

Jari Salila

METSÄALUEEN OIKEUDELLISESTA ASEMASTA

METSÄALUEEN OIKEUDELLISESTA ASEMASTA



SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 266

Jari Salila

Metsäalueen oikeudellisesta asemasta

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston
oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään
julkisesti tarkastettavaksi Arppeanumissa, Snellmanin-
katu 3, lauantaina 19.11.2005 klo 10.

MIT DEUTSCHER ZUSAMMENFASSUNG

Julkaisuvaliokunta

Risto Nuolimaa, puheenjohtaja

Markku Helin

Mika Hemmo

Raimo Lahti

Pekka Vihervuori

Lea Purhonen, sihteeri

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-522-6

© 2005 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Jari Salila

ISSN 0356-7206

ISBN 951-855-247-9

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2005

Alkusanat

Ajatus metsäoikeudellisen tutkimuksen laatimisesta sai alkunsa allekirjoittaneen ja metsätalouden kehittämiskeskus Tapion lakimiehenä toimineen *Matti Kiviniemen* välisissä keskusteluissa vuonna 1997 vaivatessani häntä metsälakia koskevilla kysymyksilläni. Metsäoikeus vaikutti kiintoisalta aiheelta, mutta tutkimuksen aloittaminen jäi erinäisistä syistä johtuen odottamaan aikaa parempaa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan professori *Erkki J. Hollo* käynnisti vuonna 1999 metsäoikeuden tutkimusprojektin, jonka puitteissa tämä väitöskirja on laadittu. Käsillä oleva tutkimus sivuaa aiheenvalinnaltaan osin myös Suomen Akatemian jo päättynyttä laajaa biodiversiteettitutkimushanketta.

Professori *Heikki E. S. Mattila* ja hallintoneuvos *Pekka Vihervuori* ovat Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan määrääminä esitarkastajina lukeneet käsikirjoitukseni joutuisasti ja asiantuntevasti. Olen pyrkinyt kohentelemaan työtäni heidän tekemiensä hyödyllisten huomautusten perusteella väitöskirjan vaatimukset täyttäväksi esitykseksi.

Tutkimuksen kestäessä olen joutunut vaivaamaan lukuisia tutkijoita ja virkamiehiä vertailuvaltioissa. Heidän kaikkien nimeäminen näiden rivien puitteissa ei ole mahdollista, minkä vuoksi osoitan heille kollektiivisesti kiitokseni myötämielisestä suhtautumisesta tutkimusprojektiini. Työn syntymiseen ja muotoutumiseen vaikuttaneiden henkilöiden joukosta on kuitenkin mainittava erikseen professori *Erkki J. Hollo* ja hallintoneuvos *Kari Kuusiniemi*. He ovat kiireidensä keskellä lukeneet käsikirjoitukseni ja esittäneet arvokkaita kysymyksenasettelua ja sisältöä koskevia näkökohtia, josta esitän heille lämpimät kiitokseni.

Tutkimus on tehty yksityisten säätiöiden rahoituksen turvin. Tutkimusta ovat sen eri vaiheissa tukeneet apurahoilla *Suomen luonnonvarain tutkimussäätiö*, *Jenny ja Antti Wihurin säätiö*, *Alfred Kordelinin säätiö*, *Osuuspankkiryhmän Kyösti Haatajan säätiö*, *Emil Öhmännin säätiö*, *Hollon säätiö*, *Suomalainen Lakimiesyhdistys* ja *Maaliskuun 25. päivän rahasto*, joille osoitan kiitokseni saamastani taloudellisesta tuesta. Apurahat ovat mahdollistaneet kokopäivätoimisen tutkimustyön ja tutkimuksen suorittamiseen liittyneet pidempiaikaiset oleskelut ulkomailla. Ilman edellä mainittujen tahojen suopeaa myötävaikutusta ei tutkimuksen laatiminen olisi ollut mahdollista. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* on lisäksi myötämielisesti hyväksynyt tutkimuksen julkaisusarjaansa. Yhteistyö kustannustoimittaja *Pipsa Kostamon* kanssa on ollut sujuvaa.

Dosentti *Hagen Henry* on kääntänyt tiivistelmän saksan kielelle.

Vertailuvaltioiden lainsäädäntöä on pyritty seuraamaan 31.5.2005 saakka.

Helsingissä 21. elokuuta 2005

Jari Salila

Sisällys

ALKUSANAT	V
SISÄLLYS	VII
LÄHTEET	XV
LYHENTEET	XXXV
 I TUTKIMUKSEN PERUSTA	 1
1 METSÄ OIKEUDELLISEN SÄÄNTELYN KOHTEENA.....	3
1.1 Metsän ja metsämaan käsitteistä	3
1.2 Metsiin kohdistuvista intresseistä	4
1.2.1 Ekologinen merkitys	4
1.2.2 Taloudellinen merkitys	5
1.2.3 Sosiaalinen merkitys	6
1.3 Metsäoikeus oikeusjärjestelmän osana	7
1.3.1 Metsäoikeuden ydinsisällöstä ja liityntäpinnoista oikeuden muihin osa-alueisiin	7
1.3.2 Metsien käyttöä ohjaava normisto ympäristö- oikeuden osana	9
1.3.3 Ympäristöoikeuden yleisten oppien vaikutus metsäoikeuteen	10
1.4 Erilaisista ohjausmekanismeista	12
1.4.1 Hallinnolliset ohjausjärjestelmät	12
1.4.2 Taloudellisiin vaikuttimiin perustuvat mekanismit	13
1.4.3 Sertifiointijärjestelmät	15
1.4.4 Mekanismien rinnakkain soveltamisen mahdollisuuksista ja rajoituksista	16
 2 METSÄOIKEUDEN YDINKYSSYMYKSET JA KESKEISET OHJAUSMEKANISMIT VERTAILUN KOHTEENA	 19
2.1 Metsäoikeudellisesta tutkimuksesta	19
2.2 Tutkimuksen tavoitteet	21

2.3	Tutkimusongelmat	22
2.3.1	Tutkimusongelmien yleinen luonnehdinta	22
2.3.2	Alueiden käytön suunnittelu	23
2.3.3	Metsien suojelu	24
2.3.4	Metsätalouden sääntely	24
2.4	Tutkimuksen kohteen rajausta	27
2.5	Oikeusvertailun lähtökohtia	28
2.5.1	Julkisoikeudellisen oikeusvertailun erityispiirteistä	28
2.5.2	Vertailuvaltioiden yleiset valintaperusteet	29
2.5.3	Vertailuvaltioiden valinnan yksityiskohtaiset perusteet ..	31
2.6	Tutkimuksen toimittamistapaa koskevia huomautuksia	33
2.6.1	Ohjausjärjestelmien kehityshistorian merkitys	33
2.6.2	Ohjausmekanismien vertailusta	34
2.6.3	Kielellisiä huomautuksia	36
2.6.4	Hyödynnetyistä aineistosta	37
2.6.5	Tutkimuksen rakenteesta	38
3	VERTAILUVALTIOT PÄHKINÄNKUORESSA	41
3.1	Oikeusjärjestelmien perusteet	41
3.1.1	Kanada	41
3.1.2	Ruotsi	44
3.1.3	Saksa	46
3.1.3.1	Yleisiä huomioita	46
3.1.3.2	Lainsäädäntövallan jakautuminen liittovaltion ja osavaltioiden kesken	49
3.2	Metsänomistuksen jakautuminen	50
3.3	Metsien kansantaloudellisesta merkityksestä ja virkistys- käyttöintresseistä	52
II	SÄÄNTELYN KEHITYSLINJAT	55
4	MAATALOUSVALTAISEN JA ESITEOLLISEN YHTEISKUNNAN SÄÄNTELY	57
4.1	Varhaisista vaiheista	57
4.2	Saksa	57
4.2.1	Metsäalueiden omistuksesta	57
4.2.2	Metsäjulistuksista alueellisiin metsäjärjestyksiin (800–1500-luvut)	59
4.2.3	Alueellisista metsäjärjestyksistä yleisiin metsä- järjestyksiin (1500–1800-luvut)	61

4.3	Ruotsi-Suomi	64
4.3.1	Maanlakien aika	64
4.3.2	Vuosien 1647 ja 1664 metsäsäännöt	65
4.3.3	Vuoden 1734 laista liberalistiseen metsälainsäädäntöön	66
5	TEOLLISTUMISEN AIKA: SÄÄNTELYN LAAJENTUMINEN ..	69
5.1	Brittiläinen Kolumbia	69
5.1.1	Metsäteollisuuden synty ja laajentuminen	69
5.1.2	Toiminnan sääntelyn synty: vuoden 1912 metsälaki	70
5.2	Ruotsi	72
5.2.1	Kruunun metsien sääntelyn yhtenäistäminen	72
5.2.2	Yksityisten omistamien metsien sääntelyn synty	74
5.2.2.1	Vuoden 1903 laki yksityismetsien hoidosta	74
5.2.2.2	Sääntely täydentyy: vuoden 1923 metsänhoitolaki	77
5.2.3	Vuoden 1948 metsänhoitolaki	79
5.2.4	Luonnonsuojelusääntelyn synty	83
5.2.5	Maankäytön ohjausjärjestelmän kehittyminen	87
5.2.6	Luonnonvarasääntelyn kehittyminen	90
5.3	Saksa	92
5.3.1	Baijerin vuoden 1852 metsälaki	92
5.3.2	Metsälainsäädäntö maailmansotien välisenä aikana	94
5.3.3	Liittovaltion metsälain säätäminen	95
5.3.4	Valtakunnallisen luonnonsuojelusääntelyn synty	98
5.3.5	Maankäytön ohjausjärjestelmän muodostuminen	101
5.4	Suomi	102
5.4.1	Vuoden 1851 metsäasetuksesta vuoden 1886 metsälakiin	102
5.4.2	Yksityisten metsiä koskevasta sääntelystä	103
5.4.2.1	Metsän hävittämisen ehkäisemisestä yksityismetsälakiin	103
5.4.2.2	Vuoden 1967 yksityismetsälaki	105
5.4.2.3	Hyönteis- ja sienituhojen torjunta	107
5.4.3	Suojelulainsäädännön kehittyminen	108
5.4.3.1	Suojametsälainsäädäntö	108
5.4.3.2	Alkuperäisen luonnon suojelu	109
5.4.4	Maankäytön ohjausjärjestelmän kehittyminen	110
6	SIIRTYMÄ JÄLKITEOLLISEEN AIKAAN – TAVOITTEIDEN UUELLEENPUNNINTA	113
6.1	Ylikansallisten velvoitteiden kiristyminen	113
6.1.1	Lajisuojelusta elinympäristöjen suojeluun	113

6.1.2	Euroopan unionin sääntely	116
6.1.3	Kansainvälisöikeudellisistä sopimusvelvoitteista	117
6.2	Brittiläinen Kolumbia	119
6.2.1	Metsälaista metsänhoitolakiin	119
6.2.2	Metsäoikeusjärjestelmän pääpiirteet	120
6.3	Ruotsi	123
6.3.1	Ekologistumisen ensiaskeleet – metsälainsäädännön vuoden 1979 uudistus	123
6.3.2	Puuntuotanto ja luonnonsuojelu tasa-arvoisiksi tavoitteiksi – metsäpolitiikan vuoden 1993 uudistus	126
6.3.3	Vuoden 1998 ympäristökaari – ympäristöoikeuden perustan yhtenäistäminen	129
6.4	Saksa	129
6.4.1	Liittovaltion luonnonsuojelusäädännön muodostuminen	129
6.4.2	Ympäristölakikirjahanke	131
6.5	Suomi	133
6.5.1	Valtion metsien sääntely	133
6.5.2	Vuoden 1996 metsä- ja luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistus	134
6.5.3	Ympäristölainsäädännön tulkintakehikon muutos	138
6.6	Kokoavia havaintoja sääntelyn kehityksestä	140
III	YLEINEN ALUEIDEN KÄYTÖN OHJAUS	143
7	VALTIOTASOINEN SUUNNITTELU	145
7.1	Brittiläinen Kolumbia	145
7.2	Ruotsi	146
7.3	Saksa/Baijeri	147
7.4	Suomi	152
8	YLEISPIIRTEINEN MAANKÄYTÖN SUUNNITTELU	155
8.1	Brittiläinen Kolumbia	155
8.2	Ruotsi	156
8.3	Saksa/Baijeri	157
8.4	Suomi	158
8.4.1	Maakunnan suunnittelu	158
8.4.2	Yleiskaavoitus	160
9	YKSITYISKOHTAINEN MAANKÄYTÖN SUUNNITTELU	165
9.1	Brittiläinen Kolumbia	165

9.2	Ruotsi	166
9.3	Saksa	167
9.4	Suomi	171
9.4.1	Asemakaavoitus	171
9.4.2	Maisematyölupajärjestelmä	173
10	KOKOAVIA HUOMIOITA ALUEIDEN KÄYTÖN OHJAUS- JÄRJESTELMISTÄ	177
IV	METSÄALUEIDEN SUOJELU	181
11	ALUEIDEN JA LAJIEN SUOJELU	183
11.1	Ylikansalliset velvoitteet	183
11.1.1	Luonnon monimuotoisuutta koskeva yleissopimus	183
11.1.2	Muut monenkeskiset sopimukset	184
11.1.2.1	Rion metsäperiaatteet	184
11.1.2.2	Bernin sopimus	185
11.1.2.3	Maaailmanperintösopimus	185
11.1.3	Euroopan yhteisöjen luonnonsuojelusäätely	186
11.1.3.1	Luontodirektiivi	186
11.1.3.2	Lintudirektiivi	188
11.2	Brittiläinen Kolumbia	189
11.3	Ruotsi	191
11.3.1	Ympäristölainsäädännön vuoden 1998 kokonaisuudistus	191
11.3.2	Suojelumuodot	193
11.3.3	Yhteistoimintavelvollisuus metsätaloudellisissa toimenpiteissä	197
11.4	Saksa	198
11.4.1	Tavoitteet	198
11.4.2	Toteuttamismekanismit	203
11.4.2.1	Yleistä	203
11.4.2.2	Alueiden suojelun muodot	204
11.4.2.3	Natura 2000 -verkosto	211
11.4.3	Kajoamissäätely	212
11.4.4	Maatalouslauseke	214
11.5	Suomi	217
11.5.1	Järjestelmän perusteet	217
11.5.2	Luonnonsuojelualueiden perustaminen	220
11.5.3	Luontotyyppien suojelu	222
11.5.4	Maisemansuojelu	223

11.5.5 Lajisuojelusta johtuvat maankäytön rajoitukset	224
11.5.6 Natura 2000 -verkosto	225
11.5.7 Erämaa-alueiden suojelu	227
11.6 Kokoavia näkökohtia	228
12 SUOJAMETSIIEN PERUSTAMINEN	231
12.1 Suojametsien tehtävistä	231
12.2 Brittiläinen Kolumbia	231
12.3 Ruotsi	232
12.4 Saksa	232
12.5 Suomi	234
12.6 Kokoavia näkökohtia	235
V METSÄTALOUSTOIMINNAN OHJAUS	237
13 METSÄTALOUELLINEN SUUNNITTELU	239
13.1 Yleisiä näkökohtia	239
13.2 Brittiläinen Kolumbia	240
13.2.1 Strateginen suunnittelu	240
13.2.2 Operationaalinen suunnittelu	242
13.2.2.1 Metsänhoitosuunnitelmat	242
13.2.2.2 Metsänhoitolain vuoden 2002 uudistus	245
13.3 Ruotsi	246
13.3.1 Metsäkeskusten toimintaohjelmat	246
13.3.2 Maanomistajien laatimat metsä- ja luontoselvitykset	247
13.4 Saksa	249
13.4.1 Metsien käytön puitesuunnittelu	249
13.4.2 Metsätaloussuunnittelu	251
13.5 Suomi	254
13.5.1 Viranomaisten harjoittama suunnittelu	254
13.5.2 Metsälökohtainen metsätaloussuunnittelu	255
13.5.2.1 Pienet ja keskisuuret metsälöt	255
13.5.2.2 Suurmetsätalous	256
14 METSÄTALOUSTOIMENPITEIDEN ENNAKKOVALVONTA ...	261
14.1 Ennakkovalvonnan tehtävät ja muodot	261
14.2 Brittiläinen Kolumbia	261
14.3 Ruotsi	262
14.3.1 Hakkuiden toimittaminen	262
14.3.2 Metsän uudistaminen	265

14.4 Saksa	267
14.4.1 Hakkuiden toimittaminen	267
14.4.2 Metsän uudistaminen	268
14.5 Suomi	269
14.5.1 Hakkuiden toimittaminen	269
14.5.1.1 Ilmoitusmenettely	269
14.5.1.2 Hakkuiden toimittamistavasta	271
14.5.1.3 Hakuut erityiskohteissa	273
14.5.1.4 Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan turvaaminen	275
14.5.2 Metsän uudistaminen	276
15 MAANKÄYTTÖMUODON MUUTTAMINEN	279
15.1 Maankäyttömuodon muuttaminen oikeudellisena ongelmana ..	279
15.2 Brittiläinen Kolumbia	280
15.3 Ruotsi	280
15.4 Saksa	281
15.4.1 Metsän raivaaminen	281
15.4.2 Alueen metsittäminen	285
15.5 Suomi	288
VI TUTKIMUKSEN TULOKSET	289
16 NÄKÖKOHTIA LAAJA-ALAISEMMAN SALLITTAVUUS- ARVIOINNIN KYTKEMISESTÄ SUOMEN METSÄ- OIKEUDELLISEEN JÄRJESTELMÄÄN	291
16.1 Nykyisen sääntelyjärjestelmän riittävydestä muuttuneessa tavoiteympäristössä	291
16.2 Erityyppisten ohjausmekanismien käyttöalasta metsiin kohdistuvien intressien yhteensovittamisessa	293
16.3 Metsien käytön puitesuunnittelu	295
16.4 Metsänkäyttöilmoitus metsänhoidon ohjausmekanismina	297
ZUSAMMENFASSUNG	299
OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO	303
ASIAHAKEMISTO	305

Lähteet

- Aarnio, Aulis*: Oikeudellisen ajattelun perusteista. Vammala 1971.
- Laki, teko ja tavoite. Forssa 1975.
 - Reason and Authority. A Treatise on the Dynamic Paradigm of Legal Dogmatics. Cambridge 1997.
- Aldentum, Yvonne*: Naturvård i det privata skogsbruket – en fallstudie på landskapsnivå i Trönö. Stiftelsen Skogsbrukets Forskningsinstitut. Redogörelse nr 10. Oskarshamn 1995.
- Algotsson, Karl-Göran*: Sveriges författning efter EU-anslutningen. SNS Förlag. Stockholm 2000.
- Alue-ekologinen suunnittelu. Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja nro 3. Vantaa 1996.
- Alue-ekologinen suunnittelu Metsähallituksessa. Yhteenvetoraportti vuosilta 1996–2000. Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja nro 40. Helsinki 2002.
- Aminoff, Feodor*: Naturskydd och landskapsvård. Svenska skogsvårdföreningens folkskrifter serie 1/nr 1. Norrtälje 1948.
- Anderson, Maria*: Skogsbruk, naturvård och friluftsliv i kommunal planering. Skogspolitiska problem s. 5–11. Sveriges Lantbruksuniversitet/Institutionen för skogsekonomi. Arbetsrapport nr 143, 1992.
- Antikainen, Minna*: Metsämaiseman hoidon tutkimus. Näkökohtia metsien monikäyttöön (toim. *Seija Sulonen – Jyrki Kangas*) s. 71–88. Metlan tiedonantoja nro 488. Joensuu 1994.
- Apfelbacher, Dieter*: Das Naturschutzrecht nach der ersten Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz (Teil I). NuR 1987 s. 241–255.
- Apfelbacher, Dieter – Adenauer, Ursula – Iven, Klaus*: Das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes – Innerstaatliche Umsetzung und Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben auf dem Gebiet des Naturschutzes – Teil 1: Artenschutz. NuR 1998 s. 509–515.
- Das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes – Innerstaatliche Umsetzung und Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben auf dem Gebiet des Naturschutzes – Teil 2: Biotopschutz. NuR 1999 s. 63–78.
- Armin, Peter*: Grundeigentum und Naturschutz. Peter Lang. Frankfurt am Main 1993.
- Arpi, Gunnar*: Äganderättsförhållanden. Sveriges skogar under 100 år (red. *Gunnar Arpi*). En sammanfattande redogörelse över det svenska skogsbruket 1859–1959. Del I s. 7–113. Kungliga domänstyrelsen. Stockholm 1959.
- Asal, Karl*: Das Badische Forstrecht, enthaltend die auf das Forstwesen des Grossherzogthums bezüglichen Gesetze. Druck und Verlag von J. Lang. Karlsruhe und Tauberbischofsheim 1898.
- Auranen, Kirsti*: Avohakkuun toteuttaminen yksityismetsälain mukaan. Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 1988 s. 45–146.
- Badura, Peter*: Grenzen der Sozialpflichtigkeit des Waldeigentums. Forst- und Holzwirt 1976 s. 237–245.
- Staatsrecht: systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. 2. Auflage. C. H. Beck. München 1996.
- Bartholomäi, Eberhard*: Baumschutzsatzungen und Baumschutzverordnungen – eine Zwischenbilanz. UPR 1988 s. 241–248.
- Bartlsperger, Richard*: Planungsrechtliche Optimierungsgebote. DVBl 1996 s. 1–12.
- Beaucamp, Guy*: Umweltrechtsvergleichung – Hoffnungen, Probleme und Ausschnitte aus der Realität. UPR 2001 s. 134–138.

- Beck, Roland – Suda, Michael:* Evaluation of forest policy means for ensuring forestry in mountainous rural areas in the Bavarian alpine region. Mountain forestry in Europe – evaluation of silvicultural and policy means (eds *Peter Glück – Michael Weber*) s. 149–166. Wien 1998.
- Beckmann, Martin – Lambrecht, Heiner:* Verträglichkeitsprüfung und Ausnahmeregelung nach § 19 c BNatSchG. ZUR 2000 s. 1–8.
- Bender, Bernd – Sparwasser, Reinhard – Engel, Rüdiger:* Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts. 4. neuarbeitete und erweiterte Auflage. C. F. Müller Verlag. Heidelberg 2000.
- Bengtsson, Bertil:* Miljörätt. Åttonde upplagen. Iustus Förlag. Uppsala 1986.
- Äganderätt och miljö. Kungliga Vetenskapsakademien. Stockholm 1994.
- Speciell fastighetsrätt. Med förslaget till miljöbalk. Sjätte upplagan. Göteborg 1998.
- Miljöhänsyn utanför miljörätten. Juhlajulkaisu Erkki J. Hollo 1940–28/11–2000 (toim. *Pekka Vihervuori – Kari Kuusiniemi – Jari Salila*) s. 35–46. Jyväskylä 2000.
- Miljöbalkens återverkningar. Institutet för rättsvetenskaplig forskning. Norstedts Juridik AB. Göteborg 2001.
- Miljön och grundlagen – än en gång. Fågelperspektiv på rättsordningen (red. *Ellen Margrethe Basse – Jonas Ebbeson – Gabriel Michanek*) s. 267–282. Vänbok till Staffan Westerlund. Iustus Förlag. Göteborg 2002.
- Bengtsson, Bertil – Bjällås, Ulf – Rubenson, Stefan – Strömberg, Rolf:* Miljöbalken. En kommentar. Del I. Norstedts Juridik AB. Stockholm 2000.
- von Berg, Edmund:* Kertomus Suomenmaan metsistä 1858 sekä kuvia suuresta muutoksesta. Jyväskylä 1995.
- Berkemann, Jörg:* Rechtliche Instrumente gegenüber Eingriffen in Natur und Landschaft. NuR 1993 s. 97–108.
- Bernhardt, August:* Geschichte des Waldeigentums, der Waldwirtschaft und Forstwissenschaft in Deutschland. In 3 Bände. Band 3. Neudruck der Ausgabe Berlin 1875. Scientia Verlag Aalen. Darmstadt 1966.
- Beyerlin, Ulrich:* Umweltvölkerrecht. Verlag C. H. Beck. München 2000.
- Bielenberg, Walter – Erbgut, Wilfried – Söfker, Wilhelm:* Raumordnungs- und Planungsrecht des Bundes und der Länder. Ergänzbare Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Stand: Juli 1988. Band 1–2. Erich Schmidt Verlag.
- Bielenberg, Walter – Runkel, Peter – Spannowsky, Willy:* Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Band 2. Loseblattsammlung. Stand: Juli 2002. Erich Schmidt Verlag.
- Bogdan, Michael:* Komparativ rättskunskap. Norstedts juridik. Falköping 1993.
- Bogren, Gunnar:* 1948 års skogsvårdslagstiftning. Lagtext med förklaringar. P. A. Norstedt & Söners Förlag. Stockholm 1949.
- Borrows, J.:* Land use planning. Fall 1997 – 375-1 Borrows. Faculty of Law/University of British Columbia.
- Brandl, Helmut:* Skogshistoria i Tyskland. Skogshistorisk forskning i Europa och Nordamerika (red. *Ronny Pettersson*) s. 237–252. Vad är skogshistoria, hur har den skrivits och varför? Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien. Skogs- och lantbrukshistoriska meddelanden nr 22. Hållsta 1999.
- Brater, Karl:* Forstgesetz vom 28. März 1852. J. J. Palm und Ernst Enke. Erlangen 1855.
- Breuer, Rüdiger:* Die Bedeutung des § 8 BNatSchG für Planfeststellungen und qualifizierte Genehmigungen nach anderen Fachgesetzen. NuR 1980 s. 91–101.
- Naturschutz, Eigentum und Entschädigung. NuR 1996 s. 537–547.
- Brinktrine, Ralf:* Die Landwirtschaftsklauseln des Bundesnaturschutzgesetzes im Wandel der Zeiten. Von der Privilegierung der ”ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft” zur Pflicht des

- Landwirts, die Grundsätze der guten fachlichen Praxis zu beachten. Jahrbuch des Agrarrechts. Band V s. 1–26. Carl Heymanns Verlag. Köln 2003.
- Brohm, Winfried*: Öffentliches Baurecht. 3. Auflage. Verlag C. H. Beck. München 2002.
- Brusiin, Otto*: Tuomarin harkinta normin puuttuessa. Vammala 1938.
- Oikeusvertailusta. LM 1954 s. 434–446.
- Brügelmann, H. – Asmuss, G. – Cholewa, E. W. – von der Heide, H. J.*: Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965. Raumordnung – Landesplanung – Regionalplanung. Stand: September 1970. Verlag W. Kohlhammer.
- Bunzel, Arno – Meyer, Ulrike*: Bedeutung der Eingriffsregelung nach § 8 a BNatSchG für die Flächennutzungsplanung. UPR 1994 s. 284–289.
- Burda, Cheri – Curran, Deborah – Gale, Fred – M’Gonigle, Michael*: Forests in Trust: Reforming British Columbia’s Forest Tenure System for Ecosystem and Community Health. Reprot Series R97–2 (July 1997). Eco-Research Chair Environmental Law and Policy. Faculty of Law & School of Environmental Studies. University of Victoria 1997.
- Büllesbach, Rudolf*: Aktuelle Probleme der forstrechtlichen Rodungs- und Umwandlungsgenehmigung. NVwZ 1991 s. 22–26.
- Cameron, Hamish C.*: Section 50 of the Forest Act. Presentation held at Continuing Legal Education Seminar in Vancouver, BC on February 10, 1994 (Forestry Law – 1994). The Continuing Legal Education Society of British Columbia. Vancouver 1994.
- Campbell, Richard*: The Development of the New Forest Act. The Advocate 1980 s. 189–203.
- Carlgren, Mauritz*: Norrländsk skogslagiftning. Skogsbruk och skogsindustrier i norra Sverige (red. Mauritz Carlgren – Harry von Eckermann – Otto Hellström – A. G. Högbom – Frans Kempe – Gunno Kinnman – Karl Nyström), s. 17–76. Almqvist & Wiksells boktryckeri – A. – B. Uppsala 1925.
- van Carlowitz, Hannß Carl*: Sylvicultura Oeconomica, Oder haußwirthliche Nachricht und Naturmäßige Anweisung zur Wilden Baum-Zücht. Leipzig 1732.
- Comparative Review of the Forest Practices Code of the British Columbia with Fourteen Other Jurisdictions. Background Report. September 1995. Westland Resource Group. Victoria 1995.
- Cook, Tracey*: Sustainable Practices? An Analysis of BC’s Forest Practices Code. The Wealth of Forests. Markets, Regulation and Sustainable Forestry (ed. Chris Tollefson) s. 204–231. UBC Press. Vancouver 1998.
- Couch, Don*: How to Implement Forest Practices Under the Code. Ensuring Compliance with Forestry Law in B. C. New Law. New Strategies. New Insights. Cost Effective Solutions. The Canadian Institute. Toronto 1996.
- Curran, Deborah – M’Gonigle, Michael M.*: Aboriginal Forestry: Community Management as Opportunity, and Imperative. Discussion Paper D97–7 (September 1998). Eco-Research Chair Environmental Law and Policy. Faculty of Law & School of Environmental Studies. University of Victoria 1998.
- Czybulka, Detlef – Rodi, Katja*: Die Eingriffsregelung im Bayerischen Naturschutzgesetz. BayVBl 1996 s. 513–525.
- Darpo, Jan*: Liv i skogen. Reformbehov och förslag till rättsliga förändringar för naturvårdshänsyn i skogen. Svenska Lantbruksuniversitet/Institutionen för skogsekonomi. Arbetsrapport nr 132. Umeå 1991.
- Betalt för att visa hänsyn. Om naturvårdslagens ersättningsregler. SLU/Institutionen för skogsekonomi. Arbetsrapport nr 156. Umeå 1992.
- Decker, Andreas – Konrad, Christian*: Bayerisches Baurecht. Verlag C. H. Beck. München 2002.
- Deixler, Wolfgang*: Naturschutz und Waldwirtschaft. Holz-Zentralblatt 5/1990 s. 1, 30–31.
- Deutscher Bundestag – Drucksachen*
- BT-Drs. 7/886. Entwurf eines Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege.

- BT-Drs. 7/889.* Entwurf eines Gesetzes zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz).
- BT-Drs. 12/6000.* Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission.
- BT-Drs. 13/6441.* Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zur Umsetzung gemeinschaftlicher Vorschriften und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften.
- Dickson, Harald:* Ekonomiska principer bakom svensk skogsvårdslagstiftning. Svenska Skogsvårdsföreningens Förlag. Stockholm 1956.
- Dieterich, Victor:* Forstwirtschaftspolitik. Eine Einführung. Paul Parey Verlag. Hamburg 1953.
- Douglass, Robert W.:* Forest Recreation. 3rd edition. Pergamon press. Oxford 1982.
- Dreier, Horst (hrg.):* Grundgesetz. Kommentar. Band I – Artikel 1–19. J. C. B. Mohr. Tübingen 1996.
- Grundgesetz. Kommentar. Band II – Artikel 20–82. J. C. B. Mohr. Tübingen 1998.
- Düppenbecker, Antje – Greiving, Stefan:* Die Auswirkung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie auf die Bauleitplanung. UPR 1999 s. 173–178.
- Ebersbach, Harry:* Welche naturschutzrechtlichen Einschränkungen muß die Forstwirtschaft hinnehmen. AgrR 1987 s. 157–159.
- Eberstein, Gösta:* Byggningsbalken. Minnesskrift ägnad 1734 års lag. Del I s. 273–293. SvJT. Stockholm 1934.
- Eckerberg, Katarina:* Environmental Protection in Swedish Forestry. A Study of the Implementation Process. Umeå 1987.
- Edlund, Lasse:* Tankar kring skogshistoria och naturvård. Skogshistorisk Tidskrift Nr 8/1998 s. 37–41.
- Eilavaara, Pertti:* Metsähallituksen liikelaitostaminen ja metsähallituslainsäädännön uudistaminen. Tunturi-Lappi projektin julkaisuja 1/1994. Rovaniemi 1994.
- Ekholm, Ingvar:* Skogsbruket i den fysiska riksplanering. SST 1976 s. 343–351.
- Ekroos, Ari:* Luonnonvaraoikeudesta. YJ 3–4/1987 s. 1–16.
- Metsälainsäädäntö ja ympäristö Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Belgian Flanderissa. YJ 2–3/1994 s. 48–80.
- Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa. Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä. Helsinki 1995.
- Ranskan metsälainsäädäntö ja ympäristö. YJ 1/1995 s. 2–10. (1995a)
- Biodiversity Protection and Planning in Finland – Special Case: Forests and Planning Law. Comparative Conference on Planning and Environmental Law 5.3.1999 (eds *Ari Ekroos – Erja Hakkarainen*) s. 130–153. Teknillinen korkeakoulu/Taloustieteiden laboratorio. Espoo 1999.
- Ekroos, Ari – Majamaa, Vesa:* Maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2000.
- Ekström, Tommie:* Kanadas skogsvård: Rovdriften skapade ett 40-årigt gap. Nordisk Cellulosa 3/1987 s. 33–36.
- Eliasson, Per – Hamilton, Gustaf:* ”Blifver ondt att förena sigh” – några linjer i den svenska skogslagstiftningen om utmark och skog. Skogshistorisk forskning i Europa och Nordamerika (red. *Ronny Pettersson*) s. 47–106. Vad är skogshistoria, hur har den skrivits och varför? Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien. Skogs- och lantbrukshistoriska meddelanden nr 22. Hållsta 1999.
- Enander, Karl-Göran:* Riksdagsdebatten 1903 om vår första nationella skogsvårdslag. Skogshistoriska Sällskapets Årsskrift 2000 s. 71–82.
- Skogsvårdslagen 1903 – dess förehistoria och några huvuddrag i utvecklingen. Svenska lantbruksuniversitet/Institut för skogsskötsel. Rapporter 46. Umeå 2000. (2000a)
- Engelhardt, Dieter – Brenner, Walter – Fischer-Hüftle, Peter:* Naturschutzrecht in Bayern. Loseblattsammlung. Stand: April 1999. Verlagsgruppe Jehle Rehm.

- Ennevaara, P. A.*: Yksityismetsälain vastaiset hakkuut ja tämän lain valvonnan tehokkuus. Acta Forestalia Fennica 54 s. 1–280. Helsinki 1946.
- Environmental Guide for Wood Supply Operations. Crown Zellerbach Canada Limited. December 1973.
- Erbguth, Wilfried*: Ausgewiesene und potentielle Schutzgebiete nach FFH- bzw. Vogelschutz-Richtlinie: (Rechts-)Wirkungen auf die räumliche Gesamtplanung – am Beispiel der Raumordnung. NuR 2000 s. 130–138.
- Egner, Margit – Fischer-Hüftle, Peter*: Die Novelle 1998 des Bayerischen Naturschutzgesetzes. BayVBl 1999 s. 680–688.
- Ernst, Werner – Zinkahn, Willy – Bielenberg, Walter – Krautzberger, Michael*: Baugesetzbuch. Band I–V. Loseblattsammlung. Stand: Januar 2002. Verlag C. H. Beck. München.
- Essmann, Hans*: Schutzwälder und Bannwälder in Deutschland. AFZ 1991 s. 698–702.
- Fisahn, Andreas*: Internationale Anforderungen an den deutschen Naturschutz. Die Konvention über die biologische Vielfalt und die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie der EU. ZUR 1996 s. 1–11.
- Defizite bei der Umsetzung der FFH-RL durch das BNatSchG. ZUR 2001 s. 252–256.
- Fisahn, Andreas – Cremer, Wolfram*: Ausweisungspflicht und Schutzregime nach Flora-Fauna-Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie. NuR 1997 s. 268–276.
- Fischer-Hüftle, Peter*: Biotopschutz, Eingriffstatbestand und Landwirtschaftsklausel. Zur geplanten Änderung des § 8 BNatSchG. NuR 1986 s. 242–246.
- Rechtsfragen der Erstaufforstung im Verhältnis zum Naturschutzrecht. NuR 1994 s. 68–72.
 - Zur Umsetzung der FFH-Richtlinie in das Bundes- und Landesnaturschutzrecht. ZUR 1999 s. 66–72.
 - Naturschutz – Rechtsprechung für die Praxis. Stand: Juni 2000. Verlag W. Kohlhammer.
- Frisén, Rune*: Skogsbruk och naturvård under ett halvt sekel, 1950–2000. Skogspolitisk historia s. 175–186. Skogsstyrelsens rapport 8A 2001. Jönköping 2001.
- Fulton, Fred. J. – Goodeve, A. S. – Flumerfelt, A. C.*: Final Report of the Royal Commission of Inquiry on Timber Forestry 1909–1910. Appointed on the 9th Day of July, 1909, Under Chapter 99, of the Revised Statutes of British Columbia, 1897, Intitled "An Act Respecting Inquiries Concerning Public Matters". Richard Wolfenden. Victoria 1910.
- von Ganghofer, August – Weber, Ernst*: Forstgesetz für das Königreich Bayern. Vierter, vollständig neu bearbeitete Auflage. C. H. Beck'sche's Verlagsbuchhandlung. München 1904.
- Gaentzsch, Günter*: Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. Das Verhältnis zwischen Fachrecht und Naturschutzrecht. NuR 1986 s. 89–98.
- Garton, Billy*: The Timber Tenure System in British Columbia. Presentation held at Continuing Legal Education seminar, Forestry Law '97, in Vancouver, BC on May 29, 1997. The Continuing Legal Education Society of British Columbia. Vancouver 1997.
- Transfer of Crown Timber Tenures. Presentation held at Continuing Legal Education seminar, Forestry Law '97, in Vancouver, BC on May 29, 1997. The Continuing Legal Education Society of British Columbia. Vancouver 1997. (1997a)
- Gellermann, Martin*: Rechtsfragen des europäischen Habitatschutzes. NuR 1996 s. 548–558.
- Das modernisierte Naturschutzrecht. Anmerkungen zur Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes. NuR 2002 s. 1025–1033.
- Gould, Ed.*: Logging. British Columbia's Logging History. Hancock House Publishers Ltd. Saanichton 1975.
- Grönare Skog (red. *Johnny de Jong – Maria Larsson-Stern – Hans Liedholm*). Skogsstyrelsens Förlag. Växjö 1999.
- Günther, Jörg-Michael*: Rechtsprobleme des kommunalen Baumschutzes. Köln 1993.
- Baumschutzrecht. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München 1994.

Gylden, Claës Wilhelm: Suomalaisen metsänhoidon opas (suom. *Matti Leikola*). Tarkistettu näköispainos vuonna 1853 ilmestyneestä teoksesta *Handledning för skogshushållare i Finland*. Metsälehti Kustannus. Hämeenlinna 1998.

Haapanala, Auvo: Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. YJ 2–3/2000 s. 66–78.

Haataja, Kyösti: Maaoykeus I. Helsinki 1936.

– Maaoykeus II. Asutuslainsäädäntö. Porvoo 1940.

– Maa- ja vesioykeus sekä metsä- ja maatalouslainsäädäntö. Helsinki 1945.

Hahr, Th.: *Samling af författningar rörande skogsväsendet*. P. A. Norstedt & Söners förlag. Stockholm 1906.

Hahto, Viljo: Rikosoikeustiede ja oikeusvertailu. LM 8/2001 s. 1290–1308.

Haila, Yrjö: Ekologiasta yhteiskuntaan – Onko ’yhteiskuntaluonnontiede’ mahdollinen? Ympäristökysymys. Ympäristöuhkien haaste yhteiskunnalle (toim. *Ilmo Massa – Rauno Sairinen*) s. 49–65. Helsinki 1991.

Halama, Günter: Die FFH-Richtlinie – unmittelbare Auswirkungen auf das Planungs- und Zulassungsrecht. NVwZ 2001 s. 506–513.

Hallberg, Pekka – Haapanala, Auvo – Koljonen, Ritva – Ranta, Hannu: Uusi maankäyttö- ja rakennuslaki. Helsinki 2000.

Hallituksen esitykset Eduskunnalle

HE 2/1908 vp metsänhoitoasetukseksi ja asetukseksi eräiden 3 päivänä syyskuuta 1886 annetun metsälain pykälien muuttamisesta toisin kuuluviksi. (Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys Suomen Eduskunnalle, sisältävä ehdotuksen metsänhoitoasetukseksi ja asetukseksi eräiden 3 päivänä syyskuuta 1886 annetun metsälain pykälien muuttamisesta toisin kuuluviksi)

HE 83/1921 vp laiksi suojametsistä.

HE 24/1922 vp luonnonsuojelua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 25/1927 vp yksityismetsälaiksi.

HE 91/1954 vp rakennuslainsäädännön uudistamisesta.

HE 124/1966 vp yksityismetsälaiksi ja laiksi metsälautakunnista.

HE 42/1990 vp erämaalaiksi.

HE 110/1990 vp laiksi metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta.

HE 229/1990 vp metsähallintoa koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

HE 257/1993 vp laiksi Metsähallituksesta.

HE 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 55/1994 vp biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä.

HE 63/1996 vp metsälaiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta.

HE 79/1996 vp luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

HE 101/1998 vp rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 218/1998 vp laiksi metsälain muuttamisesta.

HE 73/2003 vp laiksi metsälain muuttamisesta.

HE 76/2003 vp laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta.

HE 154/2004 vp laiksi Metsähallituksesta.

Haley, David – Luckert, Martin K.: *Tenures as Economic Instruments for Achieving Objectives of Public Forest Policy in British Columbia. The Wealth of Forests. Markets, Regulation and Sustainable Forestry* (ed. *Chris Tollefson*) s. 123–151. UBC Press. Vancouver 1998.

Handwörterbuch des Agrarrechts (hrsg. *Volkmar Götz – Karl Kroeschell – Wolfgang Winkler*). I. Band: Abfallbeseitigungsrecht – Jugoslawien. Erich Schmidt Verlag. Berlin 1981. (HAR I)

Handwörterbuch des Agrarrechts (hrsg. *Volkmar Götz – Karl Kroeschell – Wolfgang Winkler*). II. Band: Kartellrecht – Zwangsvollstreckung in der Landwirtschaft. Erich Schmidt Verlag. Berlin 1982. (HAR II)

- Hanhijärvi, Johanna:* Metsätalouden ympäristötuki biodiversiteetin turvaamisen ohjauksena. YJ 4/2003 s. 52–57.
- Harvey, Christopher:* The Federal Environmental Legislative Regime. Ensuring Compliance with Forestry Law in B.C. New Law. New Strategies. New Insights. Cost Effective Solutions. The Canadian Institute. Toronto 1996.
- Hasel, Karl:* Waldwirtschaft und Umwelt. Eine Einführung in die forstwirtschaftlichen Probleme der Industriegesellschaft. Verlag Paul Parey. Hamburg 1971.
- Vorlesungen über Forstgeschichte. Göttingen 1971. (1971a)
 - Forstgeschichte. Ein Grundriß für Studium und Praxis. Verlag Paul Parey. Hamburg 1985.
- Hasel, Karl – Zundel, Rolf:* Forstgesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland. Verlag Paul Parey. Hamburg 1981.
- Hedemann-Gade, E.:* 1923 års skogsvårdslag samt utdrag av förordningen angående skogsvårdsstyrelser m. m. med historik, kommentarer och anvisningar. Tidningen Trävaruindustriens Förlag. Stockholm 1923.
- Heigl, Ludwig – Hosch, Rüdiger:* Raumordnung und Landesplanung in Bayern. Loseblattsammlung. Stand: April 2000. Richard Boorberg Verlag.
- Hein, Wolfgang:* Das neue Waldgesetz für Bayern. AgrR 1975 s. 140–144.
- Hellström, Eeva:* Yksityismetsälain vastaisen metsänhävityksen taustatekijät. Metsäpolitiikka valinkauhassa (toim. Matti Palo – Eeva Hellström) s. 175–249. Metlan tiedonantoja nro 471. Helsinki 1993.
- Herala, Nina:* Toimivallanjako Pohjoismaiden kaavoituksessa. Vertailu kestävä kehityksen ohjauksesta kaavoituslainsäädännöllä Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Vaasa 1997.
- Higher Level Plans: Policy and Procedures. Ministry of Forests. British Columbia 1996.
- Hogg, Peter W.:* Constitutional Law of Canada. Volume 1 & 2. Loose-leaf Edition. Carswell. 2000-Release 1.
- Hollo, Erkki J.:* Ympäristöoikeus. Helsinki 1991.
- Johdatus ympäristöoikeuteen. Helsinki 1998.
 - Maankäytön suunnittelun suhteesta ympäristösäätelyyn. YJ 4/2000 s. 8–32.
 - Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2004.
- Hollo, Erkki J. – Kuusiniemi, Kari (toim.):* Rakennuslaki ja oikeuskäytäntö. Jyväskylä 1989.
- Holmes, Christopher R.:* Forest Land Reserve Act. Presentation held at Continuing Legal Education seminar, Forestry Law '97, in Vancouver, BC on May 29, 1997. The Continuing Legal Education Society of British Columbia. Vancouver 1997.
- Hosch, Rüdiger:* Naturschutzrecht für die 80er Jahre. UPR 1983 s. 142–151.
- Hyvän metsänhoidon suositukset. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio. Helsinki 2001.
- Husa, Jaakko:* Johdatus oikeusvertailuun. Helsinki 1998.
- Oikeudellisten siirräntäisten ongelmallisuus – esimerkkinä oikeussystematiikka ja hallintolainkäytön organisointi. LM 3/1999 s. 376–397.
- Hyvönen, Veikko O.:* Maaomaisuuden perustuslainsuoja. Espoo 1993.
- Hämminen, Erkki – Oulasmaa, Kirsti – Salpakivi-Salomaa, Päivi:* Metsämaiseman hoito. Porvoo 1997.
- Häyrynen, Maunu:* Kansakunta kaleidoskoopissa: Suomalaiskansallinen maisemakuvasto. Metsä, harju ja järvi: Näkökulmia suomalaiseen maisematutkimukseen ja -suunnitteluun (toim. Jarkko Saarinen – Petri J. Raivo) s. 35–45. Metlan tiedonantoja nro 776. Saarijärvi 2000.
- Höreth-Marquardt, Gabriele – Wedekind, Birgit:* Bäume – rechtliches Konfliktpotential in einer Großstadt? DÖV 2001 s. 1034–1042.
- Ingemarson, Fredrik:* Gröna planer. Skogsstyrelsens rapport 8C 2001. Jönköping 2001.
- Jarass, Hans D.:* Wirkungen des EG-Rechts in den Bereichen der Raumordnung und des Städtebaus. DÖV 1999 s. 661–669.

- Jarass, Hans – Pieroth, Bodo:* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 6. Auflage. Verlag C. H. Beck. München 2002.
- Jernelöv, Arne – Kågeson, Per:* Biologisk mångfald i Sverige. Hur klarar vi uppdraget? Miljö-
vårdsberednings rapport 1992:3. Regeringskansliets Offsetcentral. Stockholm 1992.
- Johnston, Daniel B. – Mancell, Garry – Forstrom, John:* A Summary of the Timber Harvesting
Contract and Sub Contract Regulation. Ensuring Compliance with Forestry Law in B. C. New
Law. New Strategies. New Insights. Cost Effective Solutions. The Canadian Institute. Toronto
1996.
- Johnston, Sam:* Sustainability, Biodiversity and International Law. International Law and the Con-
servation of Biological Diversity (ed. *Michael Bowman – Catherine Redgwell*) s. 51–70. Lon-
don 1996.
- Jonzon, Sven-Gösta – Delin, Lars – Bengtsson, Bertil:* Naturvårdslagen. En kommentar. Tredje
upplagan. Norstedts Förlag AB. Stockholm 1988.
- Jutikkala, Eino:* Suomen talonpojan historia. Toinen, uudistettu ja lisätty laitos. Helsinki 1958.
- Jäppinen, Jukka-Pekka – Seppälä, Juha – Salo, Jukka:* Ekosysteemilähestymistapa biodiversiteetin
suojelussa, hoidossa ja kestävässä käytössä. Suomen ympäristö nro 733. Helsinki 2004.
- Jääskeläinen, Lauri – Syrjänen, Olavi:* Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön
käsikirja. 2. uud. painos. Tampere 2003.
- Kallio, Pasi:* Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Helsinki 2001.
- Kansainvälinen metsäpolitiikka 1998–2000. Kansainvälisen metsäpolitiikan neuvottelukunnan ra-
portti. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 4/2002. Helsinki 2002.
- Kansallinen metsäohjelma 2010. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 2/1999. Helsinki 1999.
- Kardell, Lars:* Ekonomisk värdering av rekreation i skogsmark. SST 1973 s. 15–33.
- Det glömda och det drömda landskapet. SST 4/1986 s. 18–27.
- Är naturvärden betjänt av skogshistorisk kunskap? Skogshistorisk Tidskrift Nr 1/1992 s. 34–49.
- Karjalainen, Eeva:* Maiseman havaitseminen, kokeminen ja arvostukset. Näkökohtia metsien
monikäyttöön (toim. *Seija Sulonen – Jyrki Kangas*) s. 89–96. Metlan tiedonantoja nro 488.
Joensuu 1994.
- Avohakkuumaiseman visuaalinen laatu. Folia Forestalia 1995 s. 211–232.
- Kehler, Garry W. – Mantini, Julie:* An Overview of Crown-Granted Timber Tenures in British
Columbia. Presentation held at Continuing Legal Education seminar in Vancouver, BC on
February 10, 1994 (Forestry Law – 1994). The Continuing Legal Education Society of British
Columbia. Vancouver 1994.
- Kibel, Paul Stanton:* Canada's International Forest Protection Obligations. A Case of Promises
Forgotten in British Columbia and Alberta. Fordham Environmental Law Journal. Spring 1995
s. 231–252.
- Kiss, Alexandre – Shelton, Dinah:* Manual of European Environmental Law. 2nd Edition. Cambrid-
ge 1997.
- Kiviniemi, Matti:* Neljäs näkökulma Natura 2000 -suojeluun. YJ 2–3/2003 s. 138–139.
- Metsäoikeus. 3. uud. painos. Hämeenlinna 2004.
- Kiviniemi, Marja:* Ruotsin luonnonvaralaista. YJ 3–4/1987 s. 29–42.
- Kloepfer, Michael:* Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20 a GG. DVBl 1996
s. 73–80.
- Umweltrecht. 2. Auflage. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München 1998.
- Klose, Franz – Orf, Siegfried:* Forstrecht. Kommentar zum Waldrecht des Bundes und der Länder.
2. neubearbeitete und erweiterte Auflage. Aschendorff Rechtsverlag. Münster 1998.
- Klose, Hans:* Das Reichsnaturschutzgesetz und die Forstwirtschaft. Vortrag, gehalten auf der Mit-
gliederversammlung des Deutschen Forstvereins in Würzburg, 28. August 1935. Vorabdruck
aus dem Jahresbericht 1936 des Deutschen Forstvereins. Reichsnährstand Verlags 1935.

- Klose, Hans – Vollbach, Adolf:* Das Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935. Erster Teil. Verlag von J. Neumann-Neudamm 1936.
- Koch, Hans-Joachim – Hendler, Richard:* Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 3. neu überarbeitete Auflage. Richard Boorberg Verlag. Stuttgart 2001.
- Kohler, Volker:* Forstliche Rahmenplanung. NuR 1984 s. 121–127.
- Kokko, Kai:* Kolme näkökulmaa Natura 2000 -suojeluun. YJ 3–4/2002 s. 24–38.
- Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Jyväskylä 2003.
 - Yhdistävä näkökulma Natura 2000 -suojeluun. YJ 4/2003 s. 90–91. (2003a)
- Kolmas ministerikonferenssi metsien suojelemiseksi Euroopassa. Lissabon 2.-4.6.1998. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja nro 4/1999. Helsinki 1999.
- Kolodziejczak, Karl-Günther – Recken, Josef – Apfelbacher, Dieter – Iven, Klaus – Bendomir-Kahlo, Gabriele:* Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts. Ergänzbare Kommentierung und Sammlung der nationalen und internationalen Rechtsgrundlagen der Sicherung von Natur und Landschaft, des Artenschutzes, des Wildschutzes sowie der Erhaltung des Waldes. Loseblattsammlung. Band 1–2. Stand: November 2001. Erich Schmidt Verlag.
- Komission tiedonanto Neuvostolle ja Parlamentille biologista monimuotoisuutta koskevasta Euroopan yhteisön strategiasta (KOM (1998) 42 lopull.).
- Komiteanmietinnöt*
- KM 1880:3.* Siltä komitealta, joka Armossa on asetettu valmistamaan ehdotusta uudeksi yleiseksi metsälaiksi Suomenmaalle.
- KM 1900:4.* Yksityismetsäin tutkimista varten asetetulta komitealta.
- KM 1910:7.* Maamme pohjoisimpiin osiin järjestettävien suojelusalueitten eroittamista varten asetetulta komisionilta.
- KM 1931:7.* Luonnonsuojelukomitealta.
- KM 1982:27.* Elollisten luonnonvarojen hoidon luonnontaloudelliset tavoitteet.
- KM 1985:43.* Uhanalaisten eläinten ja kasvien seurantatoimikunnan mietintö. I Yleinen osa.
- KM 1989:9.* Ympäristön ja kehityksen Suomen toimikunnan mietintö.
- KM 1991:30.* Uhanalaisten eläinten ja kasvien seurantatoimikunnan mietintö.
- KM 1992:5.* Metsä 2000 -ohjelman tarkistamistoimikunnan mietintö.
- KM 1995:11.* Metsälakitöimikunnan mietintö.
- KM 1997:6.* Metsäsertifiointin toteutusjärjestelmän kehittäminen Suomessa.
- Komsi, Toivo J. – Pelttari, P. J. – Toijala, V. R.:* Yksityismetsälaki ja sen nojalla annetut säännökset. 4. uudistettu painos. Helsinki 1956.
- Krause, Ralph S.:* Die Grenzen der Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums im Naturschutzrecht. Pro Universitate Verlag. Sinzheim 1996.
- Kuisma, Markku:* Metsäteollisuuden maa. Suomi, metsät ja kansainvälinen järjestelmä 1620–1920. Suomen historiallinen seura. Jyväskylä 1993.
- Kultalahti, Jukka:* Omaisuuden suoja ympäristönsuojelussa. Jyväskylä 1990.
- Kumpula, Anne:* Ympäristö oikeutena. Jyväskylä 2004.
- Kungliga skogsstyrelsens anvisningar rörande tillämpningen av skogsvårdslagen. Svenska skogsvårdsföreningens förlag. Stockholm 1949.
- Kuokkanen, Tuomas:* Variaatioita teemasta kansainvälinen oikeus ja ympäristö. LM 2/2002 s. 167–180.
- Kuschnerus, Ulrich:* Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. NVwZ 1996 s. 235–241.
- Kuusiniemi, Kari:* Metsät ja ilmansuojelu. Maaseutuoikeus s. 71–87. Helsinki 1989.
- Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Helsinki 1992.
 - Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojelu. Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 1998 s. 7–124. Helsinki 1998.

- Ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksista. Perusoikeuspuheenvuoroja (toim. *Pekka Lämsinen* – *Veli-Pekka Viljanen*) s. 65–84. Turku 1998. (1998a)
- Luonnon oikeudet vai tulevien sukupolvien suojeleminen? Juhlajulkaisu Erkki J. Hollo 1940–28/11–2000 (toim. *Pekka Vihervuori* – *Kari Kuusiniemi* – *Jari Salila*) s. 149–169. Jyväskylä 2000.
- Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV s. 155–306. Saarijärvi 2001.
- Natura 2000 och planläggning. JFT 2001 s. 334–356. (2001a)
- Kuusiniemi, Kari* – *Ekroos, Ari* – *Kumpula, Anne* – *Vihervuori, Pekka*: Ympäristöoikeus. Juva 2001.
- König, Hans-Günther*: Öffentliches Baurecht in Bayern. Carl Heymanns Verlag. Bergisch-Gladbach 1986.
- Laakso, Seppo*: Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta. Helsinki 1990.
- Laakso, Tero*: Erilainen savotta. Tutkimus metsien biologisen monimuotoisuuden sääntelystä Suomen ja Ruotsin metsälainsäädännössä. Metsäoikeudellisia tutkimuksia I s. 7–116. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja nro 4. Joensuu 2003.
- Lahopuu, hyönteistuhot ja oikeudellinen sääntely – tutkimusretki oikeuden ja ekologian rajaseudulla. YJ 2–3/2003 s. 63–118. (2003a)
- Metsälain kesäkuun 2004 uudistukset. DL 2004 s. 1080–1106.
- Laakso, Tero* – *Leppänen, Tanja* – *Määttä Tapio*: Metsärikollisuus empiirisen oikeustutkimuksen kohteena. DL 4/2003 s. 647–667.
- Laaksonen, Kalevi*: Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja. Jyväskylä 1998.
- Metsälainsäädännön mukaiset erityisen tärkeät elinympäristöt. YJ 2/2002 s. 34–44.
- Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämis- ja hävittämiskiellosta. DL 2002 s. 1063–1067. (2002a)
- Laine, Johanna*: Metsäkuva myöhäiskeskiajan ja renessanssin italialaisessa kirjallisuudessa. Tieteessä tapahtuu 8/2003 s. 47–55.
- Larva, Otto* – *Hallberg, Pekka* – *Jatkola, Tapani* – *Wirilander, Juhani*: Rakennuslaki ja -asetus. 4. uudistettu painos. Jyväskylä 1992.
- Lehtinen, Lasse Juhani*: Uusittu metsälainsäädäntö. Jyväskylä 1992.
- Metsälainsäädäntö ja ympäristönsuojelu. Helsinki 1994.
- Natura 2000-suojelu ja sen toteuttaminen. Helsinki 1997.
- Metsän käytöstä ranta-alueilla. Teoksessa Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929 – 18/9 – 1999 (toim. *Kalevi Laaksonen*) s. 185–207. Helsinki 1999.
- Leikola, Matti*: Romantiikan ja realismin metsämaisemat. Kauniiden metsämaisemien kehityshistoriaa. Folia Forestalia 1995 s. 233–248.
- Leksell, Erik*: Om de nya skogslagarne. Skogsvårdföreningens folkskrifter N:o 4. Utgifna af Föreningen för skogsvård. Stockholm 1905.
- Leppänen, Tanja*: Metsien hakkuut, uudistaminen ja metsärikokset. Metsäoikeudellisia tutkimuksia I s. 117–212. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja nro 4. Joensuu 2003.
- Lilius, F. Osk.*: Vertailevasta oikeustieteestä ja suomensukuisten kansojen oikeudesta. Lakimies 1903 s. 4–12.
- Linkola, K.*: Suunnitelma luonnonsuojelualueiden erottamiseksi Pohjois-Suomen valtionmailla. Silva Fennica 1926 s. 1–57.
- Ljungman, Seve* – *Stjernqvist, Per*: Den rättsliga kontrollen över mark och vatten. Del I. Femte reviderade upplagan. Institutet för rättsvetenskaplig forskning. P. A. Norstedt & Söners Förlag. Stockholm 1970.
- Louis, Hans Walter*: Die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie durch das Bundesnaturschutzgesetz und ihre Rechtsfolge. DÖV 1999 s. 374–381.

- Das Gesetz zur Neuregelung des Rechtes des Naturschutzes und der Landschaftspflege (BNatSchGNeuregG). Die wesentlichen Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes durch das BNatSchGNeuregG vom 25.3.2002 (BGBl. I S. 1193). NuR 2002 s. 385–393.
- Louis, Hans Walter – Wolf, Verona:* Naturschutz und Baurecht. NuR 2002 s. 455–467.
- Luonnonläheinen metsänhoito. Metsänhoitosuosituksset. Metsäkeskus Tapion julkaisu 6/1994. 2. painos. Helsinki 1994.
- Luonto tieteen ja taiteen innoittajana (toim. *Sinikka Salmela*). Metlan tiedonantoja nro 735. Rovaniemi 1999.
- Lybäck, Katinka – Laakso, Marjukka:* Kestävät ohjauskeinot metsäpolitiikassa – lainsäädäntö ja metsäohjelmat metsien kestäväen käytön edistämisesssä. Hallinnon tutkimus 4/2004 s. 17–28.
- Lähteenoja, Pentti:* Metsäpolitiikka ja verotus. Helsinki 2000.
- Länsineva, Pekka:* Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Jyväskylä 2002.
- Löf, Axel:* Något om skogslagar från 1500- och 1600-talen. Separat ur Norrlands Skogsvårdsförbunds Tidskrift, I–II, 1933. Stockholm 1933.
- Mackenzie, Roderick M.:* Land Use and Development Control in British Columbia: Official Plans, Subdivision Control and Zoning. The Advocate 1978 s. 511–531.
- Macklem, P. – Risk, R. C. B. – Rogerson, C. J. – Swinton, K. E. – Weinrib, L.E. – Whyte, J. D.:* Canadian Constitutional Law. Volume I. Emond Montgomery Publications Limited. Toronto 1994.
- Maiwald, Beate:* Entschädigungspflichtige Eigentumseingriffe? – Eigentumsschutz für nicht verwirklichte Nutzungsmöglichkeiten, entschädigungspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen? BayVBl 1991 s. 101–105.
- Makkonen, Olli:* Ancient Forestry. An Historical Study, Part II. The Procurement and Trade of Forest Products. Acta Forestalia Fennica Vol. 95. Suomen Metsätieteellinen Seura. Helsinki 1969.
- Malmberg, Ossi:* Metsäoikeustutkimuksesta. DL 2003 s. 1084–1085.
- Mancell, Garry E. – Gilfillan, Brian D.:* Davis & Company's British Columbia Forestry Law. An Annotated Guide to the Forest Practices Code & Forest Act. June 2001. Canada Law Book Inc.
- Mang, Johann:* Naturschutzrecht in Bayern. 2., erweiterte und neubearbeitete Auflage. Kommunalchriften-Verlag J. Jehle. München 1960.
- Mantel, Kurt:* Der Gemeindewald in Bayern. Würzburg 1933.
- Das neue Reichsgesetz gegen Waldverwüstung und sein Vollzug in den deutschen Ländern. Eine rechtliche Betrachtung. Erster Teil. FwCbl 1938 s. 577–591.
- Das neue Reichsgesetz gegen Waldverwüstung und sein Vollzug in den deutschen Ländern. Eine rechtliche Betrachtung. Zweiter Teil. FwCbl 1938 s. 597–615. (1938a)
- Das Bayerische Forstgesetz 1852–1952. AFZ 1952 s. 161–163.
- Wald und Forstwirtschaft im Raumordnungsgesetzentwurf. Sonderdruck aus der Forst- und Holzwirt 1963, Heft Nr. 7.
- Forstliche Rechtslehre. Verlag J. Neumann-Neudamm. Melsungen 1964.
- Forstgeschichte des 16. Jahrhunderts. Verlag Paul Parey. Hamburg 1980.
- Marttinen, Kari:* Ympäristöpoliittinen toimivalta ja kansallinen ympäristösääntely Euroopan unionissa. Helsinki 1994.
- Mattila, Heikki E. S.:* Oikeusvertailevasta perustutkimuksesta. Oikeus 1980 s. 19–23.
- Reseptio. Encyclopædia Iuridica Fennica VI palstat 740–747. Kansainväliset suhteet. Kansainvälinen julkisoikeus, kansainvälinen siviiliprosessioikeus, kansainvälinen talousoikeus, kansainvälinen yksityisoikeus ja vertaileva oikeustiede. Jyväskylä 1998.
- Vertaileva oikeustiede. Encyclopædia Iuridica Fennica VI palstat 966–977. Kansainväliset suhteet. Kansainvälinen julkisoikeus, kansainvälinen siviiliprosessioikeus, kansainvälinen talousoikeus, kansainvälinen yksityisoikeus ja vertaileva oikeustiede. Jyväskylä 1998. (1998a)

- Maurer, Hartmut:* Allgemeines Verwaltungsrecht. 12. Auflage. Verlag C. H. Beck. München 1999.
- Mayer, Klaus – Engelhardt, Dieter – Helbig, Alfred:* Landesplanungsrecht in Bayern mit kommentar zum Bayerischen Landesplanungsgesetz. Kommunalschriften – Verlag J. Jehle. München 1973.
- Meder, Theodor:* Die Verfassung des Freistaates Bayern. Handkommentar. 4., neubearb. Aufl. Richard Boorberg Verlag. München 1992.
- Melkas, Eriika:* Ohjauskeinoista hiilinielujen edistämiseksi metsissä. YJ 1/2004 s. 7–26.
- Meßerschmidt, Klaus – Schumacher, Jochen:* Bundesnaturschutzrecht. Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, Vorschriften und Entscheidungen. Band 1–5. Loseblattsammlung. C. F. Müller. Stand: November 2001.
- Metsien suojelun tarve Etelä-Suomessa ja Pohjanmaalla. Etelä-Suomen ja Pohjanmaan metsien suojelun tarve -työryhmän mietintö. Suomen ympäristö nro 437. Helsinki 2000.
- Metsä 2000-ohjelma. Talousneuvosto. Helsinki 1985.
- Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelu. Suunnitteluohe. Metsähallituksen metsätalouden julkaisuja nro 47. Vantaa 2004.
- Metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt. Kartoitus yksityismetsissä 1998–2004. Loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja nro 9/2004. Vammala 2004. (MMM 9/2004)
- Metsäluonnonhoidon perusteet (toim. *Bjarne Häggman*). 2. uud. painos. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion julkaisu nro 9/2000. Helsinki 2000.
- Metsätalouden ympäristöohjelma metsäpolitiikan linjanluojana. MMM:n julkaisuja 1/1998. Helsinki 1998.
- Metsätalouden ympäristöopas. Metsähallitus. Helsinki 2004.
- Metsätalastollinen vuosikirja 2003. SVT Maa-, metsä- ja kalatalous 2003:45. Vammala 2003.
- Metsäuhotyöryhmä. Työryhmämuistio MMM 2003:11. Helsinki 2003.
- M’Gonigle, Michael:* Living Communities in a Living Forest: Towards and Ecosystem-Based Structure of Local Tenure and Management. Discussion Paper D96-3b (December 1996). Eco-Research Chair of Environmental Law & Policy. Faculty of Law and School of Environmental Studies. University of Victoria. Victoria 1996.
- Structural Instruments and Sustainable Forests: A Political Ecology Approach. The Wealth of Forests. Markets, Regulation and Sustainable Forestry (ed. *Chris Tollefson*) s. 102–119. UBC Press. Vancouver 1998.
 - Living Communities in a Living Forest: Towards and Ecosystem-Based Structure of Local Tenure and Management. The Wealth of Forests. Markets, Regulation and Sustainable Forestry (ed. *Chris Tollefson*) s. 152–185. UBC Press. Vancouver 1998. (1998a)
- Michanek, Gabriel:* Svensk miljö rätt. 2. upplagan. Iustus Förlag. Oskarshamn 1993.
- Rättslig skydd för biologisk mångfald. Utgångspunkter och inledande diskussion. Miljörettslig tidskrift 1994 s. 159–178.
- Michelsen, Karl-Erik:* Skogshistoria i Finland. Skogshistorisk forskning i Europa och Nordamerika (red. *Ronny Petterson*) s. 195–206. Vad är skogshistoria, hur har den skrivits och varför? Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien. Skogs- och lantbrukshistoriska meddelanden nr 22. Hållsta 1999.
- Mitschang, Stephan:* Die Belange von Natur und Landschaft in der kommunalen Bauleitplanung. Rechtsgrundlagen, Planungserfordernisse, Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten. 2., neubearbeitete und erweiterte Auflage. Erich Schmidt Verlag. Berlin 1996.
- Moore, Keith:* The Forest Practices Board’s Role in Reviews and Appeals. Ensuring Compliance with Forestry Law in B.C. New Law. New Strategies. New Insights. Cost Effective Solutions. The Canadian Institute. Toronto 1996.
- Morgenthaler, Gerd:* Der Schutz der Landschaft im Wandel. DÖV 1999 s. 766–775.

- Mullan, David J.*: Administrative Law. Irwin Law. Toronto 2001.
- Murswiek, Dietrich*: Umweltrecht und Grundgesetz. Die Verwaltung 2000 s. 241–283.
- Mutanen, Anu*: Valtion suvereniteetti ja biodiversiteetti. LM 2002 s. 405–429.
- von Münch, Ingo – Kunig, Philip (hrsg.)*: Grundgesetz-Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister). 3., neubearbeitete Auflage. C. H. Beck'sche Buchhandlung. München 1996.
- Grundgesetz-Kommentar. Band 1 (Präambel bis Art. 19). 5., neubearbeitete Auflage. C. H. Beck'sche Buchhandlung. München 2000.
 - Grundgesetz-Kommentar. Band 2 (Art. 20 bis Art. 69). 5., neubearbeitete Auflage. Verlag C. H. Beck. München 2001.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus 1990-luvulla. LM 7/1997 s. 977–998.
- Mäntyranta, Hannes*: Kestävä metsätalous tavoitteena. Ympäristö ja terveys 5/2001 s. 12–15.
- Metsäsertifiointi – ideaalista itsetarkoitukseksi. Vammala 2002.
- Määttä, Kalle*: Environmental Taxes. From an Economic Idea to a Legal Institution. Jyväskylä 1997.
- Taloudellinen ohjaus ympäristönsuojelussa. Helsinki 1999.
- Määttä, Tapio*: Maanomistusoikeus. Helsinki 1999.
- Biodiversiteetti oikeudellisena kategoriana: näkökulmia ja tulkintoja. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV s. 307–373. Saarijärvi 2001.
- Möllersten, Björn*: Naturvårdshänsyn inom skogsbruket i Stockholms län. En rapport om läget vid 1990-talets mitt. Naturskyddsföreningen i Stockholms län. Stockholm 1996.
- Natura 2000 -alueiden hoito ja käyttö. Työryhmän mietintö. Suomen ympäristö nro 597. Helsinki 2002.
- Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö. Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset. Euroopan komissio. Belgia 2000.
- Naturvård i statens skogar. Domänverket. Stockholm 1951.
- Neljäs ministerikonferenssi metsien suojelemiseksi Euroopassa. Wien 28.–30.4.2003. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja nro 12/2004. Vammala 2004. (MMM 12/2004)
- Niederstadt, Frank*: Die Umsetzung der Flora-Fauna-Habitatrichtlinie durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes. NuR 1998 s. 515–526.
- Niejahr, Horstdieter*: Zur Zielsetzung und rechtlichen Problematik eines Bundesforstgesetzes. Paul Parey Verlag. Hamburg 1967.
- Nies, Volkmar – Schröder, Bernhard*: Rechtsschutz gegenüber der Auswahl, Meldung und Festsetzung von FFH-Gebieten nach dem deutschem und europäischem Recht. AgrR 6/2002 s. 172–182.
- Nolte, Martin*: Die Erholungsfunktion des Waldes. Arbeitspapier Nr. 42. Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Kiel 1997.
- Noonan, Randy*: Governing Our Forests. An Examination of Forestry Legislation in British Columbia. Legal Services Society of British Columbia. Vancouver 1982.
- Nordisk naturvård – möjligheter och problem. TemaNord 1995:501. Nordiska ministerrådet. Köpenhamn 1996.
- Nordström, J. J.*: Historisk inledning till 1851 års skogslag. JFT 1883 s. 97–126.
- Nordström, Lennart*: Skogsskötselteorier och skogslagstiftningen. Sveriges skogar under 100 år (red. *Gunnar Arpi*). En sammanfattande redogörelse över det svenska skogsbruket 1859–1959. Del II s. 241–262. Kungliga domänstyrelsen. Stockholm 1959.
- Nothin, Torsten*: Den nya skogsvårdslagstiftningen. SvJT 1923 s. 254–261.
- Oerder, Michael – Nummerger, Ulrich – Schönfeld, Thomas*: Bundes-Bodenschutzgesetz. Richard Boorberg Verlag. Stuttgart 1999.
- Oehler, Ellenor*: Agrarumweltrecht in den neuen Bundesländern. Jahrbuch des Agrarrechts. Band IV s. 1–576. Carl Heymanns Verlag KG. Köln 2002.

- Orchard, C. D.*: Abstract of Legislation Relating to Forest Administration in British Columbia. From an examination of every enactment, the title of which indicated any possibility of application to Forest Administration, starting with the Revised Statutes of British Columbia 1871, and the appendix thereto covering Ordinances of the proceeding Crown colonies (unpublished). Victoria 1944.
- Orf, Siegfried*: Umwandlung von Wald in eine andere Nutzungsart. Göttingen 1982.
- Gedanken zur Erstforstung. NuR 1984 s. 224–232.
 - Das Verhältnis von Forst- und Naturschutzrecht. AFZ 1988 s. 674–678.
- Paavilainen, Eero*: Metsäsopimusperiaatteet YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa ja sen jälkeen. Kansainvälinen ympäristöoikeus (toim. *Erkki J. Hollo – Juhani K. Parkkari*) s. 235–241. SYS:n julkaisuja nro 23. Helsinki 1994.
- Palmén, E. G.*: Suomen metsälainsäädäntö vuoteen 1861. Suomen Tiedeakatemian Viipurissa 24.5.1914 järjestämässä kauppaneuvos Juho Lallukan muistotilaisuudessa pidetty esitelmä.
- Palo, Matti*: Ympäristötietoisien metsäpolitiikan strategia. Metsäpolitiikka valinkauhassa (toim. *Matti Palo – Eeva Hellström*) s. 307–467. Metlan tiedonantoja nro 471. Helsinki 1993.
- Pappila, Minna*: Metsien käytön sääntely ja biologinen monimuotoisuus. Ympäristöoikeudellisia tutkimuksia 1998 s. 125–214. Helsinki 1998.
- Pearse, Peter H.*: Timber Rights and Forest Policy in British Columbia. Report of the Royal Commission on Forest Resources. Volume 1. Victoria 1976.
- Economic Instruments for Promoting Sustainable Forestry: Opportunities and Constraints. The Wealth of Forests. Markets, Regulation and Sustainable Forestry (ed. *Chris Tollefson*) s. 19–41. UBC Press. Vancouver 1998.
- Percy, Michael B. – Yoder, Christian*: The Softwood Lumber Dispute & Canada – U. S. Trade in Natural Resources. The Institute for Research on Public Policy. Halifax 1987.
- Petrén, Gustaf – Ragnemalm, Hans*: Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. Tolfte upplagan av Robert Malmgrens Sveriges grundlagar. LiberFörlag. Uddevalla 1980.
- Petrini, Sven*: Historik. Överblick över befintliga skogstillgångar. Föresättningar för skogsbruket. Svensk skog och skogsindustri s. 9–48. Atlas-förlaget. Stockholm 1956.
- Peurakoski, J. O. – Rautapää, Hugo*: Asetus toimenpiteistä metsän hävittämisen ehkäisemiseksi 2 päivältä marraskuuta 1917 sekä siihen kuuluvat hallinnolliset määräykset. Werner Söderström osakeyhtiö. Porvoo 1921.
- Pihlajamäki, Heikki*: *Ius politiae*-havaintoja politiaoikeuden pirstaloitumisesta ja rikosoikeuden kehityksestä 1800-luvulla. LM 4/1999 s. 511–529.
- Plym Forshell, Wilhelm*: Den svenska skogsvårdslagstiftningen. Svensk skog och skogsindustri s. 49–84. Atlas-förlaget. Stockholm 1956.
- Rae, Douglas G. S. – Brinton, Holly A.*: Compensation for Expropriation of Forest Tenures. Presentation held at Continuing Legal Education seminar, Forestry Law '97, in Vancouver, BC on May 29, 1997. The Continuing Legal Education Society of British Columbia. Vancouver 1997.
- Rajala, Richard Allan*: Clearcutting the Pacific rain forest. UBC Press. Vancouver 1998.
- Reader, Roberta*: Politics and the Rule of Law: Where does the Forest Service's Duty Lie. Compliance and Enforcement Branch/Ministry of Forests. October 2000.
- Rechtsfragen zur Forstlichen Rahmenplanung nach §§ 6 und 7 Bundeswaldgesetz. Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe A: Angewandte Wissenschaft. Heft 403. Landwirtschaftsverlag GmbH. Münster-Hiltrup 1991.
- Regeringens propositioner/Kungliga Majestets propositioner*
RP 1948:34 Förslag till skogsvårdslag m. m.
RP 1952:187 Förslag till strandlag.

- RP 1952:188* Förslag till naturskyddslag.
- RP 1964:148* Förslag till naturvårdslag.
- RP 1972:111* Proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten.
- RP 1974:166* Förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237) m. m.
- RP 1975/76:1* Redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen.
- RP 1978/79:110* om riktlinjer för skogspolitiken, m.m.
- RP 1978/79:213* med redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen.
- RP 1985/86:3* med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.
- RP 1985/86:90* om följdlagstiftning till den nya plan- och bygglagen, lagen om exploaterings-samverkan samt lagen om hushållning med naturresurser m.m.
- RP 1992/93:236* om en ny skogspolitik.
- RP 1997/98:45* Miljöbalk. Del 1–3.
- RP 1997/98:90* Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.
- RP 1997/98:145* Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.
- RP 1997/98:158* Uppföljning av skogspolitiken.
- RP 2000/01:130* Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.
- RP 2004/05:150* Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.
- Rehbinder, Eckard*: Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit. NVwZ 2002 s. 657–666.
- Reinl, Wolfgang*: Eigentumsgarantie und bayerisches Aufforstungsverbot. RdL 1967 s. 172–175.
- Reunala, Aarne – Heikinheimo, Matti*: Taistelu metsistä. Voimaperäinen metsätalous Suomessa ja eräissä muissa maissa. Hämeenlinna 1987.
- Ringstrand, Nils G.*: Några anteckningar om våra nuvarande skogslagar och önskemål om deras handhavande. Skogar och skogsbruk s. 155–164. Studier tillägnade Frans Kempe på hans sjutioårsdag. Centraltryckeriet Stockholm 1917.
- Ros, Wilhelm*: Ett bidrag till kännedom om 1948 års skogsvårdslag. Växjö 1949.
- Ross, Monique M.*: Forest Management in Canada. Canadian Institute of Resources Law. Calgary 1995.
- A History of Forest Legislation in Canada 1867–1996. Canadian Institute of Resources Law. Occasional Paper #2. Calgary 1997.
- Rostovtzeff, Michael*: Gesellschafts- und Wirtschaftsgeschichte der hellenistischen Welt. Um eine Einleitung von Heinz Heinen erweiterter reprographischer Nachdruck 1998 der Ausgabe Darmstadt 1955. Band I–III. Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Darmstadt 1998.
- Rounsville, Dennis*: How to Structure Operational Planning Under the Code: The Crucial Nuts and Bolts. Ensuring Compliance with Forestry Law in B.C. New Law. New Strategies. New Insights. Cost Effective Solutions. The Canadian Institute. Toronto 1996.
- Rubner, Heinrich*: Vom römisches Saltus zum fränkischen Forst. Historisches Jahrbuch. 83. Jahrgang 1963 s. 271–277. Verlag Karl Alber. München 1964.
- Forstgeschichte im Zeitalter der industriellen Revolution. Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Band 8. Duncker & Humblot. Berlin 1967.
 - Naturschutz, Forstwirtschaft und Umwelt in ihren Wechselbeziehungen, besonders im NS-Staat. Wirtschaftsentwicklung und Umweltbeeinflussung (14.–20. Jahrhundert). Berichte der 9. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte (30.3.–1.4.1981). Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte (hrsg. Hermann Kellenbenz – Eberhard Schmitt – Jürgen Scheider). Band 20. Franz Steiner Verlag. Wiesbaden 1982.
 - Deutsche Forstgeschichte 1933–1945 – Forstwirtschaft, Jagd und Umwelt im NS-Staat. 2., erweiterte Auflage. Scripta Mercaturae Verlag. St. Katharinen 1997.
- Rydberg, Dan*: Skogens sociala värden. Skogsstyrelsens rapport 8J 2001. Jönköping 2001.

- Rydberg, Lennart*: Skogen – kommunen – lagarna. SST 5/1985.
- Rösch, Walter – Meiser, Fritz*: Bayerisches Forststrafgesetz. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München 1966.
- Sainio, Viljo*: Yksityismetsälain soveltamisesta johtuvia tulkintakysymyksiä. LM 1931 s. 301–309.
- Saraviita, Ilkka*: Perustuslaki 2000. Jyväskylä 2000.
- Schanz, Heiner*: Forstliche Nachhaltigkeit. Sozialwissenschaftliche Analyse der Begriffsinhalte und -funktionen. Schriften aus dem Institut für Forstökonomie der Universität Freiburg. Spies-Elversberg 1996.
- Schink, Alexander*: Umweltschutz – Eigentum – Enteignung – Salvatorische Klauseln. Zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Februar 1990. DVBl 1990 s. 1375–1386.
- Europäisches Naturschutzrecht und Raumplanung. NuR 2001 s. 251–256.
 - Die Verträglichkeitsprüfung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EG. DÖV 2002 s. 45–56.
- Schlez, Georg*: BauGB: Baugesetzbuch. Kommentar. 3., neuarbeitete und erweiterte Auflage. Bauverlag. Frankfurt am Main 1987.
- Schlichter, Otto – Stich, Rudolph (hrsg.)*: Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch. 4. Auflage. Erster Halbband. Carl Heymanns Verlag. Berlin 1988.
- Schwappach, Adam*: Handbuch der Forst- und Jagdgeschichte Deutschlands. 1. Bd. Springer Verlag. Berlin 1886.
- Schmidlin, Johann Gottlieb*: Handbuch der württembergischen Forstgesetzgebung. Erster Teil. J. B. Metzler'sche Buchhandlung. Stuttgart 1822.
- Handbuch der württembergischen Forstgesetzgebung. Zweiter Teil. J. B. Metzler'sche Buchhandlung. Stuttgart 1823.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*: Die Entscheidungsstruktur der Umwandlungsgenehmigung nach § 9 BWaldG. NuR 1986 s. 98–106.
- Schoenichen, Walther*: Naturschutz, Heimatschutz. Ihre Begründung durch Ernst Rudorff, Hugo Conwentz und ihre Vorläufer. Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft. Stuttgart 1954.
- Schroeder, Werner*: Die Wirkung von Raumordnungszielen. UPR 2000 s. 52–58.
- Schoepffer, Wolfgang*: Der Wald in der hoheitlichen Raumplanung unter besonderer Berücksichtigung seiner landespflegerischen Funktionen. Carl Heymanns Verlag. Köln 1977.
- Schotte, Gunnar*: Svenska skogarnas ekonomiska historia. Skogsvårdföreningens folkskrifter N:o 1. Utgifna af Föreningen för skogsvård. Stockholm 1905.
- Schrödter, Hans – Breuer, Rüdiger – Quaa, Michael – Schrödter, Wolfgang – Köhler, Horst – Schmaltz, Karsten – Stang, Gerulf*: Baugesetzbuch. 6., völlig neu bearbeitete Auflage. Verlag Franz Vahlen. München 1998.
- Schrödter, Wolfgang*: Bauleitplanung in FFH-Gebieten und Vogelschutzgebieten. NuR 2001 s. 8–19.
- Schumacher, Werner*: Zukunftsorientierte Weiterentwicklung des Zielsystems der Forstwirtschaft. AFZ 1991 s. 391–394.
- Schute, Richard*: Der Wald: Funktionen–Pflege–Gefährdung. R. v. Decker & C. F. Müller. Heidelberg 1988.
- Sening, Christoph*: Eigenwert und Eigenrechte der Natur? NuR 1989 s. 325–331.
- von Seth, Pehr*: Något om de jordbruks- och skogsekonomiska förhållanden och uppfattningar, som bilda bakgrunden till bestämmelserna i 1734 års lags byggningsabalk. Minnesskrift ägnad 1734 års lag. Del II s. 437–464. Stockholm 1934.
- Sepänmaa, Yrjö*: Metsäestetiikka ja metsän estetiikka. Silva Fennica 1987 s. 374–385.
- Similä, Jukka*: Luonnonsuojelulaki. Helsinki 1997.
- Skogen i kommunal planering. Boverket. Svenskt Tryck. Stockholm 1989.

