

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Aulis Vinkka

**MAATALOUDEN YMPÄRISTÖSÄÄNTELY**

Julkisoikeuden  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2015**

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>LYHENTEET</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. JOHDANTO</b>	<b>7</b>
1.1. Talonpoikaisesta toimintamallista EU maatalouteen	7
1.2. Maatalousmaan omistus	9
1.3. Maatalous ja ympäristö	11
1.4. Maanomistus ja maan käyttöoikeus	13
1.5. Tutkimusongelma	14
<b>2. PERUSOIKEUDET MAATALOUDEN HARJOITTAMISESSA</b>	<b>16</b>
2.1. Maan omistusoikeuden kehitys	16
2.2. Yleistä perusoikeuksista	17
2.3. Kiinteän omaisuuden omistuksen ohjaus	19
2.4. Lakiin perustuvat oikeutus- ja rajoitusperusteet	22
2.5. Muu oikeuksien käytön rajoittaminen	24
<b>3. MAATALOUS JA YMPÄRISTÖNSUOJELU</b>	<b>27</b>
3.1. Euroopan unionin ympäristöoikeudelliset asiat	27
3.2. Maatalouden ympäristöhaitat	30
3.3. Euroopan unionin ympäristöpolitiikan linjaukset	31
3.4. Ympäristötuki kokonaisuus	38
3.5. Ympäristönsuojelu	43
3.5.1. Euroopan unionin ympäristönsuojelun linjauksia	43
3.5.2. Suomen kansallinen ympäristölainsäädäntö	44
3.6. Näkökulmia maatalouden ja ympäristönsuojelun suhteeseen	47
3.6.1. Maatalous ja biologinen monimuotoisuus.	47
3.6.2. Maatalouden päästöt	50
3.6.3. Maatalous ja ilmastonmuutos	52
3.6.4. Maatalous ja maaperän suojele	55

3.6.5. Maatalousalueiden käyttö ja rakentaminen	59
3.6.6. Maatalous ja kasvinsuojeluaineet	66
3.7. Ympäristölupamenettely	69
<b>4. OMISTUSOIKEUS, YMPÄRISTÖNSUOJELU</b>	<b>72</b>
4.1. Perusoikeuksien ja ympäristönsuojelun väliset ristiriitatilanteet	72
4.2. Omistusoikeuden ja ympäristönsuojelun väliset ristiriitatilanteet	73
4.3. Tukijärjestelmän ja ympäristönsuojelun väliset ristiriitatilanteet	74
4.4. Elinkeinovapaus	75
<b>5. POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	<b>82</b>
Yhteenveto	89
<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>91</b>

**LYHENTEET**

A	asetus
BAT	periaate
CAP	EU:n yhteinen maatalouspolitiikka
Cap-and-trade	EU:n päästökauppajärjestelmä
EKP	Euroopan keskuspankki
ETA	Euroopan talousalue
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan Unioni
EVL	elinkeinoverolaki
EY	Euroopan yhteisö
HE	hallituksen esitys
HM	hallitusmuoto 94/1919
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KML	kiinteistönmuodostamislaki 554/1995
LSL	luonnonsuojelulaki 1096/1996
LunL	laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/197
MK	maakaari 1734
MRL	maanrakennuslaki
MTK	Maataloustuottajien keskusliitto
MTVO	Euroopan neuvosto
MVL	maatalouden tuloverolaki
OK	oikeuskansleri
PeL	Suomen perustuslaki 731/1999
PeV	perustuslakivaliokunta
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SEY	Luomura ry Luomuliitto ja Suomen Eläinsuojeluyhdistysten liitto

TEM	Työ ja elinkeinoministeriö
VL	vesilaki 264/1961
YSA	ympäristönsuojeluasetus 169/2000
YSL	ympäristönsuojelulaki 86/2000
YVA	ympäristövahinkoasetus Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskeva laki 468/1994
YVL	ympäristövahinkolaki
YTR	maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä

---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Aulis Vinkka

**Pro gradu -tutkielma:**

Maatalouden ympäristösääntely

**Tutkinto:**

Hallintotieteiden maisteri

**Oppiaine:**

Julkisoikeus

**Työn ohjaaja:**

Eija Mäkinen

**Valmistumisvuosi:**

2015

**Sivumäärä: 90**

---

**TIIVISTELMÄ**

Pro gradu -tutkielma on oikeusdogmaattinen kirjallisuuskatsaustyypinen tutkimus maatalouden ympäristöoikeudellisesta sääntelystä. Tutkimus tarkastelee aihetta maanviljelijän näkökulmasta ja perustuu voimassa olevaan maatalouden ja ympäristönsuojelun lainsäädäntöön ja tämän tulkintaan.

Tutkimuksessa tarkastellaan eri ympäristöoikeudellisia periaatteita ja niiden käyttöä tasapainottavia, koko oikeusjärjestyksen eräitä yleisiä periaatteita. Alussa kuvataan siirtymävaihetta 1950–60-lukujen talonpoikaisesta toimintamallista EU maatalouteen ja pohditaan yhteiskunnan keinoja turvata maatalouden kannattavuutta ja saattaa viljelijät eläkkeelle aikanaan hyväkuntoisina. Tavoitteena on maatalouden harjoittajan omistusoikeudellisen, perusoikeudellisen aseman ja omaisuuden suojan arviointi. Toiseksi tarkastellaan maatalouden rahoitusjärjestelmien lähteitä ja sitä, miten ne rajoittavat omistusoikeutta. Kolmanneksi tarkastellaan maatalouden ympäristön- ja maisemansuojelua, luonnon monimuotoisuuden säilymistä ja sitä, miten EU:n ns. direktiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien säilyminen ja ennalleen saattaminen, sekä sitä, miten EU:n ns. luontodirektiivin mukaisesti toteutetuilla toimenpiteillä otetaan huomioon sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet taloudellisesti.

Ympäristötuen toimet ovat edistäneet luonnon ja maiseman monimuotoisuuden säilymistä. Toimet eivät ole kuitenkaan riittäneet pysäyttämään luonnon köyhtymistä. Erityisesti perustoimenpiteiden tuen monimuotoisuutta lisäävät vaikutukset ovat jääneet vähäisiksi. Monimuotoisuuden kannalta tärkeät ympäristöt, kuten niityt, ovat edelleen vähentyneet. Kestävä kehitys vaikuttaa ihmisen elinympäristöön edistämällä terveellisen sekä sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä lähiympäristön muodostumista ja sen tulee myös taata ihmisten taloudellisen ja materiaalsen hyvinvoinnin. Tässä tutkielmassa tehdyn arvion mukaan Euroopan unionin ympäristöpolitiikka on vaikuttanut edullisesti Suomen maatalouden tulopolitiikkaan. Euroopan unionin ja Suomen ympäristölainsäädäntö ovat tasapainottaneet maamme maatalouden eri osaluokkia ja lisänneet maatalousyrittäjien ammattitaitoa. Ympäristötuen toimet ovat edistäneet luonnon ja maiseman monimuotoisuuden säilymistä. Omaisuuden sosiaalisesta sidonnaisuudesta johtuen omistusoikeuteen liittyy velvollisuus korvauksetta pidättyä yleistä ympäristötuetta loukkaavista toimista. Julkisen vallan tulee ylläpitää vakautta ja ennakoitavuutta siten, että riskit ja rasitukset yleisen taloustilanteen muutoksista jakaantuvat oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti eri väestöryhmien kesken. Ongelmallista on erottaa maankäytössä tapahtuneiden muutosten vaikutukset muista tekijöistä, kaupungistumisesta ja maaseudun elämän kulttuurisista ja sosiaalisista muutoksista. Talonpoikaisvaiheen 1950–60 luvun itsenäisistä ja toimivista maalaistaloista nykyään kylissä saattaa olla vähemmän kuin puolet kokonaan tai osaksi maataloudesta toimeentulonsa saavia siitä huolimatta, että kylän viljelysmaan pinta-ala ei ole vähentynyt.

Ympäristösääntelyn tavoite on kestävä kehitys, mikä takaisi elinkelpoisen maaseudun myös tuleville sukupolville.

---

**AVAINSANAT:** sääntely, perusoikeudet, omaisuudensuoja, ympäristönsuojelu tukitoimet, kestävä kehitys.



## JOHDANTO

### 1.1. Talonpoikaisesta toimintamallista EU-maatalouteen

Maatalouden harjoittaminen perustui useimmilla tiloilla aina 1950–60 luvuille saakka perinteiseen talonpoikaiseen toimintamalliin: maatalouden, karjatalouden ja metsätalouden harjoittaminen yhteisenä tuotantomuotona toi monipuolisuutta ja luonnonmukaisuutta maatilalle. Maatiloilla viljeltiin yleisesti eri kasveja kuten heinää, monia eri viljalajeja sekä erikoiskasveja perunaa, vihanneskasveja, sokerijuurikasta ja puutarhakasveja. Lannoitteena maatiloilla käytettiin oman tilan karjanlantaa ja väkilannoitteita ostettiin vähän. Saatavilla oleva lannoitevalikoima oli pieni. Vuoroviljely, kasvien viljelyn tarkoituksenmukainen paikkavaihtelu eri vuosina ja maan multavuuden hoito pitivät viljelysmaan viljavana. Maataloudessa tarvittavat työkonet olivat kevyitä hevosvetoisia ja siten pelloille hyviä. Nurmien säännöllinen uusiminen kylvämällä vilja ja heinänsiemen seuraavaa vuotta varten edisti kestävästä kehitystä luonnollisella tavalla. Talonpoika otti huomioon ympäristönäkökohdat, ettei oma elinkeino vaarantunut.

Tehdastekoiset maatalouskoneet olivat kalliita. Harvalla tilalla oli varaa hankkia niitä yksin, joten koneita hankittiin usean tilan yhteiskäyttöön. Koneita hankittiin yhteiskäyttöön epävirallisesti tai osuustoiminnallisen lainsäädännön mukaisia osuuskuntia perustamalla. Varhaisimpia osuustoiminnallisia koneyhtymiä olivat puimakoneosuuskunnat. Yhteisesti ostetuilla perunannostokoneilla nostettiin perunat talkoovoimin yhteisen koneen omistavien tilojen mailta. Tilalta saatiin omaan käyttöön peruselintarvikkeet. Vaikka karjamäärät olivat pieniä, karjatalous oli 1950–60 luvuille tultaessa niin kehittyntä, että maitoa riitti myyntiin. Maataloustuotteiden myyntiä varten oli jo 1900-luvun ensimmäisellä puoliskolla kehitetty markkinointikanavia. Esimerkiksi maitoa jalostettiin osuusmeijereissä, lihaa osuusteurastamoissa, metsänmyyntiä varten oli omat kanavat, ja myös kauppaliikkeet ostivat maataloustuotteita.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Kuhmonen & Niittykangas 2007: 24. Osuustoimintalaki 21/1901 perustelut: ”Osaksi säästämällä, osaksi toisiansa tukemalla vähävaraisemmatkin siten voivat päästä nauttimaan suuremman pääoman etuja, ostaa tarpeensa huokeammalla, myydä tuotteensa paremmista hinnoista ja saada tarpeellista luottoa käytettäväkseen. Sen ohessa osuustoiminta on omiansa edistämään säästäväisyyttä, toimeliaisuutta, yhteishenkeä, ja sillä on tärkeä taloudellisesti ja siveellisesti kasvattava merkitys.”



Maatalousmiljardi tukijärjestelmä otettiin käyttöön syksyllä 1948. Lannoitetuki porrastettiin tilakoon ja alueellisen sijainnin mukaan. Pientilat saivat ostotodisteita väkilannoitteiden ja maatalouskalkin hankintaa varten. Todisteilla sai vuosina 1948–1952 nurmikasvien siemeniä ja Pohjois-Suomessa AIV-rehun raaka-aineita. Vuonna 1956 luovuttiin ilmaisjaosta ja siirryttiin hintojen alentamiseen. Pinta-alalisä otettiin käyttöön vuonna 1962.<sup>2</sup> Pinta-alalisä, valtiontuki, oli maatilán tukena ratkaisevan tärkeä, jotta selvittiin maatilán rahamenoista. Tuki oli suorastaan elintärkeä erityisesti pienille tiloille. Pinta-alalisä oli suurimmillaan 6–6,5 ha pinta-alalle, ja se väheni tilán hehtaarimäärén noustessa 15 hehtaariin. Tilán rahataloutta piti pystyssä myös vuosittain tapahtuva pienimuotoinen metsänmyynti tilán omana työnä suoritettuna.

Nykyisin pienellä tilalla selviytyminen on mahdotonta, ellei saada lisäansioita esim. puutarhataloudesta, maaseutuyrittämisestä tai sivuansioita oman maatilán ulkopuolelta. Tämäkään ei välttämättä johda riittävään ansiotasoon. Euroopan unionin maataloustuet jaetaan hehtaariohtaisesti ja kotieläinkohtaisesti, mikä väistämättä pudottaa pienet maatilat pois tilakohtaisesta tuotannosta. Maatilojen määrä vähenee. Euroopan unionin tuet ja kansalliset tuet sinänsä hehtaariohtaisesti annettuna ovat perustulo, joka pitää maataloustuotantoa pystyssä, mutta epäselvää on mikä on se hehtaarimäärä tai tuotanto kokonaisuutena, joka riittää maatilalla toimivan perheen kohtalaiseen toimeentuloon.

EU ajassa muuttuvan painotuksen muutos parantaa ympäristön suojelua huomioiden luonnon monimuotoisuuden, hidastaa maaperän köyhtymistä ja ennen kaikkea varmistaa maaseudun asuttuna pysymistä. Edellä mainittujen asioiden huomioon ottaminen rikastuttaa maaseudun ja kaupunkien elämää ja on koko yhteiskunnan etu. On välttämättöntä toimia luonnon ehdoilla, mikä pitkällä aikavälillä on paras toimintatapa – eikä muuta vaihtoehtoa olekaan.

Nykyisin maatilojen koko kasvaa ja yhä suurempia koneita tarvitaan jotta maatilán kausiluontoiset työt tulevat aikanaan tehdyksi. Tämä luonnollisesti lisää maatilán tuloja, mutta myös kone- ja muut kustannukset lisääntyvät. Tämä saattaa johtaa maatilojen velkamäärien kasvamiseen.

---

<sup>2</sup> Markkola 2004: 127.

Tärkeä uudistus on se, että viljelijät on otettu mukaan työterveydenhuoltoon. Tähän toimintaan osallistuvat lääkäri, työterveydenhoitaja ja paikallinen maatalousneuvoja. Nämä käyvät läpi tilan toiminnan, antavat ohjeita ja terveystarkastuksia paikallisessa terveyskeskuksessa.

Kansainvälinen kauppa vapautui, ja maatalouden kilpailukykyongelma kärjistyi siirryttäessä EU:n markkinahintoihin. Tämä alensi tuottajahintoja runsaalla 40 prosentilla 1.1.1995 alkaen. Euroopan sisäiset markkinat avautuivat<sup>3</sup>.

## 1.2. Maatalousmaan omistus

Omistusoikeus on Suomessa yksityistä omistusoikeutta, omistamisen vapautta, ja oikeutta luovuttaa omaisuus edelleen. Omistusoikeus on esineeseen kohdistuva oikeus, mutta ympäristöoikeudessa käyttöoikeuksilla on tärkeä merkitys. Omistusoikeus on määritelty periaatteessa täydelliseksi vallaksi esineeseen. Omistusoikeus jakaantuu yhteisomistustilanteessa yhteisen vesialueen tai yhteismetsän ollessa kysymyksessä, usean omistajan kesken. Omistusoikeuden sääntelyssä voidaan erottaa useita näkökulmia.<sup>4</sup>

*”Kiinteä omaisuus käsittää Suomessa kaikkien maa- ja vesialueiden tilukset ja luonnonvarat, joskin alueiden ja luonnonvarojen omistajankäyttöä yleisten etujen vuoksi on olennaisesti rajoitettu tai täsmennetty. Kiinteistöön, joka on kiinteän omaisuuden perusyksikkö, voi omistusoikeuden ohella kohdistua erityyppisiä käyttöoikeuksia tai omistajan vallintavaltaa kaventavia käyttörajoituksia (erityiset oikeudet). Oikeuksia myönnetään myös ja rajoituksia asetetaan myös ympäristöllisten viranomaispäätösten yhteydessä mm. tieoikeuden perustamiseksi tai luonnon-suojelun turvaamiseksi. Eräät sopimusperusteet ympäristöoikeuden alaan kuuluvat käyttöoikeus- ja käyttörajoitusjärjestelyt edellyttävät uuden maakaaren (MK 540/1995) mukaista kirjaamista. Sopimuksia voidaan tehdä myös jonkin lupamennettelyn tavoitteen kuten maa-ainesten ottamisen edistämiseksi, jolloin ne yleensä saavat pysyvyyden eli tulevat kolmansiakkin tahoja sitoviksi lupaviranomaisen tarvittavan lupapäätöksen osana.”<sup>5</sup>*

Sääntelyssä on kaksi näkökulmaa eli a) lainsäätämisyjärjestys b) rajoitusten korvattavuus. Jos kielto tai rajoitus saatetaan voimaan muuta kuin yleistä tarvetta varten ja/tai

<sup>3</sup> Kuhmonen 2007:11.

<sup>4</sup> Hollo 2009: 99.

<sup>5</sup> Hollo 2009:100.

korvaus ei lain nojalla vastaa menetetyin omaisuuden täyttä arvoa, asiasta säädetään vaikeutetussa eli perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Yksittäisiä tapauksia esiintyy ympäristöasioissa.<sup>6</sup> Säännönmukaisesti toisen omaisuuteen kohdistuvia oikeuksia tai rajoituksia sovelletaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetun lunastuslain säännöksiä.<sup>7</sup> (603/1977.) Yhteiskunnan ja lainsäätäjän tulee taata riittävä omaisuudensuoja. Oikeudenhaltijan tulee toiminnassaan ottaa huomioon yhteiskunnan turvallisuutta, terveydellisyttä, yleistä järjestystä ja muita perustoimintoja. Näistä säädetään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.<sup>8</sup>

Suomea koskevat ylikansalliset suojeluvuorotteet ovat valtiotasoisia. Oikeudenhaltijoilla on huolenpito- tai sietämisyvelvollisuus yleisen ympäristön piiriin kuuluvien arvojen säilymisestä. Jos alueella oleva suojeltu laji tai luontotyyppi aiheuttaa oikeudenhaltijalle ”merkittävää haittaa”, hänellä on oikeus saada valtiolta täysi korvaus. (LSL 53 §.) Korvaukseton sietämisykynnys osoittaa, että rajoitteiden osalta oltaisiin etäännyttäessä puhdasoppisesta omaisuudensuojasäännöksestä.<sup>9</sup>

Suunniteltu tai käynnissä oleva maa-ainesten ottaminen ja vesirakentaminen voi estyä alueella olevan luonto- tai maisema-arvon vuoksi. Kaavan perusteella rajoitetaan alueelle suunniteltuja sallittuja toimintoja. Rajoituslainsäädäntö annetaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mikä epäsuorasti merkitsee, että omaisuudensuojan vähimmäisyvaatimus tulee täytetyksi.<sup>10</sup>

Maa-aineslain hankkeissa sekä maankäyttö ja rakennuslain mukaisissa kaavallisissa rajoitustilanteissa korvaus tulee suoritettavaksi, jos aluetta rajoituksen vuoksi ei voida käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Jos sietämisykynnys ylittyy, julkiselle vallalle voi syntyä alueen lunastusvelvollisuus tai menetyksen korvausvelvollisuus. Rakennuslupien epäamisestä ympäristöllisin perustein suoritetaan korvausta, jos peruste

<sup>6</sup> Hollo 2009:46. ”Esimerkiksi laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista 266/1961. Se mahdollistaa valtuuslakina sen, että tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetun vesilain (264/1961) mukaisia hankkeita varten oikeus toisen omaisuuteen voidaan antaa, vaikka yleinen tarve ei sitä vaadi.”

<sup>7</sup> Hollo 2009:46–47. Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta 603/1977.

<sup>8</sup> Hollo 2009: 47–48.

<sup>9</sup> Hollo 2009:49.

<sup>10</sup> Hollo 2009:49.

johtuu luonnonsuojelu- tai rakennussuojelusääntelystä.<sup>11</sup>

Maataloudessa ympäristönsuojelulainsäädännön suhde omistusoikeuteen ja omaisuusuojaan voi tulla yhteisölainsäädännön soveltamiskysymyksenä tarkasteltavaksi tuomioistuimessa. Direktiiviä kansallisesti toteutettaessa säännösten perustuslainmukaisuus voi tulla eduskunnan perustuslakivaliokunnan tarkasteltavaksi. Jälkikäteen lakien ja niiden valtuussäännösten nojalla annettujen asetusten soveltamistilanteissa kysymys voi tulla esille korkeimmassa hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa oikeudessa.<sup>12</sup>

### 1.3. Maatalous ja ympäristö

Ympäristö on luonnon, ihmisen ja yhteiskunnan olosuhteiden kokonaisuus, johon ihminen on yhteydessä ja vaikuttaa<sup>13</sup>. Ympäristön käsite määräytyy ensisijaisesti toimijan omista tai toisten toimenpiteiden vaikutuksista. Ratkaisevaa ei ole, sijaitseeko esimerkiksi teollisuuslaitos omalla maalla vai ei, koska vaikutukset ovat siitä riippumatta samat.<sup>14</sup>

Vaikutukset ovat oikeudellisesti merkittäviä ja viranomaisen valvontatoimenpiteisiin johtavia. Tämä vaikuttaa siihen, sovelletaanko jotakin säännöstöä vai ei, ja miten ympäristön laajuus määritellään. Merkityksellisiä vaikutuksia eivät ole pelkästään todelliset tai todennäköiset, vaan myös mahdolliset, joskin epätodennäköiset vaikutukset. Lähtökohtaisesti ympäristö on oikeudellisen sääntelyn kohteena, mutta sääntely laista riippuen reagoi eri tavalla vaikutuksiin niiden merkittävyyden perusteella. Vähäpätöinenkin melua aiheuttava toiminta on sääntelyn tai valvonnan piirissä, mutta vaikutusten kasva-

<sup>11</sup> Hollo 2009: 49–50. Maa-aineslaki (24.7.1981/555) säätää kotitarveotosta seuraavaa:

”4 § Luvanvaraisuus Tässä laissa tarkoitettuun aineiden ottamiseen on saatava lupa. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin maa-ainesluvan hakemismenettelystä ja hakemuksessa esitettävistä tiedoista. (23.6.2005/468) Lupa ei ole tarpeen, jos aineksia otetaan omaa tavanomaista kotitarvekäyttöä varten asumiseen tai maa- ja metsätalouteen. Käytön tulee liittyä rakentamiseen tai kulkuyhteyksien kunnossapitoon. (23.5.1997/463) Ottamispaikat on sijoitettava ja aineiden ottaminen järjestettävä tällöinkin siten kuin 3 §:n 4 momentissa säädetään. Ottamisessa on lisäksi noudatettava 3 §:n 1 ja 2 momentin vaatimuksia, jos kysymyksessä on ottaminen kiinteistönmuodostamislain (554/1995) 2 §:n 2 kohdassa tarkoitettulla yhteisalueella. (26.5.2000/495)”

<sup>12</sup> Nordberg 2009: 623.

<sup>13</sup> Hollo 2009:10.

<sup>14</sup> Hollo 2009:10.

essa erilaiset rajoitukset ja kiellot voivat tulla sitä koskemaan.<sup>15</sup>

Haitallisia vaikutuksia ympäristöön, luonnonoloihin ja ihmisten elinympäristöön syntyy huolimatta lainsäädännöstä ja hallinnollisista valvontakeinoista. Ennen lupa-asioiden ratkaisemista virallisjohtoisesti tehdään suunnitellun hankkeen kaikenlaisten ympäristövaikutusten kartoitus viranomaispäätösten pohjaksi sekä varmistetaan hankkeen vaikutuspiirissä olevien tahojen tiedonsaanti ja vaikutusten riittävä ja asianmukainen arviointi.<sup>16</sup> Hanketta koskeva arviointi on täsmällisempää kuin laaja-alaisen suunnitelman arviointi. Suunnitelmien ja ohjelmien osalta arviointi on osaksi suunnitelman tai ohjelman laatimis- tai hyväksymismenettelyä.<sup>17</sup>

Ympäristövaikutuksen määritelmän vaikutusarvioinnissa tarkastellaan ympäristöä ja kaikkia sen osia sekä vuorovaikutussuhteita yhtenä kokonaisuutena. Direktiivissä ja Suomen YVA -laissa ympäristövaikutuksella tarkoitetaan hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä vaikutuksia Suomessa ja sen alueen ulkopuolella.<sup>18</sup> Ympäristön käsite voi saada erilaisia vivahteita sen mukaan, puhummeko yleiskielen, yleisesti eri ympäristötieteiden tai erityisesti ympäristöoikeuden kannalta. Ympäristöllä ymmärretään ympäröivää seutua, tienoota, sekä lähistöllä tai lähellä asuvia, eläviä ja toimivia ihmisiä taikka ympäristön oloja, elämänpiiriä ja miljöötä. Ympäristöoikeudellinen sääntely määrittää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia, jotka ilmenevät ihmisen vuorovaikutussuhteessa ympäristön kanssa.<sup>19</sup> Ihmisen ympäristö muodostuu alkuperäisestä ekologisesta ympäristöstä (luonto), alkuperäisestä sosiaalisesta ympäristöstä (sosiaalinen ympäristö) sekä ihmisen aiheuttamista muutoksista ekologis-sosiaalisessa ympäristössä. Ympäristöstä puhutaan yhteyksissä, joissa aikaisemmin puhuttiin luonnosta. Ympäristön käsitteen omaksuminen kuvastaa laaja-alaisempaa näkökulmaa. Ympäristön käsite on lähtökohdiltaan ihmiskeskeinen. Ihminen on kuitenkin vain osa luonnon kokonaisuutta.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Hollo 2009:10–11.

<sup>16</sup> Hollo 2009:93–94.

<sup>17</sup> Hollo 2009:94.

<sup>18</sup> Hollo 2009:94–96. YVA ympäristövahinkoasetus Ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskeva laki (468/1994) YVA Neuvoston direktiivi (85/337/ETY tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 2 artikla.

<sup>19</sup> Kuusiniemi, Ekroos, Kumpula & Vihervuori 2001: 45.

<sup>20</sup> Kuusiniemi ym. 2001: 45.

Ympäristöoikeudessa fyysinen ympäristö voidaan jakaa elolliseen (elävä luonto, kasvit, eläimet ja ihmiset) ja elottomaan (kallioperä, maaperä, kasvit, topografia, ilmasto ja vesi) ympäristöön. Ympäristöoikeudessa käytetään myös kahtiajakoa luontoympäristö – kulttuuriympäristö. Luonnonsuojelulain (LSL 1096/1996) 1 §:n tavoitesäännöksen 3 kohdassa puhutaan luonnonympäristöstä<sup>21</sup>. Kansainvälisen maailmanperintösopimuksen mukaan ympäristö koostuu kulttuuriperinnöstä ja luonnonperinnöstä.<sup>22</sup>

Ympäristöoikeuden sääntelytasot ovat rakenteellisesti jaettavissa (1) valtion sisäiseen ja (2) ylikansalliseen, joka toisaalta jakaantuu (2a) kansainväliseen ja (2b) yhteisöoikeudelliseen ympäristöoikeuteen. Ympäristöoikeustieteen kehittämisen kannalta on tärkeä eri maiden oikeusjärjestyksiä yhteen sovittava eli vertaileva ympäristöoikeus. Tämä on tarpeellista rajat ylittävien haittavaikutusten hallitsemiseksi.<sup>23</sup> Ympäristöoikeuden tasot rakentuvat kansallisen oikeuden pohjalta. Perinteinen luonnonsuojelu on ollut kansallisen oikeuden varassa, ja kansallinen sääntelytaso on lisännyt sitoumuksia luonnonsuojelusääntelyn yhdenmukaistamiseksi ja tehostamiseksi<sup>24</sup>.

Omistusoikeuden käsite ympäristöoikeudessa poikkeaa esineoikeudesta tai valtiosääntöoikeudesta. Omistajan asema antaa toiminnan harjoittajalle alueen käyttökompetenssin ja haitankärsijä omistajalle vaateen haittojen rajoittamiseen tai korvauksiin. Toimenpiteen sallittavuutta edistää käyttövapauden ja staattisen suojan sisältöä koskevien normien analyysi. Näiden normien analyysin tuloksena määrittyy kummankin omistajan omistusoikeuden sisältö.<sup>25</sup> Omistus ja kiinteistöolot sekä kaavoitustoimi on jätetty yhteisösääntelyn ulkopuolelle<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> HE 79/1996 vp, s. 26

<sup>22</sup> Kuusiniemi ym. 2001: 45–#46.

<sup>23</sup> Hollo 2004: 30. ”Tuollaiset sopimukset saattavat olla myös kokonaisvaltaisia yhteistyö- tai rajajärjestelysopimuksia, joista ympäristöseikat muodostavat vain osan.”

<sup>24</sup> Hollo 2004: 30–31.

<sup>25</sup> Kuusiniemi, Ekroos, Kumpula, & Vihervuori 2001: 60. ”Valtiosääntöoikeudellinen omistusoikeustutkimus keskittyy omaisuudensuojaa koskevan perusoikeussäännöksen analyysiin ja sen suhteisiin muihin perusoikeussäännöksiin. Näkökulma on luonnollisesti toinen kuin ympäristölainsäädännön systematisointiin ja tulkintaan keskittyvässä ympäristöoikeusdogmatiikassa. Yhtymäkohdat ympäristöoikeuteen ovat kuitenkin nyttemmin runsaat, kun perustuslain vaikutusten mielletään ulottuvan lainsäädäntövaiheen lisäksi lainsoveltamistilanteisiin. Myös ympäristöoikeussäännöksen sisällyttäminen perustuslakiin on lisännyt liittymäkohtia.”

<sup>26</sup> Hollo 2004: 112.

#### 1.4. Maanomistus- ja maan käyttöoikeus

Maa-ainekset ovat uusiutuvia tai uusiutumattomia. Lain soveltamisalaan kuuluvat kivi- ja humusperäiset maa-ainekset. Turpeenottoa laki ei koske. Lakia sovelletaan kaavoitetuihin ja kaavoittamattomiin alueisiin. Toiminta on luvanvaraista, vaikka aines varastoitaisiin tai laitettaisiin läjiin ottamiskaikan läheisyyteen. Tietty ottamistoimenpiteet jäävät sääntelyn ulkopuolelle tilanteissa, joissa rakennuslupa tai suunnitelma sisältää oikeuden maaperää muuttavaan toimenpiteeseen. Rakennuspaikan, tiealueen tai vesialueen tai vesilain mukaisen ruoppausalueen kohdalla olevan maa-aineksen poistaminen voi vaatia muitakin lupia.<sup>27</sup>

Ympäristölupaa ja vesilupaa koskevissa säännöksissä maa-ainesten ottamiseen ei useinkaan riitä vain maa-aineslain mukainen lupa, vaan louhimiseen ja murskaamiseen tarvitaan ympäristölupa. Pohjavesiesiintymä saattaa vaatia myös vesilain mukaisen luvan. Luvat eivät korvaa toisiaan<sup>28</sup>.

#### 1.5. Tutkimusongelma

Tutkimuksen kohteena on maatalouden omaisuuden suoja. Tutkielma on lainopillinen ja se tarkastelee aihetta maanviljelijän näkökulmasta. Ensiksi siinä tarkastellaan maatalouden harjoittajan omistusoikeutta, elinkeinovapautta ja perusoikeudellista asemaa. Tavoitteena on maatalouden harjoittajan omistusoikeudellisen, perusoikeudellisen aseman ja omaisuuden suojan arviointi. Toinen tarkastelu kohde on maatalouden ympäristöoikeudellinen sääntely, ja maatalouden perusoikeuksien, omistusoikeuden ja ympäristönsuojelun väliset ristiriitatilanteet. Tutkimuksessa arvioidaan luonnon monimuotoisuuden säilymistä ja miten direktiivin mukaisilla toimilla pyritään säilyttämään luontotyyppejä.

