa.

5. Jos olette hakenut tai aiotte hakea poikkeusta, minkä ympäristönkäyttötarpeen perusteella haitte/haette poikkeusta?

- Metsätalous (esim. hakkuut, metsänviljely, maanmuokkaus ym. uudistamis/toimet, ojitus, metsätienteko, lannoitus)
- Maatalous (peltoalan lisäys, ojitus, myös maatalouteen liittyvä rakentaminen)
- Rakentaminen (rakennukset, laitteet ym., muut tiet kuin metsätiet)
- Maa-ainesten ottaminen
- Muu luonnonvarojen hyödyntäminen (esim. kaivoskivennäiset)
- Muu tarve, mikä? _____

6. Jos poikkeuslupaa ei ole tähän mennessä haettu, mikä/mitkä näistä vaihtoehdoista eniten kuvaavat syitä siihen?

- Alue ei ole ollut talouskäytössä.
- Aluetta ei toistaiseksi ole ollut tarvetta käyttää tavalla, joka edellyttäisi poikkeusluvan hakemista.
- Olen voinut käyttää aluetta talouskäyttöön ilman, että se olisi edellyttänyt poikkeusluvan hakemista. Mihin? _____
- Poikkeusluvan saaminen ei vaikuta mahdolliselta (esimerkiksi alueellisen ympäristökeskuksen kanssa käytyjen keskustelujen perusteella).
- Olen toteuttanut hankkeita muilla alueillani, koska poikkeusluvan hakeminen olisi viivästyttänyt tai vaikeuttanut hanketta.
- En ole tiennyt, että se on mahdollista.
- Muita syitä, mitä _____
-

11. Jos vastasitte edelliseen kyllä, millaisia hoitotoimia olisitte halukas suorittamaan?
Seuraava lista esimerkinomainen, voi itse lisätä vaihtoehtoja.
- Puuston raivaus/kaataminen
 - Niittäminen tai muu aluskasvillisuuden tuhoaminen
 - Maanpinnan muokkaus
 - Kulotus
 - Vesitalouden ennallistaminen, esim. ojien padotus, tukkiminen
 - Muu, mikä?
-
12. Millaista korvausta vastaan olisitte halukas suorittamaan hoitotoimia?
(Merkittävä kaikki soveltuvat kohdat)
- Korvaus aiheutuvista kustannuksista (polttoaine yms.)
 - Korvaus käytetystä työajasta
 - Muu, mikä?
-
13. Luontotyyppien suojelussa maa-alueita ei ole pyritty hankkimaan valtion omistukseen, vaan maanomistus on tarkoitettu jäämään maanomistajalle ja aiheutuneet merkitykselliset haitat korvataan maanomistajalle. Pidättekö tätä periaatetta oikeana?
- Kyllä.
 - En. Miksi?
-
14. Muita kommentteja:
-
-
-

Vastaaajan nimi (vapaaehtoinen): _____

Kiitämme lämpimästi vastauksestanne.

Liite 3

Kysely erityisesti suojeltavan lajin esiintymän maanomistajille

Vastatkaa rastittamalla sopivin tai sopivimmat vaihtoehdot. Voitte halutessanne vastata myös omin sanoin siihen varatuille alueille tai kyselyn loppuun.

1. Kiinteistöllänne tehdyn esiintymispaikan rajauksen tiedot:
 Erityisesti suojeltava laji: _____
 Rajauksen pinta-ala: _____ ha
 Kiinteistön pinta-ala, jolla rajausta sijaitsee: _____ ha
 Maanomistuksenne kokonaispinta-ala ko. kunnan alueella: _____ ha

2. Rajauspäätöksellä suojellun erityisesti suojeltavan lajin elinympäristön käyttötarkoitus rajauspäätöksen hetkellä:
 (Voitte merkitä useita rasteja.)
 Metsätalous
 Maatalous
 Pihan tai kesämökin lähialue (mahdollisesti polttopuiden keräys tai maa-ainesten kotitarveotto)
 Luonnonsuojelu, maisemansuojelu tai muuten talouskäytön ulkopuolella
 Virkistyskäyttö
 Alue ei ollut varsinaisessa käytössä, mutta alueelle oli suunnitteilla:

 Muu, mikä _____

3. Onko erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen rajaamispäätöksestä aiheutunut Teille taloudellisia menetyksiä?
 Kyllä. Menetykseni suuruus on mielestäni
 huomattavaa
 keskinkertaista
 vähäistä.
 Menetyks on aiheutunut (kuvatkaa lyhyesti miten) _____

 Ei ole aiheutunut menetyksiä.
 En osaa sanoa/en ole varma, onko menetyksiä aiheutunut.