- Skogsstatistisk årsbok. Skogsstyrelsen. Jönköping 2001.
- Skogsvårdslagen. Handbok. Skogsstyrelsen. Karlshamn 2001. (SVL-handbok)
- Skogsvårdslagen med tillämpningar. Skogsstyrelsen. Stockholm 1976.
- Skogsvårdsorganisationens arbete för att jämställa miljömålet med produktionsmålet. Riksrevisionsverkets rapporter 1999:31 (RRV 1999:31)
- Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitiska effekter – SUS 2001 Skogsstyrelsen. Borås 2001. (SUS 2001)
- Skyddsvärda statliga skogar och urskogartade skogar. Huvudrapport över uppdrag om naturvärdesbedömning och skydd av viss skog. Naturvårdsverket. Stockholm 2004.
- Sloan, Gordon McG.*: The Forest Resources of British Columbia 1945. Report of the Commissioner. Public Inquiries Act. Charles F. Banfield. Victoria 1945.
- The Forest Resources in British Columbia 1956. Report of the Commissioner. Public Inquiries Act. Volume 1. Don McDiarmid. Victoria 1957.
- Soininen, Timo*: Luonnonhoidon suunnittelun perusteet. Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio. Helsinki 1998.
- Sprengporten, J. W.*: Om skogsvård och skogslagstiftning, försök till besvarade af en vid sjunde allmänna svenska landbruksmötet förekommande fråga. P. A. Norstedt & Söner. Stockholm 1855.
- Stanbury, W. T. – Vertinsky, Ilan B.*: Governing Instruments for Forest Policy in British Columbia: A Positive and Normative Analysis. The Wealth of Forests. Markets, Regulation and Sustainable Forestry (ed. *Chris Tollefson*) s. 42–77. UBC Press. Vancouver 1998.
- Statens offentliga utredningar*
- SOU 1946:41*. Betänkande med förslag till skogsvårdslag m. m.
- SOU 1951:5*. Förslag till naturskyddslag m.m. Betänkande avgivet av naturskyddsutredningen.
- SOU 1951:40*. Förslag till lagstiftning om förbud mot bebyggelse m.m. inom vissa strandområden. Betänkande avgivet av strandutredningen.
- SOU 1958:30*. Skogsvården å enskilda skogar. Betänkande avgivet av 1955 års skogsvårdsutredning.
- SOU 1962:36*. Naturen och samhället. Betänkande avgivet av 1960 års naturvårdsutredning.
- SOU 1971:85*. Lokalisering av skogsindustri i södra Sverige.
- SOU 1978:6*. Skog för framtid. Betänkande av 1973 års skogsutredning.
- SOU 1979:65*. Ny plan- och bygglag. Del 1. Betänkande av PBL-utredningen.
- SOU 1979:66*. Ny plan- och bygglag. Del 2. Betänkande av PBL-utredningen.
- SOU 1992:76*. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande av 1990 års skogspolitiska kommitté.
- SOU 1997:97*. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. Huvudbetänkande av miljövårdsbedömningen.
- SOU 1998:95*. Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård. Betänkande av Utredningen om förstärkt skydd av skogsmark för naturvård.
- Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2000. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Landwirtschaftsverlag GmbH. Münster-Hiltrup 2000.
- Stenschke, York Christian*: Naturschutz im Wald. BayVBl 1984 s. 551–554.
- Das Inschutznahmeverfahren im Naturschutzrecht. BayVBl 1987 s. 644–651.
- Stich, Rudolf*: Das neue Bundesnaturschutzgesetz – Bedeutsame Änderungen und Ergänzungen des Bundesnaturschutzrechts. UPR 2002 s. 161–168.
- Stjernquist, Per*: Laws in the Forests. A Study of Public Direction of Swedish Private Forests. Lund 1973.
- Suomen biologista monimuotoisuutta koskeva kansallinen toimintaohjelma 1997–2005. Suomen ympäristö nro 137. Helsinki 1997.

- Sutela, Marja:* Oikeusvertailun mahdollisuudet. Vertailukohteena kunnallinen kansanäänestysintituutio. LM 2001 s. 69–96.
- Suvantola, Leila:* Vaaran vyöhykkeellä – luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön konkurrenssista. Oikeustiede – Jurisprudentia XXXVII:2004 s. 433–509. Jyväskylä 2004.
- Sänger, Frank:* Waldbegriff und forstliche Umwandlungsgenehmigung bei Bauvorhaben im nicht-beplanten Innenbereich. AgrR 1990 s. 305–309.
- Sörlin, Sverker – Öckerman, Anders:* Forskning om svensk skogshistoria – ett idéhistoriskt perspektiv. Skogshistorisk forskning i Europa och Nordamerika (red. Ronny Pettersson) s. 21–46. Vad är skogshistoria, hur har den skrivits och varför? Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien. Skogs- och lantbrukshistoriska meddelanden nr 22. Hållsta 1999.
- Tahvonen, Olli – Leppänen, Tanja – Hyytiäinen, Kari – Laakso, Tero – Määttä, Tapio – Viitala, Esa-Jussi:* Puuntuotannolliset ja taloudelliset tavoitteet Suomen metsälainsäädännössä. Joensuu 2004. Tapion taskukirja. 24. uudistettu painos. Helsinki 2002.
- Tasanen, Tapani:* Läksi puut ylenemähän. Metsien hoidon historia Suomessa keskiajalta metsäteollisuuden läpimurtoon 1870-luvulla. Metlan tiedonantoja 920. Vammala 2002.
- Tesmer, Günter:* Sind die forstwirtschaftlichen Beschränkungen der Waldumwandlung verfassungsmäßig? AgrR 1981 s. 4–6.
- The State of the Canada's Forests 2001–2002. Natural Resources of Canada. Ottawa 2002.
- Thompson, Derek:* Sustainable Forest Management and Land Use Planning in British Columbia. Ensuring Compliance with Forestry Law in B. C. New Law. New Strategies. New Insights. Cost Effective Solutions. The Canadian Institute. Toronto 1996.
- Thörn, Folke:* Skogen och naturvården. Från Skogsvårdsstyrelsernas arbetsfält 2/1959 s. 13–35.
- Tillhagen, Carl-Herman:* Skogarna och träden. Naturvård i gångna tider. Carlsson Bokförlag. Stockholm 1995.
- Toijala, V. R.:* Yksityismetsätalouden edistäminen ja valvonta. Acta Forestalia Fennica 40 s. 837–852. Helsinki 1934.
- Tolvanen, Jukka Pekka:* Kansainvälinen luonnonsuojeluoikeus ja maankäyttö. Kansainvälinen ympäristöoikeus (toim. Erkki J. Hollo – Juhani K. Parkkari) s. 242–297. SYS:n julkaisuja nro 23. Helsinki 1994.
- Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely. Helsinki 1998.
 - LSL 49.1 §:n soveltamisesta – erityisesti Konikallion liito-oravaesiintymän näkökulmasta. YJ 1/1999 s. 63–80.
- Torp, Eivind:* Naturresurslagen och instrumentet ”riksintresse”. Miljörättslig tidskrift 1995 s. 350–367.
- Treffenberg, Ernst:* Förutsättningarna för avverkningsförbud enligt allmänna skogsvårdslagen. Festskrift tillägnad Erik Marks von Würtemberg s. 619–631. Stockholm 1931.
- Tuomela, Jukka:* Ympäristöoikeuden periaatteiden systematisoinnista. YJ 1/1995 s. 11–22.
- Tuori, Kaarlo:* Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.
- Tahti, Aarre:* Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa. Helsinki 1995.
- Uggla, John – Tamnio, E. H. I.:* Asemakaavalaki ja rakennussääntö. Porvoo 1933.
- Uitamo, Janne:* Metsälakiuudistus ja metsien biologinen monimuotoisuus. Joensuu 1997.
- Umlauf, Josef:* Wesen und Organisation der Landesplanung. Verlag R. Bacht. Essen 1958.
- Umweltgesetzbuch. Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (hrsg.). Duncker & Humblot. Berlin 1998. (UGB-KomE)
- Uudet metsälait ja luonnonsuojelu. Suomen luonnonsuojeluliitto. Helsinki 1998.
- Uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö. Katsaus maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarapolitiikkaan. MMM:n julkaisuja 4/1995. Helsinki 1995.

- Vaara, Lauri*: Yksityismetsälain väärintulkintaa 40 vuotta. YJ 1/2004 s. 69–113.
- Vangerow, Hans-Heinrich*: Vom Stadtrecht zur Forstordnung. München und der Isarwinkel bis zum Jahr 1569. *Miscellanea Bavarica Monacensia*. Dissertationen zur Bayerischen Landes- und Münchner Stadtgeschichte (hrsg. *Karl Bosl – Michael Schattenhofer*). Neue Schriftenreihe des Stadtarchivs München. Dissertationsdruck Schön. München 1976.
- Vihervuori, Pekka*: Suojametsät. *Encyclopædia Iuridica Fennica II* palstat 530–532. Maa-, vesi- ja ympäristöoikeus. Jyväskylä 1995.
- Hallitusmuodon 14 a § ja horisontaalisuhteet. Perusoikeuspuheenvuoroja (toim. *Pekka Lämsineva – Veli-Pekka Viljanen*) s. 237–253. Turku 1998.
- Viitala, Juhani*: Metsäsertifiointimme koko kuva. Helsinki 2003.
- Metsätalouden vihreä muutos. Helsinki 2003. (2003a)
- Viljo, Tauno*: Yksityismetsälaki selityksineen. Helsinki 1963.
- Vuoden 1967 yksityismetsälaki selityksineen. Jyväskylä 1974.
- Wagner, Stefan*: Ausgleichszahlungen für Beschränkungen der Forstwirtschaft im Forst-, Naturschutz- und Gewässerschutzrecht. BayVBl 1994 s. 705–713.
- Naturschutzrechtliche Anforderungen an die Forstwirtschaft. RIWA Verlag. Augsburg 1996.
 - Neues Bayrisches Naturschutzgesetz und seine Auswirkungen auf die Forstwirtschaft. RdL 1998 s. 309–312.
 - Planungsmanagement und Eingriffsregelung im neuen Bayerischen Naturschutzgesetz. RdL 1999 s. 3–6.
- Wagner, Stefan – Gundermann, Egon*: Probleme zur Bannerklärung nach Art. 11 Abs. A Bay-WaldG. Zugleich Anmerkungen zum Urteil des VGH München vom. 20.10.1993 – 19 N 91.1767 – NuR 1995, 268. NuR 1995 s. 391–397.
- Wahlström, Carl-Gustav*: Skogsvårdslagen – ett hot mot våra barns skog och miljö. Miljö o framtid 7–9/1983 s. 29–31.
- Wald & Holz. Zahlen & Fakten. Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. 2. Auflage. München 1998.
- Welp, Martin*: Metsälait ja metsäpolitiikka Saksassa. Metsäpolitiikka valinkauhassa (toim. *Matti Palo – Eeva Hellström*) s. 23–73. Metlan tiedonantoja nro 471. Helsinki 1993.
- Westerlund, Staffan*: Naturvård och pågående markanvändning. En undersökning av naturvårdslagens ersättningsregler. Stockholm 1980.
- Den nya jordbruks- och skogsbrukslagstiftningen. SvJT 1980 s. 218–223. (1980a)
 - En hållbar rättsordning. Rättsvetenskapliga paradigm och tankevändor. Uppsala 1997.
- Wibe, Sören*: Den svenska skogspolitiken idéutveckling. Metsäpolitiikka valinkauhassa (toim. *Matti Palo – Eeva Hellström*) s. 75–96. Metlan tiedonantoja nro 471. Helsinki 1993.
- Wibeck, Edward*: Naturskydd i skogen. Den svenska skogen – skildrad i text och bilder (red. *Eric Persson*) s. 293–340. Aktiebolaget svensk litteratur. Stockholm 1940.
- Wieslander, Gösta*: Skogsbristen i Sverige under 1600- och 1700-talen. Svenska Skogsvårdsföreningens Tidskrift 1936 s. 593–663.
- Wiksten, Åke*: Kanadas skogar – drömmar och verklighet. SST 1/1986 s. 73–77.
- Woher, Stefan Alfons*: Forstrechtliche Duldungsverpflichtung. RdL 1982 s. 29–31.
- Wonhas, Wunibald*: Das Bayerische Forstgesetz. J. Schweitzer Verlag (Arthur Sellier). München 1931.
- af Zellén, J. O.*: Lagstiftningen angående vård af enskildes skogar med kommentarier jämte anvisningar för skogarnas skötsel. Andra omarbetade upplagan. P. A. Norstedt & Söners Förlag. Stockholm 1907.
- Zerle, Adolf*: Verhältnis des Naturschutzrechts zu den Waldgesetzen. BayVBl 1988 s. 134–137.
- Forstwirtschaft und Naturschutz – aus der Sicht der Staatsforstverwaltung. FwCbl 1989 s. 334–342.

Zerle, Adolf – Hein, Wolfgang – Brinkmann, Dietmar – Foerst, Christoph – Stöckel, Heinz: Forstrecht in Bayern. Kommentar. Loseblattsammlung. Stand: 10. Lieferung Januar 2000. Deutscher Gemeindeverlag.

Zundel, Rolf: Regelungen zum Schutze des Baumbestandes. RdL 1982 s. 85–88.

Zwanzig, Günter: Rechtsfragen zur Erhaltung der Natur und der natürlichen Hilfsquellen. Band I: Die Fortentwicklung des Naturschutzrechtes in Deutschland nach 1945. Kommissionsverlag Universitätsbuchhandlung Rudolf Merkel. Erlangen 1962.

Zweigert, Konrad – Kötz, Hein: Einführung in die Rechtsvergleichung. 3., neubearbeitete Auflage. Tübingen 1996.

Lyhenteet

Säädökset¹

Ruotsi

PBL	plan- och bygglag (1987:10)
MB	miljöbalk (1998:808)
SVL	skogsvårdslag (1979:429)

Saksa

BauGB	Baugesetzbuch i.d.F der Bekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl. I S. 2141)
BayWaldG	Waldgesetz für Bayern vom 22. Oktober 1974 (GVBl. S. 551)
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193)
ROG	Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306)

Suomi

LSL	luonnonsuojelulaki (1096/1996)
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Julkaisut

AFZ	Allgemeine Forstzeitschrift
AgrR	Agrarrecht
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
DL	Defensor Legis
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
FwCbl	Forstwissenschaftliches Centralblatt
JFT	Tidskrift, utgiven af Juridiska Föreningen i Finland
LM	Lakimies
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
RdL	Recht der Landwirtschaft
SST	Sveriges Skogsvårdsförbunds Tidskrift
SvJT	Svensk Juristtidning
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
YJ	Ympäristöjuridiikka
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

¹ Luetteloon on koottu tutkimuksessa käytetyt säädösten lyhenteet. Muiden säädösten tunnistetiedot on mainittu tekstissä säädöksen ensimmäisen viittauksen yhteydessä.

Muut lyhenteet

art.	artikla
Bay	Bayern
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
B.C.	British Columbia
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
ch	Chapter
Ent.	Entscheidung
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HD	högsta domstolen
HE	Hallituksen esitys Eduskunnalle
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
ib.	ibidem
i.d.F.	in der Fassung
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KM	komiteanmietintö
Metla	metsäntutkimuslaitos
OVG	Oberverwaltungsgericht
p.	palsta
RGBI.	Reichgesetzblatt
Rn.	Randnummer
RP	Regeringens proposition
R.S.B.C.	Revised Statutes of British Columbia
s., S.	sivu
SKSFS	Skogsstyrelsens författningssamling
ss.	seuraavat sivut
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VN	valtioneuvo
Urt.	Urteil
vp	valtiopäivät

I TUTKIMUKSEN PERUSTA

1 Metsä oikeudellisen sääntelyn kohteena

*”Ubi silvae debent esse, non eas permittant
nimis capulare atque damnare.”¹*

1.1 METSÄN JA METSÄMAAN KÄSITTEISTÄ

Metsällä ymmärretään yleiskielessä puuvartisten kasvien peittämää aluetta.² Luonnontieteellisessä terminologiassa metsä ekologisena entiteettinä käsittää alueella olevan kasvillisuuden, eläimistön ja elottomien osien lisäksi näiden keskinäiset vuorovaikutussuhteet. Kansallisen oikeusjärjestelmämme puitteissa metsälle ei ole annettu legaalimääritelmää, vaan lainsäädäntö nojautuu kulloinkin tilanteen edellyttämällä tavalla mainittuihin yleiskielisiin tai luonnontieteellisiin määritelmiin. Tällöin vältetään luonnontieteellis-ekologisten ja juridisten määritelmien mahdollisten sisällöllisten eroavaisuuksien aiheuttamat ristiriitatilanteet, mutta toisaalta käsitteen merkityssisältö saattaa jäädä osin tulkinnanvaraiseksi.

Oikeusjärjestelmän kannalta ongelma on kuitenkin marginaalinen, mikäli alueen oikeudellinen status määräytyy pääsääntöisesti muulla kuin alueen tosiasiallisten olojen perusteella. Metsämaalla tai metsätalousmaalla³ tarkoitetaan yleensä metsää kasvavaa tai metsän kasvuun kelpoollista maapohjaa, jonka oikeudellinen status ”metsätalousmaa” on viranomaistoimin määrätty. Useiden valtioiden, muiden ohella Kanadan Brittiläisen Kolumbian⁴, Ruotsin⁵ ja Suo-

¹ Katkelma on peräisin Kaarle Suuren antamasta julistuksesta *Capitulare Caroli M. de villis* vuodelta 812 (sitaatti on lainattu *Schwappachin* vuodelta 1886 olevasta metsälain kommentaari-
teoksesta s. 154). Vapaasti käännettynä sitaatti kuuluu jotenkin seuraavasti: ”Missä metsät ovat
välttämättömiä, ei niitä ole sallittava liiallisesti hakattavan ja turmeltavan.”

² Näin esim. Otavan suuri ensyklopedia (1979) s. 4296.

³ Terminologian käyttö ei ole täysin vakiintunutta. Yleisessä kielenkäytössä käsitteiden rinnak-
kaista käyttöä ei voida pitää virheellisenä, sillä molempien asiasisältö on jokseenkin yhtäläinen.
Sen sijaan metsämaalla on kiinteistöoikeudellisesti ja vuoden 2005 loppuun saakka myös vero-
oikeudellisesti tarkka merkityssisältö.

⁴ Brittiläisen Kolumbian metsälain (Forest Act, R.S.B.C. 1996 ch 157) 4 §: ”The chief forester
must classify land as forest land if he or she considers that it will provide the greatest contribution
to the social and economic welfare of British Columbia if predominantly maintained in successive
crops of trees of forage, or both, or maintained as wilderness.” Alue tulee siis luokitella metsä-
maaksi, mikäli se tuottaa siinä käytössä osavaltiolle suurimman sosiaalisen ja taloudellisen hyö-
dyn.

⁵ Ruotsin metsänhoitolain 2 §: ”Med skogsmark avses i denna lag 1. mark som lämplig för virkes-
produktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål, 2. mark där det bör

men⁶ metsälainsäädäntöjen soveltamisala määräytyy tällä tavoin. Saksassa metsälainsäädännön soveltamisala määräytyy muodollisesti metsän käsitteen kautta, palautuen kuitenkin metsätalousmaan käsitteeseen.⁷

1.2 METSIIN KOHDISTUVISTA INTRESSEISTÄ

1.2.1 Ekologinen merkitys

Metsäalueita ja niiden käyttöä koskevan sääntelyn ymmärtämiseksi on syytä luoda lyhyt katsaus metsiin kohdistuviin erilaisiin intresseihin niiden välisten jännitteiden taustoittamiseksi.⁸ Hyödynnän seuraavassa karkeaa kolmijakoista ryhmittelyä metsien *ekologisen*, *taloudellisen* ja *sosiologisen* merkityksen perusteella. Jaottelu on toki ainoastaan eräs tapa monien joukosta lähestyä asiakokonaisuutta.⁹ Jaottelulla ei ole tarkoitettu myöskään ottaa kantaa intressien keski-

finnas skog till skydd mot sand- eller jordflykt eller mot att fjällgränsen flyttas ned.” Metsämailla tarkoitetaan siis puuntuotantoon soveltuvia alueita, joita ei käytetä olennaisesti muuhun käyttötarkoitukseen sekä alueita, joilla metsän pysyttäminen on tarpeen eroosion tai puurajan alentumisen torjumiseksi.

⁶ Suomen metsälain (1093/1996) 2 §: ”Tätä lakia sovelletaan metsän hoitamiseen ja käyttämiseen metsätalousmaaksi luettavilla alueilla.”

⁷ Saksan liittovaltion metsälain (Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft vom 2. Mai 1975, BGBl. I S. 1087) 2 §: ”Wald im Sinne dieses Gesetzes ist jede mit Forstpflanzen bestockte Grundfläche. Als Wald gelten auch kahlgeschlagene oder verlichtete Grundflächen, Waldwege, Waldeinteilungs- und Sicherungstreifen, Waldblößen und Lichtungen, Waldwiesen, Wildäsungsplätze, Holzlagerplätze sowie weitere mit dem Wald verbundene und ihm dienende Flächen.” Saksan liittovaltion metsälainsäädännössä metsällä ymmärretään paitsi metsäkasvien peittämiä alueita, myös hakattuja alueita ja metsäniittyjä. Metsän käsitteeseen on oikeuskäytännössä otettu useaan otteeseen kantaa, ks. esim. *BayObLG, Beschl. 5.1.1983 – 3 Ob OWI 215/81*, jonka mukaan metsänä ei ollut pidettävä pääasiallisesti pähkinäpensaita kasvavaa aluetta, jolla oli ainoastaan yksittäisiä puita (RdL 1985 s. 288 ss.); *VGH München, Urt. 14.2.1987 – Nr. 19 B 83 A.2115*, jonka mukaan alue katsotaan metsäksi, vaikka se olisikin kärsinyt huomattavia vaurioita ja harventunut pitkään jatkuneen laidunnuksen seurauksena (NuR 1989 s. 352–354).

⁸ Näen *Tuorin* (2000 s. 198 ss. sekä s. 343–344) tavoin oikeusjärjestyksen kaikilla tasoillaan jännitteiseksi, mikä johtuu oikeusjärjestyksen perustehtävästä ratkaista erilaiset konfliktitilanteet ts. sovittaa intressiristiriidat rauhanomaisin keinoin. Lähtökohtaisesti esimerkiksi luonnonsuojelu ja metsätalouden harjoittaminen siitä aiheutuvine ympäristövaikutuksineen ovat siinä määrin toisilleen vieraita tavoitteita, että niiden välinen suhde muodostuu väistämättä jännitteiseksi. Tämä ei tietenkään merkitse sitä, etteikö näiden molempien tavoitteiden saavuttaminen ole mahdollista.

⁹ Esimerkiksi talousneuvoston laatimassa *Metsä 2000* -ohjelmassa (s. 6) metsien hyödyt ryhmiteltiin puuntuotantoon, metsän sivutuotteisiin (marjat, riista, sienet), luonnonsuojeluun ja suoja-metsiin, virkistykseen ja muihin hyötyihin (opetus- ja tutkimuskäyttö, maisemakuva). *Ekroos* 1994 s. 48–49 puolestaan on ryhmitellyt metsiin kohdistuvat odotukset ja tarpeet puuntuotannollisiin, ympäristöllisiin, sosiaalisiin, suojelullisiin ja tieteellisiin. Sosiaalisilla metsänkäyttömuodoilla hän tarkoittaa ulkoilua, muuta virkistystä, kasvatusta ja koulutusta. Suojelullinen metsien käyttö puolestaan palvelee joko metsän itsensä, asutuksen, maanviljelyksen tai muutoin ihmisen kannalta

näisiin painoarvoihin tai niiden yleiseen merkitykseen, vaan yksinomaan selittää ihmisen toiminnasta ja luonnon vuorovaikutussuhteista johtuvia reunaedellytyksiä metsien käytön ohjaukselle.¹⁰

Metsiin liittyvät ekologiset intressit ovat ryhmiteltävissä vaikutuksensa perusteella globaaleihin ja alueellisiin. Globaaleista intresseistä keskeisimmät ovat metsien merkitys ilmastomuutoksen hallinnassa ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa,¹¹ mikä heijastuu myös kansainvälisiin ympäristösopimuksiin. Metsien alueellinen ekologinen merkitys on huomattavasti konkreettisempi. Metsällä on huomattava merkitys alueen vesitalouteen maaperän ravinnetasapainoa ja pohjaveden laatua parantavana tekijänä sekä pohjavedenpinnan korkeudenvaihteluiden tasaajana. Metsät torjuvat veden ja tuulen eroosiovaikutuksia, ja vuoristoalueilla metsien merkitys eroosiontorjunnassa on suorastaan keskeinen. Metsät muovaavat makro- ja mikroilmastoa tasaamalla lämpötilanvaihteluita. Keski-Euroopan suurkaupunkien läheisyydessä sijaitsevat metsät ovat yleensä tiukasti suojeltuja juuri niiden mikroilmastovaikutuksen johdosta. Kaupunkimaisissa olosuhteissa metsäalueita hyödynnetään myös pölynsidonnassa ja meluntorjunnassa.¹²

1.2.2 Taloudellinen merkitys

Metsien taloudellista merkitystä voidaan lähestyä pyrkimällä määrittämään metsistä saatavien tuotteiden (puutavara, riista, marjat, sienet ja muut metsäntuotteet) rahallinen arvo,¹³ kuten tässäkin tutkimuksessa on menetelty. Metsäntuot-

teerä toimintaa. Ero ympäristöllisiin seikkoihin olisi hänen mukaansa siinä, että suojelullisen käytön tavoitteena on pääasiassa välitön ja suoranainen ”taloudellisen” toiminnan suojaaminen, kun ympäristöllisissä seikoissa ihmisten suojeleminen on tavallaan välillistä – pitkällä aikavälillä tosin välitöntä, mutta yleensä ainakin epäsuoraa. Tieteelliset tarpeet palvelevat tieteellistä tutkimusta, joka tavallisimmin kohdistuu itse metsään (metsätalouteen tai ekologiaan) tai muuhun ympäristöön.

¹⁰ Yllätys ei liene se, että intressijäntelö on viety pisimmälle saksalaisessa metsäoikeudessa ja metsäntutkimuksessa, joka ryhmittelee metsiin kohdistuvat intressit ns. *funktionaalisen opin* (forstpolitische Funktionslehre) mukaan hyöty-, suoja- ja virkistyskäyttötehtäviin. Aiheesta ks. Dieterich 1953 s. 172 ss., Hasel – Zundel 1981 s. 29 ja *Rechtsfragen zur Forstlichen Rahmenplanung* 1991 s. 33–36. Schoepffer 1977 s. 7 on funktionaaliseen jaotteluun liittyen todennut metsien ekologisen merkityksen alkaneen saada merkitystä toisen maailmansodan jälkeen.

¹¹ Suomessa metsät ovat luonnonvaraisen biologisen monimuotoisuuden kannalta merkittävien elinympäristötyyppejä, jota voimaperäinen metsätalous on yksipuolistanut. Metsätalouden luonnon monimuotoisuudelle aiheuttamista uhkista tarkemmin ks. HE 55/1994 vp s. 7.

¹² Ks. Hasel 1971 s. 64–67 ja Schute 1988 s. 22–28. Beck – Sudan 1998 s. 150 mukaan alppialueilla metsien tarjoaman suojan hyöty on suurempi kuin niiden hakkuusta saatava hyöty. Suuri osa alppialueiden metsistä onkin suojametsäalueita, joilla metsätalouden harjoittaminen tapahtuu eroosiontorjunnan ehdoilla.

¹³ Saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa (ks. esim. Hasel 1971 s. 29) hyötyihin luetaan raaka-aineen saanti-, toimeentulo-, reservi-, työ- sekä omaisuustehtävät. Hän 1985 (s. 125–158 ja 163–

teista ylivoimaisesti suurin arvo on luonnollisesti metsästä saatavalla puuraaka-aineella. Tässä suhteessa tuskin on lähitulevaisuudessa odotettavissa olennaista muutosta, vaikka eräin paikoin metsäluonnon geenivaranto saattaakin osoittautua odottamattoman arvokkaaksi.¹⁴ Sen sijaan metsiin liittyviä aidosti biosentrisiä arvoja, esimerkiksi jonkin lajin tai ekosysteemin merkitystä, ei voida rahamääräisesti mitata. Eräille metsien ekologisille ominaisuuksille voidaan tosin määrittää taloudellisia arvoja niiden hyödyllisten vaikutusten vuoksi, mutta nämä arvot kuvaavat yksinomaan ekologisten arvojen antroposentrismistä, ei biosentrismistä ulottuvuutta.

1.2.3 Sosiaalinen merkitys

Metsän sosiaalinen arvo ihmiselle voidaan laajassa merkityksessä määritellä metsästä kertyvien aineellisten ja aineettomien hyötyjen summaksi. Tällaisia hyötyjä ovat mm. metsiin liittyvät luontokokemukset ja esteettiset elämykset, virkistäytyminen retkeilemällä, marjastamalla tai sienestämällä ja metsästyks. Suppeasti ymmärrettynä metsän sosiaaliseen arvoon voidaan lukea kuuluvan ne metsänkäyttömuodot, joista kertyvät hyödyt eivät ole rahallisesti mitattavissa,¹⁵ eli lähinnä virkistyskäyttöintressit.¹⁶

Useissa kulttuureissa metsillä on huomattava kulttuuris-sosiologinen merkitys. Metsät ja puut paikannimissä saattavat viestiä kyseiseen paikkaan liittyvistä erityispiirteistä. Vastaavasti sukunimissä esiintyy lukuisia puulajien ja erilaisten

180) on jaotellut metsien taloudellisen käytön maataloudellisiin (karjan laidunmaa ja mehiläistenhoito) ja teollisiin käyttömuotoihin (rakennustarvikkeet, hartsi ja polttopuu). Nykyisessä saksalaisessa metsäoikeudellisessa ajattelussa metsän hyötytehtävä pohjautuu metsästä saatavaan raaka-aineeseen, joka turvaa kansallisen metsäteollisuuden raaka-aineen saannin, kantorahatulot metsänomistajille sekä metsäsektorin työllistävän vaikutuksen. Metsien suojatehtävistä ks. myös Schoepfer 1977 s. 45 ss. Kilpailevista intresseistä Kanadan järjestelmän kannalta ks. Ross 1995 s. 15 ss.

¹⁴ Metsälainsäädännön taustalla vaikuttavista liiketaloudellisesta periaatteista ks. esim. Dickson 1956 s. 7 ss.

¹⁵ Tähän tapaan Rydberg 2001 s. 2 ss. Hän ryhmittelee metsän sosiaaliset arvot seuraavasti: metsän itseisarvo, metsän merkitys elämää ylläpitävänä tekijänä, metsä elämysturismien kohteena, metsä luonnonvarana (metsästyks, marjat ja sienet, puutavara), metsä virkistysalueena, metsän esteettinen arvo, metsä inspiraatiolähteenä ja kulttuuriperintönä, metsän arvo kulttuurimiljöönä, metsä leikkimiljöönä (lasten kasvuympäristönä), metsien pedagoginen arvo, metsien merkitys kasvattajana, metsien merkitys kansanterveyden kannalta (erilaisten kansansairauksien ennalta ehkäisijä), metsä ekologisena stabilisaattorina, metsän merkitys asuinympäristölle, metsän merkitys lähiyhteiskunnalle (ei pelkästään taloudellinen, vaan myös muut leimalliset piirteet kuten luonnonläheisyys, historialliset tekijät jne.). Ks. myös Tapion taskukirja 2002 s. 298 ss.

¹⁶ Douglass 1982 s. 6 määrittelee virkistyskäytön seuraavasti: "Any activity that refreshes the mental attitude of an individual can be regarded as recreation. Recreation is a wholesome activity that is engaged in for pleasure, which includes among other things, exercise, relaxation, social contacts, natural studies, and aesthetic pleasure."

maastonmuodostelmien yhdistymiä, jotka ovat alun pitäen saattaneet liittyä esivanhempiemme asuinpaikkoihin. Niin ikään liiketunnuksissa käytetään metsäsanana tai puulajien nimityksiä yhdistettyinä muihin sanoihin tarkoituksin assosoida toiminta metsäluonnonvaraan. Metsät ovat kuuluneet ihmisten jokapäiväiseen elämään, mikä selittää osaltaan niiden yleisyyttä lukuisten kansantarujen, runojen, maalausten ja sävellysten taustoina ja innoittajina.¹⁷

Metsät ovat vesistöjen ja harjujen ohella keskeinen lähi- ja kaukomaisemaan vaikuttava elementti. Maatalousvaltaisilla alueilla metsäsaarekkeet ja -vyöhykkeet tuovat maisemakuvaan vaihtelua rikkomalla muutoin yhtenäisen viljelysmäisen näkymän. Laajat yhtenäiset metsäalueet järvineen ja harjuineen puolestaan muodostavat maisemallisesti vaikuttavia kokonaisuuksia. Nykyään huomattavia kauneus- ja maisema-arvoja liitetään tyypillisesti varttuneisiin metsiin,¹⁸ joihin merkittävimmin maisemakuvaa muuttavat toimenpiteet – avohakkuut ja uudistusalojen muokkaus – kohdistuvat. Hakkuun jälkeinen lohduton näkymä häviää kyllä varsin pian alueen taimettumisen myötä, mutta taimikon kehittyminen varttuneeksi metsäksi vie ihmisenäkökulmasta katsottuna suhteettoman pitkän ajan.¹⁹

1.3 METSÄOIKEUS OIKEUSJÄRJESTELMÄN OSANA

1.3.1 Metsäoikeuden ydinsisällöstä ja liityntäpinnoista oikeuden muihin osa-alueisiin

Metsien käyttöä koskevia normeja²⁰ on löydettävissä aina muinaisista kulttuurista lähtien. Tulkinnanvaraista on kuitenkin, mistä alkaen voidaan puhua metsäoikeudesta ja sen sisällöstä sanan varsinaisessa merkityksessä. Ensimmäiset metsälainsäädännöksi katsottavat normit rajoittivat hakkuiden toimittamista, mutta metsien käytön ohella lainsäätäjät ryhtyi varsin varhaisessa vaiheessa sääntelemään myös muita metsien käyttöön tavalla tai toisella liittyviä ongelmia. Metsälainsäädäntö on 1800- ja vielä pitkään 1900-luvullakin muodostanut katta-

¹⁷ Hasel 1971 s. 131–132, aiheesta tarkemmin esim. Tillhagen 1995 s. 28 ss. ja Luonto tieteen ja taiteen innoittajana 1999 passim. Metsien sosionomisesta merkityksestä ks. myös Sörilin – Öckerman 1999 s. 22 ss.

¹⁸ Metsäestetiikasta ks. esim. Sepänmaa 1987 s. 374 ss. Kauniin maisemakuvan käsitteen muuttamisesta ks. Antikainen 1994 s. 71 ss., Leikola 1995 s. 233 ja Häyrynen 2000 s. 35 ss.

¹⁹ Hakkuiden maisemakysymyksistä ks. esim. Karjalainen 1994 s. 89 ss. ja sama 1995 s. 211 ss.

²⁰ Metsien käyttöä ohjaavat normit ovat luonteeltaan toiminnan edellytyksiä ja toteuttamistapaa säänteleviä normeja. Normien jaottelusta niiden yhteiskunnallisen tehtävän perusteella ks. esim. Laakso 1990 s. 16 ss.

van metsäasioiden järjestelmän, joka on sisältänyt metsien käyttöä rajoittavien normien ohella säännökset mm. menettelystä metsäasioissa, viranomaisjärjestelmästä ja seuraamusjärjestelmästä, unohtamatta myöskään nykyään sopimusoikeuden ja työoikeuden alaan kuuluvia säännöksiä. Metsäoikeuden voidaan sen vuoksi katsoa muodostaneen tuolloin itsenäisen oikeudenalan, jolloin puhuminen esimerkiksi metsähallinto-oikeudesta tai metsärikosoikeudesta on ollut perusteltua. Muiden oikeudenalojen kehittymisen myötä systematiikka on nyttemmin käynyt tarkoitustaan vastaamattomaksi.

Oikeudenalan paikantaminen on sidoksissa siihen perustavaa laatua olevaan kysymykseen, mitä sääntelykokonaisuuteen katsotaan kuuluvan. Metsälainsäädännön raja-
 naus olisi nähdäkseni perusteltua toimittaa arvioimalla, lukeutuuko normin pääasiallinen tehtävä metsäoikeuden vaiko jonkin toisen oikeudenalan – kuten esimerkiksi sopimusoikeuden tai rikosoikeuden – piiriin. Näin määriteltynä huomattava osa aikanaan metsäoikeudelliseksi sääntelyksi arvioitua norminantoa si-
 joittuisikin pääasiallisesti jonkin toisen oikeudenalan piiriin. Tässä suhteessa *Kivi-
 niemen* metsäoikeuden yleisesityksessään (2004)²¹ hyödyntämä ryhmittely ja ra-
 jaustapa vaikuttaisi toimivalta ratkaisulta. Itse näkisin metsäoikeuden ydinsisällök-
 si metsäalueiden oikeudellista asemaa ja metsäluonnonvaran käytön sääntelyä
 koskevan normikokonaisuuden. Näin ymmärrettynä metsälainsäädännön ja muun
 lainsäädännön väliin muodostuu useita yhtymäkohtia, joista on mainittava erityi-
 sestä vero- ja rikosoikeudelliset²² sekä menettelyä metsäasioissa koskevat hallinto-
 oikeudelliset säännökset.²³

Suomessa valtion metsien sääntelyn perusta on sisältynyt metsien hallinnosta
 vastanneen viranomaisen toimintaa koskeneeseen lainsäädäntöön. Yksityismetsiä
 koskeva sääntely on perinteisesti luettu yksityisoikeuden alaan kuuluvaksi siitäkin
 huolimatta, että sääntelyyn sisältyy vahvasti politiaoikeudellisia piirteitä.²⁴ Dikoto-

²¹ *Kiviniemen* ryhmittely vastaa pitkälti esittämäni, joskin hän lukee metsäoikeuden piiriin –
 nähdäkseni sinänsä vankoin argumentein – siviilioikeuden alaan kuuluvia sääntelyalueita.

²² Viimeaikaisesta metsärikoksiin kohdistuneesta tutkimuksesta ks. *Leppänen* 2003 s. 178 ss. sekä
Laakso – Leppänen – Määttä 2003 s. 647. Ks. myös *Malmbergin* 2003 s. 1084–1085 viimeksi
 mainittuun tutkimukseen kohdistamaa kritiikkiä.

²³ Kuriositeettina mainittakoon *Mantelin* Forstliche Rechtslehre (1964), jossa hän ryhmittelee
 metsäoikeudelliset normit kolmeen perustavaa laatua olevaan kategoriaan: metsähallinto- ja -so-
 siaalioikeuteen (forstliches Verwaltungs- und Sozialrecht), metsäsiviilioikeuteen (Forstzivilrecht)
 ja metsärikosoikeuteen (Forststrafrecht).

²⁴ Metsäoikeus laajassa merkityksessä sisältää toki edelleen myös yksityisoikeuden alaan kuulu-
 vaa normistoa, mutta valtaosa metsälainsäädännöstä on 1800-luvulta alkaen ollut leimallisesti
 hallinto-oikeudellista normistoa. – Politiaoikeuden käyttöala on tunnetusti ollut huomattavan laa-
 ja, oikeuden kehityksestä yleisesti ks. esim. *Pihlajamäki* 1999 s. 514 ss., erityisesti s. 520, ympä-
 ristönsuojelu-oikeuden osalta esim. *Kuusiniemi* 1992 s. 38 ss. Temaattisessa tarkastelussa metsäoi-
 keus lukeutuu luonnonvaraoikeuteen, josta ks. esim. *Ekroos* 1987 s. 1 ss., *Kuusiniemi* ym. 2001
 s. 541 ss., *Hollo* 1991 s. 297 ss. ja *sama* 2004 s. 161 ss.

minen jaottelu yksityisoikeuteen ja julkisoikeuteen on tunnetusti osoittautunut toimimattomaksi muillakin ympäristöoikeuden piiriin lukeutuvilla oikeudenaloilla.

1.3.2 Metsien käyttöä ohjaava normisto ympäristöoikeuden osana

Laajassa merkityksessä ympäristöoikeuden eli ympäristön käyttöä koskevien normien kokonaisuutena katsotaan yleensä kattavan myös metsien käyttöä koskevan sääntelyn. Metsien käyttöä ja hoitoa ohjaavien normien muodostama kokonaisuus puolestaan on ympäristöoikeuden kentässä suhteellisen selkeästi paikannettavissa.²⁵ Metsälainsäädäntö on vielä 1900-luvun alkupuolella muodostanut jokseenkin kattavan metsäoikeuden järjestelmän, joka varsinaisen ympäristöoikeudellisen sääntelyn puuttuessa on sisältänyt myös luonnon- ja ympäristönsuojelulliset normit. Ympäristölainsäädännön eri osa-alueiden kehittymisen myötä ovat syntyneet myös lainsäädäntöjen väliset leikkauspinnat ja niihin liittyvät yhteensovittamisongelmat. Nytemmin oikeudenalojen väliset rajat ovat muodostuneet verraten selväpiirteisiksi, vaikka esimerkiksi metsälainsäädäntöön sisältyy selkeästi luonnonsuojelullisia elementtejä, ja luonnonsuojelulain (1096/1996) yhdeksi tavoitteeksi onkin asetettu luonnonvarojen kestävä käytön tukeminen. Karkeasti ottaen metsäoikeuden rajapintoja muita ympäristöoikeuden keskeisiä osa-alueita vastaan voisi havainnollistaa alla olevalla kuviolla.

Metsien käytön sääntely	Luonnon- suojelu
Alueiden käytön ohjaus	Ympäristön- suojelu

Kuvio 1. Metsäoikeuden kosketuspinnat ympäristöoikeuden keskeisiin osa-alueisiin.

Varsinaisen metsälainsäädännön ohella merkittävimmin metsien käyttöön vaikuttavat alkuperäisen luonnon suojelua koskevat säännökset. Tämä pitkälti seurausta yleismaailmallisesta luonnonsuojelun merkityksen kasvusta ja luonnonsuojelu-oikeuden piirissä tapahtuneesta ylikansallisesta ja kansainvälisestä kehi-

²⁵ Tarkan rajauksen suorittaminen on silti mahdotonta ja tarpeetontakin. Esimerkiksi ojittamisella ja metsäautoteiden rakentamisella on huomattava merkitys metsien hoidon kannalta, mutta kansallisessa systematiikassamme mainittujen toimintojen sääntely luetaan yksituumaisesti vesilainsäädännön ja yksityisiä teitä koskevan lainsäädännön aloihin kuuluvaksi.

tyksestä. Aikaisempaan nähden kokonaan uudentyyppisten suojelumekanismien ja luonnonsuojelullisten näkökohtien sisällyttäminen kaikkinaiseen metsien käyttöä ohjaavaan toimintaan on saattanut metsäoikeuden ja luonnonsuojelu-oikeuden läheiseen ja monisyiseen vuorovaikutussuhteeseen.

Yleiset alueiden käytön ohjausmekanismien vaikutukset riippuvat huomatta-vassa määrin suunnittelun yleispiirteisyyden asteesta. Mitä yksityiskohtaisem-masta alueiden käytön suunnittelusta on kysymys, sitä konkreettisemmin maini-tut mekanismit muovaavat metsätalouden toimintaedellytyksiä sulkien lopulta alueen kokonaisuudessaan metsälainsäädännön ulkopuolelle.²⁶ Varsinaisen ympäristönsuojelusääntelyn kosketuspinnat metsäoikeuteen ovat toiminnan luon-teesta johtuen vähäisemmät. Tosin eräät metsänhoidolliset toimenpiteet sekä metsätalouteen liittyvät toiminnot (mm. metsäojitus ja puutavaran uittaminen) ovat olleet välittömästi vesioikeudellisen sääntelyn piirissä.²⁷ Kaikki metsänhoi-dollisista toimenpiteistä (lannoitus, torjunta-aineiden käyttö, puutavaran korjuu) aiheutuvat ympäristövaikutukset kuuluvat yleisen ympäristönsuojelulain sovel-tamisalaan, joskin metsätalouden harjoittamisesta aiheutuvien pilaantumishait-tojen torjunta ympäristönsuojelulainsäädännön mekanismein on osoittautunut osin ongelmalliseksi.²⁸

1.3.3 Ympäristöoikeuden yleisten oppien vaikutus metsäoikeuteen

Kansalliset sääntelytarpeet sekä ylikansalliset velvoitteet ovat johtaneet monissa valtioissa ympäristöoikeuden voimakkaaseen kehittymiseen muutaman viime vuo-sikymmenen aikana, mikä on heijastunut monissa suhteissa myös metsäoikeudelli-seen sääntelyyn.²⁹ Kehitys on muokannut (ympäristö)oikeuden pintatason lisäksi

²⁶ Infrastruktuurin, lähinnä teiden ja voimansiirtolinjojen rakentaminen merkitsee käytännössä alueen sulkeutumista metsätaloustoiminnan ulkopuolelle. Niin ikään muinaisjäännösten suojelu saattaa asettaa alueen metsätaloudelliselle käytölle rajoituksia. Muinaismuistojen vähäisestä luku-määrästä ja pienialaisuudesta johtuen niiden merkitys kokonaisuutena metsäalueiden käytön kan-nalta on marginaalinen.

²⁷ Kuriositeettina mainittakoon, että kansallisen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä an-netun asetuksen (268/1999) hankeluettelon mukaan yli 200 hehtaarin laajuinen, yhtenäiseksi kat-sottavan alueen metsä-, suo- tai kosteikkoluonnon pysyväisluonteinen muuttaminen toteuttamalla uudisojituksia tai kuivattamalla ojittamattomia suo- ja kosteikkoalueita, poistamalla puusto pysy-västi tai uudistamalla alue Suomen luontaiseen lajistoon kuulumattomilla puulajeilla edellyttää hankkeen vaikutusten arviointia YVA-menettelyssä (6 §:n 1 momentin 2.e kohta).

²⁸ Metsäoikeudella on myös yhteys kiinteistönmuodostamisoikeuteen yhteismetsien hallintoa jär-jestävän yhteismetsälain (109/2003) kautta, joka on metsien käytön suhteen neutraali. Vaikka yh-teismetsä voidaankin muodostaa käytettäväksi kestävä metsätalouden harjoittamiseen, voidaan aluetta lain 2 §:n 2 momentin nojalla käyttää muuhunkin tarkoitukseen kuin metsätalouden harjoit-tamiseen.

²⁹ Esimerkiksi kestävä kehityksen oikeudellisesta olemuksesta (periaate/tavoite/sääntö) on käyty oikeustieteen piirissä vilkasta keskustelua. Itse hahmotan oikeustieteellisessä kontekstissa kestä-vän kehityksen (tämä vastannee myös *Ekroosin* 1995 s. 36 käsitystä) ennen kaikkea ympäristöpo-

myös oikeudenalan perusteita ja yleisiä oppeja.³⁰ Perinteisten arvoasetelmien ja punnintatilanteiden kritiikille on monia syitä. Näistä keskeisimpinä voidaan pitää luonnon toimintamekanismeja ja keskinäisiä vuorovaikutussuhteita koskevan luonnontieteellisen tietämyksen lisääntymistä sekä ekologisista, monikäyttölisiä ja bioposentrisiä arvoja korostavien intressien painoarvon kasvua. Voitaan sanoa, että ympäristöoikeus on siirtymässä oikeustieteellisen teorianmuodostuksen, aineellisoikeudellisen lainsäädännön ja lainsoveltamisen osalta kohti ekologia näkökohtia ja monikäyttöä painottavaa lähestymistapaa.³¹ Kehitys tulee myös jatkumaan, mikä puolestaan kohdistaa paineita järjestelmän toimivuuden arviointiin jatkossakin.³² Ympäristöoikeuden merkityksen nousun myötä oikeustieteessä on alkanut esiintyä pyrkimystä systematisoida oikeusjärjestystä tai ainakin kritisoida sen kestävyyttä näiden muuttuneiden käsitysten pohjalta.³³

Hyvän esimerkin tästä kehityksestä tarjoaa kansalaisten ja erilaisten luonnon-suojelujärjestöjen osallistumismahdollisuuksien kehittyminen ympäristöoikeuden eri osa-alueilla. Kansalaisten osallistumismahdollisuuden takeena on perustuslain (731/1999) 20 §:n ympäristönsuojasäännös, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Metsäoikeuden osallistumismekanismit poikkeavat kuitenkin tässä suhteessa jonkin verran ympäristöoikeuden muusta kentästä. Kansalaiset pääsevät yleisen alueiden käytön ohjausjärjestelmän puitteissa eli kaavoituksen ja maisematyöluvan yhteydessä osin vaikuttamaan metsien käyttöä ohjaavan viitekehyksen muodostumiseen. Sen sijaan metsälain mukainen ilmoitusmenettely on maanomistajan ja viranomaisen

liittisenä tavoitteena enkä niinkään ympäristöoikeudellisenä periaatteena. Toisaalta rajanvedolla tässä suhteessa on lähinnä semanttista merkitystä, koska periaatteiden ja tavoitteiden väliset rajat ovat häilyviä. Eri asia tietysti on, mikäli periaatteelle annetaan kirjoitetun lain tasolla oikeudellinen sisältö.

³⁰ Oikeudenalan perusteista ks. esim. *Hollo* 1991 s. 3 ss., *Kuusiniemi ym.* 2001 s. 43 ss., *Hollo* 1998 s. 3 ss. ja *sama* 2004 s. 1 ss. Periaatteista ks. myös *Tuomela* 1995 s. 11 ss.

³¹ Ympäristön asemaa oikeusjärjestelmän osana hahmottelevia laajempia esityksiä on ilmestynyt viime aikoina useita, joista viittaan tässä ainoastaan *Mäkitin* Maanomistusoikeuteen (1999) ja *Kumpulain* teokseen Ympäristö oikeutena (2004).

³² *Hailan* 1991 s. 60 mukaan luontosuhdetta ohjaavat periaatteet ja normit eivät saa jäädä yleisten kielikuvien tasolle, vaan ne tulee konkretisoida täsmällisiksi tavoitteiksi yhteiskunnallisten käytäntöjen yhteydessä. Metsien osalta tämä on ymmärrettävissä siten, etteivät monimuotoisuuden merkitystä korostavat tavoitesäännökset saa jäädä yksinomaan julistusten tasolle. Metsätalouden vaikutuksesta uhanalaisiin lajeihin ks. *KM* 1985:43 s. 28 ss. ja *KM* 1989:9 s. 130 ss.

³³ Viittaan tässä *Westerlundin* kirjoituksista välittyvään kritiikkiin, joka jäsennellysti on luettavissa teoksesta *En hållbar rättsordning* (1997). – Kokonaan oman maailmansa muodostavat ns. sosiaalisen oikeuden teoriat (esimerkiksi *Juha Pöyhösen* Uusi varallisuus-oikeus), jotka pyrkivät jäsentämään oikeudenjärjestelmän voimassa olevasta systeemistä poikkeavalla tavalla. Ympäristöoikeuden alalla kehitys ei ole ainakaan toistaiseksi kulkenut tähän suuntaan.

välinen, eivätkä kansalaiset tai ympäristöjärjestöt pääse osallistumaan siihen kuin ehkä poikkeuksellisesti.³⁴

Ympäristöoikeuden aineellisoikeuden sääntelyn (oikeuden pintatason) nopeasta uusiutumisesta huolimatta muutokset oikeuden syvärakenteissa – kuten oikeusjärjestyksen perustan muodostavien perimmäisten arvojen keskinäisissä painotuksissa – tapahtuvat verkkaisesti, kuten *Tuori* oikeuden tasoja koskevassa teoriassaan toteaa.³⁵ Luonnon itseisarvoa sekä tulevien sukupolvien oikeuksia koskeva keskustelu tulee epäilemättä jossain vaiheessa muuttamaan oikeusjärjestyksen perusteita ekologisen kestävyysvaatimuksen painottumisen myötä.³⁶ Oletettavasti ekologistuminen etenee hitaasti lyhyin askelein asettaen yhä lisääntyvässä määrin lisävaatimuksia ja -rajoituksia muille perustavaa laatua oleville oikeusjärjestyksen lähtökohdille. Tähän suuntaan viittaisi jo nyt havaittavissa oleva ympäristön itseisarvon ja omistusoikeuden sisällön välisen suhteen muotoutuminen.³⁷

1.4 ERILAISISTA OHJAUSMEKANISMEISTA

1.4.1 Hallinnolliset ohjausjärjestelmät

Metsäalueiden oikeudellinen asema muodostuu käytännössä maankäytön ohjausta koskevan lainsäädännön, luonnonsuojelulainsäädännön ja varsinaisen metsälainsäädännön perusteella. Metsäalueet ovat siis erityyppisten ohjausmekanismien kohteena. Varsinainen metsien käytön ohjaus rakentuu perinteisesti hallin-

³⁴ Horisontaalisiin oikeussuhteisiin liittyvästä problematiikasta perustuslain ympäristönsuojasäännöksen kannalta ks. esim. *Vihervuori* 1998 s. 239 ss. *Hänen* (s. 252) mukaan voidaan ajatella, että ympäristönsuojasäännöksen 2 momentti on eräissä tilanteissa omiaan liittämään horisontaalisen asianosaisrelaation joihinkin tähän mennessä puhtaan vertikaalisina tai hallinnon sisäisinä pidettyihin asioihin.

³⁵ Ks. *Tuori* 2000 s. 163 ss. Ks. myös *Westerlund* 1997 s. 23 ss., *Kuusiniemi* 1998 s. 116–118, *sama* 1998a s. 82, *sama* 2000 s. 167–168 ja *Määttä* 1999 s. 507 ss.

³⁶ Luonnon ja tulevien sukupolvien oikeuksista ks. esim. *Kuusiniemi* 2000 s. 149 ss. lähdeviitteineen.

³⁷ Aiheesta on laadittu lukuisia tutkimuksia, joista mainittakoon tässä *Kultalahden* (1990), *Laakso-*
sosen (1998) *Määtän* (1999) ja *Länsinevan* (2002) tutkimukset. – Mielenkiintoinen, mutta tässä sivuutettava kysymyksenasettelu olisi tarkastella ympäristönäkökohtien merkitystä jaollisen ja yksinomaisen omistusoikeuden järjestelmässä. Yksittäisen maanomistajan kannalta lopputulos saattaisi olla hyvinkin samankaltainen järjestelmästä riippumatta. Teorian tasolla on tietysti aivan olennainen ero sillä, onko kyse yksinomaisen omistusoikeuden rajoittamisesta omaisuuden sosiaalisdonnaisuuden perusteella, vai sillä, että yksittäisen omistajan vapaan käyttövallan piiri kattaa ainoastaan tietyt oikeudet.

to-oikeudellisten ennakko- ja jälkivalvontajärjestelmien varaan. Ennakkovalvontaa hyödynnetään turvattaessa erityisesti intressejä, jotka ovat siksi merkittäviä (tai vallinneen tilanteen palauttaminen on mahdotonta), että viranomaisten on tutkittava etukäteen toiminnan sallittavuus yksityiskohtaisesti.³⁸ Ennakkovalvonnan ankarinta muotoa edustaa hankkeen toteuttamista edeltävä lupamenettely. Ennakkovalvontaan puolestaan liittyy lähes poikkeuksetta jonkinlainen jälkivalvontamekanismi (esimerkiksi tarkastukset, raportointivelvoitteet, hallintopakkokeinot jne.) viranomaisohjauksen noudattamisen kontrolloimiseksi. Vähemmän tärkeiden intressien (esimerkiksi palautettavissa olevat luontoarvot) osalta ennakkovalvonta voidaan järjestää kevyemmin menettelyin, kuten esimerkiksi Suomessa hakkuutoiminnan valvonta metsänkäyttöilmoituksen tarkastamisen menettelyin. Ennakkovalvonta voi tietenkin olla hyvin monimuotoista. Esimerkiksi metsien käytön osalta toimenpidekohtainen ennakkovalvonta ei ole ainoa mahdollisuus, vaan ennakkovalvonta on järjestettävissä myös metsälön alueen kattavin, määrääjän voimassa olevin metsätaloussuunnitelmin.

Yleisen alueiden käytön ohjauksen keskeisimmän ohjausmekanismin muodostavat erilaiset maankäyttösuunnitelmat, joilla pyritään ennakolta ohjaamaan laajempien alueiden maankäyttöä ja sovittamaan yhteen suunnittelun keinoin alueisiin kohdistuvat erilaiset intressit. Kansallisen maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa yleispiirteisissä sekä detaljikaavoissa voidaan antaa metsien käyttöä koskevia määräyksiä. Toisaalta alueiden käytön ohjausjärjestelmä saattaa sisältää myös selkeitä ennakkovalvontatyyppejä menettelyitä, joista esimerkkinä mainittakoon maankäyttö- ja rakennuslain 128 §:n mukainen maisematyöluja.

1.4.2 Taloudellisiin vaikuttimiin perustuvat mekanismit

Taloudelliset ohjauskeinot perustuvat toiminnanharjoittajaan kohdistettavaan taloudellisiin kiihokkeisiin eli kannustimiin sekä sanktioluonteisiin maksuihin.³⁹ Taloudellisten tukijärjestelmien tavoitteena on edistää yhteiskunnan intressien mukaista kehitystä ottamalla osa toiminnasta toiminnanharjoittajalle koituvista kustannuksista yhteiskunnan kannettavaksi. Toimiessaan sääntelytavoitteiden kannalta hyödyllisellä tavalla toiminnanharjoittaja saa taloudellista hyötyä maksuvelvollisuudesta vapautumisen (erilaiset verohelpotukset)⁴⁰ tai suoranaisen taloudellisen tuen muodossa. Yhteiskunta saattaa esimerkiksi tukea hyödyllisek-

³⁸ Suomen osalta esimerkkinä voidaan mainita Natura 2000 -verkostoon sisällytettävien alueiden luontoarvojen heikentämistä koskeva sääntely (LSL 65–66 §:t).

³⁹ Taloudellisista ohjauskeinoista laajemmin ks. esim. *Kalle Määttä* 1997 ja *sama* 1999 s. 59 ss.

⁴⁰ Verojärjestelmän käyttömahdollisuuksista metsäpolitiikan toimintamekanismina ks. *Lähteenoja* 2000 passim.

si arvioitua toimintaa asettamalla edullisesti asiantuntemusta toiminnanharjoittajan käytettäväksi tai osallistumalla esimerkiksi rahoituskustannuksiin.⁴¹

Yhteiskunnan kannalta ei-toivottavaa kehitystä pyritään ehkäisemään esimerkiksi toiminnanharjoittajalle langetettavin rangaistuksenomaisin maksuin tai pidättäytymällä myöntämästä maksuhelpotuksia. Nämä ovat luonteeltaan hallinnollisia maksuseuraamuksia, joita ei pidä sekoittaa siviilioikeudelliseen vahingonkorvaukseen eikä rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään liittyviin sakkorangaistukseen ja menettämisseuraamukseen. Myös Suomessa on ollut aiemmin käytössä tämäntyyppisiä seuraamuksia.⁴²

Toisin kuin hallinnolliset ohjausmekanismit, taloudelliset ohjauskeinot eivät rajoita toiminnanharjoittajan päätösvaltaa, vaan toiminnanharjoittaja voi menettellä parhaaksi katsomallaan tavalla. Viranomaisella ei yleensä myöskään ole käytössään minkäänlaisia pakkokeinoja vastentahtoisen hallintoalamaisen velvoittamiseksi toimimaan yhteiskunnan kannalta toivottavalla tavalla, vaan reaktiomahdollisuudet rajoittuvat edellä mainittujen taloudellisten seuraamusten langettamiseen. Käytännössä ohjausjärjestelmien väliset erot tehokkuudessa voidaan minimoida taloudellisten seuraamusten mitoituksella. Siltikään taloudellisten ohjauskeinojen käyttöä ei yhteiskunnan kannalta keskeisten intressien turvaamisessa voida nähdäkseni pitää mielekkäänä. Järjestelmän perusteiden ja systematiikan kannalta olisi jokseenkin ongelmallista esimerkiksi sallia tärkeän elinympäristön hävittäminen maksua vastaan. Toisaalta taloudellisten mekanismien käyttöalaa rajaavat yhteisöoikeudelliset velvoitteet. Erilaisten lisämaksujen asettaminen, verohelpotusten myöntäminen ja suoranaisen tuen myöntäminen saattavat Euroopan yhteisöjen näkökulmasta näyttäytyä kiellettyinä tukina, vaikka niillä ei tällaista tavoitetta olisikaan.⁴³

Erot mannereurooppalaisen ja angloamerikkalaisen oikeuskulttuurien suhtautumisessa taloudellisten mekanismien hyödyntämiseen ovat edelleen suuret, vaikka lähentymistä viime aikoina on puolin ja toisin tapahtunutkin. Varsinkin angloamerikkalaisessa järjestelmässä taloudellisten ohjauskeinojen asema hallinnollisiin ohjausmekanismeihin verrattuna on perinteisesti ollut vahva.⁴⁴ Pääasiallisina argumentteina preferoinnille mainitaan usein parempi kustannustehokkuus sekä joustavuus varsinkin toiminnanharjoittajien kannalta, mikä

⁴¹ Kansallisena esimerkkinä mainittakoon metsäautoteiden rakentamiskustannuksiin osallistuminen.

⁴² Esimerkkejä ei ole tarpeen hakea kovinkaan kaukaa historiasta. Metsän raivaaminen pelloksi tyrehtyi nopeasti pellonraivausmaksun myötä (sääntelyn varsinainen tavoite oli ehkäistä maatalouden ylituotantoa eikä estää metsätaloukseen vähentymistä, mutta sääntely toimi myös tämän tavoitteen puolesta). Vastaavasti runsaasti fosforia sisältäville lannoitteille asetettu maksuvelvollisuus vähensi tehokkaasti näiden lannoitteiden käyttöä.

⁴³ Tähän liittyvästä problematiikasta ks. esim. *Määttä* 1997 s. 261 ss.

⁴⁴ Metsätalouden taloudellisista ohjauskeinoista ks. esim. *Pearse* 1998 s. 19 ss.

eräisiin sääntelyjärjestelmiin nähden verrattuna epäilemättä paikkansa pitääkin.⁴⁵ Siltikin yleinen pyrkimys välttää mannereurooppalaista hallinnollisoidellista ohjausta näyttäytyy eräiden sääntelyalojen kannalta jokseenkin ongelmallisena, kun yksinomaan taloudelliset ohjauskeinot eivät lopultakaan ole osoittautuneet riittäviksi ratkaisukeinoiksi. Vastavuoroisesti on kyllä syytä todeta, että mannereurooppalaisen hallintokulttuurin ja viranomaisvalvonnan sisäistänyt saattaa nähdä taloudellisiin ohjauskeinoihin sisältyvän epäkohtia aiheettomastikin.

1.4.3 Sertifiointijärjestelmät

Sertifioinnilla ymmärretään tuotteen vaatimustenmukaisuuden osoittamista todistuksella tai merkillä. Sertifiointi perustuu vapaaehtoisuuteen, ts. toiminnanharjoittajan tai tuottajan haluun sitoutua noudattamaan määriteltyjä vaatimuksia. Vastavuoroisesti toiminnanharjoittaja saa oikeuden käyttää mainittua sertifikaattia osoittamassa sitoutumistaan sertifikaatin asettamiin vaatimuksiin. *Metsäsertifioinnilla* tarkoitetaan menettelyä, jossa riippumaton kolmas osapuoli (puun ostajaan ja myyjään nähden riippumattomassa asemassa oleva akkreditoija) tarkastaa, vastaako metsien hoito ja käyttö edeltäkäs asetettuja ekologisia, ekonomisia ja sosiaalisia vaatimuksia. Metsäsertifikaattia voidaan pitää yleensä riippumattoman osapuolen myöntämänä todistuksena siitä, että metsiä on hoidettu ja käytetty kestävyysperiaatteiden mukaisesti.⁴⁶

Metsäsertifiointia luonnehditaan välineeksi kestävä ja vastuullisen metsähoiton edistämiseen maailmanlaajuisesti. Sertifioinnin tavoitteena on ohjata markkinapohjaisesti metsien hoitoa ja käyttöä taloudellisesti, ekologisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä suuntaan ja edistää metsätuotteiden markkinointia.⁴⁷ Sertifiointi on pakottavaa lainsäädäntöä täydentävä ohjausjärjestelmä, joka pyrkii toisaalta edistämään mm. luonnonsuojelun intressien toteutumista metsätaloudessa ja toisaalta vakuuttamaan metsätaloustuotteiden ostajat tuotantoprosessin ympäristöystävällisyydestä.

⁴⁵ Toisaalta vika ei ehkä aina olekaan ohjausmekanismeissa sinänsä, vaan sen toteuttamistavassa.

⁴⁶ Tähän tapaan *KM 1997:6* s. 5–7. Tällä hetkellä Euroopassa on kaksi yleisesti käytössä olevaa metsäsertifikaattijärjestelmää, useiden ympäristöjärjestöjen tukema FSC (Forest Stewardship Council) ja yleiseurooppalaisen sertifointijärjestön PEFC (Pan-European Forest Certification). Suomeen on kehitetty oma sertifointijärjestelmä FFCS (Finnish Forest Certification System). Sertifioinnista kokoavasti ks. esim. *Forest Certification 2000*, Tapion taskukirja 2002 s. 87 ss., sertifointijärjestelmän laatimiseen liittyvistä ongelmista *Viitala 2003* ja *Mäntyranta 2002*.

⁴⁷ Näin *KM 1997:6* s. 8. Komiteanmietinnössä luonnehditaan metsäsertifiointia välineeksi, jolla voidaan hoitaa kolmenlaisia tehtäviä: edistää kestävä metsätaloutta, markkinointia ja kuluttajien tarpeentyydytystä. Näistä ainoastaan ensimmäinen tehtävä on tämän tutkimuksen kannalta relevantti.

Metsäsertifiointijärjestelmään kohdistuu eri puolilla maailmaa suuria odotuksia. Yksinomaan aika näyttää, millaiseksi sertifioinnin tosiasiallinen merkitys lopulta muodostuu. Ympäristökysymysten merkityksen lisääntymisen myötä tämäntyyppisille mekanismeille näyttää tällä hetkellä olevan yhteiskunnallinen tilaus, joka voidaan nähdä myös eräänlaisena kritiikkinä lainsäädännön riittävyyden suhteen. Pakottavaa lainsäädäntöä ohjausmekanismina ei sertifioinnilla kuitenkaan ole nähdäkseen mahdollista korvata. Sertifiointi ohjausmekanismina soveltuu ainoastaan tiettyntyyppisten tavoitteiden – esimerkiksi korostetun ympäristöystävällisten tuotantomenetelmien omaksumisen – toteuttamiseen. Sertifioinnin vapaaehtoisuuden johdosta sitä ei kuitenkaan voida käyttää yksinomaisena mekanismina korvaamaan pakottavaa sääntelyä, koska perustavaa laatua olevien intressien – mitä niillä sitten ymmärretäänkin – turvaaminen ei voi perustua yksinomaan dispositiivisuuteen.

1.4.4 Mekanismien rinnakkain soveltamisen mahdollisuuksista ja rajoituksista

Manner-Euroopassa ohjausmekanismit, siltä osin kuin kyse on ollut perustavaa laatua olevista intresseistä (kuten metsien hävittämisen ehkäisy), ovat rakentuneet pitkälti pakottavan sääntelyn varaan. Sen sijaan vähemmän tärkeiden tavoitteiden saavuttamiseen on saatettu hyödyntää myös taloudellisia ohjauskeinoja, joista tyypillisimpinä on mainittava erilaiset verohelpotukset sekä metsänhoidollisten toimenpiteiden tukeminen yhteiskunnan varoin. Lähes poikkeuksetta taroituksenmukaisen lopputuloksen saavuttaminen on edellyttänyt useiden toimintamekanismien rinnakkaista hyödyntämistä.

Sääntelyn kehittyminen pitkällä aikavälillä on johtanut väistämättä tietynlaisiin päällekkäisyyksiin, joista tuskin koskaan tullaan pääsemään eroon. Niin ikään eri aikakausina omaksutut lainsäädännölliset ratkaisut johtavat väistämättä järjestelmän kokonaisrakenteen säröytymiseen sekä vähintäänkin tavoitetasoihin ristiriitaisuuksiin.⁴⁸ Perustavaa laatua olevaa estettä erityyppisten, keskenään asynkronoitujen ohjausjärjestelmien rinnakkaiselle käytölle ei luonnollisestikaan ole, vaikka oikeusjärjestelmän johdonmukaisuutta onkin pidetty eräänä lainsäädäntötoimintaa ohjaavista keskeisistä periaatteista. Sen vuoksi sääntelyjärjestelmiä on syytä jatkossakin tarkastella kriittisesti päällekkäisyyksien ja ristiriitaisuuksien kartoittamiseksi ja tarvittaessa karsimiseksi.⁴⁹

⁴⁸ *Eilavaara* 1994 s. 42 ss. kiinnittää huomiota metsähallituslain (264/1991) aikaiseen metsähallituksen tehtävien keskinäiseen ristiriitaisuuteen. Erilaisten intressien ja toimintapolitiikkojen yhteensovittaminen ei kuitenkaan ole mitenkään poikkeuksellista nyky-yhteiskunnassa, jossa ympäristöintressit asettavat yhä lisääntyvässä määrin reunaehdoja muille toimintoille.

⁴⁹ Ks. myös *Mäenpää* 1997 s. 992.

Hallinto-oikeudellisten ohjausmekanismien varaan sääntelynsä rakentaneissa valtioissa toiminnanharjoittajain noudatettaviksi tulevat velvollisuudet ovat määräytyneet lainsäätäjän asettamien normien perusteella. Perusasetelma on edelleenkin samankaltainen, mutta toisaalta on muistettava lainsäätäjän asettamien velvoitteiden muodostavan paikoin ainoastaan osan yhteiskunnan asettamista vaatimuksista. Globalisaatio sekä ympäristötietoisuuden lisääntyminen ovat johtaneet siihen, ettei tosiasiallinen toiminnanharjoittajilta edellytettävä vaatimustaso enää välttämättä muodostu yksinomaan lainsäätäjän asettamien pakottavien vaatimusten perusteella. Varsinaisen lainsäädännön rinnalle on kehittynyt erilaisia enemmän tai vähemmän vapaaehtoisuuteen nojautuvia järjestelmiä, joiden vaatimustaso poikkeaa sääntelyjärjestelmästä. Tosiasialliset olosuhteet puolestaan saattavat olla sellaiset, että toiminnanharjoittajien on mukaututtava mainitun vapaaehtoisen järjestelmän vaatimuksiin.⁵⁰

Sertifiointijärjestelmien laaja-alaista käyttökelpoisuutta metsäalueiden käytön ohjausjärjestelmänä rasittaa erityisesti kaksi seikkaa. Sertifiointijärjestelmien vaatimukset asetetaan tyypillisesti erillään demokraattisesta norminannosta, minkä vuoksi tavoitteenasettelu saattaa muodostua yksipuoliseksi. Toisaalta sertifiointijärjestelmän suhdetta pakottavaan lainsäädäntöön ei välttämättä koordinoita ensinkään. Tämä saattaa yleisemmin johtaa epätietoisuuteen toiminnanharjoittajilta edellytettävästä vaatimustasosta sekä yksittäistapauksissa suoranaisesti kohtuuttomuustilanteisiin, jotka yleensä valtiollisen norminannon puitteissa kyetään pääsääntöisesti välttämään. Valtiovallan intressissä on luonnollisesti purkaa tarpeetonta sääntelyä ja hyödyntää mahdollisuuksien mukaan varsinaisen hallinnon ulkopuolisia toimintamekanismeja tavoitteen saavuttamiseksi. Sertifiointijärjestelmiä, vaikka niiden vaatimustaso ehkä paikoin ylittääkin lainsäätäjän yleisten intressien suojaksi asettaman vaatimustason, ei kuitenkaan niiden vapaaehtoisuuden ja laatimiseen liittyvän demokratiavajeen vuoksi voida nähdäkseni laajemmalti omaksua pakottavaa sääntelyä korvaavaksi instrumentiksi.

⁵⁰ Sertifiointijärjestelmän toteuttamisesta ks. esim. *KM 1997:6*.

2 Metsäoikeuden ydinkysymykset ja keskeiset ohjausmekanismit vertailun kohteena

2.1 METSÄOIKEUDELLISESTA TUTKIMUKSESTA

Ennen tutkimustehtävän asettamista on luotava lyhyt katsaus vertailuvaltioissa harjoitettuun metsäoikeudelliseen tutkimustoimintaan, jolla on kaikissa tutkimuksen kohteena olevissa valtioissa pitkät perinteet. Metsäoikeudellinen tutkimustoiminta on ollut aktiivista kaikissa vertailun kohteena olevissa valtioissa aina 1900-luvun alkupuolelle asti. Syynä tähän on epäilemättä ollut metsien yhteiskunnallinen merkitys. Sittenkin teollistuminen ja taloudellinen kasvu ovat synnyttäneet uudentyyppisiä ongelmia oikeudellisen sääntelyn vastattavaksi. Metsäoikeudellisten sääntelymekanismien ja oikeuskäytännön vakiintumisen myötä ei oikeustieteelliselle tutkimukselle kenties enää ole ollut entisenkaltaista tarvetta. – Sittenkin mielenkiinto metsien käyttöä ohjaavaa lainsäädäntöä kohtaan on virinnyt uudelleen 1980-luvulla luonnonsuojelullisten ja monikäyttöä painottavien intressien merkityksen kasvun myötä. Muuttunut näkökulma heijastuu kuitenkin tutkimusten kysymystenasettelussa sekä lähestymistavassa.⁵¹

Ruotsalaiset metsäoikeudelliset tutkimukset ovat viime aikoina tyypillisesti olleet lyhyempiä artikkeleita metsätieteellisissä tai oikeustieteellisissä julkaisusarjoissa. Varsinaisia metsälainsäädäntöä käsitteleviä monografioita ei Ruotsissa *af Zellénin* (1907)⁵², *Hedemann-Gaden* (1923) ja *Bogrenin* (1949) kommentaarien jälkeen ole ilmestynyt. Suomessa *Haataja* on 1900-luvun alkupuolen tutkimuksiinsa käsitellyt säännönmukaisesti myös metsälainsäädäntöä. Haatajan jälkeen suomalaista metsäoikeutta on 1960–1970-luvuilla tarkastellut erityisesti *Viljo* yksityismetsälain kommentaariteoksissaan. Hänen jälkeen metsäoikeudellisia esityksiä ovat laatineet *Lehtinen* ja *Lähteenoja* sekä ennen muuta *Kiviniemi*, jonka Metsäoikeus-teos muodostaa metsälainsäädäntömme keskeisen selitysteoksen. Lisäksi Suomessa on julkaistu useita metsäoikeudellisia artikkeleita.

Saksassa metsäoikeuden⁵³ tutkimuksella on pitkät perinteet. Saksassa on lukuisien metsäoikeutta yleisesti käsittelevien esitysten ohella on laadittu useita metsä-

⁵¹ Viitataan tässä esimerkiksi *Laakson* metsäoikeudellisten tutkimusten (2003 ja 2003a) kysymystenasetteluun.

⁵² Todettakoon, että *af Zellénin* teos sisälsi lainsäädäntötekstien ohella ohjeistuksen metsienhoidon perusteista.

⁵³ Saksan kielessä termillä *Forst* ymmärretään lähinnä (talous)käytössä olevaa metsää termin *Wald* viitattaessa luonnontilaisempaan metsään. Tämän jaottelun perusteella oikeustieteen piirissä

oikeudellisiin erityiskysymyksiin keskittyviä tutkimuksia.⁵⁴ Metsälainsäädäntöä koskevia oikeudellisia kirjoituksia on laadittu tietävästi jo 1700-luvulla. Metsälakien laajamittainen uudistaminen Saksassa 1800-luvun puolivälin vaiheilla kirjoitettiin useita monografioita, joiden kirjoittajista mainittakoon tässä *Schmidlin*, *Asal* ja *Wonhas*. Mainittujen henkilöiden laatimat selitysteokset ovat siinäkin mielessä maininnanarvoisia, että 1800-luvulla annettua metsälainsäädäntöä oli voimassa useissa osavaltiossa aina liittovaltion metsälain säätämiseen saakka ja selitysteoksia hyödynnettiin osin käsikirjoina vielä aina 1900-luvun loppupuolelle saakka. Saksan alueella metsälainsäädäntö yhtenäistyi vasta vuonna 1975 ensimmäisen liittovaltiotasaisen metsälain myötä ja *Klosen* mainittua lakia koskeva pykäläkohdainen kommentaariteos ilmestyi seitsemän vuotta myöhemmin. Nykyään eräiden osavaltioiden (mm. Baijeri) osalta on saatavilla varsin kattavia metsälainsäädännön kommentaariteoksia.

Brittiläisessä Kolumbiassa metsäoikeus ja metsäoikeudellinen tutkimus – siltä osin kuin on kysymys metsien käytön sääntelystä – on muihin vertailuvaltioihin nähden verrattain myöhäsyntyistä. Tämä johtuu pääasiallisesti siitä, että provinsin laajoista metsävaroista ja metsien käytön tehostumisen myöhäisestä ajankohdasta johtuen luonnonvarataloudelliselle ajattelulle ei ole ollut samanlaista olosuhteista johtuvaa pakkoa kuin Euroopassa. Sittenkin metsävarantojen tehokkaan hyödyntämisen ja ekologisten vaatimusten laajentumisen johdosta provinsin metsälainsäädäntö on ollut intensiivisen uudistustyön kohteena. Metsäoikeudellinen tutkimustoiminta on kuitenkin keskittynyt lähinnä yksittäisiin metsäoikeudellisiin kysymyksiin, ts. laajoja kommentaariteoksia metsälainsäädännöstä ei ole juurikaan laadittu.⁵⁵

Yhteiskunnan modernisaation myötä metsien sekä metsäoikeuden yhteiskunnallinen merkitys ja tavoitteenasettelu ovat muuttuneet. Oikeudellisen tutkimuksen tarve ei ole hävinnyt, mutta metsäoikeudellisen tutkimustoiminnan painopistealueet ja lähestymistavat on arvioitava uudelleen. Alkuperäisen luonnon ja varsinkin biodiversiteetin suojelun merkityksen kasvu asettaa alkutuotannolle merkittäviä haasteita sekä ympäristöoikeuden ratkaistavaksi laaja-alaisia ja moniulotteisia kysymyksiä. Metsäoikeudellisen sääntelyn leikkauspinnat, erityisesti ympäristön- ja luonnonsuojeluun sekä maankäytön suunnitteluun nähden, tarjoavat jatkossakin kiintoisia ja haastavia kysymyksenasetteluja.

voidaan erottaa käsitteet *Forstrecht* ja *Waldrecht*, jotka molemmat kääntyvät Suomen kielellä metsäoikeudeksi. Ensin mainitulla ymmärretään metsien (talous)käytön sääntelyä, kun taas *Waldrecht* kattaa laajemman joukon metsään liittyvien toimintojen sääntelyä. – Nykyään käsitteet ovat kuitenkin niin lähellä toisiaan, että niitä voidaan käyttää rinnan.

⁵⁴ Metsärikosoikeudesta ks. esim. *Rösch – Meiser* 1966. – Yllätys ei liene se, että metsälainsäädäntö on purettu juuri Saksassa kaikkein yksityiskohtaisimmin osiinsa. Kansallisen tutkimusperintemme valossa sikäläinen jaottelu näyttää tosin paikoin tarpeettomankin seikkaperäiseltä.

⁵⁵ *Mancell – Gilfillanin* laatima *Davis & Company's British Columbia Forestry Law* sisältää kyllä provinssin metsälainsäädännön, mutta säädöstekstien selitykset ovat varsin niukat.

2.2 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET

Tutkimuksen ensisijaisena tavoitteena on *kartoittaa metsien käytön ohjausjärjestelmän perusteet sekä metsien oikeudellista asemaa järjestävät keskeiset toimintamekanismit vertailuvaltioissa*. Tarkastelussa huomio kohdistuu siihen, miten metsäalueisiin kohdistuvat erityyppiset intressit (talouskäyttö – luonnonsuojelu – virkistyskäyttö) sovitetaan toisiinsa vertailuvaltioiden järjestelmissä. Tutkimuksessa pyritään esittämään keskeiset järjestelmien kehittymiseen vaikuttaneet tekijät ja järjestelmien erot.⁵⁶ Tutkimusta ei ole tarkoitettu analyttiseksi tutkimukseksi siinä mielessä, että valtioiden voimassa olevat sääntelyjärjestelmät pyrittäisiin analysoimaan ja systematisoimaan jännöksettömästi. Tarkoituksena on esittää vertailuvaltioiden tutkimusaiheen kannalta keskeisten sääntelymekanismien olennaiset piirteet sekä sääntelyn toimivuuteen, sikäli kuin se näin yleisellä tasolla on mahdollista, liittyvät havainnot. Muiden valtioiden ratkaisumallit puolestaan avaavat uuden näkökulman oman kansallisen järjestelmämme tarkastelulle sekä kehittämismahdollisuuksien arvioinnille.⁵⁷

Oikeusvertailulla tähdätään usein välittömien käytännöllisten päämäärien, kuten lainopillisen tulkinnan ja lainsäädäntöpolitiikan palvelemiseen.⁵⁸ Oikeusvertailulla on tärkeä tehtävä varsinkin yleisen oikeusteorian muodostamisen ja teorian käytäntöön soveltamisen kannalta. Tämä koskee paitsi ns. oikeudellisten siirrännäisten liittämistä kansalliseen oikeusjärjestelmään, myös oikeusvertailun tulosten hyödyntämistä säännösten tulkinnassa ja yleisten oppien luomisessa kansallisen järjestelmän puitteissa.⁵⁹

⁵⁶ Mm. *Zweigert – Kötz* 1996 s. 43 ss nimeävät tämän erääksi keskeiseksi oikeusvertailun tehtäväksi. Oikeusvertailun tehtävistä ks. myös *Sutela* 2001 s. 76 ss. *Mattila* 1998a p. 969 ss. jaottelee vertailevan oikeustieteen tehtävät kahteen ryhmään, eli periaatteellisuonteisiin ja käytännöllisluonteisiin. Ensin mainittuun ryhmään kuuluvat juristin yleissivistyksen kartuttaminen, kansainvälisen yhteisymmärryksen lisääminen, ulkomaisten lakimiesten ajattelutapojen, vieraan oikeuden ja oman oikeuden syvemmän ymmärtämyksen edistäminen sekä muiden oikeuden yleistieteiden palveleminen menetelmänä. Jälkimmäiseen ryhmään puolestaan hän lukee oikeuspolitiikan, oikeuden yhtenäistämisen edistämisen sekä toimimisen kansainvälisen julkis- ja yksityisoikeuden aputieteenä.

⁵⁷ *Zweigert – Kötz* 1996 s. 33 mainitsee oikeusvertailun toimittamisen edellytyksenä vertailukohdeiden toiminnallisuuden (*Funktionalität*), ts. että vertailun kohteena olevilla mekanismeilla pyritään toteuttamaan samaa tavoitetta. Mekanismit itsessään voivat olla hyvinkin erilaisia. Esimerkiksi metsätaloustoimenpiteiden metsätaloudellisten ja luonnonsuojelullisten vaatimusten mukaisuutta voidaan valvoa ennakolta ilmoitus-, lupa- tai suunnittelumenettelyssä.

⁵⁸ *Mattila* 1980 s. 19. *Zweigert – Kötz* 1996 s. 49 toteavat esityksessään lainsäädäntötarkoituksessa suoritetun oikeusvertailun alun ajoittuvan 1800-luvun puoliväliin.

⁵⁹ *Otto Brusiin* väitöskirja ”Tuomarin harkinta normin puuttuessa” vuodelta 1938 on oivallinen esimerkki muiden sääntelyjärjestelmien oppirakennelmien hyödyntämisestä kansallisen järjestelmän kehittämisessä.

Oikeusvertailu toimii tässä tutkimuksessa tiedon hankintamenetelmänä.⁶⁰ Tutkimuksen tavoitteet eli metsäoikeudellisten ohjausmekanismien kartoittaminen ja kansallisen järjestelmämme arviointi huomioon ottaen tutkimuksessa on tarkasteltava voimassa olevan oikeuden lisäksi sääntelyjärjestelmien historiallista kehitystä.⁶¹ Tutkimuksen tarkoituksena ei ole ollut tehdä oikeusvertailevaa perustutkimusta, eli luokitella ja systematisoida eri oikeusjärjestelmiä tai kehittää vertailevan oikeustieteen metodeja.⁶² Toisaalta tutkimuksen tavoitteenasettelua voidaan toki arvioida oikeusvertailun tutkimuksellisten perusintressien (integratiivinen, kontradiktiivinen, praktinen, teoreettinen ja pedagoginen)⁶³ kannalta. Käytännössä oikeusvertaileviksi katsottavien tutkimusten kysymyksenasettelu on yleensä senlaatuinen, että tutkimus palvelee samalla useampia intressejä. Näin on tämänkin tutkimuksen osalta.⁶⁴

2.3 TUTKIMUSONGELMAT

2.3.1 Tutkimusongelmien yleinen luonnehdinta

Tutkimusongelmiksi on valittu metsien käytön kannalta yleismaailmallisesti keskeisiksi arvioidut kysymykset. Nämä ovat relevantteja myös Suomen kansallisesta näkökulmasta. Tällä en kuitenkaan tarkoita metsien merkitystä ilmastonmuutoksen torjunnassa, joka saattaa tulevaisuudessa asettaa merkittäviä reunaedellytyksiä metsien käytölle. Metsiin kohdistuvat erisuuntaiset intressit sovitaan yhteen pitkälti kolmen sääntelyjärjestelmän, eli yleisen alueiden käytön suunnittelun, luonnonsuojelun, sekä varsinaisen metsien käytön ohjauksen keinoin. Oikeusvertailua ei ole tarpeen toimittaa sen todentamiseksi, että kyseiset ohjausmekanismit esiintyvät muodossa tai toisessa lähes kaikissa oikeusjärjestelmissä ja että mekanismit poikkeavat toisistaan ainakin jossain määrin. Tutkimusaiheen kannalta keskeisempää on, miten ohjausmekanismit on sovitettu toisiinsa vertailuval-

⁶⁰ Kysymyksenasettelusta oikeusvertailun metodin määrääjänä ks. myös *Sutela* 2001 s. 91 ss.

⁶¹ *Brusiin* 1954 s. 440–441 on lainvalmisteluun liittyvän oikeusvertailun näkökulmasta huomauttanut, että yksinomaan normatiivisen järjestelmän tarkastelua ei ole pidettävä riittävänä, mikäli samalla ei selvitetä ratkaisun tosiasiallista toimivuutta. Hän varoittaa osuvasti myös vertailevan oikeushistoriallisen tutkimuksen pinnallisuuteen liittyvistä vaaroista. Näihin seikkoihin on kiinnittänyt huomiota myös *Lilius* jo vuonna 1903 ilmestyneessä kirjoituksessaan. Ks. myös *Husa* 1998 sekä *sama* 1999 s. 376.

⁶² Tarkoitan tässä oikeusvertailevaa perustutkimusta *Mattilan* 1980 s. 20 esittämässä merkityksessä.

⁶³ Oikeusvertailevan tutkimuksen perusintresseistä ks. *Husa* 1998 s. 25 ss.