Yhtenä tarkastelunäkökulmana on myös, miten maatalousmaan kaavoitus, alueiden

---

<sup>27</sup> Hollo 2009:186–187.

<sup>28</sup> Hollo 2009:188.

käyttö ja rakentamisen suunnittelu voidaan järjestää niin, että niillä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväää kehitystä, ja otetaan huomioon alueelliset ja paikalliset erityispiirteet sekä maatalouden harjoittajan osallistumisoikeus.



## 2. PERUSOIKEUDET MAATALOUDEN HARJOITTAMISESSA

### 2.1. Maanomistusoikeuden kehitys

Aatelistolla oli yleisoikeus hankkia vuoden 1723 aatelisprivilegioiden perusteella omakseen rälssimaata. Vuoden 1789 Yhdistys- ja Vakuuskirjassa tämä oikeus annettiin myös talonpojille. Rälssitilaa viljelevä talonpoika voi lunastaa tilan omakseen, jos omistaja suostui myymään. Aateliston yksinoikeus rälssitiloihin lakkautettiin vuonna 1864. Kun maata koskevia määräyksiä kumottiin, lievennettiin tai kierrettiin, aateliton säätyläinen ryhtyi ostamaan rälssitiloja, säteritiloja ja rälssisätereitä. Täten aatelisista ja aatelittomista muodostui yhtenäinen maanomistajaluokka.<sup>29</sup>

Vuoden 1734 lain mukaan perintötilaa ei saanut myydä suvun ulkopuolelle. Aiemmin perintötilaa piti ensiksi tarjota kruunulle, joka oli "veron omistaja", mutta vuoden 1789 Yhdistys- ja Vakuuskirja kumosi kruunun oikeudet perintötilan omistuksessa ja talonpoika sai täyden omistusoikeuden<sup>30</sup>.

Vuonna 1909 säädettiin vuokraajille edullinen torpparilaki. Ns. torpparivapautuslaki eli laki vuokra-alueiden lunastamisesta säädettiin Svinhufvudin senaatin tammikuussa antaman lakiesityksen pohjalta kesällä 1918, ja se vahvistettiin 15. lokakuuta 1918. Tämän lain mukaan vuokramiehellä oli oikeus lunastaa vuokra-alueensa itsenäiseksi vuokranantajan tahdosta riippumatta<sup>31</sup>.

Vuoden 1918 torpparilaki koski vain yksityismaita. Lain ulkopuolelle jäi huomattava joukko yhteisön omistamilla mailla olleita vuokraviljelmia. Vuonna 1921 säädettiin laki papiston virkataloista ja vuonna 1922 lait valtion virkatalojen ja metsämaiden itsenäistämistä. Lait olivat samansuuntaisia kuin torpparilakikin, mutta vuokramaiden itsenäistämisen menettelytavat yhteisöjen omistamilla mailla poikkesivat yksityismaiden tilanteesta.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Rasila, Viljo, Eino Jutikkala & Anneli Mäkelä-Alitalo 2003: 385.

<sup>30</sup> Rasila, Viljo, Eino Jutikkala & Anneli Mäkelä-Alitalo 2003: 385.

<sup>31</sup> Peltonen 2004: 356.

<sup>32</sup> Peltonen 2004: 356.

Suomen runsasjärvisyys on vaikuttanut monella tavalla maanomistusoikeuksien säännöksiin. Vesialueiden rantaviiva osoittaa vesialueen ja rannan omistajan oikeuspiirien rajan. Maa-alueet olivat yksityisille kiinteistöille kuuluvia, mutta vesialueet jakamattomina osakaskiinteistöille osuuksin kuuluvia. Tämän vuoksi oli tarpeen käydä kunkin kiinteistön maatilusten tunnistamiseksi niiden ja yhteisen vesialueen välinen raja. (kiinteistöraja.) Tämä käytiin keskivedenkorkeuden mukaiseen rantaviivaan. Kun vesialueen korkeus ja sijainti aikojen kuluessa vaihtelee, syntyy tilanteita, joissa käyty kiinteistön rantaviivaraja ei vastaa vesialueen keskivedenkorkeuden mukaista rantaviivaa. Tämä ei vaikuta kiinteistön ja vesialueen omistussuhteisiin. (VälirajaL 1902 10 §.) Aiempi kiinteistön rantayhteys katoaa, kun rantaan maannousun seurauksena muodostuu vesialueen omistajalle kuuluvaa maata (vesijättöä). Jos nämä muutokset ovat pysyviä, kiinteistörajan muuttamiseen vastaamaan vesialueen rantaviivaa vaaditaan kiinteistötoimitus, jossa esimerkiksi vesijättö lunastetaan kiinteistöön, joka on vesialueen kohdalla tai sen lähellä.<sup>33</sup> Satunnainen vesialueen laajentuminen tai supistuminen ei muuta rantaviivan paikkaa vesilain järjestelmässä. Tulvatilanteessa tietyt vesialueen käyttömuodot voivat rantaviivan muuttumatta tilapäisesti ulottua rantaviivan maanpuoleiselle osalle.<sup>34</sup>

Suomessa omistusoikeudella on vahva asema lainsäädännössä. Saraviita (2011)<sup>35</sup> esittää seitsemän kohdan luettelon edellytyksistä, jotka omistusoikeuden rajoittamisesta säädettyjen lakien tulee täyttää. Rajoitusten tulee mm. olla täsmällisiä, kohtuullisia, hyväksyttäviä, eivätkä ne saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.<sup>36</sup>

## 2.2. Yleistä perusoikeuksista

*”Perusoikeuksien merkitys ja ulottuvuus ovat siten viranomaistoiminnassa samat kuin ihmisoikeuksien, jos ne sisällöllisesti vastaavat toisiaan. Sisällöllisen vastaavuuden huomioon ottaminen ei kuitenkaan estä myöntämästä EU- oikeuden soveltamisen yhteydessä laajempaa suojaa perusoikeuskirjassa määritellyille oikeuksille.”<sup>37</sup>*

<sup>33</sup> Hollo 2009:324.

<sup>34</sup> Hollo 2009:325

<sup>35</sup> Saraviita 2011: 228.

<sup>36</sup> Saraviita 2011: 228

<sup>37</sup> Mäenpää 2011:125.

*Perus- ja ihmisoikeudet eivät ole ehdottomia, vaan niitä voidaan tietyin edellytyksin myös rajoittaa. Tällaiset rajoitukset voivat olla mahdollista, kun niille on hyväksyttävät perusteet, kun ne toteuttavat yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti tai tavalla, joka loukkaa perusoikeuksien keskeistä sisältöä. Esimerkiksi omistusoikeuden käyttämistä ja elinkeinovapautta voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasianssa palvelevat yleisen edun mukaista unionin tavoitteita, eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä.”<sup>38</sup>*

Vuoden 2000 perustuslaki sisältää vuonna 1995 uudistetut perusoikeussäädökset tulkittoineen<sup>39</sup>. Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut vaikuttavat Suomen perusoikeussäännösten tulkintaan<sup>40</sup>. Tämän takia vuoden 1995 Suomen perusoikeusjärjestelmä integroitiin ihmisoikeusjärjestelmiin<sup>41</sup>. Vuoden 2000 perustuslaki antaa perusoikeusjärjestelmälle täysimittaisen toiminta- ja soveltamiskehityksen<sup>42</sup>.

Hyvän hallinnon vaatimukset (perusoikeuksina, PeL 21.2 §) koskevat julkisen hallinto-tehtävän päätöksentekoa: yhdenvertaisuutta, oikeutta tulla kuulluksi, vaatimusta päätösten perustelemisesta ja oikeutta hakea muutosta. (PeVL 19/1996.) Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on tulkittava PeL 21 §:ään (oikeusturva) ja muiden perusoikeussäännösten pohjalta<sup>43</sup>.

Viranomaisten ja virkamiesten tointen lainmukaisuus on ylimpien laillisuuden valvojien, oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen, valvonnassa. Laillisuusvalvojien erityistehtäväksi on vuoden 2000 perustuslaissa (PeL 108.1 § ja 109.1 §) säädetty valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. PeL 124 §:n mukaan laillisuusvalvojien perusoikeusvalvontatoimivalta koskee julkisyhteisöjen työntekijöitä ja muitakin julkisia tehtäviä hoitavia. Laillisuusvalvojien sanktiovalikoima on heikko, joten se ei korvaa virkavastuuta eikä valtion vahingonkorvausvelvollisuutta.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> Mäenpää 2011:127.

<sup>39</sup> Saraviita 2011:115.

<sup>40</sup> Saraviita 2011:116

<sup>41</sup> Saraviita 2011:116.

<sup>42</sup> Saraviita 2011:117.

<sup>43</sup> Saraviita 2011: 120.

<sup>44</sup> Saraviita 2011:120–121.

Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt sen, että perusoikeusrajoitus on säädettävissä tavallisessa laissa, jos rajoituksen kohteena oleva henkilö antaa tähän suostumuksensa. Suostumuskonstruktio ja sääntö sopimuksen peruuttamisesta koskevat myös alaikäisiä huolimatta siitä, että pääsääntöisesti puhevaltaa heidän puolestaan käyttävät vanhemmat.<sup>45</sup> (ks. erityisesti PeVL 30/ 2010 ja siinä viitattut vanhemmat lausunnot.)

Euroopan unionin jäsenvaltioiden edustajat allekirjoittivat 29.10.2004 sopimuksen Euroopan perustuslaista. Sopimustekstin mukaan kysymyksessä on ”perustuslaki” Euroopan unionille. Tästä ei voi päätellä, että se vastaisi perusoikeusvaikutukseltaan kansallista valtiosääntöä, Suomen perustuslakia<sup>46</sup>. Omaksuttaessa uudentyyppisiä perusteita kajota pakkotoimin perustuslain asettamaan omaisuudensuojaan tai kansalaisten yhdenvertaisuuteen sääntelyn asema tulee arvioida Suomen perustuslain valossa<sup>47</sup>.

### 2.3. Kiinteän omaisuuden omistuksen ohjaus

Maa- ja metsäalueiden saattaminen ympäristönsuojelun piiriin kuuluu pääasiassa luonnonsuojelulainsäädännön alaan. Hyötykäyttöä koskeva lainsäädäntö ei sisällä ympäristönsuojelua varsinaisessa merkityksessä koskevia ohjauskeinoja. Suojamekanismien tehtävänä on turvata käytettävän luonnonvaran säilyminen tulevaisuutta varten. (kestävän käytön periaate.) Vesien käytön yhteydessä säädetään pohjavesien suojelualueiden perustamisesta vedenottamoiden toiminnan turvaamiseksi.<sup>48</sup>

Kiinteistö on maankäytön ja ympäristön toimintojen yksikkö, ja se sisältää myös rakentamistoiminnan. Käyttöyksikkö voi olla rajoiltaan määritelty kohde kuten määräala, yhteinen alue, tiealue tms. Omistusyksiköiden tunnistamiseksi ja vaihdannan mahdollistamiseksi kiinteistöstä pidetään kiinteistörekisteriä. Kiinteistörekisteri sisältää omistusyksiköiden syntyhistorian, niihin kohdistuvat oikeussuhteet sekä rasitteet. Kiinteistöä

---

<sup>45</sup> Saraviita 2011: 134–135.

<sup>46</sup> Saraviita 2005:61.

<sup>47</sup> Jyränki 2000: 44. ”Perustuslaki avaa erilaisia mahdollisuuksia tuomioistuimille ja muillekin viranomaisille aina suorasta soveltamisesta noiden säännösten käyttämiseen tulkintaperusteena. Tällaisissa tilanteissa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntoihin sisältyvillä kannanotoilla tulee tietenkin olla vaikutusta tuomioistuinten ja muiden viranomaisten perustuslaintulkintoihin.”

<sup>48</sup> Hollo 2009:102.

voidaan käyttää luoton vakuutena kiinnittämällä tai vuokraamalla toisen käyttöön.<sup>49</sup>

Käyttöoikeuden yksiköt ovat omistusyksikköjen rekisterissä. Rekisteröinti tai julkistaminen voivat ilmetä pysyvinä omistusoikeuden rajoituksina. Käyttöoikeuden kohteina ovat tiealueet, jotka muodostetaan osin yksityisiä teitä koskevan lainsäädännön mukaan.<sup>50</sup> Kiinteistötoimituksessa voidaan jokin kiinteistön alue osoittaa jakoalueen usean kiinteistön yhteiseksi alueeksi, esimerkiksi venevalkamaksi tai virkistysalueeksi<sup>51</sup>.

Maanomistusoikeuden haltijalla on lähtökohtaisesti määräysvalta omistamaansa kiinteistöön tai sen osaan. Kiinteistöön kuuluu maanpinta rakennuksineen. Keskeinen osa kiinteistön arvotekijöitä ovat sijainti, luonnonvarat kuten maa-ainekset, vesivoima, metsä ja kalasto. Kiinteistö on alueellinen kokonaisuus ja perusyksikkö määriteltäessä sen arvoa kasvattavia ja käyttöä edistäviä toimia, tuotantotoimintaa ja rakentamista. Monenlaiset julkisoikeudelliset ennakoivalvontajärjestelmät ja lupamenettelyt sekä yksityisoikeudelliset asiat kuten naapurussuhteet on huomioitava toiminnassa.<sup>52</sup>

Vesialueiden omistus- ja käyttöoikeudessa tarkastellaan erikseen vesialueen maapohjaa ja vettä luonnonvarana ja niihin kohdistuvat toimenpiteet ovat osin luvanvaraisia. Vesialueen laajuuskin vaikuttaa käyttövaltaan luonnon- ja rakennussuojelulliset rajoitukset huomioiden<sup>53</sup> (VL 1:17a.)

1700-luvun puolivälin jälkeen käynnistyneessä isojaossa talot määriteltiin ensi kertaa pysyviä alueita hallitsevaksi yksiköksi eli kiinteistöksi. Osuus yhteisistä alueista määräytyi talolle aiemmin asetetun veroluvun tai veronkantokyvyn eli manttaalien mukaan. Jaon piiriin tulivat rakennus- ja viljelykäytössä olevat yhteiset alueet, kun taas metsä- ja vesialueet jäivät edelleen asianomaisen kylän yhteisiksi. Suomen kiinteistöjärjestelmä perustuu edelleenkin isojaossa luotuun rakenteeseen. Vesialueet ovat vielä nykyisinkin

---

<sup>49</sup> Hollo 2009: 102.

<sup>50</sup> Hollo 2009:104.

<sup>51</sup> Hollo 2009: 104.

<sup>52</sup> Hollo 2006: 4. ”Viranomaisohjauksen toimivaltarajoja sääntelee omaisuudensuojan näkökulmasta perustuslaki (2000).” ”Viranomaislupa saatetaan antaa ratkaisematta samalla oikeutta toisen omaisuuden käyttöön (esim. ympäristölupa). Toisaalta toista lupaa ei voida antaa, ellei tarvittavia oikeuksia ole ennestään tai ei voida viranomaisen pakkotoimipäätöksellä perustaa (esim. vesilupa).”

<sup>53</sup> Hollo 2009:326

yhteisiä, joten kunkin kiinteistön osuus vesialueeseen ja samalla esimerkiksi kalastusoi-  
keuteen määräytyy sen mukaan, mikä sen yksikön manttaali on ollut, josta nykyinen  
kiinteistö usein monien jakojen eli lohkomistoimitusten jälkeen on muodostunut. Mant-  
taaliluku jakautuu sen mukaan, miten historiallista taloa on kiinteistötoimituksin ositettu  
pienempiin yksiköihin.<sup>54</sup>

Pakkolunastukselle asetetaan PeL 15.2 §:ssä kolme ehtoa. Lunastuksen tulee perustua  
lakiin. Omistajan tulee saada täysi korvaus eli markkinahinta. Kolmanneksi edellytetään  
”yleisen tarpeen” olemassaoloa. Yleisen tarpeen olemassaolon arvioi ensi vaiheessa  
hallintoviranomainen, mutta viranomaispäätös voidaan viedä tuomioistuimeen<sup>55</sup>.

Perusoikeusrajoituksena pakkolunastuspykälä ei ole niin merkittävä kuin PeL 15.1 §:n  
omistusoikeuden rajoitukset käyttörajoituksin. Julkinen valta pyrkii erilaisiin tavoittei-  
siin omaisuuden käyttörajoituksin, jolloin käyttörajoitteinen omistusoikeus säilytetään  
omistajalla. Juuri käyttörajoitukset ja taloudellisesti merkittävät omaisuuteen liittyvät  
lakisääteiset velvoitteet ovat perusoikeussuojan valtiosääntöoikeudellisesti problemaat-  
tisin osa<sup>56</sup> (ks. PeVL 32/2010).

Maankäyttöoikeuden osa-alueilla pakkotoimisasiäntely määrittelee, millä edellytyksillä  
toisen oikeus- tai etupiiriin voidaan viranomaisen päätöksellä kajota maankäyttöhank-  
keen toteuttamiseksi. Maankäyttöoikeudessa osapuolina ovat hankkeen toteuttaja ja  
hankkeen vaikutuksista kärsivä naapuri tai muun oikeuden haltija. Oikeussuhteiden ja  
käyttövaltuuksien järjestelyä pakkotoimioikeuksin on mahdollista tehdä kiinteistön-  
muodostuksessa, kaavoituksessa ja vesioikeudessa. Maankäyttöoikeutta yhdistää ylei-  
siin etuihin painottuva näkökulma. Maankäyttöoikeuden osa-alueissa päätöksenteko on  
osa julkisoikeuden alaan kuuluvaa päätöksentekoa ja oikeusturvajärjestelmää. Maan-  
käytön muodot edellyttävät viranomaisen hyväksyntää lupa- ja suunnittelujärjestelmiä  
vaativissa toimissa. Viranomaisjohtoisesta maankäytön ohjauksesta ja toisen omaisuus-  
piiriin puuttumisesta seuraa toimijoille tai yhteiskunnalle korvausoikeudellisia velvoit-

---

<sup>54</sup> Hollo 2009: 111–112

<sup>55</sup> Saraviita 2011:232.

<sup>56</sup> Saraviita 2011:233.

teita. Sääntelytavat eri säädösyhteyksissä poikkeavat toisistaan.<sup>57</sup>

Kiinteistöoikeudelliselta kannalta maanomistuksessa on esineoikeudellinen ja maa-  
oikeudellinen pääulottuvuus. Esineoikeudessa olennaista on tietää oikea tai määräämis-  
toimeen oikeutettu omistaja tai oikeudenhaltija. Tämä tieto tarvitaan luovutustilanteisiin  
ja saman kiinteistön eri oikeudenhaltioiden keskinäissuhteiden määrittämisessä. Maan-  
käyttö- ja ympäristöoikeudessa vain kyseisen kiinteistön omistaja, ei hallintaan oikeu-  
tettu henkilö, on pätevä. Kiinteistötoimitusta voi hakea pääsääntöisesti vain omistajana  
esiintyvä taho (omistusolettava). Kiinteistön edunvalvonnassa ja korvauskysymyksissä  
oikean omistajan selvittäminen on välttämätöntä. Maankäyttöasioissa omistajan tai  
muun oikeudenhaltijan puhevalta saattaa olla riidanalainen esimerkiksi tilanteissa, jossa  
on kyse kiinteistön osan eli määrääalan lohkomisesta kauppakirjan perusteella.<sup>58</sup>

Kiinteistöoikeudellinen näkökulma pohjaa maanomistuksen historiallisiin ja ideologi-  
siin perusteisiin. Maa-  
oikeudellisesti tärkeitä ovat valtiosääntöoikeudellinen omaisuus-  
densuoja ja kiinteistöjärjestelmään perustuvan maanomistuksen sisällöllinen ulottuvuus  
(esim. kiinteistöön kuuluvat tilukset, rajat, rasitteet, yhteisalueosuudet). Maa-  
oikeudelli-  
sille oikeussuhteille on tärkeitä ristiriitaisten tarpeiden yhteensovitus, alueiden järjestä-  
minen ja käytön toteuttaminen. Tämä vaatii puolin ja toisin sietovelvoitteita ja oikeu-  
tuksia kiinteistöjen kahdenkeskisellä eli naapurusoikeudellisella tasolla. Kiinteistötoi-  
mituksessa selvitetään myös sitä, missä käytössä alue on. Sama koskee kaavoitusta.<sup>59</sup>

#### 2.4. Lakiin perustuvat oikeutus- ja rajoitusperusteet

Muutoksenhakujärjestelmä ympäristöasioissa on kolmiportainen. Päätöksentekijöinä  
ovat hallintoviranomainen, hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Käytännössä näi-  
den asteiden tulkinnallinen käsitys asian ratkaisun lopputuloksesta voi muodostua erilai-  
seksi, vastakkaiseksikin. Lopullinen ratkaisu saa tällöin lainvoimaisuuden yksittäistapa-  
uksena. Tapausten erilaisuuden vuoksi ei ylimpienkään asteiden ratkaisuille aina synny

---

<sup>57</sup> Hollo 2006: 2–3.

<sup>58</sup> Hollo 2006: 9.

<sup>59</sup> Hollo 2006: 9.

ennakkotapausvaikutusta. Kielteinen lainvoimainen ratkaisu lupa-asioissa ei yleensä estä tekemästä uutta hakemusta hieman erilaiselle hankkeelle ja saamasta siihen myönteistä ratkaisua.<sup>60</sup>

Maatalouden harjoittamiseen liittyviin tavanomaisiin toimenpiteisiin ei tarvita lupia tai pakkotoimia. Jotkut maankäyttötoimet voivat olla kiellettyjä tai luvanvaraisia. Laintasoisia maankäyttörajoituksia sisältyy esimerkiksi muinaismuistoja ja pohjaveden suojelua koskevaan lainsäädäntöön. Kiinteän muinaisjännöksen löytyminen kiinteistöltä synnyttää kajoamiskiellon. Pohjaveden pilaantumiseriski estää ojituksen suorittamisen suoraan lain nojalla. Rajoitukset ilmenevät hankkeiden luvanvaraisuutena, jolloin päätöksentekoviranomainen voi tietyin edellytyksin kieltää tai rajoittaa toimenpidettä.<sup>61</sup>

Omaisuuksensuojaan kuuluu kiinteä ja irtain omaisuus, sekä ihmisen varallisuusarvoiset oikeudet. Näitä ovat rajoitetut esineoikeudet käyttö-, hallinta-, nautinta-, rasite- ja panttioikeudet. Omaisuuksensuojaan kuuluvat immateriaalioikeudet ja oikeus vahingonkorvaukseen. Erääntyvät sosiaaliturvaetuudet ja kuolleen henkilön jättämä perintö, testamentattu omaisuus sekä ansiosidonnainen ja ansaituksi katsottava toimeentuloturva ovat omaisuuksensuojan piirissä.<sup>62</sup> (HE 309/1993 s 63.)

Laillisesti ja hyvän tavan mukaisesti hankittu varallisuus on omaisuuksensuojan piirissä, mutta kohtuuttomat sopimusehdot eivät ole. Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on yksityiskohtainen lausuntovalikoima omaisuuden käyttörajoituksista.<sup>63</sup> Omaisuuden käyttörajoitusten erityistyyppinä on lainsäädäntö, jolla puututaan ihmisten sopimussuhteisiin. Valtaosa sopimussuhteista liittyy varallisuuteen tai sen käyttämiseen. PeL 15.1 § ei turvaa sopimusvapautta, mutta tavallisella lailla voidaan säätää ainakin oikeustoimien tyypeistä, tekemismenettelystä, sallituista ja kielletyistä ehdoista.<sup>64</sup> (PeVL 3/1982 ja Länsineva 1999 s. 484.) Omaisuuksensuoja on suhteellista, ei ehdotonta, ja sitä on sovittava yhteen yksilöiden perusoikeuksien ja yleisten etujen kanssa. Oikeusjärjestyksen

<sup>60</sup> Hollo 2009: 67–68.

<sup>61</sup> Hollo 2006: 328–329.

<sup>62</sup> Saraviita 2005: 416–418.

<sup>63</sup> Saraviita 2005: 418.

<sup>64</sup> Saraviita 2005: 418. ”2000 luvulla omaisuuksensuojatulkinta muutettiin suhteessa varallisuus oikeudellisiin sopimuksiin perustuslakivaliokunnan lausunnoin. Ihmisten ns. oikeudet odotukset sopimuksen tekona aikana saatettiin vallinneiden lakien mukaisten sopimusten pysyvyyteen ja omaisuuksensuojan piiriin.”



tehtävänä on taata eri henkilöryhmien oikeuksien ja etujen yhteensovittaminen, jotta saavutetaan tasapainoisia ratkaisuja, jotka turvaavat yksilön toimintavapauden ja turvallisuuden eivätkä muodostu kohtuuttomiksi.<sup>65</sup>

Julkinen valta ehkäisee sellaisten tilanteiden syntymistä, joiden seurauksena ihmisen elämän taloudellinen perusta odottamatta ja ilman omaa myötävaikutusta romahtaa. Julkinen valta ei omilla toimenpiteillään saa edesauttaa sellaisten muutosten syntymistä, jotka suistaisivat ihmisiä taloudelliseen ahdinkoon. Julkisen vallan tulee ylläpitää vakautta ja ennakoitavuutta, että riskit ja rasitukset yleisen taloustilanteen muutoksista jakaantuvat oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti eri ryhmien kesken.<sup>66</sup>

Myös omaisuussuojasäännösten tulee suojata yksilöä odottamattomilta ja äkkinäisiltä muutoksilta sen omaisuuden osalta, joka hänellä jo on. Perustuslain perusoikeudet suosivat varallisuuden kohtuullisen tasaista jakautumista yhteisön jäsenten kesken. Yksityiskohtaisia ohjeita varallisuuden jakoa koskeviin kysymyksiin joudutaan hakemaan yhteiskuntapoliittisin perustein.<sup>67</sup> Esimerkiksi perinnönjakotilanteissa, tilanteet voivat olla hyvinkin epäoikeudenmukaisia. Erilaiset perhejärjestelyissä tapahtuvat muutokset monimutkaistavat tilanteita entisestään.

## 2.5. Muu oikeuksien käytön rajoittaminen

Pohjavesi kuuluu esiintymän yläpuolisen maa-alueen omistajalle. Pohjavesiesiintymän omistusoikeus ei käsitä oikeutta eristää vesiainetta omaan käyttöön, vaan se tuottaa ensisijaisen vallinta- eli käyttöoikeuden. Jos viranomainen antaa luvan toiselle pohjaveden poisjohtamiseen, omistaja ei sitä voi estää eikä hän saa menetetyn vesimäärän perusteella korvausta. Tilanne on toinen, jos vettä otetaan toisen vedenottamosta ja rakennelman käyttö siten edellyttää haltijan suostumusta.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Hallberg, Karapuu, Scheinin, Tuori & Viljanen 1999: 477.

<sup>66</sup> Hallberg ym. 1999: 479.

<sup>67</sup> Hallberg ym. 1999: 480

<sup>68</sup> Hollo 2009: 327–328

Ihmisen aseman määrittämiseen kytkeytyy ympäristöllisiä elementtejä. Ympäristö käsittää luonnon ohella ihmiset tarpeineen. Ympäristö muuttuu koko ajan. Ihmisen toiminnot tulevat monimutkaisemmiksi tekniikan ja talouden kehittyessä sekä väestön rakenteen muuttuessa. Ympäristöajattelun mukana nämä muutokset ovat usein sellaisia, ettei niitä pystytä ajoissa tai lainkaan ennakoimaan, jotta niihin voitaisiin oikeudellisesti puuttua. Siksi lainsäädäntö usein seuraa muutostarpeita viiveellä.<sup>69</sup>

Vaikutusperusteinen ajattelu on ympäristössä havaittavan muutoksen tunnistamista. Jos muutos ympäristöllisesti katsoen on merkittävä, oikeusjärjestys yleensä reagoi muutokseen käynnistämällä erilaisia valvontamekanismeja. Merkittävyytensä riippuu siitä, onko kyse luonnon suojelun tarpeesta, asutusalueesta, maisemallisesta toimenpiteestä jne. Luonnonsuojelukohteille asetetaan korkeampi suojelutaso, asutusalueille taas korkeampi ympäristön laatutaso kuin teollisuusalueille. Ympäristöjen kannalta, joissa ihminen elää tai työskentelee, turvallisen terveystason ja siedettävän melutason määrittäminen on keskeisessä asemassa.<sup>70</sup>

Omaisuuksien maanomistajan pitäisi pystyä käyttämään kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Tavallisella lailla voidaan asettaa rajoituksia omaisuuden käyttöön. Lupaa maankäyttöön ei tulisi saada korvausvelvollisuuden uhalla, koska tietynasteinen sietovelvollisuus on olemassa. Mutta esim. rakennuslupa voi jäädä saamatta kiinteistölle useista syistä. Rakennuspaikan koko tai sijainti tai yleisen edun kannalta tärkeät olosuhteet voivat estää rakennusluvun saannin. Maa-ainesten ottamislupa voi jäädä osin tai kokonaan saamatta, jos ottaminen aiheuttaa vahinkoa luonnolle tai maisemalle. Suojelualueen perustaminen tai käyttörajoituksen asettaminen toteuttaa yleistä (luonnonsuojelun) tarvetta, mutta siihen liittyy korvausvelvollisuus. Omistajavaltaa käytettäessä ei saa merkittävästi vahingoittaa luonto- tai urbaaniympäristön arvoja. Omaisuuden sosiaalisesta sidonnaisuudesta johtuvan velvollisuuden takia omistajan tulee korvaukselta pidättäytyä yleistä ympäristöä loukkaavista toiminnoista.<sup>71</sup>

Sietokynnysjärjestelmään kuuluu suoja ulkopuolisten aiheuttamilta haitoilta ja rajoituk-

---

<sup>69</sup> Hollo 2009: 63

<sup>70</sup> Hollo 2009:64

<sup>71</sup> Hollo 2004: 53.

silta ja alueelta toiselle aiheutuvista vaikutuksista. Haitta voi olla seurausta siitä, että joku vain harjoittaa omistajanvaltuuteensa kuuluvaa maankäyttöä, esimerkiksi maa- ja metsätaloutta. Joskus haittaa aiheuttavissa tapauksissa kysymys on käyttötapojen yhteensovittamisesta, toisin sanoen naapurioikeudellista perua olevan keskinäisen sietämisvelvollisuuden toteuttamisesta.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Hollo 2004: 54.

### 3 MAATALOUS JA YMPÄRISTÖNSUOJELU

#### 3.1. Euroopan unionin ympäristöoikeudelliset asiat

Voimassa oleva EU-oikeus kuuluu perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitettuun lakiin, jota on kaikessa julkisessa toiminnassa noudatettava tarkoin. Viranomaisten ja tuomioistuinten on toiminnassaan noudatettava EU-oikeuden määriteltyjä menettelyvaatimuksia ja toimintatapoja. Julkisessa päätöksenteossa on otettava huomioon EU-oikeuden materiaallinen sisältö ja EU- tuomioistuimen oikeuskäytäntö.<sup>73</sup> Tulkintavaikutuksella taataan EU-oikeuden samanlainen toteutuminen ja tehokas soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa ja kaikilla viranomaistasoilla. Tulkintavaikutuksen sisällössä korostuvat tulkinnan yhdenmukaisuus, tavoitteellisuus ja tehokkuus<sup>74</sup>.

EU-oikeuden itsenäinen tulkintamalli ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että jotkin EU-lainsäädännön käsitteet voivat sisällöllisesti määräytyä jäsenvaltion viranomaisten ja tuomioistuinten soveltaman tulkinnan mukaan. Kysymys on oikeudellisista käsitteistä, joiden määrittely on määritelty kuuluvaksi kansalliseen päätösvaltaan.<sup>75</sup> Asetusta sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa (SEUT 288 art). Asetus pätee yleisesti ja se on kaikilta osiltaan velvoittava<sup>76</sup>. Direktiivit määrittelevät oikeudellisia velvoitteita ainoastaan jäsenvaltioille. Jäsenvaltion valitsee direktiivin toteuttamisen muodon ja keinot. Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu.<sup>77</sup> (SEUT 288 art.)