4. Onko erityisesti suojeltavan lajin rajauspäätöksestä koitunut Teille taloudellista tai muuta hyötyä?
 Kyllä (miten)

 Ei.

5. Erityisesti suojeltavien lajien suojelusta on mahdollista hakea poikkeuslupaa, mikäli suojellulle alueelle on kilpailevia ympäristönkäyttötarpeita. Oletteko hakenut poikkeuslupaa erityisesti suojeltavan lajin suojelusta?
- Kyllä, olen hakenut poikkeuslupaa.
- Sain luvan.
- Lupa evättiin.
- Asiaa ei ole ratkaistu.
- En ole hakenut, mutta aion hakea poikkeuslupaa
- En ole hakenut, enkä ole varma aionko hakea poikkeuslupaa.
- En ole hakenut, enkä aio hakea poikkeuslupaa.
6. Jos olette hakenut tai aiotte hakea poikkeusta, minkä ympäristönkäyttötarpeen perusteella haitte/haette poikkeusta?
- Metsätalous (esim. hakkuut, metsänviljely, maanmuokkaus ym. uudistamistoimet, ojitus, metsätienteko, lannoitus)
- Maatalous (myös maatalouteen liittyvä rakentaminen)
- Rakentaminen (rakennukset, laitteet ym., muut tiet kuin metsätiet)
- Maa-ainesten ottaminen
- Muu luonnonvarojen hyödyntäminen (esim. kaivoskivennäiset)
- Muu tarve, mikä? _____
7. Jos poikkeuslupaa ei ole tähän mennessä haettu, mikä/mitkä näistä vaihtoehtoista eniten kuvaavat syitä siihen?
- Alue ei ole ollut talouskäytössä.
- Aluetta ei toistaiseksi ole ollut tarvetta käyttää tavalla, joka edellyttäisi poikkeusluvan hakemista.
- Olen voinut käyttää aluetta talouskäyttöön ilman, että se olisi edellyttänyt poikkeusluvan hakemista.
- Poikkeusluvan saaminen ei vaikuta mahdolliselta (esimerkiksi alueellisen ympäristökeskuksen kanssa käytyjen keskustelujen perusteella).
- Olen toteuttanut hankkeita muilla alueillani, koska poikkeusluvan hakeminen olisi viivästyttänyt tai vaikeuttanut hanketta.
- En ole tiennyt, että se on mahdollista.
- Muita syitä, mitä _____
-
8. Mikäli erityisesti suojeltavan lajin suojelusta aiheutuu merkityksellistä haittaa maanomistajalle tai erityisen oikeuden haltijalle ja mikäli poikkeuslupa evätään, on mahdollista hakea korvausta valtiolta.
- a) Oletteko neuvotellut alueellisen ympäristökeskuksen kanssa vapaaehtoisesta korvausten maksamisesta?
- Kyllä. Onko asiassa päästy sopimukseen? Kyllä.
- Neuvottelut ovat kesken.
- Ei.
- Olen tiedustellut asiaa epävirallisesti.
- En ole neuvotellut. Aiotteko tulevaisuudessa neuvotella? Kyllä.
- En.
- b) Oletteko hakenut korvaustoimitusta maanmittaustoimistolta?
- Kyllä. Määrättiinkö korvausta maksettavaksi?
- Kyllä (kuvailkaa haitta, josta korvaus määrättiin maksettavaksi)
-
- Ei.
- Asian käsittely on kesken.

- En ole hakenut. Aiotteko hakea korvaustoimitusta? Kyllä.
 En.
- c) Oletteko saanut erityisesti suojellun lajin suojelusta korvausta jotain epäsuoraa kautta, esimerkiksi maatalouden ympäristötukena tai kestävän metsätalouden rahoituslain nojalla?
- Kyllä, korvaussumma _____ euroa.
- En ole saanut. Aiotteko hakea muuta korvausta? Kyllä
 En.
9. Jos Teille on jo maksettu korvauksia, oletteko tyytyväinen saamaanne korvaussummaan?
- Kyllä, olen tyytyväinen. _____

- En ole tyytyväinen.