⁶⁴ Oikeusvertailun merkityksestä ympäristöoikeuden alalla ks. myös *Beaucamp* 2001 s. 134 ss.

tioiden oikeusjärjestelmissä.⁶⁵ Vertailun kannalta kiintoisaa on lisäksi se, minkä vuoksi yhdessä oikeusjärjestelmässä hyödynnettyjä mekanismeja ei kenties olekaan toisessa järjestelmässä.⁶⁶

Metsiin kohdistuvat erilaiset intressit voidaan sovittaa yhteen periaatteessa kahdella eri tavalla, eli suunnitelmilla tai tapauskohtaisilla ilmoitus-/lupamenettelyillä. Suunnittelujärjestelmissä on kyse tyypillisesti yksittäistä metsätaloustoimenpidettä laajemman kokonaisuuden toteuttamisedellytysten järjestämisestä. Suunnitelman kohteena voi olla jokin tietty alue tai useampivuotinen metsätaloushanke. Ilmoitus- ja lupamenettelyn kohteena puolestaan on tyypillisesti yksittäinen metsätaloustoimenpide. Useimmat oikeusjärjestelmät kuitenkin sisältävät sekä suunnittelu- että ilmoitusmenettelytyyppejä ohjausmekanismeja. Yleisen maankäytön ohjausjärjestelmien osalta tarkastellaan erityisesti alueiden käytön suunnittelujärjestelmiä eli kaavoitusta. Luonnonsuojeluoikeuden osalta tarkastelu puolestaan kohdistuu erilaisista suojelumekanismeista johtuviin rajoituksiin.

Tutkimustehtävän läpivieminen ei edellytä vertailuvaltioiden järjestelmien täydellistä tarkastelua. Sääntelyjärjestelmien rakenteellisesta erilaisuudesta johtuen yksinomaan relevanttien ratkaisumekanismien tarkastelu ei kuitenkaan ole riittävä, koska yksittäisten instrumenttien tarkastelu irrallaan sääntelyjärjestelmän perusrakenteesta sekä toimintaympäristöstä johtaa helposti virheellisiin johtopäätöksiin. Näin ollen tutkimukseen on tullut sisällyttää myös riittävässä laajuudessa oikeusjärjestelmää taustoittava yleiskuvaus.

2.3.2 Alueiden käytön suunnittelu

Alueiden käytön suunnittelun tarkoituksena on sovittaa erilaiset maankäytölliset intressit yhteen varaamalla eri toiminnoille näiden edellyttämät alueet. Sektorikohtaisesta tai tiettyä toimialaa palvelevasta suunnittelusta alueiden käytön suunnittelu eroaa ennen muuta lähestymistapansa eli kokonaisvaltaisuuden perusteella. Alueiden käytön suunnittelussa tarkastelun kohteena ovat lähtökohtaisesti tietyn alueen kaikki toiminnot, eivät yksittäiset hankkeet tai tietyn erityisalan toiminnot. Metsien käytön näkökulmasta suunnittelujärjestelmään kohdistuvia keskeisiä kysymyksiä ovat alueiden käytön suunnittelujärjestelmän kattavuus, metsäalueisiin kohdistuvien intressien yhteensovittamisen perusteet sekä suunnittelujärjestelmästä johtuvat oikeusvaikutukset ja suhde muuhun lainsäädäntöön.

⁶⁵ Kuten *Klami* 1997 s. 14–15 toteaa, saattaa samanlaiselta vaikuttava säädös toteuttaa eri oikeusjärjestyksissä eri tehtäviä ja vastaavasti yksittäinen kysymys saattaa olla ratkaistu hyvinkin erilaisin tavoin.

⁶⁶ Näin *Zweigert – Kötz* 1996 s. 34.

Tiheästi asuttujen tai pinta-alaltaan pienten valtioiden kannalta kysymys alueiden käytön suunnittelujärjestelmän maantieteellisestä kattavuudesta on jokseenkin irrelevantti, mutta harvaan asuttujen alueiden osalta kokonaisvaltainen alueiden käytön suunnittelu saattaa olla perusteltua ainoastaan pienellä alueella. Sääntelyn materiaalsen sisällön osalta huomio kiinnittyy erityisesti kahteen kysymykseen. Alueiden käytön suunnittelun tarpeet lähtevät tyypillisesti yhteiskunnan eri maankäyttömuotojen yhteensovittamisen tarpeista, jolloin maa- ja metsätalous edustavat yleensä väistyvää maankäyttömuotoa. Metsäalueen säilyttämispyrkimyksen näkökulmasta onkin merkittävää, millaisia edellytyksiä kaavoituksen yhteydessä maankäyttömuodon muuttamiselle asetetaan. Metsätalouden harjoittamisen kannalta puolestaan on relevanttia, millaisia maankäyttömääräyksiä alueiden käyttöä koskeviin suunnitelmiin voidaan liittää ja mikä oikeudellinen merkitys alueiden käytön ohjausjärjestelmän puitteissa tehdyllä ratkaisulla on muissa ohjausmekanismeissa.

2.3.3 Metsien suojelu

Suojelun päämäärät voidaan tyypitellä kolmeen pääryhmään sen mukaan, onko käyttörajoitusten tavoitteena pääasiallisesti lajien suojelu, elinympäristöjen suojelu vaiko suotuisat ekologiset vaikutukset. Lajien ja elinympäristöjen suojelua ei tässä yhteydessä ole tarpeen tarkemmin määritellä. Suojelun suotuisilla vaikutuksilla tarkoitetaan suojelusta johtuvia hyötyjä, joita ovat esimerkiksi pienilmaston ja vesitasapainon parantuminen sekä eroosiontorjunta. Metsien suojelua koskevia säännöksiä sisältyy tyypillisesti kaikkiin tarkastelun kohteena oleviin järjestelmiin, mutta suojelun aineellinen sisältö sekä toteuttamistavat vaihtelevat järjestelmästä riippuen. Tarkastelu on sen vuoksi kohdennettava suojelun aineellisen sisällön lisäksi järjestelmien keskinäisiin suhteisiin, ts. miten eri järjestelmien suojelumekanismit suhtautuvat toisiinsa ja mikä merkitys yhden sääntelyjärjestelmän puitteissa tehdyllä ratkaisulla on muihin mekanismeihin nähden.

2.3.4 Metsätalouden sääntely

Metsätalouden sääntelyllä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa metsien käytön ohjausta. Tarkastelu kohdistuu metsätaloudellinen suunnitteluun, metsätaloustoiminnan ennakkovalvontaan, joka jakaantuu edelleen hakkuutoiminnan ohjaamiseen ja uuden kasvun aikaansaamiseen, sekä maankäyttömuodon muuttamiseen. Metsätaloudellisella suunnittelulla ymmärretään metsien käytön tavoitteet ennakolta asettavaa menettelyä. Metsätaloudellisesta suunnittelusta on erotettavissa useita eri tasoja, joissa tämän tutkimuksen osalta kiinnitetään huomiota yleiseen metsätaloudelliseen suunnitteluun ja erityiseen metsätaloussuunnitteluun. Yleisellä metsätaloussuunnittelulla tarkoitetaan viranomaisten toimesta toteutettavaa

ja viranomaisten intressejä palvelevaa yksittäistä metsälöä laajempiin alueisiin kohdistuvaa suunnittelua. Erityisellä metsätaloussuunnittelulla puolestaan tarkoitetaan yksittäisen metsänomistajan intressejä palvelevaa metsälökohtaista suunnittelua. Suunnittelujärjestelmien tarkastelussa huomio kiinnittyy suunnittelun sisältöön ja suunnitelman oikeusvaikutuksiin.⁶⁷

Metsätaloustoiminnan ennakkovalvontaa koskevan tarkastelun kohteena ovat metsänhoidollisten toimenpiteiden hyväksymismenettelyt sekä näissä huomioon otettavat intressit. Kysymyksellä on kiinteä yhteys edellä mainittuun erityiseen metsätaloussuunnitteluun, koska eräissä järjestelmissä mainittu erityinen suunnittelu toimii samalla myös metsätaloustoimenpiteiden ennakkovalvontamenettelynä.

Keskeisin metsäalueen käyttöön vaikuttava toimenpide on hakkuu, jota koskevaa sääntelyä voidaankin pitää yhtenä metsäoikeuden ydinkysymyksistä. Metsänhakkuuta voidaan tarkastella useista eri näkökulmista, joita ovat hakkuun toimittamisen edellytykset, hakkuuoikeuden sisältö eli hakkuun toimittamistapa, ja hakkuuseen kytkeytyvät jälkihoitovelvoitteet.⁶⁸ Hakkuun toimittamisen edellytykset voidaan jakaa pääasiallisesti kolmeen ryhmään, eli metsänhoidollisiin, maankäyttöllisiin ja luonnonsuojellisiin. Metsänhoidollisista hakkuun toimittamisedellytyksistä säädetään tyypillisesti varsinaisessa metsälainsäädännössä. Metsälainsäädäntö saattaa sisältää myös hakkuiden toimittamisen maankäyttölliset ja luonnonsuojelliset edellytykset, mutta usein mainitut edellytykset saavat sisältönsä niitä koskevasta erityislainsäädännöstä eli varsinaisen metsälainsäädännön ulkopuolelta. Haluttaessa korostaa metsien monikäyttöluonnetta olisi hakkuun edellytysten arvioinnissa mahdollista erottaa myös neljäs ryhmä eli monikäyttölliset edellytykset, jolla tarkoitetaan metsästyksen ja metsäntuotteiden keräilyn näkökohtia. Näiden monikäyttöintressien asema muihin edellytyksiin nähden on kuitenkin suhteellisen heikko ja osin nämä edellytykset ovat sijoitettavissa muihin edellä mainittuihin ryhmiin.

⁶⁷ Suunnittelujärjestelmät voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään: 1) luonnonvarojen määrää ja käytettävyyttä selvittäviin inventoiiviin mekanismeihin sekä toimintojen ympäristö- ym. vaikutuksia selvittäviin mekanismeihin, ja 2) erityyppisiä suunnitelmia ja päätöksiä tuottaviin menettelyihin. Suunnittelujärjestelmät voivat olla suljettuja, viranomaistyönä valmisteltavia selvityksiä, joihin ulkopuoliset eivät voi osallistua, tai avoimia, joissa asianosaisilla sekä eräillä muilla tahoilla on mahdollisuus tilaisuus tulla kuulluksi sekä toisinaan mahdollisuus osallistua jopa itse suunnitteluun.

⁶⁸ Hakkuuoikeus on taloudellisesti merkittävin metsäalueen käyttömuoto, joka kytkeytyy omistajan käyttövaltaan. Omistaja voi siirtää oikeutensa metsän hakkaamiseen toiselle taholle erityyppisin luovutuksin, johon liittyy sinänsä kiintoisia esineoikeudellisia kysymyksenasetteluita. Käsillä olevan tutkimuksen kannalta näillä kysymyksillä ei ole merkitystä, koska hakkuun toimittamisen edellytykset ovat pääsääntöisesti henkilökysymyksistä riippumattomia. Maanomistajan suorittamat kotitarvehakkuut ovat tosin osittain eri sisältöisen sääntelyn piirissä.

Hakkuun toimittaminen edellyttää kaikkien kolmen edellytyksen täyttymistä.⁶⁹ *Metsänhoidollisella* edellytyksellä tarkoitetaan kestävän metsätalouden harjoittamisen intresseistä lähtöisin olevia vaatimuksia, josta tärkein on metsän (hoitotoimenpiteitä koskeva) hävittämiskielto. *Maankäytöllinen* edellytys sisältää maankäytön ohjaustoiminnasta johtuvat rajoitukset, joka siis järjestää metsätalouden suhdetta toisaalta muihin kilpaileviin maankäyttömuotoihin (asutus/teollisuus/liikenne), toisaalta metsien monikäyttöön nähden. *Luonnonsuojelullinen* edellytys pitää sisällään alkuperäisen luonnon eli kasvien, eläinten sekä biodiversiteetin suojelusta syntyvät metsien käytön rajoitukset. Metsäoikeudelliselle järjestelmälle on tyypillisistä, että nämä edellytykset esiintyvät sääntelyjärjestelmässä jossain muodossa. Valtiokohtaiset ratkaisut saattavat kylläkin poiketa toisistaan huomattavasti.

Metsien käytön sääntelyn kannalta ovat merkittäviä paitsi itse sääntelyn aineellinen sisältö myös sääntelyä toteuttavat mekanismit. Käsillä olevan tutkimuksen kannalta on sen vuoksi olennaista, edellyttääkö metsätaloustoimenpiteiden toteuttaminen suunnitelman esittämistä tai ilmoituksen tekemistä viranomaiselle vaiko kenties viranomaisen myöntämää lupaa. Useissa oikeusjärjestelmissä hakkuun toimittamisen edellytysten täyttyminen todetaan ennakkovalvontamenettelyssä. Ennakkovalvontamenettelyn muoto puolestaan riippuu ennen kaikkea suojattavan intressin laadusta sekä muusta sääntelyjärjestelmästä. Ilmoitusjärjestelmä lupamenettelyä kevyempänä ratkaisuna lienee yleisin ennakkovalvonnan muoto. Sen sijaan erityisten tärkeiden suojattavien intressien ja olosuhteiltaan vaikeiden alueiden ollessa kyseessä saattaa toimenpiteen toteuttaminen edellyttää viranomaisen myöntämää lupaa. Ilmoitus- ja lupamenettelyille on tyypillistä niiden sidonnaisuus yksittäiseen toimenpiteeseen. Suunnitelma-ennakkovalvontavälineenä mahdollistaa tyypillisesti alueellisesti ja ajallisesti laaja-alaisemman tarkastelun, joka siis antaa paremmat mahdollisuudet erilaisten intressien yhteensovittamiseen, mutta edellyttää toimiakseen laajaa suunnitelma-aluetta.

Tutkimuksen kannalta relevanttia on niin ikään se, missä laajuudessa toiminnanharjoittaja on velvollinen selvittämään alueella olevia luontoarvoja. Metsätaloustoimenpiteisiin liittyvien selvitysten laajuus määräytyy lähtökohtaisesti hankkeen laajuuden ja alueen luonteen perusteella. Laaja-alaiset metsäluontoa muuttavat hankkeet saattavat edellyttää jopa ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, kun taas pienemmissä hakkuukohteissa selvitysvelvollisuus on pääsääntöisesti yleispiirteisempi. Vastaavasti alueen erityiset piirteet, kuten erityisen tärkeät elinympäristöt, puoltavat korostettua selvitysvelvollisuutta.

⁶⁹ Eri asia on tietenkin se, että hakkuun toimittamistapaa muotoamalla luodaan tiettyyn rajaan asti hakkuun edellytyksiä.

Maankäyttömuodon muuttamisella tarkoitetaan alueen käyttötarkoituksen muuttamista, joko metsätalouskäytöstä toiseen maankäyttömuotoon tai päinvastoin. Maankäyttömuodon tosiasiallinen muuttaminen saattaa edellyttää useampia luparatkaisuja, kuten esimerkiksi Suomessa. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan ainoastaan maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöstä, luonnonsuojelulainsäädännöstä ja metsälainsäädännöstä johtuvia rajoituksia maankäyttömuodon muuttamiselle. Maankäyttömuodon muuttamista koskevan sääntelyn osalta keskeinen selittävä tekijä näyttäisi olevan metsäalueiden määrä. Valtioilla, joilla on riittävästi metsäalueita käytettävissään, ei yleensä ole tarvetta rajoittaa maan ottamista muuhun käyttöön. Sen sijaan Saksan kaltaisissa laajasti teollistuneissa valtioissa voi metsillä olla huomattava ekologinen merkitys. Valtiot saattavat tällöin olla pakotettuja rajoittamaan metsäalan vähentymistä erityyppisin toimenpitein, kuten esimerkiksi asettamalla tiukat edellytykset maankäyttömuodon muuttamiselle.⁷⁰ Toisaalta alueen siirtyminen metsätalouden piiriin ei sekään ole aina hyväksyttävissä, mikäli muutoksesta aiheutuisi haittaa muiden intressien, kuten maiseman- tai luonnonsuojelun, toteuttamiselle.

2.4 TUTKIMUKSEN KOHTEEN RAJAUS

Tutkimuksen tavoitteena on edellä tarkemmin selostetuin tavoin kartoittaa metsien käytön ohjausjärjestelmän perusteet sekä metsien oikeudellista asemaa järjestävät keskeiset toimintamekanismit vertailuvaltioissa. Tarkastelu rajataan keskeisiin käyttöä ohjaaviin *pakottaviin* ohjauskeinoihin ja näiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin. Tarkastelun ulkopuolelle rajautuvat näin ollen taloudelliset ohjauskeinot. Rajauksen tarkoituksena ei ole väheksyä näiden mekanismien merkitystä, vaan kyse on yksinomaan rajauskriteeristä eli ohjauksen pakottavuudesta. Taloudellisten ohjauskeinojen sisällyttäminen tutkimukseen olisi laventanut tutkimuksen suhteettoman laajaksi, koska tällöin tarkastelu olisi tullut ulottaa metsänhoidon ja luonnonsuojelun tukijärjestelmien⁷¹ lisäksi verotusjärjestelmiin, ehkä myös sertifiointimekanismeihin.

Metsätalouden harjoittamisen kannalta tärkeitä normistoja ovat niin ikään metsänkasvua haittaavan liiallisen kosteuden poistamista eli ojitusta koskeva

⁷⁰ Ajattelu ilmenee esimerkiksi myös kansallisessa maankäytön suunnittelua koskevassa sääntelyssä (MRL 54 §, ks. myös kumotun rakennuslain (370/1958) 34.2 §, jossa mainittu periaate oli eksplikoitu selkeämmin). Maankäytön suunnittelussa periaatteena on, että kaavassa puistoksi osoitettua aluetta ei saa pienentää kuin erityisistä syistä. Intressiharkinnassa ovat merkittäviä lähinnä viihtyisyyteen ja ekologiaan liittyvät argumentit.

⁷¹ Metsätalouden tukijärjestelmistä ks. esim. *Kiviniemi* 2004 s. 381 ss. ja *Hanhijärvi* 2003 s. 52 ss.

sääntely sekä puutavaran kuljetuksia järjestävä tielainsäädäntö. Ojitusta voidaan pitää metsän tuottoa tehostavana toimenpiteenä ja sitä koskevan sääntelyn tarkastelemista sen vuoksi perusteltuna. Myös raskaan puutavaraliikenteen kestävä metsäautotieverkosto on metsätalouden harjoittamisen välttämätön edellytys. Tutkimuksen kohteena ovat kuitenkin metsän käyttöä koskevat säännökset. Metsän käytöllä ymmärretään tässä tutkimuksessa metsätalouden harjoittamista, alueen suojelua sekä alueen käyttämistä virkistystarkoituksiin. Ojitus ja puutavaran kuljetus toimintoina poikkeavat siinä määrin edellä mainituista käyttömuodoista, että olen harkinnut oikeaksi rajata ojitusta ja metsäautoteiden rakentamista koskevan sääntelyn tutkimuksen ulkopuolelle.⁷²

Metsäalueen oikeudellista asemaa koskeva tarkastelu sivuaa väistämättä kysymystä kiinteistönomistajan käyttövapauden rajoista. Aihepiirin tarkastelu voisi siinä suhteessa olla perusteltua, että käsitykset omaisuuden suojan sisällöstä ja omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden laajuudesta ovat oikeusjärjestelmäkohtaisia. Nämä käsitykset puolestaan vaikuttavat siihen, millaiseksi sääntely – mukaan lukien metsänomistajiin kohdistuvat velvoitteet – muodostuu. Tutkimuksen tavoitteena ei kuitenkaan ole selvittää omistusoikeuden sisältöä tai käytönrajoitusten korvattavuutta vertailuvaltioiden voimassa olevan sääntelyn mukaan.

2.5 OIKEUSVERTAILUN LÄHTÖKOHTIA

2.5.1 Julkisoikeudellisen oikeusvertailun erityispiirteistä

Oikeusvertailun teorian piirissä keskustelun kohteena ovat toisinaan yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen oikeusvertailun väliset eroavaisuudet, joilta oikeudenalojen erilaisuuden vuoksi ei voida välttyä. Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimusmenetelmät tuskin kuitenkaan voivat merkittävästi poiketa toisistaan siitä riippuen, onko kyse yksityis- vai julkisoikeuden alaan kuuluvien kysymysten tarkastelusta. Suurempi merkitys onkin nähdäkseni tutkimuksen kysymyksenasettelulla ja tutkimusongelmissa, jotka määrittävät pitkälti aiheen käsittelytavan.

⁷² Rajausta ei tule tulkita ojituksen ja metsäautotieverkoston ympäristövaikutuksia vähätteleväksi kannanotoksi. Metsätalouden toimintaedellytysten parantamiseksi suoritettujen ojitusten ja perkausten vaikutukset ovat tunnetusti osoittautuneet laajamittaisiksi ja Suomen luontoa peruuttamattomasti muuttaneiksi toimiksi. Metsäautotieverkoston rakentaminen puolestaan on edistänyt metsäalueiden pirstoutumista sekä heikentänyt osaltaan useiden lajien elinmahdollisuuksia.

2.5.2 Vertailuvaltioiden yleiset valintaperusteet

Käsillä olevan tutkimuksen kohteena ovat keskeiset, edellä kohdassa 2.3 täsmennetyt metsien käyttöä ohjaavat instrumentit. Vertailun kohteeksi on valittu kehittyneiden ja modernin lainsäädännön omaavien metsäteollisuusmaiden joukosta neljä valtiota. Alun pitäen tutkimukseen oli tarkoitus sisällyttää useampi valtio tarkastelun kattavuuden ja tulosten luotettavuuden lisäämiseksi, mutta tutkimuksen laajuuden vuoksi vertailuvaltioiden määrä oli rajattava neljään. Tutkimuksen käyttökelpoisuutta heikentää erityisesti viiden merkittävän metsätalouden valtion puuttuminen.⁷³

Vertailuvaltiot on valittu siten, että ne edustavat erilaisista lähtökohdista laadittuja metsäoikeudellisia järjestelmiä. Oletuksena on, että eräs metsien käytön sääntelyn aineellista sisältöä selittävä keskeinen tekijä on valtion alueella sijaitsevien metsäalueiden määrä suhteessa muihin maankäyttömuotoihin ja valtion väestömäärään. Metsiin kohdistuvien intressien painotus riippuu metsien määrän ohella myös niihin kohdistuvista muista käyttöpaineista. Tiheään asutussa Keski-Euroopassa metsiin kohdistuu luonteeltaan samantyyppisiä, mutta huomattavasti suurempia käyttöpaineita kuin harvaan asutetuissa valtioissa. Nyt esitetyt vertailuvaltiot voidaan tässä suhteessa jakaa kahteen ryhmään; taajaan ja harvaan asuttuihin.⁷⁴ Useampien valtioiden vertailu ei nähdäkseni olisi tuonut tutkimukseen juurikaan lisää, koska runsasmetsäisissä ja harvaanasutuissa valtioissa monikäyttöintressien merkitys jää vähäiseksi. Vastaavasti vähämetsäisten valtioiden sisällyttäminen tutkimukseen ei olisi sekään edistänyt tutkimusta, koska vähäisten metsäalueiden säilyttäminen on käytännössä välttämätöntä ekologisten ja monikäyttöintressien kannalta. Tällöin kysymyksenasettelun peruslähtökohtana olevaa intressikonfliktitilannetta ei käytännössä edes muodostu. – Toisaalta alueelliset erot valtioiden sisällä ovat huomattavia. Esimerkiksi asutuskusten läheisyydessä monikäyttö sekä ekologiset intressit saattavat rajoittaa merkittävästi metsätalouden harjoittamista. Sen sijaan muualla saman valtion alueella saattaa olla laajojakin alueita, joissa voidaan harjoittaa metsätaloutta verraten vapaasti.

Oikeusvertailun teoriassa korostetaan yleensä oikeusjärjestelmien eroavaisuuksia. Eroavaisuudet mannereurooppalaisen ja angloamerikkalaisen järjestelmien välillä eivät julkisoikeuden (johon metsäoikeus laajalta osin lukeutuu) alalla ole yhtä perustavanlaatuisia kuin yksityisoikeuden piirissä. Siltikin oikeusjärjestelmien perusteista johtuu monia erityisesti sääntelyn yksityiskohdissa,

⁷³ Näistä valtioista Brasilia, Kiina ja Venäjä päädyttiin rajaamaan jo alkuvaiheessa tutkimuksen ulkopuolelle pragmaattisten ja metodologisten syiden vuoksi.

⁷⁴ Saksassa metsiin kohdistuvat ekologiset, luonnonsuojelulliset sekä monikäyttöpaineet ovat huomattavasti suuremmat kuin Kanadassa, Ruotsissa ja Suomessa.

mutta myös suuremmissa linjoissa näkyviä ratkaisuja. Vertailuvaltioita valittaessa lähdettiin siitä, että kohteiden tulisi edustaa mannereurooppalaisia ja pohjois-amerikkalaisia oikeusjärjestelmiä sen selvittämiseksi, onko tällä seikalla merkitystä tutkimusongelmien periaatteellisten ratkaisumenetelmien kannalta. Tutkimuksen vertailuvaltioiden jakauma on painottunut eurooppalaisten järjestelmien hyväksi, mutta toisaalta juuri muista Euroopan valtioiden järjestelmistä saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan suurin merkitys oman järjestelmän arvioinnin kannalta.

Oikeusperheittäin ryhmiteltyinä vertailuvaltiot sijoittuvat angloamerikkalaiseen, germaaniseen ja skandinaaviseen traditioon.⁷⁵ Oikeudellisten traditioiden heterogeenisuudesta johtuu sekin, ettei tarkastelussa ole mahdollista edetä kovin syvälle järjestelmiin sisältyviin yksityiskohtiin, mikä saman oikeusperheen ja samansuuntaisen oikeuskulttuurin puitteissa olisi mahdollista.⁷⁶ Oikeusvertailuun sisällytettävät valtiot valitaan usein omasta oikeuspiiristä. Presumtiona on tällöin, että vertailun piiriin kuuluvat järjestelmät ovat riittävän samankaltaiset tarkastelun onnistumiseksi. Eri oikeuspiireihin lukeutuvien valtioiden oikeusjärjestelmien vertaaminen keskenään ei kaikilta osin varmasti olekaan mielekäästä. Väittäisin kuitenkin, että nimenomaan eri oikeuspiiriin lukeutuvien oikeusjärjestelmien vertailu, milloin se on mahdollista, on käyttökelpoinen ja hyödyllinen tapa kartoittaa temaattisin perustein rajatun oikeudenalan yleisiä periaatteita ja mekanismeja.⁷⁷ Common law- ja Civil law -oikeuspiirien välisiä eroavaisuuksia korostettaessa unohdetaan helposti sekin seikka, että systeemit ovat viime vuosien aikana lähentyneet toisiaan, eräillä sektoreilla huomattavassakin määrin. Edelleenkin on toki osoitettavissa perustavaa laatua olevia eroja näiden kahden eri oikeusperheen välillä. Tämä ei kuitenkaan estä niiden sääntelyalojen vertailua, jotka ovat riittävän yhtenäisiä ja samankaltaisia.⁷⁸

⁷⁵ Oikeusperheiden luokittelusta yleisesti ks. *Zweigert – Kötz* 1996 s. 63 ss. – Skandinaaviset oikeusjärjestelmät pohjautuvat tunnetusti pitkälti germaaniseen oikeusajatteluun (tästä ks. *ib.* s. 278 ja 284). Vaikka pohjoismaiden oikeusjärjestelmät eriytyivätkin germaanisesta oikeusajattelusta omiksi suunnikseen varhaisessa vaiheessa, on skandinaavinen oikeusajattelu omaksunut pitkään vaikutteita saksalaisesta ajattelusta.

⁷⁶ Ks. esimerkiksi *Heralan* tutkimus toimivallan jaosta Pohjoismaiden kaavoituksessa, jossa hän tarkastelee mm. kestävän kehityksen käsitettä, päätöksenteon oikeudellisen ohjauksen välineitä sekä toimivallan jakoa hallinnon eri tasoilla Norjassa, Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa.

⁷⁷ Eri oikeuspiiriin lukeutuvien valtioiden valinta vertailuvaltioiksi tuo mukaan erinäisiä ongelmia. Vieraiden systeemien ymmärtäminen edellyttää väärinkäsitysten välttämiseksi taustaselvitystä sääntelyjärjestelmän perusteista.

⁷⁸ Ks. myös *Hahto* 2001 s. 1306.

2.5.3 Vertailuvaltioiden valinnan yksityiskohtaiset perusteet

Vertailun systemaattisen perustan muodostaa oma kansallinen järjestelmämme. Toisenlaisetkin lähestymistavat olisivat lähtökohtaisesti olleet mahdollisia ja käytettävissä. Käsitkseni mukaan tutkimus on kuitenkin ollut selkeimmin toteutettavissa nimenomaan valitulla systematiikalla, eikä esimerkiksi keskieu-rooppalaisen tai pohjoisamerikkalaisen lähestymistavan mukaisesti. Huomautet-takoon, ettei tarkastelu Suomenkaan osalta ole kattava; Ahvenanmaata ei ole si-sällytetty sen kokonaisuuden kannalta vähäisen merkityksen vuoksi tutkimuk-seen.⁷⁹

Ruotsi on samaan oikeusperheeseen kuuluvana valtiona oikeusvertailun koh-teena ihanteellinen. Soveltuvuutta lisää yhteinen historia, samanlaiset maantie-teelliset olosuhteet sekä samankaltaiset yhteiskunnalliset ja hallinnolliset raken-teet. Samankaltaisten reunaedellytysten voisi olettaa johtavan jokseenkin sa-mankaltaisiin järjestelmiin. Mikäli näin ei olekaan, on järjestelmien eroavai-suuksia selittäväillä tekijöillä huomattava painoarvo.⁸⁰

Eräänä tutkimuksen kysymyksenasettelun lähtökohtana oli, että vähintään yhden vertailuvaltion tuli olla olosuhteiltaan sellainen, että metsien ekologinen merkitys olisi korostunut suhteessa metsien taloudelliseen merkitykseen. Esitut-kimusten perusteella tällainen valtio oli löydettävissä Keski-Euroopasta, jolloin kyseeseen tulivat lähinnä Ranska ja Saksa. Koska metsäoikeus on saksankieli-sellä oikeusalueella ollut aktiivisen tutkimustoiminnan kohteena, päädyttiin va-linnassa Saksaan Ranskan sijasta.⁸¹

Vertailun kohteena olevista valtioista Kanada ja Saksa ovat liittovaltioita. Ka-nada muodostuu 12 osavaltiosta ja Saksa 16 osavaltiosta, joiden kaikkien metsä-oikeudellinen sääntely poikkeaa toisistaan. Kun tutkimuksen laajuuden vuoksi kattava tarkastelu ei ollut mahdollista, on Saksasta ja Kanadasta valittu yksi osa-valtio lähemmän tarkastelun kohteeksi. Kun voimassa oleva sääntelyjärjestelmä muodostuu liittovaltiollisen ja osavaltiollisen norminannon tuloksena, on aineel-lisen sääntelyjärjestelmän hahmottamiseksi ollut tarpeen tarkastella toisaalta liit-tovaltion ja osavaltioiden välisen toimivallan jaon perusteita, toisaalta sekä liit-tovaltiotasoista että osavaltiotasosta aineellisoikeudellista sääntelyä.

⁷⁹ Tässä kohden todettakoon kuitenkin, että Ahvenanmaan maakunnalla on oma metsälainsäädän-tönsä ja hallinto-organisaationsa, joka poikkeaa valtakunnan järjestelmästä.

⁸⁰ Yksityisoikeuden puolella jo pitkään harjoitettu yhteispohjoismaiden lainsäädäntöjen yhtenäis-täminen ei ympäristöoikeuden, laajemminkin hallinto-oikeuden, puolella ole saavuttanut jalansi-jaa. Tämä johtuu epäilemättä siitä, että suoritettujen lainsäädäntöjen yhtenäistämishankkeet ovat helpottaneet varsinkin kaupanharjoittamista Pohjoismaiden alueella, kun taas ympäristösääntelyllä ei tätä ulottuvuutta ole ollut.

⁸¹ Ranskan metsälainsäädännöstä yleisesti ks. *Ekroos* 1995a passim.

Saksassa osavaltioiden on saatettava liittovaltiotasoinen sääntely voimaan osavaltiollisin täytäntöönpanoaktien. Koska liittovaltiotasoinen sääntely mahdollistaa tyypillisesti osavaltiokohtaisten erityispiirteiden huomioon ottamisen, saattavat osavaltiokohtaiset lainsäädäntöratkaisut jonkin verran vaihdella. Saksan kaupunkiosavaltiot rajattiin jo tutkimuksen alkuvaiheessa tarkastelun ulkopuolelle näiden alueiden erityisolosuhteiden vuoksi. Jäljelle jääneiden osavaltioiden joukosta valittiin lopulta Saksan metsäisin osavaltio eli Baijeri, jonka alueella sijaitsee noin 23 % Saksan metsämaasta. Baijeri on vertailun kohteena siinäkin suhteessa otollinen, että alueen varsin intensiivisen maankäytön vuoksi metsätaloudellisten, luonnonsuojelullisten ja virkistyskäytöllisten intressien konfliktitilanteet ovat yleisiä. Tämän vuoksi myös oikeuskäytäntöä on verraten runsaasti saatavilla. Lisäksi suojametsäsäätelyllä on Baijerissa Alppien läheisyydestä johtuen huomattavasti muuta Saksaa korostuneempi merkitys. Vielä on muistettava sekin, että Saksan eteläiset osavaltiot ovat useilla lainsäädännön alueilla toimineet tiennäyttäjinä muiden osavaltioiden ja liittovaltion sääntelylle.

Vaikein valinta tuli tehtäväksi pohjoisamerikkalaisen vertailuun sisällytettävän valtion osalta. Kanada ja Yhdysvallat edustavat molemmat angloamerikkalaisia oikeusjärjestelmää ja ovat kokonaisuutena arvioiden maailman johtavat metsätalousvaltiot. Aineiston esikartoitusvaiheessa useiden Yhdysvaltojen osavaltioiden metsien käytön sääntely osoittautui hajanaiseksi ja aineiston saatavuus heikoksi. Valinnassa päädyttiin lopulta Kanadaan ja Brittiläiseen Kolumbiaan, joka tutkimuksen toimittamisen myötä on osoittautunut edustavaksi valinnaksi. Osavaltio on nykyisellään Kanadan merkittävin metsätalousalue Quebecin ja Ontarion provinssien ohella. Osavaltion metsälainsäädäntöä on 1980-luvun loppupuolelta alkaen uudistettu laaja-alaisesti ottaen huomioon mm. luonnonsuojelulliset näkökohdat. – Toisaalta tästä seuraa se, että Brittiläinen Kolumbia antaa ehkä vääristyneen kuvan kanadalaisen tai pohjoisamerikkalaisen sääntelyjärjestelmän kehittyneisyydestä, koska sääntelyjärjestelmät ovat pitkälti osavaltiokohtaisia. Yksittäisestä osavaltiosta ei sen vuoksi ole syytä ryhtyä tekemään kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä muiden provinssien osalta.

Venäjä olisi ollut erityisen kiintoisa vertailuvaltio useastakin syystä. Venäjän metsälainsäädäntö on uudistettu vuonna 1997 (RF Federal Act No. 22–FZ), joten lain tavoitteenasettelu ja toteuttamismekanismit olisivat olleet mielenkiintoisia. Venäjän metsävarannot laajoina erämaa-alueineen ovat valtavat, minkä vuoksi sen metsäalueet ovat yleiseurooppalaisen mielenkiinnon kohteena niin liiketaloudellisesta kuin luonnonsuojelullisestakin näkökulmasta. Venäjän metsälainsäädäntöä koskevaa aineistoa ei tämän kirjoittajan hallitsemilla kielillä ollut saatavilla, minkä vuoksi ko. valtio päätettiin jättää vertailun ulkopuolelle.

2.6 TUTKIMUKSEN TOIMITTAMISTAPAA KOSKEVIA HUOMAUTUKSIA

2.6.1 Ohjausjärjestelmien kehityshistorian merkitys

Metsäoikeuden ydinsisällöksi on edellä määritelty *metsien käyttöä ja hoitoa ohjaavien normien muodostama kokonaisuus*. Metsien käytön voimassa oleva sääntelyjärjestelmä on vuosisatojen kehityksen tulos, jonka aikana toimivaksi havaitut järjestelmät ja rakenteet ovat vakiinnuttaneet asemansa sääntelyn mekanismina sekä hioutuneet toteuttamaan lainsäätäjän oikeaksi harkitsemaa metsäpolitiikkaa. Sääntely on saanut paikoin hyvinkin pienipiirteisiä muotoja. Lainsäätäjän aikoinaan tekemät ratkaisut ovat luoneet perustan nykyjärjestelmälle, joka pohjaa osin jopa vuosisatoja vanhoille rakenteille ja systematiikalle.⁸²

Tutkimuksen oikeushistoriallisen osuuden tarkoituksena on esittää keskeiset metsäoikeuden kehitysvaiheet aina nykypäivään asti.⁸³ Yhteiskunnan metsien käytölle asettamat tavoitteet sekä yhteiskunnan perusrakenteet ovat olennaisesti toiset kuin 1800-luvulla, mutta siitä huolimatta järjestelmän perusrakenne on hyvin pitkälti samankaltainen. Sääntelyn on mukauduttava vastaamaan yhteiskunnan sille nykypäivänä asettamia haasteita, mutta sääntelyuudistuksissa voidaan harvoin irtautua täysin aikaisemmista rakenteista. Voidaan sanoa, että oikeus muuttuu lainsäädäntöä verkkaisemmin. Aikaisempien sääntelyjärjestelmien keskeiset ratkaisuprinsipiit ja arvovalinnat ovat juurtuneet niin syvälle oikeusjärjestelmän perusteisiin, ettei niiden sivuuttaminen edes lainsäätäjän mahtikäskyin ole lyhyessä ajassa mahdollista.⁸⁴ Niinpä metsien käytön sääntelyn historian tarkastelu avaa huomattavasti laajemman näkökulman tutkimusaiheeseen kuin voimassa olevan sääntelyn oikeusdogmaattinen tarkastelu. Varsinkin vieraiden valtioiden järjestelmien ymmärtäminen ilman sääntelyjärjestelmän kehitykseen perehtymistä voi muodostua perin vaikeaksi, jolloin myös virhetulkintojen mahdollisuus

⁸² Metsähistoriasta Ruotsin osalta ks. *Schotte* 1905 erityisesti s. 13 ss. ja *Frisén* 2001 passim., Saksan osalta *Schwappach* 1886 passim. sekä *Brandl* 1999 s. 237 ss. Suomen metsien käytön historiasta laajasti *Tasanen* 2004 s. 57 ss., ks. myös *Michelsen* 1999 s. 195. Kuriositeettina mainittakoon myös *von Bergin* ”Kertomus Suomenmaan metsistä” vuodelta 1858, joka vaikutti omalta osaltaan metsälainsäädännön kehitykseen.

⁸³ Ks. myös *Aarnio* 1975, joka toteaa oikeusdogmatiikan hyödyntävän mm. oikeusvertailun sekä oikeushistorian tuloksia (mainitussa kohdassa tosin siltä osin kuin näillä vertailun ja historiallisen tutkimuksen kohteina olevilla normeilla on kiinteä yhteys oikeusdogmaattisen tutkimuksen kohteena oleviin normeihin).

⁸⁴ *Tuoria* 2000 s. 229 ss. mukaillen voidaan todeta oikeudellisten ja poliittisten periaatteiden ohjaavan oikeuden pintatasossa tapahtuvia muutoksia; yhtäältä konstitutioiden tehtyjä lainsäädännöllisiä ja tapauskohtaisia ratkaisuja (jotka siis voidaan nähdä yleisten periaatteiden konkretisaatioina), toisaalta rajoittaen päätöksentekijäin liikkumavaraa.

kasvaa. Nykyisten ohjausjärjestelmien perusteita ei yksinkertaisesti ole mahdollista syvällisesti ymmärtää paneutumatta sääntelyn kehityskulkuun.^{85 86}

Saksan järjestelmän tarkastelusta on vielä todettava, että sitä ei ole toimitettu kaikkien ohjausmekanismien osalta systemaattisesti (liittovaltio/osavaltio) sääntelyn rakenteen vuoksi. Esimerkiksi liittovaltion metsälainsäädäntö on luonteeltaan puitesääntelyä, jolloin osavaltioille jää harkintavaltaa sääntelyn yksityiskohtien suhteen. Tällöin sekä liittovaltion että osavaltion mekanismien tarkastelu on tarpeen. Sen sijaan alueiden käytön suunnittelusta ja luonnonsuojelusta säädetään liittovaltiotasolla niin yksityiskohtaisesti, että osavaltioiden liikkumavara sääntelyn täytäntöönpanossa jää marginaaliseksi. Tällöin osavaltiokohtaisen sääntelyn tarkastelu ei tuo enää juurikaan lisää aiheen käsittelyyn.

2.6.2 Ohjausmekanismien vertailusta

Metsien käytön sääntelyä koskeva ohjaus tai laajemminkin ympäristöä koskevat ohjausjärjestelmät voivat nyky-yhteiskunnassa rakentua yksinomaan kansallisille arvovalinnoille ja tavoitteille enää poikkeuksellisesti. Kysymys on ennen kaikkea ylikansallisen oikeuden, mutta myös laajassa merkityksessä kansainvälisen yhteisön vaatimusten kansallisen lainsäätäjän toimivaltaa rajoittavasta vaikutuksesta.⁸⁷ Arvioitaessa ylikansallisen *sääntelyn* vaikutusta kansallisiin sääntelyjärjestelmiin on kuitenkin erotettava kansainvälisessä oikeudessa tapahtunut kehitys ja toisaalta Euroopan unionin piirissä tapahtunut kehitys. Varsinkin viimeksi mainitulla on ollut monessakin suhteessa laajakantoisia vaikutuksia Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansallisiin oikeusjärjestelmiin.

Tarkasteltaessa metsäalueiden oikeudellista asemaa ja metsien käytön sääntelyä yleisellä tasolla on nähdäkseni hyödyllistä ottaa etäisyyttä yksittäiseen sääntelyjärjestelmään ja sen osin ehkä hyvinkin tapauskohtaisiin ratkaisuihin ja pyrkiä muodostamaan kuva sääntelyjärjestelmän periaatteista, systematiikasta ja ohjausmekanismeista useampien valtioiden järjestelmien perusteella. Näin toi-

⁸⁵ *Zweigert – Kötz* 1996 s. 8 lausuu varsin osuvasti oikeushistoriallisen ja oikeusvertailevan tutkimusmetodien leikkauspinnoista: ”... so läßt sich doch nicht bestreiten, daß rechtsgeschichtliche Forschung in vielen Fällen ein Operieren mit der vergleichenden Methode ist und daß es umgekehrt Probleme gibt, die sich nicht sinnvoll rechtsvergleichend untersuchen lassen, ohne daß man nicht auch die historische Genese der zu ihrer Lösung entwickelten Regeln beachtet.” Samaa tapaan *Klami* 1997 s. 9 ja *Hahto* 2001 s. 1292 ss. Esimerkiksi valtion metsien ja yksityisten metsien sääntelyjärjestelmien erillisyyttä käy ymmärrettäväksi historiallisen tarkastelun myötä.

⁸⁶ *Klami* 1976 s. 590 on nimittänyt näistä tavoitteista suoritettua tutkimusta välinearvoiseksi oikeushistorialliseksi tutkimukseksi.

⁸⁷ Muodollisjuridisesti muiden valtioiden, kansainvälisten organisaatioiden tai järjestöjen suhtautumisella ei tietenkään ole kansallisten lainsäätäjän suvereniteettiä rajoittavaa vaikutusta. Niiden käsitykset saattavat kuitenkin vaikuttaa jäsenvaltioiden poliitikkojen muotoutumiseen ja edelleen niitä toteuttavaan lainsäädäntöön.

mien saavutetaan oletettavasti laajempi tietämys tutkimusaiheeseen kohdistuvista odotuksista sekä mahdollisista ratkaisumekanismeista, jotka saattavat osoittautua myöhemmässä vaiheessa hyödyllisiksi myös oman järjestelmämme kannalta.⁸⁸ Järjestelmän yleisten oppien konstruomisesta useampien järjestelmien perusteella seuraa kuitenkin se, ettei näin hahmotettu järjestelmä välttämättä toteudu sellaisenaan minkään valtion voimassa olevassa sääntelyjärjestelmässä, tai että järjestelmän yleiset opit ovat niin yleisluontoiset, että niiden ja todellisten sääntelyjärjestelmien välinen yhteys hämärtyy.

Oikeusvertailua on hyödynnetty metsäoikeuden piirissä kauan. Lainsäädäntömalleja on haettu Suomea lähellä olevista valtioista ahkerasti jo 1800- ja 1900-lukujen taitteesta lähtien. Esimerkiksi vuoden 1917 asetuksen toimenpiteistä metsän hävittämisen ehkäisemiseksi valmisteluvaiheessa laadittu 470-sivuinen selvitys (*KM 1900:4*) sisälsi lähes 50 sivun mittaisen oikeusvertailevan katsauksen.

Tutkimuksen kohteena ovat metsien käytön sääntelyjärjestelmän keskeiset periaatteet ja mekanismit.⁸⁹ Ennen vertailuvaltioiden aineellisoikeudellisten järjestelmien tarkastelua on toimitettava järjestelmien perusteiden sekä taustatekijöiden kartoitus tarkastelun kohteena olevien systeemien ymmärtämiseksi.⁹⁰ Oikeushistoriallisen tarkastelun välttämättömyys käy tässäkin suhteessa ilmeiseksi, koska sääntelyjärjestelmien perusteet ovat juuri historiallisen kehityksen tulosta. Tämä sääntelyjärjestelmän ideologinen perusta luo pohjan voimassa olevien oikeusjärjestelmien kuvauksen ymmärtämiselle. Vertailun kohteena olevista oikeusjärjestelmistä Kanada edustaa ainoana valtiona angloamerikkalaista oikeuskulttuuria, jonka oikeudellisessa ajattelussa ja kulttuurissa olevat erot suhteessa mannereurooppalaisiin järjestelmiin on otettava huomioon.⁹¹ Niin ikään mannereurooppalaiset – esimerkkinä mainittakoon Ruotsin ja Suomen – järjestelmät eroavat toisistaan samankaltaisuudesta huolimatta. Sääntelyjärjestelmän ymmärtämiseksi on tarkastelu ulotettava osin myös vertailuvaltioiden hallintokäytäntöön, koska

⁸⁸ *Bogdan* 1993 s. 81 muistuttaa oikeustieteen perustehtävästä, joka on tarjota ratkaisuja yhteiskuntapolitiisiin intressikonfliktitilanteisiin, ei harjoittaa yhteiskuntapolitiikkaa *an sich*. – Oikeudellisten siirännäisten ongelmallisuudesta ks. *Zweigert – Kötz* 1996 s. 16, *Husa* 1998 s. 63, *sama* 1999 s. 378 ja *Mattila* 1998 palstat 740–746.

⁸⁹ Tutkimuksessa ei käsitellä varsinaisen ympäristönsuojelun alaan kuuluvia kysymyksiä, vaikka näillä olisikin kiinteä yhteys metsäluonnonvaran tilaan. Ilmansuojelusta erityisesti metsien kannalta ks. *Kuusiniemi* 1989, erityisesti s. 78 ss. – Periaatteiden asemasta kansallisen normijärjestelmämme osana ks. *Tähti* 1995 passim.

⁹⁰ *Aarnion* 1997 s. 54 ss. esittämä ymmärtämisen pyramidi kuvaa mielestäni osuvasti oikeusjärjestelmän ymmärtämisen ja tutkimisen dilemmaa. Voidaakseen ymmärtää järjestelmän perusteet (*Basis*), on hallittava järjestelmän säädöstaso (*Statutes*), mutta säädöstasoa ei voi aidosti ymmärtää hallitsematta järjestelmän perusteita.

⁹¹ Ks. *Husa* 1998 sekä *sama* 1999 s. 376.

viranomaisilla on yleensä mahdollisuus pyrkiä ohjaamaan ja opastamaan säännösten soveltamista antamallaan hallinnollisilla määräyksillä ja ohjeilla. Vastaa- vasti säännösten soveltamista ja tulkintaa valottavan oikeuskäytännön tarkaste- leminen on vieraiden valtioiden sääntelyjärjestelmän ymmärtämisen kannalta tarpeen.⁹²

Oikeusvertailussa on tunnetusti vaikeaa irrottautua kansallisen oikeusjärjestel- män virittämistä rakenteista. Tämänkin tutkimuksen kysymyksenasettelu ja tutki- musongelmat heijastavat kirjoittajan suomalaiseseen oikeusjärjestelmään perustuvaa tapaa hahmottaa keskeisiä metsäoikeuden toimintamekanismeja ja tutkimusongel- mia. Tutkimuksen metodi – tapa tarkastella tutkimuksen kohdetta – on sidoksissa kysymyksenasetteluun. Tutkimuksen tavoitteista ja tutkimusongelmista johtuen tutkimuksessa on hyödynnetty historiallista, vertailevaa sekä dogmaattista tutki- musotetta. Monitieteiseksi ei tutkimusta sen sijaan voida luonnehtia.⁹³

2.6.3 Kielellisiä huomautuksia

Vieraskieliset termit ja käsitteet on pyritty suomentamaan käyttäen merkityssi- sällöltään mahdollisimman tarkoin vastaavia kansallisia termejämme. Aina tämä ei kuitenkaan ole ollut mahdollista. Esimerkiksi ”Landschaft” kääntyy perintei- sesti maisemaksi, vaikka sillä saksan kielessä tarkoitetaan maisemakuvan ohella myös rajattavissa olevaa aluetta tai ekosysteemiä. Niinpä legaalitermin ”geschütz- te Landschaftsteile” virittämän suojan kohteena ei ole yksinomaan tietty maise- man osa tai maisemakuva, vaan myös fyysinen alue, eli kyse on eräänlaisesta aluesuojelusta. Näissä tilanteissa vieraskieliset ilmaukset on käännetty suomen kielelle yleiskielen mukaisesti ja selvitetty ensimmäistä kertaa mainittaessa käännökseen liittyvät, tutkimuksen kannalta merkittävät ulottuvuudet. Eräissä tapauksissa on tekstissä jouduttu käyttämään myös alkukielisiä ilmauksia epä- selvyyksien ja monimutkaisten käännösten välttämiseksi (esimerkiksi Forstord- nung ja Waldordnung kääntyvät molemmat metsäjärjestyksiksi sekä Bannwald ja Schutzwald suojametsiksi).⁹⁴

⁹² Ks. myös Zweigert – Kötz 1996 s. 17 ss.

⁹³ Kuten Klami 1986 s. 72 toteaa: ”Ympäristöoikeus on siten ongelmiansa luonteesta johtuen erittäin voimakkaasti teknistä, taloudellista, biologis-ekologista ja kansainvälistä, niin kuin ympä- ristö ja sitä haittaavat toimenpiteetkin ovat.” – Tästä ei tietenkään automaattisesti seuraa ympäris- töoikeudellisen tutkimuksen monitieteisyyttä, vaikka ympäristöoikeudellisen päätöksenteon osalta monitieteisyys hyvin usein onkin läsnä.

⁹⁴ Oikeusvertailevan tutkimuksen kielellisistä ongelmista ks. Klami 1997 s. 19–22.

2.6.4 Hyödynnetystä aineistosta

Tutkimuksessa hyödynnetty lähdemateriaali painottuu saksankieliselle alueelle. Pääasiallisena syynä tähän on se, että metsäoikeudellinen tutkimustoiminta ja oikeustieteellinen kirjallisuus on ollut laajinta Saksan alueella. Yhtenäisestä liittovaltiotasoisesta lainsäädäntöperustastaan johtuen suuri osa Saksan alueen oikeuskirjallisuudesta on hyödynnettävissä tässä tutkimuksessa. Kanadaa ja Brittiläistä Kolumbiaa koskevan metsäoikeudellisen kirjallisuuden suhteellisen vähäinen määrä puolestaan johtuu siitä, että Kanadan metsälainsäädäntö on tiukasti osavaltiokohtaista. Saksan liittovaltion kaltaista, yhtenäiset puitteet asettavaa liittovaltiotasoisista sääntelyä ei Kanadassa ole, eikä näin ollen tätä koskevaa kirjallisuuttakaan. Osavaltiokohtaista sääntelyä koskeva kirjallisuus on hyödynnettävissä lähinnä kyseistä osavaltion sääntelyjärjestelmän tarkastelussa, eikä Brittiläisen Kolumbian metsälainsäädäntöä koskevia tulkintasuosituksia voida johtaa esimerkiksi Quebecin tai Ontarion provinssien sääntelyjärjestelmistä. Angloamerikkalaisessa oikeuskulttuurissa puolestaan virallisella lainvalmisteluaineistolla ei ole säännösten tulkinnassa läheskään niin suurta merkitystä kuin pohjoiseurooppalaisessa oikeuskulttuurissa. Lisäksi Brittiläisessä Kolumbiassa metsäoikeudessa on kiinnitetty – alueen metsävaroista ja järjestelmän systematiikasta johtuen – huomiota erityisesti hakkuuoikeuden luovutusta koskevaan problematiikkaan metsäalueen käyttöä koskevan sääntelyn jäädessä vähemmälle huomiolle. Suomen ja Ruotsin osalta on aineistoa pyritty hyödyntämään tasapuolisesti, tässä kuitenkin täysin onnistumatta.

Aihepiiriin laajuuden ja vertailuvaltioiden lukumäärästä vuoksi oikeuskäytäntöön ei ole ollut mahdollisuuksia paneutua syvällisesti. Oikeuskäytäntöä onkin hyödynnetty yksinomaan siinä laajuudessa kuin se on ollut tarpeen oikeuskysymyksiä koskevien tulkintojen valottamiseksi. Saksan osalta on vielä erikseen huomautettava siitä, että tutkimuksen kohteena on nimenomaan Saksan liittovaltion ja Baijerin osavaltion oikeusjärjestelmät. Tutkimuksessa on kuitenkin hyödynnetty muidenkin osavaltioiden sääntelyä koskevia oikeustapauksia. Eräillä oikeuden osa-alueilla osavaltiokohtaiset lainsäädännölliset ratkaisut ovat lähellä toisiaan liittovaltiotasoisesta sääntelyperustasta johtuen. Hyödyntämällä muiden osavaltioiden sääntelyjärjestelmiä koskevia ratkaisuja on aihepiiriä koskevasta oikeuskäytännöstä ja metsälainsäädännön tulkinnasta saavutettu huomattavasti kattavampi kuva verrattuna siihen, että olisi tyydytty ainoastaan Baijerin ja liittovaltion tuomioistuinten oikeuskäytännön tarkasteluun.⁹⁵

⁹⁵ Osavaltiokohtaisista eroavaisuuksista johtuen on tietysti selvää, etteivät osavaltiokohtaisten hallintotuomioistuinten ratkaisut sellaisenaan ole yleistettävissä yleisiksi tulkintamaksiimeiksi, vaan niiden tehtävä on yksinomaan informatiivinen.

2.6.5 Tutkimuksen rakenteesta

Tutkimus jakaantuu kuuteen osaan. Ensimmäisen osan tarkoituksena antaa yleiskuva metsäluonnonvarasta sääntelyn kohteena, siihen kohdistuvista intresseistä sekä käytössä olevista ohjausmekanismeista. Johdantoluvussa pyritään paikantamaan metsäoikeuden asemaa oikeusjärjestelmässä ja osoittamaan metsäoikeuden liityntäpintoja muihin oikeuden osa-alueisiin. Toinen luku sisältää kysymyksenasettelun, tarkasteltavan aiheen yleispiirteisen rajauksen ja tutkimusongelmien asettamisen. Luvussa selvitetään tutkimuksen kohteeksi valittujen valtioiden valintaperusteet sekä esitetään perustelut tutkimuksen toimittamistavalle, joka on historiallisia, vertailevia ja oikeusdogmaattisia elementtejä yhdistelevä.

Kolmannessa luvussa esitellään vertailun kohteena olevat valtiot. Vertailun toimittamisen ja varsinkin tulosten mielekkyyden arvioinnin kannalta on olennaista hahmottaa vertailuvaltioiden ratkaisumallien keskeiset selittävät tekijät. Näitä tekijöitä voidaan ryhmitellä usealla eri tavalla. Valitut sääntelymekanismit ja ratkaisumallit määräytyvät luonnollisesti kyseisen valtion oikeusjärjestelmän perusteiden mukaisesti, mutta tämä ei vielä selitä sääntelyn sisältöä. Sääntelyn aineellisoikeudellinen sisältö määräytyy pitkälti tosiasiallisten olosuhteiden kuten esimerkiksi metsänomistusrakenteen, metsämaan määrän, kasvuolosuhteiden, metsäteollisuuden merkityksen ja yhteiskunnallisten arvostusten tuloksena. Esimerkiksi metsän ekologista merkitystä ja virkistyskäyttöä koskevilla näkökohdilla on Saksassa eri painoarvo kuin Brittiläisessä Kolumbiassa.⁹⁶

Tutkimuksen toinen osa sisältää sääntelyn kehityslinjojen kuvauksen nykypäivään saakka. Katsauksen tarkoituksena on esittää nykyisen sääntelyjärjestelmän historiallinen tausta, jonka seurausta voimassa olevan sääntelyjärjestelmän perustavaa laatua ratkaisut ovat. Neljännessä luvussa tarkastellaan sääntelyjärjestelmän varhaisimpia vaiheita. Viidennessä luvussa tarkastelun kohteena on metsätaloustoiminnan laajentuminen ja tästä johtuvat sääntelytarpeet agrariiyhteiskuntien kehittyessä teollisuusvaltioiksi. Kuudes luku taustoittaa kehityskaaren viimeisistä vaihetta eli siirtymää jälkiteollistuneen yhteiskunnan sääntelyyn.

Kolmannessa osassa tarkastellaan metsiin kohdistuvien intressien ratkaisumekanismien ja aineellisen sääntelyn perusteita nykyisissä alueiden käytön suunnittelujärjestelmissä. Nykyiset oikeusjärjestelmät sisältävät lähes poikkeuksetta kokonaisvaltaisen alueiden käytön suunnittelujärjestelmän, jolla sovitetaan ennakolta alueiden käyttöön kohdistuvat saman- ja erisuuntaiset intressit yhteen. Nämä ohjausjärjestelmät ulottavat vaikutuksensa oletettavasti myös metsäalueiden käyttöön ja niiden oikeudellisen aseman muodostumiseen.

Tutkimuksen neljäs osa käsittelee metsiin kohdistuvien suojelullisten intressien turvaamista. Metsien suojelun tavoitteet ovat moninaiset. Metsien suojelulla

⁹⁶ Sääntelyjärjestelmän taustoittamisen merkitystä korostaa myös *Beaucamp* 2001 s. 135.

voidaan pyrkiä suojaamaan metsäluontoa sinänsä (lajit, elinympäristö) tai sen hyötyisän vaikutuksen (metsärajan säilyttäminen, eroosion estäminen, luonnon-toimintojen ylläpitäminen) turvaamiseksi. Tavoitteiden moninaisuudesta johtuen suojelun toteuttamismekanismit ovat hyvin erityyppisiä ja suojelutavoitteiden toteuttamiseksi tarpeellisten rajoitusten ja velvoitteiden sisältö vaihteleva. Maiseman suojelun toteuttamiseksi saattaa riittää laaja-alaisten avohakkuiden rajoittaminen maisemallisesti aroilla alueilla, kun taas lajien tai elinympäristöjen suojelu saattaa edellyttää lähes kaikenkattavien toimintojen kieltämistä tietyllä alueella. Tutkimuksen tämän osan tarkoituksena esittää metsien suojelun pääsuuntaviivat sekä tarkastella näiden intressien järjestäytymistä suhteessa alueiden käytön yleiseen suunnitteluun ja metsien käytön sääntelyyn.

Tutkimuksen viidennessä osassa tarkastellaan metsälainsäädännön tavoitteiden keskeisiä toteuttamismekanismeja. Tarkastelun kohteeksi on valittu metsien käyttöä keskeisesti ohjaavat mekanismit eli metsänhakkuu, metsän uudistaminen ja maankäyttömuodon muuttaminen. Tarkastelu kohdistuu mekanismeihin liittyviin aineellisoikeudellisiin ja menettelyllisiin kysymyksiin. Metsälainsäädännön piirissä toiminnan keskeiset ohjausmekanismit ovat metsätaloudellinen suunnittelu ja metsätaloustoimenpiteiden ennakkovalvonta. Ennakkovalvontajärjestelmien muodot vaihtelevat määräjain tarkistettavasta metsätaloussuunnitelmasta toimenpidekohtaiseen ilmoitusmenettelyyn. Metsätalouden harjoittamisen edellytysten, viranomaisen työmäärän sekä luonnonsuojelun ja monikäyttöintressien kannalta ei ole yhdentekevää, onko toiminnanharjoittajan saatava toimenpiteilleen lupa, onko hänen tehtävä ilmoitus viranomaiselle vai ratkais-taanko toiminnan harjoittamisen edellytykset suunnitelman hyväksymisellä.

Maankäyttömuodon muuttamista koskeva sääntely palautuu keskeiseen met-säpolitiikan tavoitteeseen eli metsäpinta-alan vähentymisen estämiseen. Metsä-lainsäädäntö nivoutuu tämän kysymyksen osalta monitahoisesti muuhun lainsäädäntöön, koska kysymys maankäyttömuodon muutoksen sallittavuudesta ei useinkaan ratkea yksinomaan metsälainsäädännön perusteella. Maankäyttömuodon muuttamista koskevassa problematiikassa ei kysymys ole yksinomaan siitä, onko maankäyttömuodon muuttaminen sallittavissa metsätalouden harjoittami-sen näkökulmasta. Vaikka metsälainsäädäntö ei asettaisikaan esteitä metsämaan ottamiselle toiseen käyttöön, saattavat esimerkiksi luonnonsuojelulliset tai maan-käytölliset intressit estää maankäyttömuodon muuttamisen.

Kuudennessa osassa esitetään tutkimuksen tulokset. Jaksossa arvioidaan mui-den valtioiden järjestelmistä tehtyjen havaintojen perusteella Suomen sääntely-järjestelmän oikeudellista riittävyttä ja eräiden muiden valtioiden ratkaisumal-lien toimintakelpoisuutta Suomen järjestelmässä. Osassa pohditaan myös ylei-sellä tasolla niitä ongelmia, joita laaja-alaisemman sallittavuusarvioinnin kytke-minen Suomen metsäoikeudelliseen järjestelmään aiheuttaisi.

3 Vertailuvaltiot pähkinänkuoressa

3.1 OIKEUSJÄRJESTELMIEN PERUSTEET

3.1.1 Kanada

Kanada on liittovaltio, jonka valtiosääntöoikeuden ytimen⁹⁷ muodostavat vuoden 1867 Constitution Act sekä vuonna 1982 annetut Canada Act ja Constitution Act⁹⁸. Kanada irrottautui Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin muodollisesta alaisuudesta vasta vuoden 1982 perustuslakien voimaantulon myötä. Tuohon asti Kanadan provinssit eli osavaltiot ja vuoden 1867 perustuslailla perustettu liittovaltio olivat Yhdistyneen kuningaskunnan siirtokuntia ja lainsäädäntöky-symyksissä parlamentin myötävaikutukseen sidottuja.⁹⁹

Vuoden 1867 perustuslaissa¹⁰⁰ säädetään muun ohella liittovaltion ja osavaltioiden asemasta, oikeuksista ja velvollisuuksista sekä toimivallan jaosta liittovaltion ja osavaltioiden kesken (6. luku). Perustuslain 109 artiklan mukaan kruunun metsät ovat provinssien omaisuutta. Lainsäädäntövallan jaon perusteet sisältyvät perustuslain 91 (liittovaltion toimivaltaan kuuluvat asiat) ja 92 (provinssien toimivaltaan kuuluvat asiat) artikloihin. Perustuslain 92 artiklan 5 momentin mukaan toimivalta antaa kruunun metsiä koskevaa luonnonvaraoikeudellista sääntelyä kuuluu provinssille.¹⁰¹ Käytännössä esiintyneistä tulkinnanvaraisuuksista johtuen perustuslakiin lisättiin vuoden 1982 uudistuksen yhteydessä uusi 92 a artikla, joka lopetti metsänluonnonvaran käyttöä koskevaan toimivaltaan liittyneet epäselvyy-

⁹⁷ Kanadassa ei ole voimassa Yhdysvaltain tapaan yhtenäistä perustuslakia, vaan Kanadan valtiosääntö muodostuu yli 30 säädöksestä ja tuomioistuinten luomasta oikeuskäytännöstä.

⁹⁸ Canada Act 1982, U.K. 1982 ch 11 ja Constitution Act, 1982 Schedule B to Canada Act 1982. Canada Actin aineellinen sisältö on liittyy nimenomaan lainsäädännölliseen itsemääräämisoikeuteen, kun taas Constitution Act sisältää säännökset mm. perusoikeuksista, alkuperäiskansojen oikeuksista, liittovaltion ja provinssien lainsäätäjiin kohdistuvan toimintavelvoitteen kansalaisten hyvinvoinnin ja alueellisen tasa-arvon edistämisestä sekä perustuslain erityisasemaa koskevat säännökset.

⁹⁹ Aiheesta tarkemmin ks. *Hogg* 2000 s. 1–2 ss. sekä 3–1 ss. Mainittakoon, että Brittiläinen Kolumbia liittyi Kanadan liittovaltioon vuonna 1871.

¹⁰⁰ Todettakoon, että säädös sai nykyisen nimensä vuoden uudistuksen yhteydessä 1982 oltuaan aiemmin *British North America Act*. Laki sisälsi alun perin säännökset liittovaltion toimielimistä, hallinnon järjestämisestä ja lainsäädännöllisten toimivaltuuksien jakamisesta liittovaltion ja siihen liittyneiden provinssien kesken. Laki tarjosi myös muille Yhdistyneen kuningaskunnan Pohjois-Amerikan kolonseille mahdollisuuden liittyä liittovaltioon. Aiheesta tarkemmin ks. *Hogg* 2000 s. 1–2 ss.

¹⁰¹ Aiheesta ks. myös *Ross* 1997 s. 2.

det.¹⁰² Sen sijaan perustuslain ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevan toimivallan jakaantumisen perusteet ovat edelleen tulkinnanvaraiset. Oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu myös näiden asioiden sääntelyn kuuluvan pääasiallisesti provinssille.¹⁰³

Toimivallan jaosta johtuu eräs Kanadan valtiosääntöoikeudellinen sekä osin myös kansainvälisoikeudellinen ongelma. Kansainvälisoikeudellisissa sopimuksissa osapuolena on Kanadan liittovaltio lainsäädännöllisen toimivallan jakautumisesta riippumatta. Kansainvälisoikeudellisten sopimusvelvoitteiden täytäntöönpano ei muodosta poikkeusta toimivallan jakautumista koskevan sääntelyn osalta. Milloin kyse on provinssin kannalta tärkeästä asiasta, kuten esimerkiksi metsälainsäädännöstä, ei provinssin intressissä välttämättä ole ryhtyä mukauttamaan omaa sääntelyään kansainvälisiä velvoitteita vastaavaksi.¹⁰⁴ Tuomioistuimet voivat tosin laintulkintaa ohjaavien periaatteiden mukaisesti pyrkiä tulkitsemaan kansallista sääntelyä kansainvälisoikeudellisille normeille myönteisellä tavalla. Puutteellista kansallista implementointia ei kuitenkaan voida korvata säännösten tulkinnalla. Kansallinen normi saattaa olla siinä määrin yksiselitteinen, ettei se jätä kansainväliselle oikeudelle myönteiselle tulkinnalle mahdollisuuksia.¹⁰⁵

Liittovaltiorakenne ei estä Kanadaa sitoutumasta kansainvälisiin sopimuksiin. Käytännössä liittovaltio yleensä ennen sopimukseen sitoutumista neuvottelee provinssien kanssa sopimuksen täytäntöönpanosta, milloin sopimuksen kansallinen täytäntöönpanoa edellyttää provinssien toimivaltaan kuuluvaa lainsäädäntöä. Provinssien vastustuskaan ei estä liittovaltiota sitoutumasta sopimuksiin, mutta sopimusrikkomustilanteiden välttämiseksi saattaa Kanada olla pakotettu tekemään sopimukseen erilaisia varaumia.¹⁰⁶ Kanadan korkein

¹⁰² Mainitun artiklan 1 kohdan alakohdat a-b kuuluvat seuraavasti: ”(1) In each province, the legislature may exclusively make laws in relation to (a) exploration for non-renewable natural resources in the province; (b) development, conservation and management of non-renewable natural resources and forestry resources in the province, including laws in relation to the rate of primary production therefrom;”

¹⁰³ Ympäristön ja luonnonsuojelua koskevan toimivallan jakaantumisen esittely edellyttäisi verraten laajan oikeuskäytännön tarkastelua. Koska kysymyksellä ei tutkimuksen kannalta kovinkaan suurta merkitystä, sivuutetaan aihe tällä maininnalla. Aiheesta tarkemmin ks. *Hogg* 2000 s. 1–12 ss.

¹⁰⁴ *Kibel* 1995 s. 252 kritisoi ankarasti Brittiläisen Kolumbian ja Albertan osavaltioiden harjoittamaa metsäpolitiikkaa. Hän toteaa uusimpien metsälakien täyttävän kyllä muodollisesti Kanadaa sitovat kansainväliset velvoitteet, mutta niiden soveltamisen ja metsänhoidollisten käytäntöjen olevan ristiriidassa kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa. – Ainakaan toistaiseksi hänen peräänkuuluttamaansa liittovaltiotasoisista metsäluonnonvaran käyttöä koskevaa sääntelyä ei kuitenkaan ole vielä annettu.

¹⁰⁵ Näin *Hogg* 2000 s. 11–5 ss.

¹⁰⁶ Aiheesta tarkemmin ks. *Hogg* 2000 s. 11–12 ss. Kuten *hän* (mts. 11–14) kirjoittaa: ”Even where prior provincial consent has not been obtained, Canada may feel free to adhere to a treaty because it includes a ”federal state clause”; under such a clause a federal state undertakes to perform only those obligations which are within central executive or legislative competence, and undertakes merely to bring to the notice of the provinces (or states or cantons), ”with a favourable recommendation” for action, those obligations which are within regional competence.”

oikeus on vuonna 1937 antamallaan *Labour Conventions* -ratkaisullaan¹⁰⁷ vahvistanut, että liittovaltion ja provinssien lainsäädännöllisten toimivaltuuksien suhdetta ei voida muuttaa vetoamalla kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanoon, mikä on johtanut varaumien tekemiseen kansainvälisiin sopimuksiin.¹⁰⁸

Liittovaltioiden metsien käyttöä koskeva lainsäädäntövalta rajoittuu liittovaltion omistamiin metsiin, jotka sijaitsevat pääosin Yukonissa ja Luoteis-Territoriossa. Maantieteellisistä olosuhteista johtuen näiden metsien merkitys Kanadan mittakaavassa on vähäinen ja liittovaltion lainsäädäntötoimivallan piiriin kuuluukin ainoastaan 2 % tuottavasta metsämaasta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö liittovaltio harjoittaisi metsäpolitiikkaa. Liittovaltio on pyrkinyt parantamaan kestävänsä metsätalouden toimintaedellytyksiä ohjaamalla varoja mm. metsäntutkimukseen, metsäpalojen torjuntaan sekä metsänparannushankkeisiin tutkimus- ja avustusohjelmien muodossa.¹⁰⁹

Liittovaltio voi kuitenkin vuoden 1867 perustuslain 91 artiklan nojalla antaa artiklassa luetelluista asioista provinssija sitovia säädöksiä ns. jäännöstoimivallan nojalla (*Residuary Nature of Power*).¹¹⁰ Mainittu säännös antaa liittovaltiolle mahdollisuuden säätää yleisen rauhan ja järjestyksen sekä hyvän hallinnon edellyttämänä lakeja siltä osin kuin toimivaltuutta ei ole määritelty provinssien lainsäädäntövaltaan kuuluvaksi.¹¹¹ Jäännöstoimivallan käyttämisen edellytykset ovat kuitenkin varsin tiukat. Jäännöstoimivalta koskee ensinnäkin yksinomaan säännöksessä mainittuja tilanteita (rauha, järjestys ja hyvä hallinto), jotka tosin ovat sisällöltään tulkinnanvaraisia. Toisekseen, pääasiallinen toimivallanjako sisältyy 91–92 artikloiden luetteloihin, jossa nimenomaisesti on määritelty metsäluonnonvarojen päättämisen kuuluvan osavaltion lainsäädäntövaltaan.

Jäännöstoimivallan edellytykset ovat muodostuneet pitkäaikaisen ja runsaan oikeuskäytännön perusteella. Jäännöstoimivaltaa voidaan käyttää pääasiallisesti kahdella perusteella, jotka ovat kansallinen intressi (*national concern*) ja pakko-tila (*emergency*). Kansallisen intressin vaatimus edellyttää sääntelyn kohteelta provinssia laajempaa merkitystä.¹¹² Tässä yhteydessä ei ole tarpeen syventyä problematiikkaan laajemmin, mutta on todettava eräiden ympäristönsuojelukysymysten olleen sellaisia, että liittovaltion sääntelyä on pidetty kansallisen int-

¹⁰⁷ *Canada v. Ontario* [1937].

¹⁰⁸ Näin *Hogg* 2000 s. 11–14.

¹⁰⁹ Ks. *Ross* 1997 s. 2 ss.

¹¹⁰ Ks. *Hogg* 2000 s. 17–1 ss. sekä *Macklem ym.* 1994 s. 227–281, erityisesti s. 261 ss.

¹¹¹ Lainsäädäntövaltuuksien tulkinnasta yksityiskohtaisesti ks. *Hogg* 2000 s. 15–5 ss. viitteineen.

¹¹² Kansallisen intressin vaatimus esitettiin jo 1800-luvun loppupuolella ratkaisuihin *Russell v. The Queen* [1882] ja *Ontario v. Canada* [1896].

ressin oikeuttamana.¹¹³ Pakkotilavaatimuksen perusteella säädetyt normit ovat puolestaan liittyneet yhteiskunnallisiin poikkeustilanteisiin, kuten sotatilaan ja syviin taloudellisiin taantumiin.¹¹⁴ Eräissä toimivallan jakautumista koskevissa tilanteissa saattaa liittovaltiolla ja provinssilla olla rinnakkainen toimivalta. Mikäli molemmat lainsäätäjät ovat toimineet valtuuksiensa puitteissa ja säädökset osoittautuvat keskenään ristiriitaisiksi, väistyy pääsääntöisesti osavaltion säätämä normi.¹¹⁵

Kanadassa osavaltioiden oikeudellinen asema suhteessa liittovaltioon on vahva. Liittovaltiolla ei käytännössä ole mahdollisuuksia ohjata metsävarojen käyttöä ja luonnonsuojelua koskevaa osavaltioiden lainsäädäntöä, mikäli toiminnan vaikutukset eivät ulotu osavaltioiden rajojen ulkopuolelle. Liittovaltio ei myöskään ole aktiivisesti pyrkinyt tulkinnan keinoin laajentamaan lainsäädäntövaltaansa osavaltioihin nähden. Liittovaltio on kuitenkin ryhtynyt lainsäädäntötoimenpiteisiin, mikäli yleisiä intressejä ei ole otettu riittävässä määrin huomioon provinssien rajat ylittävien vaikutuksien hallinnassa. *Crown-Zellerbach*-ratkaisun mukaan liittovaltio voi säädellä myös provinssien toimivaltaan kuuluvia toimintoja, mikäli niiden vaikutukset ulottuvat provinssin aluetta laajemmalle.¹¹⁶ Käytännössä liittovaltio on kunnioittanut toimivaltarajoja, eikä se ole pyrkinyt ohjaamaan provinssien tahdon vastaisesti niille kuuluvaa lainsäädäntötoimintaa.¹¹⁷

3.1.2 Ruotsi

Ruotsi on monarkia, jonka valtiosääntö muodostuu neljästä perustuslaista. Näistä tutkimuksen kannalta keskeisin on hallitusmuoto, jonka 1 luvun 4 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää valtiopäivät (*riksdagen*).¹¹⁸ Ympäristön käytön ohjaus

¹¹³ Ratkaisussa *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.* [1988] liittovaltion antamaa, jätteiden valtamereen upottamista kieltävää säädöstä katsottiin voitavan soveltaa perustuslain estämättä myös Brittiläisen Kolumbian rannikkovesillä. Ratkaisussa oli kyse puunjalostusteollisuuden puujätteidensä upottamisesta läheiselle merialueelle. Ratkaisusta tarkemmin ks. *Macklem ym.* 1994 s. 261 ss. *Ross* 1993 s. 8 ss. on todennut ratkaisun saattavan enteillä liittovaltion toimivallan lisääntymistä luonnonvarojen hyödyntämistä koskevalla sääntelysektorilla.

¹¹⁴ Aiheesta tarkemmin ks. *Hogg* 2000 s. 17–18 ss. sekä *Macklem ym.* 1994 s. 234 ss. Merkillepantavaa on, että pakkotilaelledlytyksen perusteella säädettyjen normien on oltava väliaikaisia. Tätä vaatimusta ei aseteta kansallisen intressivaatimuksen nojalla säädetyille normeille.

¹¹⁵ Aiheesta tarkemmin ks. *Hogg* 2000 s. 16–1 ss. sekä *Macklem ym.* 1994 s. 182 ss.

¹¹⁶ Liittovaltio voi lisäksi kalastuslain nojalla ohjata metsätalouden harjoittamista siltä osin kuin toiminnalla on kalastoon kohdistuvia vaikutuksia (hakkuutäteiden läjitys vesistöihin, maa-aineksen kulkeutuminen vesistöihin jne). Niin ikään torjunta-aineita koskevan sääntelyn antaminen kuuluu liittovaltion ja provinssin jaettuun toimivaltaan. Tästä ks. *Harvey* 1996 passim.

¹¹⁷ Näin *Ross* 1993 s. 4.

¹¹⁸ Tästä ks. *Petrén – Ragnemalm* 1980 s. 24 ss.

kuuluu hallitusmuodon (1974:152) 8 luvun 3 §:n¹¹⁹ nojalla pitkälti lainsäädännön alaan, jota koskevan kompetenssin jakautumisesta säädetään hallitusmuodon 8 luvussa. Lainsäädäntövalta kuuluu hallitusmuodon 1 luvun 4 §:n nojalla valtiopäiville, mutta hallitus voi hallitusmuodon 8 luvun 7 §:n mukaan lakiin kirjattun valtuutussäännöksen nojalla antaa täytäntöönpanoa koskevia alemmanasteisia määräyksiä mm. metsästyksestä, kalastuksesta ja ympäristönhoidosta.¹²⁰

Perusoikeudet sisältyvät hallitusmuodon 2 lukuun, joista tutkimuksen kannalta merkityksellisin on omaisuuden suojaa koskeva 18 §.¹²¹ Säännös jakaantuu kolmeen momenttiin, joista ensimmäisessä julistetaan kansalaisten omaisuuden olevan suojattu ja eksplikoidaan ne edellytykset, joiden vallitessa omistusoikeuteen voidaan puuttua. Säännöksen toisessa momentissa säädetään omistajan oikeudesta korvaukseen lunastus- tai käytönrajoitustilanteissa ja kolmannessa momentissa puolestaan jokamiehen oikeuksien suhteesta omistusoikeuteen. Ruotsissa ympäristölainsäädännön valtiosääntöoikeudellinen perusta on hallitusmuodon 1 luvun 2 §:n 3 momentissa, jonka mukaan valtion on edistettävä hyvän ympäristön nykyisille ja tuleville sukupolville turvaavaa kestävä kehitystä, joka siis muodostaa ympäristöoikeudellisten normien valtiosääntöoikeudellinen perustan.

Perusoikeuksien lainsäädäntö- ja ratkaisutoimintaa ohjaava vaikutus Ruotsissa ei juurikaan poikkea Suomen järjestelmästä.¹²² Tässä kohden on kuitenkin mainittava viimeaikaisessa ruotsalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa esille noussut kysymys. Vuoden 1994 muutoksen yhteydessä omaisuudensuojasäännöksen (hallitusmuodon 2 luvun 18 §) aseman vahvistuminen on herättänyt kysymyksiä säännöksen tulkinnasta. Näkemykset ovat käyneet ristiin sen suhteen, tulisiko säännöstä soveltaa sanamuodon mukaisesti vai lainvalmistelutöis-

¹¹⁹ ”Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag.”

¹²⁰ Lainsäädäntövallasta ks. esim. *Algotsson* 2000 s. 219 ss.

¹²¹ Mainittu säännös kuuluu seuraavasti: ”Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådant ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.”

¹²² Perustuslain tulkinnasta ja tulkinta-argumenttimerkityksestä ks. esim. *Algotsson* 2000 s. 69 ss. Vahvaa omaisuudensuojasäännöstä on kritisoinut mm. *Bengtsson* (1994 s. 2 ss. ja 2002 s. 267 ss.).

sä eksplikoiduin tavoin.¹²³ Kysymys on tutkimusaiheen kannalta kuitenkin toissijainen. Yleisesti hyväksyttyä on, että ekologiset näkökohdat ja reunaehdot voivat muodostaa hyväksyttävän ja pätevän perusteen rajoittaa lainsäädännöllä esimerkiksi kiinteistöjen omistajien mahdollisuuksia käyttää omaisuuttaan suurinta taloudellista hyötyä tuottavalla tavalla.

3.1.3 Saksa

3.1.3.1 Yleisiä huomioita

Saksan liittovaltion valtiosäännön ytimen muodostaa vuonna 1949 säädetty perustuslaki, joka on luonteeltaan osavaltioiden perustuslaeille reunaedellytykset asettava puitelaki.¹²⁴ Osavaltiot voivat näissä puitteissa järjestää perustuslakinsa, hallintonsa ja lainsäädäntötoimintansa niille sopivalla tavalla. *Perusoikeudet* on kirjattu Saksan liittovaltion perustuslain 1 luvun 1–19 §:iin. Perustuslain 14 §:n omaisuudensuojasäännös turvaa omistusoikeuden perustuslaintasoisena instituutiona. Omistusoikeuden sosiaalisidonnaisuutta (*Sozialbindung des Eigentums*) ilmentää perustuslain 14 §:n 2 momentti, jonka mukaan omaisuuden käytön on palveltava myös ”yhteistä hyvää” eli yleisiä intressejä.¹²⁵ Omistusoikeuden sisältöä eli käyttövapauden rajoja voidaan täsmentää lailla. Maanomistusoikeus on muihin omistusoikeuden lajeihin nähden saksalaisessa oikeudessa eri asemassa. Vallitsevan käsityksen mukaan oikeudenmukainen oikeus- ja yhteiskuntajärjestys edellyttää maanomistusoikeuden sosiaalisidonnaisuuden korostamista, joka heijastuu myös metsäoikeudelliseen sääntelyyn.¹²⁶

Saksan valtiosääntöoikeudessa katsottiin aina 1980-luvulle saakka omistajan käyttövaltaa supistavien käytönrajoitusten, jotka eivät vaikuttaneet omistussuhteisiin, kuuluvan omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden piiriin. Maanomistajalla ei ollut oikeutta korvaukseen mainittujen käytönrajoitusten perusteella, vaikka ne saattoivat supistaa omistajan tosiasiallista käyttövaltaa merkittävästi. Liittovaltion valtiosääntötuomioistuimen vuonna 1981 antama *Naßbauskiesungs*-ratkai-

¹²³ Tähän liittyvästä keskustelusta kokoavasti *Bengtsson* 2002 passim.

¹²⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1). Saksan valtiosääntöoikeudesta ks. *Jarass – Pieroth* 2002 s. 382 ss. tekstissä mainittuine lähteineen.

¹²⁵ Perustuslain 14 §:n 1–2 momentit kuuluvat seuraavasti: ”Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranke werden durch die Gesetze bestimmt.

Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.”

¹²⁶ Tulkinta on nimenomaisesti eksplikoitu liittovaltion valtiosääntötuomioistuimen päätöksen 12.1.1967 Nr. 9 – 1 BvR 169/63 (BVerfGE 21 s. 73) perusteluissa: ”Eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maß zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden.”

su¹²⁷ merkitsi käännekohtaa omaisuudensuojasäännöksen tulkinnassa maanomistajan eduksi. Mainitussa ratkaisussa valtiosääntötuomioistuin totesi käytönrajoitusten saattavan merkitä niin syvälleikävää puuttumista omistusoikeuden sisältöön, että niiden ei voitu katsoa sisältyvän omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden piiriin. Tällaiset omaisuuden käytön rajoitukset saattoivat rinnastua pakkolunas-tukseen.¹²⁸ Voimassa olevan tulkinnan mukaan omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden rajan ylittävä käytönrajoitus oikeuttaa siis asianomaisen haitankärsijän korvaukseen menetyksestään.¹²⁹

Saksan perustuslakiin lisättiin vuoden 1994 uudistuksen yhteydessä erityinen ympäristöartikla (20 a artikla)¹³⁰, joka ilmentää osaltaan omaisuudensuojan sosiaalisidonnaisuutta. Säännös turvaa luonnollista elinympäristöä ja korostaa valtion vastuuta elinympäristön säilyttämisestä tuleville sukupolville. Ympäristönsuojasäännös ei ole luonteeltaan perusoikeus, vaan valtiolle kuuluva tehtävä (*Staatsaufgabe*). Säännös ei perusta kansalaisille subjektiivisia oikeuksia johonkin tiettyyn ympäristön tilaan tai laatuun, vaan velvoittaa valtiota toimillaan muiden tehtäviensä ohella edistämään ympäristön suojelua.¹³¹ Ympäristösäännös on luonteeltaan perustuslaillinen toimeksianto ja tulkinta-argumentti, joka perustuslain 1 artiklan nojalla sitoo välittömästi lainsäätäjää, hallintoa ja tuomioistuimia.¹³² Ympäristön perustuslainsuoja ei rajoita välittömästi perusoikeuksia,

¹²⁷ BVerfG, Urt. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78 (BVerfGE 58 s. 300 ss.).