EU:n norminantajan (mm. neuvosto ja EU-parlamentti yhdessä) päättämä säädös tulee osaksi kansallista oikeusjärjestystä. EU-järjestelmässä päätetään Suomea sitovista perusluonteeltaan kansainvälisoikeudellisista oikeussäännöistä. EU:n säädösvalta perustuu kansainvälisoikeudelliseen monenkeskiseen sopimuskokonaisuuteen. (Lissabonin sopimus eli sopimus Euroopan unionista ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta, HE

---

<sup>73</sup> Mäenpää 2011:111.

<sup>74</sup> Mäenpää 2011:115.

<sup>75</sup> Mäenpää 2011:132.

<sup>76</sup> Mäenpää 2011:136. Asetus SEUT 288 artikla.

<sup>77</sup> Mäenpää 2011:137.

23/2008 s. 109, 171 s. ja 230–235.)<sup>78</sup>

Euroopan yhteisöjen hallituksena on komissio. Sillä on monissa asioissa itsenäistä päätösvaltaa, mutta lainsäädännön alalla vain aloiteoikeus. Neuvosto voi vaatia lainsäädäntöaloitetta komissiolta. Unionin neuvosto koostuu jäsenvaltioiden ministereistä, aina käsiteltävän alan mukaan. Neuvosto käyttää pääosaa EU:n lainsäädäntövallasta. Unionin organeihin kuuluu Euroopan parlamentti, joka valitaan jäsenmaiden kansalaisten yleisellä vaalilla. Se osallistuu EU -säännösten käsittelyyn, vaikkakaan se ei yksinään päättä mistään säädöksestä; eräillä aloilla sillä on kuitenkin valta estää enemmistö päätöksellä ministerineuvoston päättämän säädöksen voimaantulo. Komission jäsenet nimittää neuvosto jäsenvaltioiden hallitusten ehdotuksesta. Parlamentin on hyväksyttävä komission kokoonpano. Komission toimikausi on määräaikainen. Parlamentti voi ehdotomalla enemmistöllä ja samalla kahdella kolmasosalla annetuista äänistä epäluottamuslausein keskeyttää toimikauden vain koko komissiolta – ei sen yksittäiseltä jäseneltä.<sup>79</sup>

Eurooppa-neuvoston kokouksiin osallistuvat jäsenvaltioiden valtionpäämiehet tai pääministeri. Sillä on vain vähän oikeudellista toimivaltaa, mutta tarkoitus on suurin linjapäätöksin poliittisesti ohjata unionin toimintaa koko organisaatiossa<sup>80</sup>. Euroopan yhteisöllä on oma tuomioistuin, joka valvoo perustamissopimusten noudattamista ja kansallisten oikeusjärjestysten harmonisointia EU-normiston kanssa. Se on EU:n oma perustuslakituomioistuin, joka sitovilla ennakkolausunnoillaan ohjaa kansallisten tuomioistuinten toimintaa<sup>81</sup>.

EY: yhteydessä toimivalla Euroopan keskuspankillla (EKP) on omalla toimialallaan ylikansallista säädösvaltaa.<sup>82</sup>

Yhteisö ottaa toiminnassaan huomioon ympäristövaikutukset ja ylläpitää luonnon suojelun korkeaa tasoa (RS 2 art.) asettamalla pilaamisen torjunnalle, ympäristön laadulle ja luonnonsuojelulle yhdenmukaiset tavoitteet. Jäsenvaltion ympäristösääntelyn tulee ottaa

<sup>78</sup> Saraviita 2011:787.

<sup>79</sup> Jyränki 2000: 79–80.

<sup>80</sup> Jyränki 2000:80.

<sup>81</sup> Jyränki 2000: 80.

<sup>82</sup> Jyränki 2000: 80

huomioon yhteneväisyyttä edellyttävät tarpeet. Niinpä esim. lajien uhanalaisuus määräytyy sen mukaan miten, laajalti niitä on koko yhteisössä, ei sen mukaan, onko lajeja jossakin riittävästi. Ympäristönsuojelun korkean tason osoittama vähimmäistaso pyritään ylittämään ja sääntelyn tulee olla koko oikeusjärjestyksen läpäisevää ja näkyvää.<sup>83</sup> (RS 6 art.)

Yhteisön lainsäädännöllä on aina ensisijainen asema, jos sääntelysisällöt poikkeavat toisistaan. Kansallista lainsäädäntöä tulkitaan yhteisön oikeutta tukevalla tavalla, eikä kansallisen perustuslaintasoinen sääntely ole erikoisasemassa. Jäsenvaltioilla on sääntelytasoinen velvoite antaa yhteisön oikeudelle etusija<sup>84</sup>.

Ympäristösääntelyn tulee ottaa huomioon ympäristönsuojelun korkean tason ja läpäisevyyden periaatteet (läpäisyvaikutus, RS 2 ja 6 art.), on sääntely luonteeltaan taloudellista, sosiaalista tai hallinnollista. Ympäristöllinen läpäisyvaikutus koskee raaka-ainekauppaa, energiamarkkinoita, maatalouspolitiikkaa, elintarvikesääntelyä ja työoloja. Näissä yhteyksissä saattaa ympäristönäkökulma syrjäytyä johtuen sektoreita hallitsevasta harmonisointitavoitteesta ja päätöksenteon yksimielisyysvaatimuksesta.<sup>85</sup>

Ympäristönsuojelua ja luonnonsuojelua tarkoittavissa asioissa lainsäädäntömenettelyssä noudatetaan pääsääntöisestä yksimielisyysmenettelystä poikkeavaa enemmistö- ja yhteistoimintamenettelyä (175 ja 251 art). Sääntely saatetaan voimaan, vaikka jokin jäsenvaltio sitä vastustaisikin. Euroopan parlamentilla on tavanomaista enemmän sananvaltaa sääntelyn sisällön suhteen<sup>86</sup>.

EU:n yhteisön ympäristösääntely muodostuu direktiiveistä, jotka osoittavat kansalliselle sääntelylle asetettavan vähimmäisvaatimuksen (minimidirektiivi). Menettelytavat ja hallinnolliset ratkaisut, joita kansallisesti käytetään, jäävät yhteisön sääntelyintressin ulkopuolelle. Direktiivi edellyttää toteutumistavan määrittämiseksi aina kansallista lainsäädäntöä.<sup>87</sup> Yhteisön säädösten toimeenpano- ja valvontavastuu on pääsääntöisesti jä-

<sup>83</sup> Hollo 2009: 57

<sup>84</sup> Hollo 2009:57–58.

<sup>85</sup> Hollo 2009: 59.

<sup>86</sup> Hollo 2009:61

<sup>87</sup> Hollo 2009: 61–62. ”Tämä ei merkitse, että jokainen direktiivi olisi muunnettava kansalliseksi säädök-

senvaltioilla, koska yhteisöllä ei ole jäsenvaltioissa ”paikallishallintoviranomaisia”.<sup>88</sup> Ympäristöoikeudessa yhteisöoikeus vaikuttaa ympäristönsuojelun (pilaantumisen ehkäisyyn), luonnonsuojelun, liikenteen ja terveydensuojelun aloilla. Yhteisöoikeus vaikuttaa myös kiinteistöoikeudessa, kaavoituksessa ja luonnonsuojelun taloudellisessa hyödyntämisessä. Tämä johtuu primäärioikeuden toimivaltasääntelystä. Yhteisön toimivalta tai päätöksenteko edellyttää yksimielisyyttä. Toissijaisuusperiaate jättää sääntelyvallan jäsenvaltioille.<sup>89</sup>

Yhteisöoikeuden voimaansaattamis- ja implementointivastuu jäsenvaltioissa on laki- tai asetustasoisilla kansallisilla normeilla. Unionin toimielin, komissio, valvoo jäsenvaltioiden norminantoa ja tarvittaessa vaatii kansallisen lainsäädännön tai yksittäisten toimenpiteiden oikaisemista<sup>90</sup>.

### 3.2. Maatalouden ympäristöhaitat

Vuonna 2006 annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan vesiensuojelun tavoitteeksi asetettiin maatalouden ravinnekuormituksen vähentäminen vuoteen 2015 mennessä vähintään kolmanneksella vuosien 2001–2005 keskimääräisestä tasosta. EU:n vesipuitedirektiivi asettaa vesistöaluekohtaiset laatuavoitteet. EU:n laajuisen vesipuitedirektiivin tavoitteina on estää pinta- ja pohjavesien tilan heikkeneminen sekä taata vesien hyvä kemiallinen tila viimeistään vuoteen 2015 mennessä. Maatalouden ravinnekuormitus on hajakuormitusta. Tämä koostuu vaihtelevasta peruslohkojen kuormituksesta. Kaltevuuden ja maalajin lisäksi vesikuormitukseen vaikuttavat sääolot, viljely ja muokkaus.<sup>91</sup>

Ravinnekuormituksen vähentämisen huomioon ottava kehityssuuntana on oikea. Suomessa 90 % maatalouden vesistökuormituksesta syntyy kasvukauden ulkopuolella.

---

senksi. Usein vastaavaa lainsäädäntöä on olemassa kansallisesti jo ennestään, joten kysymys voi olla vain sen tarkistamisesta, että se asianmukaisesti toteuttaa direktiivin vaatimukset.”

<sup>88</sup> Hollo 2009: 62.

<sup>89</sup> Hollo 2004: 104–105.

<sup>90</sup> Hollo 2004: 104

<sup>91</sup> Niemi & Ahlstedt 2012: 73.

Lisääntynyt talviaikainen kasvipeitteisyys ja vähentynyt lannan syyslevitys ovat vähentäneet eroosiota. Nykyinen kehitys ei riitä maatalouden voimakkaimmin kuormittamilla vesistöalueilla vesistön hyvän tilan saavuttamiseen vuoteen 2015 mennessä. Fosforin osalta maaperä reagoi hitaasti muutoksiin. Vuotuiset vähennykset ravinnetaseessa eivät heijastu välittömästi kuormitukseen. Kotieläintalouden keskittyminen ja kasvava yksikköko on hidastanut tavoitteiden saavuttamista. Lannasta voi tulla liikaa fosforia kasvien tarpeeseen nähden.<sup>92</sup>

Ympäristölliset haitat voivat johtua viljelytoimenpiteistä, lannoitteiden käytöstä, lannan levityksestä ja varastoinnista, karjan laiduntamisesta sekä torjunta-aineiden käytöstä. Haitat kohdistuvat maaperään sekä pinta- ja pohjavesiin. Peltoviljely voi aiheuttaa vesille liiallista ravintokuormitusta, rehevöitymistä.<sup>93</sup> Maatalouden ympäristönsuojelullinen ohjaus on kahtiajakautunut hallinnolliseen ja taloudelliseen ohjaukseen<sup>94</sup>.

### 3.3. Euroopan unionin ympäristöpolitiikan linjaukset

*”Maatalouspolitiikan perustan muodostavat Suomessa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tukimuodot, joita ovat unionin kokonaan rahoittamat suorat tuet sekä unionin osaksi rahoittamat luonnonhaittakorvaus ja maatalouden ympäristötuki. Näitä tukia täydennetään Suomessa kansallisista varoista maksettavalla pohjoisella tuella, Etelä-Suomen kansallisella tuella ja luonnonhaittakorvauksen kansallisella lisäosalla sekä eräillä muilla tukimuodoilla.”<sup>95</sup>*

Vuonna 2014 jatketaan nykyisen maatalouspolitiikan toimenpiteiden soveltamista. Neuvotteluiden tuloksena on syntynyt sopimus, joka luo perustan vuonna 2015 alkavalle uudelle EU:n yhteiselle maatalouspolitiikalle. Tämä merkitsee suorien tukien viherryttämistä sekä tukien jakamista aiempaa tasaisemmin eri jäsenvaltioiden kesken. Samalla se säilyttää kaikki nykyisen yhteisen maatalouspolitiikan keskeiset elementit ja jopa vahvistaa niitä.<sup>96</sup>

<sup>92</sup> Niemi & Ahlstedt 2012: 74.

<sup>93</sup> Nordberg 2009:3

<sup>94</sup> Nordberg 2009:5

<sup>95</sup> Niemi & Ahlstedt 2014: 46.

<sup>96</sup> Niemi & Ahlstedt 2014: 48.



*”Vuodesta 2015 alkaen ympäristötukea nimitetään ympäristökorvaukseksi. Samalla nykyisestä kolmiportaisesta perus-, lisä-, ja erityistukitoimenpiteet sisältävästä järjestelmästä siirrytään lohkokohtaisiin toimenpiteisiin.”<sup>97</sup>*

*”Vuonna 2015 alkavalla EU:n uudella ohjelmakaudella maatalouden ympäristönsuojelun perustason asettavat edelleen täydentävät ehdot, jotka muodostuvat hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksista sekä lakisääteisistä hoitovaatimuksista. Ympäristönäkökulmasta keskeisintä maatalouspolitiikan uudistuksessa on maataloustukien nykyistä vahvemman ympäristökytkennän esiintuominen ja tunnustaminen kaikkia eurooppalaisia viljelijöitä velvoittavaksi. Suorasta tuesta 30 % kohdennetaan ns. viherryttämistoimiin, jotka sisältävät ehtoja ekologisesta alasta, viljelyn monipuolistamisesta ja pysyvän nurmen säilyttämisestä. Käytännön toimenpiteenä viljelijöiden on jätettävä 5 % maatalousmaasta ekologiseksi alaksi, peltoviljelyä on monipuolistettava viljelemällä vähintään kolmea kasvia ja pysyvät nurmialueet tulee säilyttää siinä laajuudessa kuin niitä oli vuonna 2003. Luomutuotannon katsotaan täyttävän viherryttämisen ehdot, jolloin se on oikeutettu viherryttämistäistukeen ilman edellä lueteltuja toimenpiteitä.”<sup>98</sup>*

Uusi ympäristökorvausjärjestelmä on poliittista valtioneuvosto- ja komissiokäsittelyä vaille valmis. Uudessa järjestelmässä siirrytään lohkokohtaiseen järjestelmään. Uudessa järjestelmässä viljelijä toteuttaa ns. maan viljavuuden seurannan ja sitoutuu noudattamaan kasvi- ja maalajikohtaisia taulukkoarvoja typpi- ja fosforilannoituksesta. Valittavana on lohkokohtaisesti toteutettavia ympäristötoimia talviaikaisesta kasvipeitteisyydestä, luonnon monimuotoisuuden parantamisesta sekä lanta- ja kierrätysravinteiden käytöstä.<sup>99</sup>

*”Erillisiä sopimuksia tehdään yksilöidymmistä ja kohdennetummista ympäristötoimenpiteistä ravinnehuuhtoumien pienentämiseksi, monimuotoisuuden lisäämiseksi ja ilmastopäästöjen vähentämiseksi. Talviaikainen kasvipeitteisyys- ja suojavyöhyketoimenpiteissä otetaan käyttöön toimenpiteitä vesienpuojelullisella perusteella siten, että mereen laskevien jokien valuma-alueella toimenpiteet ovat vaativampia ja niistä maksetaan suurempi korvaus viljelijöille.”<sup>100</sup>*

EU-oikeuden asetukset ovat suoraan sovellettavia SEUT 288 artiklan mukaan yleisesti päteviä, kaikilta osiltaan velvoittavia ja sellaisenaan sovellettavia jäsenvaltiossa. Suoran soveltamisen aloja ovat muun muassa maatalouspolitiikka, joita sääntelevä EU-lainsäädäntö on pääosin asetuksen muodossa<sup>101</sup>.

<sup>97</sup> Niemi & Ahlstedt 2014: 51

<sup>98</sup> Niemi & Ahlstedt 2014: 72

<sup>99</sup> Niemi & Ahlstedt 2014: 74.

<sup>100</sup> Niemi & Ahlstedt 2014: 74.

<sup>101</sup> Mäenpää 2011:109.

EU:n komissio käyttää EU-oikeuden toimeenpanoon liittyvää hallinnollista päätösvaltaa aloilla, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta muun muassa maatalouspolitiikka (SEUT 3 art.)<sup>102</sup>.

Maatalouspolitiikan välineenä on unionin lainsäädäntö, jonka toteuttamisessa kansallisten viranomaisten rooli on keskeinen. Yhteinen maatalouspolitiikka on yhtenäistettyä, ja sen toteuttamisessa SEUT 40(1) artiklan mukainen ”yhteinen maatalouden markkinajärjestely.” EU-tason maatalouspolitiikan toimeenpano on suppeaa, ja maataloustukien ja kiintiöiden hallinnointi tapahtuu jäsenvaltioissa<sup>103</sup>.

*”Yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseen liittyvät hallinnolliset sanktiot määritellään yksityiskohtaisesti komission asetuksessa yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä (796/2004/EY). Tällaisia sanktioita ovat erityisesti suorien tukien vähentäminen ja poissulkeminen tukiohjelmasta.”<sup>104</sup>*

Euroopan yhteisön yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevan 33 artiklan (ent. 39 art.) I kohdassa maatalouspolitiikan tavoitteena on lisätä maatalouden tuottavuutta, taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja, vakauttaa markkinat ja varmistaa tarvikkeiden saatavuus<sup>105</sup>. Ympäristönsuojelu on määritelty perusoikeuskirjan 37 artiklassa. Sen mukaan ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytetty unionin politiikkaan kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti<sup>106</sup>.

EU:n maataloutta koskeva sääntely jakaantuu maataloustuotannon ja ympäristönsuojelun sääntelyyn. Sääntely perustuu yhteisön maatalouspolitiikan täysharmonisointiin Rooman sopimuksen eli ns. perustamissopimuksen 32–38 artikloissa.<sup>107</sup> (ent. 38–46 art.) Maataloudelliset jatkojalostetut tuotteet kuuluvat sääntelyalueiden ohella tuote- ja

<sup>102</sup> Mäenpää 2011:172.

<sup>103</sup> Mäenpää 2011: 174–175. Yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanoa kansallisella tasolla säätelevät muun muassa laki Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta (1994/1100), laki tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta (2005/557) ja laki maatalouden rakennetuista (2007/1476).

<sup>104</sup> Mäenpää 2011: 240.

<sup>105</sup> Nordberg. 2009:30 ” ja taata kohtuulliset kuluttajahinnat. Tässä tavoitteessa on kysymys siten elintarvikehuollon turvaamisesta, joka oli tarpeellista nimenomaan Rooman sopimuksen syntyäaikoina.”

<sup>106</sup> Nordberg 2009: 119.

<sup>107</sup> Nordberg. 2009: 41.

kilpailusääntelyn alaan<sup>108</sup>. Maataloudessa käytettävät lannoitteet ja torjunta-aineet kuuluvat tuote- ja kilpailusääntelyn alaan<sup>109</sup>.

Ympäristötavoitteiden kannalta merkityksellinen on artikla (RS 175 art.), joka edellyttää neuvoston määränemmistö päätöksentekomenettelyä.<sup>110</sup> (175,1 art, 251 art. ) Menettelyä käytetään yhteisön varsinaisten ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Säännöstä on eräitä poikkeuksia, joissa vaaditaan yksimielistä päätöksentekoa (RS 175.2 art.). Kysymys on tällöin ympäristöllisistä, verotuksellisista tai energiataloudellisista tavoitteista. Neuvostolla on oikeus vain yksimielisesti päättää erinäisistä maankäyttöä koskevista toimenpiteistä<sup>111</sup>. Energiakysymyksissä neuvostolla on vastaavanlainen norminantovalta. Varsinaisen eli perustamissopimuksen 175,1 artiklan piiriin kuuluvan ympäristösääntelyn vaatimuksista voidaan jäsenvaltiolle myöntää taloudellisin perustein väliaikaisia poikkeuksia (lievennyksiä). Aiheuttamisperiaatteen soveltamisesta ei saa tinkiä.<sup>112</sup>

Omistus ja kiinteistöolot sekä kaavoitustoimi jäävät yhteisösääntelyn ulkopuolelle.<sup>113</sup> RS 175 artiklan nojalla annetun direktiivi mukaan jäsenvaltio voi ylläpitää tiukempaa vaatimustasoa ilman yhteisön suostumusta, kunhan vaatimustaso ei ole sisämarkkinoita koskevan muun sääntelyn vastaista (minimidirektiivi). Sääntely voi osoittaa vaatimusten sisällölliset rajat (harmonisointi). Tiukennukset ovat mahdollisia perustamissopimuksen osoittamin erityisin perustein. Eräs näistä perusteista on ympäristötakuu.<sup>114</sup>

Ympäristötakuussa kysymys on sisämarkkinoiden sääntelystä. Ympäristötakuuta koskee perustamissopimuksen 95 artikla, ympäristösääntelyä 176 artikla. Ympäristötakuussa jäsenvaltio voi pitää voimassa tai toteuttaa yhteisössä säädetyt tiukempia toimenpiteitä, koska yhteisön toimenpiteet koetaan jossakin valtiossa riittämättömiksi. Esimerkkinä

<sup>108</sup> Nordberg. 2009: 41.

<sup>109</sup> Nordberg. 2009:41–42. ”EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan mukaan ”(M)aatolustuotteiden tuotantoon ja kauppaan sovelletaan kilpailusääntöjä koskevan luvun määräyksiä vain osin kuin neuvosto ...määrättyä menettelyä noudattaen ...määrittää.” Ks myös Hollo 2005 MTVO, s.5 sekä yleisesti kilpailuoikeuden ja maatalouden sääntelyn yhteensovittamisesta Silaskivi 2004 mm. s. 75–86.”

<sup>110</sup> Hollo 2004:110. Neuvoston päätöksentekoon osallistuu parlamentti.

<sup>111</sup> Hollo 2004: 110. ”On huomattava, että useat ympäristödirektiivit on annettu ennen yhtenäisasiakirjan ja Maastrichtin sopimuksen hyväksymistä, jolloin ne useassa tapauksessa perustuivat 100 (nyt 94) artiklaan tai 222 (nyt 295) artiklaan.”

<sup>112</sup> Hollo 2004: 110–111.

<sup>113</sup> Hollo 2004: 112.

<sup>114</sup> Hollo 2004: 112.

terveys- tai ilmastoasioista EU:n ympäristösäännökset sallivat tiukennuksen ilman erityisperusteitakin, joten harmonisointi koskee pääasiassa muulla kuin ympäristöperusteella annettuja säädöksiä.<sup>115</sup> Tiukennuksen on oltava sopuoinnussa perustamissopimuksen kanssa. Toimenpiteistä tulee ilmoittaa komissiolle, joka voi arvioida kansallisten lainsäädäntötoimien yhteisösääntelyn mukaisuutta. Ympäristötakuu on pakote komission suuntaan, jotta yhteisön sääntely olisi tasoltaan riittävän tehokasta ja toimivaa.<sup>116</sup>

Suomen maatalouspolitiikan kokonaisuohjelma laadittiin vuonna 1991. Viides maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma on tehty vuosille 2009–2013 nimeltään maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma on vastuullisen maaseutupoliitiikan yhteistyöryhmän (YTR) toimintaohjelma on asetettu ajalle 17.7.2008–2013.<sup>117</sup> Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma yhdistää julkisen sektorin, yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan toimia maaseudun kehittämiseksi. Sen tavoitteena on taata, että maaseudulla on yleisesti hyvä elää ja tehdä työtä. Maaseudun voimavarat ja mahdollisuudet tukisivat koko maan hyvinvointia ja kilpailukykyä.<sup>118</sup>

YTR:n sovittaa yhteen maaseudun kehittämistoimia ja edistää maaseutuun kohdistettavien voimavarojen tehokasta käyttöä. Yhteistyöjärjestelyllä edistetään valtakunnallista, alueellista ja paikallista maaseudun kehitystyötä ja EU:n osarahoitteisia ohjelmia ja muita maaseudun kehittämismenetelmiä.<sup>119</sup>

Laaja maaseutupoliittikka sisältää eri hallintoalojen poliittiset linjaukset, päätökset ja voimavarojen suuntaaminen maaseudun kehittämisedellytyksiin. Suppean maaseutupoliitiikan tarkoituksena on maaseudun kehittäminen; EU:n maaseuturahaston alainen maaseudun kehittämisohjelma, rakennerahasto-ohjelmien alainen maaseudun kehittämisohjelma sekä rakennerahasto-ohjelmien maaseutuun kohdistuvat osiot. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma yhdistää suppean ja laajan maaseutupoliitiikan toimijoita ja

---

<sup>115</sup> Hollo 2004: 112.

<sup>116</sup> Hollo 2004: 112–113.

<sup>117</sup> Niemi & Ahlstedt 2012: 81.

<sup>118</sup> Niemi & Ahlstedt 2012: 81.

<sup>119</sup> Niemi & Ahlstedt 2012: 81.

luo kokonais kuvan maaseudun kehittämisen tarpeista ja keinoista.<sup>120</sup>

Maaseutupolitiikalla parannetaan maaseutualueiden elinvoimaa ja toimintakykyä sen omista lähtökohdista käsin. Tämä tarkoittaa yhä lisääntyvää vuorovaikutusta hallinnon eri tasojen, kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin kesken. Maataloudella on tietty asema maaseutupolitiikassa, joka vaihtelee erityyppisillä maaseutualueilla<sup>121</sup>.

Maatalouspolitiikka on irtautunut viimeisen vuosikymmenen aikana lähes kokonaan maaseudusta. Maatalouspolitiikan vaihtoehdot ovat kaventuneet vuosi vuodelta. Euroopan unionissa maaseutu sijoittuu maatalouden sisään. Tämän takia monet maatalous- ja ympäristötoimenpiteet kilpailevat samasta rahasta kuin maaseututoimenpiteet, jolloin maaseutupolitiikan tarpeet jäävät helposti sivuun. Maaseutupolitiikan tulee vahvistaa omaa välineistöään taatakseen maaseudulla asuville toimeentulot.<sup>122</sup>

Suomalainen maaseutupolitiikan perusta ja hyvinvointi riippuu maaseudulla asuvien ihmisten riittävästä määrästä. Onnistunut maaseutupolitiikka parantaa maaseudun elinvoimaa, mutta jos maatalousalueiden taloudellinen kehitys jää jälkeen muista alueista, väki vähenee.<sup>123</sup> Parempi ja tasapainoisempi lopputulos saadaan, kun alue-, maatalous- ja maaseutupolitiikkaa toteutetaan yhteistyössä<sup>124</sup>.

Työ ja elinkeinoministeriön (TEM) alueiden kehittämistä pohditaan tuoreessa julkaisussa “Innovaatiotoiminnan edistäminen maaseudulla”, jonka on laatinut ryhmä Helsingin, Tampereen ja Itä-Suomen yliopistojen tutkijoita. Raportissa esitellään uusi käsite, paikallinen elinkeinopolitiikka. Sen tavoitteena on turvata maaseudun asukkaille hyvän elämän edellytykset ja yritysten menestyksen reunaehdot ja tukea suuriakin riskejä sisältäviä uusia avauksia, joilla tavoitellaan maaseudun vahvistumista, erityisesti uusien yrittämisen muotoja.<sup>125</sup>

---

<sup>120</sup> Niemi & Ahlstedt 2012: 83.

<sup>121</sup> Niemi & Ahlstedt 2012: 83.

<sup>122</sup> Uusitalo 2009: 286.

<sup>123</sup> Uusitalo 2009: 288.

<sup>124</sup> Uusitalo 2009: 288

<sup>125</sup> Katajamäki 2011: 4

On kuitenkin huolehdittava maaseudun erityisyyden säilymisestä; maaseutu on pienten paikallisyhteisöjen ja suurten etäisyyksien aluetta. Maaseudun voimavara on sen asukkaat. Maaseudun uutta yrittäjyyttä edistävän elinvoimapolitiikan on perustuttava yksilöiden elämänpolkujen tukemiseen. Maaseutupolitiikan vahvempi nivoutuminen aluekehittämisen kokonaisuuteen on suuri mahdollisuus, jos kunnioitetaan maaseudun erityisyyttä.<sup>126</sup>

Etelä- ja Länsi-Suomessa kaupunkien lähellä sijaitsevalla maaseudulla maatalouden harjoittamisen edellytykset ovat monipuoliset ja hyvät, paikallismarkkinat toimivat. Työssäkäyntimahdollisuudet tilan ulkopuolella ovat lyhyiden etäisyyksien vuoksi muuta maata paremmat. Kaupunkien läheisellä maaseudulla on lisääntynyt maataloustuotannosta tuotannosta irtautunut korkeamman lisäarvon palvelutoiminta, kuten hevostalous tai maatilamatkailu. Ydinmaaseudulla maataloustuotanto on edelleen voimakasta tai maaseutu on toiminnoiltaan monipuolista. Ydinmaaseudun kunnista valtaosa sijaitsee eteläisessä ja läntisessä Suomessa. Suuret keskukset ovat kaukana, mutta etäisyys keskikokoisiin keskuksiin on kohtuullinen. Tuotteiden ja palvelujen kysyntä sekä tilan ulkopuolella työssäkäynnin kannalta tilanne on kohtuullinen. Harvaan asuttua maaseutua on Itä- ja Pohjois-Suomessa. Näillä alueilla luontaiset olosuhteet rajoittavat maatalouden harjoittamista ja mahdollisuuksia. Pitkät etäisyydet haittaavat tilan ulkopuolista työssäkäyntiä, tuotteiden ja palvelujen lähimarkkinointia.<sup>127</sup>

*“Yleisesti voi todeta, että väestökehitys ei kärjisty ydinmaaseudulla aivan samalla tavalla kuin harvaan asutulla maaseudulla; nuorimman väestönosan määrän väheneminen ja vanhemman väestönosan määrän kasvu ei ole yhtä voimakasta. Kaupunkien läheinen maaseutu näyttäisi siis houkuttelevan enemmän alueelle muuttajia 30-vuotiaiden ja sitä vanhempien väestöryhmistä kuin harvaan asuttu maaseutu ja ydinmaaseutu.”<sup>128</sup>*

### 3.4 Maatalouden ympäristötukikokonaisuus

Maatalouden ympäristösuojelujärjestelmä on pakollisuuteen perustuva hallinnollinen ja

<sup>126</sup> Katajamäki 2011: 4

<sup>127</sup> Niemi & Ahlstedt 2012: 84–85.

<sup>128</sup> Niemi&Ahlstedt 2014: 82

viljelijäin vapaaehtoisuuteen perustuva hallinnollis-taloudellista ohjausta edustava kokonaisuus. Hallinnollinen ohjaus tapahtuu peltoviljelyn osalta nitraattidirektiivin 91/676/ETY ja sen täytäntöön panemiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen (931/2000) nojalla. Direktiivin tavoitteita edistää viljelijöiden antamat monivuotiset sitoumukset ja erityistukisopimukset. Hallinnollisena ohjauksena toimivat maatalouden kohdalla YSL:n mukaiset maaperän ja pohjavesien pilaamiskiellot sekä kotieläinsuojia koskevat YSL:n mukaiset ympäristöluvut. Hallinnollista ympäristönsuojeluohjausta on maatalouden tuotantopanosten, lannoite- ja torjunta-ainevalmisteiden laatuvaatimuksiin kohdistuvana yhteisön direktiivien täytäntöön panemiseksi annetun lainsäädännön nojalla.<sup>129</sup>

Luonnonhaittakorvauksella ylläpidetään maaseudun elinkelpoisuutta ja edistetään ympäristöystävällisiä viljelyjärjestelmiä. Luonnonhaittakorvauksen kansallinen lisäosa tukee tavoitteita erityisesti kotieläintiloilla<sup>130</sup>.