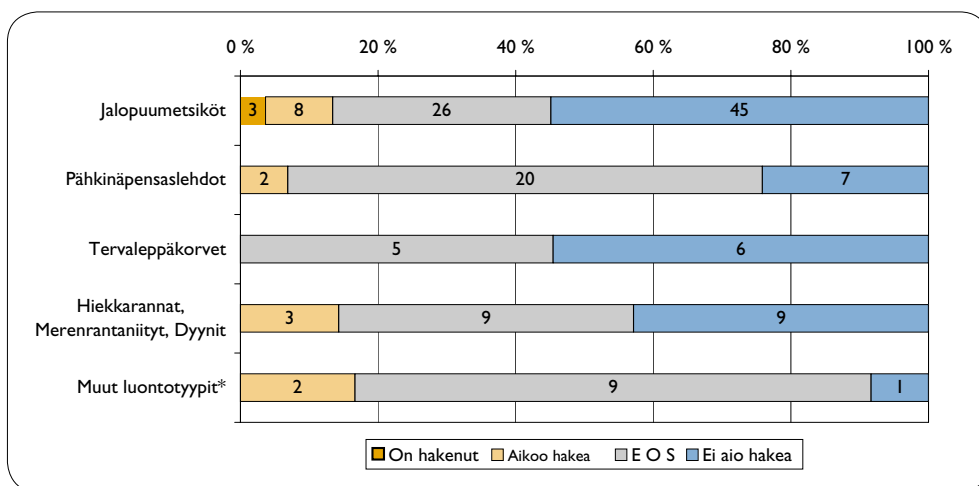
10. Osa erityisesti suojeltavien lajien elinympäristöistä vaatii hoitotoimenpiteitä, jotta alue säilyisi erityisesti suojeltavalle lajille suotuisana elinpaikkana. Onko ympäristökeskus tiedustellut Teiltä halukkuuttanne hoitotoimenpiteiden suorittamiseen?
- Kyllä.
 Ei.
11. Olisitteko halukas suorittamaan alueen hoitotoimia Teille suoritettavaa korvausta vastaan?
- Kyllä.
 En.
 En osaa sanoa/ n ole varma.
12. Jos vastasitte edelliseen kyllä, millaisia hoitotoimia olisitte halukas suorittamaan? Seuraava lista esimerkinomainen, voi itse lisätä vaihtoehtoja.
- Puuston raivaus/ kaataminen
 Niittäminen tai muu aluskasvillisuuden tuhoaminen
 Maanpinnan muokkaus
 Kulotus
 Vesitalouden ennallistaminen, esim. ojien padotus, tukkiminen
 Muu, mikä? _____
13. Millaista korvausta vastaan olisitte halukas suorittamaan hoitotoimia?
(Merkitkää kaikki soveltuvat kohdat)
- Korvaus aiheutuvista kustannuksista (polttoaine yms.)
 Korvaus käytetystä työajasta
 Muu, mikä? _____
14. Muita kommentteja:

Vastaaajan nimi (vapaaehtoinen): _____

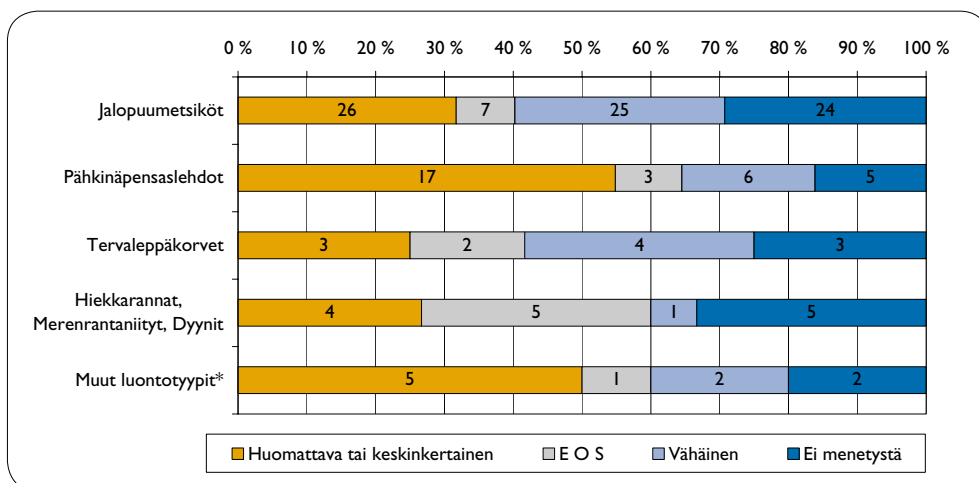
Kiitämme lämpimästi vastauksestanne.