¹²⁸ Aiheesta ks. Breuer 1996 s. 537 ss., Meßerschmidt–Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, Einf., Rn. 44 ss. sekä Schink 1990 s. 1375 ss.

¹²⁹ Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti rajoitusten asettamisen edellytyksenä on lainsäädäntö- ja hallintotoiminnassa rajoitusten välttämättömyys ja asianmukaisuus (ns. liioittelukiello). Niinpä esimerkiksi metsäoikeudellisen sääntelyn kannalta on arvioitava, onko kyseisen sääntelyn toteuttaminen välttämätöntä vai ei. Aiheesta tarkemmin ks. Badura 1996 s. 272 ss., Dreier 1996 s. 831 ss., Krause 1996 s. 106 ss., von Münch – Kunig 2000 s. 883 ss. ja Jarass – Pieroth 2002 s. 400 ss.

¹³⁰ Perustuslain 20 a § [Schutz natürlichen Lebensgrundlagen] kuuluu seuraavasti: ”Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der Verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.” Ympäristöartiklasta tarkemmin ks. Dreier 1998 s. 219 ss., Murswiek 2000 s. 263 ss. ja von Münch – Kunig 2001 s. 35 ss.

¹³¹ Näin Badura 1996 s. 264 ss., samaan tapaan Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, Einf., Rn. 35, Klopfer 1996 s. 74 ja Jarass – Pieroth 2002 s. 547 ss. Lainmuutos ei vaikuttanut liittovaltion hallintotuomioistuimen aiemmasta ratkaisusta BVerfG, Urt. 29.7.1977 – IV C 51.75 (BVerfGE 54 s. 211 ss.) saatavaan oikeusohjeeseen, jonka mukaan ympäristönsuojelua koskeva valtion velvollisuus ei ole muunnettavissa subjektiiviseksi oikeudeksi.

Tässä yhteydessä ei ole tarpeen eikä mahdollistakaan ryhtyä arvioimaan valtiollisten tehtävien keskinäistä etusijajärjestystä. Meder 1992 s. 538 lausuu Baijerin osalta luonnonsuojelullisten intressien olevan ensisijaisia (*Vorrangprinzip*), mutta ei ehdotonta prioriteettiä nauttivia. Muiden intressien tulee tarvittaessa väistyä ympäristöllisten näkökohtien niin vaatiessa, ts. ympäristöllisten intressien sivuuttamiseen vaadittaisiin erittäin painavia syitä.

¹³² Näin Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, Einf., Rn. 38–39. Sitovuusvaikutuksesta ks. esim. Badura 1996 s. 92 ss. Hän huomauttaa perustuslain järjestelmän sitovan myös yksityisoikeudellisessa muodossa toimivia julkishallinnon tehtäviä hoitavia organeja. Jarass – Pieroth 2002 s. 551 korostaa säännöksen tulkintaa osana perustuslain järjestelmää.

vaan se toimii perusoikeuksien ympäristöllisten rajoitusten toimivaltaperusteena.¹³³ Saksassa perusoikeuksilla on katsottu tiettyjen edellytysten vallitessa olevan myös merkitystä yksityisten henkilöiden välisten suhteiden arvioinnissa (ns. *Drittwirkung*).¹³⁴

Ympäristösäännöksen sisällyttämistä perustuslakiin perusteltiin asettamalla ympäristönsuojelu (laajassa merkityksessä) samaan asemaan muiden perustuslainsuojaa nauttivien oikeusperiaatteiden ja oikeushyvien kanssa. Perusteluissa korostettiin säännöksen objektiivisoikeudellista luonnetta ja tulevien sukupolvien oikeuksia. – Lainvalmisteluvaiheessa esitettiin samalla tarkistettavaksi myös omaisuudensuojasäännöstä siten, että sosiaalisidonnaisuuden periaate olisi sulkenut sisäänsä myös elinympäristön suojaamisen (*Schutz der natürlichen Grundlagen des Lebens*). Ehdotus ei kuitenkaan johtanut tältä osin lainsäädäntötoimenpiteisiin.¹³⁵

Saksalaisessa oikeustieteessä vallitsevan käsityksen mukaan elinympäristön suoja kattaa luonnonsuojelun ekologisten komponenttien ohella myös esteettisten ja sosiaalisten arvojen suojan. Säännöksen virittämä suoja ja perustuslaillinen tehtävä suojella luontoa eivät rajoitu elinolosuhteiden säilymisen edellyttämään vähimmäistasoon. Oikeuskirjallisuudessa ympäristönsuojasäännöksen katsotaan korostavan nykyisten sukupolvien vastuuta seuraaville sukupolville varsinkin biodiversiteetin säilyttämisen ja ilmastonmuutoksen torjunnan osalta. Huomattava kuitenkin on, että ympäristönsuoja on vain yksi valtiosääntöoikeudellisista periaatteista. Ympäristönsuojalla ei ole muihin periaatteisiin nähden ylivertaista asemaa, vaan lakeja säädettäessä on periaatteita arvioitava kokonaisuutena. Tällöin yksittäisen periaatteen painoarvo muihin periaatteisiin nähden tulee punnittavaksi tapauskohtaisesti.¹³⁶

Baijerissa omaisuudensuojasta säädetään perustuslain 103 §:ssä,¹³⁷ jonka mukaan omistusoikeus ja perintöoikeus ovat turvatut. Säännöksen toinen virke sisältää omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden periaatteen, jonka mukaan omaisuuden ja sen käytön on palveltava myös yhteistä etua.¹³⁸ Tämän sisältöinen säännös

¹³³ Näin *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, Einf., Rn. 43*.

¹³⁴ Aiheesta tarkemmin ks. *Badura* 1996 s. 99 ss. Hän toteaa lainsäätäjän olevan velvollinen vaalimaan perusoikeuksien toteutumista yksityisoikeudellisia säädöksiä annettaessa. Vastaavasti hallintoviranomaiset ja tuomioistuimet ovat velvolliset ottamaan perusoikeudet huomioon yksityisoikeudellisia asioita ratkaistaessa.

¹³⁵ Ympäristösäännöksen perusteluista tarkemmin ks. *BT-Drs. 12/6000* s. 65 ss.

¹³⁶ Aiheesta ks. esim. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, Einf., Rn. 34 ja 37–38*.

¹³⁷ BayVerfG Art. 103 (Eigentum. Erbrecht): ”Eigentumsrecht und Erbrecht werden gewährleistet. Eigentumsordnung und Eigentumsgebrauch haben auch dem Gemeinwohl zu dienen.”

¹³⁸ *Meder* 1992 s. 362 toteaa omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden johtuvan suoraan laista. Hän kirjoittaa varsin osuvasti, että alemmanasteisella sääntelyllä voidaan tulkita perustuslaista johtuvaa omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden sisältöä, puuttumatta kuitenkaan aineellisesti sen sisältöön.

sisältyy muidenkin osavaltioiden perustuslakeihin. Baijerin perustuslaki poikkeaa muiden osavaltioiden perustuslaeista siinä suhteessa, että Baijerin perustuslaissa on keskieurooppalaisittain harvinaisella tavalla turvattu kansalaisille oikeus luonnosta nauttimiseen (141 §), eli siis käytännössä luonnossa kulkemiseen. Suojan piiriin kuuluu nimenomaan pääsy nauttimaan ympäristöstä sen kulloisesakin tilassa. Säännöksestä ei johdu oikeutta vaatia jotain tiettyä ympäristön tilaa. Muutoinkin on huomattava kyseisen säännöksen luovan oikeuksia ainoastaan luonnollisille henkilöille.¹³⁹ Säännöstä voidaan pitää eräänlaisena omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden periaatteen laajentumana.

3.1.3.2 Lainsäädäntövallan jakautuminen liittovaltion ja osavaltioiden kesken

Liittovaltion perustuslain 30 §:n mukaan lainsäädäntövalta kuuluu osavaltioille, mikäli liittovaltion toimivallasta ei erikseen ole säädetty. Liittovaltion antama sääntely on perustuslain 31 §:n nojalla osavaltioiden sääntelyyn nähden ensisijaista, ts. osavaltioiden on mukautettava sääntelynsä liittovaltiotasaisen sääntelyn asettamiin puitteisiin. Osavaltiotasoinen sääntely on liittovaltiotasoisista sääntelyä täydentävää ja täsmentävää niin perustuslain kuin tavallisenkin lainsäädännön osalta.

Lainsäädäntövallan jaosta säädetään yksityiskohtaisesti perustuslain 7 luvussa.¹⁴⁰ Rinnakkaisen lainsäädäntötoimivallan (*konkurrierende Gesetzgebung*) piiriin kuuluu merkittävä osa ympäristöoikeuden aineellisoikeudellisesta sääntelystä mukaan lukien tutkimuksen kohteena oleva metsien käytön ohjaus.¹⁴¹ Rinnakkaisen lainsäädäntötoimivallan tilanteissa lainsäädäntötoimivalta kuuluu perustuslain 72 §:n 1 momentin nojalla osavaltioille, mutta ainoastaan siihen saakka kunnes liittovaltio arvioi liittovaltiotasaisen sääntelyn antamisen olevan tarpeen. Liittovaltion rinnakkaista lainsäädäntötoimivallan käyttöä rajoittaa ns. välttämättömyysklausuuli (*Bedürfnisklausul*). Klausuuli rajaa liittovaltiotasaisen lainsäädäntötoiminnan sellaisiin tilanteisiin, joissa 1) asiaa ei voida tosiasiallisesti tehokkaasti säännellä osavaltiotasoisesti, 2) asian sääntely yksinomaan osavaltiotasolla voisi haitata muiden osavaltioiden tai liittovaltion etuja, tai 3) milloin

¹³⁹ Aiheesta ks. esim. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht* Bd. 1, Einf., Rn. 55. – Oikeuskäytännöstä ks. *VGH München, Urt. 11.6.1975 – Nr. 4 IX 74* (tapauksesta DVBl 1975 s. 665–671). Ks. myös *BayVerfGH, Ent. 23.8.1985 – Vf. 116–VI–84* (tapauksesta NuR 1986 s. 75–76).

¹⁴⁰ Toimivallan jakautumisesta tarkemmin ks. *Badura* 1996 s. 455 ss., *Jarass – Pieroth* 2002 s. 813 ss., *Dreier* 1998 s. 585 ss. sekä *von Münch – Kunig* 1996 s. 1 ss.

¹⁴¹ Liittovaltion yksinomaiseen toimivaltaan (73 §) kuuluvat tyypillisesti sellaiset asiat, joiden yhdenmukainen järjestäminen koko liittovaltion alueella on perusteltua. Esimerkkinä mainittakoon ilmailiikenne sekä kansalaisuus- ja turvallisuusasiat.

oikeudellisen ja taloudellisen, erityisesti elinolosuhteiden yhtenäisyyden vaaliminen sitä edellyttää. – Edellytykset ovat siis varsin tiukat, mutta käytännössä välttämättömyysklausuulia on tulkittu vahvasti liittovaltion lainsäädäntökompetenssia tukevalla tavalla.¹⁴²

Toisin kuin Kanadassa, Saksassa liittovaltion muodollisjuridinen asema valtio-organina suhteessa osavaltioihin on vahva. Toimivaltasuhteita yksinkertaistaen voisi asetelmaa luonnehtia toteamalla osavaltioiden lainsäädäntötoimivallan olevan liittovaltion toimivaltaa täydentävää. Tämä antaa kuitenkin virheellisen kuvan osavaltioiden tosiasiallisista vaikutusmahdollisuuksista. Osavaltiot kykenevät eräin edellytyksin hidastamaan ja pysäyttämäänkin niille epäedullisten liittovaltiotasosten lainsäädäntöhankkeiden etenemisen, kuten myöhemmäs-tä lainsäädännön kehitystä tarkastelevasta osuudesta ilmenee.

3.2 METSÄNOMISTUKSEN JAKAUTUMINEN

Maanomistusolot ovat merkittävä luonnonvaraoikeudellisen sääntelyn muotoutumista selittävä tekijä. Valtion tai muiden julkisoikeudellisten subjektien omaisuuden käyttöä ei perinteisesti ole katsottu olevan tarpeen säännellä samalla tarkkuudella kuin yksityisen omaisuuden. Jaottelu on kuitenkin viime vuosina menettänyt lisääntyvässä määrin merkitystään muun ohella luonnonvarojen käyttöön kohdistuvien intressien lisääntymisen ja valtionomistusten yksityistämisen myötä. Luonnonvarojen käyttöön kohdistuvien intressien uudelleenpunninnan myötä yleisiä intressejä turvaavan yksityiskohtaisemman, omistajan henkilöllisyydestä riippumattoman sääntelyn tarve on lisääntynyt.

Kanadassa maanomistus on siirtomaahistoriasta johtuen keskittynyt pitkälti provinssille, jotka ennen Kanadan itsenäistymistä hallinnoivat kruunun omaisuutta. Kanadassa on muiden valtioiden tavoin aikanaan luovutettu yksityishenkilöille maa-alueita asutustoimintaan nimellistä korvausta vastaan, mutta alueen laajuuden ja vähäisen väkimäärän vuoksi yksityisomistuksen osuus metsäalueista on jäänyt vähäiseksi. Asutus on keskittynyt pääosin rannikkoseuduille ja Yhdysvaltain vastaisen rajan tuntumaan, minkä vuoksi laajat erämaat sisämaassa ja pohjoisosissa ovat jääneet provinssien omistukseen. Tarkastelun kohteeksi valitussa Brittiläisessä Kolumbiassa provinssin omistuksessa on kaikesta metsämaasta noin 95 %. Kunnallisen ja yksityisen metsänomistuksen merkitys metsä-

¹⁴² Lainsäädäntötoimivallan jaosta ks. esim. *Dreier* 1998 s. 1302 ss. ja liittovaltiomyönteisen tulokinnan merkityksestä luonnonsuojelulain säätämisen kannalta *Meßerschmidt – Schumacher* Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, Einf., Rn. 24 ss.

talouden harjoittamisen näkökulmasta on vähäinen, eikä niiden sääntelyyn ole juurikaan kiinnitetty huomiota.¹⁴³

Taulukko 1. Metsänomistuksen jakautuminen vertailuvaltioissa.¹⁴⁴

Valtio	Yksityiset %	Kunnat ja yhteisöt %	Osavaltio %	Valtio/Liitto- valtio %
Kanada	10	–	87	3
Brittiläinen Kolumbia	4	–	95	1
Ruotsi	50	40	–	10
Saksa	42	22	32	4
Baijeri	55	13	30	2
Suomi	53	13	–	34

Saksan metsälainsäädännössä erotetaan kolme metsänomistajaryhmää. Valtion-metsiin (*Staatswald*) kuuluvat sekä liittovaltion että osavaltion omistamat metsät. Yhteisöllinen metsänomistus (*Körperschaftswald*) sulkee sisäänsä kuntien ohella muut julkisoikeudelliset subjektit kuten kirkot. Yksityisen metsänomistuksen (*Privatwald*) piiriin kuuluvat yksityisoikeudellisten luonnollisten ja oikeushenkilöiden omistamat metsät.¹⁴⁵ Saksan maanomistussuhteet ovat pitkällisen ja polveilevan kehityksen tulosta, ja maanomistusolot vaihtelevat huomattavasti osavaltiosta toiseen. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta metsänomistuksen olevan hyvin sirpaloitunutta. Esimerkiksi Baijerissa metsänomistus on jakaantunut yli puolen miljoonan metsänomistajan kesken ja metsälöistä valtaosa (55 %) ovat alle hehtaarin laajuisia,¹⁴⁶ mikä selittää metsälainsäädäntöön sisältyvien erilaisten yhteistoimintamekanismien määrää.

Suomen ja Ruotsin maanomistusolot ovat hyvin samankaltaiset osin yhteisen historian vuoksi. Molemmissa valtioissa yli puolet metsämaasta on yksityisessä omistuksessa. Kun vielä otetaan huomioon, että yksityisten omistamat metsäalueet sijoittuvat tyypillisesti valtioiden etelä- ja keskiosiin tuottavimmille alueille.

¹⁴³ Tässä vaiheessa on erikseen mainittava, että maanomistusolojen tarkastelu antaa virheellisen kuvan Kanadan metsäoikeuden perusrakenteesta. Vaikka omistusoikeus onkin pitkälti keskittynyt provinssille ja liittovaltiolle, eivät ne itse harjoita metsätaloustoimintaa, vaan järjestelmä rakentuu metsäyhtiöille myytävien hakkuuoikeuksien ympärille.

¹⁴⁴ Tiedot on koottu seuraavista lähteistä: Metsätilastollinen vuosikirja 2003 s. 50, Wald & Holz passim., Skogsstatistisk årsbok 2001 s. 45 ja Kanadan kansallinen metsätaloustietokanta (National Forestry Database) osoitteessa <http://nfdp.ccfm.org>, viittauspäivä 22.1.2002. Kanadan osalta yhteisöjen metsänomistus on tilastoitu yksityisten metsänomistusosuuteen.

¹⁴⁵ Jaottelu on siinä suhteessa merkittävä, että metsäalueen käytölle asetettavat rajoitukset ovat sidoksissa alueen omistajan statukseen.

¹⁴⁶ Wald & Holz s. 4 ss.

le, on valtion intressi ohjata yksityisten maanomistajien metsien käyttöä puuraka-aineen saannin turvaamiseksi ollut kummassakin valtiossa ilmeinen. Suomeen verrattuna osakeyhtiöiden metsienomistus on Ruotsissa varsin huomattava. Ero on kuitenkin osin näennäinen, koska Ruotsin valtion metsäomistus on jaettu valtion suoran omistuksen lisäksi osakeyhtiöön, jonka hallinnoi 3,5 miljoonaa hehtaaria metsämaata.¹⁴⁷ Käytännössä siis Suomen ja Ruotsin valtiot omistavat noin kolmanneksen valtion alueella olevasta metsämaasta.

3.3 METSIEN KANSANTALOUDELLISESTA MERKITYKSESTÄ JA VIRKISTYSKÄYTTÖ-INTRESSEISTÄ

Maanomistusolojen ohella sääntelyn tarpeeseen ja muotoutumiseen vaikuttava toinen merkittävä tekijä on luonnonvaran kansallinen merkitys. Valtioiden intressissä on pääsääntöisesti pyrkä ohjaamaan luonnonvarojen käyttöä valtiontalouden kannalta kestäväään ja tehokkaaseen suuntaan. Alla olevaan taulukkoon on koottu eräitä vertailuvaltioiden metsätalouden laajuutta ja kansantaloudellista merkitystä valottavia tunnuslukuja,¹⁴⁸ jotka taustoittavat osaltaan kansallisten lainsäädäntöratkaisujen sisältöä. Taulukon lukuarvot on peräisin eri lähteistä ja eri vuosilta, eli ne ovat lähinnä suuntaa-antavia.

Taulukko 2. Vertailuvaltioiden metsätalouden tunnuslukuja.¹⁴⁹

Valtio	Maa-ala milj. ha	Metsä- maa milj. ha	Väki- luku milj. as.	Puuston tilavuus mrd. m ³	Puuston netto- kasvu milj. m ³ /a	Hakkuu- poistuma m ³	Viennin arvo mrd. €
Kanada	921,5	244,5	31,1	25,0	–	193,2	–
Brittiläinen Kolumbia	92,9	51,7	4,1	9,9	–	75,3	7,9
Ruotsi	41,2	27,1	8,9	2,9	85,4	66,1	8,7
Saksa	34,9	10,7	82,2	2,9	89,0	48,6	10,1
Baijeri	7,1	2,5	11,9	–	–	–	–
Suomi	30,5	21,9	5,2	1,9	72,5	54,3	10,1

¹⁴⁷ Skogsstatistisk årsbok 2001 s. 40 ja 51. Toinen selittävä syy lieene se, että Suomessa pysytettiin varsin pitkään voimassa metsätalousyhtiöiden metsämaan hankintarajoitukset.

¹⁴⁸ Luonnonolojen merkitykseen sääntelyn taustoittajana on kiinnittänyt huomiota mm. *Bogdan* 1993 s. 77.

¹⁴⁹ Taulukon tiedot on koottu Metsätilastollisesta vuosikirjasta (2003 s. 341–356) sekä Kanadan tilastokeskuksen ja kansallisen metsätaloustietokannan [www-sivuilla](http://www.stat-) osoitteista <http://www.stat->

Metsien monikäytön taloudellisesta merkityksestä on saatavilla ainoastaan hajanaisia tietoja. Suomessa vuonna 2002 riistasaaliin laskennallinen arvo oli 72,6 miljoonaa euroa, marja- ja sienisaaliin arvo 6,2 miljoonaa euroa ja poronjäkäälän vientiarvo 1,4 miljoonaa euroa. Saksassa riistasaaliin laskennallinen arvo vuonna 1999 oli 139 miljoonaa euroa. Kanadasta ja Ruotsista tietoja ei ollut saatavissa.¹⁵⁰

Luonnonsuojelualueiden osalta tilastotietojen käytettävyyttä häiritsee niiden erimittaisuus. Suuntaa-antavina lukuarvoina voidaan kuitenkin todeta luonnonsuojelualueita Kanadassa olleen vuonna 2001 kaikkiaan 56,8 miljoonaa hehtaaria, josta 43 % on kansallispuistoja ja 57 % alueellisia puistoja. Brittiläinen Kolumbia on poikkeuksellisen maastonmuodostuksensa ja ilmastonsa johdosta luonnon monimuotoisuuden kannalta Kanadan arvokkainta aluetta, mikä lieenee osasyynä alueellisten puistojen suureen määrään (11,3 miljoonaa hehtaaria) Brittiläisen Kolumbian alueella.¹⁵¹ Ruotsissa kansallispuistoja, luonnonreservaatteja ja luonnonsuojelualueita oli vuoden 2000 lopussa kaikkiaan 3,1 miljoonaa hehtaaria, joista 1,4 miljoonaa hehtaaria oli metsämaalla.¹⁵² Suomessa luonnonsuojelualueita valtion maillo oli 1.3.2003 kaikkiaan 2,8 miljoonaa hehtaaria. Suojeltuja tai rajoitettua metsätaloustaloudessa olevia metsiä oli vuonna 2002 yhteensä 4,7 miljoonaa hehtaaria. Baijerissa luonnonsuojelualueita on noin 2,2 % osavaltion pinta-alasta, mutta metsämaasta noin 60 % kuuluu erilaisiin suojeluohjelmiin.¹⁵³

Metsiin kohdistuvaa virkistyskäyttöpainetta voidaan arvioida asukkaiden ja metsämaan välisellä suhdeluvulla. Menetelmän antamia tuloksia arvioitaessa on kuitenkin muistettava, että mainittu keskimääräinen metsäala ei ota huomioon paikallisia virkistyskäyttöpaineita. Brittiläisen Kolumbian 4,1 miljoonaa asukasta kohden metsää on peräti 12 hehtaaria, kun vastaavat luvut Suomessa ovat 4 hehtaaria, Ruotsissa 2 hehtaaria ja Saksassa vain 0,13 hehtaaria.¹⁵⁴ Tähän nähden ei ole yllättävää, että Saksan suurkaupunkien lähivirkistysmetsien suurimpia uhkatekijöitä ilmansaasteiden ohella on maanpinnan kuluminen.

can.ca ja <http://nfdp.ccfm.org> (viittauspäivä 30.7.2004). Erilaisista tilastointimenetelmistä ja aineiston saatavuudesta johtuen tiedot ovat peräisin eri ajanjaksoilta. Erityisesti vuosittaista hakkuupoistumaa sekä metsätalouden arvoa koskevia tietoja on pidettävä suuntaa-antavina. Tunnuslukuista kuitenkin ilmenevät ne keskeiset tekijät (metsien määrä, virkistyskäyttöpaineet, metsien kansantaloudellinen merkitys), joiden voidaan olettaa vaikuttavan keskeisesti siihen, millaiseksi metsien sääntely muodostuu.

¹⁵⁰ Metsätilastollinen vuosikirja 2003 s. 43, 86–87, 200, 204, 206 ja 356 sekä Statistisches Jahrbuch 2000 s. 399.

¹⁵¹ The State of Canada's Forests 2001–2002 s. 14–19. Kanadan kansallispuistoista 7 sijaitsee Brittiläisen Kolumbian alueella.

¹⁵² Skogsstatistisk årsbok 2001 s. 44, 96, 227 ja 247.

¹⁵³ Ks. Baijerin metsähallinnon vuosikertomus 2000 s. 39 ja Wald & Holz s. 4 ss.

¹⁵⁴ Saksan metsiin kohdistuvista virkistyskäyttöpaineista ks. esim. *Welp* 1993 s. 32.

II SÄÄNTELYN KEHITYSLINJAT

4 Maatalousvaltaisen ja esiteollisen yhteiskunnan sääntely

4.1 VARHAISISTA VAIHEISTA

Nykyisen Euroopan alueella metsien käytön ohjauksen juuret ulottuvat ajalle ennen ajanlaskumme alkua.¹⁵⁵ Tuolloin Välimeren alueiden valtiot, ensimmäisten joukossa Kreikka 300-luvulla eKr., ryhtyivät paikoin rajoittamaan metsien käyttöä niiden häviämisen estämiseksi.¹⁵⁶ Tästä huolimatta metsät hävisivät laajoilta alueilta hakkuiden seurauksena. Rooman valtakunnan aikana metsien kiihtyvä raivaaminen viljelysalueiksi aiheutti paikallista puupulaa. Tarvetta kattavaan sääntelyyn ei kuitenkaan vielä tuolloin esiintynyt, vaikka Rooman aikana ryhdyttiinkin jo rajoittamaan eräitä metsäkäyttömuotoja valtion intressien hyväksi. Laivastolla oli suuri merkitys Rooman valtakunnalle, minkä vuoksi Välimeren pohjoispuolisilla alueilla laivanrakennukseen soveltuvien puiden kaatamista rajoitettiin hallinnollisin määräyksin.¹⁵⁷

4.2 SAKSA

4.2.1 Metsäalueiden omistuksesta

Kansainvaellusten jälkeen sekasortoiseen tilaan jääneet alueet asutettiin uudelleen 500–800-luvulla. Myöhemmällä ajalla (800–1300-luvuilla) väestönkasvun myötä asutus laajeni ennestään asumattomille alueille.¹⁵⁸ Nykyisen Saksan alueella asetus keskittyi etelä- ja länsiosiin, joilla tiheähkö asutus sekä vireä elinkeino-

¹⁵⁵ Paikallista puupulaa esiintyi jo varhaisten siviilisaatioiden aikana. *Edlundin* (1998 s. 38 ss.) mukaan muinaisessa Mesopotamiassa valtakunnan rakentamisen seurauksena laajat alueet olisivat autioituneet.

¹⁵⁶ Hellenistisen ajan sääntelystä ks. *Rostovtzeff* Band. I s. 233–234, Band. II s. 934–936 ja Band. III s. 1395–1396. Varhaisesta Välimeren alueen metsätaloudesta ks. *Makkonen* 1969 s. 8 ss. ja *Laine* 2003 s. 47–48.

¹⁵⁷ Rooman valtakunnan metsien sääntelystä ks. *Rubner* 1964 s. 271 ss. ja *von Carlowitz* 1732 s. 11–12 ja 53. *Mantelin* 1980 s. 1027 ja *Makkosen* 1969 s. 5–6 mukaan Rooman valtakunnan ajan (ajanjaksolta 300 eKr.–300 jKr.) sääntelystä on löydettävissä viittauksia mm. *Theophrastuksen*, *Caton*, *Pliniuksen*, *Columellan* ja *Palladiuksen* kirjoituksista.

¹⁵⁸ Aiheesta tarkemmin ks. *Hasel* 1985 s. 41–48.

toiminta aiheuttivat alueellista huolta puun riittävyydestä viimeistään 800-luvulla. Sen sijaan maan pohjois- ja itäosat säilyivät edelleen harvaanasuttuina, eikä näillä alueilla esiintynyt myöskään puupulaa.

Kansainvaellusten aikaan germaanit saattoivat yksinkertaisesti asettua mieleiselleen vapaalle paikalle ja ryhtyä hyödyntämään ympäröivää aluetta kenenkään heitä estämättä. Tässä vaiheessa ei voitane puhua varsinaisista omistustai käyttöoikeuksista, koska kyse oli pitkälti alueen tosiasialliseen hallintaan perustuvasta käyttämisestä. Alueen käyttäjä saattoi siirtyä muualle ja toinen tulla hänen sijaansa.¹⁵⁹ Metsäalueiden käyttö olikin kansainvaellusten aikana ja myöhemminkin jokseenkin mielivaltaista. Vaikka toimivaa omistus- tai hallintaoikeusjärjestelmää ei metsäalueiden osalta tunnettu, alkoivat asutuskeskittymien alueilla metsien käyttöä koskevat käytännöt hiljalleen vakiintua tapaoikeudellisiksi normeiksi. Yksityinen omistusoikeus ei toki ollut vieras, mutta omistuksen kohteena olivat lähinnä maanviljelyskäytössä olevat alueet. Metsiin kohdistuvat oikeudet olivat luonteeltaan hallinta- ja käyttöoikeuksia, mutta tiettävästi eristyneissä alppikylissä esiintyi myös yksityistä metsänomistusta.¹⁶⁰

Ensimmäiset maininnat kirkon ja kuninkaan metsistä (*silva regalis*) ovat peräisin 500–600-lukujen taitteesta.¹⁶¹ Metsien yksityisomistus, joka lienee kehittynyt alun perin aateliston aluehallinnosta, on peräisin myöhäisemmältä ajalta. Varhaiseen omistusoikeuteen liittyviä tunnusmerkkejä voidaan kyllä havaita myöskin kylien ympärillä olevien metsäalueiden hallinnasta (*silva communis*), joiden käyttö oli sallittu vain kylien asukkaiden muodostamalle yhteisölle (*Markgenossenschaft*).¹⁶² Muiden metsäalueiden katsottiin, pääasiallisesti roomalaiseen oikeuteen tukeutuen, kuuluvan kruunulle.¹⁶³

Oikeushistorian tutkijoiden mukaan metsän omistusoikeus on osin kehittynyt metsästysoikeuden myötä. Kruunun metsänomistuksesta käytettiin 1000-luvulta alkaen nimitystä *Forstbann* tai *Wildbann*. Tällä tarkoitettiin kruunun yksinomaista oikeutta metsään ja sen eläimiin,¹⁶⁴ josta johdettiin oikeus mää-

¹⁵⁹ Ks. *Hasel* 1985 s. 59–61.

¹⁶⁰ Ks. HAR I p. 671–676 ja *Orf* 1982 s. 4.

¹⁶¹ Tältä ajalta ovat peräisin myös ensimmäiset metsää tarkoittavat ilmaukset (*forestis nostra*), jolla on tarkoitettu isännätöntä tai käyttöönottamatonta aluetta. Tästä ks. *Hasel* 1985 s. 60.

¹⁶² Yhteisöön kuuluivat tyypillisesti yhden tai useamman kylän maanviljelijät. Aiheesta tarkemmin ks. *Hasel* 1985 s. 89–91.

¹⁶³ Oikeushistorian tutkijoiden mukaan kruunun metsänomistus ja siitä johdettu sääntelykompetenssi perustuvat kolmeen oikeusjärjestelmään (Frankkien valtakunnan oikeus, roomalainen provinssioikeus ja germaaninen oikeus). Ajattelu kehittyi Merovingien ja Karolingien hallinnon aikana lopulta opiksi kuninkaan omistusoikeudesta isännättömään maahan ja erityisesti metsään (*Ius eremi*) sekä tästä johdettuun sääntelykompetenssiin. Tarkemmin ks. HAR I p. 671 ss.

¹⁶⁴ *Hasel* 1985 s. 61.

rätä niiden käytöstä. Frankkien valtakunnan aikana kuninkaat pyrkivät rajoittamaan metsästystä julistamalla metsästysoikeuden kuuluvan kruunulle. Metsästyksen ohella rajoitukset kohdistuivat metsänraivauksiin, jotka heikensivät riistan elinolosuhteita.¹⁶⁵

Kruunun asemaa suurimpana metsänomistajana heikensi katolisen kirkon ja aateliston vaikutusvallan kasvu. Kruunun metsiä jaettiin kaupungeille, kirkolle ja aatelissuvuille erilaisin valtapoliittisin perustein,¹⁶⁶ minkä seurauksena kruunun metsäomistus oli supistunut 1300-luvun loppuun mennessä murto-osaan alkuperäisestä.¹⁶⁷ Metsien jako loi perustan feodalismin synnylle ja myöhemmälle osavaltioiden rajojen muodostumiselle. Huomattava osa jaetusta metsäomaisuudesta palautettiin kuitenkin myöhemmin pakkotoimin takaisin valtion omistukseen.¹⁶⁸

4.2.2 Metsäjulistuksista alueellisiin metsäjärjestyksiin (800–1500-luvut)

Ensimmäiset metsien käyttöä koskevat säännökset, jotka nojautuivat roomalaisen oikeuden sääntelymalleihin, ajoittuvat nykyisen Saksan alueella 500–600-lukujen taitteeseen. Asutuksen pysyväksi muuttumisen myötä maanviljely ja karjankasvatus yleistyivät.¹⁶⁹ Maanviljelyksen myötä lisääntynyttä metsänraivausta ryhdyttiin sääntelemään 800-luvulla, jolta ajalta ovat myös peräisin vanhimmat tiedossa olevat metsien käyttöä koskevat rajoitukset.¹⁷⁰ Keisarien ja kunin-

¹⁶⁵ Näin *Niejahr* 1967 s. 8.

¹⁶⁶ Kirkolla oli keskiajalla mittavia maaomaisuuksia. *Haselin* (1985 s. 66 ja 84–85) mukaan Hannoverin luostarin hallintaan kuului aikanaan noin 24 000 hehtaaria metsäaluetta. Kuriositeettina mainittakoon aatelisten *Thurn und Taxis* -perheen metsänomistus, joka laajimmillaan 1800-luvun lopulla käsitti yli 120 000 hehtaarin laajuiset metsäalueet.

¹⁶⁷ Ks. *Hasel* 1985 s. 62–68 ja 71–73. Kruunun alueiden hallinnosta vastasivat maaherrat, joiden valtuudet määrätä alueiden (*Kammergut*, sittemmin *Domänen*) käytöstä olivat varsin laajat. Asemansa vahvistumisen myötä maaherrat pyrkivät vahvistamaan alueidensa hallinnoimisoikeudet omistusoikeudeksi. Nykyisen Etelä-Saksan alueella kysymys ratkaistiin vasta uusien perustuslakien myötä 1800-luvun alkupuolella, jolloin sanotut alueet julistettiin valtiolle kuuluviksi. Tästä ks. *Berhardt* 1966 s. 56 ss., suurten yksityismetsäomistusten myöhemmistä vaiheista kokoavasti *Hasel* 1985 s. 81–88.

¹⁶⁸ Myöhemmin valtion metsiä on myyty laajassa mittakaavassa valtion velkojen kattamiseksi. Ks. *Hasel* 1985 s. 73–75. Finanssitaloudelliset syyt eivät olleet ainoita valtion metsien laajamittaisiin myynteihin vaikuttaneita tekijöitä; valtion metsähallintoa pidettiin yleisesti tehottomana ja kallina. *Hasel* toteaa myös metsähallinnon edustaneen kansalaisten vihaaman metsäpoliisin ja metsästyksenvalvojan seuraajaa, josta toivottiin päästävän eroon valtion metsien myynnin myötä.

¹⁶⁹ Myöhäisroomalaisen oikeuden sääntelymallien siirtymisestä frankkilaiseen oikeuteen ks. *Rubner* 1964 s. 274 ss. Saksan metsien käytön historiasta ks. *Rubner* 1967 s. 56–75, 103–128 ja 137–160 sekä *Mantel* 1980 s. 230–561.

¹⁷⁰ Aiheesta ks. *Schmidlin* 1822 s. 8–9, *Hasel* 1971a s. 306 ja *Orf* 1982 s. 6.

kaiden antamalla metsäjulistuksilla (*Forsturkunde*) pyrittiin kieltämään rangaitusten uhalla luvattomat pellonraivaukset sekä muut metsien tilaa heikentävät toimenpiteet. Metsäjulistusten käytännön merkitys jäi jokseenkin vähäiseksi, koska julistukset eivät läheskään aina tavoittaneet kohderyhmiään eikä niiden noudattamista kyetty tehokkaasti valvomaan.¹⁷¹

Metsäjulistuksia konkreettisemmin metsien käyttöä sääntelivät käyttöjärjestykset (*Weistum*), joista vanhimmat ovat peräisin 1000-luvulta.¹⁷² Käyttöjärjestykset olivat tavallisesti kirjalliseen muotoon laadittuja, alueen hallinnosta vastaavan maaherran (*Grundherr*) ja talonpoikien yhteenliittymien (*Markgenossenschaft*) yhteisesti hyväksymiä yhteenliittymän alueen käyttämistä koskevia määräyksiä. Monilla alueilla sopimuksen sisältö tosin muotoutui maaherran näkemysten mukaisesti. Asiallisesti ottaen käyttöjärjestyksissä oli yleensä kyse vallinneen tosiasiallisen tilanteen legalisoinnista, ei niinkään uuden sääntelyn asettamisesta.¹⁷³

Käyttöjärjestysten sisältö oli hyvin vaihteleva. Niissä saatettiin määritellä hyvin tarkkaan, paljonko polttopuita metsästä voitiin ottaa tai minkälaisia puita saatiin käyttää polttopuiksi. Rakentamiseen käytettävän puuaineksen määrä saattoi olla rajattu tiettyyn määrään vuodessa, minkä lisäksi rakennuspuiden ottaja saattoi joutua osoittamaan tarvittavan puun määrän. Kylien asukkaiden käyttöön saatettiin osoittaa yhteiskäyttöalueita heidän kotitalouksiensa puuntarpeen tyydyttämistä varten. Näiltä alueilta ei kuitenkaan ollut sallittua hakata puuta yhteenliittymän ulkopuolelle tapahtuvaa myyntiä varten.¹⁷⁴

Lähempänä normeja olivat maaherran antamat metsäjärjestykset (*Waldordnung*), joiden synty ajoittuu 1100-luvulle. Aineellisen sisältönsä puolesta metsäjärjestykset eivät välttämättä poikenneet kovinkaan paljon käyttöjärjestyksistä,¹⁷⁵ mutta muutoin kyllä erot näiden kahden mekanismin välillä ovat selkeitä.¹⁷⁶ Met-

¹⁷¹ Ks. *Hasel* 1985 s. 104.

¹⁷² Ks. *Mantel* 1980 s. 915. *Haselin* (1985 s. 93–94) mukaan metsien käyttöä koskevia määräyksiä sisältäviä käyttöjärjestyksiä on laskettu olleen nykyisen Saksan alueella vuosina 1051–1600 hie-
man yli 600, metsäjärjestyksiä puolestaan vuosina 1250–1600 on arvioitu olleen vajaat 200. Käytännössä metsäjärjestysten rikkomistilanteita esiintyi runsaasti.

¹⁷³ Ks. *Hasel* 1985 s. 104–106 ja *Mantel* 1980 s. 874 ja 906 ss. Vaikka käyttöjärjestyksen muodollisesti olivatkin maaherrojen ja talonpoikien yhteenliittymien välisiä sopimuksia, voidaan käyttöjärjestyksiä nähdäkseni pitää varhaisina oikeusnormeina määräyksiin sisältyvien seuraamusjärjestelmien vuoksi.

¹⁷⁴ Ks. *Hasel* 1985 s. 104–106 ja 110. Käyttöjärjestysten tavoitteena ei ollut yksinomaan alueellisesti kestävä puun käyttöä koskevan politiikan luominen, vaan käyttöjärjestyksillä pyrittiin huomattavassa määrin varmistamaan myös metsästyismahdollisuuksien säilyminen.

¹⁷⁵ *Mantelin* (1980 s. 925) mukaan vanhin tunnettu metsäjärjestys (1200-luvulta) koski Ebersbergin luostarin alueita. Luostarin metsäjärjestyksestä ks. myös *sama* 1965 s. 69 ss.

¹⁷⁶ Merkillepantavaa on, että ensimmäiset valvontaorganisaatiot perustettiin metsäjärjestysten aikakaudella.

säjäjärjestysten antaminen ei ollut käyttöjärjestysten tavoin sidoksissa adressaattitahojen (muodolliseen) myötävaikutukseen. Metsäjäjärjestys oli selkeästi esivallan asettama yleinen normi, joka kattoi yleensä laajemman osan tai koko maaherran hallintopiirin. Metsäjäjärjestysten sääntelyn sisältö kehittyi ajan myötä kattavammaksi. Silti jo 1100-luvuilla annetut metsäjäjärjestykset kielsivät yleensä metsän luvattoman raivauksen, minkä lisäksi niihin sisältyi hakkuiden toimittamistapaa koskevia määräyksiä. Nämä edellyttivät hakkuiden toimittamista vähiten haittaa edellyttävällä tavalla ja metsän hävittämistä välttämällä.¹⁷⁷ Myöhemmät metsäjäjärjestykset saattoivat lisäksi velvoittaa metsittämään luvattomasti raivatun alueen.¹⁷⁸

4.2.3 Alueellisista metsäjäjärjestyksistä yleisiin metsäjäjärjestyksiin (1500–1800-luvut)

Maaherrojen antamat paikalliset metsäjäjärjestykset (*Weistum*, *Waldordnung*) toimivat sääntelymekanismeina aina 1500–1600-luvuille saakka.¹⁷⁹ Maaherrat edustivat keisarinajan paikallishallintoa, joten maaherrat toteuttivat käytännössä keisarillista metsäpolitiikkaa. Keisarin aseman heikentymisen myötä maaherrojen asema ja itsenäisyys suhteessa keisariin vahvistui. Ajan myötä valvontamekanismi kehittyikin yleiseksi metsien käytön sääntelyä koskevaksi toimivallaksi (*Forsthoheit*),¹⁸⁰ jonka nojalla maaherrat saattoivat ohjata ja säännellä metsänkäyttöä kaikilla toimialueensa piirissä olevilla metsäalueilla.¹⁸¹

Toimivallan vakiintumisen myötä metsäjäjärjestykset muuttuivat täsmällisemmiksi ja soveltamisalueiltaan laajemmiksi yleisiksi metsäjäjärjestyksiksi (*Forstordnung*). Näiden synty voidaan ajoittaa 1400-luvulle.¹⁸² Selkeää eroa näiden kahden sääntelyinstrumentin välille ei ole mahdollista tehdä, koska siirtyminen yleisiin metsäjäjärjestyksiin on tapahtunut pidemmän ajan kuluessa. Yleiset metsäjäjärjestykset annettiin alun perin lähinnä maaherran hallitsemien metsäalueiden

¹⁷⁷ Tämä ilmaistiin metsäjäjärjestyksissä yleensä hakkuiden toimittamistapaa koskevilla lausumilla ”am unschädlichsten”, ”da es den wenigstens schaden füge”, ”beschidentlich werde gehouwen, ane wüstunge” tai ”unschedelichebn geholzt werden”. Aiheesta ks. *Mantel* 1980 s. 300–301.

¹⁷⁸ Metsäjäjärjestyksistä ks. myös *Orf* 1982 s. 7.

¹⁷⁹ 1500-luvun alkupuolella alueellista hallintovaltaa (johon kuului vaihtelevanlaajuinen norminantovalta) käyttivät lähinnä maaherrat, mutta myös kaupungit ja kirkollisista instituutioista lähinnä prelaatit ja luostarit. Maaherrojen metsäregaalit pohjautui keisarilliseen omistukseen, jonka muodollisena perustana on toiminut vuodelta 1232 peräisin oleva julistus *Statutum in favorem principum*. Metsäsääntelyn oikeutusta perusteltiin myös esivallan velvollisuudella turvata polttopuiden ym. metsästä saatavien raaka-aineiden ja tuotteiden riittävyys. Aiheesta laajemmin ks. *Mantel* 1980 s. 68 ss.

¹⁸⁰ Ks. *Hasel* 1985 s. 107–108.

¹⁸¹ Ks. myös *Tasanen* 2004 s. 150 ss.

¹⁸² *Haselin* (1985 s. 107–108) mukaan metsäjäjärjestykset ovat verrattavissa osavaltioiden säätämiin lakeihin niiden kehittyneisyyden ja kattavuuden puolesta.

käyttöä silmällä pitäen, mutta 1600-luvulta alkaen niitä pidettiin yleisinä metsien käyttöä ohjaavina normeina alueiden omistajan oikeudellisesta statuksesta riippumatta. Niinpä metsäjärjestyksiin sisältyviä metsänhävitys- ja raivauskieltoja sovellettiin myös kylien yhteisiin ja yksityisten omistamiin metsäalueisiin.¹⁸³ Tuolloin metsien käyttöä koskevia säännöksiä ryhdyttiin sisällyttämään myös silloisiin maanlakeihin (*Landesordnung*).¹⁸⁴

Yleisten metsäjärjestyksien myötä metsien sääntely täsmentyi huomattavasti. Useat metsäjärjestykset kielsivät tai säätivät luvanvaraiseksi metsän raivaamisen pelloksi¹⁸⁵ sekä sisälsivät määräyksiä hakkuualueiden istuttamisesta ja taimikkojen suojaamiseksi karjalta. Määräyksissä säädettiin yksityiskohtaisesti puuaineksen käyttötarkoituksista. Polttopuiksi sai käyttää esimerkiksi ainoastaan vähäarvoisia puita ja vaunu- sekä aitarapeet oli valmistettava tietyn tyyppisistä puista. Myös puiden kaatoajoista ja -tavoista saatettiin antaa määräyksiä. Mitenkään poikkeuksellinen ei esimerkiksi ollut määräys, että kyläkunnan vuosittain tarvitsema puuainekse oli kaadettava yhdellä kertaa. Toisaalta metsäjärjestykset saattoivat sisältää myös rakentamista koskevia määräyksiä, lähinnä kuitenkin siltä osin kuin ne vaikuttivat puutarpeeseen. Metsäpalojen ennaltaehkäisyyn kiinnitettiin huomiota kaikilla metsäalueilla. Tämä koski kaikkia metsiä niiden omistuspohjasta riippumatta. Metsän suojaamisella haaskaukselta (*Verwüstung*) ymmärrettiin paitsi ihmisten hakkuiden aiheuttamien, myös salamoiden, tuulen, tulvien, tulen sekä tuho- ja kotieläinten aiheuttamien tuhojen ehkäisyä. Myös tuhohyönteisten aiheuttamien vahinkojen torjuntaan kiinnitettiin huomiota.¹⁸⁶ Metsäjärjestykset olivat tyypillistä politiaalainsäädäntöä.¹⁸⁷

Sääntelyn tehostuminen perustui paitsi yhteiskunnallisten valta-asetelmien, myös yleisemminkin yhteiskunnallisten olojen muutokseen. Tehostuneen kaivosteollisuuden ja asutuksen edellyttämän puuhuollon sekä metsästysintressien turvaaminen edellyttivät entistä kattavampaa ja yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Aluekohtaiset ominaispiirteet vaikuttivat ratkaisevasti metsäjärjestyksien sisällön muotoutumiseen, eikä harvaanasutuissa Saksan pohjois- ja itäosissa ollut yhtä voimakasta sääntelytarvetta kuin etelä- ja länsiosissa.¹⁸⁸ Keskiaikainen, paikallinen sääntely muuttui vähitellen keskushallinnon eli maaherrain harjoittamaksi systemaattiseksi ja kattavaksi sääntelyksi.¹⁸⁹ Kehityskulku heijastaa sääntelytar-

¹⁸³ HAR II p. 1020, metsänraivauksesta ks. myös HAR II p. 1021 ss. Eräänä justifikaationa soveltamisalan laajennukselle esitettiin maaherran velvollisuus huolehtia metsien riittävydestä alueellaan. Aiheesta ks. *Mantel* 1980 s. 252–261 ja *Schmidlin* 1822 s. 36.

¹⁸⁴ *Mantel* 1980 s. 272.

¹⁸⁵ *Orf* 1982 s. 11.

¹⁸⁶ Ks. *Schmidlin* 1823 s. 49–68.

¹⁸⁷ Ks. *Hasel* 1985 s. 114–115. Muutoinkin nykyinen ympäristölainsäädäntö pohjaa merkittävästi politiasääntelyyn. Politiasääntelyn kehityksestä esim. *Pihlajamäki* 1999 s. 511 ss.

¹⁸⁸ *Hasel* 1985 s. 107–111.

¹⁸⁹ *Mantel* 1980 s. 774.

peen lisääntymisen ohella yhteiskunnan kehittymistä järjestäytyneeksi yhteiskunnaksi, jossa esivalta systemaattisesti ohjasi myös metsien käyttöön vaikuttavia toimintoja.

Metsähallinnon päätehtävä oli valvoa, että kruunun metsiä hoidettiin ja käytettiin hyvän metsätaloudellisen käytännön mukaisesti (*nach den Regeln einer guten Forstwirtschaft [forstmäßig]*) tavoitteena mahdollisimman suuren ja hyvälaatuisen puuaineksen saaminen (*Erzeugung der möglich größten und besten Holzmasse aus der möglich beschränkten Fläche*). Tämä merkitsi valtion metsien hakkuiden suorittamistavan valvontaa ja hakattujen alueiden metsittämistä uudelleen. Käytännössä hakkuiden valvonta suoritettiin siten, että annettaessa lupa puiden kaatamiseen määrättiin samalla hakattava alue, hakkuutapa ja -ajankohta. Alueellisten metsänhoitajien (*Revierforster*) tuli pitää rekisteriä puuttomista (*öde*) alueista. Näitä alueita varten tuli laatia virkamiestyönä metsityssuunnitelma (*Kulturplan*). Lisäksi metsänhoitajien tuli pitää metsärekisteriä, johon merkittiin metsiksi katsottavat alueet sekä tiedot näiden puustosta. Uudistaminen saattoi tapahtua istuttamalla tai siementämällä, ja siinä tuli käyttää alueelle soveltuvia puulajeja. Uudistettava alue tuli muokata uudistumisen varmistamiseksi.¹⁹⁰

Baijerin alueen metsälainsäädännön synty ajoittuu 1500-luvun puoliväliin, jolloin nykyisen Baijerin alueen maaherrojen antamat metsäjäestykset yleistyi-vät. Tässä suhteessa on merkittävä Baijerin metsäjäestyty vuodelta 1516, joka sääti myös yksityismetsissä suoritettavat hakkuut ilmoituksenvaraiseksi.¹⁹¹ Merkantilismin oppien mukaiset metsälait painottivat tyypillisesti esivallan ohjausta, minkä vuoksi ennen 1800-lukua säädetyt metsälait olivat varsin yksityiskohtaisia ja kattavia.

Liberalistisen ajattelutavan vahvistuminen 1800-luvulla näkyi metsälainsäädännössä sääntelyn lieventymisenä tai suorastaan purkamisena.¹⁹² Badenin alueella lähes kaikkia yksityismetsiä koskevat rajoitukset kumottiin metsälainsäädännön vuosien 1831 ja 1833 uudistuksissa, mikä johti järjestelmälliseen metsien haaskaukseen.¹⁹³ Metsähallinnon vuoden 1854 kertomuksessa todettiin maanviljelijöiden metsistä noin 75 %:n olevan hävitettyjä, mikä johti lainsäädännön välittömään tarkistukseen jo samana vuonna. Uudistuksen yhteydessä lakiin sisällytettiin metsän hävityskielto, hakattujen alueiden metsitysvollisuus sekä saatettiin luvanvaraisiksi toimenpiteiksi metsien avohakkuut ja pellonraivaus. Myös Baijerin alueella esiintyi paineita lainsäädännön tarkistamiseksi

¹⁹⁰ Schmidlin 1823 passim.

¹⁹¹ Aiheesta ks. Hasel 1971a s. 316. Koko Baijerin alueen kattaneesta metsäjäestytyksestä sekä siihen johtaneesta kehityskulusta ks. Vangerow 1976, erityisesti s. 113 ss.

¹⁹² Liberalismin vaikutuksesta metsätalouteen yksityiskohtaisesti ks. Rubner 1967 s. 129 ss. ja Hasel 1971a s. 318.

¹⁹³ Bernhardt 1966 s. 133–134.

sallivampaan suuntaan. Uutta lainsäädäntöä ei kuitenkaan saatu sisäpoliittisten kiistojen vuoksi säädetyksi ennen vuotta 1852, jolloin ääri-liberalistisen sääntelyn seuraukset olivat jo tiedossa.¹⁹⁴

4.3 RUOTSI-SUOMI

4.3.1 Maanlakien aika

Metsien käytön sääntelyn synty ajoittuu Ruotsi-Suomen alueella pysyvän asutuksen muodostumiseen.¹⁹⁵ Pysyvä asutus viljelyksineen keskittyi aluksi suppeille alueille, eikä laajoilla erämaa-alueilla harjoitettu porotalouden lisäksi juuri muuta kuin metsästystä. Tarvetta valtakunnan laajuiseen sääntelyyn ei siten ollut.¹⁹⁶ Metsien raivaus viljelysmaaksi lisääntyi, mutta alueellisesti suurin puunkuluttaja oli vuoriteollisuus. Kaivostoiminnan harjoittaminen vaati suuret määrät puuta, minkä johdosta metsät kaivosten ympäriltä hupenivat nopeasti. Yllättävää ei siten ole, että vanhimmat rajoitukset ovat peräisin 1300-luvulta Suuren Kuparivuoren alueelta, jossa rajoitettiin puiden kaatamista kaivostoiminnan edellytysten turvaamiseksi.¹⁹⁷

Varhaisiin maanlakeihin – esimerkiksi Itä-Göötan lakiin ja Länsi-Göötan lakiin – sisältyi määräyksiä kylien välisen rajan määrittymisestä, kylän metsämaan ulottuvuudesta suhteessa erämaihin ja kyläläisten oikeuksista käyttää kylien yhteisiä metsäalueita. Varsinaisesta metsäluonnonvaran käytön ohjauksesta ei näissä säännöksissä ollut kyse, vaikka säädöksiin saattoi sisältyä myös rangaistuksia metsien luvattomasta käytöstä.¹⁹⁸ Maunu Eerikinpojan vuoden 1347 Ruotsin valtakunnan lain rakennuskaareen ja Kristofferin maanlakiin (1442)¹⁹⁹ sisältyi jo selvästi metsäoikeuden alaan lukeutuvia säännöksiä.

¹⁹⁴ Ks. *Asal* 1898 passim., *Mantel* 1952 s. 161, *Bernhardt* 1966 s. 134, *Hasel* 1971a s. 322, *Hasel* 1985 s. 117 ja 120–121.

¹⁹⁵ *Jutikkala* 1958 s. 11 ss. mukaan suomalaiset heimot saapuivat etelästä Suomenniemen lounaisrannikolle noin 100-luvulla, josta asutus levisi rannikkoa ja jokia myöten pohjoiseen ja itään. 800-luvulle tultaessa asutus oli levinnyt aina Mikkelin alueelle.

¹⁹⁶ Alunpitäen metsänomistuksen merkitys on ollut vähäinen, koska kansalaisten oikeutta hyödyntää metsää ei rajoitettu. Käytönrajoitukset alkoivat kuitenkin yleistyä viimeistään 1500-luvulla. Valtion metsäalueita saatettiin osoittaa erityiseen käyttöön esimerkiksi vuoriteollisuuden puunhankinta-alueeksi. Metsien omistusoikeusjärjestelmän kehittymisestä ks. *Arpi* 1959 s. 7 ss.

¹⁹⁷ Näin *Löf* 1933 s. 3.

¹⁹⁸ Ks. *Haataja* 1940 s. 22 ss., *sama* 1945 s. 12–13 *Palo* 1993 s. 336 ss. ja *Eliasson-Hamilton* 1999 s. 48 ss. Kuriositeettina tuon ajan reseptiosta mainittakoon Länsi-Göötan lakiin sisältynyt säännös oikeudesta korjata rikkoutuneen vaunun osat toiselle kuuluvasta puusta, joka tietävästi on omaksuttu keskiajalla varsin laajalle levinneestä *Lex Visigothorum*’sta.

¹⁹⁹ Näistä laeista tarkemmin ks. *Eliasson – Hamilton* 1999 s. 51–52 ja *Nordström* 1883 s. 97 ss.

4.3.2 Vuosien 1647 ja 1664 metsäsäännöt

Kustaa Vaasan aikana 1500-luvun puolivälissä kruunun tavoitteena oli laajojen pohjoisten ja itäisten erämaiden asuttaminen, minkä vuoksi erämaa-alueiden käytön sääntelyä ei muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta pidetty tarpeellisena.²⁰⁰ Vapaan käytön aikaa kesti vajaan vuosisadan verran 1600-luvulle saakka, jolloin valtiollinen metsäpolitiikka muotoutui vuoriteollisuuden ja merenkulun edellytyksiä tukevaksi.²⁰¹ Vuoden 1647 metsäsääntö²⁰² oli ensimmäinen säädös, joka koski varsinaista metsäluonnonvaran käyttöä. Se rajoitti kaskeamista sekä jalopuiden ja laivanrakennukseen soveltuvien mastopuiden kaatamista.²⁰³ Vuoden 1647 laki oli siinäkin suhteessa merkittävä, että se edellytti hakattujen alueiden metsittämistä. Vuoden 1664 metsäsääntö ei aineellisen sääntelynsä osalta merkinnyt edeltäjänsä nähden suuria muutoksia.²⁰⁴ Uudistuksen pääasiallinen tarkoitus olikin tehostaa metsälainsäädännön valvontaa, joka vuoden 1647 lain aikana oli osoittautunut ongelmalliseksi.²⁰⁵

Eräänä syynä sääntelyn tehottomuuteen lienee puutteellisten valvontakoneistojen ohella ollut metsien omistus- ja käyttöoikeuksien epämääräisyys. Kylien yhteisten metsämaiden osalta tilanne oli selkeä, mutta ns. yleismaiden omistusoikeus sekä näihin kohdistuvien käyttöoikeuksien laajuus olivat pitkään ratkaisematta.²⁰⁶ Yleismaat julistettiin kruunun omaisuudeksi 19.12.1683 annetulla asetuksella, joka siis merkitsi yksityisen erämaaomistuksen loppua. Säädöksen soveltaminen alkoi kuitenkin vasta vuoden 1734 lain säätämisen jälkeen.²⁰⁷

Kaskeamisen haitalliset vaikutukset olivat tiedossa jo varhaisessa vaiheessa. Siltikään 1600-luvun kaskeamista rajoittavan sääntelyn pyrkimyksenä ei ollut

²⁰⁰ Tähän tapaan *Eliasson – Hamilton* 1999 s. 52 ss. Tänä aikana ruotsalais-suomalaisessa oikeusjärjestelmässä omaksuttiin käsitepari *dominium directum – dominium utile*. Ensin mainittu merkitse kruunun välitöntä omistajan ja haltijan asemaa, jälkimmäinen puolestaan kruunun omistajuutta, mutta kylän tai pitäjän haltijan asemaa.

²⁰¹ Kruunun metsäpolitiikasta tarkemmin ks. *Tasanen* 2004 s. 93 ss. Ruotsin 1500–1600-lukujen metsälainsäädännöstä ks. myös *Löf* 1933.

²⁰² *Ordning och Stadga om Skogarna i riket* 22.3.1647 ja *Ordning och Stadga över allehanda bärande skogsträn* 22.3.1647.

²⁰³ Näin mm. *SOU 1946:41* s. 29 sekä *Viljo* 1963 s. 11. Vuonna 1647 tapahtuneeseen sääntelyn kiristymiseen johtaneesta kehityksestä tarkemmin *Eliasson – Hamilton* 1999 s. 56 ss. Kaskeamisen rajoituksista 1600-luvulla ks. myös *Löf* 1933 s. 5 ss.

²⁰⁴ Aiheesta tarkemmin ks. *von Seth* 1934 s. 462 ja *Haataja* 1945 s. 186.

²⁰⁵ *Palménin* 1914 s. 8–9 mukaan sääntelyn tiukentumisella ei kuitenkaan käytännössä ollut suurtakaan merkitystä, vaan metsänhaaskaus jatkui entisellään kunnes se lopulta taloudellisen olosuhteiden muuttumisen myötä hiipui. Ks. myös *SOU 1946:41* s. 29.

²⁰⁶ Tästä myös *Palo* 1993 s. 337.

²⁰⁷ Aiheesta tarkemmin ks. *Haataja* 1936 s. 27–28, *sama* 1940 s. 22 ss sekä *sama* 1945 s. 14–15. – Asetus ei ollut yksinomaan omistusoikeutta justifyoiva julistus, vaan mainittu asetus määräsi rajat käytäväksi kylien metsämaiden ja yleismaiden välillä (jos niitä ei ollut aiemmin käyty).

niinkään metsien hävityksen estäminen, vaan pikemminkin vientiteollisuuden toimintaedellytysten turvaaminen.²⁰⁸ Sääntelyä perusteltiin myös tuolloisten talouspoliittisten oppien (merkantilismin) mukaisena, mutta sääntelyn pääasialliset syyt lienevät olleet muualla. Ruotsin ulkopoliittisten intressien vuoksi valtio pyrki ylijäämäiseen kauppataaseeseen, joka saavutettiin parhaiten vuoriteollisuustuotteiden viennillä.²⁰⁹ Aiemmin tärkeäksi arvioitu aktiivinen valtakunnan asutuspolitiikka ja siihen kytkeytyvä kaskiviljely hyödynsivät samaa raaka-ainetta. Tässä yhteydessä ei ole enemmälti tarpeen selostaa sääntelyn syntyyn johtaneita syitä.²¹⁰ Merkillepantavaa on, että Ruotsi-Suomen aktiivisen metsäpolitiikan ja -sääntelyn synty ajoittuu 1600-luvun puoliväliin, jolloin valtio ryhtyi aktiivisesti ohjaamaan valtakunnan metsien käyttöä.

4.3.3 Vuoden 1734 laista liberalistiseen metsälainsäädäntöön

Vuoden 1734 laki jatkoi metsien käytön sääntelyä vuoriteollisuuden edellytyksiä turvaavalla linjalla, vaikka sahatarvaran kysynnän lisääntyminen Keski-Euroopassa kasvatti sahaustoiminnan yhteiskunnallista merkitystä.²¹¹ Tämä yhdessä metsien tehostuvan käytön kanssa johti siihen, että vuoden 1734 lain rakennuskaaren sisältyivät kattavat säännökset metsien säästeliäästä käytöstä.²¹²

Kylän osakas saattoi ottaa yhteisestä metsästä kaikenlaisia metsäntuotteita kotitarpeikseen. Yksityismetsien tavoin kylän yhteisiä metsiä oli käytettävä säästeliäästi. Metsäntuotteiden omalta tilalta pois vieminen, luovuttaminen samoin kuin tuotteiden vieminen toisessa kylässä sijaitsevalle tilalle oli kiellettyä.²¹³ Myös laivanrakennukseen soveliaiden mastopuiden kaataminen il-

²⁰⁸ Wieslander 1936 s. 645 ss. kirjoittaa tuolloisen politiikan saavuttaneen pitkälti tavoitteensa. Puutavarar saatuuden vaikeutuminen kosketti useita kaivoksia, joskaan lisääntyneillä kustannuksilla ei ollut lopulta kovinkaan suurta merkitystä niiden kannattavuuden kannalta. – Myöhemmässä vaiheessa tekniikan kehittyminen ja energiankäytön tehostuminen vähensivät huomattavasti puun tarvetta.

²⁰⁹ Ks. Eberstein 1934 s. 288, von Seth 1934 s. 445, Haataja 1945 s. 14 ja Kuisma 1993 s. 57. Terva muodostui Kuisman 1993 s. 26 ss. mukaan 1600-luvulla Suomen ensimmäiseksi merkittäväksi metsäteolliseksi vientiartikkeliksi. Vaikka sahaustoiminta yleistyi jo 1700-luvulla, syrjäytti sahatarva tervan tärkeimpänä vientiartikkelina vasta 1830-luvulla.

²¹⁰ Aiheesta tarkemmin ks. Tasanen 2004 s. 68 ss.

²¹¹ Rakennuskaaren 10 luvun 9 §:n mukaan vuoriteollisuuden tarpeisiin soveltuvaa puuta ei ollut lupa käyttää toisiin tarkoituksiin. Vuoden 1734 lain kaskeamisrajoituksista käydystä keskustelusta kokoavasti ks. von Seth 1934 s. 446 ss. Mekaanisen puunjalostusteollisuuden alkuvaiheista ks. esim. Palmén 1914 s. 8–10.

²¹² Vuoden 1734 lain rakennuskaaren 10 luvun 8 § kuului seuraavasti: ”Skattebonde må nyttja sin enskilta skog til hustarf och salu; doch thet så sparsamt, at skogen ej utödes, och hemmanet förderfvas. Vare ock skyldig, at först taga vindfålle, torra trä, qvistar och stubbar til vedbrand, innan friske träen ther til fällas. Finnes skattebonde sin frihet missbruka; böte tio daler. Then rântan af hemmanet äger, hafve ther inseende å.”

²¹³ Aiheesta ks. Haataja 1945 s. 186–187 ja Viljo 1963 s. 11–12.

man viranomaisen lupaa oli kiellettyä. Metsää tuli käyttää siten, ettei metsä tullut hävitetyn ja tila turmeltunut. Polttopuiksi tuli ensisijaisesti ottaa tuulienkaatoja, kuivuneita puita, oksia tai kantoja ja vasta toissijaisesti terveitä puita.

Metsätaloudellisen ajattelun suuntaviivat alkoivat vähitellen hahmottua, vaikka metsitysvelvollisuutta ei vielä rakennuskaaren 10 lukuun sisällynytkään. Kalastuksellisiin intresseihin kiinnitettiin yllättävästi jo 1700-luvulla siinä määrin huomiota, että metsätaloustoimintaa katsottiin voitavan niiden perusteella rajoittaa. Näiden rajoitusten laajuus ja käytännön merkitys on kuitenkin jäänyt epäselväksi.²¹⁴ Metsäoikeudellinen sääntely ei kuitenkaan tyhjentynyt rakennuskaaren 10 luvun säännöksiin. Erillinen, 12.12.1734 annettu metsäasetus sisälsi yksityiskohtaisempia säännöksiä metsien käytöstä. Nämä koskivat muun ohella aitojen ja seipäiden tekotapaa, minkä lisäksi 1600-luvun metsäsääntöjen määräykset jalojen puulajien hakkaamiskiellosta olivat edelleen voimassa.²¹⁵ Säännökset eivät kuitenkaan koskeneet aatelisia maanomistajia, jotka vuoden 1723 erioikeuksien myötä olivat saaneet täyden vapauden käyttää rälssimaatansa parhaaksi katsomallaan tavalla.²¹⁶ Vuonna 1734 annettiin myös kuninkaan asetuksena valtion metsien käyttöä koskeva säädös,²¹⁷ jossa rajoitettiin metsien hakkuita ja uusien torppien perustamista kruunun maille.

Taloudellisessa ajattelutavassa tapahtuneet muutokset heijastuivat myös metsälainsäädäntöön. Verotalonpojat saivat vuonna 1789 annetun asetuksen nojalla täyden omistus- ja käyttöoikeuden maa-alueisiinsa. Liberalististen oppien mukaiset vuosien 1793 ja 1805 metsäasetukset poistivat yksityiseltä metsien käytöltä lähes kaikki rajoitukset asettaen verotalolliset tältä osin samaan asemaan rälssitilojen kanssa. Rajoitusten poistamista perusteltiin myös niiden tehottomuudella.²¹⁸ Käytännössä ainoiksi rajoituksiksi jäivät veromaksukyvyn säilyttämiseen tähtäävät osoittamisrajoitukset.²¹⁹ Jopa aikaisemmin tiukasti säännelty

²¹⁴ *De Jong ym.* 1999 s. 172 toteaa, että vuoden 1766 kalastussäännössä (Fiskestadgan) rajoitettiin vesistöjen äärellä sijaitsevien metsien hakkuita ("At hugga eller swedja bort sådane skogsbackar och lundar, som med sin skugga weterligen gjort braxen eller annat fiskestånd nytta, ware förbudt").

²¹⁵ Hedelmäpuiden (tammi, pyökki, omenapuu sekä orapihlaja) kaatamista yhteismailla koski myös rakennuskaaren 13 luvun 1 §. – Erikseen on ehkä syytä huomauttaa, että vuoden 1734 lain myötä myös säännösten valvonnan taso nousi, joskin rikkomukset lienevät edelleen olleet yleisiä.

²¹⁶ Ks. *Haataja* 1936 s. 32 ss.

²¹⁷ Kongl. Maj:ts Allmenna Förordning Om Skogarna i Riket. Tukholman kaupungin metsien käyttöä oli rajoitettu 16.12.1721 annetulla määräyksellä (Publication Angående Skogshygge och Stadzshagen).

²¹⁸ Näin *SOU* 1946:41 s. 29.

²¹⁹ Ks. *Haataja* 1940 s. 34, 188–189, *Viljo* 1963 s. 12 ja *SOU* 1946:41 s. 29. Toinen merkittävä metsien käyttöön vaikuttanut seikka oli vuoden 1789 asetusta, joka takasi verotalonpojille täyden omistus- ja käyttöoikeuden maihinsa ja metsiinsä.

kaskeaminen oli eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta sallittu. Metsien käyttöä koskevat rajoitukset lainsäädännössä olivat niin lieviä, etteivät ne voineet estää metsien tuottokyvyn ylittäviä hakkuita ja hävittämistä.²²⁰ Ongelmaa pahensi vielä se, että metsiä ei vielä tuolloin uudistettu säännönmukaisesti viljelyin. Metsänhaaskausten vuoksi ryhdyttiin vaatimaan asianmukaista lainsäädäntöä metsien hävityksen estämiseksi, joka kuitenkin yksityismetsien osalta toteutui kattavana vasta 1900-luvulla.

²²⁰ Näin *Viljo* 1974 s. 8.

5 Teollistumisen aika: sääntelyn laajentuminen

5.1 BRITTIÄINEN KOLUMBIA

5.1.1 Metsäteollisuuden synty ja laajentuminen

Metsätalous Kanadan länsirannikolla on eurooppalaisesta näkökulmasta nuorta. Kanadan alkuperäiskansojen metsien käyttö rajoittui pääasiallisesti rakennustarpeiden ja kulkuvälineiden rakentamiseen soveliaiden puiden kaatamiseen.²²¹ Vähiäisen asutuksen ja valtaisien metsävarantojensa vuoksi metsien käytön sääntelyyn ei Kanadassa ollut tarvetta ennen sahaustoiminnan yleistymistä 1800-luvun puolivälissä.²²² Aikaisemmin sahaustoiminta palveli lähinnä kotitarvekäyttöä eikä sillä sen vuoksi ollut merkitystä kruunun fiskaalisten intressien kannalta. Vasta kaupallisen sahaustoiminnan laajentumisen myötä 1800-luvun loppupuolella kruunu ryhtyi vaatimaan osaansa sahaustoiminnasta syntyvästä tulonmuodostuksesta kantorahamaksuina.²²³ Tuolloinkaan sääntelytoimiin ryhtyminen ei ollut tarpeen puuvarantojen riittävyyden turvaamiseksi, vaan lähinnä fiskaalisten intressien sekä kilpailullisten ja asutuksellisten edellytysten turvaamiseksi.²²⁴ Metsäteollisuuden laajentumisen esteenä ei ollut raaka-aineen saatavuus, vaan markkinoiden etäisyys. Kulkuyhteydet Brittiläisestä Kolumbiasta markkina-alueille olivat varsin heikot, minkä vuoksi itään johtavan rautatien rakentaminen oli välttämätöntä metsäteollisuuden toimintaedellytysten kannalta.²²⁵ Samalla provinssin taloudelliset edellytykset muuttuivat aivan olennaisesti, kun loputto-

²²¹ Tähän tapaan *Gould* 1975 s. 13 ss.

²²² Brittiläisen Kolumbian metsälainsäädännön kehityksestä ks. myös *Campbell* 1980 s. 189 ss. Muistutettakoon tässä, että uudisasukkaita asettui Brittiläiseen Kolumbiaan vasta 1700-luvun loppupuolella.

²²³ Brittiläisessä Kolumbiassa metsäteollisuuden juuret ulottuvat 1800-luvun puoleenväliin, kun Hudson Bay Company vuonna 1848 perusti provinssiin ensimmäisen kaupallisen vesivoimaa hyödyntävän sahauslaitoksen. Tämän jälkeen sahaustoiminta alkoi nopeasti yleistyä, johtuen osaltaan Kalifornian kultakuumeen aikaansaamasta puutavaran kysynnästä. Aiheesta tarkemmin ks. *Gould* 1975 s. 25, varhaisesta metsätalouden kehityksestä *sama* ja *Orchard* 1944 passim.

²²⁴ Ks. *Ross* 1997 s. 4.

²²⁵ Tähän tapaan *Noonan* 1982 s. 21. – Provinssin alkuaikana kruunun metsämaille ei annettu juurikaan arvoa. Tilannetta kuvaa hyvin *Fulton ym.* 1910 raportissaan (s. D 11) lausuma: ”In the early days of the Province timber lands seem to have had little or no value in the public estimation. They could be acquired by purchase and Crown Grant from the Crown in the ordinary way and at the same rates as any other land. Crown Grants carried all timber without any reservation of royalty, and valuable tracts of timber were acquired for what would now be considered nominal prices.”

milta näyttävät metsävarat tarjosivat mahdollisuuden vaurastua ja kohentaa alueen väestön hyvinvointia muuten varsin vähävaraisessa provinssissa.

Alueen metsävarat olivat 1800-luvun loppupuolella lähes kokonaan kruunun omistuksessa, vaikka alueita oli luovutettu yksityisille lähinnä nimellistä korvausta vastaan. Provinssilla ei ollut taloudellisia mahdollisuuksia metsäteollisuustuotannon harjoittamiseen. Metsäteollisuusyhtiöt eivät puolestaan olleet kiinnostuneita hankkimaan laajoja metsäalueita omistukseensa, eikä kruunun omaisuuden laajamittaista luovuttamistakaan pidetty suotavana. Tällöin provinssissa päätettiin ryhtyä hyödyntämään metsävaroja siten, että metsäyhtiöille luovutettiin ainoastaan metsän hakkuuoikeus korvausta vastaan. Konsessiojärjestelmä toteutettiin vuoden 1865 maajärjestyksellä (*Land Ordinance*).²²⁶ Hakkuuoikeuksien luovutusjärjestelmä muodostaa edelleen Brittiläisen Kolumbian metsätalouden ja -oikeuden systemaattisen perustan.²²⁷

Metsäteollisuuden laajentuminen Brittiläiseen Kolumbiaan ilmenee selkeästi sääntelyn kehityksestä. Vuoden 1888 maalain mukainen järjestelmä perustui hakkuuoikeuden luovutuksien sijasta pitkäaikaisiin maanvuokrasopimuksiin. Ero aikaisempaan sääntelyjärjestelmään jäi kuitenkin käytännössä vähäiseksi, kun metsänuudistamisvelvollisuus oli vielä tuolloin tuntematon. Lainsäädännöllä pyrittiin turvaamaan metsäyhtiöiden toimintaedellytykset, mutta toiminnan laajentumisen myötä hakkuuoikeusjärjestelmään liitettiin yleisempiä yhteiskunnallisia tavoitteita.²²⁸ Vuoden 1892 muutoksen myötä metsänhakkuuoikeuksia ryhdyttiin luovuttamaan huutokauppanettelyssä.

5.1.2 Toiminnan sääntelyn synty: vuoden 1912 metsälaki

Brittiläisen Kolumbian metsävarojen näyttäessä loputtomilta ei metsätalouden kestävyYTEEN kiinnitetty juurikaan huomiota ennen 1900-luvun alkua,²²⁹ jolloin metsävarojen tuhlaileva käyttö oli jatkunut jo vuosikymmeniä. Metsäteollisuuden yhä laajentuessa provinssin hallinto nimitti komission selvittämään provinssin

²²⁶ An Ordinance for regulating the acquisition of land in British Columbia 11.4.1865 No. 27.

²²⁷ Näin Noonan 1982 s. 21. Varhaisessa sääntelyssä ei ollut kyse toiminnan sääntelystä, vaan teollistumisen edellytysten luomisesta. Niinpä kruunulle suoritettavat maksut hakkuuoikeuksista olivat nimellisiä puutavaran arvoon verrattuna.

²²⁸ Maalain 10 artiklan mukaan vuokraoikeuden haltijan tuli perustaa vähintään yksi sahauslaitos jokaista vuokrattua 400 eekkeriä kohti. Metsätalouden räjähdyksimaista kasvua kuvaa hyvin se, että metsäyhtiöiden hallussa olevat hakkuuoikeudet kattoivat vuonna 1907 9,6 miljoonaa eekkeriä, kun se vuonna 1905 oli ollut alle miljoona eekkeriä.

²²⁹ Metsien käyttöä tutkineen komitean raportissa todettiin metsäyhtiöiden jättäneen jopa 10 tuuman paksuiset puiden latvukset ja 6–8 jalan mittaiset kannot käyttämättä. – Tuhlaileva käyttö johtui siitä, että kruunulle tilitettävät kantorahamaksut oli sidottu korjattuun arvopuutavaraan, ei kaadettuun puumäärään. Aiheesta tarkemmin ks. Gould 1975 s. 73 ss. Ks. myös Noonan 1982 s. 21 ss.

sin metsätaloutta ja metsäluonnonvarojen riittävyyttä.²³⁰ Komissio päätyi vuonna 1910 jättämässään mietinnössä esittämään useita tiukennuksia hakkuukäytäntöihin²³¹ ja valvontaorganisaation luomista. Esitykset johtivat ensimmäisen varsinaisen metsälain säätämiseen vuonna 1912²³² ja valvontaorganisaation perustamiseen.²³³

Vuoden 1912 metsälaki ei saavuttanut kaikkia sille asetettuja tavoitteita. Metsäyhtiöt keskittivät hakkuut taloudellisesti kannattavimmille paikoille provinsin eteläosiin ja laaksoihin, joiden metsävarat alkoivat ehtyä. Hallitus asetti vuonna 1943 asiaa tutkimaan komitean, joka jätti mietintönsä vuonna 1945.²³⁴ Komitea ehdotti metsälainsäädäntöä uudistettavaksi monilta osiltaan suunnitelmallista metsätaloutta tukevaan suuntaan. Mietinnön mukaan Brittiläisen Kolumbian metsien ikärakenne oli vinoutunut ja kasvu käynyt vähäiseksi vanhojen metsien suuren määrän vuoksi. Metsien käytön keskeiseksi periaatteeksi ehdotettiin otettavaksi käyttöön kestävän tuoton periaate, joka sisällöllisesti vastaa kestävän käytön periaatetta.²³⁵ Muita keskeisiä uudistusehdotuksia olivat metsäpalojen torjunnan tehostaminen, hakattujen alueiden uudelleen metsittäminen, hakkuumääräysten laajentaminen ja kiristäminen, metsänhoitokoulutuksen kehittäminen sekä metsänhakkuuoikeus- ja metsäverotusjärjestelmien kehittäminen.²³⁶ Myös metsänhakkuuoikeusjärjestelmää uudistettiin siten, että käyttöön otettiin uudentyyppisiä lisensejä.²³⁷ Tämä avasi mahdollisuuden myös pienem-

²³⁰ Ross 1997 s. 5 toteaa kehityksen edenneen jokseenkin samanaikaisesti kaikissa Kanadan osissa.

²³¹ Royal Commission of Inquiry on Timber and Forestry 1909–1910. Näitä olivat muun ohella vaatimus tietyn kokoluokan ylittävien taloudellisesti arvokkaiden puiden korjaamisesta, maastoon jätettävän latvuksen enimmäispaksuudesta, kantojen enimmäispituudesta, kuolleiden arvopuiden korjaamisesta, korjuumenetelmistä ja kantorahamaksujen määräämisestä alueella olevan arvo puuston perusteella. Lisäksi raportti sisälsi ehdotuksia metsäpalojen torjunnan tehostamiseksi ja hakkuutähteiden asianmukaisesta käsittelystä. Aiheesta tarkemmin ks. *Fulton ym.* 1910 s. D 58 ss.

²³² An Act respecting Forests and Crown Timber Lands, and the Conservation and Preservation of Standing Timber, and the Regulation of Commerce in Timber and Products of the Forest 27.2.1912 ch 17.

²³³ Tarkemmin ks. *Fulton ym.* 1910 s. D 58 ss. ja D 66 ss. Vielä on mainittava sekin, että komissio ehdotti myös metsätieteellisen tiedekunnan perustamista yliopistoon edistämään metsänhoidollisen tietämyksen lisäämistä sekä tuottamaan ammattitaitoisia metsänhoitajia viranomaistehtäviin. Samaa tapaan *Gould* 1975 s. 63 ss sekä 197 ss.

²³⁴ *Sloan* luonnehti vuoden 1945 selvityksessään (s. Q 25 ss.) metsäyhtiöiden hakkuumenetelmiä tuhoisiksi nuoren kasvun kannalta eivätkä hakkuut jättäneet riittävästi siemenpuita uuden kasvun aikaansaamiseksi tyydyttävässä ajassa. Hän arvionsa mukaan jopa puolet hakkuualueista eivät olleet taimettuneet tyydyttävästi.

²³⁵ Public sustained yield, eli hakkuumäärä ei saa ylittää metsämaan tuottokykyä. Aiheesta ks. *Reader* 2000 s. 54.

²³⁶ Näin *Sloan* 1945 s. 125 ss.

²³⁷ Metsänhakkuuoikeuksien sääntelyjärjestelmän kehityskaareissa voidaan erottaa neljä vaihetta. Vuoteen 1912 saakka hakkuuoikeuksia luovutettiin edullisesti tarkoituksin houkutella provinssiin

mille yhtiöille metsänkorjuuseen kruunun mailla, kun tähän mennessä ainoastaan suuryritykset olivat voineet suoriutua metsälainsäädännön asettamista vaatimuksista. Uudistusehdotukset toteutettiin vuonna 1947.²³⁸

Luonnonvarataloudellinen lähestymistapa on juurtunut kanadalaiseen sääntelyjärjestelmään eurooppalaisittain katsoen varsin myöhäisessä vaiheessa. Metsätaloudelliseen kestävyysryhdyttiin kiinnittämään huomiota vasta 1930-luvun loppupuolella. Monien provinssien metsälainsäädäntöön metsän uudistamisvaatimus sisällytettiin vasta 1940-luvun loppupuolella. Brittiläisessä Kolumbiassa vuoden 1947 metsälain uudistusta edelsi kiivas keskustelu metsäteollisuuden toimintaedellytysten heikentämisestä. Pelko metsäteollisuuden investointien hiipumisesta lieneekin ollut pääasiallinen syy pitkään jatkuneeseen liberaaliin metsäpolitiikkaan.²³⁹ Metsän uudistamisvelvoitteiden valvonta ei ollut erityisen tehokasta, ja eräiden kirjallisuudessa esitettyjen käsitysten mukaan tämä vaatimus omaksuttiin käytäntöön vasta 1960-luvulla.²⁴⁰

5.2 RUOTSI

5.2.1 Kruunun metsien sääntelyn yhtenäistäminen

Ruotsin metsälainsäädäntö oli 1850-luvulle tultaessa hajanaista. Sääntely oli rakentunut ongelmälähtöisesti, eikä se kyennyt enää vastaamaan laajentuneen metsätalouden sille asettamiin haasteisiin. Näin siitäkkin huolimatta, että vuoden 1805 metsäasetus²⁴¹ sisälsi jo kohtuullisen yksityiskohtaisen sääntelyjärjestelmän. Uudistuksen tavoitteena oli aineellisoikeudellisten säännösten tarkistamisen ohella toimivan hallintojärjestelmän luominen. Vuoden 1866 lainuudistuksessa hajanaiset säännökset koottiin yhtenäiseksi valtion metsien käyttöä ohjaa-

pääomia ja asukkaita. Vuosien 1912–1947 järjestelmää leimaa ensimmäisen varsinaisen metsälain säätäminen ja luonnonvaraoikeudellisen ajattelun kehittyminen. Tällä kaudella hakkuuoikeusjärjestelmä laajentui kattamaan erityyppisiä lisenssejä. Vuosien 1947–1976 järjestelmälle tunnusomaista on kestävä käytön ajattelun kehittyminen (public sustained yield units) ja uudistamisvelvollisuuden omaksuminen. Neljännen aikakauden aikana (1976–) metsätalouden harjoittaminen on muuttanut muotoaan ja ympäristöllisten intressien merkitys on alkanut lisääntyä.

²³⁸ Ks. Noonan 1982 s. 23 ss. ja Reader 2000 s. 53. Sen sijaan Sloanin toisen komission (1956) uudistusehdotukset eivät johtaneet lainsäädäntömuutoksiin.

²³⁹ Brittiläisen Kolumbian metsien käyttöä ohjaavista säädöksistä ja niiden muutoksista ks. Ross 1997 s. 6 ja 44 ss. Ks. myös M'Gonigle 1998 s. 104–105 ja Rajala 1998 passim.

²⁴⁰ Ks. Haley – Luckert 1998 s. 129. Metsänuudistamisvelvollisuuden myöhäsyntyisyydestä johtuen keski-ikäisten metsien määrä Brittiläisessä Kolumbiassa on Ekströmin (1987 s. 33 ss.) mukaan tavanomaista pienempi.