*”Luonnonhaittakorvaus muuttuu sitoumuksesta vuosittain haettavaksi korvaukseksi. Kotieläintilalla korvaus maksetaan korotettuna. Voit hakea kotieläinkorotusta vuosittain, jos hakuvuonna tilallasi täyttyy eläintiheys 0,35 ey/ha. Eläinmäärä lasketaan hakuvuodelta. Luonnonhaittakorvausta maksetaan jatkossa myös vuonna 2014 pysyväksi laitumeksi ilmoitetuille pellon ulkopuolisille lohkoille. Korvaus maksetaan kaikille korvauskelpoisille lohkoille, jos tilalla on vuonna 2015 kesantoja ja luonnonhoitopeltonurmia yhteensä enintään 25% korvauskelpoisista peltolohkoista. Korvausta maksetaan aktiiviviljelijälle, jolla on hallinnassaan korvauskelpoisia (ent.tukikelpoisia) lohkoja. Vaadittava vähimmäispinta-ala on 5 hehtaaria ja saaristokunnissa 3 hehtaaria.”<sup>131</sup>*

Ympäristötuen sitomusehtojen taulukoissa 1–8 on esitetty eri viljelykasvien lannoituksen enimmäismäärät maalajin, viljavuusluokan, viljelyalueen ja satotason mukaan.<sup>132</sup>

*“Voit tehdä ympäristösopimuksen vaikka sinulla ei olisi ympäristösitoumusta. Alkuperäisrotujen kasvattamissopimus ja alkuperäiskasvien viljelysopimus eivät edellytä vähimmäispinta-alaa. Alkuperäiskasvien viljelysopimusta voivat hakea myös muut kuin aktiiviviljelijät.”<sup>133</sup>*

<sup>129</sup> Nordberg 2009:327–##328. Neuvoston nitraattidirektiivi 91/676/ETY Valtioneuvoston asetus 931/2000.

<sup>130</sup> Maaseutuvirasto 2015a: luku 14.

<sup>131</sup> Maaseutuvirasto 2015b: 20–21.

<sup>132</sup> Maaseutuvirasto 2014.

<sup>133</sup> Maaseutuvirasto 2015b: 27.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) uudistuspaketti sisältää asetuksen viljelijöille myönnettävistä suorista tuista, maataloustuotteiden yhteistä markkinajärjestelyä koskevan asetuksen, asetuksen tuesta maaseudun kehittämiseen sekä yhteisen maatalouspolitiikan rahoitusta, hallinnointia ja seurantaa. Uudistuspaketissa tuotantoon sidottujen tukien tasossa, epäsuotuisten alueiden määrittelyssä sekä viherryttämisessä otettiin huomioon Suomen pohjoiset olosuhteet. Osa uudistuksesta mm. suorat tuet, epäsuotuisten alueiden tuki ja ympäristökorvaus sekä täydentävien ehtojen muutokset astuu voimaan vasta 1.1.2015. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksesta päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen 26.6.2013, kun Euroopan parlamentin maatalousvaliokunta hyväksyi maatalousneuvostossa saavutetun neuvottelutuloksen. Uudistuspakettiin sisältyy suorita tukia, yhteistä markkinajärjestelyä, maaseudun kehittämistä, sekä niiden rahoitusta, hallinnointia ja seurantaa koskevat komission ehdotukset. Lissabonin sopimuksen mukaisesti Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevasta lainsäädännöstä tavanomaista lainsäädäntömenettelyä noudattaen eli yhteispäätösmenettelyn mukaisesti.<sup>134</sup>

Suora tuki kohdennetaan paremmin aktiiviviljelijöille. Kaikissa jäsenmaissa siirrytään asteittain kohti kansallista tai alueellista tasatukea. Tilakohtainen tuen leikkaus voi olla korkeintaan 30 %. Tukioikeudet muodostetaan uudelleen 2014 tilanteen mukaan. Niissä jäsenmaissa, joissa on jo aiemmin otettu käyttöön alueellinen tukimalli (mm. Suomi), voidaan kuitenkin säilyttää vanhat tukioikeudet ja aiemmin sovittu aikataulu tasatukeen siirtymiseksi. Uudet jäsenmaat voivat halutessaan jatkaa yksinkertaistetulla aluetukimallilla vuoteen 2020 saakka. Suurimpien tilojen suorita tukia alennetaan. Tukea leikataan 5 % 150 000 euroa ylittävältä osalta. Jäsenmaa voi vapautua depressiivisyysvaatimuksesta käyttämällä yli 5 % suorien tukien määrästä vuosi kpl vapaaehtoiseen ensimmäisten hehtaareiden lisätukeen. Suoriin tukiin lisätään uusia ympäristövaatimuksia. Viherryttämisen kautta koko yhteisön peltoalalla toteutetaan perustason ympäristötoimenpiteitä. Siitä syystä 30 % suorista tuista sidotaan viherryttämiseen.

Viljelijöiden on noudatettava tukikelpoisilla hehtaareillaan kolmea viherryttämistöi-

<sup>134</sup> Maa- ja metsätalousministeriön tiedote 26.6.2013.



menpidettä: 1) Viljelyn monipuolistaminen: viljeltävä vähintään kahta kasvia 10–30 ha tiloilla ja kolmea kasvia yli 30 ha tiloilla. Poikkeuksena vaaditaan vain kaksi kasvia yli 10 ha tiloilla, jotka sijaitsevat 62. leveyspiirin pohjoispuolella tai läheisillä alueilla. Ei koske tiloja, joilla on yli 75 % nurmea. 2) Pysyvän nurmen säilyttäminen; seuranta jäsenmaa- tai aluetasolla. 3) Tilan peltoalasta on vähintään 5 % oltava ns. ekologista alaa (mm. kesanto, suojakaistat, tyypeä sitovat kasvit). Vaatimus nousisi mahdollisesti 7 prosenttiin vuonna 2018. Poikkeusmahdollisuuksia tietyt vaatimukset täyttävillä alueilla ja tiloilla (mm. metsävaltaiset alueet ja nurmivaltaiset tilat). Viherryttämisvaatimukset voidaan jäsenmaan niin päättäessä kattaa sellaisilla vastaavilla maaseudun kehittämisasetuksen ympäristötoimenpiteillä, jotka tuottavat yhtäläisen tai korkeamman hyödyn ilmastolle ja ympäristölle (= ns. viherryttämistoimien ekvivalenssi).<sup>135</sup>

”Viherryttämistuki on uusi tuki, jonka tavoitteena on lisätä ympäristölle suotuisia maatalouskäytäntöjä. Tukeen liittyy kolme vaatimusta: viljelyn monipuolistaminen, pysyvän nurmen säilyttäminen ja ekologisen alan vaatimus. Viherryttämisvaatimukset koskevat tilan kaikkia peltohehtaareja. Jos tilasi luomutila, voi vapautua viherryttämisvaatimuksista niiden peltolohkojen osalta, jotka ovat luomutuotannossa.”<sup>136</sup>

Tulevalla ohjelmakaudella ympäristökorvausjärjestelmän perustaso sisältää ympäristökorvauksen vähimmäisvaatimukset, täydentävät ehdot (lakisääteiset hoitovaatimukset ja maatalouden ja ympäristön vaatimukset) sekä ne, joiden katsotaan olevan päällekkäisiä viherryttämisvaatimusten kanssa. Ympäristökorvausta voitaisiin maksaa tämän perustason yli menevistä toimista. Seuraamukset viherryttämisehtojen noudattamatta jättämisestä ovat asteittain kovenevia; kahden vuoden siirtymäajan jälkeen viljelijä voi seuraamuksena menettää viherryttämistuen lisäksi myös osan perustuestaan.

*”Tukea tilanpidon alkutaipaleelle. Nuoren viljelijän tuki on uusi EU:n suora tuki, jonka tavoitteena on helpottaa maataloustoiminnan aloittamista ja maatalouden rakennekehitystä. Tukea maksetaan koko maassa. Voit saada tukea, jos olet aktiiviviljelijä ja toiminut tilasi pääasiallisena yrittäjänä sekä olet ensimmäisen perustukihakemuksen jättämisvuonna korkeintaan 40-vuotias.”*<sup>137</sup>

<sup>135</sup> Maa- ja metsätalousministeriön tiedote 26.6.2013.

<sup>136</sup> Maaseutuvirasto 2015b: 12.

<sup>137</sup> Maaseutuvirasto 2015b: 34.

## Uusi arvio tulevalle kaudelle 2014–2020

### Nuoret viljelijät:

Nuoria viljelijöitä kannustetaan maksamalla heille korotettua suoraa tukea viisi vuotta tilanpidon aloittamisesta. Nuorten viljelijöiden tukijärjestelmä on jäsenmaille pakollinen. Jäsenmaa voi käyttää nuorten viljelijöiden tukijärjestelmään vuosittain enintään 2 % suorien tukien kansallisesta enimmäismäärästä.

### Pienet tilat:

Jäsenmaat voivat halutessaan ottaa käyttöön yksinkertaistetun tukijärjestelmän pienille tiloille. Jos viljelijän tukimäärä jää jäsenmaan päättämän pienten tilojen enimmäistukimäärän alle, voidaan tuki maksaa yksinkertaistetun järjestelmän mukaan. Tukea voi maksaa viljelijää kohti enintään 1250 € vuodessa. CAP-uudistuspäätökseen sisältyy uusi jäsenmaille vapaaehtoinen lisätuki viljelijöiden ensimmäisille hehtaareille enintään 30 hehtaariin asti. Tuella parannetaan pienten tilojen asemaa.

### Sokerikiintiö:

Päätöksen mukaan sokerikiintiöitä jatketaan 2 vuodella, vuoteen 2017 asti.

Päätöksen mukaan tuottajaorganisaatioiden, niiden liittojen ja toimialaorganisaatioiden hyväksyminen on pääsääntöisesti vapaaehtoista jäsenvaltioille. Hyväksyminen säilyy pakollisena niillä sektoreilla, joilla se nytkin on säädetty

### Ympäristö ja luonnonhaittakorvaukset:

Maaseudun kehittämiseen sisältyvät entiseen tapaan muun muassa ympäristö- ja luonnonhaittakorvaukset. Ympäristöön, ilmastoon ja epäsuotuisiin alueisiin liittyviin toimenpiteisiin tulee käyttää vähintään 30 % maaseudun kehittämisvaroista. Luomutuesta tulee oma erillinen toimenpide. Paikallinen Leander-toimintatapa säilyy. Luonnonhaitta-alueiden aluejaon uudistus toteutetaan komission esittämien biofyysisten kriteerien pohjalta (mm. kylmä ilmasto). Raja-arvon ylittävää aluetta tulee olla vähintään 60 % kunnan maatalousmaasta. Koko Suomi olisi jatkossakin luonnonhaitta-alueita. Tilaneuvontajärjestelmää kehitetään siten, että se sisältyy pakollisena täydentäviin ehtoihin, vesipuite- ja torjunta-ainedirektiiveihin, viherryttämiseen ja ympäristökorvauksiin liittyvää

neuvontaa. Lisäksi jäsenmaat voivat sisällyttää tilaneuvontajärjestelmään muitakin asiakokonaisuuksia. CAP-uudistuksen valmisteluakataulu on venynyt alun perin suunnitellusta, minkä vuoksi tarvitaan myös siirtymäkauden järjestelyjä vuodelle 2014. Osa uudistuksesta tulee voimaan vasta 1.1.2015. (mm. suorat tuet, epäsuotuisten alueiden tuki ja ympäristökorvaus, täydentävien ehtojen muutokset.) Komissio oli antanut huhtikuussa 2013 ehdotuksensa siirtymäkauden säädöksiksi. Niiden hyväksyminen tapahtui syksyllä 2013. Lisäksi siirtymäkauden asioista säädetään myöhemmin annettavilla komission toimeenpanosäännöillä ja komission delegoidun säädösvallan perusteella.<sup>138</sup>

Suomi voi komission luvalla maksaa liittymissopimuksen artiklan 141 perusteella Etelä-Suomen maataloudelle kansallista tukea. Tuki on tarkoitettu helpottamaan tuottajien täysimääräistä yhdentymistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan, jos liittymisestä aiheutuu näille vakavia vaikeuksia, jotka ovat olemassa sen jälkeen kun yhteisön politiikan toimia on täysimääräisesti sovellettu. Komission viimeisin päätös mahdollisti tuen vuoteen 2013 saakka.<sup>139</sup>

*”Nykyvuotoisen valkuais- ja öljykasvi- sekä tärkkelysperunapalkkio yhdistyvät peltokasvipalkkioksi ja samalla mukaan tulee uusia kasviryhmiä. Uusia ovat ruis ja sokerijuurikas sekä avomaavihannekset, joille ei enää ensi vuodesta lähtien makseta Etelä-Suomen tukiohjelman mukaista kansallista tukea. Avomaavihanneksille peltokasvipalkkio maksetaan vain AB-alueella. Tuki määräytyy tukeen oikeuttavien kasvien viljelyalan, tukialueen ja tärkkelysperunan osalta viljelysopimuksen voimassaolon perusteella. Peltokasvipalkkio on suora EU:n suora, tuotantoon sidottu tuki. Voit hakea tukea, jos olet aktiiviviljelijä, jolla on hakea tukea tukikelpoisia kasveja viljelyksessä. Voit hakea tukea päätukihaussa.”<sup>140</sup>*

*”Ylimääräiset tukioikeudet mitätöidään 16.6.2015 tietojen perusteella. Siksi ylimääräisiä tukioikeuksia kannattaa siirtää aktiiviviljelijöille joko pysyvästi tai vuokraamalla. Tukioikeuksien siirrot ja varannosta myönnetyt tukioikeudet sekä valvonnan tulokset otetaan huomioon tukioikeuksien mitätöinnissä.”<sup>141</sup>*

### 3.5. Ympäristönsuojelu

#### 3.5.1. Euroopan unionin ympäristönsuojelun linjauksia

<sup>138</sup> Maa- ja metsätalousministeriön tiedote 26.6.2013.

<sup>139</sup> Maa- ja metsätalousministeriön tiedote 26.6.2013. Liittymissopimuksen 141 artikla.

<sup>140</sup> Maaseutuvirasto 2015b: 36–37.

<sup>141</sup> Maaseutuvirasto 2015b: 11.

Kestävä kehityksen periaate edellyttää, että nykypolvien tulee toiminnassaan ja lainsäädännössään ottaa huomioon tulevien sukupolvien tarpeet ja jättää niille mahdollisuus tehdä tulevaisuutensa suhteen omia valintojaan<sup>142</sup>.

Luonnon monipuolisuutta on mahdollista edistää monella tavalla ilman kylvöä perustettavilla sänkikesannoilla, tavanomaista harvemmalla kylvöllä sekä tavanomaista heikompian heinälaajien käytöllä kesannon perustamisessa, mutta nämä toimet sopivat paikallisiin lisä- ja perustoimenpiteisiin<sup>143</sup>. Luonnonhoitotoimien vaihtoehtoihin olisi mahdollista määritellä myös yksiselitteinen minimimitoteutusvaatimus<sup>144</sup>.

Hyviä vaihtoehtoja ovat myös pientareiden ja suojakaistojen lisääminen sekä avoimien niittymäisten elinympäristöjen perustaminen. Talviaikaisella kasvipeitteisyydellä on myönteisiä luontovaikutuksia ja parantane maaperän ekosysteemin monimuotoisuutta<sup>145</sup>.

*“Peltojen talviaikaisen kasvipeitteisyystoimenpiteen kohdistamisalue (kartta) noudattelee suojavyöhykkeiden ja luonnonhoitopeltonurmien kohentamisaluetta ja sen muodostamisen perusteet ovat pääosin samat. Lisäksi kohdentamisalue ulottuu rannikolta pohjoisemmaksi alueilla, joilla valuma-alueiden vesien tila on suurlta osin heikentynyt. Alueella on myös paljon eloperäisiä maita.”<sup>146</sup>*

*”Maaseutu ja kaupunkien maaseutumaiset reuna-alueet tarjoavat virkistysympäristön kansalaisille. Maatalousympäristöllä on merkitystä ulkoilukohteena erityisesti niillä paikkakunnilla, joilla maatalousmaan suhteellinen osuus on suuri. Maatalousympäristöä käytetäänkin paljon lähivirkistykseen etenkin Etelä-Suomessa.”<sup>147</sup>*

### 3.5.2. Suomen kansallinen ympäristölainsäädäntö

Maatalouden elinkeinolliset edellytykset jo lainsäädännöstä nojautuvat Suomessa rat-

---

<sup>142</sup> Hollo 2009:22.

<sup>143</sup> Kuussaari ym. 2008: 192.

<sup>144</sup> Kuussaari ym. 2008: 193.

<sup>145</sup> Kuussaari ym. 2008: 190.

<sup>146</sup> Maaseutuvirasto 2015: 27.

<sup>147</sup> Niemi & Ahlstedt 2014: 71.

kaisevasti EY:n maatalouspoliittisiin ja ympäristöpoliittisiin säännöksiin, asetuksiin<sup>148</sup>.

Vuonna 2005 tulivat Neuvoston asetuksen 1782/2003 mukaisesti voimaan nitraatti-, pohjavesi-, puhdistamoliete-, luonto- ja lintudirektiiviin sekä eläinten merkintään ja rekisteröintiin liittyvät lakisääteiset hoitovaatimukset. Vuonna 2006 lakisääteisistä hoitovaatimuksista tulivat voimaan kasvinsuojeluaineisiin, rehuihin, elintarvikkeisiin ja eläintaudeista ilmoittamiseen liittyvät hoitovaatimukset. Vuonna 2007 tulivat voimaan eläinten hyvinvointiin liittyvät lakisääteiset hoitovaatimukset.<sup>149</sup>

Eläinten hyvinvoinnin tuen sitoumuksen myöntämisen edellytyksenä on täydentävien ehtojen noudattaminen. Täydentävistä ehdoista kerrotaan tarkemmin Maaseutuviraston internetsivuilla<sup>150</sup>.

*”Voit hakea eläinten hyvinvointikorvausta nauta- ja sikatilojen lisäksi myös lammas- vuohi- ja siipikarjatilalle. Eläinten hyvinvointikorvauksia maksetaan eläinten hyvinvointia edistävästä toimenpiteistä. Voit hakea korvausta kevään 2015 päätukihaussa. Korvausten hakeminen ei edellytä vähimmäispinta-alaa eikä enää voimassa olevaa terveydenhuoltosopimusta.”<sup>151</sup>*

YSL:n mukaiset pohjavesien ja maaperän pilaamiskiellot ja suuria kotieläinsuojia koskevat ympäristölupajärjestelmät sekä nitraattiasetuksen mukaisen typpilannoituksen ja lannanlevityksen määrän kohdentamista koskevat rajoitukset sekä niitä täydentäviä ympäristötukia vastaavat ja fosforilannoitusta koskevat rajoitukset muodostavat peltoviljelyyn liittyvälle vesiensuojelulle kattavan kokonaisuuden<sup>152</sup>.

Suomessa on peltoviljelyn lannoite- ja lantapäästöjä pidetään YSL:n mukaan vesistöille vain hajakuormitusta aiheuttavina eikä YSL 28 §:n 2 momentin I kohdan nojalla ympäristölupaa edellyttävänä toimintana<sup>153</sup>. Vastuu viljelijälle syntyy pohjaveden ja maape-

<sup>148</sup> Nordberg 2009:203. Ympäristönsuojelu on tullut Suomessakin sen EU.:hun liityttyä tärkeäksi osaksi maatalousoikeutta.

<sup>149</sup> Neuvoston asetus EY 1782/2003: lakisääteiset hoitovaatimukset.

<sup>150</sup> <http://www.mavi.fi/fi/tuet-ja-palvelut/viljelijä/elainten-hyvinvoinnin-tuki/Sivut/elainten-hyvinvointi.aspx>.

<sup>151</sup> Maaseutuvirasto 2015b: 42.

<sup>152</sup> Nordberg 2009: 397.

<sup>153</sup> Nordberg. 2009: 517–518. HE 84/1999, s. 56 YSL 28.2.1 kohdalla todetaan mm. ”Säännös ei muuttaisi nykyistä vesilain soveltamiskäytäntöä, joka mukaan luvanvaraisuus pilaantumisseurauksen perusteella ei koskisi hajapäästöluonteista toimintaa. Esimerkiksi peltoviljely ei olisi momentin I kohdan perusteella luvanvaraista. Myöskään metsän ojituksia ei voitaisi pitää lähtökohtaisesti ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraisena, mutta ojituksesta aiheutuva pilaantumisvaikutus voitaisiin ottaa huomioon vesi-

rän puhdistamisen pilaantumistilanteessa, joka aiheutuu peltoviljelyssä torjunta-aineiden käytöstä tai lannoituksesta. Kyseessä on pistekuormituksesta<sup>154</sup>.

Periaatteessa toiminnanharjoittaja kantaa vastuun kustannuksista, jotka syntyvät hänen toimistaan tapahtuvasta pilaantumisesta. Periaate toteutuu täysin, kun kaikki pilaantumisesta aiheutuvat kustannukset otetaan huomioon eli sisäistetään ilman, että niistä osaa siirretään yhteiskunnan kannettavaksi<sup>155</sup>.

Luomuviljelyn ja vanhojen luomupeltojen pientareilla oli enemmän kasvi- ja hyönteislajeja kuin tavanomaisesti viljellyillä alueilla, mutta uusilla luomupelloilla eroja ei ole havaittu. Luomuviljely ei ole vielä 5–10 vuoden aikana korjannut ekosysteemimuutoksia, joita tehokas viljely on aiheuttanut maaperässä ja piennarten kasvillisuudessa<sup>156</sup>. Kosteikkojen määrää on pyritty kasvattamaan ohjelmakaudella 2007–2013<sup>157</sup>.

Neuvoston mukaan luonnonmukaisen maatalouden sääntöjen mukaisen “laiduntamiseen perustuva eläintalous soveltuu erityisen hyvin käytöstä poistettujen alueiden hoitoon ja niiden voimavarojen hyödyntämiseen.” Eläinrotujen pitää kuitenkin sopeutua paikallisiin oloihin<sup>158</sup>. Eläintuotannossa luonnonmukaisen tuotannon muutosasetuksessa huomioidaan tuotantoeläinten hyvinvointi, pääsy jaloittelualueille tai nurmea kasvaville ulkoalueille. Ulkoalueiden hoito on osa kiertojärjestelmää ja eläinsuojien tulee olla kaikkien eläinlajien osalta ilmanvaihdoltaan, valoisuudeltaan, tilavuudeltaan eläinten tarpeita vastaava. Kaikilla eläimillä tulee olla riittävä liikkumavapaus. Eläinten kasvun edistäminen tai lisääntymiskierron muuttaminen on luonnonmukaisen maataloustuotannon periaatteiden vastaista.<sup>159</sup>

---

lain 6 luvun mukaisessa päätöksenteossa.” Varmasti sanottu pitää lähtökohtaisesti paikkansa peltoviljelyssä, mutta ei voine nykyään tarkoittaa paikallisissa olosuhteissa vesistöä selvästi pilaavaa yksittäisen maatilan peltolannoitusta, vaikka se tapahtuisi nitraattiasetuksen mukaisesti. Hajapäästölle tai -kuormitukselle voidaan nimittäin pikemminkin pitää Klamin tapaan tyypillisenä sitä, että se ”on kokonaisuutena ottaen liian suuri, vaikka ketään yksittäistä tahoa ei voida syyttää pääasialliseksi ongelmien aiheuttajaksi” (Klami 2000 s. 51).

<sup>154</sup> Nordberg, 2009: 518.

<sup>155</sup> Nordberg, 2009: 496.

<sup>156</sup> Kuussaari ym. 2008: 12–13.

<sup>157</sup> Kuussaari ym. 2008: 13.

<sup>158</sup> Nordberg, 2009: 536.

<sup>159</sup> Nordberg, 2009: 536.

Eräät direktiivit sääntelevät vesiympäristön laatua esimerkiksi Juomavesidirektiivi (75/440/ETY) koskee juomaveden valmistamiseen käytettävän pintaveden laatuvaatimuksia. Lisäksi mainittakoon juomaveden laatua koskeva direktiivi (80/778/ETY), joka määrittelee mm. luonnollisten kivennäisvesien laatuvaatimukset. Suomessa se kuuluu lähinnä terveyssääntelyn alaan.<sup>160</sup> Pohjavesien suojeludirektiivi (80/68/ETY) koskee tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamaa pilaantumista. Suomessa pohjaveden pilaamiskielto on saatettu voimaa ja kieltoa täsmentää aineluettelo, jota tulee erityisesti valvoa.<sup>161</sup>

### 3.6. Näkökulmia maatalouden ja ympäristönsuojelun suhteeseen

#### 3.6.1. Maatalous ja biologinen monimuotoisuus

Luonnon biologinen monimuotoisuus tarkoittaa lajien runsautta, elinympäristöjen monimuotoisuutta ja lajien sisäistä muuntelua. Monimuotoisuuden väheneminen on vakava ympäristöuhka. Monimuotoisuuden säilyttäminen luo perustan elolliselle luonnolle ja ekosysteemille. Biologinen monimuotoisuus ratkaisee ekosysteemin sopeutumisen ympäristömuutokseen ja ilmastomuutokseen.<sup>162</sup>

Luonto–Mytvaksen seitsemän vuoden rahoituskauden aikana toteutettiin mittava ja kustannustehokas maatalousluonnon seurantakokonaisuus. Hankkeeseen oli kerätty tietoa luonnon monimuotoisuuden tasosta ja vaihtelusta tavallisilla maatalousalueilla vuonna 2001. Siihen verrataan EU:n vuoden 2010 biodiversiteettitavoitteen toteutumista suomalaisessa maatalousympäristössä. Kertynyttä tietoa eliöryhmien monimuotoisuuteen vaikuttavista tekijöistä käytetään pohjana ympäristötuen toimenpiteiden kehittämiseksi luonnon monimuotoisuutta edistävästi Luonnon monimuotoisuus- ja vesiensuojelukysymyksistä kerätyt Mytvas-aineistot tarjoavat jatkossa pohjatiedot monitieteisille, maatalouden monivaikutteisuuksiin ja maatalousmaisemaan liittyville tutkimushankkeille.<sup>163</sup>

<sup>160</sup> Hollo 2004: 316. Neuvoston direktiivi 75/440 EY pintaveden laatuvaatimuksista. Neuvoston direktiivi 80/778 EY

<sup>161</sup> Hollo 2004: 316. Neuvoston direktiivi 80/68/ETY pohjaveden suojeleminen.

<sup>162</sup> Niemi & Ahlstedt 2012: 70.

<sup>163</sup> Kuussaari ym. 2008 13.

Monimuotoisuusvaikutuksiltaan metsänreunat ovat erilaisista reunavyöhykkeistä kustannustehokkaimpia. Perinnebiotooppien kustannustehokkuus on hyvä niiden saaman korkean monimuotoisuuspainoindeksin takia. Perinnebiotooppien kustannustehokkuus olisi vielä parempi, jos indeksien muodostamisessa painotettaisiin uhanalaisia lajeja tavanomaisia lajeja enemmän.<sup>164</sup>

Perinteisellä kasvillisuudella ja avo-ojilla on suuri merkitys lajiston monimuotoisuudelle. Ympäristötuilla perustetuilla pientareilla ja suojakaistoilla kasvit ja eläimet ovat vähälajisia, ja niillä on eliölajiston kannalta ojanluiskiinkin verrattuna vain lievästi myönteinen vaikutus. Eliölajistoa oli melko pieni määrä pääosin kosteilla ja ravinteikkailla paikoilla vesistöjen varsilla. Avo-ojien säilyttäminen tulevaisuudessa pysäyttäisi luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen. Ojanpientareiden määrä vähenee salaojituksen ja kookoajojen putkittamisen seurauksena.<sup>165</sup>

Maatalouden tuotantomenetelmien ja elinympäristöjen muutos on ollut liian suurta ja nopeaa joillekin luonnonvaraisille lajeille. Ne eivät ole sopeutuneet muuttuneisiin olosuhteisiin. Metsälaitumista, niityistä ja kedoista riippuvainen eliöstö on taantunut ja uhanalaistunut karjanlaidunnuksen ja karjatilojen vähenemisen takia. Vuonna 2008 valmistui luontotyypin uhanalaisuuden arviointi. Sen mukaan perinnebiotoopeista 93 % on uhanalaisia.<sup>166</sup>

*“Maatalouden ylläpitämissä elinympäristöissä elää kuitenkin edelleen runsaasti luonnonvaraisia kasvi- ja eläinlajeja, jotka hyötyvät maatalouden harjoittamisesta, peltojen avoimuudesta, karjanlaidunnuksesta sekä monista maatalouden ympäristötukeen ja ei-tuotannollisiin investointeihin liitettyistä toimenpiteistä.”<sup>167</sup>*

Perinnebiotooppien hoidon erityistuki edistää maatalousympäristössä taantuneita kasvi- ja hyönteislajien kasvua, koska hoito kohdistuu lajistoltaan huomionarvoisille peltojen ulkopuolisille alueille<sup>168</sup>. Alkuperäisrotujen geneettisen monimuotoisuuden säilymisessä

<sup>164</sup> Grönroos ym. 2007: 150.

<sup>165</sup> Kuussaari ym. 2008: 11.

<sup>166</sup> Niemi & Ahlstedt 2012: 70

<sup>167</sup> Niemi & Ahlstedt 2014: 71

<sup>168</sup> Grönroos ym. 2007: 147:



ympäristötuen erityistuella on suuri merkitys. Laajemmista toimenpiteistä kasvipeitteisyys-lisätoimenpide on monimuotoisuutta edistävä<sup>169</sup>.

Runsaimmat perhos- ja mesipistiäiskannat painottuvat niityille, aurinkoisille metsänreunoille, ja tuulensuojaisille paikoille, joissa kasvaa kukkivia mesikasveja ja kasvillisuus on monipuolista. Perhosten suurimmat lajimäärät lievästi laidunnetuilla niityillä, hylätyillä alueilla, joilla kasvillisuus on monipuolista. Hyönteisten lisääntymiseen ei ole vaikuttanut liian voimakas peltojen hoito. Lintukannat ovat vahvoja monimuotoisilla peltoaukeilla, joissa viljelykiertoihin sisältyy monia kasvilajeja, laitumia, nurmia, kersantoja ja monimuotoisia pihapiirejä. Tärkeitä ovat ojat pientareet, pensaat ja yksittäiset puut.<sup>170</sup>

Suomessa perinnebiotooppien määrä on romahtanut paljon. Niittyjen pinta-ala on vähentynyt yli 99 % vuosien 188–2000 välillä.<sup>171</sup> Perinnebiotooppien pinta-ala on enää n. 20 000 hehtaaria, josta kuivien ja tuoreiden niittyjen määrä on vain noin 3000 hehtaaria.<sup>172</sup> Luonnon monimuotoisuuden kannalta merkittävimmät perinnebiotooppityypit ovat kuivat ja tuoreet niityt. Ne säilyvät avoimina vain hoitamalla niitä laiduntamalla tai niittämällä, ja hoidon loputtua pensoittuvat ja metsittyvät. Niittyjen kasvilajisto köyhtyy, vaikka niityt säilyisivät avoimina. Muutamat suurikokoiset kasvit runsastuvat ja syrjäyttävät muuta lajistoa. Tämä johtuu sekä luontaisesta umpeenkasvusta että ihmisen aiheuttamasta luonnon rehevöitymisestä.<sup>173</sup>

Luonnonmukaista tuotantoa on säännelty EU:ssa neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2092/1991 maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa (ns. luomusetus). Direktiivin säänteilyllä vahvistetaan tuottajien ja tuotteiden ostajien etuja, mutta myös luomutuotannon vähimmäisedellytyksiä, tulee noudattaa. Luonnonmukaisessa tuotannossa rajoitetaan peltoviljelyssä lannoitteiden ja torjunta-aineiden käyttöä, joilla on haitallinen vaikutus ympäristöön ja maataloustuotteisiin. Luonnonmukaisesti viljeltäessä voidaan tietyin edellytyksin ja rajoitetusti käyttää hidasliukoisia muita kuin kemiallisia lannoitteita ja

<sup>169</sup> Grönroos ym. 2007: 147.

<sup>170</sup> Kuussaari ym. 2008:11.

<sup>171</sup> Kuussaari ym. 2008: 160.