Liite 4

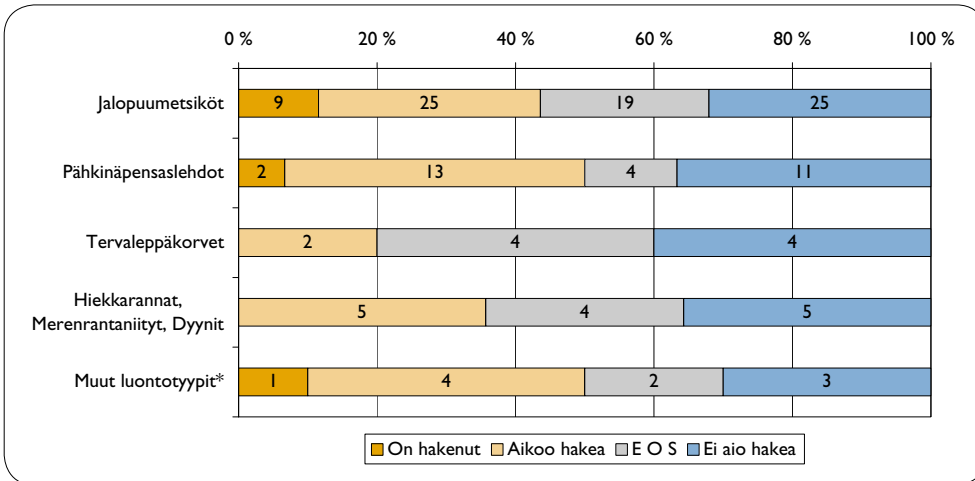
Maanomistajakyselyn tuloksia luontotyypeittäin



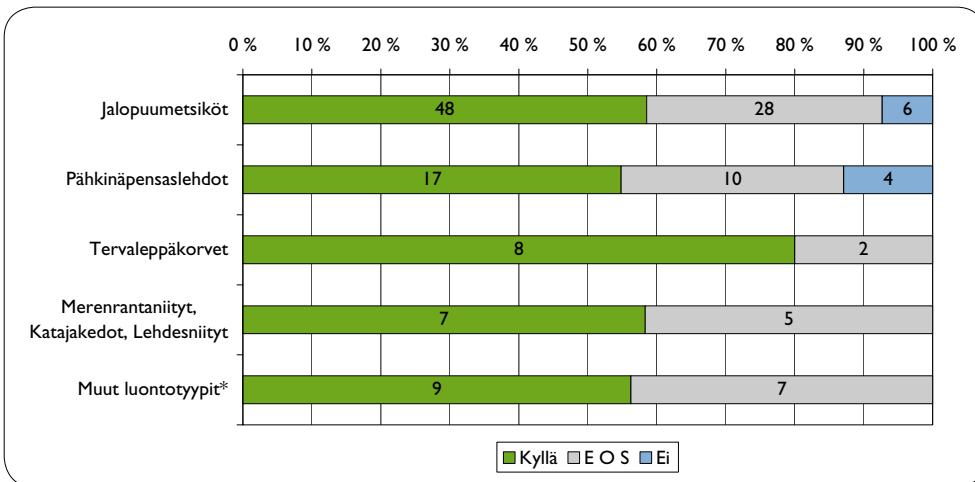
Poikkeusluvan hakeminen luontotyypeittäin. (N=137) *Katajakedot, Lehdesniityt, Maisemapuut ja Luontotyyppi: ei ilmoitettu.



Haitan merkityksellisyyskokemisen luontotyypeittäin. (N=140) *Katajakedot, Lehdesniityt, Maisemapuut ja Luontotyyppi: ei ilmoitettu.



Korvausten hakeminen luontotyypeittäin. (Hakeminen sisältää myös epäviralliset tiedustelut ympäristökeskukselta.) (N=149)*Katajakedot, Lehdesniityt, Maisemapuut ja Luontotyyppi tuntematon.



Halukkuus suorittaa hoitotoimia luontotyypeittäin. (N=140) Luontotyyppien ryhmittely poikkeaa muista luontotyypeittäisistä kuvista. *Hiekkarannat, Dyynit, Maisemapuut, Luontotyyppi tuntematon.