²⁴¹ Kongl. Maj:ts nådiga förordning om skogarne i riket 1.8.1805.

vaksi säädökseksi,²⁴² jonka soveltamisala kattoi lähes kaikki valtionmetsät.²⁴³ Valtionmetsät siirtyivät tällöin yhtenäisen hallintorakenteen ja valvonnan piiriin. Samalla metsätalouden kestävyys vaatimus ulotettiin kaikkiin valtionmetsiin.

Vuoden 1866 metsälain tavoitteena oli estää metsien määrän vähentyminen ja metsien hoitaminen metsätieteellisten oppien mukaisesti. Metsänhoidon tuli perustua metsätaloussuunnitelmiin siten, että metsien tuotto säilyi korkeana eikä tulevia käyttömahdollisuuksia heikennetty.²⁴⁴ Laki sisälsi myös kehittyneet mekanismit väärinkäytösten ja laiminlyöntien ehkäisemiseksi.²⁴⁵ Kruunun-, asutus-, vero- ja rälssitalot saivat hakata kruununmetsää, mutta hakkuut oli toimitettava metsäviranomaisten osoituksen ja ajantasaisten metsätaloussuunnitelmien mukaisesti.

Yhteismetsillä (*häradsallmänningar, allmänningsskogar*) oli tuohon aikaan huomattava merkitys puuhuollon ja tilojen tulonmuodostuksen kannalta. Näiden metsien kestävään käyttöön kiinnitettiin jo varsin varhaisessa vaiheessa huomiota luomalla puitteet yhteismetsien hallinnoimiselle ja metsätaloustoiminnan harjoittamiselle. Yhteismetsiä tuli hoitaa kestävä metsätalouden periaatteiden ja metsätaloussuunnitelmien mukaisesti viranomaisten valvonnan alaisena. Pitäjänmetsien hallinto voitiin järjestää kahdella tapaa. Metsien hallinnosta huolehti joko valtion nimeämä metsänhoitaja tai pitäjä saattoi ottaa itse hoitaakseen metsät, jolloin valtion metsänhoitaja yksinomaan valvoi hoidon asianmukaisuutta. Metsien tuotolla oli katettava alueen hoidon ja hallinnon edellyttämät kustannukset, ja loppuosa tuotosta jaettiin pitäjän talojen kesken. Myös kruunun vuokratalojen, asuintilojen ja yleisten laitosten metsiä tuli hoitaa taloudellisesti, mutta näiltä edellytetty vaatimustaso oli alhaisempi. Kuitenkin niiden metsien, joiden tuotto olennaisesti ylitti tilojen tarpeen, metsänhoidon oli perustuttava vahvistettuun metsätaloussuunnitelmaan.²⁴⁶

²⁴² Kongliga Majestets nådiga förordning, angående hushållning med de allmänna skogarna i riket 29.6.1866 nr 62.

²⁴³ Valtion metsistä merkittävimmät olivat varsinaiset valtionmetsät (*kronoparker*), pitäjän yhteiset metsät (*häradsallmänningar*), kruunun vuokratalojen metsät (*skogar till kronans utarrenderade jordbruksdomäner*), asuintilojen metsät (*boställsskogar*) ja yleisten laitosten (*allmänna inrättningar*) eli seurakuntien, sairaaloiden, sotilastalojen ym. metsät.

²⁴⁴ Monikäytön näkökulmasta on kuitenkin mainittava sääntelyyn sisältynyt poikkeus, joka koski Tukholman keskustassa sijaitsevan Djurgårdenin aluetta. Kyseiselle alueelle kohdistui jo tuolloin niin merkittäviä virkistyskäyttö- ym. intressejä, että se suljettiin varsinaisen metsätalouden ulkopuolelle.

²⁴⁵ Mikäli hakkuuoikeuden haltija ei toiminut metsätaloussuunnitelman tai viranomaisen antaman ohjeistuksen mukaisesti, saattoi viranomainen teettää tarpeelliset työt niskoittelijan kustannuksella. Lisäksi luvattomasta hakkuusta ja muusta säännösten rikkomisesta saattoi seurata rangaistus.

²⁴⁶ Ks. Lag om häradsallmänningar (13.5.1932 nr 107) ja siihen liittyvä Kungl. Maj:ts kungörelse med bestämmelser om förrättning enligt 26 § 3 mom. lagen den 13 maj 1932 (nr 107) om häradsallmänningar samt om gottgörelse till förrättningsman (7.4.1933 nr 156) sekä Lag om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna (17.6.1938 nr 297).

Metsälain vuoden 1894 uudistuksella²⁴⁷ yhdistettiin vuoden 1866 metsälaista erillään olleet kruununregaaaleja koskeva erityissääntely (tammi, pyökki ja mas-topuut) ja metsäntuotteiden myyntiä koskevat säännökset yleiseen metsälakiin. Valtion välittömän hoidon ja hallinnon alaisia metsiä tuli hoitaa kestävänsä metsätalouden vaatimusten mukaisesti. Tämä merkitsi käytännössä sitä, että valtion metsähallinnon tuli hyväksyä valtion metsien käyttöä koskevat metsätaloussuunnitelmat ja antaa muut metsien hoidon kannalta tarpeelliset määräykset. Näihin peruseriaatteisiin ei puututtu myöskään vuoden 1935 uudistuksen²⁴⁸ yhteydessä. Valtion metsiä tuli siten hoitaa edelleen taloudellisesti parhaan tuloksen antavalla tavalla.²⁴⁹ Viranomaisten tuli muun ohella järjestää puunmyynti eniten tuottoa tuottavalla tavalla. Viranomaiset saattoivat hakkuuoikeuksien lisäksi luovuttaa esimerkiksi oikeuksia maa-ainesten ottamiseen ja eläinten laiduntamiseen valtion metsämailla.

5.2.2 Yksityisten omistamien metsien sääntelyn synty

5.2.2.1 Vuoden 1903 laki yksityismetsien hoidosta

Sahaustoiminnan laajentumisen myötä erityisesti yksityisomistuksessa olevien metsien käyttö tehostui. Valtion huoli yksityisten maanomistajien vähäisestä kiinnostuksesta huolehtia hakatun metsän uudistumisesta²⁵⁰ johti aloitteen tekemiseen vuonna 1854 yksityismetsiä koskevan metsälainsäädännön kehittämiseksi. Aloitteen johdosta asetettiin vuonna 1855 metsäkomitea valmistelemaan yksityismetsien uudistamisvelvollisuutta koskevaa lakia. Ehdotus ei kuitenkaan koskaan edennyt valtiopäivien käsiteltäväksi sen herättämän poliittisen ja valtion metsien hallinnosta vastanneen viranomaisen vastustuksen vuoksi.²⁵¹ Kokonaisvaltainen metsälainsäädännön uudistaminen antoi odottaa itseään vuoden 1903 yksityismetsälain säätämiseen saakka. Siihen saakka metsien käyttöä oh-

²⁴⁷ Kongliga Majestets nådiga förordning, angående hushållning med de allmänna skogarna i riket 26.1.1894 nro 17.

²⁴⁸ Kungl. Maj:ts förordning angående grunder för förvaltningen av vissa kronoskogar (10.5.1935 nr 157).

²⁴⁹ ”Skogar, som avses här, skola vårdas efter regler, vilka med tillgodoseende av fordringarna på ett uthålligt skogsbruk och en i möjligaste mån jämn avverkning äsyfta högsta möjliga avkastning i penningar.”

²⁵⁰ Ruotsin 1800-luvun alkupuolen metsälainsäädännöstä ks. myös *Sprengtporten* 1855 s. 24, joka peräänkuuluttaa toimivan metsähallinto-organisaation perustamista ja metsäopillisen koulutuksen järjestämistä.

²⁵¹ Ruotsin valtion metsien hallinnosta ja hoidosta vastasi *Domänverket*, jonka eräänä tehtävänä oli myös toimia yksityisten metsien hoidon esikuvana. Ruotsi omaksui metsänhoitoonsa ja metsälainsäädäntöönsä 1800-luvulla vaikutteita Etelä-Saksan alueelta, jossa ruotsalaiset metsänhoitajat kävivät opiskelemassa. Aiheesta tarkemmin ks. *Enander* 2000a s. 11 ss.

jattiin vuoden 1805 lain harvalukuisten säännösten ja viranomaisten antamien määräysten turvin.²⁵²

Vaikeasti uudistuvat alueet olivat kuitenkin eri asemassa.²⁵³ Metsätalouden laajentumisen myötä kasvuolosuhteiltaan epäedullisille alueille Pohjois-Ruotsiin ja Gotlantiin lainsäätäjät katsoi tarpeelliseksi varmistaa metsien uudistuminen erityislainsäädännön turvin. Vuonna 1866 säädettiin Lappia koskeva laki, joka säänteli markkinahakkuiden toimittamista. Sen tarkoituksena oli estää metsien haaskaus ja metsänrajan alentuminen. Pohjoisia rannikkoalueita (Norrbotten ja Västerbotten) varten säädettiin oma puunkorjuuta rajoittava lakinsa,²⁵⁴ jolla pyrittiin turvaamaan metsien uusi kasvu. Mikäli metsää oli hakattu uuden kasvun vaarantavalla tavalla, saattoi viranomaisen rajoittaa myöhempiä markkinahakkuita. Kyse oli siis rauhoituksen kaltaisesta turvatoimenpiteestä. Vuonna 1869 säädettiin laki Gotlannin autoitumisen estämiseksi, jolla kiellettiin metsän luontaista uudistumista vaarantava metsämaan käyttö. Laki uudistettiin vuonna 1894 ja korvattiin vuonna 1908 Gotlantia koskevalla yksityismetsälaila.²⁵⁵

Aika metsälainsäädännön laajemmalle uudistukselle tuli vasta 1800-luvun loppupuolella. Sääntelyn ideologisen taustana vaikuttanut klassinen liberalismi alkoi menettää kannatustaan vuosisadan puolivälin jälkeen. Sosiaalisen liberalismin mukaan metsien käytön sääntelyssä tuli voida ottaa huomioon myös yksityisiä intressejä yleisemmät intressit, joiden toteuttamiseksi tuli voida asettaa yksityisiin kohdistuvia rajoituksia.²⁵⁶ Metsäteollisuuden useat korkeasuhdanteet ja toiminnan laajentuminen synnyttivät entistä suuremman huolen puuhuollon toimivuudesta ja puutavaran riittävyydestä.²⁵⁷ Valtion metsähallinnon asenne yksityisten metsien laaja-alaisempaan sääntelyyn oli muuttunut suopeammaksi.²⁵⁸

²⁵² Näistä ks. esim. *Hahrin* toimittama kokoelma *Samling af författningar rörande skogsväsendet* vuodelta 1906. Esimerkiksi kuninkaan 13.7.1887 päivätyssä kirjeessä metsähallinnolle kiinnitettiin huomiota hakkuiden toimittamiseen siten, että alueelle jäi riittävästi puustoa suojaamaan taimikkoa tuulilta ja eroosiolta – kyse oli siis eräänlaisesta suojametsäsääntelyn edeltäjästä.

²⁵³ Ruotsin metsänhoidon tila ei 1800-luvun alkupuolella ollut erityisen hyvä. Eräillä alueilla alkoi olla jo suoranaista pulaa puutavarasta, minkä lisäksi Pohjois-Ruotsissa metsäraja oli alkanut alen-tua lyhytjänteisen käytön seurauksena. *Sprengtporten* 1855 s. 18 ss. esitti tilanteen korjaamiseksi muun ohella uudistamisvelvollisuuden laajentamista kaikkia alueita koskevaksi ja käsittelymenetelmien yhtenäistämistä.

²⁵⁴ Vuonna 1874 annettu Norrbottenin aluetta koskevan lain soveltamisalaa laajennettiin vuonna 1882 Västerbottenin alueen kattavaksi. Aiheesta tarkemmin ks. *SOU 1946:41* s. 29 ss.

²⁵⁵ Tarkemmin ks. *Nordström* 1959 s. 247 ss.

²⁵⁶ Aiheesta tarkemmin ks. *Enander* 2000 s. 72. Pohjois-Ruotsin 1800-luvun metsälainsäädännös-tä yksityiskohtaisesti ks. *Carlgrén* 1925 passim.

²⁵⁷ Metsätalouden kehityksestä ks. *Petrini* 1956 s. 12 ss.

²⁵⁸ *Nordströmin* (1959 s. 251) mukaan metsälainsäädännön viivästymisessä ei ollut kyse metsien hoitoa koskevista oppiriidoista vaan siitä, että valtio ei liberalistisessa hengessä halunnut kajota syvällisellä tavalla yksityisten metsien käyttöön.

Tämä johtui metsien haaskauksen yleistymisestä ja 1800-luvulla tapahtuneesta yksityisen maanomistuksen merkittävästä lisääntymisestä.²⁵⁹ Myös metsänhakkuuoikeuksien myynti oli osoittautunut ongelmalliseksi, kun ostajilla ei ollut intressejä huolehtia uuden kasvun aikaansaamisesta hakatuilla alueilla.²⁶⁰ Useampaan kertaan kariutuneen yksityismetsien käyttöä koskevan lakihankkeen valmistelu käynnistyi uudelleen 1890-luvulla, johtaen tällä kertaa lain säätämiseen.²⁶¹

Vuoden 1903 metsälakipaketin²⁶² myötä yksityismetsät siirtyivät yhtenäisen sääntelyn piiriin, joka loi pohjan metsänhoidon kehittämiseksi ja metsäpolitiikan harjoittamiselle. Poliittisen vastustuksen vuoksi uudistuksen tavoitteet jäivät kuitenkin puolitiehen. Laki sisälsi hakattujen metsäalueiden uudistamisvelvollisuuden, jonka laiminlyönti oli 1800-luvun loppupuolella muodostunut ongelmaksi. Niin ikään kasvatuskelpoisissa metsissä tapahtuvat hakkuut olivat vastoin rationaalisen metsätalouden periaatteita, mutta hakkuiden toimittamistapaan ei kuitenkaan vielä tuolloin puututtu.²⁶³ Valtio omaksui aktiivisen roolin metsäpolitiikan harjoittamisessa. Metsien käyttöä ryhdyttiin edistämään informatiivisin keinoin laatimalla mm. metsälainsäädäntöä ja metsänhoitoa valottavia oppaita.²⁶⁴ Samalla yksityismetsälain säännösten valvontaa tehostettiin, minkä seurauksena myös säännösten soveltamista koskeva oikeuskäytäntö alkoi lisääntyä.

Korkein oikeus antoi vuosina 1907–1923 useita yksityismetsälain soveltamista koskevia ratkaisuja, joilla otettiin kantaa muun ohella uudistamisvelvollisuuden sisältöön. Ratkaisussa *HD 1907 ref. 102 A* oli hakannut 500 hehtaarin suuruisen alueen 20–30 hehtaaria lukuun ottamatta siten, että läpimitaltaan 7 tuumaa suuremmat siemenpuiksi kelpolliset puut oli poistettu hakkuun yhtey-

²⁵⁹ *Enander 2000a* s. 13. *Hänen (2000a s. 21)* mukaan Ruotsin valtio myi vuosina 1850–1900 talonpojille lähes 7,7 miljoonaa hehtaaria metsämaata.

²⁶⁰ Näin *Enander 2000a* s. 24. Uuteen sääntelyyn siirtymisen myötä eräissä tapauksissa hakkuuoikeuden saaneille saatettiin alueen jaon myötä osoittaa uudet hakkuualueet toisaalta. Mikäli hakkuuoikeuden määrä tämän seurauksena väheni, saattoi hakkuuoikeuden haltija olla oikeutettu korvaukseen vahingostaan. Problematiikasta ks. *HD 1914 ref. 95* ja *HD 1920 ref. 21*.

²⁶¹ Vuoden 1903 metsälain säätämiseen johtaneesta kehityksestä ja sen taustoista yksityiskohtaisesti ks. *Enander 2000a* passim. ja *SOU 1946:41* s. 29–30.

²⁶² Lakipakettiin kuului yksityismetsälain lisäksi kuusi muuta lakia, jotka koskivat suojametsiä, valtion metsähallintoa, metsänhoitomaksuja, kaupunkien metsien hallintoa sekä metsänhakkuuta Västerbottenin ja Norrbottenin läänien alueilla. Vuoden 1903 yksityismetsälaki ei koskenut kuntien, pitäjien, eräiden säätiöiden, yhdistysten ja yhtymien omistamia metsiä. Vuoden 1903 metsälakipakettiin sisältyi myös mainittuja metsiä koskeva ehdotus, jota ei kuitenkaan johtanut lainsäädäntötoimenpiteisiin. Aiheesta tarkemmin ks. *Nothin 1923* s. 255.

²⁶³ Ks. *Plym Forshell 1956* s. 50 ja *Eliasson – Hamilton 1999* s. 83 ss. Vuoden 1903 lainsäädäntöuudistuksesta kokoaavasti *Leksell 1905* s. 15 ss. Vuoden 1903 metsälaista ks. myös *Stjernquist 1973* s. 78 ss. ja *Ringstrand 1917* s. 155 ss., yksityiskohtaisesti *Stjernquist 1973* s. 84 ss.

²⁶⁴ Näistä ks. *af Zellén 1907* s. 23 ss.

dessä. Hakkuun katsottiin toteutetun suunnittelelmattomasti ottamatta huomioon kestävän käytön ja metsän tulevan tuoton vaatimusta. Metsäviranomaisen voitiin oikeuttaa teettämään tarpeelliset toimenpiteet metsän uuden kasvun turvaamiseksi. Ratkaisussa *HD 1908 ref. 128 A* voitiin velvoittaa toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet metsän kasvun turvaamiseksi, kun hakkuun yhteydessä oli poistettu läpimitaltaan 4 tuumaa suuremmat puut eikä hakkuu-alueelle ollut jätetty suojapuustoa. – Hakkaajan väitteelle maankäyttömuodon muutostarkoituksesta ei annettu painoarvoa. Ratkaisussa *HD 1923 ref. 5* alueen uusi maanomistaja veloitettiin toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet metsän uuden kasvun turvaamiseksi, vaikka hakkuut olikin toimittanut alueen edellinen maanomistaja. Ks. myös ratkaisut *HD 1913 ref. 10*, *HD 1913 ref. 60*, *HD 1913 ref. 202* ja *HD 1915 ref. 139*.

Vuoden 1903 lainsäädäntöuudistukseen sisältyi myös suojametsälaki, jonka tavoitteena oli ehkäistä metsärajan alentumista tunturialueilla sekä lentohiekkakenttien laajentumista rannikkoalueilla. Lain 1 §:n mukaan viranomaisen saattoi määrätä alueita suoja-alueiksi edellä mainitun tavoitteen saavuttamiseksi. Näillä alueilla muut kuin kotitarpeiksi tapahtuvat hakkuut edellyttivät viranomaisen lupaa. Lupa tuli myöntää, mikäli hakkuumäärä ei ylittänyt metsän kestävää tuottoa. Lisäksi viranomaisen tuli liittää lupaan tarpeelliset määräykset uuden kasvun aikaansaamisen turvaamiseksi. Metsän raivaaminen puutarhaksi, pelloksi, niityksi tai rakennusmaaksi ei edellyttänyt viranomaisen lupaa.²⁶⁵

5.2.2.2 Säätely täydentyy: vuoden 1923 metsänhoitolaki

Järkiperäisen metsänhoidon käytännöt olivat tiedossa jo vuoden 1903 lakia säädettäessä, mutta niiden turvaaminen laintasoisesti jäi tuolloin puolitiehen. Säätelyn tarkistaminen oli kuitenkin vain ajan kysymys. Yksityismetsien harsintahakkuut kasvattivat paineita lainsäädännön tarkistamiseen,²⁶⁶ joka toteutettiin vuonna 1923.²⁶⁷

Metsänhoitolaki oli edeltäjänsä nähden useassa suhteessa kattavampi. Lain soveltamisala kattoi yksityisten omistamat metsämaat, lukuun ottamatta lain 2 §:ssä mainittuja vähäisiä poikkeuksia, joiden säätely oli pääosin järjestetty vuoden 1894 lailla. Lain 1 §:n mukaan metsämaa oli käytettävä puuntuotantoon, millä pyrittiin estämään lain kiertäminen selittämällä metsämaita laitumiksi ym.

²⁶⁵ Suojametsälaki ei koskenut Gotlannin, Västerbottenin, Norrbottenin eikä Särnan alueita, joita koskeva erillinen metsälainsäädäntö jäi edelleen voimaan. Öölantia koski oma erityissäätelynsä (Lag angående vård av enskildes skogar på Öland 20.6.1913 Nr 80).

²⁶⁶ SUS 2001 s. 214.

²⁶⁷ Skogsvårdslag 15.6.1923 nr 212. Vuoden 1923 laista ks. *Hedemann – Gade* 1923 s. 26 ss., *Nothin* 1923 s. 254 ss., *Treffenberg* 1931 s. 620 ss. ja *Stjernquist* 1973 s. 88, kokoavasti *SOU* 1946:41 s. 31 ss.

toisessa käytössä oleviksi alueiksi. Metsien hakkuiden toimittamisesta säädettiin lain 2 luvussa. Nuorta metsää ei saanut hakata kuin metsikön kehityksen kannalta tarkoituksenmukaisin harvennushakkuin ja kotitarpeiksi. Hakkuita ei saanut toimittaa metsän uudistumisen vaarantavalla tavalla.²⁶⁸ Lain noudattamisen tehosteena laki sisälsi metsien rauhoitusmahdollisuuden. Mikäli hakkuut oli toimitettu lain tai sen nojalla annettujen määräysten vastaisesti, oli metsähallituksella mahdollisuus kieltää hakkuiden toimittaminen. Kielto voitiin rajata koskemaan tilan tiettyä osaa tai tiettyjä puulajeja.²⁶⁹

Metsien uudistamisvelvollisuudesta säädettiin lain 3 luvussa. Mikäli hakkuu oli toimitettu siten, että metsän luontainen uudistuminen tyydyttävässä ajassa ei ollut mahdollista, oli maanomistajan huolehdittava metsän uudistamisesta tarpeellisin toimenpitein. Metsänuudistamisvelvollisuus koski yksinomaan hakkuilla vajaatuottoisiksi saatettuja metsiä. Mikäli metsän vajaatuottoisuus johtui luonnonolosuhteista (metsäpalo, tuhohyönteiset tms.), ei uudistamisvelvollisuus ollut yhtä kattava, vaan se oli rajattu pääsääntöisesti vahinkoalueella olevan puuston arvoon.

Metsänuudistaminen oli maanomistajalle *ex lege* kuuluva velvollisuus, jonka täyttämiseen maanomistajan oli omatoimisesti ryhdyttävä. Mikäli maanomistaja ei metsänuudistamiseen halunnut ryhtyä tai uudistaminen viivästy, tuli metsähallituksen pyrkiä sopimusteitse saattamaan metsänomistaja täyttämään hänelle kuuluvat velvoitteensa. Mikäli neuvottelut eivät johtaneet lain edellyttämään lopputulokseen, saattoi metsähallitus panna yleisessä tuomioistuimessa vireille kanteen metsänomistajan velvoittamiseksi täyttämään hänelle kuuluvat velvoitteet. Jos tuomioistuimen asettama määräaika toimenpiteiden suorittamiseksi oli kulunut loppuun eikä uutta kasvua ollut saatu aikaan, saattoi metsähallitus suorittaa uuden kasvun aikaansaamiseksi tarpeelliset toimenpiteet metsänomistajan kustannuksella.

Lain 4 luku sisälsi myös vaikeasti uudistettavia metsäalueita koskevat säännökset. Merenranta-alueet, korkeat paikat tai muutoin vaikeasti uudistettavat alueet voitiin kruunun toimesta julistaa vaikeasti uudistettavaksi alueeksi (*svår-föryngrade skog*). Kotitarvehakkuiden toimittaminen vaikeasti uudistettavilla alueilla ei edellyttänyt viranomaisen lupaa, mutta tällöinkin viranomainen saattoi antaa uuden kasvun aikaansaamista turvaavia määräyksiä esimerkiksi siemenpuiden tai suojapuuston jättämisestä. Markkinahakkuiden toimittaminen

²⁶⁸ Tulkinnanvaraisissa tilanteissa toiminnanharjoittajalla oli mahdollisuus pyytää metsähallitukselta lausunto, jonka mukaisesti toimittaessa hakkuu katsottiin lainmukaisesti suoritetuksi.

²⁶⁹ Valvontaviranomaisella oli myös oikeus kieltää sellaisten hakkuiden toimittaminen, jonka jälkeen metsän uudistaminen edellytti kylvöä tai istuttamista eikä näiden toimenpiteiden toteuttamista turvaavaa vakuutta asetettu valvontaviranomaisen vaatimuksesta huolimatta. Aiheesta tarkemmin ks. *Treffenberg* 1931 s. 620 ss.

edellytti viranomaisen lupaa, jossa yhteydessä viranomainen saattoi antoi määräyksiä hakkuun toimittamistavasta tai uuden kasvun aikaansaamisesta.²⁷⁰

Vuoden 1923 yksityismetsälakia ei sovellettu vesiperäisiin kitumaihin (*försumpad skogsmark*). Yksityismetsälain säännökset eivät myöskään estäneet metsämaan ottamista toiseen käyttöön (maankäyttömuodon muutos), sikäli kun metsämaan uusi käyttötarkoitus oli sovelias, eikä metsämaata otettu toiseen käyttöön enemmän kuin oli tarpeen. Öölannissa maankäyttömuodon muuttaminen edellytti metsähallituksen lupaa. Luvan myöntämisen edellytyksenä oli, ettei maankäyttömuodon muutoksen kohteena oleva metsäalue ollut tarpeen metsien säilymisen turvaamiseksi. Metsähallitus saattoi myös evätä luvan silloin, kun metsäalue pyrittiin osoittamaan hakamaaksi tai niityksi, eikä näille ollut tuolloin tarvetta. Viranomainen saattoi liittää maankäyttömuodon muutoksen salliviin lupiin tarpeelliset määräykset maankäyttömuodon muutoksen varmistamiseksi. Pohjois-Ruotsissa Västerbottenin ja Norrbottenin läänien vaikeissa olosuhteissa yleisen yksityisten metsien käyttöä koskevan sääntelyn ei katsottu riittävän metsien säilymisen turvaamiseksi, vaan maanomistajiin katsottiin voitavan kohdistaa pidemmälle menevää sääntelyä.²⁷¹ Lain mekanismit olivat jokseenkin samankaltaiset kuin vuoden 1923 yksityismetsälaissa, mutta hakkuiden toimittaminen edellytti viranomaisen lupaa.

5.2.3 Vuoden 1948 metsänhoitolaki

Valtion metsiä koskeva sääntely oli eriytynyt yksityisten metsien sääntelystä Ruotsissa samaan tapaan kuin useissa muissakin valtioissa. Metsänhoidon näkökulmasta aineelliset erot sääntelyssä eivät vuoden 1923 uudistuksen jälkeen olleet kuitenkaan kovin suuria.²⁷² Muiden kuin valtion välittömässä omistuksessa olevien metsien sääntely yhtenäistyi vuoden 1948 uudistuksen yhteydessä, jolloin yksityisten, kaupunkien ja ns. lapinmaiden metsien käyttöä koskevat säädökset yhdistettiin yhdeksi moderniksi metsänhoitolaiksi.²⁷³ Sääntelyn tarkentuminen edellytti tuekseen yksityiskohtaisempaa normistoa, jota metsähallinto ryhtyi antamaan.²⁷⁴

²⁷⁰ Uudistamisvelvollisuuden sisällöstä tarkemmin ks. *Hedemann – Gade* 1923 s. 31–32 ja Grönare Skog 1999 s. 172.

²⁷¹ Lag om vård av vissa skogar inom Västerbottens och Norrbottens läns lappmarker med flera områden 10.6.1932 nr 180 ja siihen liittyvät kuninkaan määräys 21.4.1933 nr 174 sekä ohje metsänhoitohallituksille 21.4.1933 nr 175.

²⁷² Syynä sääntelyn erillisyyteen lieneekin ollut pääasiallisesti lainsäädännön kehityshistoria. Yksityismetsiä koskeva yksityiskohtainen sääntely oli suhteellisen uusi ilmiö, mutta valtion metsissä rationaalista metsätaloutta oli harjoitettu jo pidemmän aikaa. Metsien käytön tavoitteiden ja ohjausmekanismien ollessa edelleen osittain erilaiset, ei sääntelyiden yhdistämistä ilmeisesti pidetty taroituksenmukaisena ratkaisuna.

²⁷³ Skogsvårdslag 21.5.1948 nr 237. Vuoden 1948 metsänhoitolaista kokoavasti *Bogren* 1949 s. 11 ss.

²⁷⁴ Ks. Kungliga skogsstyrelsens anvisningar rörande tillämpningen av skogsvårdslagen 1949.

Sääntelyn tavoitteena oli metsämaan tuottokyvyn huomioon ottava tarkoituksenmukainen (*lämplig*) käyttö, jolla saavutettiin taloudellisesti tyydyttävä tulos heikentämättä tulevien vuosien käyttömahdollisuuksia.²⁷⁵ Vuoden 1948 metsänhoitolain soveltamisalaan kuuluivat metsänkasvatukseen soveltuvat alueet, joita ei hyödynnetty olennaisesti muuhun tarkoitukseen. Vuoden 1948 metsänhoitolain 6 §:n mukaan hakkuiden sääntely jäsenyi kehityskelpoisen metsän käsitteen kautta. Kehityskelpoisen metsän hakkuu muutoin kuin kasvatushakkuin edellytti metsäviranomaisen lupaa. Kehityskelpoisena pidettiin metsää, jonka edelleen kasvattamisen voitiin arvioida olevan tuottoisampaa kuin sen välittömän hakkaamisen. Vuoden 1923 yksityismetsälaissa kriteerinä oli käytetty metsän ikää.²⁷⁶ Hakkuut päätehakkuukypsissä metsissä tuli toimittaa metsien uudistumista vaarantamatta, mikä siis käytännössä esti harsintahakkuiden toimittamisen.²⁷⁷ Merkittävänä uudistuksena voidaan pitää hakkuiden tasaista jaksottamista koskevaa sääntelyä, jonka tarkoituksena oli estää suuret vaihtelut työvoiman tarpeessa.²⁷⁸

Säännösten käytännön soveltaminen oli osoittautunut tulkinnanvaraiseksi. Lakiin sisällytettiin metsänomistajille mahdollisuus pyytää viranomaiselta lausuntoa suunniteltujen hakkuiden lainmukaisuudesta. Mikäli hakkuut toimitettiin lausunnon mukaan, pidettiin hakkuita laillisesti suoritettuina. Mikäli viranomaisen katsoi aiottujen hakkuiden muodostuvan lainvastaisiksi, tuli viranomaisen pyrkiä neuvotteluihin saada maanomistajaa luopumaan säännösten vastaisesta hakkuusta. Mikäli sopimusta ei saatu aikaan tai metsää hakattiin säännösten vastaisesti, saattoi viranomaisen määrätä metsälöä koskevan hakkuukiellon. Hakkuukiello saatettiin rajoittaa koskemaan yksinomaan jotain tiettyä metsälön osaa, tiettyjä puulajeja tai määrätä olemaan voimassa yksinomaan tietyn aikaa. Mikäli uuden kasvun aikaansaaminen edellytti istutusta tms. kustannuksia vaativia toimenpiteitä, saattoi metsähallitus tarvittaessa edellyttää vakuuden asettamista niiden turvaamiseksi.²⁷⁹

Vuoden 1948 metsänhoitolaki sisälsi laajan ja yksityiskohtaisen metsien uudistumista turvaavan normiston. Mikäli metsä oli hakkuin saatettu sellaiseen tilaan, ettei jäljelle jätettyjen puiden määrää ja laatua voitu alueen olosuhteet huomioon ottaen pitää tyydyttävänä, tuli maanomistajan suorittaa tarpeelliset

²⁷⁵ SVL 1 §: ”Skogsmark med därå växande skog bör genom utnyttjande på lämpligt sätt av markens virkesalstrande förmåga skötas så, att tillfredsställande ekonomiskt utbyte vinnes och, såvitt möjligt, i huvudsak jämn avkastning erhålles.”

²⁷⁶ RP 1948:34 s. 86 mukaan uudistuksen syynä oli se, että metsänomistajien havaittiin hakkaavan parhaassa kasvuiässä olevia metsiköitä, mitä ei voitu pitää kansantaloudellisesti asianmukaisena ratkaisuna. Kasvatuskelpoisen metsän käsitteestä ja sen tulkinnasta ks. Ros 1949 s. 5.

²⁷⁷ Vuoden 1948 metsänhoitolain sallimista hakkuumenetelmistä ks. Plym Forshell 1956 s. 61–63.

²⁷⁸ Säännöksestä tarkemmin ks. SOU 1946:41 s. 71–72, Bogren 1949 s. 27 ss. ja Ros 1949 s. 3.

²⁷⁹ Hakkuista ks. Ljungman – Stjernqvist 1970 s. 120–123.

toimenpiteet tyydyttävän kasvun aikaansaamiseksi kohtuullisessa ajassa. Milloin vajaatuottoisuus johtui luonnollisista tekijöistä (metsäpalot, myrskyt, lumituhot, tuhohyönteiset tms.), oli uudistamisvelvollisuutta rajattu vuoden 1923 metsänhoitolain tapaan.²⁸⁰ Mikäli metsähallitus katsoi metsälön olevan vajaa-tuottoinen, tuli metsähallituksen pyrkiä neuvotteluihin maanomistajan kanssa pääsemään yhteisymmärrykseen uudistamiseen tarpeellisten toimenpiteiden toteuttamisesta. Mikäli yhteisymmärrystä ei saavutettu, tuli metsälöllä toimittaa katselmus, jonka tarkoituksena oli selvittää uudistamiseksi tarpeelliset toimenpiteet. Jos maanomistaja ei halunnut ryhtyä metsänuudistamistoimenpiteisiin, saattoi metsähallitus panna yleisessä alioikeudessa vireille kanteen metsänomistajan velvoittamiseksi uuden kasvun aikaansaamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden toteuttamiseen. Mikäli tuomioistuimen määräämiä toimenpiteitä ei niiden toteuttamiseksi määrättyssä ajassa ollut toteutettu, saattoi metsähallitus paikalla toimitetun katselmuksen jälkeen itse huolehtia tarpeellisten toimenpiteiden toteuttamisesta ja periä niistä aiheutuvat kustannukset maanomistajalta.

Vuoden 1923 yksityismetsälainsäädäntöön sisältynyt vaikeasti uudistettavia alueita koskenut sääntely siirrettiin jokseenkin sellaisenaan vuoden 1948 metsänhoitolakiin. Vaikeasti uudistettavina alueina pidettiin merenranta-alueita tai muutoin olosuhteiltaan epäsuotuisia alueita, joilla hakkuiden toimittaminen saattaisi huomattavasti vaikeuttaa metsän uudistumista. Kotitarvehakkuiden toimitaminen vaikeasti uudistettavilla alueilla ei edellyttänyt viranomaisen lupaa, mutta tällöinkin viranomainen saattoi antaa uuden kasvun aikaansaamista turvaavia määräyksiä (esim. siemenpuiden tai suojapuuston jättäminen). Markkina-hakkuiden toimittaminen edellytti viranomaisen lupaa, jossa yhteydessä viranomainen saattoi antaa määräyksiä hakkuun toimittamistavasta tai uuden kasvun aikaansaamisesta. Tällöin viranomaisen tuli kiinnittää erityistä huomiota metsän eroosiota ehkäisevään vaikutukseen.

Vuoden 1948 metsänhoitolaki ei pääsääntöisesti asettanut esteitä metsämaan ottamiselle puutarhaksi, pelloksi, rakennuspaikaksi tai muuhun vastaavaan tarkoitukseen, mikäli alue mainittuun tarkoitukseen soveltui eikä alue ollut tarpeet-toman suuri. Metsäviranomaisen lupa oli kuitenkin tarpeen, jos alue oli määrätty suojametsäalueeksi. Lupa voitiin myöntää, mikäli aluetta ei tarvittu eroosion estämiseksi. Metsäviranomainen saattoi liittää maankäyttömuodon muuttamista koskevaan päätökseensä määräyksiä koskien maankäyttömuodon muutosta sekä sen toteuttamisaikataulua.²⁸¹ Aikaisempaan nähden kokonaan uutta sääntelyä edusti metsätuhojen ennaltaehkäisyä koskeva 34 §, joka antoi metsähallitukselle

²⁸⁰ Vuoden 1948 metsänhoitolain uudistamisvelvollisuudesta ks. *Plym Forshell* 1956 s. 61–63 sekä *Grönare Skog* 1999 s. 172.

²⁸¹ Vuoden 1948 metsänhoitolain mukaisesta maankäyttömuodon muuttamisesta *Bogren* 1949 s. 88 ss.

toimivallan antaa metsänomistajille tarpeellisia määräyksiä tuohyönteisten massaleviämisen ehkäisemiseksi, jos tällainen vaara aiheutui poikkeuksellisten luonnonolosuhteiden vuoksi.

Vuosien 1903, 1923 ja 1948 metsälakien säännökset eivät juurikaan suojanneet luonnonsuojelullisia intressejä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö luonnonsuojelullisille näkökohdille olisi annettu merkitystä mainittujen lakien soveltamisessa. Luonnonsuojelua on jossain määrin toteutettu myös metsätalouden harjoittamisen yhteydessä.²⁸² Tämä on tarkoittanut pääasiallisesti yksittäisten kohteiden (erikoiset luonnonmuodostumat, poikkeukselliset suuret tai erikoislaatuiset puut, eräiden lintujen pesäpuut tms.), mutta toisinaan myös laajojen alueiden jättämistä metsätaloustoiminnan ulkopuolelle. Suojelu tapahtui kuitenkin metsäyhtiöiden ja valtion ehdoilla tapauskohtaisesti. Tässä suhteessa näyttäisi kuitenkin tapahtuneen muutos, kun valtion metsähallinnosta vastaava *Domänverket* laati vuonna 1945 ensimmäisen ohjeistuksensa luonnonsuojelullisten intressien huomioon ottamisesta valtion metsäalueita koskevassa metsätaloustoiminnassa.²⁸³ Vastaavasti vuoden 1948 lakiin laadittu ohjeistus sisälsi luonnonsuojelullisten intressien huomioon ottamista koskevia ohjeita. Nämä olivat kuitenkin suosituksia, eikä lainsäädäntö välttämättä edes mahdollistanut kovin pitkälle menevien luonnonsuojelullisten toimenpiteiden toteuttamista.²⁸⁴

Metsälainsäädännön kehityskaarta tarkasteltaessa voidaan vuoden 1948 metsänhoitolain todeta rakentuneen tehokasta metsätaloutta palveleville periaatteille ja mekanismeille.²⁸⁵ Tehostuneet korjuu- ja viljelymenetelmät johtivat laajoihin avohakkuihin ja metsän uudistamiseen viljelyin.²⁸⁶ Tässä suhteessa sääntelyn voidaan todeta toimineen odotusten mukaisesti ja tulosten olleen tavoitellun kaltaisia. Metsiin ja niiden käyttöön kohdistuvat odotukset olivat kuitenkin muuttumassa ja aika ajamassa tehometalouden ohitse.

Luonnonsuojelullisten intressien huomioon ottamiseen talousmetsissä ryhdyttiin kiinnittämään huomiota laajemmin 1970-luvulla. Vuoden 1974 lainsäädän-

²⁸² Näin *Wibeck* 1940 s. 300 ss.

²⁸³ Ensimmäiset sisäiset määräykset luonnonsuojelullisten intressien huomioon ottamista metsähallinto antoi vuonna 1924. Aiheesta tarkemmin ks. Skogshistorisk tidskrift 1993 s. 26 ss. ja *Kardell* 1992 s. 39 ss.

²⁸⁴ Aiheesta ks. myös *Darpö* 1991 s. 45 ss. Varhaisemmasta luonnonhoidosta ks. myös *Thörnen* vuonna 1959 pitämää esitystä (s. 13 ss.) metsäkeskusten henkilökunnalle, jossa esitetyt toimenpiteet ja näkökohdat ovat osittain pitkälti nykyisiä toimenpiteitä vastaavia (esim. pesimäpuiden säästäminen, pensaikoiden säästäminen, kulutus, perinnemaisemien säästäminen) – maisemanhoitoa ei tietenkään tuolloin erotettu omana alanaan, vaan nämä näkökohdat sisältyivät yleiskäsitteseen luonnonhoito.

²⁸⁵ Vuoden 1948 lainsäädännön uudistusta perusteltiin (ks. *SOU* 1946:41 s. 73 ss.) muun ohella metsätalouden ja vajaan tuottoisten metsien käytön tehostamisella. Metsänhoidollisten toimenpiteiden lisäämiseksi kaavailtiin erillisiä toimenpideohjelmiä (*SOU* 1958:30 s. 201 ss.).

²⁸⁶ *SUS* 2001 s. 215 ss.

touudistusta voidaan pitää tässä suhteessa linjanmuutoksena, kun luonnonsuojellustien tavoitteiden huomioon ottaminen metsätaloudellisten tavoitteiden ohella metsänhoidossa säädettiin mahdolliseksi.²⁸⁷ Hallituksen tavoitteena oli, ettei ympäristön- ja luonnonsuojellustien näkökohtien omaksuminen metsänhoitoon olisi edellyttänyt välittömästi metsänomistajiin kohdistuvia pakottavia velvoitteita ja sanktiojärjestelmää, vaan että valistuneet metsänomistajat ottaisivat nämä intressit vapaaehtoisesti huomioon.²⁸⁸ Metsähallitus täsmensi omalta osaltaan ympäristötavoitteita alemmanasteisella ohjeistuksellaan, joka ei siis ollut sitovaa. Vapaaehtoisuuteen perustuva järjestelmä ei kuitenkaan toiminut odotetulla tavalla.²⁸⁹

Metsähallituksen ohjeistuksen mukaan kaikilla metsäalueilla tuli mahdollisuuksien mukaan rajoittaa avohakkuiden pinta-alaa. Suuret hakkuualat tuli ryhmitellä pienemmiksi alueiksi ja sijoittaa maiseman muotoja mukailevalla tavalla. Päätehakkuita ei tullut ensinkään suorittaa kitumailla ja lintujen pesäpuiden hakkuuta oli vältettävä. Istutus tuli suorittaa ympäristöä mahdollisimman vähän muuttavalla tavalla (kevyt pintakäsittely) ja lintujen pesintää häiritsemättä. Hakkuutähteet tuli poistaa vesistöistä. Teiden sijoitteluun ja kemiikaalien käyttöön tuli kiinnittää erityistä huomiota. Edellä mainittujen suositusten lisäksi päätehakkuihin asutuksen läheisyydessä ja virkistyskäyttöalueilla tuli mahdollisuuksien mukaan pyrkiä eliminoimaan avoimien aukkojen näkyvyyttä, ts. jättämään suojapuustokaistoja erityisesti asutuksen ja vesistön läheisyyteen. Niin ikään maisemallisesti merkittävillä alueilla tuli hakkuut pyrkiä toteuttamaan kiinnittämällä näkymiin erityistä huomiota.²⁹⁰

5.2.4 Luonnonsuojelusääntelyn synty

Ruotsissa metsäalueita oli valtionmailla jätetty 1800-luvulta alkaen talouskäytön ulkopuolelle pääasiallisesti metsäntutkimuksellisin, mutta osin myös luonnonsuojellustien perustein. Pääasiallinen käyttötarkoitus on kuitenkin ollut tuottaa tietoa metsäntutkimuksen tarpeisiin.²⁹¹ Varsinaisen luonnon suojelua koskevan

²⁸⁷ Vuoden 1974 lainmuutoksesta ks. *Bengtsson* 1986 s. 110.

²⁸⁸ Metsähallitus kirjoitti vuonna 1976 ohjeissaan (Skogsvårdslagen med tillämpningar s. 5) luonnonsuojellustien intressien huomioon ottamisesta seuraavasti: ”när det gäller att i skogsbruket ta hänsyn till rekreation och närboendes trevnad finns anledning att vidta särskilda åtgärder huvudsakligen på skogsmark som allmänheten i större omfattning kommer i direkt beröring med... Naturvårdshänsyn som innebär större begränsningar än vad som kan krävas med stöd av 1 § skogsvårdslagen regleras med stöd av naturvårdslagen”.

²⁸⁹ Tähän tapaan *Michanek* 1994 s. 165, *Darpö* 1991 sekä *RP* 1992/93:226 s. 64 ss.

²⁹⁰ Skogsvårdslagen med tillämpningar 1976 s. 6 ss. Vuoden 1974 uudistuksesta ks. myös *Westerlund* 1980a s. 221 ss.

²⁹¹ Ks. *Naturvård i statens skogar* s. 8 ss.

sääntelyn synty ajoittuu 1900-luvun alkupuolelle.²⁹² Vuonna 1909 säädetyn kansallispuistojen perustamista koskevan säädöksen tarkoituksena oli rauhoittaa valtion mailla laajempia luonnontilaisia alueita tai vähäisessä määrin muuttuneita erityyppisiä luontoalueita niihin liittyvine kasvi- ja eläinlajistoineen nykyisille ja tuleville sukupolville. Kansallispuistojen perustaminen palveli ennen kaikkea tieteellisiä intressejä, mutta myöhemmin myös virkistyskäyttöintressejä.²⁹³ Kansallispuistoiksi muodostetuilla alueilla ei saanut metsästää eikä harjoittaa kaivos- ja metsätaloustoimintaa. Samanaikaisesti säädetty laki luonnonmuistomerkkien rauhoittamisesta oli luonnonsuojelun yleislaki, joka mahdollisti paitsi yksittäisten luontokohteiden, myös laajempien alueiden suojelun. Kohde voitiin rauhoittaa, mikäli sillä oli erityinen luonnonesiintymä tai kohteella oli erityistä merkitystä luonnontuntemuksen kannalta.

Vuoden 1909 luonnonsuojelulainsäädännön mekanismit – luonnonmuistomerkkien rauhoittaminen ja kansallispuistojen perustaminen – osoittautuivat riittämättömiksi vastaamaan alkuperäisen luonnon suojelulle asetettuihin haasteisiin.²⁹⁴ Maa- ja metsätalouden tehostuminen, teollistuminen ja virkistyskäyttöintressien korostuminen synnyttivät aikaisempaan verrattuna uudentyyppisiä suojelutarpeita, jotka heijastuivat myös metsäalueiden käyttöön.²⁹⁵ Vuoden 1952 luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksessa olemassa olevat suojelumekanismit siirrettiin vähäisin tarkistuksin vuoden 1952 luonnonsuojelulakiin.²⁹⁶ Uutena suojelumekanismina luonnonsuojelulakiin sisällytettiin mahdollisuus luonnonpuistojen perustamiseen. Luonnonpuistoksi voitiin osoittaa kansalaisten luonnossa liikkumiseen soveltuva alue. Luonnonpuisto perustettiin lääninhallituksen päätöksellä, jossa oli määritettävä luonnonpuiston alueellinen ulottuvuus, perustamistarkoitus sekä alueen käyttöä koskevat tarpeelliset määräykset.²⁹⁷ Toinen uusi sääntelymekanismi oli maiseman suojelemiseksi annettavat määräykset. Näillä määräyksillä ei voitu rajoittaa metsätalouden harjoittamista, mutta kylläkin maa-ainesten ottamista. Lisäksi lakiin sisällytettiin säännökset kasvi- ja eläinlajien suojelusta.

²⁹² L angående naturminnesmärkens fredande 25.6.1909 ja L angående nationalparker 25.6.1909. Varhaisesta luonnonsuojelusta ja maisemanhoidosta ks. myös *SOU 1951:5* s. 33 ja *Aminoff* 1948 s. 1 ss. *SOU 1951:5* s. 33 mukaan ensimmäisten luonnonsuojelullisten toimien taustalla olivat puhtaasti taloudelliset syyt, ts. luonnonsuojelua ei harjoitettu tieteellisten tai esteettisten, sen paremmin kuin kulttuuristen tahi sosiaalistenkaan syiden vuoksi.

²⁹³ Aiheesta tarkemmin ks. *Jonzon – Delin – Bengtsson* 1988 s. 65–68.

²⁹⁴ Ensimmäiset luonnonsuojelulain mukaiset suojelualueet perustettiin Ruotsiin vuonna 1909. Vuoteen 1951 mennessä kansallispuistoja oli perustettu yhteensä 15 (yhteispinta-ala 400 000 ha) sekä alueita rauhoitettu 173 (yhteispinta-ala 1000 ha). Varhaisemmasta metsäalueiden suojelusta tarkemmin ks. *Naturvård i statens skogar* s. 7 ss.

²⁹⁵ Uudistuksen perusteluista ks. *SOU 1951:5* s. 70 ss. ja *RP 1952:188* s. 12 ss.

²⁹⁶ *Naturskyddslag* 21.11.1952 nr 688.

²⁹⁷ Määräysten tarkoituksena oli lähinnä estää rakentamistoiminta puiston alueella. Tarkemmin ks. *RP 1952:188* s. 49 ss.

Vuonna 1952 säädetyn rantojensuojelulain²⁹⁸ tavoitteena ei ollut luonnonsuojelu, vaan virkistyskäyttöintressien turvaaminen. Lääninhallituksella oli mainitun säädöksen 1 §:n nojalla mahdollisuus määrätä vesistöjen ranta-alueilla tapahtuva rakennustoiminta lääninhallituksen luvan varaiseksi. Sen sijaan muita maankäyttömuotoja kuten metsätaloustoimintaa eri muodoissaan (hakuu, teiden rakentamiset tms.) tai metsätalouden harjoittamiseksi tarpeellista rakennustoimintaa rantojensuojelusäännöstö ei estänyt.²⁹⁹

Vuoden 1952 luonnonsuojelulaki ehti olla voimassa vuosikymmenen, mikä heijastaa osaltaan oikeudenalan nopeaa kehitystä sekä alueiden käytön yhteiskunnallisen ohjauksen tarpeen rajua kasvua. Vuoden 1964 luonnonsuojelulainsäädännön uudistuksen taustan muodosti 1960-luvun alun muuttunut ympäristöpoliittinen linjaus.³⁰⁰ Vasta vuosikymmenen voimassa olleen luonnonsuojelulainsäädännön ei katsottu enää vastaavan yhteiskunnan luonnonvarojen käytölle ja alkuperäisen luonnon suojelulle asettamia tavoitteita. Hallituksen tavoitteena oli saavuttaa tasapaino nykyisten ja tulevien sukupolvien ympäristöön kohdistuvien intressien välillä. Tämän tasapainon saavuttaminen edellytti pidemmälle menevää yhteiskunnallista kontrollia luonnonvarojen käytön ja luonnonsuojelun sektoreilla. Tieteellisten ja tutkimuksellisten intressien ohella huomiota tuli kiinnittää erityisesti luonnon sosiaaliseen ulottuvuuteen eli virkistyskäyttöintressien huomioon ottamiseen.³⁰¹ Lain nimeäminen luonnonhoitolaksi korosti hallituksen omaksumaa kantaa, ettei lain tarkoituksena ollut yksinomaan alkuperäisen luonnon suojelu (*skydd*) vaan myös luonnon hoitaminen (*vård*) eri käyttömuotojen mahdollistamiseksi. Luonnonsuojelulain 3 § sisälsi eräänlaisen intressipunnintasäännöksen, jonka mukaan luonnonsuojeluasioissa tuli ottaa huomioon yleiset ja yksityiset intressit. Lainvalmistelutöissä oli nimenomaisesti todettu yleisiin intresseihin lukeutuvan luonnonsuojelu- ja virkistyskäyttöintressien ohella myös teollisuuden puuhuollon turvaaminen. Tällä pyrittiin varmistamaan teollisuuden raakapuun hankintaa koskevien näkökohtien huomioon ottaminen intressipunninnassa.³⁰²

Vuoden 1952 luonnonsuojelulain³⁰³ mekanismit, rantojen suojelua koskeva normisto sekä eräät maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntöön sisältyneet luonnon-

²⁹⁸ Strandlag 30.5.1952 nr 382.

²⁹⁹ Rantojensuojelulainsäädännön synnystä ks. myös *SOU 1951:40* ja sen vaikutuksista metsätalouden harjoittamiseen erityisesti s. 78–79. Rantojensuojelulaista laajasti *Jonzon – Delin – Bengtsson* 1988 s. 100 ss., erityisesti metsätalouden harjoittamisen kannalta *sama* s. 111.

³⁰⁰ Tästä ks. *SOU 1962:36* ja *Jonzon – Delin – Bengtsson* 1988 s. 13 ss.

³⁰¹ Tähän tapaan *RP 1964:148* s. 25 ja *Jonzon – Delin – Bengtsson* 1988 s. 13 ss. *RP 1972:111 bilaga 2* s. 19 ss. mukaan tutkimustoiminnan kannalta merkittäviä ja tärkeitä virkistyskäyttöalueita ovat Tunturi-Lapin sekä länsi- ja itärannikon ranta-alueet. Näillä alueilla sijaitsee myös useita kulttuurihistoriallisesti merkittäviä kohteita.

³⁰² Näin *RP 1985/86:90* s. 115 sekä *Jonzon – Delin – Bengtsson* 1988 s. 74–75.

³⁰³ Naturvårdslag 11.12.1964 nr 822, perusteluista ks. *RP 1952:187* s. 9 ss.

suojelua koskeneet säännökset siirtyivät vähäisin tarkistuksin uuteen luonnon-suojelulakiin. Uutena suojelumekanismina lakiin sisällytettiin luonnonreservaat-tien perustaminen. Lisäksi luonnonsuojelulain nojalla voitiin antaa erityisiä määräyksiä kasvi- ja eläinlajien suojelemiseksi sekä virkistyskäyttö- ja maise-mallisten intressien turvaamiseksi.³⁰⁴

Luonnonreservaatti voitiin perustaa silloin, kun se oli tarpeen alueen suojelun ja hoitamisen, alueen kauneuden turvaamisen, virkistyskäyttöintressien tai muun huomattavan merkityksen kannalta.³⁰⁵ Viranomainen saattoi luonnonsuojelulain 10 §:n nojalla antaa luonnonreservaatteja koskevia yleisiä määräyksiä. Suojelun tavoitteet jakaantuivat yhtäältä alkuperäisen luonnon suojeluun ja toisaalta vir-kistyskäyttöintressien vaalimiseen. Luonnonreservaattien perustamisella pyrit-tiin hoitamaan osin samoja tehtäviä kuin luonnonpuistojen perustamisella.³⁰⁶ Luonnonreservaattien perustamisella pyrittiin vaalimaan muun ohella kulttuuri-maisemien suojelua, mikä saattoi muodostua esimerkiksi metsityksen esteeksi. Alun pitäen luonnonreservaatien perustamisen tarkoituksena oli estää asutuk-sen, teollisuuden tms. maankäyttömuotoa olennaisesti muuttavien toimintojen sijoittuminen alueelle. Reservaatin perustamisella ei tarkoituksena ollut yleensä estää maa- ja metsätalouden harjoittamista alueella. Tosin näiden toimintojen osalta tavoitteena oli luonnonsuojelullisten näkökohtien huomioon ottami-nen.³⁰⁷

Luonnonreservaatien perustaminen merkitsi luonnonhoitoalueisiin nähden syvällisemmin maanomistajan oikeusasemaan kajoavaa sääntelyä, joka saat-toi myös synnyttää korvausvelvollisuuden maanomistajalle. Luonnonreser-vaatti voitiin perustaa myös yleisen maankäytön ohjausjärjestelmän puitteissa kunnallisella päätöksellä. Paikoin kunnat pyrkivät 1970-luvulla rajoittamaan metsätaloustoimintaa virkistyskäyttöintressien vuoksi varsinkin taajamien lä-heisyydessä sijaitsevilla metsäalueilla. Kokonaisuuden kannalta luonnonre-servaatien vaikutus metsätalouden harjoittamisen edellytyksiin jäi kuitenkin vähäiseksi niihin liittyvän korvausvelvollisuuden vuoksi.³⁰⁸

Luonnonreservaatia kevyempää suojelun muotoa edustivat luonnonsuojelu-lain 19 §:n mukaiset luonnonhoitoalueet. Näitä alueita ei ollut tarpeen määrätä luonnonreservateiksi, mutta niillä oli kuitenkin lääninhallituksen mukaan tar-peen toteuttaa erityisiä toimia luonnon suojelemiseksi tai hoitamiseksi. Luon-nonhoitoalueen perustamispäätöksessä oli annettava suojelun tavoitteiden kan-

³⁰⁴ Tästä ks. *RP 1964:148* s. 27 ss.

³⁰⁵ Lääninhallituksen tai kunnan tuli vahvistaa kullekin luonto- ja kulttuurireservaatille erityinen hoitosuunnitelma.

³⁰⁶ Luonnonreservaatista suojelumekanismina tarkemmin ks. *Jonzon – Delin – Bengtsson* 1988 s. 69 ss.

³⁰⁷ Tähän tapaan mm. *Jonzon – Delin – Bengtsson* 1988 s. 76 ss., ks. myös *RP 1974:166* s. 86 ss.

³⁰⁸ Tästä ks. *RP 1964:148* s. 41 ss. ja *RP 1975/76:1* s. 27 ss.

nalta tarpeelliset määräykset, jotka saattoivat koskea myös metsätaloudellisten toimenpiteiden suorittamista. Niin ikään päätöksessä saatettiin määrätä tietynlaiset toimet lääninhallituksen luvan varaisiksi toiminnoiksi. Sääntelyn tavoitteet olivat pitkälti samankaltaiset kuin luonnonreservaattien osalta, mutta luonnonhoitoalueilla tarvittavat toimenpiteet tai käytön rajoitukset olivat niin vähäisiä, että ne eivät synnyttäneet korvausvelvollisuutta. Tämä tarkoitti käytännössä metsänkäsittelymenetelmien mukauttamista luonnonsuojelu- ja virkistyskäyttöintresseihin tavalla, josta aiheutuvat taloudelliset menetykset maanomistajille jäivät vähäisiksi.³⁰⁹

Kasvi- ja eläinlajien suojelua koskevat määräykset eivät luonnonsuojelulain 14 §:n mukaan estäneet metsien hakkuita tai muutakaan maan tarkoituksenmukaista käyttöä. Rajoitus poistui vuoden 1974 uudistuksen yhteydessä.³¹⁰ Muutoksen käytännön merkitys jäi kuitenkin varsin vähäiseksi. Luonnonsuojelulain 14 §:n mukaiseen suojeluun ei liittynyt korvausten maksamismahdollisuutta, minkä vuoksi maanomistajiin ei voitu sen vuoksi kohdistaa määräyksiä, jotka olisivat olennaisesti vaikeuttaneet kiinteistön nykyistä maankäyttöä (*pågående markanvändning avsevärt försvåras på den berörda delen av fastigheten*).³¹¹

Luonnonsuojelulain 21 §:n mukaan hankkeen, jonka toteuttaminen ei edellyttänyt viranomaisen lupaa mutta saattoi olennaisesti muuttaa luonnonympäristöä, toteuttajan tuli tehdä ilmoitus lääninhallitukselle. Lääninhallitus saattoi puolestaan velvoittaa toiminnanharjoittajan suorittamaan toimenpiteitä haitallisten ympäristö/luontovaikutusten ehkäisemiseksi. Vastaavanlainen säännös sisältyi metsänhoitolakiin. Ilmoitusten välinen suhde oli koordinoitu siten, että metsänhoitolain mukaisen ilmoituksen tehneen toiminnanharjoittajan ei ollut tarpeen tehdä enää luonnonsuojelulain mukaista ilmoitusta.³¹²

5.2.5 Maankäytön ohjausjärjestelmän kehittyminen

Ruotsin maankäytön ohjausjärjestelmän juuret ulottuvat kaupunkien rakennustoimintaa järjestäviin varhaisiin säädöksiin.³¹³ Ensimmäiset maankäytön suunnit-

³⁰⁹ Kyseeseen tulivat esimerkiksi suojapuustojen jättäminen vesistöjen rannoille, yksittäisten puiden tai puuryhmien hakkaamatta jättäminen, maan pintakäsittely kevyin menetelmin tai päätehakuiden välttäminen kitumailla. Ratkaisussa *Regeringsrätten (jordbruksdep) 20.1.1970 nr 5 A* velvoitettiin poistamaan luvatta istutetut havupuun taimet alueelta, jolla ei LSL 19 §:n mukaisesti saanut ilman lääninhallituksen lupaa toteuttaa suojeluarvoa heikentäviä toimenpiteitä. – Luonnonreservaatin ja luonnonhoitoalueen välisistä eroista ks. *Jonzon – Delin – Bengtsson* 1988 s. 160 ss.

³¹⁰ Muutoksen perusteluista ks. *RP 1974:166*.

³¹¹ *Jonzon – Delin – Bengtsson* 1988 s. 96–97 ss.

³¹² *Jonzon – Delin – Bengtsson* 1988 s. 178.

³¹³ Vuoden 1734 lain rakennuskaaren 29 luvun 1 § (tähän liittyi kuninkaallinen asetus kaupunkien järjestelyn ja rakentamisen yleisistä perusteista 18.3.1856) edellytti rakennusten rakentamista ja kunnossapitoa alemmanasteisten määräysten mukaisesti. Nämä määräykset eivät tietävästi sisäl-

teluun liittyvät säännökset, jotka nekin liittyivät rakentamistoiminnan järjestämiseen, sisältyivät vuoden 1931 kaupunkisuunnittelulakiin ja siihen liittyvään rakennusjärjestykseen.³¹⁴ Asemakaavaan tai kantakaavaan (*stomplan*) kuuluvalla alueella ei saanut suorittaa kaivamis-, täyttämistä, puunkaato- tai muitakaan vastaavanlaisia toimenpiteitä, mikäli toimenpide saattaisi olennaisesti vaikeuttaa alueen käyttämistä sille kaavassa osoitettuun käyttötarkoitukseen. Viranomaisilla oli kuitenkin mahdollisuus antaa myös mainittujen kaavojen ulkopuolisten alueiden käyttöä ohjaavia määräyksiä (*utomplansbestämmelser*). Määräyksenantovaltuus oli kytketty rakentamistoiminnan ohjaamiseen. Kaupunkisuunnittelulain metsien käyttöä ohjaava vaikutus jäi siten marginaaliseksi.

Vuoden 1931 kaupunkisuunnittelulaissa sääntely jakaantui kaupunkien (*stad*) ja maaseutumaisten alueiden (*stadslignande samhälle på landet* ja *egentliga landsbygden*) sääntelyyn. Kaupunkien maankäytön ohjausjärjestelmä tunsikin kolme instrumenttia. Asemakaavan tehtävänä oli taaja-asutuksen yksityiskohdainen järjestäminen. Kantakaavoilla puolestaan ohjattiin maankäyttöä alueilla, joilla oli yksityiskohtaisen maankäytön tarvetta, mutta jotka eivät sisällyneet asemakaavaan. Alueidenkäyttömääräyksillä puolestaan ohjattiin tarvittaessa edellä mainittujen kaavamuotojen ulkopuolisten kaupunkien alueiden maankäyttöä. Maaseutumaisilla alueilla taaja-asutuksen muodostumista ohjattiin rakennuskaavalla.

Vuoden 1947 rakennuslainsäädännön³¹⁵ painopiste oli edelleen rakennustoiminnan ohjaamisessa. Maankäytön suunnittelun merkitys on kuitenkin siinä määrin lisääntynyt, että lakiin sisällytettiin suunnittelun lainsäädännölliset perusteet. Maankäytön ohjausjärjestelmä palveli yksinomaan kunnallisia intressejä, eikä kaavoituksessa voitu ottaa huomioon oman kunnan alueen ulkopuolisia intressejä. Laaja-alaisempi ympäristönkäytön ohjauksen tarve aktualisoitui Ruotsissa 1960-luvun lopulla teollisuuden alkaessa levittäytyä aiemmin koskemattomille rannikko- ja tunturialueille. Maankäytön suunnittelun suuntaviivoja koskevassa lainvalmistelutöissä korostettiin luonnonsuojelullisten ja virkistyskäyttöintressien huomioon ottamista metsänhoidossa.³¹⁶

Rakennuslakia täsmentävän vuoden 1959 rakennusasetuksen mukaan kaava tuli laatia alueiden tarkoituksenmukaista käyttöä edistävällä tavalla. Tarkoi-

täneet maankäytön ohjausta koskevia säännöksiä. Rakentamista ja kunnossapitoa koskevalla sääntelyllä pyrittiin edistämään paloturvallisuutta ja terveydensuojelua, ei maankäytön ohjausta. Vuoden 1874 rakennusjärjestys (byggnadsstadga 8.5.1874) keskittyi niin ikään pääasiallisesti rakentamistavan ohjaukseen.

³¹⁴ Stadsplanelagen 29.5.1931 nr 142 ja byggnadsstadga 20.11.1931 nr 364.

³¹⁵ Byggnadslag 30.6.1947 nr 385 ja sitä täsmentävä byggnadsstadga 30.6.1947 nr 390, myöhemmin byggnadsstadga 30.12.1959 nr 612.

³¹⁶ Aiheesta tarkemmin ks. *RP 1975/76:1* s. 38 ss.

tuksenmukaisuutta tuli arvioida yleisten intressien (maanpuolustus, yleinen turvallisuus, luonnonsuojelu ja virkistyskäyttö) kannalta. Maankäytön ohjausjärjestelmään sisältyi neljä kaavamuotoa eli seutu-, yleis-, asema- ja rakennuskaavat. Lisäksi maankäyttöä ohjaavalla viranomaisella oli mahdollisuus antaa rakennustoiminnan ohjaamiseksi alueidenkäyttömääräyksiä.

Kaavajärjestelmän ytimen ja keskeisen maankäytön ohjausvälineen muodosti yleiskaava. Kunnan tuli laatia yleiskaava sitä mukaa kuin yksityiskohtaisempi maankäytön suunnittelu sitä edellytti. Yleispiirteisen maankäytön suunnittelun tehtävänä oli tuolloinkin ohjata yksityiskohtaisempaa maankäytön suunnittelua. Yleiskaavassa oli osoitettava maankäytön pääasialliset suuntaviivat, erityisesti taaja-asutukseen, liikenneväyliksi ja muiksi yleisiksi alueiksi osoitettavat alueet.³¹⁷ Maankäytön suunnittelu kulminoitui tuolloin selkeästi taaja-asutuksen muodostumisen ohjaukseen, eikä tarvetta yleisempään maankäytön ohjaukseen vielä ollut. Yleiskaavoituksen kohteena ei siis ollut kunnan koko alue, vaan ainoastaan ne alueet, joilla oli paineita maankäytön ohjaukseen.

Vahvistamattomalla yleiskaavalla ei ollut muuta päätöksentekoa koskevan ohjausvaikutuksen lisäksi varsinaisia oikeusvaikutuksia. Vahvistetun yleiskaavan alueella oli mahdollista antaa viranomaisia ja maanomistajia sitovia alueiden käyttöä koskevia määräyksiä. Niinpä vahvistetun yleiskaavan alueella olivat kiellettyjä toimenpiteet, jotka vaikeuttivat alueen käyttämistä sille varattuun tarkoitukseen.³¹⁸ Vastaavansisältöinen kieltö voitiin antaa myös yleiskaavan laatimisvaiheessa turvaamaan kaavan laatimista. Käytännössä vahvistettujen yleiskaavojen määräyksillä ei ollut metsätalouden harjoittamisen kannalta merkitystä, koska vahvistetut yleiskaavat olivat Ruotsissa harvinaisia ja kaavojen kattamat alueet verraten pieniä.³¹⁹

Rakennuslaki sisälsi vuoden 1931 kaupunkisuunnittelulain tavoin mahdollisuuden antaa kaavojen ulkopuolisia alueita koskevia maankäyttömääräyksiä. Rakennuslakiin sisältyi myös luonnon- ja kulttuuriympäristön suojelua koskevia säännöksiä. Lääninhallitus saattoi kieltää rakennuksen rakentamisen ilman lääninhallituksen lupaa sellaiselle detaljikaava-alueen ulkopuoliselle alueelle, jota oli sen luonnonkauneuden, kasvillisuuden ja muiden erityisten luonnonsuhteiden taikka historiallisesti tai rakennustaiteellisesti merkittävän rakennuksen suojelun vuoksi erityisesti suojeltava.

³¹⁷ Seutukaavan laatimisen edellytykset olivat jokseenkin samankaltaiset, paitsi että tällöin maankäytön ohjaamistarve (taaja-asutus, liikennealueet, virkistyskäyttö) oli yhden kunnan aluetta laajempi.

³¹⁸ Niin ikään yksityiskohtainen maankäytön suunnitelma (asemakaava/rakennuskaava) tuli laatia yksityiskohtaisemman maankäytön suunnittelun sitä edellyttäessä. Samansisältöinen alueiden käyttöä vaikeuttavien toimenpiteiden kieltö oli voimassa myös yksityiskohtaisten kaavojen alueilla.

³¹⁹ *SOU 1979:66* s. 317.

5.2.6 Luonnonvarasääntelyn kehittyminen

Alueiden käytön ohjausjärjestelmä on perinteisesti rakentunut vahvasti kunnallisten intressien ja suunnittelujärjestelmien varaan. Kuntaa laajempia alueita koskevilla näkökohdilla on tuossa päätöksenteossa ollut rajoitetusti merkitystä, vaikka valtakunnallisten intressien huomioon ottamisen tarve maankäytön suunnittelussa onkin lisääntynyt.³²⁰ Valtakunnansuunnittelu (*fysisk riksplanering*) on pyrkinyt vastaamaan tähän ongelmaan.³²¹ Valtakunnallisten intressien asettaminen perustui vuoden 1959 rakennuslain 9 §:ään. Valtakunnansuunnittelua koskeva sääntelyperusta säilyi pitkään niukkana, minkä vuoksi suuntaviivat jouduttiin luomaan käytännön suunnittelutyössä.³²² Vuoden 1972 valtiopäivillä annetulla julkilausumalla maa- ja vesialueiden käytön suuntaviivoista ei ollut oikeudellista sitovuutta, mutta valtakunnansuunnittelua harjoitettiin tämän julkilausuman mukaisesti vuoden 1987 luonnonvaralain säätämiseen saakka.³²³ Tuolloin hallintotoiminnassa omaksumat suunnitteluperiaatteet saatettiin kirjoitetun lain muotoon.³²⁴

Valtakunnansuunnittelun tarkoituksena oli kartoittaa luonnonvaroihin ja alueisiin kohdistuvat intressit, niiden väliset ristiriidat sekä luoda suuntaviivat näiden intressikonfliktien ratkaisemiseksi. Esimerkiksi tunturialueilla ja rannikkoseuduilla on tullut kiinnittää erityistä huomiota ulkoilun tarpeisiin. Valtakunnalliset maankäyttöintressit konkretisoitiin maankäyttöratkaisuksi varsinaisen maankäytön suunnittelujärjestelmän puitteissa, eli käytännössä yleiskaavoituksen avulla. Valtakunnallisten intressien huomioon ottaminen kohtasi kuitenkin alkuvaiheessa vastustusta. Kunnat kokivat valtakunnallisen suunnittelun niiden maankäytön suunnitteluvaltaa rajoittavana ratkaisuna, ja valtion viranomaisille alistettavaksi toimitettujen yleiskaavojen määrä jäi vähäiseksi. Paikoin kunnat suunnittelivat maankäyttöä rakennuslainsäädännön ulkopuolisin suunnitelmin, joilla ei ollut oikeusvaikutuksia. Vaikka valtiolla olikin mahdollisuus velvoittaa kunnat laatimaan yleiskaava, turvauduttiin tähän mahdollisuuteen erittäin harvoin.³²⁵

³²⁰ Bengtsson 1986 s. 22–23. Hänen mukaansa maankäytön suunnittelun intressivertailutilanteissa ylikunnalliset ympäristölliset näkökohdat ovat usein altavastajaan asemassa kunnallisiin maankäytön kehittämistavoitteisiin (teollisuus, asutus, liikenne tms.) nähden.

³²¹ Bengtsson 1998 s. 38–39 sekä Michanek 1993 s. 30. Bengtsson 1986 s. 28–29 lausuu valtakunnansuunnittelun tavoitteina olevan alueiden tasapuolisen kehittymisen varmistaminen ja luonnonvarojen kestävä käytön tukeminen. Suunnittelulla pyrittiin sovittamaan yhteen erisuuntaisia valtakunnallisia intressejä ja ohjaamaan kunnallista maankäyttöä siten, että valtakunnalliset intressit tulisivat otetuiksi huomioon kunnallisessa päätöksenteossa.

³²² Kokoavasti ks. *RP* 1972:111.

³²³ Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., uudistuksen perusteluista ks. *RP* 1985/86:3.

³²⁴ Bengtsson ym. 2000 s. 3:1. Luonnonvaralain säännökset puolestaan siirrettiin pääosin vuonna 1998 ympäristökaaren 3. lukuun.

³²⁵ Ks. Michanek 1993 s. 30–32 ja 58 ss.

Luonnonvaralain tavoitteena oli ohjata maa- ja vesialueiden ja ympäristön käyttöä siten, että se edisti ekologisesti, sosiaalisesti ja yhteiskuntataloudellisesti kestävää ja taloudellista ympäristön käyttöä. Maa- ja vesialueita tuli käyttää niille parhaiten soveltuvaan tarkoitukseen, kun otettiin huomioon alueiden ominaisuudet, sijainti ja olemassa olevat käyttötarpeet. Sääntelyllä pyrittiin tuomaan hallinnolliseen päätöksentekoon laajempialainen intressivertailu, jossa kiinnitettäisiin enemmän huomiota toiminnan pitkäaikaisiin vaikutuksiin sekä sosiaaliin ja ympäristöllisiin näkökohtiin. Luonnonvaralailla pyrittiin sovittamaan muun ohella lisääntyvää virkistyskäyttöintressiä sekä vapaa-ajan rakentamista muuhun maankäyttöön; niin ikään maa- ja metsätaloudellisten toimintojen suhde erityisesti luonnonsuojeluun oli korostettu esillä.³²⁶ Luonnonvaralain merkitys konkretisoitui nimenomaan maankäyttömuodon muutostilanteissa, sen sijaan olemassa olevaan maankäyttöön sen vaikutukset olivat vähäiset.³²⁷

Luonnonvaralain 2 luvun 4 §:n mukaan maa- ja metsätaloudella oli kansallinen merkitys.³²⁸ Sääntelyn tavoitteena oli ehkäistä sellaisten hankkeiden toteutumista, jotka vaikeuttaisivat metsätalouden harjoittamista. Esitöiden mukaan tällä tarkoitettiin sitä, että maankäyttösuunnitelmien laadinnassa tuli etsiä metsätalouden kannalta haitattomimmat vaihtoehdot. Käytännössä tämän säännöksen tosiasiallinen merkitys lieene ollut vähäinen, koska muiden maankäyttömuotojen edellyttämien alueiden tarve on suhteellisen vähäinen, eivätkä alueiden pirstoutumisen haitat ole yhtä suuret kuin maataloudessa. Edellä on todettu myös alkuperäisen luonnon ja kulttuurimuistomerkkien suojelun sekä virkistyskäyttöintressien huomioon ottamisen sisältyneen luonnonvaralain tavoitteisiin. Näidenkään intressien huomioon ottamisessa ei ole ollut kyse yksittäisten alueiden tai kohteiden suojelusta, vaan laajemmasta alueisiin kohdistuvien intressien osoittamisesta, jotka tuli siis ottaa huomioon varsinaisessa maankäytön suunnittelussa.³²⁹ Luonnonvarojen käytön ohjaus oli kytkeytyä ennen kaikkea maankäytön suunnitteluun sekä tiettyjen hanketyyppien lupamenettelyihin. Metsätalouden harjoittamista koskevaan sääntelyyn ei ohjausta kytkeytyvä välittömästi, vaan edellä mainittujen mekanismien kautta.³³⁰

³²⁶ Luonnonvaralain mukaisesta harkinnasta ks. *Torp* 1995 s. 361 ss., *Bengtsson* 1998 s. 38 ss., luonnonvaralaista yleisesti ks. *Kiviniemi* 1987 s. 29 ss., *Michanek* 1993 s. 30 ss. ja s. 199 ss. sekä *Herala* 1997 s. 168–170.

³²⁷ Näin *Michanek* 1993 s. 32–33.

³²⁸ *RP 1972:111 bilaga 2* s. 141 mukaan metsätalous on alueellisesti ja valtakunnallisesti tunnustettu merkittäväksi elinkeinoksi. Intressikonfliktien ratkaisu on osoitettu alemmanasteisella suunnittelulla sovitettavaksi yhteen. Kunnat olivat valtakunnansuunnittelussa korostaneet metsätalouden merkitystä ja esittäneet huolensa mm. luonnonsuojelullisten ja virkistyskäyttöintressien metsätaloutta rajoittavista vaikutuksista, vaikka nämä ovatkin olleet lähinnä alueellisia. Aiheesta tarkemmin ks. *RP 1978/79:213 bilaga 1* s. 13.

³²⁹ Ks. *RP 1985/86:3* s. 52–56, 62–69 ja 158–159.

³³⁰ Syyt tähän olivat myös osittain pragmaattiset, koska luonnonvaralain sääntelyn suora kytkeytyminen osaksi metsien käyttöä koskevaa valvontajärjestelmää olisi ollut huomattavan raskas. Aiheesta tarkemmin ks. *RP 1985/86:3* s. 146 ss.

5.3 SAKSA

5.3.1 Baijerin vuoden 1852 metsälaki

Vuoden 1852 lain säätämiseen saakka Baijerin alueen sääntely muodostui 32 metsäjärjestyksen nojalla, joista vanhimmat olivat peräisin 1500-luvulta. Säädösten runsauden ja erilaisten säätämisaikojen vuoksi sääntely oli vaihtelevaa. Tässä suhteessa Baijerin vuoden 1852 laki merkitsisi sääntelyn yhtenäistämistä ja rationalisointia. Lakia sovellettiin valtion metsät mukaan lukien kaikilla metsämailla.³³¹ Vuoden 1852 metsälaki sisälsi säännökset metsien hakkuusta ja uuden kasvun aikaansaamisesta, maankäyttömuodon muuttamisesta, viranomaisorganisaatiosta ja viranomaismenettelyistä ja säännösten rikkomisesta tuomittavista rangaistuksista.³³² Lain lähtökohtana oli metsän käyttöön oikeutettujen³³³ toiminnan harjoittamisen vapaus³³⁴. Vapautta rajasivat kuitenkin metsälaisessa sekä erinäisissä politiaoikeudellisissa säädöksissä asetetut käyttörajoitukset. Sääntely jakaantui kolmeen osaan sen mukaan, oliko kyse Baijerin valtion omistamasta metsästä, muun julkisoikeudellisen subjektin omistamasta metsästä vai yksityisten omistamasta metsästä.

Valtion metsien käyttöä ohjaavat säännökset edellyttivät metsätalouden kestävyttä, mahdollisimman korkealaatuiseen ja tarkoituksenmukaiseen puuaineksen tuottoa. Lisäksi toiminnassa tuli ottaa huomioon maanviljelyksen ja muun elinkeinotoiminnan tarpeet. Metsätalouden kestävyys ymmärrettiin siten, ettei metsästä saanut hakata pidemmällä aikavälillä sen vuotuista tuottoa suurempaa määrää. Säännöksen vastaiset hakkuut eivät tosin olleet mitenkään harvinaisia. Vaatimukset laadullisesti mahdollisimman hyvästä ja määrällisesti mahdollisimman suuresta puumäärästä puolestaan kuvaavat tyypillisesti niukan luonnonvaran käytölle asetettua tehokkuusvaatimusta, joskin *Wonhasin* mukaan myös maise-mallisille tekijöille tuli antaa merkitystä. Valtion sekä yhteisöjen metsien käyttöä varten metsäalan ammattilaisen tuli laatia metsänhoitosuunnitelma (*Wirtschaftsplan*).³³⁵

³³¹ Vuoden 1852 lakia edeltäneestä tilanteesta ks. *Bernhardt* 1966 s. 116, 138–139 ja *Hasel* 1985 s. 121–122.

³³² Lain säätämisen vaiheista ks. *Mantel* 1952 s. 162 sekä *sama* 1965 s. 102 ss.

³³³ Metsän käyttöön oikeutetuilla tahoilla tarkoitetaan metsänomistajien ohella erilaisten hallintaja nautintaoikeuksien haltijoita. Aiheesta tarkemmin ks. *Brater* 1855 s. 16–17, *von Ganghofer – Weber* 1904 s. 1–2 ja *Wonhas* 1931 s. 33–34.

³³⁴ Toiminnanharjoittajan vapaus ei tuolloin ollut läheskään yhtä selkeä lähtökohta kuin nykyään, vaan tavanomaista oli että toimintaa säädeltiin hyvin erilaisin tavoin. Tarkemmin ks. *von Ganghofer – Weber* 1904 s. 4 ja *Wonhas* 1931 s. 34–35.

³³⁵ Näin *Wonhas* 1931 s. 46–50.

Muiden julkisoikeudellisten subjektien (kuten esimerkiksi säätiöiden) omistamat metsät (*Gemeinde-, Stiftungs- ja Körperschaftswaldungen*) eivät olleet valtionmetsää, vaikka valtion viranomaiset niitä suoraan hallinnoivatkin.³³⁶ Näitä metsiä koskeva aineellinen sääntely oli muutoin yhtenevä valtion metsien kanssa, joskin subjekteille kuuluvat tehtävät saattoivat asettaa niille valtion metsien sääntelystä poikkeavia erityisvaatimuksia. Esimerkiksi kuntien omistamien metsien³³⁷ käyttöön oikeutettuja tahoja saattoi olla huomattavan paljon, mikä asetti omia vaatimuksiaan yhteisten metsien käytölle. Tosin tällöinkään ei kestäväen metsätalouden vaatimusta voitu sivuuttaa. Metsätalouden kestävyysvaatimuksen merkittävyyttä kuvaa sekin, että alueiden jakaminen (joka saattoi heikentää metsätalouden edellytyksiä) oli sallittua ainoastaan laissa säädetyin perustein.³³⁸

Metsätaloudellista kestävyyttä ja metsätaloussuunnitelman laatimisvelvollisuutta koskevia säännöksiä ei sovellettu yksityismetsiin. Silti yksityistenkin metsänomistajien toiminta on varsin tarkoin säännelty lain 3. osaston metsäpoliisioikeudellisissa määräyksissä. Säännökset koskivat metsänraivausta,³³⁹ hakkuun jälkeistä metsitysvollisuutta, metsänhävityskieltoa, metsän määräämistä suojametsäksi, metsän tuotteiden kauppaa, metsäniittyjen käyttöä sekä metsäpalojen ja tuhohyönteisten torjuntaa.³⁴⁰ Myös yksityismetsien käyttöä koskeva sääntely oli näin ollen varsin kattavaa. Vuoden 1852 metsälain tavoitteet olivat osin myös maanjakopoliittiset, sillä yksityismetsiä ei saanut maanmittaustoimituksilla jakaa metsätaloudellisesti kannattamattoman suuruisiin lohkoihin. Vuoden 1852 metsälakia on pidetty onnistuneena tavoitteenasettelun, aineellisoikeudellisten ja menettelyllisten säännösten kannalta. Laki sisälsi kehittyneessä muodossa lähes kaikki nykyiseen metsälainsäädäntöön sisältyneet mekanismit. Tämä lienee ollut pääasiallinen syy lain pitkäikäisyydelle.³⁴¹

³³⁶ Näin mm. *Wonhas* 1931 s. 46–47. Vrt. *Brater* 1855 s. 24, joka toteaa valtionmetsiin kuuluvan myös sellaiset säätiöiden omistamat metsät, joita valtio välittömästi hallinnoi.

³³⁷ Baijerin yhteismetsien historiasta yksityiskohtaisesti ks. *Mantel* 1933 passim.

³³⁸ *Wonhas* 1931 s. 55.

³³⁹ Lain 34 §:n mukaan lupa maankäyttömuodon muuttamiseen oli myönnettävä, mikäli alue soveltui paremmin uuteen maankäyttömuotoon eikä metsä ollut tarpeen suojametsänä. Tarkemmin ks. *Wonhas* 1931 s. 194 ss. sekä *von Ganghofer – Weber* 1904 s. 139 ss.

³⁴⁰ *Mantel* 1952 s. 162. Yksityismetsiä koskevasta sääntelystä tarkemmin *Brater* 1855 s. 82 ss., *von Ganghofer – Weber* 1904 s. 136 ss. ja *Wonhas* 1931 s. 193 ss. *Welp* 1993 s. 42 kirjoittaa Baijerin 1800-luvun metsälainsäädännön rakentuneen liberalististen aatteiden varaan ja jättäneen metsänomistajille vapaat kädet menetellä parhaakseen katsomallaan tavalla metsemiensä suhteen. – Varsinaiset liberalistiset säädökset annettiin kuitenkin aiemmin ja toisissa osavaltioissa.

³⁴¹ Ks. *Mantel* 1952 s. 163.