<sup>172</sup> Kuussaari ym. 2008: 160–161

<sup>173</sup> Kuussaari ym. 2008: 161.

maanparannusaineita. Asetuksella säädetään tiettyjen muiden kuin synteettisten kemiallisten tuotteiden käytön edellytyksistä. Kaikissa tuotantovaiheissa valvotaan tuotantosääntöjen noudattamista, sekä toimijoiden yhteisön vähimmäisvaatimukset täyttäviä säännöllisiä tarkastusjärjestelmiä.<sup>174</sup>

Asetuksella (EY) N:o 1804/1999 on täydennetty luomu-asetusta (ETY) N:o 2092/91. Asetus käsittää myös eläintuotannon ja sen tuotteet, vesiviljelyä lukuun ottamatta<sup>175</sup>. Muutosasetuksen johdannon mukaan eläintuotanto on luonnonmukaisilla tuotantotiloilla maataloustuotannon järjestämisen erottamaton osa ja säilyttää viljeltävän maan orgaanisen aineksen ja ravinteiden tarpeen. Näin edistetään maanparannusta ja kestävän maatalouden kehitystä, pyritään maaperään ja vesiin kohdistuvien haittojen välttämiseen. Luonnonmukainen eläintuotanto sidotaan maaperään liittyväksi toiminnaksi monivuotista viljelykiertojärjestelmää käyttäen ja eläinten ruokintaan käytetään itse tilalla luonnonmukaisesti tuotettuja kasvinviljelytuotteita. Eläintuotantoa harjoitettavalla tilalla pitää olla varastokapasiteetti ja asianmukainen karjan lannan ja jätevesien levityssuunnitelma asianmukainen.<sup>176</sup>

### 3.6.2. Maatalouden päästöt

Maataloudesta vesistöille voi aiheutua kuormitusta ja pohjavesille pistetyyppisiä maaperän kautta tapahtuvia päästöjä. Näitä hallitaan vaikuttamalla viljelyyn ja lannan varastointiin liittyvin ohjaustoimenpitein ja tuotantopanosten laatuun, käyttömääriin sekä viljelymenetelmiin että tekniikkaan<sup>177</sup>.

Päästöjen vähäiset muutokset johtuvat vaikutusten hitaudesta. Peltomaan fosforivarastot purkautuvat hitaasti. Sateiset vuodet kumoavat vesiensuojelutoimenpiteiden hyötyjä, maatalouden rakennemuutos, kotieläintuotannon keskittyminen ja nurmialan vähenemi-

<sup>174</sup> Nordberg. 2009: 535. Neuvoston asetus ETY N:o 2092/1991. luomuasetus.

<sup>175</sup> Nordberg. 2009: 535. ”Tällöin vahvistettiin luonnonmukaista eläintuotantoa, jalostamattomia eläintuotteita ja ihmisravinnoksi tarkoitettuja tuotteita, jotka on valmistettu eläinperäisistä aineosista, koskevat ja erityiset valvontatoimenpiteet sekä yhdenmukaistettiin tärkeimpien eläinlajien osalta tuotantoa, merkin-tää ja tarkastuksia koskevia sääntöjä.” Neuvoston asetus ETY 1804/1999.täydennetty luomu-asetusta.

<sup>176</sup> Nordberg 2009: 535–536. Asetuksella (EY) 1804/1999 johdanto kohdat 5–7 täydennettiin luomu-asetusta (ETY)N:o 2092/91 siten että asetuskäsittää myös eläintuotannon ja sen tuotteet, vesiviljelyä lukuun ottamatta.

<sup>177</sup> Nordberg. 2009: 417.

nen hidastavat fosforin purkaantumista<sup>178</sup>.

Yhteisö antoi vesipolitiikkaa säätelevän direktiivin vuonna 2000<sup>179</sup>. Sääntelyllä luodaan puitteet jäsenvaltioiden pinta- ja pohjavesien suojelulle. EY -oikeuden ennalta varautumisen periaate sisältää YSL:n varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen. Tämä yhdistelmäperiaate toimii lainsäädäntöä annettaessa, säännöksiä tulkittaessa ja toiminnanharjoittajan niitä noudattaessa. Ympäristöoikeudellisia periaatteita punnitaan käyttämällä niiden vastapainona koko oikeusjärjestyksen yleisiä oikeusperiaatteita, etenkin suhteellisuusperiaatetta.<sup>180</sup>

Nykyisen ympäristötukijärjestelmän vaikutuksia verrataan tilanteeseen ennen järjestelmän käyttöönottoa. Ensimmäisistä tarkastellaan syyskynnöstä luopumista. Maksimaalinen hyöty saadaan siirtymällä kohti pysyvää kasvipeitteisyyttä (sänki, suorakylvö, nurmi) etenkin kaltevilla pelloilla. Näillä toimenpiteillä liukoisen fosforin huuhtoutuma kasvaa. Tätä riskiä pienennetään pitkällä aikavälillä alentamalla peltojen korkeaa P-lukua.<sup>181</sup> Suojavyöhykkeiden teho on hyvä kaltevuudeltaan yli 6 %:n pelloille. Suojavyöhykettä parempi on viljelymenetelmän muutos kuormituksen alentajana. Rinnepelloille suunnataan pysyvästi ”muokkaamatta viljelyn” menetelmiä suojavyöhykkeiden sijasta.<sup>182</sup>

Kosteikko on viljelytoimenpiteille ja suojavyöhykkeille rinnakkainen, samanaikaisesti tehtävä toimenpide. Kosteikon hyöty riippuu kosteikkoon tulevan kuorman määrästä ja puhdistusprosessille jäävästä ajasta. Yläpuolisen valuma-alueen peltoisuuden tulisi olla vähintään 30 prosenttia. Suuret kosteikot, perustamiskustannusten pinta-alan mukaan laskettuna, ovat edullisempia kuin pienet. Peltoisuuden merkitys yläpuolisella valuma-alueella korostuu.<sup>183</sup>

Maatalouden ympäristötuen tavoitteena on vesistökuormituksen vähentäminen ja suurin

<sup>178</sup> Grönroos ym. 2007: 146.

<sup>179</sup> Hollo 2009: 122. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista.

<sup>180</sup> Nordberg. 2009: 472.

<sup>181</sup> Grönroos ym. 2007: 150.

<sup>182</sup> Grönroos ym. 2007: 150.

<sup>183</sup> Grönroos ym. 2007: 150.

osa tuesta käytetään vesiensuojelun rahoittamiseen. Luonnon monimuotoisuuden edistämiseen käytetään vain noin 2–3 % ympäristötuesta. Ympäristötuen merkitys monimuotoisuuden edistäjänä on rahoitusosuutta suurempi, sillä vesiensuojelua hyödyttävät pientareet, suojakaistat, suojavyöhykkeet ja kosteikot ylläpitävät myös monimuotoisuutta.<sup>184</sup>

### 3.6.3. Maatalous ja ilmastonmuutos

Ilmastomuutokseen pyritään vaikuttamaan mm. päästökaupalla. EU:n päästökauppajärjestelmä on cap-and-trade-järjestelmä. Lainsäätäjä asettaa koko päästökauppajärjestelmää koskevan päästökaton (cap), jota vastaava määrä päästöoikeuksia lasketaan markkinoille, jotka saavat vapaasti käydä uudelleen päästöoikeuksien kauppaa (trade).<sup>185</sup>

Cap-and-trade-muotoisessa päästökauppajärjestelmässä kokonaispäästöt eivät ylitä asetettua päästökattoa. Päästöoikeuksilla osoitetaan, että päästökatto on saavutettu, sillä päästöoikeuksia on laskettu päästökaton verran. Markkinoilta poistuu aiheutettuja päästöjä vastaava määrä päästöoikeuksia. EU:n päästökauppajärjestelmässä toiminnanharjoittajilla on vuosittain päästöoikeuksien palautusvelvollisuus.<sup>186</sup>

EU:n päästökauppajärjestelmä ottaa vuodesta 2013 lähtien käyttöön vertailuarvomenetelmän päästöoikeuksien ilmaisjaossa. Koko päästökauppajärjestelmä voidaan rakentaa vertailuarvomenetelmälle. EU:n päästökauppajärjestelmä säilyy edelleen cap-and-trade-järjestelmänä, vaikka oikeuksien alkujaossa käytetäänkin jakomenetelmänä vertailuarvomenetelmää.<sup>187</sup>

Oikeudellisten, poliittisten ja taloudellisten ohjauskeinojen kokonaisuuden avulla pyritään hallitsemaan ilmasto-olosuhteiden ihmisen muutosvaikutuksia yli valtioiden rajojen. Ilmasto-oikeuteen kuuluvat ilmaston lämpötilan muutokset, joihin yhteiskunnilta vaaditaan sopeutumista. Oikeudelliselta kannalta ei eritellä, mitkä ilmastonmuutokset

---

<sup>184</sup> Niemi & Ahlstedt 2012: 72.

<sup>185</sup> Hollo ym. 2011:175–176

<sup>186</sup> Hollo ym. 2011:176.

<sup>187</sup> Hollo ym. 2011:181.

ovat luontoperäisiä, mitkä taas ihmisen pitkäaikaisten toimintojen seurausta.<sup>188</sup>

EU:n ratkaisun mukaan unioni velvoittaa koko alueen jäsenvaltiot päästöjen vähentämismuutosten täyttämiseen. Tästä sovittiin Kioton pöytäkirjan ratifioinnin yhteydessä silloisten 15 jäsenmaan kesken. Vuoden 2012 jälkeisestä taakanjaosta päästökaupparektorin ulkopuolella sovittiin vuonna 2008 hyväksytyyn ilmasto- ja energiapaketin yhteydessä.<sup>189</sup>

Ilmasto- ja energiapaketin tavoitteena on vuoteen 2020 mennessä vähentää päästöjä 20 prosenttia vuoden 1990 tasosta. Vuonna 2007 EU käynnisti ilmasto- ja energiapolitiikan ja sitoutui tekemään Euroopasta energiatehokkaan ja hiilipäästöiltään alhaisen talousalueen. Unioni on laatinut sopeuttamisohjelmia säästämään energiaa ja parantamaan uusiutuvien energialähteiden käyttöä.<sup>190</sup>

Suomi on sitonut kansalliset ilmastotavoitteensa vahvasti EU:n ilmastopolitiikkaan. Kioton pöytäkirjaa koskevan EU:n sisäisen taakanjaon mukaan Suomi sitoutui vakiinnuttamaan Kioton pöytäkirjan sitoumuskaudella 2008–2012 päästönsä vuoden 1990 tasolle. Ilmasto- ja energiapaketissa Suomessa vähentämistavoite päästökaupparektorin ulkopuolisella sektorilla on 16 prosenttia vuoden 2005 tasosta vuoteen 2020. Suomen tavoite uusiutuvan energian loppukulutuksesta on 38 prosenttia vuonna 2020.<sup>191</sup>

Ilmastonmuutoksen vaikutukset maatalouteen ovat sekä myönteisiä että kielteisiä.<sup>192</sup> Ilmastonmuutos muuttaa kasvuolosuhteita Suomessa ja tuo maanviljelylle uusia haasteita sekä mahdollisuuksia. Lämpeneminen voi viljelykasvien lisäksi suosia myös kasvin-tuhoojia. Oikeanlainen sopeutuminen ilmastonmuutokseen saattaa tehdä Suomesta nykyistä tuottavamman maatalousmaan.<sup>193</sup>

EU:ssa täysin yhdenmukaistettu (CAP) maatalouspolitiikka ja maatalouden sopeutumis-

---

<sup>188</sup> Hollo ym. 2011: 14.

<sup>189</sup> Hollo ym.:2011:18.

<sup>190</sup> Hollo ym 2011:18

<sup>191</sup> Hollo ym. 2011:19.

<sup>192</sup> Hollo ym 2011: 429

<sup>193</sup> Ilmasto-opas 2014.

toimet määräävät pitkälti maatalouden tuki- ja ohjausjärjestelmän. Maataloustuen saaminen edellyttää vesiensuojelu- ja luonnonsuojelutoimien suorittamista. Maaseutuelinkeinojen rahoituslainsäädännöllä kehitetään maaseutua, vesivarojen kestäväää käyttöä, maataloutta harjoittavien asunto-oloja sekä maaseudun kulttuuriperinnön säilymistä.<sup>194</sup>

Toimenpiteiden tulisi olla yhteiskunnan tuella suoritettavia, mutta osa toteutettaisiin viranomaisjohtoisina sopeuttamisratkaisuina. Erityisesti haavoittuvat alueet tulisi yksilöidä. Tulisi myös arvioida mahdollisuuksia siirtyä ilmastokehityksen vuoksi uusiin viljelykasveihin ja lajikkeisiin. Viranomaistoimin tulee edistää maatalouden tutkimusta ja koetuotantoa ja lisätään investointeja, joilla tehostetaan keinokastelujärjestelmiä, vedenkäyttöteknologioita ja vesivarojen hoitoa, jotka perustuvat vesivarojen ennakoitavaan saatavuuteen ja vesitarpeiden luotettavaan kartoitukseen. Unioni aikoo kehittää riskin- ja kriisinhallintavälineitä, jotta suoriuduttaisiin ilmasto muutoksista aiheutuvista taloudellisista seurauksista.<sup>195</sup>

Maataloudessa ilman laatu vaikuttaa tuotettavien ja markkinoitavien elintarvikkeiden puhtauteen. Toisaalta karjataloudesta, sikataloudesta ja turkistaloudesta syntyvillä hajupäästöillä on merkitystä lähiympäristön ilman puhtaudelle.<sup>196</sup> Ilmastolla ja säiden vaihtelulla on vaikutusta maatalouteen ja etenkin peltoviljelyyn. Kasvukaudella lämpötilat, tuulet, sateet ja kuivat kaudet vaihtelevat vuodesta toiseen, vaikuttaen satojen suuruuteen ja niiden laatuun sekä aiheuttaen ajoittain katoja.<sup>197</sup> Samalla ilmasto ja säätila vaikuttavat myös maaperän omien päästöjen vuotuisiin määriin. Runsaat sateet ja tulvat lisäävät vuotuisia ravinnevalumia pelloilta vesiin ja pitkät kuivat kaudet vähentävät näitä päästöjä. Ilmaston ja säätilan vuotuisella erilaisuudella on Itämeren maatalouden ravinnekuormituksen suuruuteen huomattava merkitys.<sup>198</sup> Ilmastonmuutos vaikuttaa maatalouteen sekä suoraan tuotanto-olosuhteisiin ja tuotantoon soveltuvien kasvien ja kasvilajien valintaan, pellonkäyttömenetelmiin sekä edelleen satojen suuruuteen ja ympäris-

<sup>194</sup> Hollo ym. 2011:429–430. ”Maatalouden rahoituslaki 329/12.3.1999 ja laki maatalouden rakennetuista 1476/28.12.2007.”

<sup>195</sup> Hollo ym. 2011:431–432.

<sup>196</sup> Nordberg 2009:12.

<sup>197</sup> Nordberg 2009:12

<sup>198</sup> Nordberg 2009:12

tövaikutuksiin asti.<sup>199</sup>

Maataloudessa aiheutuu kasvihuonekaasupäästöjä erilaisten tuotantolaitosten ja työko-  
neiden käytöstä. Päästölähteitä ovat lisäksi maatalouseläinten ruoansulatuksesta aiheu-  
tuvat metaanipäästöt sekä lannankäsittelystä aiheutuvat metaani- ja typpioksiduulipääs-  
töt. Myös käytetyistä lannoitteista aiheutuu kasvihuonepäästöjä. Maa- ja metsätalous  
aiheuttavat kasvihuonekaasujen nettopäästöjä maankäytön ja maankäytön muutosten  
kautta, mutta maa- ja metsätalous toimivat myös ilmastonmuutoksen torjunnassa hii-  
linielujen lisääntymisen kautta tai bioenergian raaka-aineiden tuottajana.<sup>200</sup>

#### 3.6.4. Maatalous ja maaperän suojelu

Aiheuttamisperiaatteen suoritusvajeena ei ole mahdollista täysin toteuttaa periaatteen  
varsinaista päätavoitetta eli kansalaisten turvattua oikeutta elinkelpoiseen tai puhtaaseen  
elinympäristöön. Periaatteen tavoittamattomiin jää tietty ylijäämä ympäristön pilaantu-  
neisuutta, joka voi olla peräisin muista maista tai johtua luonnon omista muutoksista.  
Pilaantuneisuudesta syntyvä jäännösriski jää usein yhteiskunnan vastattavaksi, varsinkin  
jos siitä aiheutuisi kansalaisille terveyshaittaa tai tärkeän pohjavedenottamon saastumis-  
ta.<sup>201</sup>

EU:n perustamissopimuksen ympäristölliset tavoitteet ja periaatteet ilmenevät ympäris-  
tön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetussa neuvoston  
direktiivissä 96/61/EY (em. YPEV- eli IPPC -direktiivi). Maaperä on peltoviljelyssä  
luonnonvara, mikä edellyttää pellon kestävästä käyttämisestä ja sen terveellisen kasvukun-  
non säilyttämistä. Tämä huomioidaan lannoitteita ja kasvinsuojeluaineita koskevien  
kansallisten direktiivien kansallisten säännösten nojalla asetettavissa laatu- ja käyttövaa-  
timuksissa.<sup>202</sup>

Ympäristövastuudirektiivin 2004/35/EY mukainen ympäristövahinkojen korjaamisvas-  
tuu maatalouden vesien- ja maaperänsuojelussa jää vähäiseksi. Pintavesien osalta direk-

<sup>199</sup> Nordberg 2009: 12

<sup>200</sup> Hollo ym. 2011:391.

<sup>201</sup> Hollo 2009:19.

<sup>202</sup> Nordberg 2009:624.neuvoston direktiivissä 96/61/EY (em. YPEV- eli IPPC -direktiivi).

tiivä sovelletaan hajakuormituksesta aiheutuneeseen ympäristövahinkoon ainoastaan, jos voidaan osoittaa syy-yhteys vahingon ja yksittäisten toiminnanharjoittajien toiminnan välillä<sup>203</sup>.

Maataloudesta aiheutuvat päästöt pintavesistöihin ovat monista lähteistä tullessaan hajakuormitusta. Pohjavesien suojelun lähtökohtana on puhtaan juoma- ja talousveden turvaaminen, mikä on julkisoikeudellista sääntelyä. Yksityisoikeudellinen naapurussuhteita koskeva sääntely ehkäisee pohjavesiin (mm. kaivot ja pienehköt muut vedenotamat) johtavia päästöjä, haju- ja ilman kautta syntyviä lähi-imumissiota kuten torjuntaaineita.<sup>204</sup>

Maaperä on perustana kasvintuotannolle ja ravinnonlähteenä väestölle sekä eläimille ja eliöstöille. Se säätelee vesistöjen ja pohjavesien tilaa sekä osaltaan ilmakehän koostumusta. Peltoviljelylle on tärkeää huolehtia peltomaan hyvästä kunnosta, maan rakenteesta, kasvien luontaisesta ravinteiden saannista ja maan vesitaloudesta. Kestävä maatalous ylläpitää maan laatua.<sup>205</sup>

Maatalouden, maatilan ja viljelijän määrittelyt palvelevat EU-oikeudessa lähinnä säädösten erityistarkoituksia. Maatila voi olla yhtenä hetkenä esineellisenä tuotantoperustana oleva kokonaisuus, ja toisena aktiivisesti toimiva kokonaisuus, kuten nykyisin suoria ns. CAP-tukia koskevan neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 2 artiklan c alakohtassa ilmenee<sup>206</sup>.

Ankara eli objektiivinen vastuu on tuottamusvastuun vastakohta. Ympäristövahinkoihin sovelletaan tyypillisesti ankaraa vastuuta. Ankaran vastuun sovellutuksissa on asteeroja, kuten on ympäristövahinkodirektiivin 2004/35/EY ja YVL:nkin välillä<sup>207</sup>.

Toiminnanharjoittaja on YSL 75 §:n I momentin mukaan ensisijaisesti velvollinen aihe-

<sup>203</sup> Nordberg 2009: 625 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi.Ympäristövastuudirektiivin 2004/35/EY

<sup>204</sup> Nordberg. 2009: 417.

<sup>205</sup> Nordberg 2009:11

<sup>206</sup> Nordberg 2009: 203–#204.

<sup>207</sup> Nordberg 2009: 164–165. ”Kysymys voi olla absoluuttisesta (objektiivisesta) tai lieventäviä poikkeuksia sisältävästä ankarasta vastuusta.”



uttamisperiaatteen mukaisesti puhdistamaan toiminnastaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden siihen tilaan, ettei siitä aiheudu terveystahaitta eikä haittaa tai vaaraa ympäristölle. Puhdistamisvastuu ei edellytetä täyttä ennallistamista<sup>208</sup>. YSL 75 §:n 2 momentin mukaan pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuu kuuluu alueen haltijalle silloin, kun pilaantumisen aiheuttajaa ei saada selville, tavoiteta tai ei saada täyttämään velvollisuuttaan, ja pilaantuminen on tapahtunut alueen haltijan suostumuksella tai tämä on alueen hankkiessaan tiennyt tai hänen olisi pitänyt tietää alue pilaantuneeksi. Pilaantuneen pohjaveden toissijainen puhdistamisvastuu kuuluu sille alueen haltijalle, jonka alueen maaperästä pilaantuminen on aiheutunut. Pohjaveden puhdistamisesta ei vastaa haltija, jonka alueelta pilaantumista ei ole aiheutettu tai aiheutunut. Pilaantuneen pohjaveden kohdalla vastuu edellyttää samoja perusteita kuin pilaantuneen maaperän haltijalta edellytetään.<sup>209</sup>

Jos pilaaja ei ryhdy toimiin, viranomaisten velvollisuus on hallintopakkoa käyttäen velvoittaa tämä puhdistamaan. Jos päätöstä ei panna täytäntöön varattomuuden tai muun tosiasiallisen esteen vuoksi, voi alueen haltija joutua vastuuseen. Alueen haltijan tulee tietää pilaamisesta. Jos haltija tulee alueen haltijaksi pilaantumisen jo tapahduttua, esim. viljelijä ottaa takaisin vuokralla olleen maansa, tärkeää on mitä hänen olisi tullut tietää pilaantumisesta. Alueen haltija voi vapautua vastuusta, jos puhdistamisvelvollisuuden ja puhdistustoimien taloudellinen rasittavuus on kohtuuton.<sup>210</sup>

Yksityisoikeudellisista vahingonkorvausvastuista ei maatalouden ympäristövahinkojen osalta ole erillistä lainsäädäntöä. Ympäristövahinkolakiin liittyen voidaan maataloudenkin ympäristövahinkoja korvaamaan osin soveltaa myös naapuruussuhdelain (26/1920, mm. 90/2000 ja 1160/2005) ja yleisen vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä.<sup>211</sup> YVL:lla säännellään maatalon toiminnasta ympäristölle aiheutuneiden pilaan-

<sup>208</sup> Nordberg 2009: 375. ”Myös ympäristövastuudirektiivissä 2000/35/EY on lähdetty, ns. luontovahinkojen korjaamista koskevin poikkeuksin, ankarasta vastuusta. Ks. jälj. luku 4.5, s. 382–386.”

<sup>209</sup> Nordberg, 2009: 375.

<sup>210</sup> Nordberg 2009: 375–376. ”YSL 75 §:n 3 momentissa on täydentäväksi vastuulliseksi maaperän, mutta ei pohjaveden puhdistamisesta, asetettu kunta.” Maaperän ja pohjaveden puhdistamisvastuu.

<sup>211</sup> Nordberg, 2009: 376–377. ”Osataan maatalouden ympäristövahinkovastuuta, lähinnä vastuullisen tahon ja vastuun laajuuden suhteen, joudutaan arvioimaan myös tuotevastuulain (694/1990), muut. mm. 99/1993, lannoitevalmistelulain (539/2006), rehulain (86/2008), geenitekniikkalain (377/1995, siemenkauppalain (728/2000), laki kasvinsuojeluaineista (1259/2006 ja kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain (702/2003) sekä hukkakauran torjunnasta annetun lain (185/2002 näkökulmasta.”

tumisten ja häiriöiden synnyttämien vahinkojen korvaamista<sup>212</sup>. Laille ominaista on toiminnan aluesidonaisuus, jatkuvaluonteisuus ja lyhytaikaisuus<sup>213</sup>. Korvausvastuuta voi aiheuttaa vahinko maaperän ja pohjaveden myös pintavesien ja ilman pilaantumisen kautta tai lietelannan levittämisestä, lantäsäiliön vuodosta taikka maataloudellisesti tyyppillisestä vahinkotekijästä, kuten polttoainesäiliöstä tapahtuvasta äkillisestä päästöstä. Normaali peltolannoituskin voi pienten järvien tai muutoin herkkien vesistöjen kohdalla aiheuttaa korvattavan ympäristövahingon.<sup>214</sup>

YVL:n hajusta aiheutuneita vahinkoja voi ilmetä maatalouden piirissä harjoitettaessa kotieläintuotantoa ja sika- ja turkistaloutta tai yleisesti muusta häiriöstä. Kasvilajista tai kasvilajikkeesta, esim. GMO-kasvista, leviämisen ja risteytymisen kautta ympäristössä voi aiheutua voimakas, haitallinen ja vaikeasti torjuttava rikkaruohottuminen. Kasvin-suojelussa käytettävä torjuntaeliö levitessään ympäristöön voi kehittyä ihmisille tai eläimille, esim. mehiläisyhdyskunnille, vahingolliseksi.<sup>215</sup>

Ankaran vastuun vastapainona YVL 4 §:n mukaisen – tosin rajoitetun –sietämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat vahingot jäävät korvaamatta.<sup>216</sup> Toiminnanharjoittaja voi joutua lunastamaan vahingon kohteena olevan kiinteistön tai sen osan.<sup>217</sup> Kotieläinyksikölle, lannanlevitykselle tai lantavarastolle annetusta ympäristöluvasta huolimatta, ja sen ehtojenkin mukaisesta toiminnasta voisi aiheutua yksityisoikeudellisen ympäristövahinkovastuun piiriin kuuluvaa ympäristövahinkoa ja joutumista siitä vastuuseen.<sup>218</sup>

Vastuuseen voi joutua nitraattidirektiiviin perustuvan nitraattiasetuksen pakollisten ja suositusluonteisten säännösten mukaisesti tapahtuvasta pellon lannoituskäytöstä tai lan-

<sup>212</sup> Nordbeg 2009: 377. YVL 1 § 1 mom.

<sup>213</sup> Nordberg 2009: 377. HE 165/1992 s. 19.

<sup>214</sup> Nordberg 2009: 377.

<sup>215</sup> Nordberg. 2009:377. YVL 1 § 2 mom. Ks. myös HE 165/1992 1 §:n perustelut sekä . Hollo –Viher-  
vuori 1995 s. 34 ja 38–41.

<sup>216</sup> Nordberg. 2009: 378. YVL 4.1 §:ssä edellytetään vahingon korvattavuudella, ettei ”häiriön sietämistä ole pidettävä kohtuullisena, ottaen muun ohella huomioon paikalliset olosuhteet ja häiriön syntymiseen johtanut tilanne kokonaisuudessaan sekä häiriön yleisyys vastaavissa olosuhteissa muutoin”. Lainkohdan 2 momentin mukaan ”sietämisvelvollisuus ei kuitenkaan koske tahallisesti tai rikoksella aiheutettua vahinkoa eikä myöskään henkilövahinkoa ja vähäistä suurempaa esinevahinkoa.”

<sup>217</sup> Nordberg. 2009: 377–378. Ks. YVL 10 §.

<sup>218</sup> Nordberg. 2009: 380 ” Sellainen vastuu voi seurata luvanvaraisenkin elinkeinotoiminnan harjoittajalle täysin lupaehtojen mukaisesti harjoitetusta, mutta vahinkoa aiheutuneesta toiminnasta.”

nan varastoinnista, jos ne aiheuttavat läheisen vesialueen rehevöitymistä ja korvattavaa vahinkoa.<sup>219</sup> Jos vedenotto on pohjavesialueella, läpäisevällä peltomaalla tapahtuvasta lannan levityksestä voi seurata pohjaveden pilaantuminen ja silloin pannaan täytännön ankaran vastuun mukainen vahingonkorvausvelvollisuus sekä myös YSL:n 75 §:n mukainen pohjaveden ja ehkä maaperänkin puhdistusvelvollisuus. Lannan käytön ja varastoinnin kohdalla taudinaiheuttajien leviäminen pintavesiin ja pohjavesialueilla pohjavesiin aiheuttaa korvausvastuun. Kysymys voi olla myös karpästen ja hyönteisten levittämistä taudeista. Myös torjunta-aineiden käyttö saattaa synnyttää vahinkovastuutilanteita.<sup>220</sup>

### 3.6.5 Maatalousalueiden käyttö ja rakentaminen

Kaavoituksella tai tavoitteellisilla maankäyttöohjelmilla ei ole suoraa ohjausvaikutusta hankkeiden sallittavuuteen siinä mielessä, että hanke olisi toteutettavissa kaavan mukaisena ilman muita lupia.<sup>221</sup> Säännöksen periaatteen mukaan ei hankkeelle varten saa myöntää lupaa kaavan vastaisesti tai niin, että kaavan vaikeutuminen toteutuu. Asemakaavalla tai yleiskaavalla on lupaharkinnassa merkitystä rajoitustekijänä. Lupa voidaan evätä, vaikka hanke olisi kaavan mukainenkin, sillä erilaisista lupajärjestelmistä voi johtua luvan epäämisen perusteita tai toiminnan kieltämisen syitä.<sup>222</sup>

Kaavoituksen ja maankäytön suunnittelun periaate perustuu vuorovaikutteiseen suunnitteluun ja riittävään vaikutusten arviointiin (MRL 5 §). Kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava voi huomattavasti vaikuttaa<sup>223</sup>.

Kaavoittaja voi kaavoitusmonopolin turvin asettaa maankäytölle kehittämistavoitteita.. Sisältövaatimuksen lisäksi tulee arvioida vastaako kaavan kokonaissisältö tasapainoisesti ja oikeudenmukaisesti asetettuja tavoitteita<sup>224</sup>.

<sup>219</sup> Nordberg 2009: 380.

<sup>220</sup> Nordberg 2009: 380–381.

<sup>221</sup> Hollo 2009:149.

<sup>222</sup> Hollo 2009:149–150.

<sup>223</sup> Hollo 2009:150.

<sup>224</sup> Hollo 2009:151.

Seutukaava-alueista on maankäyttö- ja rakennuslaissa muutettu maakuntakaava-alueiksi. Niiden rajoista ja muutoksista päättää ympäristöministeriö. Kaavoituksesta vastaa kaava-alueen kaikkia kuntia edustava maakunnan liitto (MRL 26 §)<sup>225</sup>.

Maakuntasuunnitelma on oikeusvaikutukseton yleispiirteinen kehittämissuunnitelma. Muuta alueiden käytön suunnittelua (lähinnä kaavoitusta) ohjaavat oikeusvaikutuksellinen maakuntakaava sekä ns. alueellinen kehittämissuunnitelma (MRL 25 §). Maakunnallisessa suunnittelussa huomioidaan valtakunnalliset alueiden käyttötavoitteet ja ne sovitaan yhteen alueiden käyttöön liittyvien maakunnallisten ja paikallisten tavoitteiden kanssa. Maakunnan liitolla on vastuu kaavoitusvelvollisuuden täyttämisestä ja sen ajan tasalla pitämisestä ja suunnittelun kehittämisestä.<sup>226</sup>

Maakuntakaavan sisältövaatimus edellyttää, että luonnonsuojelulliset ja maisemalliset tarpeet otetaan huomioon (MRL 28 §). Luonnonsuojelulaissa (1096/1996) tarkoitettujen ohjelmien ja suojelupäätösten tulee olla ohjeena maakuntakaavaa laadittaessa. Kaavan tehtävänä on edistää luonnonsuojelun kannalta arvokkaiden luontotyyppien sekä luonnonvaraiselle eläimistölle ja kasvistolle tärkeiden luonnon ominaispiirteiden säilymistä.<sup>227</sup>

Maatilatalouden tulojen osuus tilojen kokonaistuloista oli 41 % vuonna 2008. Maatilatalouden tulojen osuus tilojen kokonaistuloista on merkittävin harvaan asutulla maaseudulla ja pienin kaupunkien läheisellä maaseudulla. Maatilatalouden tuloihin sisältyy maatilatoiminnan yhteydessä harjoitettava metsätalous sekä maatalouden tuloverolain (MVL) alaisuudessa harjoitettava maatilakytöntäinen monialaisten maatilojen muu yritystoiminta. MVL:n alaisuudessa maatilojen muusta yritystoiminnasta on noin kaksi kolmasosaa ja elinkeinoverolain (EVL) alaisuudessa noin yksi kolmasosa. EVL:n alainen yritystoiminta ei näy maatilatalouden tuloina. Noin joka kolmas suomalainen maatalo harjoittaa maa- ja metsätalouden ohella muuta yritystoimintaa.<sup>228</sup>

<sup>225</sup> Hollo 2009:154. Maakuntajaosta ks. laki 1159/1997. Kukin kunta nimeää itse edustajansa liittoon.