LÄHDELUETTELO

- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa:* Maankäyttö- ja rakennuslaki. Edita. Helsinki 2000.
- Farrier, David:* Conserving Biodiversity on Private Land: Incentives for Management or Compensation for Lost Expectations? *Harvard Environmental Law Review* 1995, s. 303–408.
- HE 79/1996 vp luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi
- HE 236/1998 vp laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta
- Hollo, Erkki:* Erityinen kiinteistöoikeus – Pakkotoimi- ja lunastusoikeudet. Suomen lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1984.
- Kallio, Pasi:* Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Edita. Helsinki 2001.
- Kokko, Kai:* Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A 243. Helsinki 2003.
- Kuusiniemi, Kari:*
- Natura ja korvausjärjestelmän tarkistukset, Ympäristöjuridiikka 2/1998 s. 28–35.
 - Natura 2000 -verkoston oikeusvaikutukset. Ympäristöjuridiikka 2–3/2000 s. 10–50.
 - Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV 2001. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja. Helsinki 2001, s. 155–306.
 - Ympäristömuutosten korvattavuus pakkotoimitilanteissa. Kauppakaari – Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 1997.
- Kuusiniemi, Kari – Peltomaa, Hannu:* Lunastuslainsäädäntö ja korvausjärjestelmä. Edita. Helsinki 2000.
- Laakso, Tero:* Metsälain kesäkuun 2004 uudistukset. Defensor Legis 6/2004 s. 1080–1106.
- Lähteenoja, Pentti:* Metsäpolitiikka ja verotus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A 226. Helsinki 2000.
- Määttä, Tapio:* Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede–Jurisprudentia 2005, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXXVIII, Helsinki 2005, s. 339–460.
- Nousiainen, Mikko:* Luonnonsuojelulain merkityksellisen haitan korvauskynnyksen määrittäminen. Diplomityö TKK, maanmittausosasto. 2002. http://www.hut.fi/Yksikot/Talousoikeus/opinnaytteita/merkityksellisen_haitan_korvauskynnys.pdf (15.3.2005)
- Rassi, Pertti – Alanen, Aulikki – Kanerva, Tiina – Mannerkoski, Ilpo:* Suomen lajien uhanalaisuus – Uhanalaisten lajien II seurantatyöryhmä, Ympäristöministeriö – Suomen ympäristökeskus, Edita, Helsinki 2001.
- Sellethin, Mark o. – Skogh, Göran:* Property Rights in Endangered Species: *The Wolverine Case*. *European Journal of Law and Economics* 2004, s. 239–247.
- Similä, Jukka:* Luonnonsuojelulaki. Kauppakaari – Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1997.
- Suvantola, Leila:*
- Päänvaivaa lajisuojelussa. Ympäristöjuridiikka 1/2001, s. 35–50.
 - Lupa tappaa – poikkeaminen luonnonsuojelulain säännöksistä. Defensor Legis 4/2003 s. 668–696.
 - Vaaran vyöhykkeellä. Teoksessa Oikeustiede–Jurisprudentia 2004, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXXVII, Helsinki 2004, s. 433–509.
 - Älä kieltäydy kahdesti – Luonnonsuojelulain 53.1 §:n mukaisista korvauksista. Ympäristöjuridiikka 2/2005 s. 49–75.
- Tolvanen, Jukka Pekka:*
- Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely. Kauppakaari – Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1998.
 - LSL:n 49.1 §:n soveltamisesta – esimerkkinä Konikallion liito-oravaesiintymä. YJ 1/1999 s. 63–80.
- Vihervoori, Pekka:* Luonnonsuojelun henkilörelaatiokysymyksiä. Juhlajulkaisu Erkki Hollo 1940 – 28/11 – 2000, s. 353–377.
- Vahingon ja haitan käsitteet ympäristöoikeudessa. Teoksessa Kairinen, Martti (toim.): Jurisprudentia Turkuensis. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1961–1986. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1986, s. 367–379.
 - Maa-ainesten ottaminen ja suojeleminen. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1989.
 - Kiinteistötoimitus oikeusriidan ratkaisumenettelyinä. Lakimies 5/1998 s. 806–827.
 - Lunastus. Teoksessa Ympäristöoikeus s. 297–325. WSOY Lakitieto. Helsinki 2001.
- Välisalmi, Paavo:* Luonnonsuojelulakiehdotuksen kritiikkiä. Maankäyttö 3/1995 s. 64–65.
- Ympäristöministeriö, alueidenkäyttöosaston luonnonsuojeluyksikkö. Ohje ”Liito-oravakorvaukset” liito-oravien LSL 49.1 §:ssä tarkoitettujen lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta metsätaloudelle aiheutuvien haittojen korvaamisesta 14.9.2004 (ei julkaistu)
- YmVM 8/1996 vp HE luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi
- YmVM 6/2004 vp HE laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta

KUVALUETTELO

- Kuva 1. Luonnonsuojelulain mukaiseen suojeluun liittyvät korvaukset.
Kuva 2. Luonnonsuojelun toteutus vuosina 1997–2004.
Kuva 3. Saadut vastaukset luontotyypeittäin sekä erityisesti suojeltavien lajien osalta.
Kuva 4. Ilman maanomistajan suostumusta perustettavaa luonnonsuojelualuetta koskeva korvaussääntely menettelykaaviona.
Kuva 5. Luontotyyppisuojeleluun ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojeluun liittyvät korvaussäännökset menettelykaaviona.
Kuva 6. Poikkeusluvan hakeminen luontotyyppin ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymän maanomistajilla.
Kuva 7. Syyt, miksi ei olla haettu poikkeuslupaa.
Kuva 8. Poikkeusluvan hakuperusteet maanomistajilla, jotka aikovat hakea poikkeuslupaa, tai eivät ole varmoja aikovatko hakea poikkeuslupaa.
Kuva 9. Rajauspäätöksestä aiheutuvan haitan merkityksellisuuden kokeminen luontotyyppiesiintymän ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymän maanomistajilla.
Kuva 10. Rajauspäätösten pinta-ala vastanneiden maanomistajien alueella.
Kuva 11. Rajauspäätöksestä aiheutuvan haitan kokeminen luontotyyppi- ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymän omistajilla verrattuna rajauksen pinta-alaan maanomistajan alueella.
Kuva 12. Rajauspäätöksestä aiheutuvan haitan kokeminen kaikilla vastaajilla verrattuna rajauksen pinta-alan osuuteen saman kunnan alueella omistaman maaomaisuuden pinta-alaan.
Kuva 13. Korvausten hakeminen luontotyyppin ja erityisesti suojeltavan lajin esiintymän maanomistajilla.
Kuva 14. Korvausten hakeminen verrattuna haitan kokemiseen kaikilla maanomistajilla.
Kuva 15. Korvausten hakeminen suhteessa rajauksen kokoon kaikilla vastanneilla maanomistajilla.
Kuva 16. Maaomistajan kiinnostus hoitaa luontotyyppin tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymää korvausta vastaan.
Kuva 17. Mistä ne jotka haluavat tai ehkä haluavat hoitaa aluetta, haluavat korvausta.
Kuva 18. Tyytyväisyys luontotyyppin suojeluperiaatteeseen.
Kuva 19. Tyytyväisyys luontotyyppin suojeluperiaatteeseen suhteessa haitan merkityksellisuuden kokemiseen.

TAULUKKOLUETTELO

- Taulukko 1. Perustetut yksityiset luonnonsuojelualueet vuosina 1998–2004.
Taulukko 2. Valtion maanhankinta luonnonsuojelutarkoituksiin vapaaehtoisilla kaupoilla ja maanvaihdoilla vuosina 1997–2004.
Taulukko 3. Määräaikaista suojelua koskevat sopimukset vuosina 1998–2004 (luvussa ei ole mukana luonnonarvokauppaa koskevat määräaikaiset rauhoitukset).
Taulukko 4. Lunastukset valtiolle luonnonsuojelutarkoituksiin vuosina 1997–2004.
Taulukko 5. Luontotyyppien rajojen määrittämispäätökset vuosina 1998–2004.
Taulukko 6. Luontotyyppien pinta-alat (kaikki ennen kesäkuuta 2004 tehdyt päätökset).
Taulukko 7. Erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen rajojen määrittämispäätökset vuosina 1998–2004.
Taulukko 8. Alueellisten ympäristökeskusten näkemykset niistä toimenpiteistä, jotka saattavat muuttaa jalopuumetsikön ominaispiirteitä.
Taulukko 9. Alueellisten ympäristökeskusten näkemykset niistä toimenpiteistä, jotka saattavat muuttaa pähkinäpensaslehdon ominaispiirteitä.
Taulukko 10. Alueellisten ympäristökeskusten näkemykset niistä toimenpiteistä, jotka saattavat muuttaa tervaleppäkorven ominaispiirteitä.
Taulukko 11. Alueellisten ympäristökeskusten näkemykset niistä toimenpiteistä, jotka saattavat muuttaa hiekkadyynin ominaispiirteitä.
Taulukko 12. Alueellisten ympäristökeskusten lausumat erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajauspäätöksissä.
Taulukko 13. Aiheutuneen haitan ja sen merkityksellisuuden arviointi suoritetuissa korvaustoimituksissa (eräissä toimituksissa markkamääräisesti arvioitu haitta on muunnettu euromääräiseksi vertailun helpottamiseksi).
Taulukko 14. Edunvalvonta- ja toimituskustannukset korvaustoimituksissa (eräissä toimituksissa markkamääräisesti määrätty kulukorvaukset ja toimituskustannukset on muunnettu euromääräiseksi vertailun helpottamiseksi).