5.3.2 Metsälainsäädäntö maailmansotien välisenä aikana

Saksan voimakkaan teollistumisen myötä laajoja metsäalueita raivattiin viljelyskäyttöön ja yhteiskunnan erilaisiin maankäyttötarpeisiin. Ensimmäisen maailmansodan jälkeinen intensiivinen liikenneinfrastruktuurin luominen pirstoi metsät lopullisesti hajanaisiksi alueiksi. Ensimmäinen yritys liittovaltiotasoisien sääntelyn luomiseksi ajoittuu 1920-luvulle. Versaillesin rauhansopimuksen velvoitteet – alueluovutukset ja puutavarain toimittaminen voittajavaltioille – pahensivat Saksassa jälleenrakennuksen aiheuttamaa pulaa puutavarasta. Tuolloin metsäasioista vastannut ministeriö valmisteli yhdessä metsätalousneuvoston kanssa lakiehdotuksen liittovaltion metsälaki. Yritys luoda yhtenäiset puitteet osavaltioiden metsälainsäädännölle kilpistyi Preussin ja Baijerin osavaltioiden vastustukseen, jotka katsoivat ehdotuksen mukaisen lain loukkaavan niiden itsemääräämisoikeutta ja keskittävän valtaa liittovaltiolle. Kokonaan mainitut osavaltiot eivät kuitenkaan halunneet tyrmätä liittovaltiollista puittemetsälakia, koska metsätalouslain säätäminen olisi osin edistänyt niiden omienkin intressien toteutumista. Ehdotus toteutui lopulta olennaisesti muutettuna metsätalouden edistämistä koskevana asetuksena, jonka käytännön merkitys jäi vähäiseksi.³⁴²

Kansallissosialismin valtaannousun myötä keskushallinnon valtaa luonnonvarojen hyödyntämistä koskevissa asioissa ryhdyttiin määrätietoisesti lisäämään. Vuonna 1934 säädetyt lait metsänhävittämiskiellosta, valtakunnan jälleenrakennuksesta sekä metsä- ja metsästysasioiden siirtämisestä valtakunnalle³⁴³ muodostivat uuden metsäoikeusjärjestelmän ytimen sekä perustan yksityiskohtaisemmalle sääntelylle, jonka tarkoituksena oli tukea Saksan suurvaltopolitiikkaa. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen syvällisemmin valottaa kyseistä metsälainsäädäntöä. Riittävää on todeta sen olleen tyypillistä metsien taloudellisen kestävyysajatukselle rakentuvaa sääntelyä, joka velvoitti metsänomistajan hoitamaan metsiään metsänhoidollisin perustein, tavoitteena kasvava puuntuotto.³⁴⁴

³⁴² Ks. *Hasel* 1985 s. 71 ja *Niejahr* 1967 s. 14.

³⁴³ Gesetz gegen Waldverwüstung vom 18.1.1934 (RGBl. I S. 37), Gesetz über den Neuaufbau des Reiches vom 30.1.1934 (RGBl. I S. 75) ja Gesetz zur überleitung des Forst- und Jagdwesens auf das Reich vom 3.7.1934. Aiheesta tarkemmin ks. *Niejahr* 1967 s. 14 ss.

³⁴⁴ Vuoden 1934 metsänhävittämiskiellosta yksityiskohtaisesti ks. *Mantel* 1938 s. 579 ss. sekä *sama* 1938a s. 597 ss., uudelleenstrukturoidusta *sama* 1935 s. 1331 ss. Kuten *Niejahr* 1967 s. 15 toteaa, laki korosti yhteiskunnallisen edun etusijaa yksityiseen etuun nähden – ”Gemeinnutz geht vor Eigennutz”.

5.3.3 Liittovaltion metsälain säätäminen

Kansallissosialismin romahduksen yhteydessä toimivalta metsäasioissa siirtyi yksinomaan osavaltioille.³⁴⁵ Toimivaltaa metsäasioissa siirrettiin Saksan liittovaltiolle sen perustamisen yhteydessä vuonna 1949. Liittovaltion toimivallan piiriin ei kuitenkaan kuulunut käyttöä ohjaavan sääntelyn antaminen, vaan metsätalouden edistäminen (tutkimus ja koulutus sekä infrastruktuurin rakentaminen). Suuri osa Saksan metsävaroista sijaitsi Itä-Saksan puolella, minkä vuoksi toisen maailmansodan jälkeinen jälleenrakennus kulutti huomattavan määrän Länsi-Saksan metsävaroista. Saksassa liittovaltiollisen metsälain säätämistä vauhdittivat väestön määrän kasvu, kaupungistuminen ja teollistuminen sekä näistä seikoista johtuva suoja- ja virkistyskäyttötehtävien³⁴⁶ merkityksen korostuminen.³⁴⁷ Tätä taustaa vasten ei ollut yllättävää, että liittovaltio ryhtyi vuonna 1951 valmistelemaan liittovaltiollista metsälainsäädäntöä. Lakiehdotus kariutui kuitenkin osavaltioiden vastustukseen.³⁴⁸

Seuraavan kerran liittovaltiollista metsälakia ryhdyttiin valmistelemaan vuonna 1964. Voimakkaan teollistumisen ja maankäytön tehostumisen myötä yhteiskunnalliset paineet yhtenäisen metsäoikeudellisen tavoitteenasettelun puolesta olivat kasvaneet yhtenäistä sääntelyä vastaan puhuvia näkökohtia suuremmiksi.³⁴⁹ Liittovaltiotasoisista sääntelyn perusteena esitettiin, että liittovaltiotasoinen

³⁴⁵ Suuri osa kansallissosialismin aikaista lainsäädäntöä jäi toisen maailmansodan jälkeen voimaan osavaltiotasoisena sääntelynä uuden lainsäädännön antamiseen saakka. Sääntely oli sinänsä toimivaa, vaikka sen säätämisen tarkoitusperät ehkä olivatkin kyseenalaiset. Kuten *Zwanzig* 1962 s. 9 kirjoittaa luonnonsuojelusta: ”Der Naturschutz ist weder seinem Wesen nach, noch in seiner positiven gesetzlichen Ausgestaltung durch das Reichsnaturschutzgesetz nationalsozialistisches Gedankengut. Der Naturschutz entspricht vielmehr einem unabhängig von Politik und Weltanschauung vorhandenen inneren Bedürfnis des überwiegenden Teils des Deutschen Volkes.”

³⁴⁶ Saksalaista metsienkäyttöideologiaa leimaa 1950-luvulla kehitetty ns. funktionaalinen ajattelu, jonka varaan metsälainsäädännön ohjausjärjestelmä rakentuu. Metsiin kohdistuvat intressit ryhmitellään metsän tehtäviksi. Näitä ovat hyöty-, suoja- ja virkistystehtävät (*Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktionen*). Hyötytehtävällä tarkoitetaan metsien hyödyntämisestä aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia, kuten raaka-aineen saantia ja työllistävää vaikutusta. Suojatehtävällä ymmärretään metsän ekologistia vaikutuksia (pienilmaston muutosten tasaaminen, ilmanpuhdistaminen, meluntorjunta, vesitaloudellinen vaikutus, eroosionsuoja), joiden merkitys lisääntyy jatkuvasti. Virkistystehtävällä ymmärretään puolestaan metsien virkistystarkoituksessa tapahtuvaa käyttöä kuten ulkoilua, retkeilyä, metsästystä sekä marjojen ja sienten keräilyä. Metsien eri tehtävistä ks. myös *Kolodziejczok ym. Naturschutz* 4527 Rn. 7–20.

³⁴⁷ Ks. *Hein* 1975 s. 143 ja *Hasel – Zundel* 1981 s. 25. Saksassa painotettiin 1960-luvulla metsien ulkoilukäytön merkitystä luonnon toimintakykyyn ja alkuperäisen luonnon suojeluun nähden. Sitten näiden intressien keskinäinen painotus on muuttunut päinvastaiseksi. Aiheesta ks. *Schumacher* 1991 s. 391 ss.

³⁴⁸ Liittovaltiotasoinen lain säätämistä yritettiin tosin jo ennen toista maailmansotaa, mutta sodan syttyminen esti hankkeen etenemisen. Tästä ks. *Hasel* 1971 s. 173.

³⁴⁹ Aiheesta ks. *Welp* 1993 s. 42.

sääntely mahdollistaisi paremmin metsätaloudellisten intressien huomioon ottamisen muilla sääntelyn aloilla. Vuoden 1955 lakiehdotuksen kohtalo muistaen ehdotus laadittiin siten, että se jätti osavaltioille liikkumavaraa täytäntöönpanon suhteen.³⁵⁰

Pääasiallisena syynä eräiden osavaltioiden vastustukseen oli niiden pelko itsemääräämisoikeuden heikentymisestä, kun lain säätämisen myötä osa lainsäädäntövallasta siirtyisi liittovaltiolle. Liittovaltion näkökulmasta painava syy liittovaltiollisen sääntelyn antamiseen oli metsien suojatehtävien merkityksen korostuminen, jonka katsottiin jäävän liian vähäiselle huomiolla osavaltioiden sisäisessä päätöksenteossa.³⁵¹ Lisäksi lain säätämisen yhteydessä käytiin vilkasta keskustelua siitä, kuinka pitkälle meneviä rajoituksia yksityiselle maanomistajalle voitiin omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden perusteella asettaa.³⁵²

Liittovaltion metsälain (*Bundeswaldgesetz*) säätäminen vuonna 1975 merkitsi Saksan metsäoikeudessa monessakin suhteessa taitekohtaa. Lainsäädäntövallan jakautumisen kannalta on todettava, että siihen saakka käytännössä osavaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluneelle metsälainsäädännölle asetettiin ensimmäisen kerran liittovaltiotasolla yhtenäiset koko Saksan kattavat puitteet.³⁵³ Lain säätämistä voidaan pitää käännekohtana Saksan metsäoikeuden tavoitteenasettelun kannalta.³⁵⁴ Metsätaloudellisten intressien rinnalle nousivat metsien yhteiskunnallisia käyttömuotoja ja metsien suojelua koskevat näkökohdat.³⁵⁵ Metsien suojelulla ei tosin pyritty alkuperäisen luonnon suojeluun, vaan ympäristön *toimintakykyisyyden* säilyttämiseen.³⁵⁶ Liittovaltion metsälain säätäminen ja osavaltiokohtainen täytäntöönpano muuttivat saksalaisen metsäoikeuden ta-

³⁵⁰ Ks. *Niejahr* 1967 s. 16 ss. Aiemmista epäonnistuneista metsälakihankkeista yksityiskohtaisesti *Rubner* 1997 s. 253 ss.

³⁵¹ *Niejahr* 1967 s. 19–23.

³⁵² Kuten *Badura* 1976 s. 238 kirjoittaa: ”Wie bei anderen Eigentumskategorien ist beim Waldbesitz die Unterwerfung des Eigentums unter das wohlfahrtsstaatlich entgrenzte öffentliche Interesse jetzt so weit fortgeschritten, daß vom Standpunkt der gesellschaftlichen Ordnungsgrundlagen und der verfassungsrechtlichen Garantie des Eigentums und des privatautonomen Eigentumsgebrauchs die Frage gestellt werden kann, ob nicht die Grenzen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums erreicht oder bereits überschritten sind.” Aiheesta tarkemmin ks. *mts.* 243 sekä loppuviitteissä mainitut lähteet.

³⁵³ Lainsäädäntötoimivaltaan liittyvistä kysymyksistä ks. *Niejahr* 1967 s. 44 ss.

³⁵⁴ Liittovaltion metsälaki yhtenäisti osavaltioiden metsälainsäädännöt, jotka olivat vaihtelevansisältöisiä. Liittovaltion metsälakia odottamaan jääneissä osavaltioissa oli edelleen voimassa 1930-luvulla säädetty lainsäädäntö. Etelä-Saksan osavaltiot Baden-Württemberg ja Baijeri eivät jääneet odotelemaan liittovaltion lainsäätäjän toimia, vaan uudistivat metsälainsäädäntönsä jo aiemmin. – Baijerin metsälainsäädäntö modernisoitiin vuoden 1965 uudistuksessa, minkä vuoksi liittovaltiollisen metsälainsäädännön täytäntöönpanon johdosta tehtävät uudistukset olivat lähinnä teknisiä. Tästä ks. *Hein* 1975 s. 140.

³⁵⁵ *BT-Drs.* 7/889.

³⁵⁶ Liittovaltiollisen metsälain tavoitteiden asettelusta ks. *Niejahr* 1967 s. 19 ss.

voiteenasettelua rajoittamalla maanomistajan suhteellisen laajaa määräämisvaltaa metsiinsä yhteiskunnallisten intressien hyväksi.³⁵⁷

Liittovaltion voimassa oleva metsälaki on osavaltioiden metsälainsäädännölle minimivaatimukset³⁵⁸ asettava puitelaki.³⁵⁹ Liittovaltion metsälainsäädännön tavoitteena on metsien säilyttäminen ja lisääminen niiden suotuisten ekologisten vaikutusten vuoksi, metsätalouden edistäminen sekä yhteiskunnallisten ja metsänomistajien intressien yhteensovittaminen. Metsien käytön sääntely on liittovaltion metsälain mukaan kokonaisvaltaista, eli taloudelliset, virkistyskäytölliset ja ympäristönsuojelulliset intressit yhteen sovittavaa.³⁶⁰ Muiden valtioiden metsälakien tavoitesäännöksiin verrattuna metsien ekologinen merkitys on korostunut. Tähän lienee syynä muista valtioista poikkeavat olosuhteet, joista edellä on tehty selkoa. Pitkälle teollistuneessa ja tiheästi asutussa maassa, jossa metsätalouden merkitys kansantalouden kannalta on vähäinen, metsiin kohdistuvat ympäristönsuojelulliset ja virkistyskäytölliset intressit saavat suuremman painoarvon kuin niille on muualla totuttu antamaan.³⁶¹

Yksittäisten metsänomistajien perusteltujen odotusten sekä laajempien väestöryhmien intressien yhteensovittaminen on myös Saksassa osoittautunut hankalaksi. Intressikollisiotilanteet lienevät itse asiassa yleisempiä kuin pohjoismaissa, johtuen juuri edellä mainittujen ekologisten intressien suuresta merkityksestä. Tästä johtuen omaisuuden sosiaalisidonnaisuutta koskevalla opilla on huomattava merkitys korvauksettomien käytönrajoitusten sisältöä arvioitaessa. Saksassa metsien käytölle asetettavat tavoitteet riippuvat metsänomistajan henkilöstä. Yleisesti ottaen voidaan todeta metsälainsäädännön suojaamien yleisten intressien (kuten luonnonsuojelu ja virkistyskäyttö) korostuvan valtion omistamien metsien käytössä, kun taas luonnolliset henkilöt voivat halutessaan preferoida metsiensä taloudellista käyttöä.³⁶²

³⁵⁷ Puitelainsäädäntöluonteestaan johtuen ei liittovaltion metsälain laajamittaisiin tarkistuksiin ole ollut tarvetta. Sen sijaan osavaltiot ovat 1990-luvulla joutuneet tarkistamaan eräiltä osin metsien käyttöä koskevia säännöksiä.

³⁵⁸ Tilanne on tässä suhteessa erilainen luonnonsuojelulakiin ja alueiden käytön suunnittelua koskevaan lainsäädäntöön verrattuna, jotka molemmat jättävät osavaltiokohtaisille ratkaisuille hyvin vähän liikkumavaraa.

³⁵⁹ Osavaltiokohtaisista eroista sääntelytarpeessa ja metsäoikeudellisessa sääntelytraditiossa johtuen ei pidemmälle menevä liittovaltiotasoinen sääntely olisi ilmeisesti ollut mahdollistakaan. Liittovaltion metsälain säätämisestä ks. *Zerle* 1988 s. 134 ss. ja *Klose – Orf* 1998 s. 6–9.

³⁶⁰ Todettakoon, että metsälaissa julkilausutut tavoitteet ovat keskenään tasa-arvoisia.

³⁶¹ Hyötytehtävänä pidetään puuraaka-aineen tuotannon lisäksi metsätalouden työllistävää vaikutusta sekä metsätaloudesta aiheutuvaa tulon- ja omaisuudenmuodostusta. Suojatehtävillä ymmärretään laajassa merkityksessä metsien fysikaalisia, kemiallisia ja biologisia vaikutuksia luonnonympäristössä. Virkistyskäyttötehtävillä tarkoitetaan metsien ja niissä liikkumisen aikaansaamia fysikaalisia ja psykologisia vaikutuksia ihmisissä. Tarkemmin ks. *Klose – Orf* 1998 s. 46 ss. ja 66 ss.

³⁶² *Stenschke* (1984 s. 553) katsoo vallitsevasta käsityksestä poiketen perustuslain 14 §:n 2 momenttiin sisältyvästä omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden periaatteesta seuraavan, että maanomis-

Baijerin metsälain painotuserot liittovaltion metsälainsäädäntöön nähden johtuvat pääasiallisesti osavaltion alueellisista erityispiirteistä ja sääntelyhistoriasta. Sääntelyn tavoitteena on kullekin alueelle luontaisten metsien (*Standortgemäßer Wald*) muodostaminen, joka Baijerissa tarkoittaa pääasiallisesti ikärakenteeltaan ja puulajijakaumaltaan vaihtelevia sekametsiä. Mainittu tavoite koskee valtiota ja yhteisöjä. Sen sijaan yksityiset metsänomistajat voivat pyrkiä kasvattamaan metsänsä taloudellisesti tuottavammalla tavalla. Niinpä esimerkiksi yksityismetsänomistajan ei edellytetä ylläpitävän metsätaloudellisesti vajaatuottoista metsää, vaan hän voi metsänhoidollisin toimenpitein pyrkiä parantamaan metsän tuottokykä.³⁶³

Valtionmetsällä (*Staatswald*) tarkoitetaan Baijerin metsälain 3 §:n 1 momentin mukaan Baijerin osavaltion yksinomaisessa tai yhteisomistuksessa olevia metsiä, osavaltion täysin tai osin hallinnoimien säätiöiden omistamia metsiä sekä liittovaltion ja muiden osavaltioiden omistamia metsiä. Yhteisömetseinä (*Körperschaftswald*) pidetään kuntien, kuntayhtymien ja muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen yksinomaisessa tai osittaisessa omistuksessa olevia metsiä sekä Baijerin osavaltion valvonnan alaisuuteen kuuluvien julkisoikeudellisten laitosten ja säätiöiden omistamia metsiä. Muiden eli luonnollisten ja yksityisoikeudellisten henkilöiden kokonaan tai osittain omistamat metsät ovat lain 3 artiklan 1 momentin 3 kohdan mukaan yksityismetsiä (*Privatwald*). Yksityismetsiin Baijerin alueella kuuluvat – historiallisista syistä johtuen – myös kirkollisten yhteisöjen metsät.³⁶⁴

5.3.4 Valtakunnallisen luonnonsuojelusääntelyn synty

Saksassa alueellisen luonnonsuojelun juuret ulottuvat 1800-luvun alkupuolelle.³⁶⁵ Varhaiselle luonnonsuojelulle oli tunnusomaista kulttuuripoliittisten arvojen korostuminen, mikä oli seurausta tuolloin vaikuttaneista ajattelusuuntauksista. Näistä merkittävin oli kansallisromanttisen ajattelun luoma, osin mystifioitu kuva kadonneesta kotimaasta. Kansallisromantiikan vaikutus ilmeni erityisesti

tajalla ei ole erityisen arvokkailla luontokohteilla samanlaista käyttövapautta kuin hänellä muutoin olisi. Niin ikään *Maiwald* 1991 s. 104–105 tulkitsee omaisuuden suoja suppeasti. Hänen mukaansa realisoimattomat omaisuuden käyttömahdollisuudet ja käytönrajoitukset eivät pääsääntöisesti kuulu omaisuuden suojaan piiriin.

³⁶³ Tarkemmin *Zerle ym.* Forstrecht Erl. Art. 1 Rn. 8 ss.

³⁶⁴ Tarkemmin ks. *Zerle ym.* Forstrecht Erl. Art. 3 Rn. 1–3. Yhteisömetseinä pidetään BayWaldG 3 artiklan 2 momentin mukaan vanhempia metsänomistajien yhteenliittymien (*Betriebsgenossenschaft*) hallinnoimia metsiä, vaikka metsät muodollisjuridisesti ovatkin yhteenliittymien yksityisoikeudellista omaisuutta.

³⁶⁵ *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, Einf., Rn. 60.* Saksan ensimmäisenä suojelualueena voidaan pitää vuonna 1836 valtiolle hankittua Reinin varrella sijaitsevaa Drachenfelsin laavakivimuodostumaa Nordrhein-Westfalenissa. Alue uhkasi tuolloin turmeltua kivilouhostoiminnan seurauksena. Nykyään Drachenfels on osa Siebengebirgen luonnonpuistoa.

taiteissa, mutta se heijastui myös luonnonsuojeluajattelussa kulttuuriperinnön korostamisena.³⁶⁶ Toinen merkittävä luonnonsuojelun kehittymiseen vaikuttanut tekijä oli ajattelu, joka korosti luonnon alistamista ihmisen tahtoon. Erityisen voimakkaasti 1700-luvun puolivälistä alkaen varsinkin Ranskassa ja Englannissa, mutta myös Saksassa vaikuttaneen suuntauksen tunnusmerkkejä ovat laajat systemaattisesti rakennetut luontoalueet ja istutukset. Tämä alun pitäen aristokraattisista piha-alueista liikkeelle lähtenyt ajattelu jalostui Saksassa ajatteluksi luonnon järjestelmällisestä rakentamisesta ja maisemanhoidosta (*Landesverschönerung*), johon kuuluivat muun ohella teiden ja kanavien rakentaminen ympäristön muotoja mukailevalla tavalla.³⁶⁷

Alkuperäisen luonnon suojelun tarpeellisuutta korosti ekologisia kysymyksiä koskevan tieteellisen tutkimustoiminnan kehittyminen 1800-luvun alkupuolella. Luonnonsuojeluajattelu saavutti kuitenkin merkittävän aseman vasta 1800-luvun loppupuolella.³⁶⁸ Ensimmäinen Saksan valtakunnan kattava luonnon- ja maisemansuojelullisia intressejä korostava säännös oli Weimarin tasavallan valtiosäännön (1919) 150 §,³⁶⁹ josta tosin ei tosin johtunut kansalaisiin nähden oikeuksia tai velvollisuuksia. Kun yksityiskohtaisempaa sääntelyä ei annettu, jäi sen merkitys pitkälti julistuksenomaiseksi. Koko valtion³⁷⁰ kattavan luonnonsuojelusääntelyn synty antoi odottaa itseään aina kansallissosialismin aikaan saakka. Vuoden 1935 luonnonsuojelulain³⁷¹ nojalla suojeltaviksi kohteiksi voitiin määrätä kasvi- ja eläinlajeja, luonnonmuistomerkkejä, alueita sekä erityisiä luonnon ja maiseman osia.³⁷² Sääntely oli laajuudeltaan melko kattavaa, mutta suojelutasoltaan relatiiv-

³⁶⁶ Tätä on pidetty eräänlaisena rationalismin vastapainoksi syntyneenä suuntauksena ja kritiikki-nä lisääntynyttä kaupungistumista ja teollistumista kohtaan.

³⁶⁷ Aiheesta tarkemmin ks. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, Einf., Rn. 60–66.*

³⁶⁸ Luonnonsuojeluajattelun synnystä ja leviämisestä laajasti *Schoenichen* 1954 passim.

³⁶⁹ Weimarin tasavallan valtiosäännön 150 §:n mukaan ”Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates.” Aiheesta tarkemmin ks. *Rubner* 1982 s. 105.

³⁷⁰ Eräissä osavaltioissa oli tosin jo aiemmin säädetty luonnonsuojelua koskevaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi Baijerissa perustettiin useita luonnonsuojelualueita jo 1910-luvulla. Aiheesta tarkemmin ks. *Schoenichen* 1954 s. 283.

³⁷¹ *Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1935.* Vuoden 1935 luonnonsuojelulainsäädännöstä ks. *Klose – Vollbach* 1936 passim. Saksalaisen luonnon suojaaminen (*Der Schutz der deutschen Natur*) kuului kansallissosialistisen ideologian kantaviin pilareihin. Syntyhistoriastaan huolimatta vuoden 1935 luonnonsuojelulaki oli varsin edistysellinen ja muodosti perustan osavaltioiden luonnonsuojelusääntelylle aina vuoden 1976 liittovaltion luonnonsuojelulain säätämiseen asti. Luonnonsuojelullisen sääntelyn varhaisesta kehityksestä ks. *Zwanzig* 1962 passim., *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, Einf., Rn. 67–79* ja *Bender – Sparwasser – Engel* 2000 s. 167.

³⁷² Luonnonsuojelualueiden perustamisesta ks. *Klose – Vollbach* 1936 s. 22 ss. 3. Vuoden 1935 luonnonsuojelulain 5 § mukaan maisemakuvan ja luonnon toimintojen säilyttämisen kannalta tarpeellisilla alueilla (*sonstige Landschaftsteile*) voitiin rajoittaa suojelun tavoitteita vaarantavia toimintoja. Aiheesta ks. *Klose – Vollbach* 1936 s. 25 ss. ja 67 ss.

vista. Suojelu ei nimittäin saanut vaikeuttaa sellaisten alueiden käyttöä, jotka olivat tarpeen armeijalle, liikenteelle tai tärkeille teollisuuslaitoksille.³⁷³

Luonnonmuistomerkki ja luonnonsuojelualue perustettiin kirjaamalla kohde tai alue suojeltujen alueiden luetteloon. Suojeltavan kohteen ja alueen suojelumääräykset asetettiin viranomaisen antamalla päätöksellä. Alueen omistajan ja haltijan tuli pidättäytyä alueen suojeluarvoja heikentävästä toiminnasta. Mikäli suojelu edellytti erityisiä toimenpiteitä, kuului vastuu näiden toteuttamisesta maanomistajalle.³⁷⁴ Luonnonmuistomerkin ja luonnonsuojelualueen muuttaminen tai ottaminen toiseen käyttöön oli kiellettyä ilman asianmukaista luonnonsuojeluviranomaisen lupaa.³⁷⁵

Erityisen merkittävät luonnonsuojelullisia arvoja sisältävät alueet voitiin muodostaa erityisiksi valtakunnallisiksi suojelualueiksi (*Reichsnaturschutzgebiet*). Valtakunnallisia suojelualueita voitiin perustaa ainoastaan valtion maille, mutta suojelun toteuttamiseksi valtio saattoi tarvittaessa lunastaa myös yksityisten omistamia alueita. Valtakunnallisen suojelualueen perustamisen heijastusvaikutukset olivat siinä määrin merkittävät, että niiden perustamisen yhteydessä tuli ottaa huomioon alueen perustamisen vaikutukset alueen yksityisiin maanomistuksiin.³⁷⁶

Luonnonarvojen suoja ei rajoittunut yksinomaan edellä mainittujen suojelualueiden perustamiseen. Laki nimittäin – ajankohtaan nähden varsin edistyksekkäisesti – edellytti luonnonsuojelullisten intressien huomioon ottamista myös muiden hankkeiden yhteydessä. Valtion ja kuntien viranomaisten oli varattava riittävän ajoissa luonnonsuojeluviranomaisille tilaisuus lausua käsityksensä sellaisten hankkeiden johdosta, jotka saattoivat aiheuttaa huomattavan muutoksen maisemakuvaan. Säännöksen soveltamiskäytännöstä ei valitettavasti ollut saatavissa tietoa.³⁷⁷

Saksan valtiosääntötuomioistuin totesi useassa ratkaisussaan³⁷⁸ vuoden 1935 luonnonsuojelulainsäädännön jääneen kansallissosialistisen hallinnon luhistumisen jälkeen voimaan osavaltiotasoisena lainsäädäntönä.³⁷⁹ Osavaltiot tekivät

³⁷³ Tästä ks. *Klose – Vollbach* 1936 s. 29 ss.

³⁷⁴ Lakia täydentäneen asetuksen (Verordnung zur Durchführung des Reichsnaturschutzgesetzes vom 31. Oktober 1935, RGBI. I S. 1275) mukaan suojelun aiheuttamia käytönrajoituksia kompensoitiin kiinteistöveron tarkistuksin.

³⁷⁵ Aiheesta tarkemmin ks. *Klose – Vollbach* 1936 s. 54 ss.

³⁷⁶ *Klose – Vollbach* 1936 s. 65 ss.

³⁷⁷ Ks. myös *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, Einf., Rn. 81. Klose* 1935 s. 1 ss. peräänkuulutti jo vuonna 1935 metsä- ja luonnonsuojeluviranomaisten tiivistä yhteistyötä. Aiheesta tarkemmin ks. *Klose – Vollbach* 1936 s. 72 ss.

³⁷⁸ Ks. esim. *BVerfG, Beschl. 14.10.1958 – 2 BvO 2/57* (BVerfGE 8 S. 186).

³⁷⁹ Aiheesta tarkemmin esim. *Mang* 1960 s. 6 ss. Luonnonsuojelullisten käytönrajoitusten katsottiin oikeuskäytännössä varsin pitkään olevan korvauksettomia. Esimerkiksi ratkaisussa *BayObLG, Urt. 20.3.1956 – RevReg. 2 St 728/1955* todettiin metsänhakuuta voitavan rajoittaa maisemakuvan suojelemiseksi luonnonsuojelulain mukaisessa järjestyksessä korvausvelvollisuudetta.

lakeihin useita osittaistarkistuksia, mutta lain kokonaisuudistus toteutettiin vasta 1970-luvulla liittovaltion luonnonsuojelulain säätämisen myötä.³⁸⁰

5.3.5 Maankäytön ohjausjärjestelmän muodostuminen

Baijerin alueella rakennuslainsäädännön juuret ulottuvat kaupunkien rakentamistoimintaa koskevaan sääntelyyn 1800-luvun puoliväliin.³⁸¹ Kehittyneen metsälainsäädännön johdosta rakennuslainsäädäntöön ei ollut tarpeen sisällyttää metsien käyttöä koskevia säännöksiä. Saksassa yleispiirteisen maankäytön suunnittelun synty ajoittuu 1900-luvun alkupuolelle,³⁸² jolloin suurien asutuskeskittymien kuten Ruhrin alueen ja Berliinin sekä niitä ympäröivien maaseutumaisten alueiden maankäyttötarpeita sovitettiin yhteen.³⁸³

Toisen maailmansodan jälkeen maankäytön suunnittelua koskeva toimivalta siirtyi osavaltioille, joissa suunnittelutoiminta eteni kangerellen.³⁸⁴ Baijeri uudisti oman maankäytön suunnittelua koskevan lainsäädäntönsä vuonna 1957,³⁸⁵ mutta liittovaltiotasoisien alueiden käytön suunnittelulain säätäminen lykkääntyi sisäpoliittisten syiden vuoksi aina vuoteen 1965 saakka.³⁸⁶ Vertailun vuoksi todettakoon, että yksityiskohtaista suunnittelua koskevat säännökset sisältävä rakennuslakikirja säädettiin jo 1950-luvulla.³⁸⁷

³⁸⁰ Näin *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, Einf., Rn. 87–88.*

³⁸¹ Aiheesta tarkemmin ks. *Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger* Einl. Rn. 16 ss. Tätä ennen rakennustoiminnan sääntely oli koostunut lähinnä paikallisista rakennustapaa koskevista määräyksistä.

³⁸² Kuten *Brügelmann ym. Raumordnungsgesetz Einl. s. 2* osuvasti huomauttavat, on alueiden käytön suunnittelua ollut jo aiemminkin, joskin tämä on ollut lähinnä hallitsijoiden yksipuolista sanelupoliittikkaa. *Umlauf* 1958 s. 12 toteaa varhaisimpien suunnittelullisten määräysten olevan peräisin 1200–1300-luvuilta.

³⁸³ Järjestelmällinen alueiden käytön suunnittelu palveli myös kansallissosialistisen liikkeen tarkoitusperiä. Maankäytön suunnittelun tarkoituksena oli ennen muuta kehittää infrastruktuuria, mutta myös turvata maaseudun säilymistä. Aiheesta ks. esim. *Koch – Hendler* 2001 s. 41–42.

³⁸⁴ Suunnittelua jatkoivat osavaltioiden määräämät viranomaiset (ks. esim. *Verordnung über die Organisation der Landesplanung in Bayern vom 23.6.1949 (GVBl. S. 173)*). Tarkemmin ks. *Koch – Hendler* 2001 s. 41 sekä *Heigl – Hosch, Einführung s. 3.* Luonnonsuojelun tavoin alueiden käytön suunnitteluun suhtauduttiin kansallissosialistisen aatteen luomuksena ja sen vuoksi pidättyväisesti, vaikka maankäytön suunnittelun merkitys kansallissosialismin ideologiassa olikin lähinnä välineellinen.

³⁸⁵ *Gesetz über die Landesplanung vom 21.12.1957 (GVBl. S. 323).* Baijerin vanhemmasta maankäytön sääntelystä ks. *Bielenberg – Erbgut – Söfker* Bd 1, D 210 ss. sekä *Mayer – Engelhardt – Helbig* 1973 passim.

³⁸⁶ Mainittakoon, että *Mantel* (1963 passim.) piti alueiden käytön suunnittelulakia tervetulleena metsätalouden kannalta, mutta totesi säädöksen saattavan myös joillakin alueilla rajoittaa metsätalouden harjoittamista.

³⁸⁷ Maankäytön suunnittelun kehityshistoriasta ks. *Brügelmann ym. Raumordnungsgesetz Einl. s. 2, Umlauf* 1958 s. 17 ss. ja *Koch – Hendler* 2001 s. 42.

5.4 SUOMI

5.4.1 Vuoden 1851 metsäasetuksesta vuoden 1886 metsälakiin

Suomessa noudatettiin vuonna 1805 annettua metsäasetusta aina vuoteen 1851 saakka. Tuolloin annettu keisarillinen asetus Suomen metsistä pysytti yksityisten metsien käyttöä koskevan sääntelyn samansisältöisenä kuin vuoden 1805 asetus. Mainituissa säädöksissä ei juurikaan kiinnitetty huomiota metsän uudistamiseen tai kestävään käyttöön liittyviin kysymyksiin. Ruotsin vallan aikana lainsäätäjän pyrkimyksenä oli valtiolle tärkeiden elinkeinojen puuraaka-aineen saannin turvaaminen, jota mastopuiden kaatamista ja kaskeamista koskevat säännökset toteuttivat. Käytönrajoitusten lievyuden ja valvonnan puutteen vuoksi metsien lii- kahakkuut ja hävittäminen olivat yleisiä.³⁸⁸ Metsien arvostuksen nousun myötä valtio ryhtyi 1870-luvulla valmistelemaan metsän hävittämisen estävää lakia, jolla voitaisiin lisäksi velvoittaa maanomistajat ryhtymään toimenpiteisiin met- sän jälleenkasvun varmistamiseksi. Näiden valmistelutöiden tuloksena säädettiin lopulta vuonna 1886 metsälaki.³⁸⁹

Vuoden 1886 metsälaki Suomen suuriruhtinaanmaalle oli ensimmäinen metsien käyttöä kokonaisuutensa normittava säädös, jolla luotiin lainsäädännöllinen pe- rusta systemaattiselle metsänhoidolle Suomessa. Laki sisälsi säännökset muun ohella metsämaan käytöstä, kaskenpoltosta, metsävalkeasta ja metsälainsäädän- nön vastaisista toimista tuomittavista rangaistuksista. Valtaosa metsien käytön sääntelystä koski yksityis- ja yhteismetsiä. Metsälain säätäminen on siinäkin suhteessa merkittävä virstanpylväs ympäristösääntelyn historiassa, että lailla asetettiin selkeästi rajoja yksityisen omistusoikeuden laajuudelle.³⁹⁰

Metsän autioksi hävittämisen kieltö sisältyi metsälain 14 §:ään. Metsän hävit- tämiseksi katsottiin metsän hakkaaminen 10 tynnyrinalan (eli noin 5 hehtaarin) alalta jättämättä siihen siemenpuita tai ryhtymättä muihin toimenpiteisiin metsän uuden kasvun aikaansaamiseksi. Metsän hävittämisenä pidettiin niin ikään met-

³⁸⁸ Metsien tuonaikuista tilaa valottavat kaksi aikalaiskertomusta, nimittäin *Edmund von Bergin* Kertomus Suomenmaan metsistä 1858, Kuvia suuresta muutoksesta sekä *C. W. Gyldeénin* Suoma- laisen metsänhoidon opas 1855. Varsinkin von Bergin selonteolla lienee ollut huomattava vaikutus kansallisen metsäpolitiikan ja lainsäädännön muotoutumiseen.

³⁸⁹ Näin *Viljo* 1963 s. 13. Aiemmin maaherroille kuuluneet valtion metsämaiden valvontaa ja hoi- toa koskevat tehtävät siirrettiin vuonna 1851 perustetulle väliaikaiselle metsänhoitovirkakunnalle, joka vakinaistettiin vuonna 1859. Virkakunta jäi kovin lyhytikäiseksi, sillä jo vuonna 1863 an- netulla asetuksella perustettiin metsänhoitoa varten oma keskusvirasto, metsähallitus. Aiheesta ks. *Haataja* 1940 s. 59–60.

³⁹⁰ Sääntelyn luominen ei edennyt ilman vastarintaa. Kuten asiaa koskevasta komiteanmietinnöstä *KM 1880:3* s. 1–3 ilmenee, kokonaisuutensa sääntelyn luomisen katsottiin rajoittavan omistusoi- keutta, minkä vuoksi ”täytyy olla erinomaisen varovainen, kun on kysymys uusien ohjeitten mää- rämisestä puheenalaiselle taloudelle.”

sän hakkaamista mainittua 10 tynnyrinalaa pienemmältäkin saarelta, jos alueelle ei jätetty riittävästi siemenpuita taikka saaren läheisyydessä ei kasvanut metsää. Mikäli maanomistaja kuitenkin menetteli metsänhävittämiskiellon vastaisesti, tuli viranomaisten ryhtyä toimenpiteisiin metsämaan rauhoittamiseksi.³⁹¹ Vuoden 1886 metsälaki rakentui selkeästi jälleenkasvuperiaatteen varaan. Hakkuita voitiin toimittaa sekä päätehakkuu- että kehityskelpoisissa metsiköissä, kunhan uuden kasvun aikaansaaminen edellä mainituin tavoin varmistettiin.³⁹² Metsän hävittämisenä ei kuitenkaan pidetty muutoin edellä mainitun tunnusmerkistön täyttävää hakkuuta, mikäli se tapahtui alueen viljelemiseksi puutarhaksi, pelloksi tai niityksi tai sen käyttämiseksi rakennustontiksi tai vastaavaksi. Kysymys oli siis maankäyttömuodon muuttamisesta, jota vastaava mekanismi sisältyy myös nykyiseen metsälakiin.

Kaskeamisesta säädettiin lain 4 luvussa, jonka 21 §:n 1 momentti kielsi mainitun viljelysmuodon kokonaan ”vuorisella sekä kovin kiviperäisellä tahi koluisella maalla, kuin myöskin semmoisella hietakankaalla, jossa kasvaa mäntymetsää tahi kanervaa”. Karujen maiden sulkemisella pois kaskiviljelyksestä pyrittiin ymmärrettävästi estämään metsän vähentyminen, koska metsän luontainen uudistuminen sanotunlaisella maaperällä olisi luontaisesti hidasta. Kaskimaan viljelyskäyttö oli rajattu kahteen viljasatoon, millä pyrittiin säilyttämään maaperän hedelmällisyys. Samaisessa lainkohdassa säädettiin myös kaskiviljelyksen kiertoajasta, joka kielsi maan uudelleenkaskeamisen 30–40 vuoden kuluessa.

5.4.2 Yksityisten metsiä koskevasta sääntelystä

5.4.2.1 Metsän hävittämisen ehkäisemisestä yksityismetsälakiin

Vuoden 1917 asetus toimenpiteistä metsän hävittämisen ehkäisemiseksi oli metsälainsäädännön osittaisuudistus, joka korvasi vuoden 1886 metsälain 14 §:n mukaisen metsän hävittämiskiellon.³⁹³ Uudistuksella pyrittiin muun ohella tehokkaamman valvontakoneiston luomiseen, koska metsälain mukainen valvontamekanismi ei toiminut odotetusti. Eräänä syynä valvonnan tehottomuuteen oli, ettei valvontaviranomainen saanut ennakkoilmoitusjärjestelmän puuttuessa hakkuista juurikaan tietoa. Niinpä maanomistajien ja hakkuuoikeuden haltijoiden tuli toimittaa kaikista metsänhakkuista kirjalliset ilmoitukset etukäteen kuntien metsälautakunnalle, jonka tuli toimittaa ne edelleen lääninmetsälautakunnille.³⁹⁴

³⁹¹ Aiheesta ks. *Haataja* 1945 s. 189–192 ja *Viljo* 1963 s. 13–18.

³⁹² Näin *Viljo* 1974 s. 10.

³⁹³ Vuoden 1886 metsälakia pyrittiin uudistamaan aiemminkin (ks. *HE 2/1908 vp*), tuolloin kuitenkin tuloksetta. Vuoden 1917 laista yksityiskohtaisesti *Peurakoski – Rautapää* 1921 s. 20 ss.

³⁹⁴ Aiheesta ks. myös *Viljo* 1963 s. 16 ja s. 75 ss.

Materiaalisen sääntelyn kannalta merkittävä uudistus oli metsän hävityskiellon laaventuminen. Metsän hävittämiseksi tulkittiin paitsi hakkuun toimittaminen metsän luonnollisen uudistumisen vaarantavalla tavalla,³⁹⁵ myös nuoren kasvuisan havumetsän hakkaaminen siten, että tämä oli ristiriidassa metsän järkipärisen harventamisen kanssa. Vuoden 1886 metsälain 14 §:ään verrattuna metsän käsittelymahdollisuudet supistuivat siten rationaalisen metsätalouden vaatimusten mukaisesti.³⁹⁶

Vuoden 1917 asetus jäi lyhytikäiseksi, sillä jo viiden vuoden kuluttua valtioneuvosto asetti komitean laatimaan ehdotusta toimenpiteistä yksityismetsätalouden parantamiseksi. Vuoden 1917 asetuksen hävittämiskiellon laajennuksella turvattiin kyllä säädöstasolla metsien uudistaminen sekä osin myös hakkuiden toimittaminen metsänhoidollisten periaatteiden mukaisesti, mutta käytäntöön lainsäädännön vaatimus metsätaloudellisesta ajattelusta siirtyi hitaasti. Kun yksityismetsien tila 1800-luvun vapaan käytön jäljiltä oli huolestuttava ja pienviljelijäväestön metsänhoidon tuntemus puutteellista, päätti hallitus omaksua aktiivisen metsäpolitiikan ja aloittaa yksityismetsätalouden edistämistyön.³⁹⁷

Komitean ehdotuksen pohjalta vuonna 1927 laadittu hallituksen esitys johti yksityismetsälain säätämiseen vuonna 1928.³⁹⁸ Aiempaan sääntelyyn verrattuna metsän hävityskielto laentui kahdessa suhteessa. Vuoden 1917 asetuksen hävittämiskiello koski ainoastaan havumetsiä, mutta lehtipuuaineksen arvon nousun myötä sääntely ulotettiin myös lehtipuumetsiin.³⁹⁹ Aiemmin metsän hävittämiskiellon ulkopuolelle jääneet harsintahakkuut katsottiin metsän hävittämiseksi. Myöskään kotitarvehakkuut eivät saaneet vaarantaa metsän luontaista uudistumista.⁴⁰⁰ Metsätalouden tehokkuuden kannalta merkittävä seikka oli keinollisella uudistamisella eli viljelyllä tapahtuvan uuden kasvun aikaansaamisen hyväksyminen.⁴⁰¹ Maankäyttömuodon muuttamista koskeva sääntely säilyi pitkälti entisenkaltaisena.

³⁹⁵ Säännös koski myös kylväen tai istuttaen uudistettavaksi aiottuja hakkuualoja. Säännös jätti kuitenkin valvontaviranomaiselle tapauskohtaista harkintavaltaa, joten suunnitellulla uudistamis-tavalla lienee ollut merkitystä säännöksen soveltamisen kannalta. Ks. myös *Peurakoski – Rautapää* 1921 s. 21–22.

³⁹⁶ Näin *Viljo* 1963 s. 18.

³⁹⁷ Tähän tapaan *HE 25/1927 vp* s. 1 ss.

³⁹⁸ Sääntelystä tarkemmin ks. *Viljo* 1974 passim.

³⁹⁹ Hävittämiskiellosta yksityiskohtaisesti *Sainio* 1931 s. 301 ss. Metsätaloustuotteet muodostivat 1920-luvulla viennistä yli 80 %, mikä selittää sääntelyn nopeaa kehittymistä kattavaksi metsätalouden toimintaedellytyksiä turvaavaksi säädökseksi.

⁴⁰⁰ Myös metsänrauhoitusta koskevaa sääntelyä uudistettiin turvaamistoimenpiteiden suuntaan. Uudistuksen jälkeen rauhoituksen laajuudesta voitiin päättää tapauskohtaisesti. Aiemmin rauhoitus koski tilan kaikkia metsiä, jossa voidaan nähdä rangaistuksenomaisia piirteitä.

⁴⁰¹ Säännösten tuunnasta yksityiskohtaisesti ks. *Viljo* 1963 s. 19 ss. ja *Komsi – Pelttari – Toivola* 1956 s. 22 ss. *Vaara* 2004 s. 79 kiinnittää huomiota siihen, että 1950-luvulta alkaen metsäalan ammattimiesten suorittamalla leimauksella pyrittiin estämään ei-toivottuna pidettyjä metsänkäsittelymuotoja.

Aiempien lääninmetsälautakuntien tilalle perustettiin metsänhoitolautakunnat, joiden tehtäväkenttä oli lääninmetsälautakuntia huomattavasti laajempi. Niiden tuli varsinaisten valvontatehtävien ohella edistää yksityismetsätaloutta levittämällä tietoa järkipäisestä metsätaloudesta, ohjaamalla ja avustamalla metsätaloudellisten tehtävien suorittamista ja tukemalla metsätaloudellista yhteistoimintaa.⁴⁰² Pian yksityismetsälain säätämisen jälkeen perustettiin yksityismetsälain valvontaa sekä metsätaloudellista neuvontaa ja valistustyötä varten metsänhoitolautakuntien keskusjärjestöinä toimivat yhdistykset Keskusmetsäseura Tapio sekä Förening för skogskultur.⁴⁰³

5.4.2.2 Vuoden 1967 yksityismetsälaki

Vuoden 1967 yksityismetsälainsäädännön kokonaisuudistus oli organisatorinen ja aineellisoikeudellinen. Metsän hävittämistä koskeva säännöstö oli vuoden 1928 yksityismetsälainsäädännön jäänyt metsätalouden näkökulmasta vajavaiseksi.⁴⁰⁴ Sääntelyä tarkistettiin siten, että metsän hävittämiseksi katsottiin sellainen hakkuu ja hakkuun jälkeen maan sellaiseen tilaan jättäminen tai sellainen käyttäminen, että metsän luontainen uudistuminen joutui vaaraan. Hävittämisenä pidettiin myös kehitettäväksi kelvollisen metsän sellaista käsittelyä, joka oli ristiriidassa sen järkevän kasvattamisen kanssa.⁴⁰⁵ Samassa yhteydessä kotitarvehakkuuta koskeva säännös kirjoitettiin uudelleen siten, että metsää ei kotitarpeeksi hakattaessa ollut lupa saattaa vajaatuottoiseksi.⁴⁰⁶

Metsätaloustoimenpiteiden ennakoivalvontamekanismina toimi ilmoitusmenetely. Maanomistajan tai toiminnanharjoittajan tuli 7 päivää ennen hakkuun alkamista kirjallisesti ilmoittaa viranomaiselle hakkuualueen sijainti ja laajuus, hakattava puutavaramäärä sekä hakkuun aloittamisajankohta. Metsien uudistamisen tuli yksityismetsälain vuoden 1991 muutoksen mukaan tapahtua metsälautakunnan hyväksymän metsätaloussuunnitelman tai lautakunnan hyväksymän hakkuu- ja uudistamissuunnitelman mukaisesti. Suunnitelmien sisältövaatimuk-

⁴⁰² Senaatin päätöksessä 8.11.1917 lääninmetsälautakuntien johtosäännöstä oli mainittu myös metsänhoidon edistäminen (20 §:n 2 mom.), joka kuitenkin käytännössä ilmeisesti jäi suhteellisen vähäiselle huomiolle. Aiheesta tarkemmin ks. *Viljo* 1963 s. 64 sekä s. 71 ss.

⁴⁰³ VNp 13.9.1928/268 keskusmetsäseuroista. Vuoden 1928 yksityismetsälain soveltamiseen ja valvontaan liittyvistä ongelmista ks. *Toijala* 1934 s. 839 ss. ja *Ennevaara* 1946 s. 22 ss.

⁴⁰⁴ Sääntelyn tavoitteista ks. esim. *Lehtinen* 1994 s. 11–24. Hän nimeää metsälainsäädännön metsätaloudelliseksi tavoitteiksi metsän autioittamisen ja vajaatuottoiseksi saattamisen estämisen, uuden kasvun aikaansaamisen, metsän järkevän kasvattamisen, uudistamisen suunnitelmallisuuden sekä hyönteis- ja sienituhojen torjumisen.

⁴⁰⁵ Metsän hävittämiskiellosta ks. *Lehtinen* 1994 s. 4–8. Yksityismetsälainsäädännön soveltamiseen ja valvontaan liittyneistä epäkohdista kriittisesti *Vaara* 2004 s. 74 ss.

⁴⁰⁶ Uudistuksen taustoista ks. *HE 124/1966 vp* s. 1 ss, vuoden 1967 yksityismetsälain sääntelyn aineellisesta sisällöstä ks. *Viljo* 1974 sekä *Lehtinen* 1992 passim. Metsän hävittämiskiellosta ks. myös *Auranen* 1988 s. 69 ss. ja *Uitamo* 1997 s. 93 ss., metsänhävityksen taustoista laajemmin ks. *Hellström* 1993 s. 175 ss.

sista säädettiin tarkemmin yksityismetsäasetuksessa, joka ei asettanut ympäristön- tai luonnonsuojelullisia reunaedellytyksiä hakkuiden toimittamiselle. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että yksityismetsälaki ei sinänsä asettanut esteitä luonnon- tai maisemansuojelullisten näkökohtien huomioon ottamiselle, sikäli kuin tämänkaltaisen metsänkäsittely ei muodostunut metsänhävitykseksi.⁴⁰⁷

Yksityismetsälakiin ei sisällynyt valtuutussäännöstä, minkä vuoksi alemmanasteista täsmentävää sääntelyä ei voitu antaa. Metsäviranomaiset ovat kuitenkin yleistöimivaltansa nojalla antaneet valvontaohjeita sekä metsänhoitosuosituksia, joista varsinkin valvontaohjeilla on ollut huomattava hallintokäytäntöä ohjaava vaikutus.⁴⁰⁸ Yksityismetsälain säännösten noudattamisen valvonta on ollut huolellista ja yksityismetsälakien säännösten tulkintaa koskevaa oikeuskäytäntöä on kertynyt runsaanpuoleisesti. Yleensä metsäviranomaisten kannoista poikkeavat metsänkäsittelytoimenpiteet on oikeuskäytännössä katsottu metsän järkevän kasvattamisen vaatimuksen vastaisiksi tai metsän uudistumisen vaarantaviksi.⁴⁰⁹

KKO 1989:34: A oli hakannut vajaatuottoista metsää noin kolmen hehtaarin alalla ilman yksityismetsälain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua hakkuu- ja uudistamissuunnitelmaa kohdistuen hakkuut vallitsevien latvuserosten suurimpiin puihin, jolloin siementävä puusto oli heikentynyt. Yksityismetsäasetuksen 2 §:n mukaan viljelyllä toteutettavan uudistamisen oli siten katsottava joutuneen vaaraan. Yksityismetsälain 1 §:n 2 momentin mukaan viljelyllä toteutettavan uudistamisen vaaraan joutuminen oli riittävä edellytys hakkuun katsomiseksi metsän hävittämiseksi, vaikka tarkoituksena olisi ollut metsän uudistaminen luontaisesti. Kaksi kasvukautta hakkuiden päättymisen jälkeen kaikilla kuvioilla oli vain vähän kehityskelpoisia vähintään 10 senttimetrin mittaisia taimia. Taimettumisen edistämistä varten tässä tapauksessa tarpeellinen maanpinnan laikutus oli onnistunut vain osittain. Suurimmalla hakkuu-alueella oli jätetty raivaamatta taimettumista estävä vallittujen latvuserosten ja alikasvoksen niin sanottu roskapuusto. Samalla kuviolla oli suuria aukkoja, joissa pintakasvillisuuden rehevöityminen esti taimettumista. KKO katsoi, että luontainen uudistuminen oli kaikilla kuvioilla joutunut vaaraan. Kun otettiin huomioon, että kaikilla kuvioilla oli kasvanut suhteellisen vanha kuusivaltainen metsä, jossa oli todettu juurikäävän aiheuttamaa tyvilahoa, ja että hakkuiden yhteydessä syntyneet korjuuvauriot vielä lisäsivät puuston lahovikaisuutta, oli puulajin vaihtaminen metsälautakunnan vaatimalla tavalla tässä tapauksessa perusteltua.

⁴⁰⁷ Hakkuu- ja uudistamissuunnitelmista ks. myös *Auranen* 1988 s. 99 ss., yksityismetsälaista yleisesti *Ekroos* 1995 s. 337–341. Ks. myös *Lehtinen* 1994 s. 56–59.

⁴⁰⁸ Ks. 19.6.1991 päivätyt Metsäkeskus Tapion laatimat Yksityismetsälain noudattamisen valvontaohjeet. Aiheesta tarkemmin ks. *Uitamo* 1997 s. 119 ss.

⁴⁰⁹ Tästä ks. esim. *KKO 1937 II 554*. – Ks. myös *KKO 1966 II 55*, jossa katsottiin että metsänhoitoyhdistyksen suorittaman leimauksen mukaisesti suoritettua metsänhakkuuta ei voitu pitää metsän hävittämisenä.

Valtion harjoittama metsäpolitiikka oli vielä 1980-luvulla leimallisesti metsätaloudellisia intressejä tukevaa. Luonnonsuojelullisiin näkökohtiin ei esimerkiksi vuonna 1985 laaditussa Metsä 2000 -ohjelmassa⁴¹⁰ kiinnitetty juurikaan huomiota. Vuonna 1992 laaditussa Metsä 2000 -ohjelman tarkistamistoimikunnan mietinnössä⁴¹¹ sen sijaan käsiteltiin myös metsätalouteen liittyviä ympäristökysymyksiä, vaikkakin lähinnä eri toimenpiteiden vesistövaikutusten kautta. Luonnon monimuotoisuuteen liittyvät kysymyksenasettelut eivät näyttäisi vielä tuolloin olleen relevantteja. Myöhempien metsäohjelmien tavoitteenasetteluissa metsien monikäyttöön ja ekologisesti kestäväan metsätalouteen on kiinnitetty huomiota.⁴¹²

5.4.2.3 Hyönteis- ja sienituhojen torjunta

Metsätaloutta turvaavaan sääntelyyn on luettava myös hyönteis- ja sienituhojen torjuntaa koskeva sääntely, jonka tavoitteena on ehkäistä kasvaviin puihin kohdistuvia hyönteis- ja sienituhoja eli puutavaran määrää ja laatua heikentävien elollisten tekijöiden vaikutuksia.⁴¹³ Laajat hyönteis- ja sienituhot saattaisivat torjumattomina paikallisesti aiheuttaa laajoja ja ekologisestikin ei-toivottuja vaikutuksia.⁴¹⁴ Hyönteis- ja sienituhojen torjunnan kääntöpuolena ovat kuitenkin niiden luonnon monimuotoisuuteen kohdistuvat vaikutukset, koska hyönteis- ja sienituhojen aiheuttaman lahopuuaineksen poistaminen heikentää samalla lahopuustosta riippuvaisten lajien elinolosuhteita ja tältä osin myös luonnon monimuotoisuutta.⁴¹⁵

Tuhojen aiheutuminen pyritään estämään kuljettamalla hyönteis- ja sienituhonhoille altis puutavara pois metsästä tiettyyn ajankohtaan mennessä ja toteuttamalla muita laissa tarkemmin säädettyjä toimenpiteitä tautien leviämisen ehkäisemiseksi. Laki sisältää myös puutavaran pitkäaikaista varastointia ja vahingoittuneiden puiden metsästä poistamisesta koskevia säännöksiä. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö voi lain valtuutussäännösten nojalla antaa tarkempia säännöksiä havupuutavaran käsittelystä sekä laaja-alaisen hyönteis- ja sienituhojen uhatessa määrätä myös vaara-alueen maanomistajat poistamaan metsästä tarpeellisen määrän puita tai ryhtymään muihin toimenpiteisiin.

⁴¹⁰ Ks. *Metsä 2000* s. 16 ss.

⁴¹¹ Ks. *KM 1992:5*, erityisesti s. 87 ss.

⁴¹² Ks. esim. *Kansallinen metsäohjelma 2010* s. 8–9.

⁴¹³ L metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta (263/1991), perusteluista ks. *HE 110/1990 vp* s. 1–2 sekä *Lehtinen 1992* s. 140 ss. ja *Kiviniemi 2004* s. 474 ss.

⁴¹⁴ Toisaalta hyönteis- ja sienituhojen määrän lisääntyminen on ainakin jossain määrin seurausta metsätalouden tehostumisesta, ks. *HE 110/1990 vp* s. 2–3.

⁴¹⁵ Problematiikasta yksityiskohtaisesti ks. *Laakso 2003* s. 77 ss. ja *sama 2003a* s. 63 ss., kokoaisti *Uitamo 1997* s. 130–131.

5.4.3 Suojelulainsäädännön kehittyminen

5.4.3.1 Suojametsälainsäädäntö

Suojametsälaki (196/1922) syntyi tarpeesta rajoittaa metsien käyttöä hitaasti uudistuvilla alueilla.⁴¹⁶ Metsänhävittämiskiellon ja siihen liittyneiden hallintopakkokeinojen tarkoituksena oli estää metsänhoidollisesti haitalliset hakkuut ja muut metsänkäsittelytoimenpiteet sekä väärinkäytösten tapahduttua varmistaa metsän uudistuminen rauhoituksen keinoin. Kasvuolosuhteiltaan tavanomaisilla alueilla metsänrauhoitusta ja siihen liittyviä uudistamistoimenpiteitä pidettiin riittävänä keinona turvata uuden kasvun aikaansaaminen.

Sen sijaan metsän levinneisyyden äärialueilla eivät sanotut mekanismit välttämättä turvanneet tyydyttävällä tavalla metsän säilymistä. Lainvalmistelutoissa katsottiin hakkuiden toimittamisen saattavan johtaa metsärajan alentumiseen sekä taloudellisiin ja ilmastollisiin vahinkoihin. Eräillä alueilla olosuhteet arvioitiin jopa niin vaikeiksi, että kotitarvekäytön rajoittamista saatettiin pitää tarpeellisenä.⁴¹⁷ Hallitus katsoi sen vuoksi perustelluksi säätää mahdollisuudesta rajoittaa metsien markkina- ja kotitarvehakkuuta alueilla, joilla metsän uudistuminen oli vaarassa. Metsän levinneisyysrajalla olevien alueiden ohella suojametsien perustamismahdollisuuden katsottiin olevan tarpeen myös tuuli- ja vesieroosiolle, lentohietikoille sekä maanvyörymille herkillä alueilla. Näitä olivat avonaisten vesistöjen saaret ja rantamat sekä jyrkänteet ja ylänneet.⁴¹⁸ Vuoden 1996 metsälainsäädännön kokonaisuudistuksessa suojametsäsääntely siirrettiin lähes sellaisenaan metsälain neljänteen lukuun.

Suojametsäalueita perustettiin 1920–1930-luvuilla kaikkiaan kolme kappaletta, joista merkittävin on Lapin suojametsäalue. Alue perustettiin valtioneuvoston päätöksellä 137/1939, jolla suojametsäalueeksi on osoitettu Utsjoen ja Enontekiön kunnat kokonaisuudessaan sekä osia seitsemästä muusta Lapin läänin kunnasta. Nykyään alueen käytöstä säädetään tarkemmin valtioneuvoston päätöksen 844/1998 2–4 §:ssä. Suojametsälain 5 §:n mukaisiksi suoja-

⁴¹⁶ Tosin myös varhaisissa kaskeamisrajoituksissa voidaan nähdä suojametsäsääntelylle tyypillisiä elementtejä, kuten *Uitamo* 1997 s. 89 toteaa. Suojametsälaista yksityiskohtaisesti ks. *Hollo* 1991 s. 354 ss. ja *Lehtinen* 1992 s. 135 ss.

⁴¹⁷ Ks. *HE 83/1921 vp* s. 1 ss. Aiheesta myös *Haataja* 1945 s. 208–210.

⁴¹⁸ Suojametsälainsäädännöstä ks. myös *Hollo* 1991 s. 354–356 sekä *Ekroos* 1995 s. 128–131. Suojametsälainsäädännön tehtävistä tarkemmin ks. *HE 83/1921 vp* s. 1 ss. Vuoden 1886 metsälain 13 § sisälsi säännöksiä, joiden tarkoituksena oli suojella saarien tai rantamien rannalla kasvavan, kalastukselle tärkeän puuston suojaamisesta sekä merenkululle tärkeitä puita tai puuryhmiä metsänhakuulta. Suojametsälain säätämisen yhteydessä mainitut metsälain säännökset siirrettiin suojametsälakiin. Suojametsälainsäädännön tavoitteet, kuten edellä selostetusta ilmenee, eivät olleet varsinaisesti luonnonsuojelulliset, mutta metsätalouden rajoittaminen palveli käytännössä myös alkuperäisen luonnon suojelua.

alueiksi määräämistä koskeva säännös on jäänyt merkitykseltään vähäiseksi. Näitä suoja-alueita perustettiin Karjalan kannakselle (VNp 116/1928) ja Suomenlahden ulkosaarille (VNp 354/1937) hakkuiden rajoittamiseksi rantametsiköissä sekä lentohiekka-alueilla.⁴¹⁹

5.4.3.2 Alkuperäisen luonnon suojelu

Alkuperäisen luonnon suojelua koskeva sääntely on alusta alkaen ollut metsälainsäädännön ohella keskeinen metsäalueen oikeudellista asemaa järjestävä normisto. Laaja-alaiseen aluesuojeluun pyrkivän ajattelutavan synty ajoittuu 1800-luvun puolivälin paikkeille Yhdysvaltoihin ja Keski-Eurooppaan, vaikkakin yksittäisiä eläin- ja kasvilajeja sekä alueita on suojeltu aiemmin. Vuonna 1923 säädetyin luonnonsuojelulain (71/1923) tarkoituksena oli luonnon tai erinäisten luonnonmuodostumien suojeleminen *koskemattomina* sekä kasvi- ja eläinlajien suojelu.⁴²⁰ Sääntely jakaantui siis aluesuojeluun sekä lajisuojeluun, joista viimeksi mainittu sivuutetaan tässä yhteydessä maininnalla. Luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttamisen kannalta katsottiin tuolloin olevan riittävää varata tietyt alueet suojelukohteiksi puuttumatta varsinaisten luonnonsuojelualueiden ulkopuolisten alueiden maankäyttöön.

Luonnonsuojelualueet olivat joko yleisiä tai erityisiä suojelualueita. Yleisten suojelualueiden maankäyttörajoitukset johtuivat suoraan lain 2 §:stä, joka lähtökohtaisesti kielsi kaikenlaatuisen luonnonvarojen hyödyntämisen, mukaan lukien maan ottamisen viljelykseen ja metsänhakkuun. Erityisten suojelualueiden, joilla oli siis tarkoitus kieltää ainoastaan suojelutavoitteet vaarantavat toimenpiteet, käyttörajoituksista säädettiin puolestaan niiden perustamisen yhteydessä.⁴²¹ Yksityisten omistamalle alueelle erityinen luonnonsuojelualue voitiin perustaa ainoastaan maanomistajan hakemuksesta, milloin alueen perustamisen harkittiin edistävän ”huomattavaa yleistä etua”. Luonnonsuojelualueen perustamisen edellytyksenä pidettiin sen riittävää luonnonsuojelullista merkitystä. Suojelun kokonaisvaltaisuuden vuoksi suojelualueita on perustettu suhteellisen pidättyväisesti. Suojelualueeksi muodostettavan alueen on tullut täyttää sekä ainutlaatuisuuden että edustavuuden vaatimukset.⁴²² Tavanomaisen kauniita alueita ei luonnonsuo-

⁴¹⁹ Ks. *Vihervuori* 1995 p. 530–531. Hän toteaa Lapin suojametsäaluetta koskevan päätöksen piiriin kuuluvan yli 3 miljoonaa hehtaaria maata, josta valtiolle kuuluu 95 %. Suojametsäalueiden rajauksista sekä käyttörajoituksista ks. myös *KM 1910*:7, erityisesti s. 190 ss.

⁴²⁰ Ks. *HE 24/1922 vp* s. 1. Varhaisista suojelualueiden perustamisyrittämisistä ks. *Linkola* 1926. Hänen hahmottelemansa ehdotus, joka siis olisi tarkoittanut 8 luonnonsuojelualueen perustamista Pohjois-Suomeen, ei tuolloin toteutunut.

⁴²¹ Molempien suojelualueuutyyppien osalta maankäyttörajoituksia täsmennettiin lisäksi erityisillä järjestyssäännöillä.

⁴²² Näin *Hollo* 1991 s. 131.

jelualueiksi ole perustettu.⁴²³ Vuoden 1923 luonnonsuojelulaki ei sisältänyt säännöksiä luonnonsuojeluohjelmista. Suojelun toteuttaminen edellytti kuitenkin käytännössä luontoarvojen kartoittamista ja niiden perusteella suoritettavaa suojelutarpeiden arviointia. Tässä tarkoituksessa 1970-luvulta alkaen laadittiin useita luonnonsuojeluohjelmia eri luontotyyppien säilymisen turvaamiseksi.⁴²⁴ Suojeluohjelmat olivat oikeudelliselta luonteeltaan valtioneuvoston periaatepäätöksiä vailla muodollisia oikeusvaikutuksia.

5.4.4 Maankäytön ohjausjärjestelmän kehittyminen

Vuoden 1734 lakiin ei sisältynyt varsinaista maankäytön ohjausjärjestelmää.⁴²⁵ Rakennuskaaren 29 luvun 1 §:ään sisältyi tosin viittaus muuhun tätä koskevaan lainsäädäntöön, mutta ensimmäinen maankäytön suunnittelua ja rakennustoiminnan järjestämistä koskeva säädös annettiin kuitenkin vasta vuonna 1856⁴²⁶. Mainitun säädöksen tehtävänä oli ohjata rakennustoimintaa paloturvallisuuden näkökulmasta. Yksityiskohtainen alueiden käytön suunnittelu kehittyi pitkälti mainitun säädöksen ulkopuolella erityisasetusten ja kaupunkien rakennusjärjestysten puitteissa. Tähän kehitykseen ei tässä yhteydessä ole tarkemmin syytä paneutua muutoin kuin toteamalla, että asemakaavalain (145/1931) säätämiseen mennessä oli yleiseksi säännöksi vakiintunut se, että kaupunki tuli rakentaa vahvistetun asemakaavan mukaisesti.⁴²⁷

Asemakaavalaki muodosti perusteet yhdyskunnan rakennustoiminnalle, sääntelyn pääpainon ollessa varsinaisen rakennustoiminnan ohjauksen ohella alueiden yksityiskohtaisessa suunnittelussa. Asemakaavalaki edellytti yksityiskohtaisen maankäyttösuunnitelman laatimista taajama-asutuksen järjestämiseksi kaupungeissa (asemakaava), kauppaloissa ja muilla taajaan asutuilla alueilla (rakennussuunnitelmat). Suunnitelmat tuli laatia kaupungin kehityksen ja rakennustoiminnan edistymisen edellyttämässä tahdissa. Lakiin ei sisältynyt määräyksiä yleispiirteisemmästä maankäytön suunnittelusta.⁴²⁸

Asemakaavalaki ehti olla voimassa miltei 30 vuotta ennen kuin se korvattiin rakennuslailla (370/1958). Useat asemakaavalain mekanismit siirtyivät sellaise-

⁴²³ Luonnonsuojelualueiden perustamisesta ks. *KM 1931:7* passim.

⁴²⁴ Kansallis- ja luonnonpuistojen kehittämisohjelma (24.2.1978, täydennetty 2.4.1980 ja 2.9.1980), soidensuojelun perusohjelma (19.4.1979 ja 26.3.1981), lintuvesien suojeluohjelma (3.6.1982), harjajensuojeluohjelma (3.5.1984), lehtojensuojeluohjelma (13.4.1989) ja rantojensuojeluohjelma (20.12.1990).

⁴²⁵ *Uggla – Tammion* 1933 s. 11 mukaan käsitys yksityiskohtaisen maankäytön ohjauksen tarpeesta kaupunkimaisilla alueilla alkoi vahvistua jo 1600-luvulla.

⁴²⁶ Yleinen asetus kaupunkien järjestämisen ja rakentamisen perusteista 18.3.1856.

⁴²⁷ *Uggla – Tammio* 1933 s. 12.

⁴²⁸ *Uggla – Tammio* 1933 s. 53.

naan tai tarkistettuna rakennuslakiin. Alueiden käytön järjestäminen edellytti yksityiskohtaista kaavoitusta laajempaa suunnittelualueetta ja yleisempää suunnittelun puitekehikkoa.⁴²⁹ Ratkaisun tähän tarjosi kolmiportainen kaavajärjestelmä.⁴³⁰ *Seutukaavan* tarkoituksena oli pyrkiä ohjaamaan kuntaa laajempien alueiden asutuksen ja maankäytön järjestelyä ja suunnittelua. Tässä tarkoituksessa kaavan tuli sisältää yleisohjeet alueen osien käyttämisestä rakennustoimintaan, pääliikenneväyliin ja muihin yleisiin tarpeisiin. *Yleiskaavan* tuli sisältää maankäytön pääpiirteet kunnan alueella. Yleiskaavassa tuli osoittaa taaja-asutukseen ja muuhun rakennustoimintaan tarkoitettu maa sekä tärkeimmät liikenneväylät ja muihin erilaisiin yleisiin tarkoituksiin varatut alueet, kuten virkistys- ja liikennealueet.⁴³¹ Yleispiirteisten suunnitelmien tarkoituksena oli palvella rakennustoiminnan järjestämistä, minkä vuoksi niillä ei ollut juurikaan merkitystä metsätalouden kannalta.

⁴²⁹ Lainvalmistelutöissä (*HE 91/1954* s. 2) todettiin asemakaavalain suurimmaksi epäkohdaksi se, ettei laki kyennyt estämään suunnittelemattoman ja järjestäytymättömän tiheän asutuksen syntymistä.

⁴³⁰ Rakennuslain aikaisesta maankäytön ohjausjärjestelmästä ks. *Hollo* 1991 s. 59–79.

⁴³¹ Näin *HE 91/1954* s. 2–3.

6 Siirtymä jälkiteolliseen aikaan – tavoitteiden uudelleenpunninta

6.1 YLIKANSALLISTEN VELVOITTEIDEN KIRISTYMINEN

6.1.1 Lajisuojelusta elinympäristöjen suojeluun

Metsien käyttöön liittyvät merkittävät kansalliset intressit ovat epäilemättä olleet pääasiallinen syy siihen, minkä vuoksi metsien käyttöä koskevia, sopimusosapuolille selkeitä toimintavelvoitteita asettavia kansainvälisoikeudellisia sopimuksia ei juurikaan ole solmittu. Sen sijaan luonnonsuojeluoikeudelliset ylikansalliset velvoitteet asettavat rajoituksia kansallisten lainsäätäjien toimintavapaudelle metsäalueiden käytön suhteen.⁴³² Toisaalta kansallisessa luonnonsuojelussa vaikuttavat ajattelumallit heijastuvat myös kansainvälisoikeudellisiin sopimus-toimintaan.⁴³³ *Klassisen* luonnonsuojelun tavoitteena oli luoda ihmistoiminnan vaikutuspiirin ulkopuolelle jääviä alueita, säästiöitä. Ajattelumalli ei kansainvälisessä oikeudessa saavuttanut koskaan erityisen vankkaa jalansijaa, joskin kyseinen lähestymistapa ilmenee selkeästi erityisesti Etelämantereen suojelua koskevasta sopimuksessa.

Klassiseen luonnonsuojeluun nähden *modernin* luonnonsuojeluajattelun saavutuksia on yksittäisten lajien ja alueiden suojelua koskevan ajattelun kehittäminen funktionaaliseksi *elinympäristöjen* suojeluksi. Luonnonsuojelun viimeisintä kehitysvaihetta voisi nimittää holistiseksi suojeluajatteluksi. Kyse ei ole yksittäisten suojelun tarpeessa olevien lajien, niiden kantojen ja elinympäristöjen muusta päätöksenteosta irrallisesta suojelusta, vaan ekosysteemitasoisesta tarkastelusta. Muutaman viime vuosikymmenen lainsäädäntökehityksen tarkastelun perusteella näyttäisi siltä, että ylikansallisten sopimusvelvoitteiden painopistealue on siirtynyt suojeluideologian muutosten ja lajisuojelun toteuttamiseen liittyvien ongelmien vuoksi yksittäisten lajien suojelusta elinympäristöjen ja

⁴³² Valtioiden suvereniteetista ks. *Mutanen* 2000 s. 405 ss.

⁴³³ *Kuokkanen* 2002 s. 169 ss. on erotellut kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitysvaiheita lähestymistavan mukaan traditionaaliseen, moderniin ja postmoderniin lähestymistapaan. Kansainvälinen ympäristöoikeus muodostuu kansallisten ympäristölainsäädäntöjen tapaan eri aikakausilta peräisin olevista normeista, jotka heijastavat syntyajankohtiensa sääntelyideologioita ja lähestymistapoja. Kun otetaan lisäksi huomioon se, että kansainvälisoikeudelliset normit ovat väistämättä kompromissiratkaisuja, ei kansainvälisen oikeuden heterogeenisuus ja kasuistisuus ole yllättävää.

laajempien kokonaisuuksien suojeluun. Suojelun toteutumisen ja tehokkuuden kannalta suuntaa on pidettävänä oikeana ja ilmeisesti myös yleisesti hyväksyttyä, joskin suojelun toteuttamismekanismeista vallitsee suurempi erimielisyys.

Kansainvälisen metsäsopimuksen solmimiseen tähänneiden yritysten epäonnistuminen johtunee yhtäältä metsiin kohdistuvista erisuuntaisista intresseistä, mutta ennen kaikkea metsien taloudellisesta merkityksestä valtioille. Metsävarojen hyödyntämiseen kytkeytyy niin merkittäviä kansantaloudellisia intressejä, että sitovan ylikansallisen sääntelyn aikaansaaminen voi osoittautua perin vaikeaksi. Sitovan sääntelyn puute heijastuu välittömästi ei-sitovien kansainvälisten ohjausmekanismien käyttöön. Metsien kansainvälisestä merkityksestä johtuen kansainvälisen yhteisön on ollut suorastaan välttämätöntä pyrkiä vaikuttamaan metsien käyttöön, vaikka sitten heikommin velvoittavin mekanismein kuten julkilausumin ja päätöslauselmin.⁴³⁴

Kansainvälisessä metsäpolitiikassa keskeisenä periaatteena on ollut kestävän metsätalouden edistäminen ja toteuttaminen.⁴³⁵ Maailmanlaajuisista poliittisista ohjelmanjulistuksista on mainittava vuoden 1992 Rio de Janeiron konferenssissa hyväksytty metsiä koskeva kansainvälinen toimintaohjelma ja julistus metsien hoitoa, käyttöä, suojelua ja kestävää kehitystä koskevista periaatteista. Euroopan valtioiden metsäpolitiikan kannalta merkittäviä ovat lisäksi metsäministerikonferenssien julki- ja päätöslausumat.⁴³⁶

Ensimmäisen vuonna 1990 Strasbourgissa järjestetyn metsäministerikonferenssin taustalla oli huoli ympäristöongelmien vaikutuksista Euroopan metseen. Toisessa metsäministerikonferenssissa Helsingissä vuonna 1993 hyväksyttiin yleinen julkilausuma ja neljä päätöslauselmaa, joilla Rio de Janeirossa vuonna 1992 pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa hyväksytyt metsiä koskevat periaatteet omaksuttiin eurooppalaisen metsäpolitiikan osaksi. Julkilausuma ja päätöslauselmat koskivat muun ohella Euroopan metsien kestävän hoidon ja käytön sekä biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä koskevia yleisperiaatteita. Metsien käytön kannalta keskeisin päätöslausuma koskee Euroopan metsien kestävän hoidon ja käytön periaatteita.

⁴³⁴ Kansainvälisöikeudellisten veloitteiden sitovuuden suhteen on ehkä syytä muistuttaa, että veloitteet saattavat olla siinä määrin joustavasti muotoiltuja, että niiden tosiasiallinen vaatimustaso saattaa jäädä perin vaatimattomaksi. Toisekseen, kansainvälisöikeudelliseen sopimukseen ei välttämättä liity minkäänlaisia sanktiojärjestelmiä, joten ainoaksi seuraamukseksi sopimusveloitteiden täyttämättä jättämisestä saattaa muodostua kansainvälisen yhteisön paheksunta. – Ks. myös *Ekroos* 1994 s. 69.

⁴³⁵ Vuonna 1993 Helsingissä pidetyssä kolmannessa ministerikonferenssissa metsien kestävä hoito ja käyttö määriteltiin seuraavasti (pätöslauselma H1, artikla D, luku 4): ”Metsien kestävä käyttö ja hoito tarkoittaa metsien ja metsämaiden hoitoa ja käyttöä siten, että säilytetään niiden monimuotoisuus, tuottavuus, uusiutumiskyky, elinvoimaisuus ja mahdollisuus toteuttaa nyt ja tulevaisuudessa merkityksellisiä ekologisia, taloudellisia ja sosiaalisia toimintoja paikallisilla, kansallisilla ja maailmanlaajuisilla tasoilla, sekä siten että ei aiheuteta vahinkoa muille ekosysteemeille.”

⁴³⁶ Ylikansallisesta metsäpolitiikasta ks. Kansainvälinen metsäpolitiikka 1998–2000 s. 9 ss.

Kolmannessa ministerikonferenssissa Lissabonissa vuonna 1998 hyväksyttiin yleinen julkilausuma ja kaksi päätöslauselmaa, jotka käsittelivät kestävän metsätalouden sosio-ekonomisia näkökohtia ja yleiseurooppalaisia metsien kestävän hoidon ja käytön kriteereitä, indikaattoreita ja käytännön tason periaatteita. Vuonna 2003 pidetyssä Wienin metsäministerikonferenssissa hyväksytyssä julkilausumassa Euroopan valtiot sitoutuivat jatkamaan työtä kestävän kehityksen edistämiseksi muun muassa kehittämällä maaseudun elinkeinoja kannattavan metsätalouden avulla, pyrkimällä lisäämään puun järkevää käyttöä, varjelemalla metsäluonnon monimuotoisuutta sekä torjumalla ilmastomuutosta Euroopan metsien hiilinieluväikutuksia edistämällä.⁴³⁷

Ympäristökysymysten alalla luonnon monimuotoisuuden suojele⁴³⁸ on alkaneen vuosisadan suurimpia haasteita ilmastomuutoksen torjunnan ohella.⁴³⁹ Biodiversiteetti on käsitteenä toki ollut tunnettu jo aiemminkin, mutta laajempaan tietoisuuteen biodiversiteetti ja sen suojelun tarve nousivat Rio de Janeiron vuoden 1992 konferenssin myötä. Maailmanlaajuisesti metsätaloutta pidetään biodiversiteetin yhtenä pahimmista uhkatekijöistä. Tehokkaan metsätalouden seurauksena monimuotoisia ja luonnontilaisia ekosysteemeitä häviää tai yksipuolistuu. Elinympäristön väheneminen ja pirstoutuminen aiheuttavat väistämättä eliölajien populaatioiden pienenemistä, jolloin niiden geneettinen monimuotoisuus vähenee.⁴⁴⁰ Näihin haasteisiin vastauksena syntynyt biodiversiteettisopimus on johtanut kansallisten luonnonsuojelulainsäädäntöjen laajamittaisiin tarkistuksiin. Tämä on vahvistanut luonnonsuojelun sekä metsien monikäytön asemaa suhteessa metsien talouskäyttöön. Tästä huolimatta intressien keskinäisestä painoarvosta – oikeastaan suojelun riittävydestä – voidaan esittää kriittisiä näkemyksiä.⁴⁴¹

⁴³⁷ MMM 4/1999 ja MMM 12/2004 passim.

⁴³⁸ Biologisen monimuotoisuuden säilyttämisessä on pohjimmiltaan kysymys lajien tai sen erillisten populaatioiden pitämisestä lisääntymiskykyisinä, joka voidaan taata joko lajin tai populaation elinympäristössä (*in situ*) tai sen ulkopuolella (*ex situ*).

⁴³⁹ Biodiversiteetin suojelusta valtioiden suvereniteetin kannalta ks. *Mutanen* 2002 s. 405 ss.

⁴⁴⁰ Näin *HE 55/1994 vp* s. 3. Suomessa ja Ruotsissa metsien hoitoon liittyvistä toimenpiteistä eniten ympäristövaikutuksia ovat aiheuttaneet 1950- ja 1960-luvuilla toimitetut, metsänkasvun parantamiseen tähdänneet metsäojitukset. Tästä tarkemmin ks. esim. *Nordisk naturvård* 1995 s. 40.

⁴⁴¹ *Kokko* on väitöskirjatutkimuksessaan (2003) tarkastellut yksityiskohtaisesti luonnon monimuotoisuutta turvaavia periaatteita ja monimuotoisuuden turvaamisen kannalta keskeisiä mekanismeja nimenomaan biodiversiteetin suojelutavoitteen näkökulmasta. Näistä lähtökohdista hänen esittämänsä kritiikkiä järjestelmän riittävyttä kohtaan voidaan pitää perusteltuna. Oikeusjärjestelmästä biodiversiteetin turvaamisen näkökulmasta ks. myös *Kuusiniemi* 2001 s. 285 ss. ja *Määttä* 2001 s. 316 ss.

6.1.2 Euroopan unionin sääntely

Euroopan unioni on liittynyt biodiversiteettisopimukseen ja sitoutunut sen velvoitteiden täytäntöönpanoon.⁴⁴² Alkuperäisen luonnon suojelu onkin muodostunut erääksi Euroopan unionin ympäristöpolitiikan painopistealueeksi. Euroopan unionin luonnonsuojeluoikeuden ytimen muodostavat Neuvoston direktiivi 79/409/ETY luonnonsuojelulain (lintudirektiivi) ja Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonsuojelun eläimistön ja kasviston suojelusta (luontodirektiivi). Luontodirektiivin päätavoitteena on yhteisön tärkeinä pitämien luontotyyppien ja lajien suojelutason saavuttaminen ja säilyttäminen Euroopan unionin alueella. Lintudirektiivin tavoitteet liittyvät selkeästi luonnonsuojelulain lajisuojeluun, joskin direktiivin keinovalikoimasta johtuen välillistä suojaa saavat linnuston suojelutavoitteen kannalta merkittävät maaja vesialueet. Direktiivien suojelumekanismit perustuvat laji- ja aluesuojeluun, joista varsinkin jälkimmäinen on relevantti metsäalueita koskevan sääntelyn näkökulmasta.

Euroopan unionin kuudes ympäristöohjelma on laadittu vuosille 2002–2012. Ohjelmaa koskevassa Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen 1600/2002/EY 1 artiklan 4 kohdassa on yhteisön ympäristötoimen painopistealueiksi on nimetty ilmastomuutoksen hallinta, luonnonsuojelu ja biologinen monimuotoisuus, ympäristö ja terveys sekä luonnonsuojelu, joihin luetaan myös metsävarat. Yhteisö pyrkii metsien osalta päämäärään kehittämällä ja toteuttamalla metsiä koskevia strategioita ja toimenpiteitä Euroopan unionin metsästrategian mukaisesti tukemalla metsien suojelua ja ekologisesti kestävä metsänhoitoa, edistämällä metsätalouden toiminta-alojen välistä koordinaatiota, kestävä metsänhoidon sertifiointia ja ilmastonsuojelua koskevien näkökohtien huomioon ottamista metsätaloudessa, osallistumalla kansainväliseen metsiä koskevaan keskusteluun sekä ehkäisemällä laittomasti kaadetun puutavaran kauppaa.⁴⁴³

Euroopan unionilla ei ole nimenomaista metsien käytön ohjausta koskevaa toimivaltaa, kuten ei ollut Euroopan talousyhteisölläkään. Metsien käytön yhteisötoimista sääntelyä ei myöskään ole pidetty siinä määrin EY:n tavoitteiden kannalta relevanttina alueena, että sääntelyyn olisi ryhdytty Rooman sopimuksen 235 artiklan nojalla. Tämä ei kuitenkaan ole estänyt Euroopan yhteisöä ja nyttemmin siis Euroopan unionia harjoittamasta metsäpolitiikkaa. EU ei kuitenkaan ole ryhtynyt ohjaamaan Euroopan alueen metsien käyttöä järjestelmällisesti, vaan huomio on

⁴⁴² Ks. Neuvoston päätös 93/626/ETY biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimuksen tekemisestä, Neuvoston ja Euroopan parlamentin päätös 1993/C138/ETY ympäristöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta ja Komission tiedonanto Neuvostolle ja Parlamentille biologista monimuotoisuutta koskevasta Euroopan yhteisön strategiasta (KOM (1998) 42 lopull.).