<sup>226</sup> Hollo 2009: 154–155.

<sup>227</sup> Hollo 2009:155.

<sup>228</sup> Niemi & Ahlstedt 2012: 85.

Maatilojen lukumäärän lasku on ollut voimakkainta viimeisten vuosikymmenien aikana harvaan asutuilla maaseutualueilla eli Itä- ja Pohjois-Suomessa. Maatalouden rakennekehitys on ollut erityisen voimakasta Itä- ja Pohjois-Suomessa, jossa maatalous on merkittävä työllistäjä. Maatalouden rakennemuutoksen seuraukset ovat kaikkein tuntuvimmat tällä alueella.<sup>229</sup>

Kestävän kehityksen tavoitteena on ihmisen elinympäristöä edistämällä luoda terveellinen sekä sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä lähiympäristö. Yhteiskunnan kestävä kehityksen edellytetään olevan myös taloudelliselta kannalta kestävä kehitys, joka takaisi jatkuvan hyvinvoinnin. Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitesäännöksessä (MRL 1 §) kestävä kehitys on jaoteltu ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävään kehitykseen.<sup>230</sup> Kestävässä kehityksessä erotetaan taloudellinen, ekologinen, sosiaalinen ja kulttuurinen tavoite. Tavoitteena on saavuttaa maailman laajuinen sosiaalinen elintason nousu vähentämällä köyhyyttä ja luonnonvarojen hallitsematonta käyttöä.<sup>231</sup>

Maatalousmaisemaympäristö rakentuu maaperän ja ilmaston, biologisten toimintojen sekä sosio-ekonomisten, poliittisten ja kulttuuristen tekijöiden vuorovaikutuksesta. Maatalousmaisema on kehittynyt esihistoriallisesta ajasta maatalouden uudenaikaistumiseen, maankäytön tehostumiseen ja tuotannon alueelliseen erilaistumiseen<sup>232</sup>. ELO-

<sup>229</sup> Niemi & Ahlstedt 2012: 85

<sup>230</sup> Mäkinen 2000: 212. ”Ekologisesti kestävä kehitys tarkoittaa biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä, kestävää energian ja luonnonvarojen käyttöä, ympäristökuormituksen sopeuttamista luonnon sietokykyyn ja kestävää materiaalitaloutta. Ekologisen kestävyuden keskeisenä tavoitteena on ilmastonmuutoksen hidastaminen. Maankäyttö- ja rakennuslailla on hyvin keskeinen yhteys ekologiseen kestävyteen, sillä maankäyttö- ja liikennetarkoituksilla vaikutetaan pitkäkestoisesti edellä mainittuihin tekijöihin. Taloudellisesti kestävällä kehityksellä tarkoitetaan sitä, että yhteiskunnan ratkaisut ovat yhtä aikaa sekä taloudellisesti, että ekologisesti järkeviä ja tehokkaita. Tällöin puhutaan talouden ja ekologian kaksoishyödyistä. Esimerkiksi yhdyskuntarakenteessa talouden kannalta kestävä ratkaisu ovat yleensä edullisia myös luonnonvarojen kestävä käyttö, liikenteen päästöjen minimoiminen ja muiden ympäristönäkökohtien kannalta. Ks. HE 101/1998 vp, 61.”

<sup>231</sup> Hollo 2009:22

<sup>232</sup> Kuussaari ym. 2008: 112. katso <http://www.perttitoivari.fi/8> ”ELOTAR -hanke (Eläinystävällinen ja ekologinen tuotantorakennus) oli Maatilatalouden kehittämisrahaston (MAKERA) rahoittama tutkimushanke. Hankkeessa pyrittiin selvittämään, millä tavoin ekologinen ja luonnonmukainen rakentaminen voidaan nykyistä tiiviimmin liittää maatilojen tuotantorakennusten suunnitteluperiaatteisiin ja käytännön rakentamiseen, erityisesti luomutuotannossa. Samassa yhteydessä pyrittiin tarkastelemaan millä tavoin eläinten hyvinvointikysymykset voidaan ottaa entistäkin paremmin huomioon tuotantorakennusten toiminnallisissa ratkaisuissa ja rakennusteknisten valintojen yhteydessä.”

TAR -hankkeessa pyrittiin selvittämään, millä tavoin ekologinen ja luonnonmukainen rakentaminen voidaan nykyistä tiiviimmin liittää maatalojen tuotantorakennusten suunnitteluperiaatteisiin ja käytännön rakentamiseen, erityisesti luomutuotannossa. Samassa yhteydessä tarkasteltiin millä tavoin eläinten hyvinvointikysymykset voidaan ottaa entistäkin paremmin huomioon tuotantorakennusten toiminnallisissa ratkaisuisa ja rakennusteknisten valintojen yhteydessä.<sup>233</sup>

Elinvoimaisen maatalouden harjoittamisen lisäksi maisematoimenpiteiden avulla on mahdollista huomioida kulttuurihistoriallisia ja maisemallisia arvoja. Ympäristötukijärjestelmään liittyessään tilat sitoutuvat säilyttämään viljelymaiseman avoimena ja hoidettuna tavanomaista hyvää viljelykäytäntöä ja paikallista tapaa noudattaen. Maisemanhoidon lisätoimenpiteistä talviaikaisella kasvipeitteisyydellä ja erityistukisopimuksista suojavyöhykkeillä on maisemallista vaikuttavuutta.<sup>234</sup> Luonnon monimuotoisuuden edistämisen ja maiseman kehittämisen hoito erityistukisopimuksin voisi käsittää usean viljelijän hallinnassa olevia monimuotoisia viljelymaisemia, saarekkeita, ojan pientareita, latoja. Tämä lisäisi maisemanhoidon alueellista vaikuttavuutta.<sup>235</sup>

Yleiskaava kattaa kunnan koko alueen ja kunnalla on kaavoitusvelvollisuus. Asemakaava yksityiskohtaisena kaavana kattaa tilanteesta riippuen suppeita tai laajahkoja osia kunnasta. Jos kunta ei toteuta esimerkiksi asemakaavaa tihentyvän asutuksen alueelle, valtion viranomainen voi käyttää pakotteita. Kaikkia alueita ei kuitenkaan tarvitse asemakaavoittaa, vaan harkinta on kunnalla itsellään. Maakuntakaava käsittää maakuntaliittoon kuuluvien kuntien alueen, jolloin kaavoituksesta vastaa maakuntaliitto kuntayhtymänä. Kunnat voivat laatia yhteisen yleiskaavan silloin kun maankäyttömuodoilla on keskinäistä vuorovaikutusta niiden alueella, etenkin tiheästi asutuilla alueilla.<sup>236</sup>

Ylemmätasoinen kaava ohjaa sisällöltään alemman ja samalla yksityiskohtaisemman kaavan laatimista. Syrjäytymisvaikutus tarkoittaa sitä, että kun alempi kaava on tullut voimaan, ylemmätasoinen kaava vastaavilta osiltaan syrjäytyy eli käytännössä jää

---

<sup>233</sup> Toivari 2013.

<sup>234</sup> Grönroos ym. 2007: 148.

<sup>235</sup> Grönroos ym. 2007: 144–145.

<sup>236</sup> Hollo 2009:145.

huomiotta. Jos alemmantasoista kaavaa myöhemmin muutetaan, ylemmäntasoinen kaava, joka on väliaikana muuttunut, aktivoituu ja ohjaa kaavan muutoksen tekemistä.<sup>237</sup>

Rantarakentamista koskevan rajoituksen yhteydessä on säädetty, että paitsi asemakaava vain sellainen oikeusvaikutteinen yleiskaava, jossa erityisesti määrätään rantarakentamisesta, on suoraan rajoituksen poistava. Tällöin asemakaavaa ei sen lisäksi tarvita. Oikeusvaikutukseton yleiskaava ei poista tuota rajoitusta. Rakentamisen ja muun maankäytön suunnittelujärjestelmään (rantarakentamiskielto, suunnittelutarvealue) perustuvat rajoitukset poistuvat vain asemakaavalla. Rajoituksen voi poistaa viranomaisen antama poikkeamispäätös, mutta tätä pidetään poikkeuksellisenä.<sup>238</sup>

Kaava-alueen ulkopuolella rakentaminen voi olla, etenkin rakennuspaineen vallitessa, kiellettyä tai rajoitettua (rantarakentaminen, suunnittelutarvealue). Jos ranta-alueelle rakentaminen on ilman asemakaavaa ja yleiskaava rajoitusten alaista (MRL 72.1 §), rajoitus poistuu, kun alueelle laaditaan tarvittava kaava. Kaava voi olla sisällöltään sellainen, ettei jokaisella kiinteistöllä olekaan rakennusoikeutta.<sup>239</sup> Hyväksytyn kaavan keskeisiä oikeusvaikutuksia on vaikutus maankäyttöön ja alueelle hankkeita varten myönnettäviin lupiin. Asemakaavan nojalla voidaan lunastaa alueita kaavan mukaisiin tarkoituksiin, kuten kiinteistön muodostukseen.<sup>240</sup>

Maakuntakaavassa annetaan määräyksiä, joita kaavan tarkoitus ja sisältö huomioon ottaen tarvitaan maakuntakaava-aluetta suunniteltaessa tai rakennettaessa. (maakuntakaavamääräykset, MRL 30 §.) Määräyksillä osoitetaan erityyppisten alueiden sallitun käytön edellytykset, esimerkiksi rakennustoiminnan, teiden tekemisen tai pohjavesialueiden hyödyntämisen osalta. Erityisiä suojelumääräyksiä voidaan antaa, jos aluetta maiseman, luonnonvarojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai erityisten ympäristöarvojen vuoksi on suojeltava. Ne eivät saa olla alueiden haltijoille kohtuuttomia.<sup>241</sup> Saadakseen täydet oikeusvaikutukset kaava on hyväksyttävä maakunnan liiton ylimmässä toimielimessä, minkä jälkeen ehdotus on alistettava ympäristöministe-

<sup>237</sup> Hollo 2009:146–147

<sup>238</sup> Hollo 2009:147.

<sup>239</sup> Hollo 2009:148–149.

<sup>240</sup> Hollo 2009:149.

<sup>241</sup> Hollo 2009: 156–157.

riön vahvistettavaksi (MRL 31 §)<sup>242</sup>.

Yleiskaavalla ohjataan kunnan tai sen osan yhdyskuntarakennetta ja maankäytön ohjaamista sekä toimintojen yhteen sovittamista (MRL 35 §). Yleiskaava on pakollinen, mutta se voidaan jättää laatimatta kunnassa, missä se ei ole maankäytön järjestämiseksi tarpeen. Kunnan maankäytön oikeusvaikutuksia vailla oleva maankäytön yleissuunnitelma laaditaan yhtä kuntaa varten, mutta on myös mahdollista laatia usean kunnan yhteinen yleiskaava. Ympäristöministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa kaavoituspäätös on kunnassa tehtävä. (MRL 177. 1-2 §.) Kunnalla on velvollisuus pitää yleiskaava ajan tasalla ja tarvittaessa muuttaa sitä<sup>243</sup>.

Yleiskaavoitus on oikeusvaikutuksellinen tai oikeusvaikutukseton. Kunnan kaavoitusvelvollisuuden täyttämiseksi riittää, että laaditaan oikeusvaikutukseton yleiskaava, kun kunnalle annetaan kaavoitusmääräys. Vain oikeusvaikutuksellisenä laadittu yleiskaava synnyttää laissa edellytetyt maankäyttörajoitukset ja maankäytön ohjausvaikutukset. Oikeusvaikutuksettomalla yleiskaavalla on vaikutusta kunnan sisäiseen suunnitteluun ja sitä voidaan käyttää informaatiolähteenä.<sup>244</sup> Oikeusvaikutuksetonta yleiskaavaa käytetään perusteena alueiden lunastamiseen tiettyjä yleisiä tarkoituksia varten.<sup>245</sup> (MRL 99.3 §.)

Kunta voi kaavan laatimis- tai hyväksymisvaiheessa päättää, onko yleiskaava oikeusvaikutuksellinen vai ei. Valtion viranomaisen vahvistusta kaavalle ei tarvita<sup>246</sup>. Ranta-alueiden rakentamistoimintaa ohjaa rantaosayleiskaava, joka osoittaa rantavyöhykkeen rakentamissuunnitelman ja rakennusoikeuksien mitoituksen. Jos yleiskaava laaditaan oikeusvaikutuksellisenä, sitä voidaan tietyin edellytyksin käyttää asemakaavan tavoin suoraan rakennuslupien myöntämisen perustana. Silloin ranta-asemakaavaa ei sen lisäksi tarvita. Muutoin yleiskaava on perustana asemakaavan laatimiselle, joka määrittää

<sup>242</sup> Hollo 2009: 157.

<sup>243</sup> Hollo 2009:158

<sup>244</sup> Hollo 2009: 158–159. ”Tämä tarkoittaa, että päätöksiä ei voida muodollisesti perustaa oikeusvaikutuksettomaan yleiskaavaan, mutta päätöksenteossa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi tuollaisesta maankäyttösuunnitelmasta ilmenevät suojeluarvot ja rakennuspaineet.”

<sup>245</sup> Hollo 2009:158–159.

<sup>246</sup> Hollo 2009:159. ”Jos kuntien yhteinen kaava laaditaan oikeusvaikutteiseksi, menettelyssä on vaatimuksena, että kaava alistetaan ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Yhteisen yleiskaavan vahvistamiseen sovelletaan samoja säännöksiä kuin maakuntakaavan vahvistamiseen (MRL 31 §).”



rakentamisen sisällön.<sup>247</sup> (ohjevaikutus.)

Ranta-alueen asemakaavan tehtävänä on järjestää ranta-alueen (rantasuunnittelutarve-alueen) maankäyttö ja samalla poistaa siellä voimassa oleva rakennuskielto (MRL 72 §). Kunnalla ei ole velvollisuutta asemakaavoittaa ranta-alueita<sup>248</sup>. Ilman kaavaa rakentaminen ei ole mahdollista. Maanomistaja voi ehdottaa kaavoituksen aloittamista aloitteentekijän omistamalle ranta-alueelle (ns. maanomistajan kaava, MRL 74 §). Kunta voi tehdä samasta tai laajemmasta alueesta kaavoituspäätöksen. Ranta-asemakaavaa ohjaavassa rantaosayleiskaavassa kunta määrittelee ohjeellisesti kaavoitettavan ranta-alueen rakentamistarpeet ja mitoituksen. Maanomistajan asemakaavaehdotus on käsiteltävä kunnassa ilman tarpeetonta viivytystä.<sup>249</sup>

Ranta-asemakaavoituksessa pyritään jakamaan rakennusoikeuksia kiinteistöjen kesken eli rakennusoikeuksien mitoituksessa noudattamaan emätilaperiaatetta. Kiinteistökohtaisten rakennusoikeuksien laskemisperusteena käytetään kiinteistötilannetta sellaisena kuin se oli rantakaavajärjestelmään siirryttäessä 1960-luvun lopulla. Myöhemmin osoittamalla syntyneillä kiinteistöillä ei ole enempää rakennusoikeutta kuin tuolloisella alkuperäisellä tilalla (emätila). Lohkomalla voidaan kiinteistöyksikköön tulevaa rantarakennusoikeutta kasvattaa vain samassa suhteessa kuin muille emätiloille mahdollisesti tulee kaavan perusteella lisää rakennusoikeutta.<sup>250</sup>

Rantarakentamisessa suunnittelu toteutuu kuten asemakaavalla, joskin rantarakentamisen tarpeet korostuvat. Ranta-asemakaavassa osoitetaan tarvittava määrä yhteiskäyttö-alueita rantaosakkaiden käyttöön, ranta-alueen sisällä. (MRL 75 §.) Alue jaetaan kaavan mukaisesti rakennuspaikoiksi kiinteistötoimituksessa kiinteistönmuodostamislain (554/1995) säännöksiä noudattaen. Myös yhteiskäyttöalueet muodostetaan kiinteistötoimituksessa. Yhteiskunta voi ne halutessaan lunastaa.<sup>251</sup>

Maankäyttötarkoitusta palvelevan yleiskaavan maanomistajalle aiheuttamat haitat arvi-

---

<sup>247</sup> Hollo 2009:159.

<sup>248</sup> Hollo 2009:170.

<sup>249</sup> Hollo 2009:170–171.

<sup>250</sup> Hollo 2009:171–172.

<sup>251</sup> Hollo 2009:172.

oidaan kokonaisuutena. Rakennusoikeutta punnitaan kaavassa saman maanomistajan alueille osoitettuihin yleisiin tarkoituksiin varattuihin virkistystarkoitusalueisiin ja muiden maanomistajien asemaan ja koko yleiskaavan maankäyttöön. Yhtä maankäyttösektoria palveleva kokonaisarviointi ei ole mahdollista yleiskaavassa. Yleiskaavoja ranta-alueilla arvioidaan yleisen virkistys- suojele- ja maanomistajien rakennustarpeet ja tasa-  
puolisen kohtelun vaatimukset huomioon ottaen.<sup>252</sup>

Erityinen maisema-alue perustetaan luonnon- tai kulttuurimaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi. (LSL 32 §.) Maisema-alueita ei perusteta asemakaavan eikä oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueelle. Merkittävän maisema-alueen perustamisesta valtakunnallisesti päättää ympäristöministeriö, alueellisesti ELY -keskus. Alueellinen ELY -keskus myöntää poikkeuksia yksittäistapauksessa, lähinnä kohtuuttomuuden välttämiseksi.<sup>253</sup>

Rakennussuojelulain nojalla kansallista kulttuuriperintöä säilytetään suojelemalla rakennuksia, rakennusryhmiä ja rakennettuja alueita siten kuin laissa säädetään. Suojeltavalla rakennelmalla on keskeinen asema, sillä varsinainen maisemansuojelu ilman rakennuksia ei kuulu lain alaan<sup>254</sup>.

Suojelupäätös alistetaan ympäristöministeriön vahvistettavaksi. Suojelusta omistajalle tai haltijalle aiheutuvista kohtuuttomista rajoituksista tai menetyksistä tulee suorittaa korvaus valtion varoista. Kunta voi rakennussuojelulaista riippumatta suojella kaavalla rakennettuja kohteita, mutta silloin suojelumääräys ei saa olla kohtuuton<sup>255</sup>.

### 3.6.6. Maatalous ja kasvinsuojelu

EU hyväksyi torjunta-aineiden turvallista käyttöä koskevan direktiivin vuonna 2009. Kansallinen kasvinsuojelulaki uudistui saman vuoden 2009 alussa. Lain mukaan integroidussa kasvinsuojelussa pyritään käyttämään kemiallisten kasvinsuojeluaineiden sijasta vaihtoehtoisia torjuntamenetelmiä. Integroidun torjunnan periaatteisiin kuuluu moni-

<sup>252</sup> Hallberg, ym. 2006: 184. MRL 35 §

<sup>253</sup> Hollo 2009:182.

<sup>254</sup> Hollo 2009:184.

<sup>255</sup> Hollo 2009: 185.

puolinen viljelykierto sekä tarpeenmukainen lannoitus, kastelu, kalkitus ja ojitus. Kasvinsuojeluaineiden käyttöä valvotaan kirjanpidon avulla. Laki edellyttää, että kasvinsuojeluaineita ammattimaisesti käyttävien henkilöiden on hankittava käyttö koulutus. Myös levityskalusto tulee testata säännöllisesti. Lain tavoitteena on saada kasvinsuojeluaineiden käyttö asianmukaiseksi ja niiden käytön ihmisten ja eläinten terveydelle sekä ympäristölle aiheuttamien riskien vähentäminen.<sup>256</sup> Nykyisin valvotaan ja hyväksytään kasvinsuojeluaineita erilaisia käyttötarkoituksia varten. Valvontaviranomaisena toimii Elintarviketurvallisuusvirasto. Kasvinsuojeluaineen hyväksyminen edellyttää, että sen tehoaine on hyväksytty EY:n ns. positiiviluettelossa.<sup>257</sup>

Kasvien suojelua tuhoojilta koskeva sääntely on laissa kasvinterveyden suojelemisesta (702/2003). Lain nojalla määrätään ja ryhdytään pakkotoimiin (esim. tuonti- ja myyntirajoituksiin) kasvintuhoojien torjumiseksi. Jos tuhoojia havaitaan, alueen omistajan tai viljelijän on ilmoitettava asiasta viranomaisille. Valtio voi korvata torjuntatoimien synnyttämiä menetyksiä<sup>258</sup>.

Kasvinsuojelulainelainsäädännön tavoitteena on ehkäistä ja minimoida kasvinsuojeluaineiden käytöstä aiheutuvia haittavaikutuksia ympäristölle ja ehkäistä haittavaikutukset ravintoketjuun elintarvikkeiden loppukäyttäjiä myöten.<sup>259</sup> Maatalouden kasvinsuojelussa on huomioitava kasvinvuorotus, kasvupaikan valinta, lajikevalinta, ravinnetalous, viljelytekniikka ja torjuntatoimet. Kasvinsuojeluaineiden käyttö tulee suunnitella pitkälle aikavälille ja se edellyttää lohkokohtaista vaihtelua ja paikallisten olosuhteiden hyvää ymmärtämistä.<sup>260</sup>

Neuvoston direktiivissä 91/414/ETY (kasvinsuojeluinerektiivi) on jo huomioitu perustamissopimuksen maatalouspolitiikkaa koskeva silloinen 43 artikla (nyt 37 art.) ja direktiiviä annettaessa on otettu läpäisyperiaatteella huomioon silloisen 3 c artiklan (nyt

<sup>256</sup> Maaseudun tulevaisuus 2012:10.

<sup>257</sup> Hollo 2009:479.

<sup>258</sup> Hollo 2009:479

<sup>259</sup> Nordberg. 2009: 530. ”Elintarvikkeiden turvallisuutta koskevan EU:n valkoisen kirjan KOM (1999) 719 (lopullinen) mukaan kuluttajille on tarjottava laaja valikoima turvallisia ja korkealuokkaisia elintarvikkeita.” Kasvinsuojeluaineiden käyttöperiaatteet ja varotoimenpiteet.

<sup>260</sup> Mäkiavalkama 2005:5.

6 art.) ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset periaatteineen<sup>261</sup>.

Euroopan unionin neuvoston direktiiviä 91/414/ETY sovelletaan geneettisesti muunneltuja organismeja sisältävien tai niistä koostuvien kasvinsuojeluaineiden markkinoille annettaviin lupiin. Tehoaineiden osalta toteutetaan jäljennysdirektiivin 2001/18/EY vaatimusten mukaisesta ympäristöriskien arvioinnista<sup>262</sup>.

Luonnonmukaista tuotantoa sääntelee neuvoston asetus (ETY) N:o 2092/91<sup>263</sup>. Asetus kieltää geneettisesti muunneltujen organismien ja geneettisesti muunnetuista organismeista johdettujen tuotteiden käytön luomutuotannosta, kuitenkin eläinlääkkeitä koskevin poikkeuksin<sup>264</sup>.

Myyntitilastojen mukaan maatalouden torjunta-aineiden käyttö väheni 1990-luvun puoliväliin saakka. Tämän jälkeen käyttö on lisääntynyt vuoteen 2003 asti. Vuonna 2004 myyntimäärissä tapahtui käänne taas alaspäin vuoteen 2005 asti.<sup>265</sup> Ravinteiden kohdalla vuosittainen hydrologia vaikuttaa torjunta-aineiden pitoisuuksiin. Ympäristötuki tarkentaa torjunta-aineiden käyttöä. Nurmialan väheneminen ja vilja-alan lisääntyminen sekä kevennettyjen muokkausmenetelmien yleistymisen ovat lisänneet torjuntatarvetta.<sup>266</sup>

Torjunta-aineina käytetyt biosidit sisältyvät nykyään kemikaalilakiin, joka tuli voimaan vuoden 2000 alussa (1198/1999). Biosidevalmisteita koskee direktiivi 98/8/EY.<sup>267</sup> Biosidevalmisteita käytetään mm. karjasuojissa, varastoissa ja rakenteellisissa laitteissa

<sup>261</sup> Nordberg. 2009. 525. Kasvinsuojeluaineiden ja biosidien käytön hyväksyttävyyden Neuvoston direktiivissä 91/414/ETY (kasvinsuojeluainedirektiivi)

<sup>262</sup> Nordberg 2009: 559. Dir/91/414/ETY artikla 1 kohta 3. GMO-kasvinsuojeluaineet jalannoitteet-Neuvoston direktiivi 2001/18/EY

<sup>263</sup> Nordberg. 2009: 559. ”Euroopan yhteisöjen neuvoston asetus (ETY) N:o 2092/91 maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa 6 artikla (1804/1999) kohta I alakohta d.”

<sup>264</sup> Nordberg. 2009:559. Luonnonmukaisen tuotannon GMO-kielto.

<sup>265</sup> Grönroos ym. 2007: 148.

<sup>266</sup> Grönroos ym. 2007: 148.

<sup>267</sup> Nordberg. 2009:528–529. Kasvinsuojeluaineiden ja biosidien käytön hyväksyttävyyden. ”Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/8/EY biosidituotteiden markkinoille saattamisesta. Biosideilla tarkoitetaan yhtä tai useampaa tehoainetta (EY auktorisoi sen hyväksymällä tehoaineen direktiivillä ns. positiivilistalle) sisältävää valmistetta, joka on käyttäjälle toimitettavassa muodossa ja joka kemiallisesti tai biologisesti tuhoaa, torjuu tai tekee haitattomaksi vahingollisia eliöitä, estää niiden vaikutusta tai rajoittaa muulla tavoin niiden esiintymistä.” Uusi biosidiasetus neuvoston asetus (EU) N:o 528/2012.

esiintyvien tuhoeläinten torjuntaan mm. kärpäshävitteinä ja hyönteisten karkotusaineina. Biosididirektiivillä yhdenmukaistetaan haitallisten eliöiden torjuntaan tarkoitettujen biosidivalmisteiden lainsäädäntöä, mikä takaa terveyden ja ympäristön suojelun korkean tason. Direktiivin piiriin kuuluu 23 erilaista valmisteryhmää.<sup>268</sup> Suomen lainsäädäntö perustuu EU:n neuvoston kasviterveyttä koskevaan direktiiviin (2000/29/EY). EU:ssa toimii pysyvä kasvinterveyskomitea, jossa jäsenmaiden edustajat ottavat kantaa ajan-kohtaisiin kasvinterveysaiheisiin ja yhteisölainsäädännön täytäntöönpanoon<sup>269</sup>.

Valtioneuvosto asettaa torjunta-ainelautakunnan maa- ja metsätalousministeriön esittelystä kolmeksi vuodeksi kerrallaan. Torjunta-ainelautakunta päättää torjunta-aineiksi tarkoitettujen valmisteiden hyväksymisestä, torjunta-aineiden käyttöä koskevista rajoituksista, käytön ehdoista sekä suorittaa muut sille säädetyt tai määrätyt tehtävät. Torjunta-ainelautakunnan tehtävänä on laatia Suomen päätösehdotukset komissiolle tehoaineiden hyväksymisestä ja päättää myös Suomen kannanotoista EU:n muiden jäsenvaltioiden tekemiin tehoaineiden hyväksymisiä koskeviin päätösehdotuksiin.<sup>270</sup> Kasvintuotannon tarkastuskeskus valvoo torjunta-ainelain noudattamista ja laatii vuosittain suunnitelman valvonnan suorittamisesta. Valvontaa suunniteltaessa kasvintuotannon tarkastuskeskuksen tulee olla yhteistyössä työsuojelun, terveydenhuollon, elintarvikevalvonnan ja ympäristönsuojelun viranomaisten sekä tullilaitoksen kanssa. Kasvintuotannon tarkastuskeskus toimittaa vuosittain ennen elokuun 1. päivää tiedon valvonnan tuloksista komissiolle ja EU:n muille jäsenvaltioille.<sup>271</sup> Kasvintuotannon tarkastuskeskus huolehtii torjunta-aineiden oikean käytön neuvonnan järjestämisestä ja käyttökoulutuksesta yhteistyössä muiden asianosaisten viranomaisten kanssa<sup>272</sup>.

### 3.7. Ympäristölupamenettely

Luvantarve määräytyy ns. yleiskieltojärjestelmän avulla. Vesienkäyttö ei ole sallittu

<sup>268</sup> Nordberg 2009: 529. Kasvinsuojeluaineiden ja biosidien käytön hyväksyttävyyys. Ympäristöministeriön asetus 419/2014

<sup>269</sup> Mäki-Valkama 2005: 7. Neuvoston kasviterveyttä koskevaan direktiiviin (2000/29/EY).

<sup>270</sup> Torjunta-aineasetus 19.5.1995/792. 3:15.MRL:iä sovelletaan (asetus No 178/2006 ja asetus No 600/2010. Uusi laki kasvinsuojeluaineista (1563/2011) vuoden 2012 alussa tuli voimaan

<sup>271</sup> Torjunta-aineasetus 19.5.1995/792. 7:33.

<sup>272</sup> Torjunta-aineasetus 19.5.2005/792. 7:34.

ilman viranomaisen lupaa, jos vaikutukset ylittävät tietyn, kieltosäännöksessä määritellyn rajan. Kysymyksessä on luvantarpeen osoittava kynnyksäraja. Kieltoja on erilaisia riippuen siitä, millä tavalla vesistöön tai pohjaveteen vaikutetaan. Kynnyksen ylittyessä, hanke muodostuu luvanvaraiseksi. Sen jälkeen arvioidaan hakemuksen perusteella, voidaan lupa myöntää. Lupaharkinta on rakenteellisesti samankaltainen kuin maanainesten osalta, mutta sisällöllisesti vesilain järjestelmässä eri tavoin muotoiltu. Mikäli vaikutukset ylittävät tietyn kynnyksärajan, lupaa ei voida myöntää.<sup>273</sup>

Luvantarvetta osoittavia yleiskieltosäännöksiä on kolme: vesistön sulkemiskielto (VL 1:12), vesistön muuttamiskielto (VL 1:15) sekä pohjaveden muuttamiskielto (VL 1:18)<sup>274</sup>.

Lupapäätökseen liittyy hanketta toteutettaessa noudatettavia suunnitelmia, selvityksiä yms. Lupapäätöksestä ilmenee luvan kesto. Vesitaloushankkeisiin lupa annetaan pysyvästi tai kertaluontoisesti, jos kysymys on rakentamistoimista (voimalaitos, penger, laiturit). Lupaviranomainen voi tarkistaa toiminnan ehdot ja sen vaikutukset. Jos kysymys on vesiaineeseen tai vedenjuoksuun vaikuttavista hankkeista, lupa annetaan yleensä toistaiseksi, mutta luvan määräykset saatetaan määräajoin tarkistaa.<sup>275</sup>

Lupamääräykset ovat osa lupapäätöstä, koska niillä osoitetaan toiminnan tekniset ja oikeudelliset toteuttamistavat. Lupamääräykset ovat lakisääteinen osa lupapäätöstä. Niillä asetetaan velvoitteita lähinnä vesistöolojen ja hankkeiden vaikutusten tarkkailemiseksi, haittojen ehkäisemiseksi tai korvausvelvollisuuden täyttämiseksi<sup>276</sup>. Ympäristölupa vaaditaan sellaisia toimintoja varten, jotka aiheuttavat ympäristön pilaantumista tai pilaantumisen vaaraa (yleisperusteinen luvantarve, YSL 28.1 §). Luvantarpeella on lisäksiteerejä (erityisperusteinen luvantarve). Keskeisimmät tilanteet on lueteltu laissa (YSL 28.2 §)<sup>277</sup>.

Naapurisuuhdelain 17 §:ssä määritellään kohtuuttomaksi rasitukseksi toisen hallitsemalta alueelta tuleva tavanomaista suurempi haitallinen vaikutus, kuten haju, melu, pöly

---

<sup>273</sup> Hollo 2009: 192

<sup>274</sup> Hollo 2009:192

<sup>275</sup> Hollo 2009:198.