KUVAILELEHTI

<i>Julkaisija</i>	Ympäristöministeriö Alueidenkäytön osasto	<i>Julkaisu-aika</i> Huhtikuu 2006		
<i>Tekijä(t)</i>	Leila Suvantola, Anna-Mari Pasanen, Lea Pesonen			
<i>Julkaisun nimi</i>	Luonnonsuojelun korvausjärjestelmä			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Suomen ympäristö 9/2006			
<i>Julkaisun teema</i>	Luonto			
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Luonnonsuojelun toteutus Suomessa on monimuotoista ja siihen liittyvät korvauskysymykset vaihtelevat suoje- lumuodon mukaan. Tämä raportti antaa kokonaiskuvan suojelun eri toteutusmuodoista ja niihin liittyvistä korva- ussäännöksistä. Lisäksi raportissa esitetään eri suojelumuotojen käyttö luonnonsuojelun toteutuksessa Suomessa vuosina 1997–2004. Lisäksi tarkastellaan korvauksiin liittyviä verotuskysymyksiä.</p> <p>Erityisesti raportissa tarkastellaan uusien luonnonsuojelumuotojen eli luontotyyppisuoje- luvien lajien esiintymispaikkojen suojelua ja niihin liittyviä taloudellisia vaikutuksia oikeudellisena kysymyksenä. Näiden suojelumuotojen osalta oikeus korvaukseen syntyy, mikäli maanomistajalle aiheutuu suojelupäätöksestä merkityksellistä haittaa. Korvaussäännöksen tulkintaa ja korvausjärjestelmän soveltamista havainnollistetaan ra- portissa vuoden 2004 loppuun mennessä suoritetuissa korvaustoimituksissa tehtyjen ratkaisujen avulla.</p> <p>Raportissa esitellään myös kyseisten suojeltujen alueiden maanomistajille tehdyn kyselyn tulokset. Kyselyssä tiedusteltiin maanomistajilta suojelupäätöksistä aiheutuneita taloudellisia menetyksiä ja korvausten hakemistilan- netta. Raportissa esitellään suojelujärjestelmän periaatteen hyväksyttävyyttä maanomistajille tehdyn kyselyn perus- teella. Raportissa selvitetään myös maanomistajien halukkuutta suorittaa suojeltujen alueiden luonnonarvojen hoitotoimia korvausta vastaan.</p>			
<i>Asiasanat</i>	luonnonsuojelu, korvausvelvollisuus, korvaustoimitus, luontotyyppi, erityisesti suojeltava laji, maanomistaja, merki- tyksellinen haitta			
<i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i>	Ympäristöministeriö			
	ISBN 952-11-2234-X (nid.)	ISBN 952-11-2235-8 (PDF)	ISSN 1238-7312 (pain.)	ISSN 1796-1637 (verkkoy.)
	<i>Sivuja</i> 106	<i>Kieli</i> suomi	<i>Luottamuksellisuus</i> julkinen	<i>Hinta (sis. alv 8 %)</i>
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	Edita Publishing Oy, Asiakaspalvelu, PL 800, 00043 EDITA puh. 020 450 05, telefax 020 450 2380 sähköposti: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-palvelin: www-edita.fi/netmarket			
<i>Julkaisun kustantaja</i>	Ympäristöministeriö			
<i>Painopaikka ja -aika</i>	Edita Prima Oy, Helsinki 2006			

PRESENTATIONSBLAD

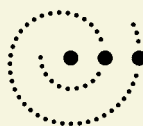
Utgivare	Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen	Datum April 2006		
Författare	Leila Suvantola, Anna-Mari Pasanen, Lea Pesonen			
Publikations titel	Luonnonsuojelun korvausjärjestelmä (Ersättningssystem inom naturvärden)			
Publikationsserie och nummer	Miljön i Finland 9/2006			
Publikationens tema	Natur			
Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>I Finland kan naturen skyddas på många olika sätt, och ersättningarna i sammanhanget varierar enligt typen av skydd. Rapporten ger en övergripande bild av olika sätt att genomföra skyddet och av bestämmelserna om ersättning. Vidare ger rapporten en översikt över hur naturskyddet i Finland har genomförts åren 1997 – 2004. Ytterligare behandlas skattefrågor i anslutning till ersättningarna.</p> <p>Rapporten behandlar speciellt de nya typerna av skydd, dvs. skydd av naturtyper eller habitat samt av förekomstplatserna för särskilt skyddade arter samt de ekonomiska verkningarna av skyddet som en juridisk fråga. I fråga om dessa typer av skydd uppstår rätt till ersättning, om markägaren på grund av skyddsbeslutet åsamkas betydelsefull olägenhet. Tolkningen av ersättningsbestämmelsen och tillämpningen av ersättningssystemet åskådliggörs med tillhjälp av de lösningar som träffats vid ersättningsförrättningarna fram till utgången av år 2004.</p> <p>Rapporten presenterar också resultaten av en förfrågan som riktats till markägarna i fråga om dessa skyddade områden. Förfrågingen gällde de ekonomiska förluster som markägarna åsamkats av skyddsbesluten samt vilket läget är i fråga om ersättningarna. På basis av markägarnas svar analyseras hur väl markägarna har accepterat principen för skyddssystemet. Vidare redogörs för deras villighet att mot ersättning åta sig att vårda naturvärdena i de skyddade områdena.</p>			
Nyckelord	Naturskydd, ersättningsskyldighet, ersättningsförrättning, naturtyp, habitat, särskilt skyddad art, markägare, betydelsefull olägenhet			
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet			
	ISBN 952-11-2234-X (hft.)	ISBN 952-11-2235-8 (PDF)	ISSN 1238-7312 (print)	ISSN 1796-1637 (online)
	Sidantal 106	Språk Finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %)
Beställningar/ distribution	Edita Publishing Ab, Kundservice, PB 800, FI-00043 EDITA tel. +358 20 450 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server www-edita.fi/netmarket			
Förläggare	Miljöministeriet			
Tryckeri/tryckningsort och -år	Edita Prima Ab, Helsingfors 2006			