⁴⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 1600/2002/EY kuudennesta ympäristöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta.

keskittynyt akuuttien ongelmien ratkaisemiseen. Näitä ovat olleet metsien suojelu ilmansaasteilta ja metsäpalojen torjunta. Lisäksi unioni on pyrkinyt edistämään metsäalueiden määrän kasvattamista taloudellisin tukitoimenpitein.⁴⁴⁴ Unionin harjoittama metsäpolitiikka ei ole rajoittanut jäsenvaltioiden toimivaltaa päättää kansallisesti metsien käytön sääntelystä. Sen sijaan unionin alkuperäisen luonnon suojelua koskeva sääntely ohjaa merkittävästi jäsenvaltioiden metsäalueiden käytön sääntelyä.⁴⁴⁵

Euroopan unionin metsäpolitiikan suuntaviivat on linjattu 15.12.1998 annetussa Euroopan unionin metsästrategiaa koskevassa päätöslauselmassa 1999/C56/01, joka siis on poliittinen ohjelmajulistus vailla oikeudellista sitovuutta. Kyseisessä päätöslausumassa viitataan metsiä koskeviin kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin ja tuodaan esille metsien merkitys luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa sekä ilmastomuutoksen hallinnassa. – Toisaalta luonnon monimuotoisuutta turvataan yhteisön luonnonsuojelusääntelyn keinoin, minkä vuoksi erillisen metsiä koskevan luonnonsuojelusääntelyn luomiselle tuskin on tarvetta.⁴⁴⁶

6.1.3 Kansainvälisoikeudellisista sopimusvelvoitteista

Metsäalueiden oikeudellisen aseman määräytymisen kannalta tärkein kansainvälisoikeudellinen sopimusinstrumentti on vuonna 1992 solmittu luonnon monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (biodiversiteettisopimus). Sopimuksessa määritetään biologisen monimuotoisuuden suojelua ja luonnonvarojen kestävää käyttöä koskevat periaatteet, joihin sopimukseen liittyneiden valtioiden on sitouduttava. Sopimusosapuolten tulee mahdollisuuksien mukaan kehittää kansallisia biologisen monimuotoisuuden suojelun ja kestävä käytön strategioita, suunnitelmia ja ohjelmia. Biologisen monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö tulee sisällyttää erilaisiin suunnitelmiin, ohjelmiin ja toimintaperiaatteisiin. Lisäksi sopimusosapuolten tulee perustaa suojelualueiden tai muiden erityistoimia vaativien alueiden järjestelmä biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi.⁴⁴⁷

⁴⁴⁴ Yhteisön tukea voidaan myöntää Neuvoston asetuksen 1257/1999/EY Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta 29–32 artiklojen nojalla muun muassa viljelemättömän maan metsittämiseen, vajaatuottoisten tai luonnontuhoista kärsineiden alueiden uudistamiseen ja metsien ekologisen tasapainon ylläpitämiseen ja parantamiseen. Metsiä koskevista säädöksistä keskeisiä ovat myös metsänviljelyaineiston kauppaa koskeva direktiivi 1999/105/EY sekä neuvoston ja parlamentin metsien ja ympäristövuorovaikutusten seurannasta antama asetus 2152/2003/EY.

⁴⁴⁵ Kansainvälinen metsäpolitiikka 1998–2000 s. 35 mukaan metsäasioita käsitellään Euroopan unionin maatalous-, maaseudun kehittämis-, ympäristö-, kauppa-, sisämarkkina-, tutkimus-, teollisuus- ja energiapolitiikassa sekä kehitysyhteistyössä.

⁴⁴⁶ Metsien merkityksestä ilmastomuutoksen torjunnan kannalta ks. *Melkas* 2004 s. 7 ss.

⁴⁴⁷ Kestävän kehityksen käsitteen syntymisestä ja muutoutumisesta ks. esim. *Uitamo* 1997 s. 54 ss. Biodiversiteettisopimuksen merkityksestä metsätalouden kannalta ks. *sama* 1997 s. 71 ss.

Biodiversiteettisopimuksen velvoitteiden tulkintakehikosta on tässä yhteydessä mainittava sopimuksen johdannossakin mainittu ennalta varautumisen periaate. Periaatteen alkuperäinen käyttöala on ollut ennen kaikkea ympäristönsuojeluoikeuden piirissä, mutta myöhemmin periaatteella on katsottu olevan käyttöalaa yleisempänä ympäristöoikeudellisenä periaatteena. Luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevan sääntelyn osalta periaatteen ydinsisältönä on, että biologisen monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviämisen uhatessa varmistettujen tieteellisten todisteiden puuttuminen ei saa olla syynä uhan torjumiseen tai sen vaikutusten vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden lykkäämiselle tai tuonemmaksi siirtämiselle. Periaatteella ei ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia, vaan sen vaikutus lainsoveltamiseen välittyy ai-neellisoikeudellisten normien tulkinnan kautta ja niiden asettamisissa rajoissa.

Kestävä kehitys oikeudellisenä tavoitteena tai periaatteena on nyttemmin kirjat-tu useiden kansainvälisoikeudellisten sopimusten sekä kansallisten säädösten joh-dantosäännöksiin. Kestävän kehityksen periaate liitetään vuonna 1987 julkaistun Ympäristön ja kehityksen maailmankomission (ns. *Brundtlandin* komission) raport-tiin, vaikka se on ympäristöllisenä maksiminaan ollut tunnettu aiemminkin. Rapor-tissa pyrittiin yhdistämään yhteiskunnallisista realiteeteista johtuva taloudellisen kasvun vaatimus ympäristöongelmien ratkaisemiseen kehityksen ja kasvun paino-pistettä muuttamalla.⁴⁴⁸ Kysymys on ennen kaikkea ympäristöpoliittisesta tavoit-teenasettelusta, jonka tulisi toivottujen vaikutusten aikaansaamiseksi heijastua koko oikeusjärjestelmään. Lainsäädäntöön kirjattuna ympäristöperiaatteena se edustaa muiden ympäristöoikeudellisten periaatteiden tavoin väljää tavoitesäännös-tä. Periaatteen tavoitteena on välittää päätöksentekoon pidempi tarkasteluajanjakso (jota voidaan nimittää myös tulevien sukupolvien oikeuksiksi) sen sijaan että tar-kastelu rajautuisi ainoastaan tiettyä ajankohtana elävien oikeussubjektien keski-näisten oikeussuhteiden tarkasteluun.⁴⁴⁹ Suomen järjestelmässä periaate epäilemät-tä sisältyy yleiseen ympäristöoikeudelliseen viitekehukseen. Ympäristölainsäädän-töön sisältyy nimenomaisia mainintoja periaatteesta, lisäksi maankäyttöä koske-vasta oikeuskäytännöstä on löydettävissä esimerkkejä periaatteella argumentoin-nista.⁴⁵⁰ Periaatteen käytännön merkitys on nähdäkseni sen yleisenä toiminnan järjestämistä koskevana ympäristöllisenä periaatteena. Sen sijaan periaatteella

⁴⁴⁸ Periaatteelle on esitetty erilaisia määritelmiä, joista yleisimmän mukaan kestävä kehitys merkitsee ihmiskunnan nykyisten perustarpeiden tyydyttämistä viemättä tulevilta sukupolvilta vastaa-vaa mahdollisuutta. Ks. Yhteinen tulevaisuutemme 1988 s. 24.

⁴⁴⁹ *Kuusiniemi* 2001 s. 289–291 toteaa ihmiskunnan ottaneen askeleen kohti uutta oikeustyyppiä sitoutumalla kestävä kehityksen päämäärään. Hän mukaansa kestävä kehitykseen sitoutuminen on ihmiskunnan välttämätön elinehto. Kestävän kehityksen vaatimuksia seuraavat yleiset opit ovat perustavista olemassaoloon, ihmisarvon ja luonnon kunnioitukseen liittyvistä ideoista johdettava välttämättömyys. Ks. myös *Hollo* 2004 s. 80–81.

⁴⁵⁰ Ks. esim. *KHO* 1993 A 40 ja *KHO* 17.12.1997 t. 3215.

argumentointi esimerkiksi metsälain soveltamista koskevassa tilanteessa saattaa osoittautua ongelmalliseksi.⁴⁵¹

Useissa valtioissa noudatetaan kansainvälisoikeudellisten sopimusvelvoitteiden kansallisessa täytäntöönpanossa ns. dualistista järjestelmää, ts. velvoitteet pannaan täytäntöön kansallisin lainsäädäntötoimin. Tällöin kansainvälisoikeudelliset velvoitteet saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä ns. blankettisäädöksiin tarkistaen samalla tarvittavilta osin muuta kansallista sääntelyä. Oikeustieteen piirissä korostetaan usein kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin liittyvää tulkintavaikutusta eli valtioiden ja viranomaisten velvollisuutta tulkita kansallista lainsäädäntöä kansainvälisoikeudellisia velvoitteita myötäilevällä tavalla.

6.2 BRITTIÄINEN KOLUMBIA

6.2.1 Metsälaista metsänhoitolakiin

Ympäristökysymysten painoarvon korostuminen 1980-luvun lopulla johti osavaltioiden harjoittaman metsäpolitiikan uudelleenarviointeihin eri puolilla Kanadaa.⁴⁵² Brittiläisen Kolumbian metsälainsäädäntöä uudistettiin 1990-luvulla laajoin lakipaketein. Uudistukset jäänevät historiaan metsälainsäädännön ekologistumista paikoittavina taitekohtina, vaikka kehityskulku olikin alkanut jo aiemmin. Monessa osavaltiossa oli jo ennen lainsäädäntömuutoksia ryhdytty metsätaloudessa antamaan merkitystä taloudellisten tavoitteiden lisäksi myös ekologisille tavoitteille.⁴⁵³ Ross erottaa Kanadan metsätalouden ja metsäpolitiikan kehityksessä neljä vaihetta. Ensimmäinen vaihe edustaa *sääntelemättömän käytön aikaa*, jolloin metsäluonnonvaran hyödyntäminen sai haaskauksen piirteitä. Toisena vaiheena voidaan pitää *keskushallinnon harjoittaman sääntelyn aikakautta*, jolloin hakkuu-

⁴⁵¹ Ks. myös Lehtisen 1994 s. 28 ss. argumentaatiota Suomen senaikaisen metsälainsäädännön kestävä kehityksen mukaisuudesta. Metsälainsäädäntö on epäilemättä täyttänyt metsätaloudellisen kestävyuden vaatimukset, mutta ylikansallisten velvoitteiden näkökulmasta ja yleisen luonnonsuojellisuuden tavoitteenasettelun osalta näin ei välttämättä ole ollut asian laita. Kestävästä kehityksestä metsätalouden näkökulmasta ks. Lybäck – Laakso 2004 s. 25–26.

⁴⁵² Näin Thompson 1996 s. 2.

⁴⁵³ Uudistukset ovat merkittäviä paitsi aineellisen sääntelyn, myös menettelyllisten kysymysten osalta. Metsien käytöstä päättäminen miellettiin aiemmin hakkuuoikeuden luovuttajan eli provinsin ja toiminnanharjoittajan väliseksi asiaksi, jossa kansalaisten vaikutusmahdollisuudet olivat vähäiset. Sitten päätöksentekoprosessia on monissa provinsseissa avattu siten, että yleisölle varataan mahdollisuus lausua käsityksensä aluetta koskevista keskeisistä metsätaloussuunnitelmista. Kehityskulun on ennustettu jatkuvan. Myös alkuperäiskansojen vaikutusmahdollisuudet metsäalueiden käytöstä päättämiseen ovat parantuneet siten, että näillä kansoilla on mahdollisuus vaikuttaa asuinalueitaan koskevaan metsätalouteen. Tästä ks. Ross 1997 s. 7 ja 14 ss.

määrät ylittivät metsävarojen kestäväen käytön tavoitteesta huolimatta sille asetettut rajat. Kolmatta kehitysvaihetta edustaa *ekologinen metsätalous*, jonka pyrki-myksenä on tasapainottaa puuntuotannolliset ja ympäristönsuojelulliset intressit. Kehityksen neljäs vaihe on Rossin mukaan *sosiaalinen metsätalous*, joka rakentuu ekologisiin perustein toimivan metsätalouden varaan ja joka ottaa huomioon myös metsien käyttöön liittyvät sosiaaliset intressit.⁴⁵⁴

Brittiläisen Kolumbian metsälaki säädettiin vuonna 1975. Kattavat metsien käyttöä koskevat säännökset sisällytettiin kuitenkin vasta vuonna 1995 säädettyyn metsänhoitolakiin,⁴⁵⁵ jota voidaan pitää Brittiläisen Kolumbian metsälainsäädännössä taitekohtana. Metsänhoitolaki liitännäissäädöksineen muodostaa laajan ja yksityiskohtaisen metsien käyttöä koskevien toimenpiteiden toteuttamistapaa ohjaavan kokonaisuuden. Vaikka Brittiläisen Kolumbian metsälainsäädäntöön sisältyi jo aiemminkin metsätaloustoimintaa ohjaavaa sääntelyä, merkitsi metsänhoitolain voimaantulo uuden sivun kääntämistä metsätalouden sääntelyssä. Sääntelyn myötä metsätaloudelliselle toiminnalle asetettavat ekologiset vaatimukset kiristyi-vät huomattavasti. Sääntelyuudistus selkeytti aikaisempaa oikeustilaa, joka oli ha-janainen ja tulkinnanvarainen.⁴⁵⁶

Lain säätämisen myötä metsien kestäväen käytön periaatteelle rakentunut ohjaus siirtyi huomattavan askelen kohti ekologisesti kestävää metsätaloutta ja metsien monikäyttöä. Yllättävää ei liene, että lain säätämistä edelsi kiivas keskustelu sää-döksen vaikutuksista metsätalouteen. Metsäyhtiöt vastustivat kiivaasti lain säätä-mistä lausuen sen heikentävän metsätalouden harjoittamisen toimintaedellytyksiä. Metsäyhtiöiden lisäksi myös provinssin hallinnossa keskusteltiin vilkkaasti säänte-lyn vaikutuksista Brittiläisen Kolumbian talouteen. Laki kuitenkin hyväksyttiin vastustuksesta huolimatta. Säädöstä on kritisoitu tarpeettoman kireäksi ja kustan-nustehottomaksi, joka ilmeisesti viimeksi mainitun väitteen osalta osin pitääkin paikkansa.⁴⁵⁷

6.2.2 Metsäoikeusjärjestelmän pääpiirteet

Metsätaloustoiminta Brittiläisessä Kolumbiassa rakentuu kruunun mailta myytä-vien hakkuuoikeuksien varaan. Huomattavan suuri määrä provinssin metsäoi-keudellisesta sääntelystä koskee hakkuuoikeuksien luovutusta eli provinssin ja

⁴⁵⁴ Ks. Ross 1995 s. 37 ja 63 ss.

⁴⁵⁵ Forest Practices Code of British Columbia Act, R.S.B.C. 1996 ch 159.

⁴⁵⁶ Ks. Cook 1998 s. 204 ss. Hän toteaa metsänhoitolailla korvatus yli 20 laintasoista säädöstä ja satoja alemmanasteisia määräyksiä.

⁴⁵⁷ Eri intressiryhmien käsityksistä metsänhoitolaista ks. Stanbury – Vertinsky 1998 s. 61 ss. ja Cook 1998 s. 213 ss. Ks. myös Rounsville 1996 ja Couch 1996, jotka molemmat kritisoivat met-sänhoitolain edellyttämien selvitysten laajuutta.

toiminnanharjoittajien välisiä vuokrasopimuksia.⁴⁵⁸ Brittiläisen Kolumbian metsäoikeuden ytimen muodostavat metsälaki ja metsänhoitolaki,⁴⁵⁹ jotka sääntelevät kruunun eli provinssin omistamien metsien käyttöä.⁴⁶⁰ Liittovaltion omistamien metsien sääntely puolestaan järjestyy liittovaltion metsätalouslain (*Forestry Act*) nojalla, joka edellyttää mm. erilaisilta metsätaloustoimenpiteiltä viranomaisten myötävaikutusta esimerkiksi metsänhakkuuseen (*federal timber cutting permit*).⁴⁶¹

Yksityisten omistamat metsät⁴⁶² jäävät lähtökohtaisesti mainitun sääntelyn ulkopuolelle. Sääntely saattaa kuitenkin poikkeuksellisesti ulottua eräiltä osiltaan myös yksityismetsiä koskevaksi, mikäli omistaja luovuttaa hakkuuoikeuden metsäyhtiölle, joka haluaa tämän hakkuuoikeuden käsiteltäväksi yhdessä jonkin muun kruunun maalle sijoitettavan metsänhakkuuoikeuden kanssa. Yksityisomistuksessa olevien metsäalueiden käyttö oli pitkään sääntelemätöntä. Provinssit ovat sittemmin ryhtyneet ohjaamaan myös yksityisten omistamien metsien käyttöä. Brittiläisessä Kolumbiassa ei yksityismetsien käyttöä ole ryhdytty ohjaamaan pakottavin mekanismein, vaan ohjaus tapahtuu taloudellisin ohjauskeinoin. Metsiään kestävän käytön periaatteiden mukaan hoitaville voidaan myöntää helpotuksia omaisuusverosta.⁴⁶³

⁴⁵⁸ Varhaisista maanvuokrasopimuksista ks. *Sloan* 1956 s. 19 ss., *sama* 1957 s. 22 ss. ja *Pearse* 1976 s. 85 ss. *Readerin* 2000 s. 53 mukaan metsänhakkuuoikeuksien luovutus huutokauppaamalla alkoi jo 1890-luvulla. Hakkuuoikeuksista yleisesti ks. *Rae – Brinton* 1994, *Garton* 1997 passim, *Ross* 1995 s. 117 ja *Johnston ym.* 1996. Hakkuuoikeuksien siirrettävyydestä ja niihin liittyvistä kysymyksistä ks. *Garton* 1997a passim. ja *Cameron* 1994 s. 7 ss. Hakkuuoikeuksien lunastuksesta ks. *Rae – Brinton* 1994 ja luovutussopimuksista *Sloan* 1956 s. 19 ss. ja *Kehler – Mantini* 1994 passim.

⁴⁵⁹ Ennen metsänhoitolain voimaantuloa vuonna 1995 toiminnanharjoittajan velvollisuudet perustuivat toiminnanharjoittajan ja osavaltion väliseen sopimukseen. Yksittäisten kansalaisten tai kansalaisjärjestöjen mahdollisuudet vaikuttaa sopimusten sisältöön olivat verraten vähäiset. Metsänhoitolain voimaantulon jälkeen tilanne on muuttunut siten, että sopimusmääräysten on täytettävä metsänhoitolain ja sen nojalla annettujen alemmanasteisten säädösten vaatimukset. Yksittäiset kansalaiset ja kansalaisjärjestöt voivat saattaa sopimusmääräysten vaatimustenmukaisuuden metsälautakunnan (*Forest Practices Board*) tutkittavaksi, joka voi havaittuaan sopimuksen puutteelliseksi tehdä esityksen metsäasioista vastaavalle ministeriölle sopimuksen tarkistamiseksi tai jopa purkamiseksi. Aiheesta ks. esim. *Cook* 1998 s. 209.

⁴⁶⁰ Metsien käyttöä ohjaavia säännöksiä on Brittiläisessä Kolumbiassa muun ohella kalastuslaissa (*Fisheries Act*), torjunta-ainelaissa (*Pesticide Control Act*), jätehuoltolaissa (*Waste Management Act*, S.B.C. 1992 ch 41), vesilainsäädännössä (*Water Act*, R.S.B.C. 1979 ch 429 ja *Water Protection Act*, S.B.C. 1995 ch 34) ja suojelualueiden perustamista koskevassa lainsäädännössä (*Wildlife Act*, R.S.B.C. 1979 ch 43 ja *Park Act*, S.B.C. 1994 ch 35). Nämä säännökset koskevat myös yksityisten metsäalueiden käyttöä, tarkemmin ks. *Pearse* 1976 s. 182.

⁴⁶¹ Aiheesta tarkemmin ks. *Harvey* 1996 s. 19 ss.

⁴⁶² Yksityisten metsänomistus koskee yksinomaan metsää. Kaivoskivennäiset, metsästettävät eläimet ja vesi kuuluvat provinssille. Omistusoikeuden sisällöstä ks. *Pearse* 1998 s. 37–38.

⁴⁶³ Erikseen on ehkä syytä mainita, että *Pearse* 1976 s. 183 katsoo useiden eurooppalaisten yksityismetsiä koskevien sääntelyjärjestelmien olevan tarpeettoman raskaita Brittiläisen Kolumbian

Kruunun eli provinssille kuuluvien metsien käytön perusteista säädetään metsälain 4 artiklassa.⁴⁶⁴ Metsähallinnon on arvioitava provinssin maa-alueiden merkitys eri maankäyttömuotojen kannalta (puuntuotanto, virkistyskäyttö, laidunnus, luonnonsuojelu ja muut metsänkäyttömuodot) ja osoitettava alue käytettäväksi siihen tarkoitukseen, jossa sen katsotaan tuottavan suurimman sosiaalisen ja taloudellisen hyödyn Brittiläiselle Kolumbialle. Metsähallinnon on vahvistettava talousmetsiksi osoitetuilta ja vuokratuilla alueilta hakattavissa olevan puun määrä (*allowable annual cut*). Vuosittaista hakkuumäärää vahvistettaessa on huomioon otettava metsälain 8 artiklan mukaan mm. alueen puuntuotantokyky, erilaisten metsänhakkuustrategioiden lyhyt- ja pitkäaikaiset vaikutukset osavaltion toimintaan, tarvittavan puutavaran laatu ja määrä, hallituksen asettamat taloudelliset ja sosiaaliset tavoitteet sekä poikkeuksellisten metsätuhojen esiintyminen ja niiden torjuminen.

Voimassa oleva metsälaki tuntee yhdeksän erilaista hakkuuoikeussopimustyyppiä. Sopimuksen ydinsisältönä on lisenssinsaajan oikeus hakata tietty määrä metsää sopimuksessa määritellyltä provinssin omistamalta alueelta sopimuksen voimassaoloaikana. Korvauksena hakkuuoikeudesta on lisenssinsaajan suoritettava provinssille metsähallinnon määräämien perusteiden mukaan kantorahamaksua (*stumpage*). Sopimusten kattamien alueiden laajuus vaihtelee muutamien hehtaarien suuruisista alueista aina satojen tuhansien hehtaarien laajuisiin alueisiin. Toiminnanharjoittajan on laadittava sopimuksen kohteena olevalle alueelle käyttösuunnitelma, jolle asetettavat vaatimukset määräytyvät sopimustyyppin mukaisesti. Laajimpien alueiden käyttösuunnitelmilta edellytettävä taso tulee varsin lähellä kokonaisvaltaisia, yleispiirteisiä maankäyttösuunnitelmia. Metsänhakkuusopimukset voidaan ryhmitellä kahteen kategoriaan siitä riippuen, onko kyse määrään (*volume-based tenure*) vaiko paikkaan sidotusta (*area-based tenure*) sopimuksesta. Vuosittain korjattavasta puustosta noin 75 % on peräisin ensin mainitusta ryhmästä.

Laajojen alueiden hakkuuoikeussopimus (*tree farm licence*) solmitaan pääsääntöisesti 25 vuoden ajaksi. Toiminnanharjoittajan on laadittava alueen käyttöä koskeva hoitosuunnitelma (*management plan*), joka sisältää tiedot mm. alueen metsävaroista, retkeily-, kalastus- ja laidunnusmahdollisuuksista sekä

olosuhteisiin nähden. Hänen mukaan yksityismetsien sääntely tulisi pitää mahdollisimman kevyenä ("I therefore emphasize that, in the present context of British Columbia at least, the need for governmental control of private landowners is limited to measures that will ensure protection of the resource base itself and compel recognition of important non-commercial values where they might otherwise be ignored.").

⁴⁶⁴ Brittiläisen Kolumbian metsäpolitiikkaan on alusta alkaen sisältynyt vankka kytkeä alue- ja talouspolitiikkaan, joka toisinaan on johtanut erilaisiin kauppakiistoihin varsinkin Yhdysvaltain ja osin myös Euroopan kanssa, kun provinssin metsistä hakatun puutavaran hinnoittelun on väitetty vääristyneen. Aiheesta ks. esim. *Percy – Yoder* 1987 s. 16 ss.

alueen luonnonsuojelullisista ja kulttuurihistoriallisista arvoista. Alueen hoitosuunnitelman on täytettävä metsänhoitoa johtavat vaatimukset ja oltava yhdenmukainen muiden alueen käyttöä koskevien suunnitelmien kanssa. Hoitosuunnitelmassa alueen käytölle asetettujen tavoitteiden ja metsävarojen hyödyntämistapojen on oltava kyseiselle alueelle sopivia. Tavoitteiden asettelussa on otettava metsätaloudellisten tavoitteiden lisäksi huomioon myös maisemalliset arvot, luonnon monimuotoisuus, maaperän ja ilman suojelu, virkistyskäyttöintressit ja alueen kulttuuriarvot, laidunnus sekä alkuperäisen luonnon ja kalakan-
tojen suojelu. Metsätaloudelliset intressit on sovittava yhteen muiden alueeseen kohdistuvien intressien kanssa. Hoitosuunnitelmassa on esitettävä lisäksi metsäpalojen torjuntaa, hyönteis- ja sienituhojen torjuntaa sekä metsän uudistamista koskevat suunnitelmat samoin kuin selvitys alueelle rakennettavista teistä ja niiden poistamisesta käytön päättyessä.

Nykyisellään metsänhakkuuoikeuksien luovutuksen yhteydessä sovitaan yksityiskohtaisesti metsätaloustoimenpiteiden suorittamistavasta (hakkuumuodot, metsänistutus, metsäautoteiden rakentaminen). Sääntelyjärjestelmää pidetään nykyisellään yleisesti ottaen riittävän monipuolisena metsien monikäytön vaatimusten ja luonnonsuojelullisten intressien huomioon ottamiseksi. Useat tahot kuitenkin kritisoivat sitä, että puuntuotannolliset intressit ajavat edelleen muiden intressien edelle.⁴⁶⁵ Järjestelmä sisältää kuitenkin erään perustavaa laatua olevan, sisäänrakennetun ongelman. Koska metsätalous perustuu metsänhakkuuoikeuksien ostamiseen, eivät metsätalouden harjoittajat käytännössä hoida hakkuuoikeuksien kohteena olevia alueita enempää kuin metsänhoitolain säännökset ja hakkuuoikeuksien luovutussopimus heitä siihen velvoittavat. Tilannetta ei myöskään helpota se, että sopimuksen sisältöä voidaan valtion toimesta eräin edellytysin tarkastella uudelleen.⁴⁶⁶

6.3 RUOTSI

6.3.1 Ekologistumisen ensiaskeleet – metsälainsäädännön vuoden 1979 uudistus

Vaatimukset metsänhoidon ekologistumisesta voimistuivat Ruotsissa 1970-luvulla ympäristöliikkeen syntymisen myötä, minkä vuoksi vuoden 1948 metsänhoitolain

⁴⁶⁵ Kanadassa kysymys alkuperäiskansojen oikeudesta osallistua ja vaikuttaa asuinalueitaan koskevien päätösten (liittyen erityisesti luonnonvarojen hyödyntämistä koskeviin ratkaisuihin) on herättänyt paljon keskustelua. Aiheesta Brittiläisen Kolumbian osalta ks. *Curran – M’Gonigle* 1998 ja *M’Gonigle* 1998a s. 166 ss.

⁴⁶⁶ Aiheesta tarkemmin ks. *Pearse* 1998 s. 29 ss.

ja vuoden 1964 luonnonsuojelulain säännöksiä päädyttiin tarkistamaan vuoden 1974 osittaisuudistuksella.⁴⁶⁷ Uudistetut säännökset jäivät kuitenkin lyhytikäisiksi, kun metsälainsäädäntö uudistettiin vuonna 1979 kokonaisuudessaan. Uudistuksella pyrittiin turvaamaan metsäteollisuuden toimintaedellytykset ja edistämään luonnonsuojelullisten sekä monikäyttöintressien huomioon ottamista.⁴⁶⁸ Uudistus vahvisti luonnonsuojelullisten ja monikäyttöintressien painoarvoa eräissä suhteissa metsätaloudellisiin intresseihin. Luonnonsuojelulliset näkökohdat voitiin ottaa huomioon metsätaloustoiminnassa, kun tähän mennessä luonnonsuojelua oli metsäalueilla harjoitettu pääasiallisesti suojelualueita perustamalla. Uudistuksessa tarkistettiin myös metsänhoitolain suhdetta luonnonsuojelulainsäädäntöön ja maankäyttölainsäädäntöön. Uudistuksen jälkeen metsälain säännökset väistyivät mainittujen lakien säännösten ja niiden nojalla annettujen määräysten tieltä.⁴⁶⁹

Frisénin mukaan metsälainsäädäntö toimi täysin metsäteollisuuden ehdoilla aina 1960-luvulle asti. Hänen mukaansa luonnonsuojelusääntely oli sinänsä toimivaa, mutta sen soveltamisala oli niin kapea, ettei sillä ollut merkitystä yleisellä tasolla metsien käyttöön.⁴⁷⁰ Viranomaistenkaan keskinäinen vuoropuhelu ei aina toiminut odotetunkaltaisesti, minkä vuoksi intressien tiukka erottaminen toisistaan johti paikoitellen hyvinkin jyrkkiin vastakkainasetteluihin metsä- ja luonnonsuojeluviranomaisten välillä.⁴⁷¹ Intressikonfliktit kärjistyivät 1970-luvulla metsätaloustoiminnan tehostumisen ja luonnonsuojeluaatteen laajenemisen myötä. Luonnonsuojelusta vastaava virasto (*Naturvårdsverket*) ryhtyi vastustamaan vanhojen metsien hakkuita sekä kaikkein järeimpiä metsänhoidollisia toimenpiteitä (metsänauraus, kokopuumenetelmä, kannonmurskaus, vieraiden puulajien istuttaminen), jotka sittemmin johtivat 1980-luvulla metsänhoidon muuttumiseen ekologisempaan suuntaan.⁴⁷²

⁴⁶⁷ Varsinaista alkutuotantoa keskeisemmällä sijalla olivat metsäteollisuuden toimintaan liittyvät ympäristökysymykset. Metsäteollisuuden sijoittamista pohtineessa komiteanmietinnössä (*SOU 1971:85* s. 130 ss.) todettiin metsäteollisuuden ympäristövaikutusten rajoittavan siinä määrin alueiden muuta käyttöä, että ne olisi tullut keskittää eteläisessä Ruotsissa muutamalla paikkakunnalle pois meren ääreltä.

⁴⁶⁸ Ks. *SOU 1992:76* s. 55 ss.

⁴⁶⁹ Metsälainsäädännöstä kriittisesti ks. esim. *Wahlström* 1993 s. 29 ss., jonka kritiikki kohdistuu lähinnä lain soveltamiskäytännöstä johtuvaan havupuiden suosimiseen. Kriittisissä puheenvuoroissa on kiinnitetty huomiota siihen, että luonnonsuojelulain ja metsänhoitolain edellyttämät vaatimustasot suojelun suhteen poikkeavat huomattavasti toisistaan. Tästä ks. *SOU 1992:76* s. 74.

⁴⁷⁰ Luonnonsuojelullisten ja monikäyttöintressien ja metsätaloudellisten intressien yhteensovittamisen ongelmista Ruotsissa 1960-luvulta nykypäivään kokoavasti ks. *Frisén* 2001 s. 175 ss.

⁴⁷¹ Kuriositeettina mainittakoon 1960- ja 1970-luvuilla ajoittuneet pyökkimetsiä koskeneet kiistat. Maanomistajat pyrkivät tuolloin valtion taloudellisella tuella uudistamaan luonnonsuojelullisesti ja virkistyskäytön kannalta merkittäviä pyökkimetsäalueita kuusta kasvaviksi. Niinpä luonnonsuojeluviranomaisten oli toisinaan muodostettava pyökkimetsiä luonnonreservaateiksi estääkseen metsäviranomaisia myöntämästä avustusta niiden istuttamiseen kuuselle. Tästä tarkemmin ks. *Frisén* 2001 s. 177 ss.

⁴⁷² Ks. metsähallituksen ohjeet vuoden 1983 luonnon- ja monikäyttöintressien huomioon ottamisesta.

Ekologisten intressien painoarvon kasvua heijastaa myös vanhojen metsien suojelua koskevan hallituksen päätöksen syntyminen vuonna 1985. Varsinaisten luonnonsuojelullisten intressien läpimurto näyttäisi kuitenkin ajoittuvan 1990-luvulle tuotanto- ja ympäristötavoitteiden samalle tasolle asettamisen myötä. Tämä ei kuitenkaan käytännössä merkinne näiden tavoitteiden toteutumista yhtäläisellä painoarvolla.⁴⁷³

Vuoden 1979 metsälaki sisälsi varsin pitkälle menevät keinot metsätaloudellisten intressien turvaamiseksi. Metsäsektorilla oli 1970-luvun lopulla edelleen huomattava valtiontaloudellinen merkitys, mikä osaltaan selittää metsätaloudellisten intressien painottumista. Intressien keskinäinen painoarvo heijastui myös sääntelymekanismeihin, jossa metsänhoidollisia tavoitteita (kuten uudistamisvelvollisuus, uudistusalojen kokoa ja uudistamistapa) turvaavat säännökset olivat pakottavaa lainsäädäntöä, kun taas ympäristönäkökohdat *voitiin* ottaa huomioon metsänkäsitelyssä. Nämä jäivät kuitenkin maanomistajien itsensä harkintaan, mikä todettiin myöhemmin epätydyttäväksi ratkaisuksi.

Esimerkkeinä tästä käy metsänuudistamista koskenut sääntely. Metsänhoitolain 5 § edellytti metsän uudistamista hakkuu- ja metsätuhoalueiden lisäksi sellaisen metsän uudistamista, jonka tuotto puuston harvuutensa tai puulajistonsa vuoksi oli huomattavasti alhaisempi kuin mahdollista oli. Lain 6 § antoi metsäviranomaiselle valtuuden määrätä yli-ikäinen metsikkö hakattavaksi ja istutettavaksi, milloin metsämaan puuntuottokyky oli ainoastaan vähäisessä käytössä ja tämä johtui juurimädästä tai itseharvennuksesta.⁴⁷⁴

Toisaalta vuoden 1979 uudistus sisälsi myös luonnonsuojelullisten intressien kannalta eräitä tervetulleita muutoksia. Uudistuksen eräänä ajatuksena oli mahdollistaa aikaisempaa laajempi joustovara metsämaan käsitteen sisällä, jonka myötä siis metsälainsäädännön soveltamisala ja siitä johtuvat velvoitteet määräytyivät. Tällä pyrittiin mahdollistamaan metsätalouden kannalta merkityksellisten, heikkotuottoisten suo- ja joutomaiden sulkeminen metsätaloustoiminnan ulkopuolelle.⁴⁷⁵

Lisäksi vuoden 1979 lainsäädäntöuudistus oli merkittävä siinä suhteessa, että metsien omistajatahoon (yksityiset/julkisoikeudelliset metsänomistajat) perustuneet sääntelyerot poistuivat. Sääntelyjärjestelmien aineellisoikeudelliset erot olivat yksityismetsälainsäädännön kehityskulun myötä käyneet siinä määrin merki-

⁴⁷³ Frisé 2001 s. 175 ss. Hänen mukaansa nykyiset tavoitteet tullaan saavuttamaan nykyisin resurssein toteutettuna vuoden 2020 tienoilla.

⁴⁷⁴ Metsänhoitolain nojalla toimitettiin laajoja uudistushakkuita Norrlannissa. Lisäksi lukuisat laitumet, hakamaat ja kosteikat – vajaatuottoisina metsämaina ja biodiversiteetin kannalta ensiarvoisen tärkeitä kohteina – kunnostettiin metsätalousalueiksi. Metsähallinnon ylilyönneistä kriittisesti ks. esim. RRV 1999:31 s. 30 ss. Vuoden 1979 metsälainsäädännöstä kriittisesti ks. Darpö 1991 s. 45 ss. Ks. myös RP 1978/79:110 s. 63.

⁴⁷⁵ Tarkemmin SOU 1978:6 s. 109.

tyksettömiksi, että sääntelypohjan yhtenäistäminen ei synnyttänyt enää laajempaa keskustelua.

6.3.2 Puuntuotanto ja luonnonsuojelu tasa-arvoisiksi tavoitteiksi – metsäpolitiikan vuoden 1993 uudistus

Vuoden 1979 uudistuksessa omaksutun kannan mukaan metsätaloudelliset intressit tuli sovittaa muihin yhteiskunnallisiin eli lähinnä luonnonsuojelullisiin ja monikäyttöintresseihin.⁴⁷⁶ Luonnonsuojelullisten intressien suoja metsätaloudessa jätettiin pitkälti toiminnanharjoittajien vapaaehtoisuuden varaan, vaikka metsähallituksen ohjeissa ja määräyksissä kiinnitettiin huomiota myös luonnonsuojelullisiin näkökohtiin.⁴⁷⁷ Vapaaehtoisuuteen perustuvat mekanismit haettiin pian riittämättömiksi. Metsäpolitiikkaan kohdistetun kritiikin johdosta hallitus katsoi aiheelliseksi tarkistaa metsäoikeudellista tavoitteenasettelua siten, että metsätaloudelliset tuotantotavoitteet (*produktionsmål*) ja ympäristölliset tavoitteet (*miljömål*) saivat tasaveroisen aseman. Lainvalmistelutöissä korostettiin erityisesti sitä, ettei ympäristötavoite ollut yksinomaan yleinen intressi, vaan myös pitkäjänteisen metsätalouden toimintaedellytys.⁴⁷⁸

Vuoden 1993 lainsäädäntömuutoksen (1993:553)⁴⁷⁹ yhteydessä tarkasteltiin laajemminkin valtion harjoittamaan metsäpolitiikkaan kohdistuvia odotuksia muuttuneessa yhteiskunnallisessa tilanteessa. Metsäpolitiikan uudistamista pohtinut työryhmä esitti kolme vaihtoehtoista mallia uuden metsäpolitiikan päälinjoiksi. Näistä ensimmäinen olisi perustunut talouskäytössä ja luonnonsuojelukäytössä olevien metsien tarkkaan erottamiseen, mikä käytännössä olisi edellyttänyt laajojen reservaatialueiden perustamista. Toinen vaihtoehto rakentui ajatukselle metsille asetettävien tavoitteiden määräytymisestä alueiden tuotokyvyn ja niiden tavoitettavuuden perusteella, mikä olisi tarkoittanut edullisten alueiden tehokasta käyttöä ja vaikeammin saavutettavissa olevien alueiden osalta luontoarvojen painottamista. Valinta kohdistui kuitenkin odotetusti kolmanteen vaihtoehtoon, jossa metsätaloutta harjoitettiin kaikissa metsissä ottaen huomioon luonnon- ja ympäristönsuojelun

⁴⁷⁶ Ks. *RP 1992/93:236* s. 26–27. *Kardell* 1986 s. 19 ss. on esittänyt maisemakuvallisten vaikutusten merkittävämpää huomion ottamista metsätaloustoimenpiteiden toteuttamisessa. Hän erottelee tällä perusteella alueet matkailunähtävyyssuuihin (lähinnä luonnonsuojelualueita), sunnuntaimetisiin (vähäiset metsänhoitotoimenpiteet, pitkät kiertoajat, virkistyskäyttötoimintaa) ja metsätalousalueisiin (normaali metsätaloustoiminta).

⁴⁷⁷ Ruotsissa metsänhoitoa on perinteisesti ohjattu metsänhoitolain ja -asetuksen lisäksi metsähallituksen antamilla yleisillä ohjeilla ja määräyksillä, jotka kattavat käytännössä kaikki metsänhoitolliset toimenpiteet. Vuoden 1993 lainmuutoksen jälkeen metsähallitus on uudistanut ohjeistuksensa.

⁴⁷⁸ Ks. *RP 1992/93:236* s. 31.

⁴⁷⁹ Uudistuksen tavoitteista ja perusteista yksityiskohtaisesti ks. *RP 1992/93:236* passim.

intressit läpäisyperiaatteen mukaisesti.⁴⁸⁰ Muunlainen lopputulos olisikin ollut yllättävä, koska ensin mainitut ratkaisumallit olisivat johtaneet varsin työläisiin ja kalliisiin ratkaisuihin, jotka eivät lopulta välttämättä edes olisi toimineet odotetulla tavalla.

Vuoden 1993 uudistuksen myötä yksityisen metsänomistajan vapaus määrätä omaisuutensa hoidosta ja käytöstä lisääntyi ja vastaavasti välitön viranomaiskontrolli vähentyi. Metsän uudistamisvelvollisuudessa ei tapahtunut merkittäviä muutoksia. Maanomistajan tuli huolehtia metsän uudistumisesta hakkuiden ja luonnontuhojen jälkeen, mikäli käsillä ei ollut erityisiä perusteita käyttää metsää toisella hyväksyttävällä tavalla. Sen sijaan raivaus- ja harvennushakkuuvelvoitteet, alhaisinta päätehakkuuikää sekä uudistusalojen vähimmäis- ja enimmäispinta-alaa koskevat vaatimukset⁴⁸¹ poistettiin metsänkäsittelymuotojen joustavuuden lisäämiseksi. Niin ikään metsätaloussuunnitelman laadinta- ja ajantasaistamisvelvollisuus poistettiin, mutta samalla säädettiin maanomistajalle velvollisuus olla selvillä metsiensä tilasta.⁴⁸² Hyönteistuhoja koskeva sääntely pysytettiin ennallaan. Metsähallituksen antamia ohjeita ja määräyksiä tarkistettiin siten, että biologisen monimuotoisuuden huomioon ottaminen metsätaloustoiminnassa helpottui ja maanomistajien mahdollisuudet päättää metsiensä käytöstä lisääntyivät.⁴⁸³

Metsänhoitolain 1 §:n mukaan metsä on kansallinen luonnonvara, jota on hoidettava kestävästi hyvä tuotto saavuttaen ja luonnon monimuotoisuus säilyttäen. Metsien hoidossa on otettava huomioon myös muut yleiset intressit. Metsäpolitiikan ja metsälainsäädännön lähtökohdaksi tuli siis yhdistetty puuntuotannon- ja ympäristönsuojelun (tai monikäyttöintressien) malli, joka periaatteessa oli jo olemassa olevan lainsäädännön perustana, mutta joka ei kuitenkaan toiminut tyydyttävästi.⁴⁸⁴ Sääntelyn *puuntuotantotavoitteena* on metsän ja metsämaan tehokas ja vastuuntuntoinen käyttö hyvän tuloksen turvaavalla tavalla. Puuntuotantoa on harjoitettava monimuotoisesti siten, että metsistä saadaan erityyppisiä tuotteita jatkosakin. *Ympäristötavoitteena* on säilyttää metsämaiden luontainen tuottokyky sekä turvata biologisen ja geneettisen monimuotoisuus ylläpitämällä luontaisten kasvi-

⁴⁸⁰ Ks. *SOU 1992:76* s. 128. Metsien suojelustrategioista ks. myös *SOU 1998:95* s. 4.

⁴⁸¹ Uudistusalojen pinta-alarajoitukset koskivat kuitenkin edelleen suurmetsätaloutta.

⁴⁸² Ratkaisu vaikuttaa ensinäkemältä jokseenkin erikoiselta. Lainvalmistelutöissä metsätaloussuunnitelman laatimis- ja ylläpitämisvelvoitteen poistamista perusteltiin mm. metsätaloussuunnitelmien laatimisen hyödyllisyyden itsestäänselvyydellä, jota ei tämäntasoisten ratkaisujen kohdalla voida yksinään pitää erityisen vakuuttavana argumenttina. Kun samalla kuitenkin omaksuttiin lakiin metsien tilaa koskeva selvilläolovelvoite, näyttäisi suunnitelmien laatiminen käytännön näkökulmasta joka tapauksessa väistämättömältä. – Mainittakoon, että *RRV 1999:31* s. 57 mukaan metsätaloussuunnitelmien laatimisvelvoitteen poistamisen myötä metsähallituksen laatimien suunnitelmien määrä on pudonnut vajaassa kymmenessä vuodessa 85 %.

⁴⁸³ Ks. *SOU 1992:76* s. 179–181.

⁴⁸⁴ Ks. myös *SOU 1998:95* s. 43 ss., jossa peräänkuulutetaan maanomistajien, viranomaisten ja metsäteollisuuden yhteistyötä metsien suojelussa.

ja eläinkantojen elinmahdollisuuksia.⁴⁸⁵ Ympäristötavoitteeseen kuuluvat uhanalaisten lajien ja luontotyyppien suojelu sekä metsien esteettisten, kulttuuristen ja virkistyskäyttöarvojen turvaaminen.⁴⁸⁶ Lainvalmistelutöiden mukaan tavoitteet ovat keskenään tasavertaisia. Kuitenkin tavoitteiden toteuttamismekanismien velvoittavuudessa näyttäisi olevan edelleenkin eroja.⁴⁸⁷ Vuonna 1997 julkaistun seurantalutkimuksen mukaan vuoden 1993 lainsäädäntömuutoksen yhteydessä asetetuja tuotanto- ja suojelutavoitteita ei ollut saavutettu.⁴⁸⁸

Vuoden 1993 lainsäädäntömuutos näkyy erityisesti uudistushakkuualojen pientymisenä ja suurten (yli 20 hehtaaria) uudistusalojen vähentymisenä. Ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen on osoittautunut ongelmalliseksi erityisesti kasvatushakkuiden yhteydessä. Metsähallituksen tutkimusten mukaan noin viidesosa kasvatushakkuista ei ollut suoritettu lain edellyttämän minimivaatimusten mukaisesti ja ainoastaan noin kolmasosa on toimitettu ympäristönhoidollisten ohjeiden osoittaman tason mukaisesti. Myös avainbiotooppeja on joutunut hakkuiden kohteeksi.⁴⁸⁹

Ruotsissa vuoden 1993 metsälainsäädännön uudistuksen jälkeen puuntuotannon ja luonnonsuojelun intresseillä on ainakin teoriassa yhtäläinen painoarvo. Tavoitteenasettelusta seuraa *Michanekin* (1993 s. 108) mukaan se, ettei metsänomistaja ole enää samassa laajuudessa *velvollinen* hoitamaan metsiään luontoarvojen kannalta haitallisella tavalla. Tästä huolimatta näyttäisi olevan kuitenkin joissain määrin epäselvää, ovatko tavoitteet lopultakaan tosiasiallisesti tasavertaisessa asemassa muodollisesta yhdenvertaisuudesta huolimatta. Metsätaloustoimintaa edistävä organisaatio ja mekanismivalikoima on viritetty sadan vuoden aikana tehokkaaksi kokonaisuudeksi. Ympäristön- ja luonnonsuojelua toteuttava organisaatio on heikommin järjestetty, keinovalikoima puutteellisempi ja toimenpiteiden tarpeellisuutta koskeva tietämys vähäisempää.⁴⁹⁰

Ruotsin metsälainsäädännön suhde muuhun lainsäädäntöön järjestyy metsänhoitolain 4 §:n mukaan. Säännös asettaa metsälainsäädännön selkeästi toissijaiseksi muuhun lainsäädäntöön nähden. Metsälakia tai sen nojalla annettuja sään-

⁴⁸⁵ Ympäristötavoitteen osalta voidaan ehkä todeta, että vuoden 1997 komiteanmietinnössä (*SOU 1997:97* s. 7) on pitkän aikavälin suojelutarpeen esitetty vaihtelevan 9–16 prosentin välillä.

⁴⁸⁶ Ks. *SOU 1992:76* s. 153. Tavoitteista yksityiskohtaisesti ks. *ib.* 154 ss.

⁴⁸⁷ Vuoden 1993 lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä muutettiin metsänhoidollisten tukien myöntämisperusteita. Varsinaiset metsänhoitoa edistäneet tuet lakkautettiin kokonaisuudessaan ja tukia myönnetään yksinomaan luonnon- ja kulttuuriympäristön hoitoa edistäviin toimenpiteisiin (ks. *förordning om statligt stöd till skogsbruket* [1993:555]).

⁴⁸⁸ Ks. *RP 1997/98:158* s. 33.

⁴⁸⁹ *SUS 2001* s. 217 ss. Samansisältöisiin johtopäätöksiin on tullut myös *Möllersten* 1996 s. 13. Hänen mukaansa Tukholman läänin alueella tehdyissä tarkastuksissa on todettu, että hakkuissa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota ympäristöllisiin kysymyksiin.

⁴⁹⁰ Ks. *Rydberg* 2001 s. 15. Ruotsin metsälainsäädännön kestävä kehityksen vaatimuksesta ks. myös *Wibe* 1993 s. 83 ss.

nöksiä ei mainitun lainkohdan mukaan sovelleta siltä osin kuin ne ovat ristiriidassa ympäristökaaren 7 luvun säännösten tai muun lain nojalla annettuja määräysten kanssa.

6.3.3 Vuoden 1998 ympäristökaari – ympäristöoikeuden perustan yhtenäistäminen

Vuoden 1998 kokonaisuudistuksella ympäristön- ja luonnonsuojelua koskevat keskeiset säädökset koottiin ja muokattiin yhtenäiseksi ympäristökaareksi (*miljöbalk*). Pääasiallinen syy ympäristölainsäädännön kokonaisvaltaiseen uudistamiseen olivat sektoroituneeseen lähestymistapaan ja päätöksentekomenettelyyn liittyvät ongelmat. Kokonaisuudistuksen valmistelu aloitettiin jo 1980-luvun loppupuolella voimassa olevan ympäristölainsäädännön analyysillä, josta vastannut työryhmä päätyi ehdottamaan lainsäädännön perusteellista tarkistamista.⁴⁹¹ Uudistuksen tavoitteena oli ympäristölainsäädännön keinoin ohjata yhteiskunnan kehitystä kansainvälisoikeudellisten julkilausumissa ja velvoitteissa⁴⁹² viitotettuun, kestävän kehityksen tavoitteen mukaiseen suuntaan.⁴⁹³ Ympäristökaaren sääntelyä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin kohdassa 11.3.1.

6.4 SAKSA

6.4.1 Liittovaltion luonnonsuojelusääntelyn muodostuminen

Vuoden 1935 luonnonsuojelulaki jäi kansallissosialismin romahduksen jälkeen voimaan osavaltiotasoisena lainsäädäntönä. Luonnonsuojelusääntelyn aineellinen vaatimustaso ja menettelymuodot olivat 1970-luvulle tultaessa varsin heterogeenisiä, joka oli seurausta osavaltiotasoisesta lainsäädäntötyöstä. Toisen maailmansodan jälkeinen voimakas teollistuminen oli muuttanut voimakkaasti luontoa ja maisemakuvaa. Jatkuva kaupungistuminen puolestaan korosti luonnon virkistyskäytön

⁴⁹¹ Bengtsson 2000 s. 37 on kiinnittänyt huomiota ympäristön ja siihen liittyvän käsitteistön täsmentymättömyyteen. Jo yksinomaan ympäristön käsitteen määrittelyyn liittyy arvostuksenvaraisuutta, eikä tilanne ole tyydyttävämpi ympäristön käytöstä puhuttaessa, pikemminkin päinvastoin. Esimerkiksi ympäristön virkistyskäytön asema on ollut jokseenkin häilyväinen. Aiemmin on yleensä puhuttu ympäristönhoidon kulttuurisesta ja sosiaalisesta ulottuvuudesta erotuksena varsinaisessa luonnonsuojelutarkoituksiin tapahtuvasta luonnonhoidosta, sittemmin nämä käsitteet taas on saatettu niputtaa yhteen. Ympäristökaareissa virkistyskäyttöintressit on puolestaan erotettu selkeästi omaksi kategoriakseen muiden intressien rinnalle.

⁴⁹² Vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetty YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssi sekä Euroopan unionin jäsenyydestä aiheutuvat velvoitteet.

⁴⁹³ Aiheesta ks. esim. RP 1997/98:45–I s. 154 ss. sekä Bengtsson ym. 2000 s. 1:2 ss.

merkitystä ja suurten kaupunkien lähivirkistysalueita. Ympäristön- ja luonnon-suojeluaatteen nouseminen 1960-luvun lopulla kasvatti paineita liittovaltiollisen luonnonsuojelusääntelyn uudistamiseen ja luonnonsuojelun tason harmonisointiin osavaltioissa.⁴⁹⁴ Näistä lähtökohdista oli selvää, että luonnonsuojelua, virkistys-käyttöä ja ympäristön taloudellista hyväksikäyttöä korostavien intressien yh-teensovittaminen tuli aiheuttamaan ongelmia. Siltikin luonnonsuojelulainsäädän-nön uudistaminen osoittautui odotettua hankalammaksi osavaltioiden pelätessä sääntelyuudistuksen rajoittavan niiden toimivaltaa.⁴⁹⁵

Vuoden 1976 luonnonsuojelulaki edusti edeltäjänsä nähden huomattavasti ke-hittyneempää ajattelutapaa. Maisemakuvan, yksittäisten luonnonkohteiden ja la-jien suojelusta siirryttiin kohti kokonaisvaltaisempaa luonnonsuojelua. Uuden luonnonsuojelulain mukaan luonnonsuojelulliset intressit tulivat otettavaksi huo-mioon läpäisyperiaatteella myös yleisessä maankäytön suunnittelussa. Toisaalta myös aluesuojelumekanismit monipuolistuivat.⁴⁹⁶ Nyt esillä olevan aiheen kannal-ta vuoden 1976 lainuudistuksen myötä käyttöön otetuista toimintamekanismeista on mainittava erityisesti alueellista suunnittelua (*Landschaftsplanung*) koskevat säännökset lain toisessa luvussa, kolmanteen lukuun sisältyneet yleiset suojeluvel-voitteet niihin liittyvine kajoamissääntelyineen (*Eingriffsregelung*) sekä neljänteen lukuun sisältyneet erityisten kohteiden suojelua koskevat säännökset. Näihin me-kanismeihin palataan myöhemmin voimassa olevaa sääntelyä koskevien tarkaste-luiden yhteydessä. Luonnonsuojelulainsäädännön ylikansallisesta kehityksestä joh-tuen lainsäädäntöä jouduttiin useaan otteeseen tarkistamaan. Liittovaltion luonnon-suojelulainsäädännön kokonaisuudistusta ryhdyttiin valmistelemaan 1990-luvun lopulla, ja se toteutui lopulta vuonna 2002.⁴⁹⁷

⁴⁹⁴ *BT-Drs. 7/886* s. 23–28. Mainittakoon, että lainvalmistelutöissä luonnon monimuotoisuus mai-nittiin jo tuolloin eräänä suojan kohteena.

⁴⁹⁵ Luonnonsuojelulain säätämisestä ks. esim. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutz-recht Bd. 1, Einf., Rn. 90–93*, sekä *Kolodziejczok ym. Naturschutz 1100 Rn. 10–18*. Liittovaltion vuoden 1976 luonnonsuojelulaki on annettu perustuslain 75 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla, joka mahdollistaa metsästystä, luonnonsuojelua ja maisemakuvan hoitoa koskevien *puitesäännösten* antamisen. Edellä on jo tullut mainituksi, että Saksan valtiosääntöuomioistuim on jo varhaisessa vaiheessa tulkinnut toimivallan jakautumista koskevia säännöksiä liittovaltion laajaa lainsäädäntö-toimivaltaa tukevalla tavalla. Valtiosääntöuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla liittovaltio on voinut ja antanutkin puitesääntelykompetenssinsa puitteissa yksityiskohtaista sääntelyä, joka ei ole jättänyt osavaltiolle juurikaan liikkumavaraa. Luonnonsuojelulain valtiosääntöoikeudellisesta pe-rustasta laajemmin ks. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzgesetz, Bd. 1, Einf., Rn. 25* ja *Kolodziejczok ym. Naturschutz 1100 Rn. 1–4*.

⁴⁹⁶ Ks. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, Einf., Rn. 94–95*.

⁴⁹⁷ Muutoksista ks. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, Einf., Rn. 96, 111–119 ja 124.*, *Apfelbacher 1987* s. 241 ss., *Apfelbacher – Adenauer – Iven 1998* s. 509 ss., *sa-mat 1999* s. 63 ss. ja *Niederstadt 1998* s. 515 ss.

6.4.2 Ympäristölakikirjahanke

Saksan ympäristölainsäädäntöä pidetään yleisesti ottaen saksalaisen oikeustieteen piirissä sirpaloituneena, mikä voimakkaasti kehittyneillä oikeudenaloilla ei ole mitenkään poikkeuksellista. Saksan järjestelmä on kehittynyt samaan tapaan kuin kaikkialla muuallakin. Sääntely on syntynyt ja kehittynyt vastaamaan aktualisoituneita tarpeita. Eri aikakausina vallinneet arvostukset, yhteiskunnalliset ja ideologiset ajattelumallit on kodifioitu lainsäädännöllisiksi ratkaisuksiksi. Nämä ratkaisut ovat puolestaan ohjanneet myöhempää lainsäädännön kehitystä. Kun vielä otetaan huomioon, että eräillä aloilla sääntelyn juuret ulottuvat vuosisatojen päähän ja osa lainsäädännöstä on vasta muutaman vuoden ikäistä, ei sääntelyn heterogeenisuudelta voi välttyä. Ympäristölakikirjahankkeen (*Umweltgesetzbuch*) tavoitteena on koota ympäristöoikeudelliset säännökset yhdeksi kattavaksi kokonaisuudeksi. Uudistuksen tarkoituksena on yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa sääntelyä sekä ankkuroida sektorikohtaiset sääntelyrajat ylittävä holistinen lähestymistapa kaikkiin sääntelyn osa-alueisiin.⁴⁹⁸ Lupaavasti alkanut hanke pysähtyi kuitenkin poliittisiin erimielisyyksiin, joiden ratkeaminen aivan lähitulevaisuudessa vaikuttaa epävarmalta.⁴⁹⁹ Luultavaa on, että sääntelyhanke tulee etenemään jollakin aikajänteellä, vaikka ei ehkä ehdotuksen mukaisena. Uudistusehdotus on kuitenkin siinä suhteessa merkittävä, että sen pääpiirteiden selostamista tässä yhteydessä on pidettävä perusteltuna.

Ympäristölakikirjan yleinen osa (luvut 1–8) sisältäisi yleiset ympäristönkäytön perusteet. Lukuihin sisältyisivät mekanismeja, suunnittelua, vaikutusten arviointia, tiedonsaantia ja toiminnanharjoittamisen perusteita koskevat säännökset ja periaatteet. Erityinen osa (luvut 9–17) puolestaan sisältäisi varsinaiset aineellisoikeudelliset säännökset, jotka nykyään sisältyvät sektorilakeihin. Sääntelyn yleisenä tavoitteena olisi ympäristön sekä ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin turvaaminen, jota toteutettaisiin varmistamalla luonnon toimintakykyisyyden ja biologisen monimuotoisuuden säilyminen. Tavoitesäännös toimisi aineellisoikeudellisten normien soveltamismaksiminaan, eli aineellisoikeudellisia säännöksiä tulisi soveltaa ympäristökaaren ja perustuslain 20 a §:n tavoitteiden toteutumisesta edistävällä tavalla.⁵⁰⁰ Keskeiset ympäristönsuojelulliset ohjausperiaatteet sijoittuisivat 3–10 §:iin. Näistä periaatteista on tutkimuksen kohteena olevan aiheen kannalta mainittava erityisesti omaisuuden ja ympäristönsuojelun keski-

⁴⁹⁸ UGB-KomE s. 72–76. Saksan ympäristöoikeuden linjaamisesta kestävämpään suuntaan ks. *Rehbinder* 2002 s. 657 ss.

⁴⁹⁹ Saksassa ympäristölainsäädännön uudistamishankkeet ovat osoittautuneet usein poliittisesti vaikeiksi hankkeiksi. Yleensä erimielisyydet ovat kohdistuneet toteuttamismekanismiin, ei niinkään uudistustarpeeseen tai uudistuksen suuntaan.

⁵⁰⁰ UGB-KomE s. 432 ss.

näistä suhdetta koskeva ympäristölakikirjan 10 §. Mainitun säännöksen mukaan omistusoikeus oikeuttaisi luonnonvarojen käyttöön ja luonnon hyödyntämiseen, milloin luonnollisen elinympäristön säilymisen turvaamiseksi annetut ympäristöoikeudelliset normit sen mahdollistavat (*omaisuuden ympäristösidonnaisuus*).⁵⁰¹ Ympäristöä merkittävästi muuttavat toimintamuodot edellyttävät yleensä ennakkollista viranomaisratkaisua, ja lisäksi vähäisempiä toimintamuuotoja saatetaan ohjata yleisillä normeilla tai vaikkapa tuotesääntelyllä. Tähän nähden mainittu periaate ei ole mitenkään uusi tai poikkeuksellinen. Merkittäväksi periaatteen tekeekin se, että se kääntää ympäristön käyttöä koskevan sääntelyn ajattelumallin aiempaan nähden päinvastaiseksi.

Yksittäistä hanketta laajempi *suunnittelu* nähdään eri puolilla Eurooppaa eräänä mahdollisuutena ratkaista tapauskohtaiseen päätöksentekomenettelyyn liittyvät epäkohdat. Ympäristölakikirja velvoittaisi maankäytön suunnittelusta vastaavia viranomaisia harjoittamaan ympäristösuunnittelua. Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi uuden instrumentin luomista, vaan velvoite toteutettaisiin syventämällä olemassa olevaa ympäristöolosuhteiden selvittämismvöllisyyttä ja parantamalla ympäristönäkökohtien huomioon ottamista.⁵⁰² Tietyt metsien käyttöön liittyvät toimenpiteet olisivat ympäristölakikirjaehdotuksen 81 §:n mukaan luvanvaraisia hankkeita. Nykytilanteeseen verrattuna erot ovat marginaalisia, koska maankäyttömuodon muutos sekä metsitys ovat voimassa olevan metsälainsäädännön nojalla luvanvaraisia hankkeita. Ympäristölakikirjan 9. luku sisältäisi luonnonsuojelua, ympäristönhoitoa sekä metsien suojelua koskevat säännökset. Luonnonsuojelun ja ympäristönhoidon tavoitteet ja periaatteet olisivat pitkälti voimassa olevan lainsäädännön mukaiset.⁵⁰³

Metsien käytön ohjausjärjestelmän osalta uudistuksella on tarkoitus eriyttää ja tarkentaa metsien ohjausta koskevaa funktionaalista ajattelua, mikä ehdotuksen mukaan on osoittautunut paikoin riittämättömäksi. Huomion arvoista on, että suojelu- ja virkistyskäyttötehtävät nostettaisiin julkisyhteisöjen omistamien metsien ensisijaiseksi tehtäväksi. Ehdotuksen perusteluissa viitataan useassa kohdassa Rio de Janeiron vuoden 1992 metsäperiaatteisiin, jonka kansalliseksi täy-

⁵⁰¹ Ehdotetun UGB 10 §:n 1 momentin 1 virke on syytä jäljentää tähän alkuperäisellä kielellä: ”Das Eigentum berechtigt zur Nutzung von Naturgütern und zu Eingriffen in Natur und Landschaft nur, soweit die in den umweltrechtlichen Vorschriften festgelegten Voraussetzungen für eine dauerhafte Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen erfüllt werden (Umweltpflichtigkeit des Eigentums).”

⁵⁰² Aiheesta ks. UGB-KomE s. 566 ss.

⁵⁰³ Saksan luonnonsuojeluoikeus on ollut 1990-luvun kokonaisuudessaan ja 2000-luvun alun useiden lainsäädäntöuudistusten kohteena. Eräänä syynä tähän ovat olleet Saksaa vastaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa nostetut kanteet, joissa on todettu Saksan laiminlyöneen yhteisöoikeuden velvoitteiden täytäntöönpanon. Täytäntöönpanorikkomusten seurauksena Saksa on useiden osittaisuudistusten myötä pyrkinyt mukauttamaan lainsäädäntönsä vastaamaan eurooppalaisen luonnonsuojeluoikeuden vaatimuksia ja kansainvälisoikeudellisten sopimusten velvoitteita.

täntöönpanoksi mainittu muutos olisi kaiketi katsottava. Ehdotuksessa esitetään lisäksi tehtäväksi useita ympäristöintressien asemaa vahvistavia muutoksia metsien käyttöä koskeviin säännöksiin, jotka siirrettäisiin ympäristölakikirjaan.⁵⁰⁴

Ympäristölakikirjahankkeessa ohjausmekanismit ja viranomaisjärjestelmät säilyisivät pitkälti ennallaan. Uudistuksen merkitys olisikin nimenomaan laajalaisemman sallittavuusarvioinnin sisällyttämisessä päätöksentekoon. Metsien käytön ohjausjärjestelmän osalta hankkeen toteutumisen mukanaan tuomat uudistukset merkitsisivät nähdäkseni juuri tavoitteiden uudelleenpunnintaa ja soveltamiskäytännön muuttamista entistä ekologisempaan suuntaan. Siltä osin kuin metsäalueiden suojelulla on pyritty ylläpitämään vesitaloutta sekä ehkäisemään eroosiota ja immissiovaikutuksia, uudistus tuskin toisi mainittavampaa muutosta nykytilanteeseen verrattuna. Sen sijaan luonnon monimuotoisuuden suojelun osalta laajempialaisen näkökulman tuominen päätöksentekoon yhdistettynä varautumisperiaatteen vahvaan tulkintaan saattaisi merkitä metsänhoidollisten toimenpiteiden rajoittamista luontoarvojen säilyttämistarkoituksessa ehkä yllättävänkin pitkälle menevin seurauksin.

6.5 SUOMI

6.5.1 Valtion metsien sääntely

Valtion metsämaat siirrettiin vuonna 1863 metsähallituksen alaisuuteen, jonka tuli hoitaa niitä metsätaloudellisten periaatteiden mukaisesti. Valtion metsien hoidon periaatteet on sisällytetty metsiä hallinnoivaa viranomaista koskevaan säädökseen, minkä vuoksi yleisessä metsälaissa ei ole ollut tarpeen säätää valtion metsien käytöstä.⁵⁰⁵ Valtion metsien käytön ydinsisältönä on ollut kestävän metsätalouden harjoittaminen ja tavoitteena puun lisääntyvä tuotto.⁵⁰⁶ Lakiin kirjatut valtion metsien hoidon perussuuntaviivat säilyivät jokseenkin samanlaisena aina 1980-luvulle saakka, jolloin ympäristöllisille näkökohdille ryhdyttiin antamaan painoarvoa metsähallituksen toimintapolitiikassa.⁵⁰⁷

⁵⁰⁴ UGB-KomE s. 951 ss.

⁵⁰⁵ Näin *Haataja* 1945 s. 191. Ks. myös *KM 1880:3* s. 5.

⁵⁰⁶ Ks. metsänhoitohallituksen johtosäännön (10/1876) 6 §, Suomen Metsähallituksen uudelleen järjestämisestä annettu asetus (5/1908), metsähallinnosta annetun asetuksen (167/1921) 3 § ja metsähallinnosta annettu laki (465/1966). Valtion metsiä koskevasta politiikasta ks. myös *Mäntyranta* 2001 s. 13.

⁵⁰⁷ Silti vielä 1990-luvun alkupuolen valtion metsiä koskeva toimintapolitiikka rakentui pitkälti metsätaloudellisten periaatteiden varaan. Metsähallituksesta annetun lain (264/1991) 2 §:n mukaan ”metsähallituksen tavoitteena on hoitaa, käyttää ja suojella hallinnassaan olevaa valtion metsä-, maa- ja vesiomaisuutta päämääränä omaisuuteen kuuluvien luonnonvarojen kestävä käyt-

Säädöstasolla tarkastellen valtion harjoittamassa metsäpolitiikassa näyttäisi tapahtuneen muutos vasta 1990-luvun alkupuolella. Voimassa olevan metsähallituksesta annetun lain (1378/2004) 4 §:n mukaan metsähallituksen on luonnonvarojen kestävä hoidon ja käytön olennaisena osana otettava riittävästi huomioon biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja tarkoituksenmukainen lisääminen metsien ja muiden luonnonvarojen hoidolle, käytölle ja suojelulle asetettujen muiden tavoitteiden kanssa. Huomioon tulee lisäksi ottaa luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistämisen vaatimukset.⁵⁰⁸

6.5.2 Vuoden 1996 metsä- ja luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistus

Rio de Janeirossa vuonna 1992 solmittu biodiversiteettisopimus ja samalla hyväksytyt metsäperiaatteet, vuoden 1993 Euroopan metsäministerikonferenssin päätöslauselmat sekä Euroopan yhteisöjen lainsäädäntövelvoitteet muuttivat kansallisen metsäpolitiikan ylikansallista viitekehystä.⁵⁰⁹ Kansallisen metsäpolitiikan uudistuksessa puuntuotannollisia intressejä korostavasta ajattelusta siirryttiin kestävä metsätalouden edistämiseen, puuntuotanto- ja suojelupyrkimysten yhteensovittamiseen sekä metsänhoidon tehostamiseen suuntaan.⁵¹⁰ Valtioneuvosto käynnisti metsien kestävä hoitoa ja käyttöä koskevan periaatepäätöksen sä⁵¹¹ mukaisesti vuonna 1994 metsälainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelun. Metsälakitoimikunta esitti vuonna 1995 jättämässään mietinnössä yksityismetsälain ja suojametsälain korvaamista metsänhoitolaille. Vuonna 1996 hallitus antoi eduskunnalle esitykset metsälainsäädännön (*HE 63/1996 vp*) ja luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisesta (*HE 79/1996 vp*), jotka hyväksyt-

tö.” Niin ikään lainvalmistelutyöt (*HE 229/1990 vp* s. 8) viittaisivat kestävä käytön periaatteen keskeiseen asemaan sääntelyn johtavana periaattina. Pääasiallisena syynä tähän lienee ollut se, että vuoden 1991 uudistus oli ensisijaisesti organisatorinen.

⁵⁰⁸ Säännöksen perusteluista ks. *HE 154/2004 vp* s. 22. Vuoden 1993 metsähallituksesta annetun lain (1169/1993) tavoitteenasettelu oli samanlainen. Uudistunutta tavoitteenasettelua perusteltiin lainvalmistelutöissä seuraavasti (*HE 257/1993 vp* 7): ”Kestävällä hoidolla ja käytöllä tarkoitettaisiin valtion metsien ja muiden luonnonvarojen hoitoa ja käyttöä siten, että säilytetään niiden monimuotoisuus, tuottavuus, uusiutumiskyky ja elinvoimaisuus. Metsähallituksen tulisi toteuttaa merkityksellisiä ekologisia, taloudellisia ja sosiaalisia toimintoja paikallisella ja kansallisella tasolla siten, ettei aiheuteta vahinkoa muille ekosysteemeille. Biologisella monimuotoisuudella tarkoitettaisiin mihin tahansa ekosysteemiin tai ekologiseen kokonaisuuteen kuuluvien elävien eliöiden vaihtelevuutta; tähän lasketaan myös lajin sisäinen ja lajien välinen sekä ekosysteemin monimuotoisuus. Biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen ja tarkoituksenmukainen lisääminen olisi Metsähallituksen kaikkea toimintaa rajaava reunaehto.”

⁵⁰⁹ Ks. myös *Laaksonen* 2002 s. 34.

⁵¹⁰ Muutoksesta ks. *Tapion* taskukirja 2002 s. 60 ss.

⁵¹¹ VN:n periaatepäätös 15.6.1994 metsien kestävä hoidon ja käytön periaatteiden toteuttamisesta.

tiin samana vuonna.⁵¹² Uudistus merkitsi monilta osin vanhentuneen luonnonsuojelulain modernisointia ja metsälainsäädännön tavoitteiden ekologisempaa painotusta ja samalla todennäköisesti taitekohtaa metsien käytön sääntelyssä.⁵¹³

Voimassa olevan metsälainsäädännön tarkoituksena on edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että *talouskäytössä olevissa metsissä turvataan sekä puuntuotannon kestävyys että metsien biologisen monimuotoisuuden säilyminen*.⁵¹⁴ Vaikka metsälainsäädännön keskeiset toimintamekanismit ovat säilyneet ennallaan, sääntelyn aineellinen sisältö on muuttunut monelta osin aikaisempaa ekologisemmaksi.⁵¹⁵ Puuntuotannon jatkuvuutta turvaavat erityisesti metsälain velvoite hakattujen alueiden uudistamisesta sekä harvennushakkuiden toimittamistapaa ja nuorten metsien uudistushakkuista koskevat rajoitukset. Metsien monimuotoisuutta turvaavat ennen kaikkea erityisen tärkeiden ja pienialaisten elinympäristöjen käsittelyä koskevat rajoitukset, jotka edellyttävät mainittujen kohteiden käsittelyn toimittamista elinympäristöjen ominaispiirteet säilyttävällä tavalla.

Sääntelyn uudistamisen myötä metsiin kohdistuva tavoitteidenasettelu on monipuolistunut. Useiden – paikoin keskenään ristiriitaisten – tavoitteiden toteuttaminen edellyttää käytännössä ennen toimenpiteiden toteuttamista tapahtuvaa intressejä yhteensovittavaa suunnittelua. Yleisemmällä tasolla tätä suunnittelua edustavat metsätalouden alueelliset tavoiteohjelmat, joiden perusteella on tarkoitus seurata metsätalouden ja metsäluonnon tilan kehitystä sekä laatia alueellisia toimenpidesuosituksia. Lopputuloksen kannalta ratkaisevassa asemassa ovat kuitenkin yksittäisillä metsälöillä suorittavat metsänhoidolliset toimenpiteet. Niinpä varsin merkittävää onkin, miten ympäristölliset näkökohdat otetaan huomioon toisaalta tilakohtaisten metsätaloussuunnitelmien laadinnassa ja toi-

⁵¹² Suomen luonnonvarapolitiikasta ks. Uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö (1995) s. 49–67.

⁵¹³ Suomen kansallista metsäpolitiikkaa on erinäisissä yhteyksissä vuosien ajan arvosteltu keskitymisestä yksinomaan taloudelliseen kestävyteen ja muiden näkökohtien sivuuttamisesta. Luonnonsuojelujärjestöjen kokonaisuudistukseen kohdistuneista odotuksista ja niiden toteutumisesta ks. *Uudet metsälait ja luonnonsuojelu* 1998 s. 4 ss.

⁵¹⁴ Metsätalouden tavoitteenasettelusta ks. *HE 63/1996 vp* s. 14–15. Metsien monikäyttöä ja ekologiaa tehtäviä suosivaa tavoitteiden asettelua oli tosin esitetty jo huomattavasti aiemminkin (ks. *KM 1982:27*, erityisesti s. 69 ss.), mutta tuolloin esitetyt tavoitteet toteutuivat vasta 10 vuotta myöhemmin. – Huomionarvoista on, että mainitussa mietinnössä kiinnitettiin huomiota niin ikään monimuotoisuuskysymyksiin (*ib.* s. 86). Ks. myös *KM 1991:30* s. 46 ss., jossa todetaan luonnonsuojelullisten näkökohtien saaneen enemmän painoarvoa niin yksityisten kuin valtioidenkin metsien käsittelyohjeiden laadinnassa, joka puolestaan on mahdollistanut paremmin suojelua edistävät ratkaisut. Nämä eivät yksinään takaa riittävää suojelun tasoa, joka määräytyy vasta käsittelyohjeiden käytännön soveltamisen myötä, kuten mietinnössä todetaankin. Muuttuneesta tavoitteenasettelusta ks. myös *Laakso* 2003 s. 49 ss.

⁵¹⁵ Oikeuskirjallisuudessa mm. *Tolvanen* 1998 s. 372 on kiinnittänyt huomiota siihen, että metsätaloudelliset intressit näyttäisivät nauttivan vahvempaa suojaa kuin luonnonsuojelulliset.

saalta yksittäisten metsätaloustoimenpiteiden toteutuksessa. Tässä suhteessa metsänomistajille suunnatulla neuvonnalla voi olla suorastaan ratkaiseva merkitys sääntelyn toimivuuden ja tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Muuttuneen tavoitteenasettelun myötä metsien käyttöä koskevaa ohjeistusta on tarkistettu taajaan. Metsähallitus on laatinut valtion metsien käytön periaatteita täsmentäviä oppaita, joista viimeisin on vuodelta 2004.⁵¹⁶ Oppaan periaatteilla ei luonnollisestikaan ole oikeudellisesti sitovaa merkitystä, mutta niiden tosiasiallista velvoittavuutta voitaneen valtion metsähallinnon julkisuuskuvan uskottavuuden kannalta pitää korkeana. Muut suurmetsänomistajat eli lähinnä kansainväliset metsäyhtiöt ovat niin ikään laatineet omille metsilleen metsänhoitosuosituksia. Yksityisten metsänomistajien kannalta keskeisessä asemassa ovat metsätalouden kehittämiskeskus Tapion laatimat metsänhoitoa koskevat oppaat,⁵¹⁷ joilla ei myöskään ole oikeudellista sitovuutta. Ne kuitenkin valottavat metsänomistajille metsäalan ammattilaisten käsitystä lainsäädännön edellyttämästä metsien hoidosta.⁵¹⁸

Luonnonsuojelullisten intressien toteuttaminen metsäalueilla perustuu eräänlaiseen kolmitasoiseen malliin. Suuri osa metsien eliölajistosta menestyy talousmetsissä, jos niiden käsittelyssä otetaan huomioon alueelle tyypillisen lajiston vaatimukset. Näiden eliölajien ja niiden elinympäristöjen monimuotoisuuden turvaaminen rajoittaa varsin vähän metsätalouden harjoittamista tai alueen virkistyskäyttöä. Tältä osin luonnonsuojelulliset intressit voidaan turvata toteuttamalla metsänhoidolliset toimenpiteet metsänhoitosuositusten mukaisesti. Eräät metsien eliöryhmät ovat kuitenkin niin erikoistuneita, että ne vaativat menestyäkseen sellaisen elinympäristön ja sellaiset olosuhteet, joita talouskäytössä olevissa metsissä on niukasti.⁵¹⁹ Näiden alueiden säilymistä turvataan metsälainsäädännön elinympäristöjen suojelua koskevilla säännöksillä. Sen sijaan eräiden uhanalaisten lajien (kuten valkoselkätikan) säilymisen turvaaminen edellyttää vielä pidemmälle meneviä toimenpiteitä, joita toteutetaan tyypillisesti perustamalla luonnonsuojelualueita.⁵²⁰

⁵¹⁶ Metsätalouden ympäristöopas (2004).

⁵¹⁷ Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio on jo vuosikymmenen ajan laatinut erilaisia metsänhoitosuosituksia sekä luonnonhoidon oppaita niin viranomaistoiminnan kuin koulutustoiminnan tueksi. Näistä ks. esim. Luonnonläheinen metsänhoito (1994), Metsämaiseman hoito (1997), Luonnonhoidon suunnittelun perusteet (1998), Metsäluonnonhoidon perusteet (2000) ja Hyvän metsänhoidon suositukset (2001).

⁵¹⁸ Ruotsissa alemmanasteinen ohjeistus järjestyy pääsääntöisesti metsähallituksen antamilla yleisillä määräyksillä ja ohjeilla.

⁵¹⁹ Ks. myös Metsätalouden ympäristöohjelma metsäpolitiikan luojana s. 17.

⁵²⁰ Suomen metsälainsäädäntö rakentuu Ruotsin tavoin sille periaatteelliselle lähtökohdalle, että luonnonsuojelulliset ja monikäyttöintressit otetaan huomioon kaikilla metsäalueilla.

Metsiin liittyvien tärkeiden yhteiskunnallisten intressien toteutuminen on varmistettu velvoitein, jotka voidaan viime kädessä panna täytäntöön maanomistajan tai toiminnanharjoittajan vastustuksesta huolimatta.⁵²¹ Metsälailla on määritelty metsien hoidon vähimmäisvelvoitteet ja käytön rajoitukset siten, että ne eivät rajoittaisi taloudellisesti kannattavan metsätalouden harjoittamista ja että ne jättäisivät maanomistajan tai toiminnanharjoittajan painotuksille laajan liikumavaran. Muutoin metsälainsäädäntö pyrkii toteuttamaan kansallista metsäpolitiikkaa ensisijaisesti edistämisen ja kannustamisen keinoin, ts. rajoittamalla pakottavat velvoitteet minimiin. Niinpä metsälainsäädännössä on luotu edellytykset sille, että metsänomistajat voivat tarkoitukseen sopivissa kohteissa hoitaa ja käyttää metsäänsä tavalla, joka turvaa monimuotoisuuden säilymistä tai monikäytön kannalta merkityksellisten tavoitteiden saavuttamista.

Uudistuksen myötä luonnonsuojelulainsäädännön tavoitteet laajentuivat.⁵²² Muuttuneeseen tavoitteenasetteluun nähden olemassa olevat suojelumekanismit olivat osoittautuneet paikoin tarpeettoman jäykiksi ja raskaiksi. Kokonaisuudistuksen yhteydessä luonnonsuojelun keinovalikoimaa laajennettiin luontotyyppiin ja maiseman suojelua⁵²³ koskevilla mekanismeilla erityisen arvokkaiden maisemien suojelemiseksi. Vuoden 1996 luonnonsuojelulalla järjestettiin myös luonnonsuojeluohjelmien oikeudellinen asema. Luonnonsuojeluohjelmia oli Suomessa laadittu luonnonsuojelun toteuttamiseksi jo 1970-luvulta alkaen ilman lainsäädännöllistä tukea. Näiden suojeluohjelmien suhdetta suojelun toteuttamismekanismeihin ei ollut lainsäädännöllisesti järjestetty, mistä oli seurauksena erinäisiä oikeusturvaongelmia.⁵²⁴

⁵²¹ Esimerkiksi maanomistajan velvollisuus aikaansaada taimikko uudistushakkuun jälkeen, kasvavien metsien hakkuurajoitukset ja erityisten tärkeiden elinympäristöjen käsittelyrajoitukset.

⁵²² HE 79/1996 vp s. 17 ja 26.

⁵²³ Maisemansuojelun toteuttamismekanismit olivat jokseenkin vajavaiset ennen vuoden 1996 uudistusta. Luonnonsuojelualueiden perustaminen yksinomaan maisemansuojelua ei ollut mahdollista, joskin kauniin maisemakuvan suojelu merkitsee käytännössä usein samalla myös jonkin muun luonnon elementin suojelua. Toisaalta sektorilainsäädäntö – kuten maankäytön ohjausjärjestelmä, maa-aineslaki ja vesilaki, ovat antaneet soveltamisalansa puitteissa suojaa myös maiseman suojelullisille intresseille. Maisemansuojelu ei läheskään aina edellytä perinteisen aluesuojelun kaltaista totaalisuojelua, vaan maiseman kauneusarvojen säilyttämisen kannalta riittävää voi olla huomattavasti vähäisemmät toiminnan rajaukset tai muotoamiset. Niinpä esimerkiksi metsätalouden harjoittaminen voi olla maisemansuojelualueilla mahdollista, toisin kuin varsinaisella luonnonsuojelualueella. Aiheesta ks. HE 79/1996 vp s. 18. Vaikka kansallinen ympäristölainsäädäntömme ei varsinaista maisemansuojelulainsäädäntöä olekaan sisältänyt, on eri säädösten mukaisissa lupamenettelyissä katsottu voitavan antaa hyvinkin huomattava painoarvo maisemansuojelullisille näkökohdille.

⁵²⁴ Luonnonsuojeluohjelmista ks. esim. Tolvanen 1998 s. 147–157.

6.5.3 Ympäristölainsäädännön tulkintakehikon muutos

Erinäiset kansainvälisoikeudelliset sopimukset, Euroopan yhteisöjen jäsenyys ja vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus ovat muuttaneet aineellisoikeudellisen sääntelyn puitekehikkoa 1990-luvulla olennaisesti verrattuna esimerkiksi 1970- tai vielä 1980-luvunkin metanormistoon. Perusoikeusajattelussa on tapahtunut 1990-luvulla murros, jonka vaikutukset ovat heijastuneet lainsäädäntötoiminnan ohella niin hallintoon kuin lainkäyttöönkin. Tässä yhteydessä ei ole tarpeen palata tähän keskusteluun laajemmalti, vaan viitataan aihepiiriä koskevaan kirjallisuuteen.⁵²⁵ Tutkimuksen aiheen kannalta on kuitenkin syytä muistuttaa kahdesta ympäristön kannalta keskeisestä perustuslain säännöksestä ja niiden välisestä jännitteestä; kyse on tietenkin 15 §:n omaisuudensuojasäännöksestä ja 20 §:n ympäristönsuojasäännöksestä.⁵²⁶

Perustuslain turvaama omaisuudensuoja on perinteisesti vaikuttanut ennen kaikkea vertikaalisuhteessa rajoittaen valtiovallan puuttumista yksityisen kansalaisen suojattuun oikeuspiiriin. Omaisuudensuojasäännöksen ulkoasu on muuttunut vuosikymmenten saatossa lopultakin varsin vähän; sen sijaan säännöksen tulkintakäytäntö on elänyt yhteiskunnan muutoksen myötä varsinkin omaisuuden käytönrajoitusten osalta. Puoli vuosisataa sitten perustuslain säätämisyjärjestystä edellyttäneet käytönrajoitukset ovat nykypäivänä säädettävissä normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä.⁵²⁷ Omaisuudensuojasäännöksen asema ja merkitys perusoikeusjärjestelmässä näyttäisivät muuttuneen vuoden 1993 perusoikeus uudistuksen yhteydessä, vaikka lainvalmistelutöiden perusteella uudistuksen tarkoituksena ei ollutkaan muuttaa omaisuudensuojasäännöksen sisältöä.⁵²⁸ Ympäristön merkitystä korostavan säännöksen sisällyttäminen perusoikeusjärjestelmään tuskin voinee olla vaikuttamatta perusoikeusjärjestelmän tulkintaan kokonaisuutena. Kuten *Vihervuori* toteaa, oikeudellisesti tyhjiä perusoikeussäännöksiä ei ole ollut tapana säätää.⁵²⁹

Perusoikeusjärjestelmän ja muun oikeusjärjestelmän välisen suhteen tavataan sanoa konkretisoituvan kolmella tavoin. Passiivinen perusoikeussuoja turvaa pe-

⁵²⁵ Aiheesta tarkemmin esim. Perusoikeuspuheenvuoroja (1998) ja *Hallberg ym.* Perusoikeudet (1999). *Länsineva* 2002 s. 51 ss. lausuu kansallisen perusoikeusajattelun ajautuneen 1980-luvun loppupuolella lähes umpikujaan ja kansainvälisen kehityksen nopeuttaneen ajattelun uusiutumista.