<sup>276</sup> Hollo 2009:198

<sup>277</sup> Hollo 2009:239

yms. Jos haitta ylittää kohtuullisuuskynnyksen, ympäristölupa on tarpeen. Ympäristölupa myönnetään, jos haitta voidaan ehkäistä tai sitä pienentää päästörajoituksin tai muulla tavalla.<sup>278</sup>

Ympäristölupa saattaa ratkaista esimerkiksi melua aiheuttavien rakennusten ja laitteiden sijoittamisen. Ympäristöluvan tarve tai sen tuleva merkitys rakennuslupa-asiaan on alustavasti selvitettävissä myös ympäristönsuojelulain valvontaviranomaiselta hankitulla lausunnolla. Rakennuslupa-asian tai muun maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen lupa-asian ratkaiseminen voidaan lykätä, kunnes ympäristölupa-asia on ratkaistu. Rakennusvalvonnan kannalta on huomattava, ettei rakennusta saa hyväksyä käyttöön otettavaksi, jos siinä tarkoitettuun toimintaan tarvitaan ympäristönsuojelulain mukainen lupa, ennen kun tämä lupa on saanut lainvoiman.<sup>279</sup> (MRL 153.3 §.)

Vesistön pilaantumiskieltojärjestelmän sisällyttämisellä ympäristölupajärjestelmään ei ole haluttu muuttaa aiempaa vesilain soveltamiskäytäntöä, jonka mukaan luvantarve pilaantumisseuraamuksen perusteella ei koske tavanomaisen maaseutuasuituksen haja-kuormitusta, ellei yksittäinen päästö ylitä luvantarvekynnystä<sup>280</sup>. Ympäristölupa on tarpeen aina, jos toiminnasta saattaa aiheutua vesistön (tai pienten vesien) pilaantumista eikä kysymys ole VL 1:19: säännellyissä tapauksissa. (YSL 28.2 §.) Johonkin hankkeeseen tai toimintaan voi kuulua sekä vesilain että ympäristönsuojelulain alaisia toimenpiteitä. Tällöin hankkeiden sallittavuus arvioidaan samanaikaisesti ja lupa-asiat käsitellään yleensä yhteiskäsittelyssä.<sup>281</sup>

YSL:n mukaisen lupajärjestelmän kotieläinsuojien luvanvaraisuusrajoja on alennettu mutta lupa-asioiden käsittely on nostettu kunnista aluetasolle asiantuntemuksen takaamiseksi. Luvan myöntämisen edellytyksenä on uusilla ja laajentavilla kotieläinyrityksillä oltava maatalouden rakenteen kannalta riittävä peltoalan hallinta omistuksessaan tai

---

<sup>278</sup> Hollo 2009: 240.

<sup>279</sup> Hollo 2006: 184.

<sup>280</sup> Hollo 2006: 476. HE 84/1999 s. 56 Esimerkiksi pellon salaojavesien johtaminen ei edelleenkään ole luvanvaraista toimintaa.

<sup>281</sup> Hollo 2006: 466–467. Sekahankkeella tarkoitetaan hanketta, jolla on sekä vesistöä että vesiluontoa päästöillä pilaavan hankkeen (lähinnä kalanviljely, turvetuotanto, ruoppaaminen).

pitkäaikaisella vuokrasopimuksella sopivalla etäisyydellä talouskeskuksesta<sup>282</sup>.

YSL 43.3 §:ssä lupamääräyksiä annettaessa huomioidaan alueen ominaisuudet ja pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta. Esimerkkinä oikeuskäytännössä on ratkaisu KHO 9.5.2001 taltio 1029, jossa sian lietalannan levityksestä pelloille n. 300 metrin etäisyydellä tekstiilejä käyttävästä tehtaasta edellytetään eläinsuojan ympäristöluvassa hajuhaittojen estämistä. Viljelijän tulee käyttää erityistä menetelmää levittäessään lantaa ao. pelloille. BAT-periaate kotieläinsuojien kohdalla voi edellyttää hajuhaittoja estävien ilmanpoistotekniikkojen, lietalannan käsittely- ja levitystekniikan sekä lietalantasäiliöiden rakenteiden ja laitteiden vaatimusta<sup>283</sup>.

---

<sup>282</sup> Nordberg 2009: 629.

<sup>283</sup> Nordberg 2009: 549



## 4 OMISTUSOIKEUS JA YMPÄRISTÖNSUOJELU

### 4.1. Perusoikeuksien ja ympäristönsuojelun väliset ristiriitatilanteet

Luonnonsuojelua ajavien ja maa, metsä, metsä ja vesialueiden omistajien väliset ristiriidat 1990-luvun lopulla johtivat tarkennuksiin luonnon ja ympäristönsuojelun sääntelyssä (PeL 20 §)<sup>284</sup>. PeL 20 § ei kuitenkaan kohdista maanomistajaan erityistä sietämisvelvoitetta Lain tulkinnassa voivat myös omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus muuttaa PeL 20 :n vaikutusta<sup>285</sup>.

HM 12 ja 14 pykälien välinen jännite on tullut esiin ns. nitraattidirektiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevassa oikeuskanslerin lausunnossa<sup>286</sup>. Pykälät voivat suojata ristiriidassa toistensa kanssa olevia perusoikeusintressejäkin.<sup>287</sup>

Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille PeL 20.1 §:n mukaan<sup>288</sup>. Säännöksellä korostetaan luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyä arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisryhmien oikeuksiksi. Velvollisuudet luonnon- ja kulttuuriympäristöä kohtaan ymmärretään ympäristön itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Perusoikeuden subjekteina pidetään myös tulevia ihmiskukupolvia. Säännös ilmaisee ihmisten vastuun taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden. (HE 309/1993 vp, s.66.) Tällä perustuslainkohdalla on oikeudellistakin merkitystä harkittaessa jonkin, toista perusoikeutta rajoittavan toimenpiteen hyväksyttävyyttä, perusteltaessa kiinteistön omistajan käyttövapauden tai elinkeinovapauden taikka kokoontumispaikan vapaan valinnan rajoittamista ympäristönsuojelunäkökohdilla.<sup>289</sup>

Julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuuden vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon PeL 20.2 §:n

<sup>284</sup> Saraviita 2011:276.

<sup>285</sup> Saraviita 2011:276.

<sup>286</sup> K 9/1998 vp s. 157–158.

<sup>287</sup> Hallberg ym. 1999: 645.

<sup>288</sup> Jyränki 2000: 321.

<sup>289</sup> Jyränki 2000: 321–#322

mukaan<sup>290</sup>. Julkisyhteisöjen vastuu edellyttää ympäristön pitämistä sellaisena, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Terveellisyyteen sisältyy myös viihtyisyyden vaatimus. Tällä säännöksellä on yhteys niin PeL 7.1 §:ään kuin PeL 19.3 §:ään. PeL 20 §:n 1 momentti on luonteeltaan julistuksenomainen, 2 momenttiin sisältyy selvä perustuslaillinen toimeksianto, jolla yksilön vaikutusmahdollisuuksien osalta on yhteys PeL 2.2 §:ään ja PeL 14.3 §:ään.<sup>291</sup>

#### 4.2. Omistusoikeuden ja ympäristönsuojelun väliset ristiriitatilanteet

Omaisuuksien suojauslainnoissa perustuslakivalokunnalla on ollut vaativia oikeudellisia arviointitehtäviä koskien luonnonsuojelulainsäädäntöä, jätehuoltoa, kaivostoimintaa, luonnonsuojelun alueiden hallintoa, metsälainsäädäntöä ja kalastuslainsäädäntöä.<sup>292</sup>

Vuoden 2010 valtiopäivillä annettiin lausuntoja ympäristövaikutuksista hallituksen esityksistä; HE 61/2010 (vesilainsäädäntö), 58/2010 (jätelaki) ja 32/2010 (kaivoslainsäädäntö). Hallituksen esityksessä suojeluvelvoitteiden laajentaminen on katsottu ehdotetussa muodossa omaisuudensuojasäännöksen vastaiseksi ja muutettu siten, että maanomistaja saa omaisuuden käyttörajoitukselta korvauksen.<sup>293</sup> (mm. PeVL 29/2004, 6/2010 ja 32/2010.)

Välittömien oikeusvaikutusten ohella EU-oikeudella on ristiriitatilanteissa etusija suhteessa kansalliseen oikeuteen. Etusija estää uudet kansalliset lainsäädäntötoimet, mikäli ne ovat ristiriitaisia EU-oikeuden kanssa<sup>294</sup>. Tuomioistuimilla on oikeus ja velvollisuus huolehtia siitä, että perustuslain etusija säilyy (PeL 106 §). Tämä koskee tilanteita, joissa tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa<sup>295</sup>.

*“Esimerkiksi perustuslain 107 § edellyttää hallintoviranomaisen jättävän soveltamatta lakia alemmanasteisen säädöksen, jos se on ristiriidassa perustuslain tai*

<sup>290</sup> Jyränki 2000: 322..

<sup>291</sup> Jyränki 2000: 322.

<sup>292</sup> Saraviita 2011: 229

<sup>293</sup> Saraviita 2011:280.

<sup>294</sup> Mäenpää. 2001: 76.

<sup>295</sup> Hollo 2009:52.

*muun lain kanssa. EU-oikeuden etusijan soveltamisala on laajempi: se edellyttää hallintoviranomaisen jättävän soveltamatta myös perustuslain tai lain säännöksen siltä osin kuin se on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa<sup>296</sup>. ”*

EU-oikeuden toteuttamisen tehokkuus ei voi vaihdella eri jäsenvaltioissa. Jäsenvaltio ei voi yksipuolisilla lainsäädäntötoimilla irrottautua vastavuoroisista sopimusvelvoitteistaan. Etusijan painopiste on EU-oikeuden yhdenmukaisen ja tehokkaan toteuttamisen takaaminen, ensisijaisesti lain soveltamistilanteissa<sup>297</sup>.

Etusija merkitsee, että tuomioistuimella ja hallintoviranomaisella on päätöstä tehdessään velvollisuus jättää soveltamatta ne kansalliset oikeuden säännökset, jotka ovat ristiriidassa asian ratkaisussa sovellettavan EU-oikeuden kanssa<sup>298</sup>.

Hallintoviranomaisen kannalta etusija merkitsee negatiivista integraatiota, joka estää unionin oikeuden kanssa ristiriitaisten kansallisen hallinto-oikeuden normien soveltamisen. Etusijaa tehostaa viranomaisen velvollisuutta tulkita ja soveltaa kansallista lainsäädäntöä siten, että ristiriidat unionin kanssa vältetään<sup>299</sup>.

#### 4.3. Tukijärjestelmän ja ympäristönsuojelun ristiriitatilanteet

Ympäristöoikeudellisessa ohjauksessa keinoina ovat 1) hallinnolliset ohjauskeinot ja 2) maatalouden tukipolitiikka sekä taloudellisina, ja lainsäädäntöön perustuvina, ohjauskeinoina vapaaehtoiset ympäristötuet. Tuista voi syntyä ristiriitaa ympäristöoikeudelliseen aiheuttamisperiaatteeseen nähden. Ristiriita on ympäristötuissa ratkaistu niin, että ympäristösitoumuksen edellyttämistä toimenpiteistä ja rajoituksista aiheutuvista kustannuksista ja tulonmenetyksistä suoritetaan viljelijälle korvausta pakollisten ympäristösäännösten, kuten esim. nitraattiasetuksen vaatimustason ylittävältä osalta.<sup>300</sup>

<sup>296</sup> Mäenpää. 2001: 77.

<sup>297</sup> Mäenpää. 2001: 76.

<sup>298</sup> Mäenpää. 2001: 76 Ks. yleisesti Ojanen 1999..

<sup>299</sup> Mäenpää. 2001: 76.

<sup>300</sup> Nordberg 2009:622–623.

Suomessa kansallisen maatalouspolitiikan lähtökohtana on täydentää EU- tukijärjestelmää. Sääntely toteutetaan seuraavien lakien avulla; 1) lain 1100/1994, 2) vuonna 1999 säädetyin maatalouselinkeinojen rahoituslain<sup>301</sup> (3297/1999) ja 3) Suomen kansallisten maataloustukien maksamisen valtuussäännös, eli laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista.<sup>302</sup>(1559/2001.) Kansallisten tukien määrärahan tulee olla sopusoinnussa Rooman sopimuksen valtiontukisäännösten kanssa (RS 87–89 art.). Kansalliset tuet perustuvat Suomen EU-liittymissopimuksen artikloihin 141–142. Pohjoissuomen maataloutta tuetaan kansallisesti pohjoisen alueen tuella (142 art.). Suomi sai oikeuden maksaa ”vakavien vaikeuksien tukea” Euroopan unionin komission kanssa sovittavan ohjelman mukaisesti. (141 art.). Tuen maksamista perusteltiin sillä, että unionijäsenyyden oletettiin aiheuttavan Suomen maataloudelle vakavia vaikeuksia vaikka kaikki muut tukijärjestelmät olisivat käytössä. Vakavien vaikeuksien tukea käytetään Etelä-Suomessa tuen perustana. Pohjois-Suomessa kansallisen tuen maksamisessa on vahva juridinen pohja liittymissopimuksen 142 artiklassa. Vuonna 2003 vakavien vaikeuksien tukea leikattiin, kun komission mukaan maataloustukea (vrt. 142 art.) ei voida maksaa koko maahan. Vakavat vaikeudet on osoitettava, ja tästä asiasta käydään neljän vuoden välein tarkistusneuvotteluja. Euroopan unionin komissio piti käytäntöä vain väliaikaisena. Suomi haluaa 141 artiklan perusteella kansallisen vakavien vaikeuksien tuen ilman ehdotonta takarajaa, joka vaatimus nyt näyttäisi toteutuvan.<sup>303</sup>

Kansalliset tuet maksetaan lain nojalla valtion talousarviosta. Tukijärjestelmää hallinnoi nykyisin Maa- ja metsätalousministeriö, työvoima- ja elinkeinokeskukset ja kuntien maaseutuslaitteet.<sup>304</sup> (vrt. L 329/1999.)

#### 4.4 Elinkeinovapaus

Perusoikeussäännöksistä ovat ympäristöasioissa merkityksellisiä, ovat esimerkiksi ih-

<sup>301</sup> Myllymäki & Kalliokoski 2006: 132. Tällöin kumottiin vuonna 1994 säädetty L maa ja metsätalouden rakennepoliittisista toimenpiteistä. (13013/1994.)

<sup>302</sup> Myllymäki ym. 2006: 133. Samalla kumottiin vuonna 1994 säädetty vastaavaniminen laki(1059/1994).

<sup>303</sup> Myllymäki. 2006: 133–134. Näin myös MmVL 1/2006 vp, lausunto valtioneuvoston selontekoon Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta VNS 6/2005 vp.

<sup>304</sup> Myllymäki 2006:134–135.

misoikeuksia ja elinkeinovapautta koskevat säännökset. Ihmisoikeuskäytännössä onkin usein argumentoitu sekä omaisuudensuojan vajeiden että kansalaisten ympäristöoikeuksien turvaamistarpeen kannalta. Eri ihmisten oikeudellisesti suojatut tarpeet eivät aina ole ympäristön kannalta myönteisiä. Elinkeinovapaus turvataan jo omaisuuden suoja sääntelyllä. Yhteiskunta ei lainsäädännöllä kiellä tietynlaisten elinkeinotoimintojen harjoittamista, mutta esteitä voi tulla niiden erityisen haitallisista vaikutuksista. Kaivos-toiminta edellyttää valtion myöntämää kaivosoikeutta, vaikka kaivoskivennäiset kuuluvat yksityisen eli maanomistuksen piiriin.<sup>305</sup>

*”PeL 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.”<sup>306</sup>*

*”Elinkeinovapautta eivät 1919 HM:n perusoikeussäännökset tunteneet, mutta tällainen perusoikeus kehitettiin laintulkinnalla johtamalla se omaisuudensuojasta.”<sup>307</sup>*

Perusoikeussuojaa nauttii työsuhteen, ammatinharjoituksen ja elinkeinotoiminnan alkuvaihe, koska säännöksessä korostuu valinnan vapaus. Pykälän otsikko viittaa laajempaan tulkintaan.<sup>308</sup>

*”Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa PeL 80.1 §:n säännös, jonka mukaan ihmisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä laissa. Pääosa perustuslakivaliokunnan elinkeinovapautteen liittyneet lausunnot ovat painottuneet luvanvaraisten elinkeinojen lupaharkinnan laajuuteen ja siten elinkeinotoiminnan alkuvaiheeseen”<sup>309</sup>.*

*”Käytännössä elinkeinolupamenettelyä ja erityyppisiä sertifiointimenettelyjä sovelletaan myös ammatinvalinnan sektorilla (mm. oikeus toimia laillistettuna lääkärinä). Ammatin harjoittamisen edellytykseksi voidaan lisäksi asettaa ammattitaitotestejä. Rajoituksia voidaan säätää myös kriminalisointeina”<sup>310</sup>*

<sup>305</sup> Hollo 2009:51–52.

<sup>306</sup> Saraviita 2011:251.

<sup>307</sup> Saraviita 2011:252.

<sup>308</sup> Saraviita 2011:252. ”Työ- ja virkasuhteiden osalta PeL 18.1 § on henkilöön liittyvä perusoikeus. On varmistettava elinkeinonharjoittajan asiakkaiden turvallisuus, ehkä myös vapaa kilpailu ainakin EU-oikeuden ja yhteiskunnan vaatima elinkeinotoiminnan harjoittamisen valvonta viranomaistoimin.”

<sup>309</sup> Saraviita 2011:252–253.

<sup>310</sup> Saraviita 2011:253.

*”Elinkeinovapauteen kohdistuvien odotusten ja edellytysten seurauksena elinkeinotoiminnan sääntelytarve on huomattavasti suurempi kuin työn ja ammatin harjoittamisen yhteydessä. Osaltaan tämä on seuraus siitä, että ammatinvalinnan vapauden toteutus käytännössä perustuu työsopimussuhteisiin ja työehtosopimuksiin”<sup>311</sup>.*

*”Perustuslain 18 §:n elinkeinovapautta koskevaa säännöstä ei voida tulkita siten, että se edellyttäisi julkisten hallintotehtävien hoitamisen avaamista vapaalle kilpailulle” (PeVM 12/2010)<sup>312</sup>.*

Jokamiehenoikeus ei estä yritystoimintaa. Laki sallii sen, mikä ei ole kiellettyä, mutta moni laki asettaa rajoituksia. Vahinkoa tai häiriötä ei saa aiheuttaa. Laajaan liiketoimintaan pitää saada maanomistajan lupa. Jokamiehenoikeus toimii Suomessa hyvin. Kaikki tarvitsevat ja käyttävät sitä, myös maanomistajat. Niinpä on laillista, että marjoja välittävä yritys tuo metsään poimijoita viikoksi ja käärii toisen omistamalta maalta kerätyillä marjoilla rahat omaan taskuun.<sup>313</sup> Perustuslakiin jokamiehenoikeuksien asemaa ei ole kirjattu. Oikeudellisen status on tavallaan heikompi kuin omistusoikeus, jonka suojana on perustuslain 15 §<sup>314</sup>.

Perinteisessä sopimusoikeudessa sopimuksella määritellään osapuolten oikeudet ja velvollisuudet lopullisesti ja kattavasti. Sopimuksen solmimisen jälkeinen aika ei vaikuta velvollisuuksiin, vaikka sopimus osoittautuisi aukolliseksi. Aukko täytetään määrittelemällä sopijapuolten oletettu tahto sopimuksen laatimishetkellä tai etsimällä normi laista. Jos aukkoa ei pystytä täyttämään, sopimus on puutteellinen ja oikeudellisesti sitomaton.<sup>315</sup>

Perinteistä näkemystä sopimuksesta kutsutaan staattiseksi. Sopimus on sisällöltään lopullinen jo sopimuksen solmimishetkellä.<sup>316</sup> Sopijapuolet tarkoittavat staattisilla sopimuksilla lopullista sisältöä sopimuksen solmimishetkellä. Staattiset sopimukset voi muuttua tai täydentyä sopimuksen suoritusvaiheessa, vaikka sen velvoitteet on tarkoit-

---

<sup>311</sup> Saraviita 2011:253.

<sup>312</sup> Saraviita 2011:263.

<sup>313</sup> Vainio 2011: 8.

<sup>314</sup> Kuusiniemi ym. 2001:694

<sup>315</sup> Annola. 2003: 30

<sup>316</sup> Annola. 2003:30–31

tu lopullisiksi. Staattisissa sopimuksissa voi olla dynaaminen ulottuvuus<sup>317</sup>.

Dynaamista sopimusta voidaan täydentää normaalisti sopimuksen suoritusvaiheen aikana, jos siitä on sovittu<sup>318</sup>. Jo laaditun sopimuksen ehtoja voidaan muuttaa, tai sopimuksen sisältämä aukko voidaan täyttää sopimuksen solmimisen jälkeen. Sopimuksen sitovuus muuttuu järjestelyn solmimisen jälkeen<sup>319</sup>.

Hallituksen esitys perusoikeusuudistukseksi jätti avoimeksi mahdollisuuden perustaa pääosin taloudellisuonteisia etuja jäsenilleen tuottavia yhdistys- nimisiä organisaatioita. Yhdistysmuotoinen toiminta kuulune PeL 18.1 §:ssä säädetyn elinkeinotoiminnan piiriin, jolle voidaan asettaa luvanvaraisuusehto. Tulkinnanvaraista on, kuuluuko PeL 13 §:n 2 momentin ehdoton oikeus perustaa yhdistyksiä myös edunvalvontayhdistyksille, jotka keräävät varoja suoraan elinkeinotoimintaa harjoittaville jäsenilleen.<sup>320</sup>

Hallituksen perusoikeusuudistusesityksessä ovat säännökset vapaudesta, omaisuuden turvasta sekä työvoiman suojelusta antaneet kiinnekohtia ammatinharjoittamisen vapaudelle. Säännös koskee oikeutta päästä julkiseen virkaan. Siinä vahvistetaan ammatillisen vapauden periaate, kun ammatti ja elinkeino on toimeentulon hankkimisen keino. Oikeus vapaasti valita työ liittyy myös 6 §:ssä säädettyyn yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoon sekä PeL 125.2 §:n mukaisiin valtionvirkojen yleisiin nimitysperusteisiin (taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto). Henkilöä toisen palvelukseen otettaessa on noudatettava tasapuolisen kohtelun vaatimusta.<sup>321</sup>

---

<sup>317</sup> Annola. 2003:31.

<sup>318</sup> Annola. 2003: 31.

<sup>319</sup> Annola 2003: 33.

<sup>320</sup> Saraviita 2005: 407–408. ”Tulkintaongelmat ratkaistaneen uudella yhdistyslailla. Yhdistämisvapaus-säännös vahvistaa positiivisen ja negatiivisen yhdistysvapauden. Positiiviseen yhdistysvapauteen Tuorin mukaan (1999 s 442) oikeus perustaa yhdistys, liittyä, päästä yhdistyksen jäseneksi, kuulua yhdistykseen ja toimia siinä, suoja yhdistyksen lakkauttamista vastaan ja itsemääräämisoikeus. Positiivinen yhdistymisvapaus oli säädetty vuoden 1919 HM 10 §:ssä. Perustusvaliokunnan lausunnon mukaan vapauden negatiivinen puoli oli oikeus olla yhdistyksen ulkopuolella, oli jo tunnustettu osaksi yhdistymisvapautta. Perustuslakivaliokunnan mukaan julkisoikeudellisen yhdistyksen tapauksessa pakkojäsenyys voidaan säätää tavallisella lailla. (PeVL 1/1998 verrattuna 3/1997, 74/2002 ja 39/2004). Puhtaasti aatteellisen yhdistyksen tapauksissa tämä tuskin on mahdollista.. PeL 13 §:n 3 momentti sisältää lakiviittauksen.. Säännönmuutosta edellyttävää pakkojäsenyyttä tuskin voidaan toteuttaa tavallisella lailla. Yhdistykset voivat itse päättää säännöistään samoin jäsenen ottamisesta tai erottamisesta. Yhdistyslain muutoksella ei pakkojäsenyyttä voitane toteuttaa siten, että laki valtuuttaisi perustamaan tällaisia yhdistyksiä. Julkisoikeudelliset yhdistykset perustetaan erityislailla, jossa voidaan viitata yhdistyslakiin, on pakkojäsenyys toteutettavissa. Perustuslakivaliokunta on tässä luonnehtinut pakkojäsenyyden perustuslain vastaiseksi (PeVL 39/2004).”

<sup>321</sup> Saraviita 2005: 452–453. 18.2 §:n ”Hallituksen esityksen perusteluissa viitattiin laajaan työttömyy-

PeL 18.1 §:n 2 virkkeessä työsuojelun periaate “ulottuu kaikkiin heidän valitsemastaan toimeentulomuodosta riippumatta”<sup>322</sup>. Virke kattaa työsuojelun laajassa merkityksessä, jolloin siihen sisältyy työaikaosuojelu<sup>323</sup>, mikä toteutetaan työsuojelulainsäädännöllä.<sup>324</sup> Valtiovallan tulee järjestää Suomen kansalaisille mahdollisuus tehdä työtä, mikäli laissa ei ole toisin säädetty. Työllistämisen velvoite laajeni valtion ohessa koskemaan myös kuntia. Säännös ei täsmennä mitä keinoja työllisyyden edistämiseksi käytetään.<sup>325</sup> PeL 18.2 §:n säännös oikeudesta työllistävään koulutukseen sisältää lakiviittauksen. Lailla määritellään koulutuksen tavoitteet ja koulutukseen pääsemisen edellytykset. Koulutukseen osallistuminen voidaan lailla asettaa työttömyyskorvauksen ehdoksi. Yksilön ja yhteiskunnan kannalta on tärkeä poistaa koulutuksen puuttumisesta johtuva työttömyys.<sup>326</sup> Säännös työllistävästä koulutuksesta on kirjoitettu perusoikeuskomitean mietinnöstä poikkeavaan asuun. Komitean mukaan “Jokaisella on oikeus, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, työllistävään koulutukseen”.<sup>327</sup>

Suomessa elinkeinovapaus on pääosiltaan hallintoviranomaisten lupaharkinnan varaista. Lupaharkinta perustuu lakitason sääntelyyn tai tarkentavan asetuksentason sääntelyyn ja vapaaseen harkintaan. Tarkoituksena on määritellä elinkeinovapauden perusoikeusluon-

---

teen, joka on vallinnut siitä huolimatta, että kumottava säännös oli kirjoitettu ”valtiollaan jokseenkin ehdottomaan muotoon” (HE 309/1993 s. 67). Vastaisuudessa ei voida olettaa, että työttömyys kyettäisiin pysyvästi poistamaan ja että valtio pystyisi aina järjestämään työtä jokaiselle sitä haluavalle.”

<sup>322</sup> PeVM 25/1994 vp.

<sup>323</sup> HE 309/1993 vp.

<sup>324</sup> Saraviita 2005:453–454.

<sup>325</sup> Saraviita 2005: 454. ”Säännös on neutraali sen suhteen, mitä keinoja työllisyyden edistämiseksi käytetään. (HE 25/1993 s. 68). PeL 18.2 §:n viimeisen lauseen säännös oikeudesta työllistävään koulutukseen sisältää pelkän lakiviittauksen. Lailla voidaan määritellä koulutuksen tavoitteet ja koulutukseen pääsemisen edellytykset. Koulutukseen osallistuminen on katsottu mahdolliseksi asettaa lailla työttömyyskorvauksen ehdoksi. Yksilön ja myös yhteiskunnan kannalta on tärkeää poistaa sellainen työttömyys, joka johtuu koulutuksen puutteesta HE 309 s. 68).”

<sup>326</sup> HE 309/1993 vp s. 68.

<sup>327</sup> Saraviita 2005: 454–455. PeL 18.3 §:n mukaan on mainittava työsuojelun irtisanomisen, purkamisen tai purkautumisen mahdollistavat syyt (”Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä”). Hallituksen vuoden 1993 perusoikeusuudistuksen perusteluissa mainitaan työsuojelun irtisanomisen, purkamisen tai purkamisen mahdollistamat syyt. Työsuhteen osapuolten kannalta vain laissa säädetty syyt oikeuttavat työstä erottamiseen (HE 309/1993 s. 69). Perustelu on säännöstekstiä suppeampi. Se puhuu työsuhteista. Käsite rajaa ulkopuolelle mm. virkasuhteet. Sana ”työstä” lakitekstissä kattaa myös virkamiesten tekemän työn. ”Toisaalta säännös koskisi kaikkia eri palvelussuhteen muotoja, siis myös virkasuhdetta julkisyhteisöön.” PeL 18 §:n edeltämän HM 15 §:n eduskuntakäsittelyvaiheessa työasiainvaliokunta lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle korosti, että säännös kattaa ”kaikki erilaiset mekanismit, joilla henkilön työnteke toisen palveluksessa tosiasiallisesti lopetetaan vastoin hänen tahtoaan”. Perustuslakivaliokunta omaksui tämän säännöksen perusoikeusuudistuksen jälkeen..



netta siirryttäessä elinkeinoilmoitusten järjestelmään. Toiminnan lainmukaisuus varmistetaan jälkivalvonnalla.<sup>328</sup>

Elinkeinonharjoittamisen vapaus on kollisiosuhteessa elinkeinonharjoittajien valvonta- ja tarkastusvaltuuksien vuoksi. Elinkeinotoiminnan lainvastaisuuksien sanktiointi on johtanut ongelmatilanteisiin. Elinkeinonharjoittamisessa ihmisten keskeiset edut ja turvallisuus (PeL 7.1 §) voivat vaarantua. Suomalaisille viranomaisille ja EU:n valvontaviranomaisille on säädetty tarkastus- ja kotietsintävaltuuksia yritystiloissa ja kotirauhan suojaa tarkoittavia rajoituksia yrittäjien asunnossa. Elinkeinonharjoittajiin on kohdistettu erityyppisiä rikosprosessuaalisia turvaamisjärjestelyjä ja rangaistus sanktioita. Perustuslakivaliokunta joutuu tasapainottelemaan elinkeinovapauden ja elinkeinonharjoittamisen piirissä olevien ihmisten perusoikeuksien suojaamisen välimaastossa.<sup>329</sup>

Perustuslain (PeL 18 §:n) 1 momentissa on pyrkimyksenä lausua oikeudellisesti sitova elinkeinovapauden periaate<sup>330</sup>. Elinkeinovapauden perusoikeus koskee suurten yritysten toimintaa, vaikka oikeudellisesti se tavoittaa tällaiset subjektit vain näiden subjektien takana olevien yksilöiden oikeuksiin koskiessaan. Säännöksen ”lain mukaan” -lauseke rinnastuu perusoikeusluvun ”säädetään lailla” -lausekkeisiin. Se on lakiviittaus ja sallii väljemmän lailla toteutettavan elinkeinovapauden rajoitukset, elinkeinojen luvanvaraisuuden terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi, vaikka elinkeinovapaus olisikin pääsääntönä. Lupaedellytysten pitää olla lainmukaisia. Lupaharkinta on laillisuusharkintaa.<sup>331</sup> Kun ammatti ja elinkeino on toimeentulon hankkimista, sisältyy PeL 18.1 §:ään

---

<sup>328</sup> Saraviita 2005: 456. Oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla ja työllä on perusoikeus ilman lakivarauksia tai -viittauksia. Perusoikeussäännösten tulkinnan mukaan oikeutta voidaan rajoittaa yleisten rajoitusperiaatteiden mukaan perusoikeuden ydinalueeseen koskematta. Lainsäädäntömuutosta perusteltiin PeL 80 §:n säännöksen mukaan. Ihmisten oikeuksia ja velvollisuuksia elinkeinotoimintaan liittyvänä säädetään lakitasossa. Asetuksen tasoiset lupaharkintasäännökset siirrettiisiin lakitasoon lupaharkinta säilyttäen. Lupaharkinta on lakisidonnaista hallintopäätöksen sidottua harkintaa, mitä seikkaa vuoden 2004 alusta vahvistavat hallintolain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet. PeL 21 §:n säännöksiin oikeusturvasta: hallintoluvan epäavästä päätöksestä tuli aina olla muutoksenhakuoikeus. Elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus rinnastetaan velvollisuuteen rekisteröityä viranomaisen pitämään rekisteriin. Rekisteröinnin edellytyksenä laissa on se, että rekisteröity on ”luotettava”. Tätä seikkaa säännellään esimerkiksi edellytyksin, ettei vapausrangaistukseen (PeVL 9/2005 ja siinä viitattut vanhemmat lausunnot).