DOCUMENTATION PAGE

<i>Publisher</i>	Ministry of the Environment Land Use Department	<i>Date</i> April 2006		
<i>Author(s)</i>	Leila Suvantola, Anna-Mari Pasanen, Lea Pesonen			
<i>Title of publication</i>	Luonnonsuojelun korvausjärjestelmä (Financial Compensations in Nature Conservation)			
<i>Publication series and number</i>	The Finnish Environment 9/2006			
<i>Theme of publication</i>	Nature			
<i>Parts of publication/ other project publications</i>				
<i>Abstract</i>	<p>Nature conservation instruments in Finland are diverse and the compensation provisions vary accordingly. This report gives a general overview of the different conservation instruments and the related compensation provisions. In addition, the report examines the use of these instruments in nature conservation in Finland between 1997 and 2004. Furthermore, the report addresses related fiscal questions.</p> <p>The report examines specifically the economic effects as a legal question of two new nature conservation instruments: decisions on the protection of habitats or habitats of species under special protection. The state has the duty to compensate a landowner, if he suffers significant losses due to such a conservation decision. The interpretation and the implementation of the compensation provision are clarified with practical examples from compensation proceedings carried out before 31.12.2004.</p> <p>The report introduces also the results of a survey made to the landowners of the protected sites. The landowners were asked about the economic losses suffered due to a conservation decision and the compensation situation. The acceptability of the principle of these conservation instruments is also presented. The report also clarifies the willingness of the landowners to carry out active conservation measures, if they were compensated for such work.</p>			
<i>Keywords</i>	nature conservation, duty to compensate, compensation procedure, habitat, species under special protection, landowner, significant loss			
<i>Financier/ commissioner</i>	Ministry of the Environment			
	ISBN 952-11-2234-X (pbk.)	ISBN 952-11-2235-8 (PDF)	ISSN 1238-7312 (print)	ISSN 1796-1637 (online)
	<i>No. of pages</i> 106	<i>Language</i> Finnish	<i>Restrictions</i> For public use	<i>Price (incl. tax 8 %)</i>
<i>For sale at/ distributor</i>	Edita Publishing Ltd. P.O. Box 800, FI-00043 EDITA tel. +358 20 450 05, telefax +358 20 450 2380 e-mail: asiakaspalvelu.publishing@edita.fi, www-server www.edita.fi/netmarket			
<i>Financier of publication</i>	Ministry of the Environment			
<i>Printing place and year</i>	Edita Prima Ltd. Helsinki 2006			

Luonnonsuojelun toteutus Suomessa on monimuotoista ja siihen liittyvät korvauskysymykset vaihtelevat suojelumuodon mukaan. Tämä raportti antaa kokonaiskuvan suojelun eri toteutusmuodoista ja niihin liittyvistä korvaussäännöksistä. Lisäksi raportissa esitetään eri suojelumuotojen käyttö luonnonsuojelun toteutuksessa Suomessa vuosina 1997–2004. Lisäksi tarkastellaan korvauksiin liittyviä verotuskysymyksiä.

Erityisesti raportissa tarkastellaan uusien luonnonsuojelumuotojen eli luontotyyppisuojelelun ja erityisesti suojeltavien lajien esiintymispaikkojen suojelua ja niihin liittyviä taloudellisia vaikutuksia oikeudellisena kysymyksenä. Näiden suojelumuotojen osalta oikeus korvaukseen syntyy, mikäli maanomistajalle aiheutuu suojelupäätöksestä merkityksellistä haittaa. Korvaussäännöksen tulkintaa ja korvausjärjestelmän soveltamista havainnollistetaan raportissa vuoden 2004 loppuun mennessä suoritetuissa korvaustoimituksissa tehtyjen ratkaisujen avulla.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

Myynti: Edita Publishing Oy
PL 800, 00043 EDITA
Asiakaspalvelu: puh. 020 450 05, faksi 020 450 2380
Edita-kirjakauppa Helsingissä:
Annankatu 44, puh. 020 450 2566

ISBN 952-11-2234-X (nid.)

ISBN 952-11-2235-8 (PDF)

ISSN 1238-7312 (pain.)

ISSN 1796-1637 (verkköj.)