<sup>329</sup> Saraviita 2005: 457–458.

<sup>330</sup> Jyränki 2000: 310. HE 309/1993 vp ks. myös PeVL 15/1996 vp.

<sup>331</sup> Jyränki 2000: 310.

yrittämisen vapauden tunnustaminen<sup>332</sup>.

PeL 18,1 §:n mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla, oikeus päästä työhön ilman syrjintää (vrt. myös PeL 6.4 §). Julkisyhteisöt ja yksityiset työnantajat ovat velvollisia pidättymään syrjinnästä. PeL 13.2 §:stä johdettavissa oleva säännön mukaan osallistuminen tai osallistumatta jättäminen ammattiyhdistystoimintaan, lailliseen työtaistelutoimenpiteeseen ei ole hyväksyttävä peruste erilaiseen kohteluun työelämässä.<sup>333</sup>

---

<sup>332</sup> Jyränki 2000: 310.

<sup>333</sup> Jyränki 2000: 314; HE 309/1993 s. 67.

## 5. POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Ympäristöllisesti positiivinen kehityssuunta Suomessa on tapahtunut julkisoikeudellisen, suurelta osin EY:n lainsäädännön ansiosta. Yksityisoikeudellisen lainsäädännön rooli rajoittuu lähinnä ympäristövahinkojen korvaamista koskevaan lakiin ja naapurussuhteista annettuun lakiin. Suomen liittymisellä Euroopan unioniin on ollut ratkaiseva merkitys maamme maatalouden aiheuttamien ympäristöpäästöjen oikeudellisen hallinnan aikaansaamiselle. Ympäristönsuojelussa on kehitetty lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joilla asennemuutoksen ja erilaisten ympäristötukitoimenpiteiden kanssa on alennettu vesistöihin kohdistuvaa ravinnekuormitusta, vaikka tulokset eivät vielä ole riittäviä.

EU:hun liittyminen on tuonut mukanaan voimakkaana erilaisten ympäristöoikeudellisten periaatteiden merkityksen ja samalla niiden lukuisuuden ja ehkä lisäksi oikeudelliset periaatteet. Ympäristöoikeudellinen pääperiaate kansallisessa lainsäädännössä käsittää YSL:ssä säädetyn ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin sekä varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen.

Maatalouden ympäristötukijärjestelmä vähentää maatalouden aiheuttamia päästöjä ja säilyttää maatalousluonnon monimuotoisuutta ja maaseutumaisemaa. Järjestelmään on sitoutunut yli 90 % maamme aktiivituloista, ja sen merkitys maatalouden saamien tukien ja maataloustulon kannalta on merkittävä. Pää tavoite on luonnon monimuotoisuuden turvaaminen erittelemättä tarkemmin, mitä tämä pitää sisällään. Perustuessa on vain suuntaa-antava ohjeistus siitä, miten monimuotoisuutta edellytetään edistettävien tiloilla. Perustoimenpiteisiin kuuluvat pientareet ja suojakaistat ovat vesiensuojelutavoitteiden ohella edistäneet piennarlajiston monimuotoisuutta, mutta toimenpiteen heikkoutena on sen kohdistuminen vain vesistöjen varsien pientareisiin, joiden lajisto on köyhempää kuin metsän- tai tienreunapientareiden lajisto.

Monimuotoisuusvaikutuksiltaan merkittävin toimenpide on ollut perinnebiotooppien

hoidon erityistuki. Sen avulla on pystytty edistämään maatalousympäristön taantuneiden kasvi- ja hyönteislajien esiintymistä, koska hoito kohdistuu lajistoltaan huomionarvoisille peltojen ulkopuolisille alueille. Laajemmista toimenpiteistä kasvipeitteisyyden lisätoimenpide on monimuotoisuutta edistävä. Sen vaikutukset perustuvat toimenpiteen laajaan toteutumiseen, koska sen hehtaariohtainen ominaisvaikuttavuus on pieni. Luonnon monimuotoisuuden edistämisen kannalta olisi oleellista kehittää perustukeen kuuluvia laajasti toteutettavia toimenpiteitä tai niiden toimenpiteiden joukkoa joiden vaikutukset näkyisivät tilan toiminnassa.

Maatalouden kulttuurimaisemien säilymiseen tarvitaan sekä maaseutuasutuksen jatkuvuutta että elinvoimaisen maatalouden harjoittamisen jatkumista. Näiden molempien edellytysten kannalta ympäristötuella on ollut merkitystä. Lisäksi yksittäisten maisematoimenpiteiden kautta on ollut mahdollista säilyttää kulttuurihistoriallisia ja maisemallisia arvoja. Maisemanhoitoon liittyvistä lisätoimenpiteistä lähinnä talviaikaisella kasvipeitteisyydellä ja erityistukisopimuksista suojavyöhykkeillä on ollut eniten maisemallista vaikuttavuutta.

Maatalouden ympäristötuella ei ole ollut ratkaisevaa merkitystä päästöjen kehittymiseen havaitulla tavalla. Maatalouden rakenteen yleiset muutokset mukaan lukien sillä, että eläinmäärämuutokset ja eloperäisten maiden osuus viljelyalasta ovat vähentyneet, on ollut kaikkein suurin vaikutus. Ympäristötukitoimenpiteellä on ravinnekuormituksen lisäksi vaikutettu torjunta-aineiden käyttöön, maatalousluonnon monimuotoisuuteen, maaseutumaisemaan, energiankulutukseen ja ilmaan kohdistuviin päästöihin.

Maatalousluonnon monimuotoisuuden ja maaseutumaiseman ylläpitäminen ei saa yhtä suurta painoarvoa kuin vesistökuormituksen vähentäminen. Maatalouden aiheuttamista ympäristöongelmista paikallisesti ja alueellisesti vaikuttavat ongelmat koetaan yleensä vakavampina, ja niihin yleensä myös reagoidaan herkemmin kuin laaja-alaisia vaikutuksia aiheuttaviin ongelmiin. Ravinnekuormituksen aiheuttama rehevöityminen ja maaseutumaiseman tai maatalousluonnon monimuotoisuuden köyhtyminen ovat alueellisia ongelmia. Ilmastonmuutos on vaikutukseltaan maapallonlaajuinen. Edellä esitetyn kaltainen valtakunnantasoinen ympäristöongelmien vähentämisen tärkeysjärjestyksen

arviointi pitäisi tehdä myös aluetasolla. Maatalouden merkitys ympäristöongelmien muodostumisessa eri alueilla vaihtelee.

Ympäristöongelmien vähentämisen tärkeyden alueellinen arviointi on osa toimenpiteiden kohdentamista, mutta vesiensuojelussa ei tämäkään vielä riitä. Suurimpien hyötyjen saavuttaminen edellyttää valuma-alue- ja lohkotason tuntemusta ja toimien kohdentamista sen pohjalta. Nyt lannoitukseen ja erityistukisopimukseen liittyy tämän tyyppistä mikrotason kohdentamista. Kevennetty syysmuokkaus tai syysvilja pellon käyttömuo- toina ovat varsin tehottomia, vaikka ovatkin parempia kuin syksyllä kynnetty maa. Maksimaalinen hyöty saadaan siirtymällä mahdollisimman paljon pysyvään kasvipeit- teisyyteen (sänki, suorakylvö, nurmi) ja toteuttamalla tämä mahdollisimman kaltevilla pelloilla. Mainituilla toimenpiteillä liukoisen fosforin huuhtoutuma kasvaa, mutta tätä riskiä voidaan pienentää pidemmällä aikavälillä alentamalla peltojen korkeaa P-lukua. Suojavyöhykkeiden teho rajoittuu selkeästi kaltevimmillä pelloille. Koko peltokuvioon kohdistuva viljelymenetelmän muutos on tehokkaampi kuormituksen alentaja kuin suo- javyöhyke. Helposti viljeltävissä oleville rinnepelloille tulisikin suunnata pysyväisluon- teisesti muokkaamatta viljelyn menetelmiä suojavyöhykkeiden sijaan. Kosteikko ei ole vaihtoehto viljelytoimenpiteille eikä suojavyöhykkeille, vaan on rinnakkainen samanaikaisesti tehtävä toimenpide. Kosteikoissa saatava hyöty riippuu kosteikkoon tulevasta kuorman määrästä ja puhdistusprosesseille jäävästä ajasta kosteikoissa. Yläpuolisen valuma-alueen peltoisuuden on oltava vähintään 30 %, jotta tukieuroille saadaan vas- tinetta. Peltoisuuden merkitys yläpuolisella valuma-alueella korostuu. Metsänreunat nousevat erilaisista reunavyöhykkeistä monimuotoisuusvaikutuksiltaan kustannuste- hokkaimmiksi toimenpiteiksi.

Korkeista kustannuksista huolimatta perinnebiotooppien kustannustehokkuus on melko hyvä perinnebiotooppien saaman korkean monimuotoisuuspainoindeksin takia. Perin- nebiotooppien kustannustehokkuus olisi vieläkin parempi, jos indeksien muodostami- ssa painotettaisiin uhanalaisia lajeja tavanomaisia lajeja enemmän. Olemassa olevalla kasvillisuudella ja monipuolisilla avo-ojilla on suuri merkitys lajiston monimuotoisuu- delle. Ympäristötuilla perustetuilla pientareilla ja suojakaistoilla kasvit ja eläimet ovat vähälajisia, ja niillä on eliölajiston kannalta ojanluiskiin verrattuna vain lievästi myön-

teinen vaikutus. Eliölajistoa oli melko pieni määrä pääosin kosteilla ja ravinteikkailla paikoilla vesistöjen varsilla. Avo-ojien säilyttäminen tulevaisuudessa pysäyttäisi luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen.

Muutosasetuksessa eläintuotantoa pidetään luonnonmukaisilla tuotantotiloilla maataloustuotannon järjestämisen erottamattomana osana, joka säilyttää viljeltävän maan orgaanisen aineksen, ravinteiden tarpeen ja edistää maanparannusta ja kestävän maatalouden kehitystä. Tavoitteena on myös maaperään ja vesiin kohdistuvien haittojen välttäminen. Luonnonmukainen eläintuotanto sidotaan läheisesti maaperään liittyväksi toiminnaksi käyttäen monivuotista viljelykiertojärjestelmää ja eläinten ruokintaan itse tilalla luonnonmukaisesti tuotettuja kasvinviljelytuotteita.

Luonnonmukaisella tuotannolla rajoitetaan peltoviljelyssä sellaisten lannoitteiden ja torjunta-aineiden käyttöä, joilla on haitallinen vaikutus ympäristöön tai jotka aiheuttavat jäämiä maataloustuotteisiin. Ydinmaaseudulla lähes yksinomaan harjoitetaan maatalouselinkeinoja. Harvaan asutulla maaseudulla on muitakin maataloihin liittyviä elinkeinoja, mutta ilman maatalouskytkentää. Maaseudun kehittämisessä on hyvä tunnistaa erilaistumisprosessit, jolloin alueiden kehittämisen välineet ovat omaehtoisia ja aluelähtöisiä.

Maatalouden harjoittajan asemaan vaikuttaa ympäristöoikeuden ja maankäyttöoikeuden määrittely. Ympäristönäkökohdat eivät ole hallitsevia, mutta niiden merkitys on viime vuosina kasvanut ja kasvaa edelleen. Rakentamisen tai luonnonvarojen käytön sääntelyssä asia tarkastellaan enemmän hallinnollis-yhteiskunnalliselta kuin pelkästään ympäristölliseltä kannalta.

Ympäristön katsotaan kuuluvan ihmisen suojattuun elinpiiriin. Jotta tavoite saisi lainsäädännöllisen aseman, siitä on eräissä maissa ryhdytty säätämään perustuslain tasolla. Tavoitteena on ollut ympäristösääntelyn aseman nostaminen yhteiskunnan arvoasteikossa. Valtiosääntöoikeudellisesti ratkaisut eivät ole vertailukelpoisia, koska toisinaan ympäristöarvojen asemesta säädetään poliittis-ohjelmallisesti, toisinaan kysymyksessä on perusoikeus, josta voidaan päättää tuomioistuimessa. Huomion arvoista on, että ihmis-

oikeuksien perustuslaillinen suoja sisältää myös ympäristöllisiä ulottuvuuksia. Toisin sanoen niitä sisältyy länsimaisen oikeusjärjestyksen tehtävään turvata ihmisen perusoikeudet ja taata ihmisen yksilöllisen vapauden edellyttämät perustarpeet. Suojaa voidaan toki antaa tavallisenkin lainsäädännön nojalla. Suomen perustuslaissa kansalaisten perusoikeuksiksi on määritelty esimerkiksi elinkeinonvapaus sekä oikeus omaisuuteen ja sen suojaan. Suomen itsenäistyessä hallitusmuotoon otettiin omistusoikeutta suojaava perusoikeussäännös ja sittemmin oikeus elinkelpoiseen ympäristöön.

Ympäristölliset haitat johtuvat viljelytoimenpiteistä kuten lannoitteiden käytöstä, lannan levityksestä ja varastoinnista, karjan laiduntamisesta sekä torjunta-aineiden käytöstä. Haitat kohdistuvat maaperään sekä pinta- ja pohjavesiin. Peltoviljely voi aiheuttaa vesille liiallista ravintokuormitusta, rehevöitymistä. Maatalouden ympäristönsuojelullinen ohjaus on kahtiajakautunut hallinnolliseen ja taloudelliseen ohjaukseen.

Maataloutta tulee kehittää perustuotantona ja osana koko Suomen taloutta. Tämä on huomioitu Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa. Yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena on lisätä maatalouden tuottavuutta, taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja, vakauttaa markkinat, varmistaa tarvikkeiden saatavuus ja taata kohtuulliset kuluttajahinnat. Ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytetty unionin politiikkaan kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti.

Ympäristövastuudirektiivin mukainen ympäristövahinkojen korjaamisvastuu maatalouden vesien- ja maaperänsuojelussa jäänee vähäiseksi. Pintavesien osalta direktiiviä sovelletaan hajakuormituksesta aiheutuneeseen ympäristövahinkoon ainoastaan, jos voidaan osoittaa syy-yhteys vahingon ja yksittäisten toiminnanharjoittajien toiminnan välillä.

Maataloustuotannon harjoittamisessa kysymys on siitä, mikä ja millä tavoin tapahtuva viljely, muu pellonkäyttö, eläintenpito tai muu maataloudellinen toiminta katsotaan perustuslaillista suojaa nauttivaksi. Ko. toimenpiteitä voidaan rajoittaa, kieltää, saattaa erityisen verotuksen tahi maksun kohteeksi, jolloin ao. tuotannon kannattavuus kärsii tai

tietty tuotanto tulee kannattamattomaksi. Tukien vähentäminen voi johtaa edellä mainituihin seuraamuksiin. Maatalouspoliittiset säännökset annetaan EY:n asetuksilla, jotka ovat suoraan sovellettavia. Kysymys omistajansuojan mahdollisesta loukkaamisesta ja säännösten pätevyydestä voi tulla EYTI:n ratkaistavaksi. Ympäristöpoliittiset säädökset on annettu vain direktiivillä.

Ympäristölainsäädännön monet tukimuodot ovat parantaneet maatalousyrittäjien toimeentulomahdollisuuksia. Ympäristöpolitiikassa onkin keskitytty entistä enemmän ympäristön tilan heikkenemisen ehkäisemiseen.

Maa- ja vesioikeus yksityis- ja julkisoikeudellisine piirteineen on perinteisesti painottunut maa- ja vesialueiden hyödyntämisalueiden sääntelyyn omistajan näkökulmasta, osin kyllä suojeluhakuisiakin tulkintoja mahdollistaen. Ympäristöajattelun orastamista ilmensi ympäristöllisten harkintaperusteiden sisällyttäminen tai korostaminen perinteisessä maankäyttölainsäädännössä. Parhaan käyttökelpoisen tekniikan taso tähtää teknisen tietämyksen maksimaaliseen hyödyntämisvaatimukseen. Alemmat mitoitusastot voivat perustua esimerkiksi kohtuullisuuteen tietynlaisessa ympäristössä.

Maatalous on nykyisin Euroopan yhteisössä harmonisoitu siten, että yhdenmukaista lainsäädäntöä ohjaa yhteisön yhteinen maatalouspolitiikka (CAP). Maatalouden ylläpitämiseen liittyy maatalousoikeudessa muitakin sääntelytehtäviä kuten maatilaperimys ja maatilojen organisointi kokonaisuuksiksi. Yhteisö pyrkii vähentämään hajakuormitusta mm. nitraattidirektiivin avulla. Keskeisin syy Suomen kansallisen ympäristösuojelulainsäädännön uudistustarpeeseen oli yhdenmukaistettu pilaantumisen ehkäisyä ja valvontaa koskeva YPEV- eli IPPC -direktiivi. Direktiivi on siis saatettu voimaan ympäristönsuojelulaille, erityisesti sen ympäristölupajärjestelmällä direktiivin yksittäisiä vaatimuksia myötäillen.

Suomen maa- ja puutarhatalouden viljelijätukijärjestelmän perusta muodostuu EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukaisista tukimuodoista. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tukimuotoja täydennetään kansallisilla tuilla, joista keskeisimmät ovat Etelä-Suomen kansallinen tuki (art. 141) sekä pohjoinen tuki (art. 142). Viljelijätukia makse-



taan pinta-alaa, eläintä/eläinyksikköä tai tuotettua määrää kohti ja siten turvataan tuotannon kannattavuus ja jatkuvuus. Luonnonhaittakorvauksella korvataan luonnonolosuhteista aiheutuvaa haittaa. Ympäristötukien tarkoituksena on ympäristönsuojelutavoitteen lisäksi edistää luonnon monimuotoisuutta ja maatalousmaiseman hoitoa. Ympäristönkäyttöä säännösteltäessä kajotaan intresseihin ja oikeusasemiin. Nämä vaikutukset koskettavat perustuslaissa säänneltyjä oikeuksia vahvistaen tai kaventaen.

Tutkimuksessa esiin tuoduilla monilla ympäristöhoitotoimenpiteillä ja EU:n nitraattidirektiiviä noudattamalla on voitu vähentää maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamaa vesien pilaantumista ja voidaan parantaa vastaisuudessakin vesistöjen tilaa.

Ympäristön pilaaminen on luonteeltaan omistusoikeuden käyttövallan ulkopuolelle sijoittuva toimenpide, jolle asetetaan yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi rajoituksia. Tavallisella lailla rajoituksia asetettaessa rajoitusten tulee lähtökohtaisesti olla sellaisia, että omaisuutta voidaan käyttää kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla. Suojelualueen perustaminen tai siihen verrattavan käyttörajoituksen asettaminen toteuttaa yleistä luonnonsuojelun tarvetta, mutta lunastuksenominaisuutensa vuoksi siihen liittyy korvausvelvollisuus. Omaisuuden sosiaalisesta sidonnaisuudesta johtuva velvollisuus edellyttää korvaukselta yleistä ympäristöetua loukkaavista toimista luopumista. Tämä omavastuun määrä ja luonne vaihtelee lainsäädäntösektoreittain, mutta ne eivät ole keskenään johdonmukaisia.

Maatalouden harjoittaminen kattaa suuren osan Euroopan unionin maa-alasta. EU:ssa on otettu käyttöön maatalouden biologista monimuotoisuutta tukevia toimenpiteitä, joilla haluttiin vaikuttaa vuodeksi 2010 asetettuun tavoitteeseen pysäyttää biologisen monimuotoisuuden häviäminen. Maataloudessa on tapahtunut toisaalta tuotannon voimaperäistymistä ja toisaalta maan alikäyttöä, mikä on horjuttanut biologisen monimuotoisuuden tasapainoa. Monet kasvit, eläimet ja eliöt lajit elävät suorassa riippuvuussuhteessa maatalouden kanssa. Ongelmallista on erottaa maankäytössä tapahtuneiden muutosten vaikutukset muista tekijöistä, kuten kaupungistumisesta ja maaseudun elämän kulttuurisista ja sosiaalisista muutoksista. Talonpoikaisvaiheen 1950–60 -luvun itsenäisistä ja toimivista maalaistaloista nykyään kylissä saattaa olla vähemmän kuin puolet kokonaan

tai osaksi maataloudesta toimeentulonsa saavia siitä huolimatta, että kylän viljelysmaan pinta-ala ei ole vähentynyt.

Omistusoikeusjärjestelmään kuuluu suoja ulkopuolisten tahojen aiheuttamilta haitoilta ja rajoituksilta. Osin tällöin kyse on selvästi alueelta toiselle aiheutuvista vaikutuksista. Kyseiset vaikutukset saattavat olla seurausta siitä, että joku vain harjoittaa hänen omistajanvaltuuteensa kuuluvaa maankäyttöä, esimerkiksi maa- ja metsätaloutta. Näissä toiselle haittaa aiheutuvissa tapauksissa on kyse sinänsä oikeutettujen käyttötapojen yhteensovittamisesta siten, että käyttöä voidaan puolin ja toisin harjoittaa aiheuttamatta toiselle liian suuria haittavaikutuksia. Tältä osin kysymys on naapurioikeudellista perua olevan keskinäisen sietämisvelvollisuuden toteuttamisesta.

#### Yhteenveto

1. Ympäristösääntelyn tavoite on kestävä kehitys, mikä takaisi elinkelpoisen maaseudun myös tuleville sukupolville. Kestävässä kehityksessä erotetaan taloudellinen, ekologinen, sosiaalinen ja kulttuurinen tavoite. Tavoitteena on saavuttaa maailman laajuinen sosiaalinen elintason nousu vähentämällä köyhyyttä ja luonnonvarojen hallitsematonta käyttöä. Kestävä kehityksen periaate edellyttää, että nykypolvien tulee toiminnassaan ja lainsäädännössään ottaa huomioon tulevien sukupolvien tarpeet ja jättää niille mahdollisuus tehdä tulevaisuutensa suhteen omia valintojaan. Luonnonmukainen eläintuotanto sidotaan maaperään liittyväksi toiminnaksi monivuotista viljelykiertojärjestelmää käyttäen ja eläinten ruokintaan käytettäisiin itse tilalla luonnonmukaisesti tuotettuja kasvinviljelytuotteita.

2. EU:n myötä Suomen maatalouden ympäristösääntely on kohentunut ja viljelijöiden ammattitaito on parantunut. Ilmastomuutoksen vaikutukset maatalouteen ovat sekä myönteisiä että kielteisiä. EU:ssa täysin yhdenmukaistettu (CAP) maatalouspolitiikka ja maatalouden sopeutumistoimet määräävät pitkälti maatalouden tuki- ja ohjausjärjestelmän. Maataloustuen saaminen edellyttää vesiensuojelu- ja luonnonsuojelutoimien suorittamista. Maaseutuelinkeinojen rahoituslainsäädännöllä kehitetään maaseutua, vesiva-

rojen kestäväää käyttöä, maataloutta harjoittavien asunto-oloja sekä maaseudun kulttuuriperinnön säilymistä.

3. Monimuotoisuuden säilyttäminen luo perustan elolliselle luonnolle ja ekosysteemille. Biologinen monimuotoisuus ratkaisee ekosysteemin sopeutumisen ympäristömuutokseen ja ilmastomuutokseen. Tavoitteita ei ole vielä saavutettu, tuleville sukupolville jää vielä töitä

## LÄHDELUETTELO

- Annola, Vesa (2003). Sopimuksen Dynaamisuus. Talousoikeudellinen rakennetutkimus sopimuksen täydentymisestä ja täydentymisen ohjaamisesta. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden julkaisusarja A:107. Turku: Turun yliopisto.
- Grönroos, Juha, Reija Hieta-Koivu, Mikko Kuussaari, Pirkko Laitinen, Jussi Lankoski, Riitta Lemola, Antti Miettinen, Paula Perälä, Markku Puustinen, Anna Schulman, Tapio Salo, Katri Siimes, & Eila Turtola (2007). Analyysi maatalouden ympäristötukijärjestelmästä (2000–2006). SYKE Suomen ympäristö (19| 2007). Helsinki: Edita.
- Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli Pekka Viljanen (1999). Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto.
- Hollo, Erkki J, Kuokkanen, Tuomas & Robert Utter (2011). Ilmasto-oikeus, Helsinki: Talentum 2011.
- Hollo, Erkki J. (2004). Ympäristönsuojelu- ja Luonnonsuojeluoikeus. Helsinki: Talentum.
- Hollo, Erkki J. (2006). Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki: Gummerus.
- Hollo, Erkki J. (2009). Johdatus Ympäristöoikeuteen. 3, uud. painos. Helsinki: Talentum 2009.
- Hollo, Erkki J. (2009). Ympäristö ja oikeus. Helsinki: Yliopistopaino 2009.
- Ilmasto-opas (2014). Maanviljelyn satomahdollisuudet kasvanevat Suomessa ilmaston muuttuessa. Tuottajatahot Syke & MTT. Saatavissa 18.5.2015: <https://ilmasto->

opas.fi/fi/ilmastonmuutos/vaikutukset/-/artikkeli/328b539b-a12c-4e64-9755-1ae822ec98e1/maanviljelyn-satomahdollisuudet-kasvanevat-suomessa-ilmastonmuuttuessa.html.

Jyränki, Antero (2000). Uusi perustuslakimme. Turku: Iura nova.

Kuhmonen, Tuomas & Hannu Niittykangas (2007). Maaseudun tulevaisuus: ajattelun käsikirja. Jyväskylä: Maahenki.

Kuusiniemi, Kari, Ari Ekroos, Anne Kumpula & Pekka Vihervuori (2001). Ympäristöoikeus. Oikeuden perusteokset. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Kuussaari, Mikko, Janne Heliölä, Juha Tiainen & Juha Helenius (toim.) (2008). Maatalouden ympäristötuen merkitys luonnon monimuotoisuudelle ja maisemalle. MYTVAS-loppuraportti 2000–2006. Helsinki: Suomen ympäristökeskus.

Maa- ja metsätalousministeriön tiedote 26.6.2013. Maatalous- ja kalastusneuvoston kokous Luxemburgissa 24.-26.6.2013: EU:n jäsenmaat sopuun maatalousuudistuksesta. Saatavissa 18.5.2015: [http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/tiedotteet/130626\\_neuvosto.html](http://www.mmm.fi/fi/index/etusivu/tiedotteet/130626_neuvosto.html).

Maaseutuvirasto (2014). Maatalouden ympäristötuen sitomusehdot 2014. Saatavissa 18.5.2015: <http://www.mavi.fi/fi/oppaat-ja-lomakkeet/viljeliija/Documents/Ymp%C3%A4rist%C3%B6tuen%20sitomusehdot%202005-2013/Ymparistotuen-sitomusehdot-2014.pdf>.

Maaseutuvirasto (2015a). Hakuopas 2015. Saatavissa 18.5.2015: <http://maaseutuvirasto.mobiezine.fi/zine/70/article-3633>.

Maaseutuvirasto (2015b). Maataloustuet uudistuvat vuonna 2015: Mikä muuttuu? Saatavissa 18.5.2015: [http://www.mavi.fi/fi/oppaat-ja-lomakkeet/vipu/Documents/Maataloustuet-muuttuvat-2015\\_web.pdf](http://www.mavi.fi/fi/oppaat-ja-lomakkeet/vipu/Documents/Maataloustuet-muuttuvat-2015_web.pdf).

Markkola, Pirjo (toim.) (2004). Suomen maatalouden historia 3, Suurten muutosten aika: Jälleenrakennuskaudesta EU-Suomeen. Helsinki : Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Myllymäki, Arvo & Päivi Kalliokoski (2006). Valtio, kunta ja Euroopan unioni: Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan. Tutkimusjulkaisut, nro 51. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Mäenpää, Olli (2001). Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki: Talentum Media.

Mäenpää, Olli (2011) Eurooppalainen hallinto-oikeus. Kolmas, uudistettu painos. Helsinki: Talentum Media.

Mäkinen, Eija (2000). Maankäytösopimus ja hyvä hallinto. Tampere: Finnpublishers.

Mäki-Valkama, Tuula (toim.) (2005). Ajankohtaisia kasvinsuojeluohjeita. Kasvinsuojeluseura ry:n julkaisuja n:o 100. Helsinki: Karisto.

Niemi Jyrki & Jaana Ahlstedt (toim.) (2014). Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2014. Julkaisuja 115. Helsinki: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. Saatavissa 18.5.2015: [https://portal.mtt.fi/portal/page/portal/mtt/mtt/julkaisut/suomenmaatalousjamaaseutuelinkeinot/jul115\\_SM2014.pdf](https://portal.mtt.fi/portal/page/portal/mtt/mtt/julkaisut/suomenmaatalousjamaaseutuelinkeinot/jul115_SM2014.pdf).

Niemi Jyrki & Jaana Ahlstedt (toim.) (2012). Suomen maatalous ja maaseutuelinkeinot 2012. Julkaisuja 112. Helsinki: Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus. Saatavissa 18.5.2015: <https://portal.mtt.fi/portal/page/portal/mtt/mtt/julkaisut/suomenmaatalousjamaaseutuelinkeinot/jul112.pdf>.

Nordberg, Eero Henrik (2009). Maatalouden ympäristövastuu. Tutkimus erityisesti peltoviljelyyn liittyvästä oikeudellisesta ympäristövastuusta ja sitä ohjaavista oikeussäännöistä ja -periaatteista. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-

sarja N:o 291. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Peltonen Matti (toim.) (2004). Suomen maatalouden historia 2: Kasvun ja kriisien aika 1870-luvulta 1950-luvulle. Helsinki : Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Rasila, Viljo, Eino Jutikkala & Anneli Mäkelä-Alitalo (toim.) (2003). Suomen maatalouden historia 1: Perinteisen maatalouden aika esihistoriasta 1870-luvulle. Helsinki : Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Saraviita, Ilkka (2005). Suomen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki: Talentum.

Saraviita, Ilkka (2011). Perustuslaki. Toinen, uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

Toivari, Pertti (2013). ELOTAR-hanke. Saatavissa 18.5.2015: <http://www.perttitoivari.fi/8>.

Vainio Aimo (2011). Nykylaki sallii jokamiehenoikeuden hyödyntämisen yritystoiminnassa. Maaseudun tulevaisuus 9.5.2011.

### **Virallislähteet**

HE 165/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 25/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi verohallintolain muuttamisesta valtionneuvoston asetuksen (931/2000) nojalla.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 79/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudis-

tamiseksi.

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

HE 191/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen ja Ruotsin kuntien välisestä yhteistyöstä.

HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 75/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle 90. Kansainvälisen työkonferenssin hyväksymän työturvallisuutta ja työterveyttä koskevaan yleissopimukseen liittyvän pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 175/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kiinteistönmuodostamislain ja kiinteistörekisterilain muuttamisesta.

HE 227/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelun, terveysuojelulain 15 §:n ja ympäristölupavirastoista annetun lain muuttamisesta.

HE 168/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain muuttamisesta.

HE 23/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 61/2010 Hallituksen esitys Eduskunnalle aikuisten kansainvälisestä suojelusta tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan



kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

K 9/1998 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 1997.

MmVL 1/2006 vp. Lausunto valtioneuvoston selontekoon Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta VNS 6/2005 vp. PeVM 25/1994 vp.

PeVL 3/1982 vp.

PeVL 15/1996 vp.

PeVL 19/1996 vp.

PeVL 3/1997 vp.

PeVL 1/1998 vp.

PeVL 29/2004 vp.

PeVL 39/2004 vp.

PeVL 9/2005 vp.

PeVL 6/2010 vp.

PeVL 30/2010 vp.

PeVL 32/2010 vp.

PeVM 12/2010 vp.

TyVM 3/2003 vp.

U 62/2006 vp. Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (torjunta-aineiden puitedirektiivi)

## **Oikeuskäytäntö**

KHO 9.5.2001 taltio 1029