⁵²⁶ Ympäristöperusoikeuden tai ympäristöä suojaavan perusoikeusnormin tehtävänä on turvata niitä ympäristöön liittyviä yhteisöllisiä oikeuksia, jotka eivät jäännöksellisesti palautettavissa yksityishenkilöiden oikeuksiksi. Puhutaan myös tulevien sukupolvien oikeuksista ja/tai luonnon itseisarvosta. Ks. myös *Saraviita* 2000 s. 170 ss.

⁵²⁷ Ks. *Saraviita* 2000 s. 154.

⁵²⁸ *HE 309/1993 vp* s. 62.

⁵²⁹ Ks. *Vihervuori* 1998 s. 245. Omaisuudensuojan ja ympäristönsuojelun välisestä suhteesta ks. myös *Määttä* 1999 s. 518 ss., *Kuusiniemi* 2001 s. 267, *Länsineva* 2002 s. 161 ja *Hollo* 2004 s. 50 ss.

rusoikeusjärjestelmää lainsäädäntövaiheessa, eli perusoikeuksien turvaamaa oikeushyvien piiriä ei saada supistaa lainsäädäntötoimenpitein. Toiseksi perusoikeudet merkitsevät julkiseen valtaan kohdistuvaa perustuslaillista toimeksiantoa, joka siis edellyttää perusoikeuksien toteutumisen aktiivista edistämistä muualla lainsäädännössä. Kolmas perusoikeusnormien vaikutusmuoto on niiden lainsoveltamista ohjaava tulkintavaikutus. Perusoikeusnormiston tulkintavaikutuksella on käyttöalaa erityisesti ympäristöoikeudessa yleisesti käytössä olevien joustavien oikeusnormien soveltamisessa, jotka sääntelynormina asettavat usein ainoastaan puitteet päätöksenteolle, varsinaisen päätöksenteon aineellisen sisällön tullessa eri oikeuslähteistä. Arvioitaessa perusoikeuksien merkitystä lainsäätämisen- ja lainsoveltamistoimintaan on muistettava niiden vaikuttavan yhtenä kokonaisuutena eli perusoikeusjärjestelmänä. Käytännön soveltamistilanteissa punninnassa keskeiseen asemaan noussevat tyypillisesti ympäristön suojaa ja omaisuuden suojaa koskevat säännökset.⁵³⁰

Metsien käyttöä koskeva lainsäädäntö on muun luonnonvarojen hyödyntämistä koskevan lainsäädännön tavoin tavoitteellista ja arvostuksenvaraista. Tämä jättää lainsoveltajille tulkinnanvaraa ja mahdollistaa erisuuntaiset painotukset. Luonnon-suojelulliset tavoitteet eri muodoissaan – viimekertaisena tavoitteena luonnon monimuotoisuuden turvaaminen – ovat saaneet korostettua huomiota osakseen 1990-luvulta alkaen oikeusjärjestyksen eri tasoilla (kansainvälisoikeudelliset sopimukset – yhteisöoikeus – kansallisen sääntelyn eri tasot). Oikeustieteessä on kehitelty biodiversiteetin turvaamiseen tähtääviä tulkintamalleja, joista tässä on viitattava erityisesti *Kokon* esitykseen.⁵³¹ Onko luonnon monimuotoisuuden turvaaminen tai luonnonsuojelu laajassa merkityksessä yleisempi oikeudellinen periaate tai tavoite, joka *Tuorin* oikeustasojattelussa sijoittuisi oikeuden syvärakenteeseen, jää nähtäväksi. Selvänä voidaan joka tapauksessa pitää aineellisen lainsäädännön tulkintakehikön ja lain soveltamiskäytännön muuttumista ekologisempaa lähestymistapaa painottavaan suuntaan. Muistettava kuitenkin on, että tulkintakehitys toimii aineellisen lainsäädännön esittämissä puitteissa. Tulkintaa ohjaavat normit eivät itsessään voi toimia ratkaisutoiminnan pohjana, vaan ainoastaan ohjata joustavien oikeusnormien tulkintaa tiettyyn suuntaan kulloinkin sovellettavan normin soveltamisalan puitteissa.⁵³²

⁵³⁰ Perustus-oikeussäännöksillä argumentointi ympäristöasioita koskevassa oikeuskäytännössä on yleistymässä, ks. esim. ratkaisut *KHO* 2005:42, *KHO* 2004:76, *KHO* 2004:52, *KHO* 2003:102, *KHO* 2003:98 ja *KHO* 2003:47.

⁵³¹ Ks. *Kokko* 2003 passim. Ks. myös *Kuusiniemi* 2001, joka kartoittaa biodiversiteetin suojelun ongelmakohtia.

⁵³² Tästä ks. *Kuusiniemi* 2001 s. 171 ss. Hän (1998a s. 78 ss.) toteaa myös vakiintuneiden tulkintojen muutosten olevan mahdollisia. Hän toteaa s. 82: ”Ympäristöperusoikeus ja sen taustalla olevat, kansainvälisiin velvoitteisiin pohjautuvat ideat kestävästä kehityksestä ja luonnon itseisarvosta ovat muuttaneet säännösten tulkintaympäristöä ja reunaehtoja. Kehitys on muuttanut arvojen välisiä etusijajärjestyksiä.” Ks. myös *Länsineva* 2002 s. 150 ja 160–162.

6.6 KOKOAVIA HAVAINTOJA SÄÄNTELYN KEHITYKSESTÄ

Kehityskulun tarkastelun perusteella metsälainsäädännölle ja metsäpolitiikalle voidaan todeta olleen tunnusomaista valtioiden pyrkimys ohjata puun pitkstä kiertoajasta johtuen voimakkaasti metsien käyttöä niiden intressejä tukevalla tavalla, olipa kyse sitten vuoriteollisuudesta, merenkulusta tai maanpuolustuksesta.⁵³³ Sitten 1900-luvulla sääntelyn tavoitteeksi on vakiintunut abstraktimpi metsien tehokas käyttö, joka on yleisellä tasolla palvellut metsäteollisuuden ja valtion elinkeinopoliittisia intressejä. Tämä on selkeästi havaittavissa Suomen metsälainsäädännössä, koska metsäteollisuus on pitkään ollut viennin kannalta keskeisessä asemassa. Sääntelyrakenteiden kehittyminen metsätalouden harjoittamista tukeviksi on siten täysin looginen seuraus.⁵³⁴ Metsälainsäädännölle on ollut tunnusomaista myös voimakas metsätaloudellisten intressien edistäminen, joka on ajoittain johtanut kärjekkäisiinkin vastakkainasetteluihin metsätalouden ja erityisesti luonnonsuojelun välillä.⁵³⁵

Vertailuvaltioiden lainsäädäntöjen kehitystä tarkasteltaessa huomio kiinnittyy siihen, että Saksassa 1800-luvun loppupuolella säädetyt metsälait olivat voimassa suhteellisen vähäisin muutoksin aina liittovaltiollisen metsälainsäädännön aikaan saakka, kun taas Suomessa ja Ruotsissa lainsäädäntöä on uudistettu taajaan. Eräs selitys tähän saattaa olla se, että Saksassa sääntelyn tarpeet aktualisoituivat ja vastaavasti sääntelyn muodot kehittyivät aiemmin kuin pohjoismaissa. Suomessa metsätalousssektorilla oli lisäksi kansantaloudellisesti huomattavasti suurempi merkitys kuin Saksassa.

Luonnonsuojelun viriämistä 1800-luvun loppupuoliskolla voidaan pitää eräänlaisena vastavoimana 1700-luvulta alkaneelle teollistumiskehitykselle ja sen seurauksille. Luonnonsuojelua toteutettiin pitkälti aluesuojelun keinoin. Suojelualueilla metsätalouden harjoittaminen estyi, mutta alueiden suhteellisen vähäisistä pinta-aloista johtuen niiden metsätaloutta rajoittavat vaikutukset jäi-

⁵³³ Historiallisen tarkastelun perusteella voidaan havaita yhteiskunnallisten ja erilaisten tieteenteoreettisten suuntausten kuten merkantilismin ja liberalismin vaikuttaneen näkyvästi metsälainsäädäntöön. Sääntelymallit ovat kehittyneet sääntelyhakuisen merkantilismin ja yksilön vapautta korostava liberalismin kautta aina 1900-luvun omaisuuden sosiaalisidonnaisuutta ja oikeusvaltioajattelua korostavaan ohjausjärjestelmään. Maanomistuksen sosiaalisesta sidonnaisuudesta Ruotsin lainsäädännön kannalta ks. *Bengtsson* 1994 s. 6 ss. Oikeusvaltiollisesta kehityksestä metsäoikeuden kannalta ks. myös *Orf* 1982 s. 29 ss.

⁵³⁴ Metsäteollisuuden kehityksestä ja merkityksestä Suomen valtiontalouden kannalta yksityiskohdaisesti *Kuisma* 1993 passim.

⁵³⁵ Kokoavasti aiheesta *Reunala – Heikinheimo* 1987 s. 28 ss. Kansallisen metsäpolitiikan kehityksestä 1970-luvulta nykypäivään ks. myös *Viitala* 2003a s. 11 ss., joka tarkastelee nimenomaisesti metsätaloudellisten ja luonnonsuojelullisten intressien vastakkainasettelua.

vät lähinnä paikallisiksi. Metsälainsäädäntö itsessään sisälsi myös eräitä osin luonnonsuojelullisiksi katsottavia toimintamekanismeja, jotka kuitenkin toimivat pitkälti metsätalouden ehdoilla. Vaikka metsäalueita onkin jätetty metsätaloustoiminnan ulkopuolelle jo 1800-luvulta alkaen, on varsinainen ekologisin tavoitein tapahtuva sääntely alkanut kehittyä Euroopassa vasta 1900-luvun loppupuoliskolla.⁵³⁶

Sittemmin luonnonsuojelun tavoitteet ovat laajentuneet luonnon ”museoimisesta” luonnon toimintaedellytysten turvaamiseen ja biodiversiteetin suojeleluun.⁵³⁷ Tämä näkyy ennen muuta siinä, että luonnonarvot on otettava huomioon läpäisyperiaatteen mukaisesti kaikilla aloilla (kuten maa- ja metsätaloudessa). Merkilläpentavaa on, että luonnonsuojelulliset ja monikäyttöä koskevat intressit on kirjattu ainakin tavoitteenasettelun tasolla vertailuvaltioiden metsälainsäädäntöön muutaman viime vuosikymmenen aikana.⁵³⁸ Kyse näyttäisi olevan enemmän tai vähemmän maailmanlaajuisesta suuntauksesta. Metsätalouden osalta tämä on tarkoittanut ekologisempien käsittelymenetelmien omaksumista, joka muuttuneen tavoitteenasettelun myötä on hämärtänyt rajaa talousmetsien ja suojelumetsien välillä.⁵³⁹ Metsäalueiden käytön uudistunut tavoitteenasettelu (metsätalous/luonnonsuojelu/monikäyttö) on kehittynyt siinä määrin laveaksi, että metsäalueiden oikeudellisen aseman järjestäminen yksinomaan metsälainsäädännön puitteissa voi tulla kyseeseen ratkaisuna ainoastaan poikkeuksellisesti.⁵⁴⁰ Niin ikään metsäalueiden ohjauskeinovalikoiman on oltava riittävän monipuolinen edellä mainittujen tavoitteiden yhteensovittamiseksi.⁵⁴¹ Varsinkin tässä suhteessa kehityskulku näyttäisi olevan vielä kesken.

Luonnonsuojelun piirissä puhutaan ekosysteemikeskeisestä lähestymistavasta, jolla pyritään edistämään biodiversiteettisopimuksen päätavoitteita. Ekosysteemi oikeudellisena käsitteenä ei välttämättä vastaa ekosysteemiä perinteisessä biologisessa mielessä, vaan käsite on ennen kaikkea tekninen nimitys hallinnollisesti määriteltäville ekosysteemi- tai luontokokonaisuuksille. Ekosysteemiä ei ole lähestymistavassa tarkasti rajattu, vaan sillä voidaan tarkoittaa mitä tahansa toiminnallista yksikköä metsikköekosysteemeistä laajempiin ekologiisiin kokonaisuuksiin.⁵⁴²

⁵³⁶ Näin *Hasel* 1971 s. 25.

⁵³⁷ Tähän tapaan *HE 79/1996 vp* s. 5.

⁵³⁸ Euroopan yhteisöjen jäsenvaltiossa erityisesti 1990-luvulla tapahtunut huomattava luonnonsuojelullinen edistysaskel on pitkälti seurausta EU:n aktiivisesta luonnonsuojelupolitiikasta sekä yhteisön tuomioistuimen toimivallasta antaa jäsenvaltioita sitovia päätöksiä.

⁵³⁹ Ks. *Tolvanen* 1998 s. 372–374 ja *Laakso* 2003a s. 75–76.

⁵⁴⁰ Maankäytön suunnittelun ohjaus on alkanut kehittyä 1930-luvulta alkaen, mutta maankäytön ohjausjärjestelmien merkitys varsinaisena metsien käytön ohjausmekanismina on säilynyt vähäisenä aina nykypäivään saakka.

⁵⁴¹ Näin mm. *SOU 1998:95* s. 4, 25 ss.

⁵⁴² Ks. *Jäppinen ym.* 2004 s. 7.

Metsiin ja niiden käyttöön kohdistuvat tavoitteet ovat muuttuneet perinteiseen metsäoikeudelliseen tavoitteenasetteluun verrattuna olennaisesti 1900-luvun loppupuolella. Luonnonsuojeluajattelun voimistuminen, luonnontietämyksen lisääntyminen sekä yhteiskunnallisten arvostusten muutokset 1980-luvulta alkaen ovat merkinneet metsien käyttöön liittyvien intressien keskinäisten painoarvojen muutoksia ja niihin liittyvien vastakkainasetteluiden kärjistymistä.⁵⁴³ Jälkitekollistuneessa yhteiskunnassa metsäpoliittisen tavoitteenasettelun voidaan tiivistetysti todeta edellyttävän metsätalouden toimintaedellytysten ja luonnon toimintakyvyn turvaamista sekä virkistyskäyttöintressien vaalimista.⁵⁴⁴ Vertailuvaltioiden tarkastelun perusteella 1990-luku näyttäisi muodostuneen eräänlaiseksi metsälainsäädännön ja koko metsäoikeuden murroskohdaksi, jolloin pitkään kasvaneet paineet lainsäädännön tarkistamiseksi ovat laenneet jokseenkin samanaikaisesti eri valtioissa. Kysymys ei ole yksinomaan aineellisoikeudellisen sääntelyn uudistamisesta tai tulkintojen muuttamisesta sen paremmin kuin metsänhoidollisten käytäntöjen muuttamisesta, vaan kansallisten metsäpolitiikkojen uudelleenarvioimisesta.⁵⁴⁵

⁵⁴³ Toisaalta luonnonsuojellustien ja muiden intressien välisten vastakkainasetteluiden kärkevytminen on metsien käyttöä laajempi ilmiö.

⁵⁴⁴ Ks. myös *RP 1997/98:145* s. 111.

⁵⁴⁵ Aiheesta ks. esim. Metsätalouden ympäristöohjelmatyöryhmän mietintö 1994:13 ja uudistuneen metsäpolitiikan ensi kokemuksia kartoittava Metsätalouden ympäristöohjelma metsäpolitiikan luojana.

III

YLEINEN ALUEIDEN KÄYTÖN OHJAUS

7 Valtiotasoinen suunnittelu

7.1 BRITTIÄINEN KOLUMBIA

Asutus Kanadassa on keskittynyt kaupunkeihin, valtion eteläosiin ja rannikko-alueille. Alueiden käytön suunnittelun lähtökohdat ja tarpeet ovat siten erilaiset kuin Keski- tai Pohjois-Euroopassa, mikä näkyy myös alueiden käytön ohjausjärjestelmässä.⁵⁴⁶ Kanadan perustuslakiin ei sisälly mainintaa toimivallan jaosta liittovaltion ja osavaltioiden kesken, minkä vuoksi toimivalta alueiden käytön suunnittelussa kuuluu osavaltioille.⁵⁴⁷

Brittiläisen Kolumbian ohjausjärjestelmä rakentuu luonnonvarojen käytön suunnittelun ympärille. Suunnitelmat eivät kuitenkaan koske yksinomaan luonnonvarojen hyödyntämistä, vaan niissä osoitetaan alueita muihinkin käyttötarkoituksiin. Brittiläisen Kolumbian ohjausjärjestelmän mekanismit voidaan karkeasti ottaen ryhmitellä kolmeen tasoon niiden tavoitteenasettelun, maantieteellisen laajuuden ja yksityiskohtaisuuden perusteella.⁵⁴⁸ Suunnitteluinstrumentit eivät ole keskenään edellytysuhteessa, minkä vuoksi yksityiskohtaisten alueidenkäyttösuunnitelmien laatiminen ei edellytä provinssi- tai aluetasoisien suunnitelman olemassaoloa. Yleistäen voidaan todeta, että mikäli aluetta varten on aiemmin laadittu suunnitelma, on se otettava huomioon suunnitelmaa laadittaessa.⁵⁴⁹ Muiden – eli lähinnä sektorikohtaisten – suunnitelmien tulee lähtökohtaisesti mukautua yleisissä alueidenkäyttösuunnitelmissa lukkoon lyötyihin maankäyttöratkaisuihin. Tämä koskee myös jäljempänä selostettavia metsätalouden operationaalisia suunnitelmia.

Osavaltiotasoisella (*provincial level*) suunnittelulla tarkoitetaan tavoitteidenasettelua esimerkiksi yleisen alueiden käytön suhteen tai tiettyä toimintaa (esimerkiksi metsätaloustoiminta tai luonnonsuojelu) koskevan politiikan laatimista provinssin alueen puitteissa. Koko osavaltiota koskevat yleiset alueiden käyttösuunnitelmat ovat luonteeltaan poliittisluonteisia tavoiteohjelmia.

⁵⁴⁶ Eniten yhtäläisyyksiä eurooppalaisen ja Brittiläisen Kolumbian alueiden käytön ohjausjärjestelmien välillä on taaja-asutuksen järjestämistä koskevassa sääntelyssä. Taaja-asutuksen keskitetyssä Kanadassa pienille alueille, on sitä koskevan sääntelyn merkitys tutkimusaiheen kannalta marginaalinen.

⁵⁴⁷ Lainsäädäntötoimivallan jakautumisen perusteista ks. luku 3 edellä.

⁵⁴⁸ Maankäytön suunnittelusta ks. *Borrows* 1997 passim.

⁵⁴⁹ Aluetason suunnittelusta tarkemmin ks. *Higher Level Plans* s. 24 ss., 38 ss., 59 ss. ja 73 ss.

7.2 RUOTSI

Ruotsin alueiden käytön ohjausjärjestelmä on pitkälti Suomen kaltainen. Ruotsin hallituksen hyväksymät valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet (*riksintressen*)⁵⁵⁰, joiden tarkoituksena on turvata mm. luonto- ja kulttuuriarvoja, sisältyvät nykyään ympäristökaaren 4 lukuun. Luvussa on lueteltu mainittuja arvoja sisältävät alueet sekä näillä alueilla harjoitettavilta toiminnoilta edellytettävät vaatimukset. Säännökset rajoittavat erityisesti rakentamistoimintaa, mutta ne asettavat maankäyttösuunnitelmien välityksellä tiettyjä reunaedellytyksiä myös alueella harjoitettavalle metsätaloudelle.⁵⁵¹ Valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita toteutetaan kunnallisessa maankäytön suunnittelussa. Mikäli kunta jostain syystä hyväksyisi kaavan tai antaisi alueidenkäyttömääräyksiä, jotka saattaisivat vaikeuttaa valtakunnallisten intressien toteuttamista, voidaan kunnan päätöksen lainmukaisuus saattaa lääninhallituksen tutkittavaksi. Sanottu koskee myös kaa-vojen ja alueidenkäyttömääräysten muuttamista ja kumoamista.⁵⁵²

Yhdyskuntasuunnittelulla (*samhällsplanering*) tarkoitetaan laajassa merkityksessä taloudellisen, fyysisen ja sosiaalisen kehityksen suunnittelua. Suppeassa merkityksessä yhdyskuntasuunnittelulla ymmärretään lähinnä maankäytön suunnittelua sen eri muodoissa. Käsillä olevan tutkimuksen kannalta ei taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen suunnittelujärjestelmillä ole merkitystä, ja ne si- vuutetaan tällä maininnalla. Tässä kohden on huomautettava, että Ruotsin syste- matiikassa fyysisen suunnittelun piiriin luetaan kuuluvaksi paitsi varsinaisen maankäytön suunnittelu, myös sektorikohtaiset maankäyttöön vaikutuksensa ulottavat suunnittelujärjestelmät.⁵⁵³ Näihin kuuluvat myös metsätaloudelliset suunnittelujärjestelmät.

Ruotsin maankäytön ohjausjärjestelmä sisältyy maankäyttö- ja rakennusla- kiin. Maankäytön suunnittelun ja rakennustoiminnan ohjausjärjestelmän yleise- nä tavoitteena on, yksityisten kansalaisten oikeudet huomioon ottaen,⁵⁵⁴ edistää yhteiskuntakehitystä turvaamalla yhtäläiset ja hyvät sosiaaliset olosuhteet sekä hyvä ja pitkällä aikavälillä kestävä elinympäristö nykyisille ja tuleville sukupol- ville (PBL 1:1).⁵⁵⁵ Maankäytön ohjausjärjestelmissä toistuvat valtiosta toiseen

⁵⁵⁰ *SOU 1979:66* s. 255–257 näitä ovat muun ohella keskeiset kulkuyhteydet (tiet, rautatiet, vesi- tiet) ja energiahuolto (voimansiirtolinjat).

⁵⁵¹ Ruotsissa kaavat ovat voimassa määräajan, ts. ne on tarkistettava säännöllisin väliajoin niiden ajantasaisuuden ylläpitämiseksi.

⁵⁵² Näin *Bengtsson* 1998 s. 39–40. Luonnonvaralaista ks. myös *Kiviniemi* 1987 s. 29 ss. Fyysisen valtakunnan suunnittelun vaikutuksesta metsätalouteen ks. myös *Ekholm* 1976 s. 343 ss.

⁵⁵³ *SOU 1979:65* s. 195.

⁵⁵⁴ Maanomistajan näkökulmasta maankäytön suunnittelu asettaa yhteiskunnallisiin intresseihin perustuvat reunaedellytykset maanomistajan käyttövapaudelle. Aiheesta ks. *Bengtsson* 1998 s. 32–33.

⁵⁵⁵ Ks. *SOU 1979:66* s. 246.

amat elementit, eli yksittäisten kansalaisten oikeuksien kunnioittaminen, kestävä kehityksen vaaliminen sekä nykyisten ja tulevien sukupolvien tasavertaisuuden tunnustaminen. Useimmissa teollistuneissa länsimaissa olosuhteet ovatkin siinä määrin samankaltaiset, että ympäristön käytön ohjauksen tarve on jokseenkin identtinen. Kysymys onkin siitä, miten em. toisiinsa nähden osittain erisuuntaiset intressit sovitetään yhteen.

Ruotsin maankäyttö- ja rakennuslaki edellyttää alueiden tarkoituksenmukaista käyttöä. Maankäyttöä suunniteltaessa maa- ja vesialueet on osoitettava niihin tarkoituksiin, joihin ne soveltuvat parhaiten kun otetaan huomioon niiden tavoitettavuus, laatu, sijainti sekä käyttötarpeet. Intressien käydessä ristiin on etusija annettava niille käyttömuodoille, jotka edistävät yleiseltä kannalta ympäristön hyvää käyttöä (PBL 2:1).⁵⁵⁶ Kaavoituksen on, ottaen huomioon luonto- ja kulttuuriarvot, edistettävä tarkoituksenmukaisen yhteiskuntarakenteen ja esteettisen rakennuskannan, viheralueiden, liikenneyhteyksien ja muiden laitosten rakentamista. Kaavoituksen on lisäksi edistettävä sosiaalisesta näkökulmasta hyvää elinympäristöä, hyvää ympäristön tilaa sekä maa- ja vesialueiden pitkäjänteistä ja kestävää käyttöä (PBL 2:2). Ympäristökaaren säätäminen ei tässä suhteessa muuttanut olennaisesti maankäyttö- ja rakennuslain ja yleisen luonnonvarasäätelyn välistä suhdetta. Ympäristökaaren sääntely tavallaan korvasi aikaisemmin voimassa olleen luonnonvaralain, jonka vaatimukset oli tullut ottaa huomioon maankäytön suunnittelussa. Muutoksena aikaisempaan tilanteeseen on kuitenkin se, että ympäristökaaren järjestelmän mukainen ympäristön laatunormein tapahtuva ohjaus asettaa pidemmälle meneviä ja sitovampia vaatimuksia maankäytön suunnittelulle kuin edeltäjänsä luonnonvaralain säännökset.⁵⁵⁷

7.3 SAKSA/BAIJERI

Saksassa alueiden käytön suunnittelulla (*Raumplanung*) ymmärretään kokonaisvaltaisen alueiden käytön suunnittelun (*Gesamtplanung*) ohella sektorikohtaista suunnittelua (*Fachplanung*).⁵⁵⁸ Ensin mainittuun ryhmään sisältyvät kansallista

⁵⁵⁶ Tämä on laajemminkin lähtökohtana ruotsalaisessa suunnittelussa, ks. *SOU 1979:65* s. 197.

⁵⁵⁷ Tästä ks. tarkemmin *RP 1997/98:90* s. 159 ss.

⁵⁵⁸ *Heigl – Hosch*, Kommentar, Art. 1, Rn. 2 määrittelee alueiden käytön suunnittelun seuraavasti: ”Raumordnung ist die in Form von Plänen und Programmen zusammengefasste systematische Vorbereitung aller Massnahmen der öffentlichen Hand in Gesetzgebung und Verwaltung, welche die Lebensverhältnisse der Menschen in den einzelnen Gebietsteilen eines Staates beeinflussen, die durch die räumliche Umwelt bedingt sind.” Alueiden käytön suunnittelu pitää siis sisällään kaikki ympäristöön vaikutuksensa ulottavat hallinnon laatimat suunnitelmat ja ohjelmat. Alueiden käytön suunnittelun piiriin kuuluvat siten esimerkiksi metsien käyttöä ohjaava luonnonsuojelluksen suunnittelu tai metsätalouden rakenteellisten edellytysten parantamista koskeva suunnittelu. Ks. myös *Brohm 2002* s. 627 ss.

alueiden käytön ohjausjärjestelmäämme vastaavat mekanismit. Jälkimmäiseen ryhmään puolestaan kuuluvat Suomessa pääsääntöisesti aineellisoikeudellisiin säädöksiin sisältyvät sektorikohtaiset suunnittelumekanismit (mm. liikenteen, energiahuollon, metsätalouden ja luonnonsuojelun suunnittelujärjestelmät).⁵⁵⁹

Saksassa ei ole voimassa liittovaltiotasosta yleistä alueiden käytön suunnittelujärjestelmää, vaan ylintä tasoa edustaa osavaltiotasoinen maankäytön suunnittelu (*Landesplanung*). Jos maankäytön suunnittelu vaikuttaa tai liittyy toisen osavaltion alueen maankäyttöintresseihin, sovitaan osavaltioiden väliset intressit yhteen sopimuksin.⁵⁶⁰ Käytännössä tämä tapahtuu niin, että sopimuksessa lyödään lukkoon ne keskeiset tavoitteet, joiden toteuttamiseen osavaltio sitoutuu omaa aluettaan koskevassa maankäytön suunnittelussa. – Liittovaltiotasosta suunnittelua harjoitetaan kuitenkin eräiden sektoreiden, kuten liikenneverkoston (tie-, kisko- ja vesiväylät), suunnittelussa.

Alueiden käytön suunnittelusta annettu laki (ROG) sisältää kuntatasoa yleisempää suunnittelua koskevat säännökset.⁵⁶¹ Alueiden käytön suunnittelulaki rakentuu 1980-luvulla muotoutuneen kestäväen kehityksen periaatteen perustalle. ROG:ssa on lyöty lukkoon kestäväen kehityksen (*nachhaltige Entwicklung*) koko Saksan aluetta koskeva legaalimääritelmä.⁵⁶² Laissa on eksplikoitu kyseisen periaatteen kolme ulottuvuutta (taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen), minkä tarkoituksena on korostaa näiden ulottuvuuksien keskinäistä samanarvoisuutta ja estää väärinkäsitykset näkökohtien etusijajärjestyksestä.⁵⁶³ Alueiden käytön suunnittelun perusteet on säännelty varsin tarkoin liittovaltion ROG:ssa, eikä osavaltiokohtaiselle täydentävälle ja täsmäntävälle sääntelylle ole jäänyt paljoakaan liikumavaraa siltä osin kun on kyse suunnitelmien sisällöstä ja niiden suhteesta

⁵⁵⁹ *Bielenberg – Runkel – Spannowsky* K § 1 Rn. 47 ss. toteavat suunnittelun olevan keino aluekohtaisten punnintojen tekoon, ei erilaisten yhteiskunnallisten intressien ja niitä toteuttavien politiikkojen keskinäiseen abstraktiin punnintaan (ts. mikä merkitys liikenteellisillä intresseillä on suhteessa maa- ja metsätalouteen tai virkistyskäyttöintresseihin).

⁵⁶⁰ Ks. esim. Staatsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Freistaat Bayern über die Zusammenarbeit bei der Landesentwicklung und über die Regionalplanung in der Region Donau-Iller vom 31. März 1973 (Gesetz vom 15. Juni 1973, BayGVBl S. 305).

⁵⁶¹ Laki on laadittu saksalaisen lainkirjoitustekniikan mukaan erittäin yksityiskohtaisesti, eritellen mm. maankäytön suunnittelun tavoitteet ja periaatteet. Mutta kuten *Koch – Hendler* 2001 s. 48 toteavat, kietoutuvat nämä käytännössä enemmän tai vähemmän Saksassakin yhteen.

⁵⁶² Näin *Bielenberg – Runkel – Spannowsky* K § 1 Rn. 59 ss. *Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger* § 1 Rn. 105 toteavat kestäväen kaupunkimaisen kehityksen käsitteen sisältöä eksplikoitujen lukuissa kansainvälisissä dokumenteissa ja Saksan liittovaltion sekä osavaltioiden laatimissa dokumenteissa. Käsitteen kehittämisen ja systematisointityön tarkoituksena on ollut varmistaa tuon käsitteen asettaminen suunnittelutyön tavoitteeksi, ts. estää periaatteen jääminen yksinomaan poliittiseksi julistukseksi ilman todellista vaikutusta.

⁵⁶³ Näin *Bielenberg – Runkel – Spannowsky* K § 1 Rn. 7. Yleisen alueiden käytön suunnittelun ja luonnonsuojeluvoikeuden välisestä suhteesta ks. myös *Schink* 2001 s. 251 ss. ja *Louis – Wolf* 2002 s. 455 ss.

muuhun päätöksentekoon.⁵⁶⁴ Alueiden kehittämissuunnitelmien sisältöä ei kuitenkaan ole säännelty liittovaltiotasolla siinä suhteessa tyhjentävästi, etteivätkö osavaltiot voisi yhdistää niihin myös muita suunnittelumekanismeja.⁵⁶⁵ Useiden osavaltioiden täytäntöönpanosäädökset sisältävät säännöksiä näiden suunnitelmien vahvistamisen menettelystä (tarkalleen ottaen sitovaksi selittämisestä).⁵⁶⁶ Vahvistamisen menettelyssä viranomaisen tulee tutkia, että suunnitelma täyttää säädösten sille asettamat vaatimukset, eli että alueisiin kohdistuvat eri tahojen intressit on otettu huomioon ja punnittu toisiinsa nähden asianmukaisesti.⁵⁶⁷

Yleispiirteinen alueiden käytön suunnittelu kuuluu osavaltioiden toimivaltaan.⁵⁶⁸ Osavaltioiden on laadittava ROG 8.1 §:n mukaan alueensa kattavat alueiden käyttösuunnitelmat (*Landesentwicklungsplan*).⁵⁶⁹ Osavaltioilla ei siten ole harkintavaltaa, ryhtyäkö ennakoivaan suunnitteluun edellytysten täytyessä vai ei. Suunnittelun perustan muodostavat ROG 2.2 §:ään kirjatut periaatteet, jotka muodostavat useamman sivun mittaisen hankkeiden ja alueiden käytön suunnittelulle asetettavia yhteiskunnallisia tavoitteita koskevan julistuksen. Tässä tutkimuksessa ei ole mahdollista, eikä tarpeenkaan, ryhtyä yksityiskohtaisesti analysoimaan kyseisiä periaatteita sen paremmin kuin niiden keskinäisiä painoarvoa ja tulkintasuuntaviivoja, vaan on tyydyttävä lausumaan niistä muutama kokoava huomio.

Luonnonsuojelulliset intressit on kirjattu periaatteiden 8. kohtaan, jonka mukaan ”Natur und Landschaft einschließlich Gewässer und Wald sind zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln. Dabei ist den Erfordernissen des Biotopverbundes Rechnung zu tragen...”. Maa- ja metsätalouden toimintaedellytysten turvaaminen puolestaan on kirjattu periaatteiden 10. kohtaan, joka kuuluu seuraavasti: ”Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen oder zu sichern, daß die Landwirtschaft als bäuerlich strukturierter, leistungsfähiger

⁵⁶⁴ Näin *Bielenberg – Runkel – Spannowsky* K § 2 Rn. 156 ss. Osavaltiokohtaisista täytäntöönpanosäädöksistä ks. esimerkiksi Bayerisches Landesplanungsgesetz (6.2.1970 GVBl. S. 9) myöhempiine muutoksineen. Osavaltioiden säädösten eroista liittovaltiolliseen sääntelyyn nähden kokoaavasti *Koch – Hendler* 2001 s. 64 ss.

⁵⁶⁵ *Koch – Hendler* 2001 s. 50 mukaan yleispiirteisiin alueiden käyttösuunnitelmiin (*Landesentwicklungsplan* ja *Regionalplan*) voidaan yhdistää maisemansuunnittelun välineitä (*Landschaftsprogramm* ja *Landschaftsrahmenplan*).

⁵⁶⁶ Tämä johtunee ainakin osittain siitä *Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger* § 1 Rn. 61 esittämästä seikasta, että alueiden käytön suunnittelulaisissa ei ole otettu kantaa alueiden käyttösuunnitelmien oikeudelliseen muotoon eikä tätä ole myöskään ratkaistu oikeuskäytännössä.

⁵⁶⁷ Baijerin osalta aiheesta tarkemmin ks. *Heigl – Hosch* Art. 18 Rn. 27 ss.

⁵⁶⁸ Tämä ei tarkoita sitä, ettei liittovaltiolla olisi minkäänlaista roolia alueiden käytön suunnittelussa. Liittovaltio osallistuu alueiden käytön suunnitteluun yhtäältä opastavana ja koordinoivana viranomaisena ja toisaalta liittovaltiollisten intressien valvojana siten kuin ROG:n 3 luvussa on säädetty.

⁵⁶⁹ Alueiden käytön suunnittelun tehtävistä yleisesti ks. *Bielenberg – Runkel – Spannowsky* K § 1 Rn. 20 ss.

ger Wirtschaftszweig sich dem Wettbewerb entsprechend entwickeln kann und gemeinsam mit einer leistungsfähigen, nachhaltigen Forstwirtschaft dazu beiträgt, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sowie Natur und Landschaft zu pflegen und zu gestalten. Flächegebundene Landwirtschaft ist zu schützen; landwirtschaftlich und als Wald genutzte Flächen sind in ausreichendem Umfang zu erhalten. In den Teilräumen ist ein ausgewogenes Verhältnis landwirtschaftlich und als Wald genutzter Flächen anzustreben.”⁵⁷⁰

Saksan alueen intensiivisen maankäytön vuoksi ei liene yllätys, että ympäristön toimintakykyisyyteen sekä luonnonsuojeluun liittyvät näkökohdat ovat näissä periaatteissa korostuneesti esillä. Periaatteilla ei ole lähtökohtaista keskinäistä etusijajärjestystä. Luonnonsuojelun sekä maisema- ja kaupunkikuvallisten arvojen säilyttäminen ovat lähtökohtaisesti yhtä merkittäviä kuin alueiden osoittaminen alkutuotannon, teollisuuden, liikenteen tai palveluiden käyttöön.⁵⁷¹ Periaatteita on sovellettava kokonaisuutena, jotka siis mahdollistavat tapauskohtaiset punnintaratkaisut suuntaan ja toiseen.⁵⁷² Niinpä esimerkiksi liikenteelliset näkökohdat saattavat syrjäyttää luonnonsuojelulliset tai metsätaloudelliset intressit. Vastaavasti tärkeä luonnonsuojelullinen intressi saattaa estää merkittävänkin liikennehankkeen toteuttamisen tai ohjata sen toteuttamistapaa. – Merkillepantavaa tutkimuksen kannalta on lisäksi se, että maa- ja metsätalouskäytössä olevat alueet kuuluvat erityisen suojan piiriin, ts. niiden vähentäminen edellyttää perusteltuja syitä. Tähän kysymykseen palataan yksityiskohtaista alueiden käytön suunnittelua koskevassa tarkastelussa.

Suunnitelmiin tulee sisällyttää alueiden käytön tavoitteiden edellyttämässä laajuudessa kuvaus nykytilanteesta (rakennettu ja rakentamaton ympäristö), infrastruktuurista ja osavaltion alueen kehittämistavoitteista. Rakennetulla ympäristöllä tarkoitetaan tässä asutuskeskittymiä ja teollisuusalueita. Rakentamattomalla ympäristöllä ymmärretään varsinaisia vapaa-alueita ja raaka-ainehuoltoon käytettäviä alueita. Infrastruktuurin alaan luetaan liikenneyhteyksien ohella myös erilaiset välttämättömyyspalvelut kuten vesi- ja energiahuolto.

Baijerin alueen kehittämissuunnitelma jakaantuu kahteen osaan. *Yleiset tavoitteet (überfachliche Ziele)* käsittää maantieteellisestä sijainnista johtuvat suunnittelun yleiset lähtökohdat ja tavoitteet, alueiden rakenteen kuvauksen ja suunnittelualueiden rajausten perusteet, kuntien toiminnan pääpiirteet sekä

⁵⁷⁰ Metsiä koskevasta tavoitteenasettelusta kehittämissuunnitelmissa ks. *Rechtsfragen zur Forstlichen Rahmenplanung* 1991 s. 294–300.

⁵⁷¹ *Bielenberg – Runkel – Spannowsky* K § 2 Rn. 94 toteavat luonnonsuojelua voitavan toteuttaa myös ROG:n keinoin.

⁵⁷² Näin *Kloepfer* 1998 s. 649. Myös *Mitchang* 1996 s. 42 yhtyy tähän käsitykseen, lausuen kuitenkin – kantaansa laajemmin perustelematta – ympäristönsuojelun perustuslaillisesti suojattuna oikeushyvänä saattavan tulevaisuudessa muuttaa punnintatilannetta.

alueellisten keskusten ja kehittämisalueiden tavoitteet. *Erityiset tavoitteet (fachliche Ziele)* puolestaan sisältää asiakohtaisesti laaditun tavoiteluettelon. Asiaryhmiä on kaikkiaan 11, jotka ovat ympäristö, asutuskeskittymät, maa- ja metsätalous, teollisuus, seudullinen talousrakenne, työmarkkinat, koulutus- ja kulttuuriasiat, liikunta- ja virkistysasiat, sosiaali- ja terveysasiat, liikenne ja viestintä, energiahuolto, vesitalousasiat, ympäristönsuojeluasiat, yleiset hallintoa, oikeuslaitosta ja järjestyksenpitoa koskevat asiat ja puolustusasiat.⁵⁷³

Suunnitelmien oikeusvaikutuksista keskeisin on suunnitelmien tavoitteiden huomioonottamisvelvollisuus muussa viranomaispäätöksenteossa (ROG 4.1 §),⁵⁷⁴ eli esimerkiksi metsätaloudellisessa suunnittelussa. Yksityiskohtaisessa maankäytön suunnittelussa tämä ilmenee velvollisuutena ottaa tavoitteet huomioon uusia suunnitelmia laadittaessa ja mukauttaa aikaisemmat suunnitelmat tavoitteisiin.⁵⁷⁵ Viranomaiset eivät myöskään voi myöntää lupaa sellaiselle hankkeelle tai toimenpiteelle, joka estää suunnitelman tavoitteiden toteutumisen. Toisaalta tavoitteet joustavina normeina jättävät tapauskohtaisesti liikkumavaraa tulkin-
nalle.⁵⁷⁶ Luvan epääminen tulee luonnollisesti kyseeseen vasta viimeisenä keino-
na, mikäli hanketta ei voida toteuttaa lupamääräyksen muodottuna. Edellä lau-
suttu ei tarkoita sitä, että hankkeet olisivat mahdollisia ainoastaan silloin, milloin
ne nimenomaisesti on sallittu kyseisissä suunnitelmissa. Niin ikään alueen omis-
tajan on puolestaan otettava toimenpiteiden toteuttamisessa huomioon luonnon-
suojelun ja omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden vaatimukset.⁵⁷⁷

Oikeusvaikutteisia ovat ainoastaan sellaiset alueiden käyttömääräykset, joilla on merkitystä alueiden käytön kannalta. Lisäksi ohjausvaikutus kohdistuu ai-
noastaan sellaisiin hankkeisiin ja toimenpiteisiin, joilla on merkitystä suunni-
telman tavoitteiden toteutumisen kannalta. Tämä tarkoittaa käytännössä myös
sitä, että kyseisen maankäyttötavoitteen sisällön on sitovuusvaikutuksen saa-
dakseen oltava riittävän konkreettisesti ja yksiselitteisesti ilmaistu. Tässä koh-
den on huomautettava, että myös sanallisesti eksplikoidut tavoitteet voivat
olla riittävän yksiselitteisiä.⁵⁷⁸

⁵⁷³ Kehittämissuunnitelmasta ks. *Heigl – Hosch* CI.

⁵⁷⁴ Näin mm. *Bielenberg – Runkel – Spannowsky* K § 4 Rn. 64 ss. sekä *Koch – Hendler* 2001 s. 52. Yleispiirteisillä suunnitelmillä ei ole kansalaisiin kohdistuvia oikeusvaikutuksia, koska niitä toteu-
tetaan yksityiskohtaisten suunnitelmien kautta. Tästä ks. *Brohm* 2002 s. 648.

⁵⁷⁵ Ks. ROG 4.1–2 §, BauGB 1.4 § ja BauGB 8.2 §. Aiheesta tarkemmin ks. *Bielenberg – Runkel – Spannowsky* K § 4 Rn. 92 ja *Koch – Hendler* 2001 s. 52–53.

⁵⁷⁶ Ks. *Maurer* 1999 s. 425 ss. ja *Schroeder* 2000 s. 52 ss. lausuu alueiden käytön suunnittelun ta-
voitteiden olevan sitovia, mutta myöntää kuitenkin niiden sisällön tulevan tapauskohtaisesti arvioi-
tavaksi. Konkreettisimmin yleisen alueiden käytön suunnittelun tavoitteet vaikuttavat alemmanas-
teeseen maankäytön suunnitteluun.

⁵⁷⁷ Ks. *Bielenberg – Runkel – Spannowsky* K § 4 Rn. 122 ss. ja *Schrödter* 1998 s. 59. Aiheesta ks.
myös *Brohm* 2002 s. 635 ss.

⁵⁷⁸ Ks. *Bielenberg – Runkel – Spannowsky* K § 3 Rn. 24 ss. ja K § 4 Rn. 1 sekä 38 ss. Ks. myös
Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger § 1 Rn. 50.

Alemmanasteiset suunnitelmat ohjaavat niin ikään yleispiirteisempää suunnittelua. Yleispiirteisiä suunnitelmia laadittaessa on otettava huomioon aiemmin laaditut, kyseistä aluetta koskevat yksityiskohtaiset suunnitelmat ja niistä ilmenevät, alueeseen kohdistuvat tavoitteet. Suunnittelussa voidaan kuitenkin intressipunninnan perusteella päätyä osoittamaan alueen kunnan kannasta poikkeavaan tarkoitukseen. Tyypillisesti tällöin on kyse kunnan intressipiiriä laajemmista tavoitteista (esimerkiksi uusi liikenneväylä tai luonnonsuojelualue perustaminen maa- ja metsätalousalueelle tai teollisuusalueelle).⁵⁷⁹

7.4 SUOMI

Suomessa ylintä maankäytön suunnittelua edustavat MRL 22 §:n mukaiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Säännökset omaksuttiin maankäytön ohjausjärjestelmään vuoden 1999 kokonaisuudistuksen yhteydessä.⁵⁸⁰ Alueiden käyttöä koskevilla valtakunnallisilla tavoitteilla edistetään kestävän kehityksen periaatteiden toteutumista alue- ja yhdyskuntarakennetta sekä muuta alueiden käyttöä koskevista päätöksistä. Alueiden käytön suunnittelulla pyritään luomaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestäväälle kehitykselle. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet täsmentävät ja syventävät lain yleisiä tavoitteita ja niistä johdettuja kaavojen sisältövaatimuksia valtakunnallisesta näkökulmasta. Valtakunnallisilla alueidenkäyttötavoitteilla pyritään osaltaan myös turvaamaan kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa. Tavoitteet voivat koskea asioita, joilla on aluerakenteen, alueiden käytön taikka liikenne- tai energiaverkon kannalta kansainvälinen tai laajempi kuin maakunnallinen merkitys (1 kohta), merkittävä vaikutus kansalliseen kulttuuri- tai luonnonperintöön (2 kohta) taikka valtakunnallisesti merkittävä vaikutus ekologiseen kestävyYTEEN, aluerakenteen taloudellisuuteen tai merkittävien ympäristöhaittojen välttämiseen (3 kohta).⁵⁸¹

Valtioneuvosto on 30.11.2000 tekemällään päätöksellä vahvistanut valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka koskevat myös kulttuuri- ja luonnonperintöä, ympäristön virkistyskäyttöä ja luonnonvaroja. Päätöksen mukaan eräänä alueiden käytön yleistavoitteena on elollisen ja elottoman luonnon

⁵⁷⁹ Yksityiskohtaisen maankäyttösuunnitelman vaikutuksesta muuhun suunnitteluun (*Anpassungspflicht*) ks. *Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger* § 7 Rn. 4 ss.

⁵⁸⁰ Rakennuslaki (370/1958) ei sisältänyt valtakunnan suunnittelua koskevia säännöksiä, joskin alueellisesti laajempia intressejä voitiin toteuttaa seutusuunnittelun yhteydessä. Tästä ks. *Hallberg ym.* 2000 s. 103.

⁵⁸¹ Tähän tapaan *HE 101/1998 vp* s. 68. Valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista ks. myös *Jääskeläinen – Syrjänen* 2000 s. 113 ss. ja *Haapanala* 2000 s. 66 ss.

kannalta arvokkaiden ja herkkien alueiden monimuotoisuuden säilymisen edistäminen. Alueiden käytöllä pyritään säilyttämään valtakunnallisesti merkittävät kulttuuri- ja luonnonperintöarvot. Luonnonvarojen kestäväällä hyödyntämisellä pyritään turvaamaan luonnonvarojen saatavuus myös tuleville sukupolville. Suunnittelussa on otettava huomioon ekologian tai virkistyskäytön kannalta merkittävät ja yhtenäiset luonnonalueet sekä vältettävä näiden tarpeetonta pirstomista. Erikseen on mainittu, että ilman erityisiä perusteita ei hyviä ja laajoja metsätalousalueita tule pirstoa muulla maankäytöllä.

Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden oikeusvaikutuksista säädetään MRL 24 §:ssä. Valtion viranomaisten tulee ottaa toiminnassaan huomioon valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja edistää niiden toteuttamista.⁵⁸² Alueidenkäyttötavoitteet eivät voine ohjata metsien käyttöä koskevien säännösten tulkintaa, mutta ehkä kylläkin metsätaloudellisten tukitoimenpiteiden kohdentumista. Kuntien osalta edistamisvelvollisuus konkretisoituu lähinnä näiden tavoitteiden huomioon ottamiseen maankäytön suunnittelussa.

⁵⁸² Hallberg ym. 2000 s. 113 lausuvat seuraavaa: ”Tavoitteiden huomioon ottamisen voidaan yleisesti katsoa tarkoittavan toimimista tavalla, joka on tavoitteiden kanssa samansuuntaista eikä vähennä mahdollisuuksia tavoitteen toteuttamiseen. Tavoitteen edistämisen puolestaan on katsottava edellyttävän aktiivisempaa, tavoitteen toteuttamista palvelevaa toimintatapaa. Valtion viranomaisia koskevan velvoitteen on katsottava tarkoittavan ensinnäkin viranomaisen oman hallinnonalan tehtävien suunnittelua, järjestämistä ja toteuttamista. Sen on katsottava lisäksi tarkoittavan tavoitteiden huomioon ottamista ja niiden edistämistä myös viranomaisen ulospäin suuntautuvassa toiminnassa, esimerkiksi erilaisten lupien käsittelyssä sekä valtion rahoitusta tai muita toimia koskevien päätösten tekemisessä. Se, missä määrin tämä on kussakin tilanteessa mahdollista, riippuu mm. siitä, millä tavalla viranomaisen päätöksenteon oikeudellisista edellytyksistä ja niihin liittyvästä harkintavallasta on asianomaisissa erityislaeissa säädetty.”

8 Yleispiirteinen maankäytön suunnittelu

8.1 BRITITILÄINEN KOLUMBIA

Aluetason (*regional/subregional level*) suunnittelun tarkoituksena on ohjata alueiden ja luonnonvarojen käyttöä osoittamalla alueille käyttötarkoitukset. Nämä suunnitelmat sisältävät tyypillisesti aluerajaukset yleispiirteisine tavoitteenasetteluineen ja toimintastrategioineen. Aluetason suunnittelumekanismeista keskeisimmät ovat seutusuunnitelmat (*Regional Land Use Plan*) sekä alue- ja luonnonvarasuunnitelmat (*Land and Resource Management Plan*).⁵⁸³ Osavaltiotasoinen maankäytön ohjaus on hyvin yleispiirteistä, minkä vuoksi aluetason suunnittelu on keskeinen alueiden käytön ohjausväline Brittiläisessä Kolumbiassa. Seutusuunnitelmien harvalukuisuudesta johtuen alue- ja luonnonvarasuunnitelmat muodostavat keskeisen alueiden käytön ohjausmekanismin. Osavaltiotasoiset ja aluetasoiset suunnitelmat hyväksyy provinssin hallitus.

Seutusuunnitelman oikeusvaikutukset riippuvat sen oikeudellisesta statuksesta. Hyväksytyllä seutusuunnitelmalla on ainoastaan itseään toteuttava vaikutus, ts. se tulee ottaa huomioon aluetta koskevien suunnitelmien laadinnassa ja päätöksenteossa. Kuvernööri tai hallitus voi julistaa suunnitelman ns. ylemmän asteen suunnitelmaksi (*higher level plan*), jolloin siitä tulee alemmanasteista suunnittelu- ja ratkaisutoimintaa sitova. Tällä on merkitystä erityisesti metsätalouden harjoittamisen kannalta, koska operationaalisten metsätaloussuunnitelmien on mukauduttava ylemmän asteen suunnitelmien vaatimuksiin.

Seutusuunnitelmissa alueet ryhmitellään niiden käyttötarkoituksen perusteella yleensä 7 kategoriaan. Nämä ovat suojelualueet (*Protected Areas*), erityisen ohjauksen tarpeessa olevat luonnonvara-alueet (*Special Management Zone*)⁵⁸⁴, luonnonvarojen hyödyntämiseen osoitetut luonnonvara-alueet (*Enhanced Resource Management Zone*)⁵⁸⁵, yleiset luonnonvara-alueet (*General Resource*

⁵⁸³ Brittiläinen Kolumbia on jaettu viiteen seutusuunnittelualueeseen (*Regional Land Use Planning Area*), jotka jakaantuvat edelleen 18 luonnonvara-alueeseen (*Land and Resource Management Area*). Seutusuunnitelmat kattavat yleensä 30 000–80 000 neliökilometrin suuruisen alueen sekä alue- ja luonnonvarasuunnitelmat 10 000–50 000 neliökilometrin suuruisen alueen. Seutusuunnitelmia oli vuoden 2004 loppuun mennessä laadittu kaikkiaan 4 kappaletta.

⁵⁸⁴ Näillä alueilla erityisen ohjauksen tarve johtuu esimerkiksi eliöstön, luonnon monimuotoisuuden tai vanhojen metsien suojelun, virkistyskäytön, maisemansuojelun tai turismin intresseistä. Erityisen ohjauksen tarpeessa olevia luonnonvara-alueita ei muodosteta suojelualueiksi, vaan niiden suojelutarpeet tyydytetään toiminnan rajoituksin.

⁵⁸⁵ Pääasiallinen käyttötarkoitus voi olla esimerkiksi metsätalous tai kaivostoiminta.

Management Zone), maatalousalueet (*Agriculture*), asutusalueet (*Settlement*) ja yksityiset alueet (*Private*). Suurin osa alueista osoitetaan erilaisiin luonnonvarojen hyödyntämistarkoituksiin. Esimerkiksi Vancouverin saaren alueidenkäyttösuunnitelmassa suojelualueita on kokonaispinta-alasta 13 % ja luonnonvara-alueita 63 %.

Alue- ja luonnonvarasuunnitelmat kattavat maantieteellisesti suppeamman alueen kuin seutusuunnitelmat. Alue- ja luonnonvarasuunnitelmien tarkoituksena on järjestää alueen luonnonvarojen suunnitelmallinen ja kestävä hyödyntäminen, vaikka suunnittelussa otetaan huomioon myös yleisen maankäytön suunnittelun alaan lukeutuvia intressejä (kuten virkistyskäyttö ja luonnonsuojelu).⁵⁸⁶ Alue- ja luonnonvarasuunnitelmat ovat ylemmän asteen suunnitelmia ja siten alemmanasteista suunnittelua ja toimintaa sitovia. Sitovuudesta johtuen suunnitelmiin ei yleensä sisällytetä yksityiskohtaisia toiminnan järjestämistapaa koskevia määräyksiä.⁵⁸⁷

8.2 RUOTSI

Kunnan on laadittava yleiskaava (*översiktsplan*), joka toimii ohjeena rakentamattomien alueiden käytölle sekä rakennettujen alueiden kehittämiseksi ja säilyttämiseksi. Yleiskaavassa on maankäyttö- ja rakennuslain 4 luvun mukaan esitettävä alueeseen kohdistuvat yleiset intressit (mukaan lukien valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet) sekä riskitekijät, jotka on otettava huomioon alueen maankäytöstä päätettäessä. Kaavasta tulee käydä ilmi muun ohella suunnitelmaan sisältyvien alueiden käytön suuntaviivat sekä miten kunta aikoo saavuttaa alueisiin kohdistuvat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet ja ympäristönläatunormit.⁵⁸⁸ Yleiskaavat eivät ole viranomaisia tai yksityisiä sitovia. Ruotsissa yleispiirteistä kaavoitusta pidetään Suomen tavoin keskeisimpänä maankäytön suunnittelun muotona.⁵⁸⁹

⁵⁸⁶ Alue- ja luonnonvarasuunnitelmat ovat aikoinaan kehittyneet metsätaloussuunnitelmista (*timber supply area plans*).

⁵⁸⁷ Ks. Higher Level Plans 1996 s. 14.

⁵⁸⁸ Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteutumista kaavoituksessa valvoo lääninhallitus, jolle kunnan on kaavaa laatiessaan tai muuttaessaan varattava tilaisuus lausua käsityksensä ehdotuksesta. Tavoitteiden kunnalliseen yhteensovittamiseen liittyvistä ongelmista ks. *Anderson* 1992 s. 8 ss.

⁵⁸⁹ Yleiskaavoista ks. *Bengtsson* 1998 s. 45–46, *Michanek* 1993 s. 62–63 ja *SOU* 1979:65 s. 200. *Heralan* 1997 s. 167 mukaan yleiskaavalla on keskeinen asema ympäristöongelmien syntymisen ehkäisemisessä. Hänen mukaansa kunnat ovat kyllä ympäristöohjelmissaan kiinnittäneet huomiota ympäristöongelmiin, mutta eivät ole halunneet hyödyntää yleiskaavoja niiden ratkaisemisessa.

Maankäytön suunnittelun osalta vuoden 1987 maankäyttö- ja rakennuslain tehtävänasettelu poikkesi edeltäjäänsä nähden merkittävästi.⁵⁹⁰ Neljän vuosikymmenen aikana tapahtuneet yhteiskunnalliset muutokset olivat synnyttäneet laajemman alueiden käytön ohjauksen tarpeen. Maankäytön suunnittelutarve ei enää liittynyt yksinomaan alueiden kaupungistumisen ohjaamiseen, vaan yleisemminkin luonnonvarojen hyödyntämiseen, virkistyskäyttöön, rakennusten kunnossapitoon ja taajamarakenteen uudistamiseen niin sosiaalisesta kuin teknisestäkin näkökulmasta. Maankäytön suunnittelussa ei ollut kyse enää taajamarakentamisen vaan myös taajamien ulkopuolisten alueiden ohjaamisesta.⁵⁹¹

Pääsääntöisesti yleiskaavassa ei anneta metsätalousalueita koskevia kaavamääräyksiä, ellei alueella poikkeuksellisesti ole erityistä merkitystä esimerkiksi ulkoilun kannalta.⁵⁹² Yleispiirteisillä kaavoilla ei ole sitovia oikeusvaikutuksia, vaan ne toteuttavat itseään yksityiskohtaisemman kaavoituksen ja (rakennus)lupaharkinnan kautta. Sitovaksi yleispiirteinen kaava kuitenkin tulee, jos sen yhteydessä annetaan alueidenkäyttömääräyksiä (*områdesbestämmelser*).

Ruotsin järjestelmä tuntee myös toisen yleispiirteisen maankäytön suunnittelun muodon eli seutukaavan (*regionplan*). Seutukaava voidaan laatia alueille, joiden maankäytöllä on useamman kunnan alueelle ulottuvia vaikutuksia. Seutukaava voi yleiskaavan tavoin sisältää alueiden käytön suuntaviivat sekä asutuksen ja laitosten sijoittelua koskevat ratkaisut. Seutukaavan laatiminen tulee kuitenkin lähinnä kyseeseen, mikäli kunnat eivät muutoin ole kyenneet sovittamaan yhteen alueidensa maankäyttöä. Seutukaavoituksen merkitys maankäytön ohjausmekanismina Ruotsissa on vähäinen.⁵⁹³

8.3 SAKSA/BAIJERI

Saksassa suunnittelun toista tasoa edustavat kehittämissuunnitelmia yksityiskohtaisemmat aluesuunnitelmat (*Regionalplan*). Osavaltion, jonka alueella on useita talouskeskuksia (*mehrerer Zentraler Orte oberster Stufe*),⁵⁹⁴ on laadittava kehittämissuunnitelman (*Landesentwicklungsplan*) pohjalta talouskeskuksia

⁵⁹⁰ Tähän tapaan *Bengtsson* 1998 s. 35.

⁵⁹¹ *RP 1985/86:90* s. 91.

⁵⁹² Ks. Skogen i kommunal planering 1989 s. 9–10 ja *SOU 1992:76* s. 66.

⁵⁹³ Seutukaavoitus ei ole Ruotsissa saavuttanut missään vaiheessa erityisen merkittävää asemaa, aiheesta ks. myös *Ekroos* 1995 s. 156.

⁵⁹⁴ Baijerin alue on jaettu 18 seutusuunnittelualueeseen. Näitä koskevista suunnitelmista ks. *Heigl – Hosch* CIII s. 1 ss.

koskevat aluesuunnitelmat. Suunnitelmien sisältöä ei ole säännelty tarkemmin liittovaltion ROG:ssa, vaan osavaltiot ovat voineet järjestää sääntelyn olosuhteitaan vastaavaksi.

Baijerin alueiden suunnittelulain 17 §:n 2 momentin mukaan suunnitelmassa tulee kuvata seudullinen alueidenkäyttö, asutuksen ja talouselämän rakenteet, välttämättömyyspalvelut sekä liikenneyhteydet, toimenpiteet ympäristön säilyttämiseksi sekä suunnittelualuetta laajempaa merkitystä omaavien hankkeiden toteuttamistavat (lähinnä suuret liikennehankkeet).⁵⁹⁵ Baijerin alueiden käytöstä vastaava ministeriö on laatinut viranomaisille ohjeistuksen suunnitelmien laadinnasta.⁵⁹⁶ Suunnitelmien tulisi sisältää metsätalousalueiden osalta selvitys niiden funktionaalisesta luokittelusta, kiinteistöjaotuksen parantamisesta, metsäautotieverkostosta, suunnitelluista metsänparannustoimenpiteistä, metsitettävistä alueista, metsätuhojen ehkäisystä sekä metsästyksestä. Virkistyskäyttöintressien osalta suunnitelmien tulee sisältää kyseisen alueen kaupunkien sisäiset virkistysalueet sekä lähi- ja kaukovirkistysalueet. Baijerissa ympäristönhoidon puiteohjelmat (*Landschaftsrahmenplan*) on kytketty osaksi aluesuunnittelua. Näiden suunnitelmien tulee sisältää suojattavat luontoympäristön kohteet, niihin kohdistuvat rasiustekijät sekä toimenpiteet näiden haittojen minimoimiseksi.⁵⁹⁷

8.4 SUOMI

8.4.1 Maakunnan suunnittelu

Maakunnan suunnitteluun (MRL 25 §) kuuluu strategiaan kysymyksiin painotunut maakuntasuunnitelma, jossa osoitetaan maakunnan tavoiteltu kehitys. Maakuntasuunnitelma on lainsäädännössä uusi suunnitelmamuoto, joka sisällöllisesti vastaa pitkälti aiempia seutusuunnitelmia ja maakuntien kehittämisstrategioita. Maakuntasuunnitelmassa osoitettua kehittämisstrategiaa täsmennetään ja toteutetaan toisaalta maakuntakaavalla, joka ohjaa muuta alueiden käytön suunnittelua, ja toisaalta alueellisella kehittämisohjelmalla.⁵⁹⁸

Maakuntakaava on MRL 25 §:n mukaan yleispiirteinen suunnitelma alueiden käytöstä maakunnassa tai sen osa-alueella. Maakuntakaavassa osoitetaan aluevarauksia valtakunnallisten tai maakunnallisten tavoitteiden kannalta tarpeellisessa laajuudessa ja sellaisia toimintoja varten, joilla on valtakunnallista tai

⁵⁹⁵ Aiheesta tarkemmin ks. *Koch – Hendler* 2001 s. 83 ss., Baijerin järjestelmästä s. 85 ss.

⁵⁹⁶ Kehittämissuunnitelman sisällöstä ks. esim. *Heigl – Hosch* D6 s. 16 ss.

⁵⁹⁷ Joustavien normien tulkintaan liittyvään politiikan ja oikeuden väliseen rajanvetoon erityisesti kaavoituksessa on kiinnittänyt huomiota mm. *Bartlsperger* 1996 s. 10.

⁵⁹⁸ ks. *HE 101/1998 vp* s. 70.

maakunnallista merkitystä taikka vaikutuksia useamman kuin yhden kunnan alueelle. Kaavaa laadittaessa erityistä huomiota on kiinnitettävä maiseman, luonnonarvojen ja kulttuuriperinnön vaalimiseen. Luonnonsuojelullisten intressien huomioon ottaminen ei kuitenkaan tyhjenny tähän. Luonnonsuojelulain 7 ja 77 §:ssä tarkoitettujen luonnonsuojeluohjelmien ja -päästösten sekä MRL 32 §:ssä tarkoitettua maisema-aluetta koskevien perustamispäästösten tulee olla ohjeena kaavaa laadittaessa. Säännös ei velvoita kaavoittajaa mainittujen päästösten tarkkaan täytöntöönpanoon. Luonnonsuojeluohjelmien laadinnassa painottuvat nimienomaisesti alkuperäisen luonnon säilyttämiseen tähtäävät intressit, minkä vuoksi intressipunninta muihin maankäyttöintresseihin nähden jää toimittamatta. Toisaalta luonnonsuojeluohjelmiin kuten myös Natura 2000 -verkostoon kuuluviiin alueisiin sisältyy poikkeuksetta sellaisia luontoarvoja, joita kaavoittaja MRL 28 §:n mukaan on velvollinen vaalimaan. Eri asia on, jos alueen suojelu on olosuhteiden muutoksen myötä menettänyt merkityksensä.⁵⁹⁹

Natura 2000 -ohjelman oikeusvaikutuksia tarkastellaan myöhemmin kohdassa 11.5.6. Tässä kohdin on kuitenkin mainittava KHO:n ratkaisu 2002:48, jossa oli kyse satamahanketta varten laaditun seutukaavan hyväksymisestä. Kaavassa oli osoitettu maa- ja vesialueelle liikennealueen aluevaraus (L), pääväylän tielinjamerkintä sekä yhdysradan tielinjamerkintä. Yhdysrata ylitti Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen. KHO totesi arviointimenettelyn osoittavan, että hanke heikensi alueen luonnonarvoja. Se ei kuitenkaan osoittanut, että tämä heikentyminen kohdistuisi LSL 66 §:n 1 momentissa ja luontodirektiivin 6 artiklassa tarkoitettuun tavoin merkittävänä niihin luonnonarvoihin, joiden suojelemiseksi kohde oli sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Luonnonsuojelulain 66 §:n 1 momentti ei siten ollut seutukaavan hyväksymisen esteenä, eikä lopputulosta voitu myöskään pitää luontodirektiivin 6 artiklan vastaisena.

Maakuntakaavassa asetettavien kaavamääräysten luonne ja niiden tarve määräytyvät maakuntakaavan tarkoituksesta ja kaavalle asetettavista vaatimuksista. Maakuntakaavassa voidaan antaa erityisiä suojelumääräyksiä, jos maiseman, luonnonarvojen, rakennetun ympäristön, kulttuurihistoriallisten arvojen tai muiden erityisten ympäristöarvojen suojelu sitä edellyttää. Tällöin on kiinnitettävä huomiota suojelumääräysten merkitykseen maanomistajalle. Jotta suojelumääräystä voitaisiin pitää kohtuullisena, ei määräystä tule antaa ankarampana tai kohdistaa laajempaan alueeseen kuin suojelun tavoitteen saavuttaminen edellyttää. Maakuntakaava on MRL 32 §:n mukaan ohjeena laadittaessa ja muutettaessa

⁵⁹⁹ Suojeluohjelmien vaikutuksesta MRL:n kannalta ks. *Hallberg ym.* 2000 s. 122 ss. ja *Kuusiniemi* 2001a s. 347 ss.

yleiskaavaa ja asemakaavaa sekä ryhdyttäessä muutoin toimenpiteisiin alueiden käytön järjestämiseksi.⁶⁰⁰

Rakennuslain (370/1958) aikaisesta oikeuskäytännöstä on mainittava ratkaisu *KHO 1980 A I 1*, jossa oli kyse seutukaavaan sisältyvän maa- ja metsätalous-aluevarauksen kaavamääräyksen lainmukaisuudesta. Mainitussa ratkaisussa sisäasiainministeriö oli jättänyt eräiltä osin vahvistamatta Helsingin seutukaavaliiton liittovaltuuston hyväksymän eräitä maa- ja metsätalousalueita, virkistysalueita ja suojelualueita koskevan Helsingin seudun seutukaavan. KHO totesi vahvistamatta jätettyjen aluevarausten olevan sekä ulkoilun että ympäristönsuojelun huomioonottamisen osalta oikeusvaikutuksiltaan epäselvät. Epäselvyyden johdosta puuttuivat MM2-aluevarausten osalta myös riittävät edellytykset oikeudellisesti arvioida, oliko kaavaa laadittaessa pidetty silmällä sitä, ettei kaavan toteuttamisesta aiheutunut maanomistajille kohtuutonta haittaa. MM2-aluevarauksia oli sen vuoksi pidettävä lainvastaisina.⁶⁰¹

8.4.2 Yleiskaavoitus

Yleiskaavoituksen päämääränä on MRL 35 §:n mukaan kunnan yhdyskuntarakenteen ja maankäytön yleispiirteinen ohjaaminen.⁶⁰² Yleiskaavassa tulee esittää tavoitellun kehityksen periaatteet ja osoittaa alueet yksityiskohtaisen kaavoituksen ja muun suunnittelun sekä rakentamisen ja muun maankäytön perustaksi.⁶⁰³ Yleiskaavan laatimistarve vaihtelee kunnittain suuresti niiden sijainnin, kehityksen ja muiden tekijöiden suhteen. Tämän vuoksi laatimistarve on ilmaistu erittäin joustavasti. Yleiskaavan laatimistarvekynnyksen voidaan MRL 36 §:n nojalla katsoa ylittyvän esimerkiksi silloin, kun kunnan alueella on odotettavissa yleispiirteistä suunnittelua edellyttävää yhdyskuntakehitystä tai alueella on erityisiä ympäristöarvoja, joiden säilyttäminen edellyttää kunnallista yleispiirteistä suunnittelua. Tällaisia ympäristöarvoja ovat erityisesti luonto- ja kulttuuriarvot.⁶⁰⁴ Tärkein yleiskaavan oikeusvaikutus kohdistuu asemakaavoituksen ohjaamiseen (MRL 42.1 §). Yleiskaava ulottaa oikeusvaikutuksensa myös muiden lakien mukaiseen päätöksentekoon. Viranomaisten on MRL 42.2 §:n mukaan

⁶⁰⁰ Näin *HE 101/1998 vp* s. 71–72. Maakuntakaavojen määräyksillä ei voida yleisellä tasolla ohjata metsätalouden harjoittamista.

⁶⁰¹ Ratkaisusta ks. *Hollo – Kuusiniemi* 1989 s. 262–263.

⁶⁰² Tosin yleiskaavassa annettavilla määräyksillä voidaan ohjata alueen maankäyttöä hyvinkin yksityiskohtaisesti. Näiden käyttäminen on kuitenkin varsin harvinaista.

⁶⁰³ Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksella pyrittiin (ks. *HE 101/1998 vp* s. 72) lisäämään oikeusvaikutteisten yleiskaavojen laatimista. Kunnat voivat laatia myös ns. oikeusvaikutusettomia yleiskaavoja. Suomen yleispiirteisestä maankäytön suunnittelujärjestelmästä ks. *Ekroos* 1995 s. 171 ss. Yleiskaavan sisältövaatimuksista ks. *Hallberg ym.* 2000 s. 203 ss. ja *Jääskeläinen – Syrjänen* 2000 s. 139 ss.; rakennuslain näkökulmasta *Larma ym.* 1992 s. 145–151.

⁶⁰⁴ Näin *HE 101/1998 vp* s. 73.

suunnitellessaan alueiden käyttöä koskevia toimenpiteitä ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei suunnitelmilla tai toimenpiteillä vaikeuteta yleiskaavan toteutumista.⁶⁰⁵

Yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle tai muulle oikeuden haltijalle kohtuutonta haittaa (MRL 39.4 §). Kohtuullisuusharkinnassa tulee ottaa huomioon yleiskaavan aluevarausten ja kaavamääräysten muodostama kokonaisuus maanomistajan kannalta. Kohtuullisuusharkintaan vaikuttavat luonnollisesti yleiskaavan oikeusvaikutukset.⁶⁰⁶

KHO 1984 A I 2: Vahvistetussa osayleiskaavassa oli osoitettu MT-merkinnällä maa- ja metsätalousalueita sekä MU-merkinnällä maa- ja metsätalousalueita, joilla ulkoilukäytön järjestäminen ja ympäristönsuojelu oli erityisesti otettava huomioon. Kummankin aluevarauksen kohdalla oli merkintä, että alueelle ei saanut rakentaa asuintiloja sisältävää rakennusta. Kaavamääräyksen tarkoituksena oli ohjata tällaisten rakennusten rakentaminen kaavan A- ja AM-alueille. Osalle tiloista ei kaavassa ollut osoitettu rakennuspaikkaa. Yleiskaavamääräys koski myös alueiden käyttötarkoitukseen liittyvien asuntojen rakentamista. Siten tällainen yleiskaavamääräys tarkoitti pitemmälle menevää rakentamisrajoitusta kuin kielletäessä rakentaminen RakL 31.1 §:n erityisellä määräyksellä, joka koski vain alueen käyttämistä yleiskaavassa varattuun tarkoitukseen vaikeuttavaa rakentamista. MT- ja MU-aluevarausten laajuus huomioon ottaen kaavan toteuttamisesta aiheutui maanomistajille RakL 22.2 §:ssä tarkoitettua huomattavaa haittaa ja rakentamismääräys oli lainvastainen (ään. 6–1).⁶⁰⁷

Yleiskaavamääräykset voivat MRL 41 §:n nojalla koskea yleiskaava-alueen suunnittelua, rakentamista tai muuta alueiden käyttöä. Merkittävää eroa rakennuslain aikaiseen järjestelmään ei tältä osin ole. Yleiskaavamääräykset voivat koskea myös haitallisten ympäristövaikutusten estämistä tai rajoittamista. Yleiskaavassa voitaisiin antaa myös kulttuuri- tai luontokohteiden suojelua koskevia määräyksiä. Pykälän 2 momentissa mainitut kulttuurihistorialliset arvot liittyvät tavallisesti rakennettuun ympäristöön, mutta ne voivat koskea myös yleisemmin maisemaa tai esimerkiksi kiinteitä muinaisjäännöksiä lähiympäristöineen. Myös luonnonarvojen ja muiden erityisten ympäristöarvojen suojelusta voidaan antaa yleiskaavassa määräyksiä.⁶⁰⁸

⁶⁰⁵ Näin HE 101/1998 vp s. 76. Aiheesta ks. myös Hallberg ym. 2000 s. 225 ss. sekä Jääskeläinen – Syrjänen 2000 s. 145, jotka toteavat yleiskaavan suojelumääräyksillä voitavan rajoittaa esim. metsäojitusta.

⁶⁰⁶ Näin HE 101/1998 vp s. 75.

⁶⁰⁷ Ratkaisusta ks. Hollo – Kuusiniemi 1989 s. 352–357.

⁶⁰⁸ Näin HE 101/1998 vp s. 75. Kaavamääräyksistä ks. myös Hallberg ym. 2000 s. 220 ss. sekä Ekroos – Majamaa 2000 s. 202 ss.

Jossain määrin epäselvää on, kuinka pitkälle meneviä määräyksiä esimerkiksi metsätalouden harjoittamisen suhteen voidaan antaa. Kysymystä on arvioitava kaavan sisältövaatimusten valossa. Mikäli jonkin määräyksen antaminen on välttämätöntä kaavan tavoitteiden saavuttamiseksi, voidaan se antaa.⁶⁰⁹ Metsätalouteen varatut alueet osoitetaan yleensä yleiskaavassa merkinnöin M (maa- ja metsätalousvaltainen alue), MU (maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityistä ulkoilun ohjaamistarvetta) ja MY (maa- ja metsätalousvaltainen alue, jolla on erityisiä ympäristöarvoja). Ensin mainittu aluevaraus on luonteeltaan toteava. Näiden alueiden osalta kaavoittajalla ei ole tarvetta pyrkiä vaikuttamaan toimintaan maankäyttösuunnitelmiin sisällytettävien määräyksin. Sen sijaan jälkimmäisten aluevarausten (MU- ja MY-alueet) osalta maankäytön järjestäminen saattaa edellyttää maankäytöllisten reunaedellytysten asettamista metsätalouden harjoittamiselle. Kaavamääräyksen sisältö ratkeaa tällöin suojattavan intressin perusteella. Virkistyskäyttöalueilla (V) maankäytön suunnittelusta johtuvat käytönrajoitukset ovat yleensä pidemmälle meneviä. Näilläkin alueilla metsätalouden harjoittaminen saattaa olla mahdollista, mutta tällöin metsänhoitotoimenpiteet on suunniteltava huolellisesti, ja toimenpiteiden toteuttamisessa on käytettävä kevyitä menetelmiä.

KHO 3.10.1997 t. 2479: Vahvistamattoman yleiskaavan maa- ja metsätalousalueen, jolla on ulkoilun ohjaamistarvetta tai ympäristöarvoja, aluevarauksen (MU-1) yleiskaavamääräyksen mukaan yli yhden hehtaarin suuruinen avohakkuu sekä louhimis-, kaivu- ja täyttämistyö olivat luvanvaraisia. Maisemanhoitoalueen (VE) yleiskaavamääräyksen mukaan alueella tuli säilyttää kulttuurimaisemalle luonteenomaiset piirteet, avoimien maisematilojen reunavyöhykkeet tuli kehittää monilajisiksi ja -kerroksisiksi kasvustoiksi. Lisäksi reunavyöhykkeellä tuli välttää avohakkuiden toimittamista.

KHO totesi, että maanomistajan oikeutta puiden kaatamiseen ja muuhun sellaiseen toimintaan voitiin rajoittaa vain vahvistettuun yleiskaavaan otetuilla rakennuslain 135 §:n nojalla annetuilla yleiskaavamääräyksillä. Puiden kaataminen voitiin rakennuslain 124 a §:n mukaan saattaa luvanvaraiseksi vahvistettuun yleiskaavan otetulla rakennuslain 31 §:ssä tarkoitetulla erityisellä määräyksellä. Vahvistamattomaan yleiskaavaan otetuilla määräyksillä ei voitu määrätä puiden kaatamista luvanvaraiseksi tai velvoittaa maanomistajaa alueiden kehittämiseen ja niiden maisemapiirteiden säilyttämiseen. Aluevarauksiin MU-1 ja VE liittyvät yleiskaavamääräykset olivat lainvastaisia. Sisäasiainministeriön päätös kaavoissa käytettävistä merkinnöistä (386/1959) ei tuntenut VE-merkintää eikä kaavasta myöskään käynyt ilmi, miten merkinnän oli tarkoitus ohjata alemmanasteista kaavoitusta. Kaavasta ei käynyt ilmi, miten VE-aluevaraus olisi tullut ottaa huomioon yksityiskohtaisemmassa maankäytön suunnittelussa. Yleiskaavan hyväksymispäätös kumottiin kokonaisuudessaan.

⁶⁰⁹ Kaavamääräyksistä metsätalouden harjoittamisen kannalta ks. myös *Lehtinen* 1999 s. 204 ss.

Yleiskaavat saattavat sisältää yksityiskohtaisia metsätalousalueisiin kohdittettuja toimenpiderajoituksia, jotka edellyttävät metsänhoidollisilta toimenpiteiltä maisematyölupaa. Käytännössä M-alueiden kaavamääräykset ovat senlaatuisia, että metsälainsäädännön mukaiset metsänkäsittelytoimenpiteet eivät edellytä toimenpidelupaa. MU-alueilla toimenpideluvan tarpeessa saattavat olla avohakkuu, äestys, säätöauraus, ojitusmätästys, kulotus ja kunnostusojitus. MY-alueilla puolestaan toimenpideluvan tarpeessa saattavat olla metsänhoitotoimenpiteistä avohakkuu, säätöauraus, ojitusmätästys ja kunnostusojitus. Tapauskohtaisesti lupaa saattavat edellyttää myös harvennushakkuut, maanmuokkaus, laikutus, mätästys ja äestys. Verhopuu-, suojuspuu- ja siemenpuuhakkuut sekä osa kasvatushakkuista jäävät yleensä luvantarpeen ulkopuolelle. Virkistysalueiden (V) toimenpiderajoitukset vastaavat pitkälti MY-alueiden rajoituksia.⁶¹⁰

⁶¹⁰ Tapion taskukirja 2002 s. 397.

9 Yksityiskohtainen maankäytön suunnittelu

9.1 BRITTIÄINEN KOLUMBIA

Paikallistason (*local level*) suunnittelulla tarkoitetaan alueiden ja luonnonvarojen käyttöä yksityiskohtaisesti järjestävää suunnittelua. Metsätalouden näkökulmasta paikallistason suunnittelumekanismeista merkittävin on aluesuunnitelma (*Landscape Unit Plan*), joka laaditaan ainoastaan kruunun maille.⁶¹¹ Aluesuunnitelma on oikeusvaikutteinen, ts. sen tavoitteita ja määräyksiä ei voida sivuuttaa operationaalisessa suunnittelussa. Aluesuunnittelun tavoitteena on maa- ja vesialueiden luonnonvarojen käytön suunnittelu ja luonnon monimuotoisuuden turvaaminen.⁶¹²

Taaja-asutuksen muodostamista koskevan suunnittelujärjestelmän perustan muodostavat aluehallintolain⁶¹³ 875 artiklan mukaiset viralliset yhdyskuntasuunnitelmat (*official community plan*).⁶¹⁴ Yhdyskuntasuunnitelma on aluehallinnon laatima, paikalliset olosuhteet huomioon ottava suunnitelma alueen tulevasta maankäytöstä ja palveluiden järjestämisestä.⁶¹⁵ Koska yhdyskuntasuunnitelmat liittyvät nimenomaan asutuksen, teollisuuden ja infrastruktuurin suunnitelmalliseen järjestämiseen, jää suunnitelmien piiriin kuuluvien alueiden määrä kokonaisuutena nähden vähäisiksi. Yhdyskuntasuunnitelmien oikeusvaikutuksista säädetään aluehallintolain 884 artiklassa, jonka mukaan muiden kunnallisten määräysten (*bylaws*) on mukauduttava suunnitelmiin. Kunnan viranomaisen voi myös aluehallintolain 923 artiklan nojalla määrätä puiden kaadon luvanvaraiseksi tai kieltää puiden hakkuut kokonaisuudessaan alueilla, joilla metsänhakkuu voi aiheuttaa eroosiota tai lumivyöryjä.

⁶¹¹ Rannikkoaluesuunnittelu (*coastal planning*) keskittyy rannikkoalueiden, sisältäen maa- ja vesialueet, sekä mannermaajalustan luonnonvarojen käytön suunnitteluun. Vaikka tämän suunnittelujärjestelmän piiriin kuuluukin myös metsäalueita, on tämän suunnitelmatyyppin merkitys metsien käytön sääntelyn kannalta vähäinen.

⁶¹² Suunnittelun sisällöstä ks. *Landscape Unit Planning Guide* s. 3–6 ja s. 27 ss.

⁶¹³ *Local Government Act 1996* ch 323.

⁶¹⁴ Taaja-asutuksen muodostamista koskevia suunnitelmia voidaan laatia myös yksityisten omistamille alueille. Näin tapahtuu erityisesti kaupunkimaisilla alueilla, joilla suunnittelun rajaamista yksinomaan julkisyhteisöjen omistamille alueille ei voida omistussuhteet huomioon ottaen pitää tarkoituksenmukaisena ratkaisuna.

⁶¹⁵ Suunnitelman sisällöstä säädetään tarkemmin aluehallintolain 877 artiklassa, jonka mukaan suunnitelmassa on varattava tarpeelliset alueet asutusta, toimistoja, teollisuutta, julkisia palveluita, virkistyskäyttöä, maataloutta sekä infrastruktuuria varten. Yhdyskuntasuunnitelmien maantieteellisestä laajuudesta ei ole aluehallintolaissa tarkemmin säädetty.

Kunnat eivät olleet juurikaan laatineet yksityiskohtaisia maankäytön suunnitelmia ennen aluehallintolain säätämistä. Haluttomuuteen lieene ollut useita syitä, kuten maankäyttösuunnitelmien laadintaan tarvittavan osaamisen puute tai yksinkertaisesti suunnitelmien laatimisen tarpeettomuus. Merkitystä vailla ei liene sekään, että suunnitelmiin liittyvän vahvistamismenettelyn katsottiin siirtävän päätösvaltaa kunnan ulkopuolelle. – Aluehallintolaki ei sinänsä edellytä oikeusvaikutteisen yhdyskuntasuunnitelman laatimista. Sen sijaan useiden maankäyttöä koskevien kunnallisten määräysten antaminen, joilla puolestaan on huomattava merkitys varsinkin pienten kuntien taloudenpidon kannalta, edellyttää yhdyskuntasuunnitelman laatimista.⁶¹⁶

Osavaltion laajuuden ja asutuksen keskittymisen vuoksi taaja-asutuksen järjestämistä koskeviin maankäyttösuunnitelmiin sisältyvillä metsäalueiden käyttöä koskevilla rajoituksilla ei ole merkitystä metsätalouden harjoittamisen kannalta. Todettakoon kuitenkin, että aluehallintolain 708 artikla perustaa kunnanvaltuustoille (*council*) toimivallan antaa määräyksiä puiden kaatamisesta kunnan tai sen osan alueella.⁶¹⁷ Näiden määräysten tarkoituksena ei ole säännellä varsinaista metsätaloustoimintaa, vaan rajoittaa niiden puiden kaatamista, joilla on merkitystä maisemakuvan, kulttuuriympäristön säilyttämisen, luonnonsuojelun tai elinympäristön viihtyisyyden kannalta.⁶¹⁸

9.2 RUOTSI

Yksityiskohtaisesta maankäytön suunnittelusta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain 5 luvussa. Yksityiskohtaista maankäytön suunnittelua toteutetaan detaljikaavoilla, jotka ovat oikeusvaikutteisia ja sitovat viranomaisia ja maanomistajia. Valtion intressejä detaljikaavoituksessa valvovat lääninhallitukset. Detaljikaava laaditaan nimenomaan rakentamistoiminnan järjestämiseksi. Kunta voi PBL 8:9:n nojalla määrätä kaavassa metsänhoidolliset toimenpiteet, lähinnä siis hakkuut ja istutukset luvanvaraisiksi. Nämä maankäytön ohjausjärjestelmän mukaiset luparatkaisut eivät poista varsinaisen metsänlainsäädännön mahdollisesti edellyttämien luparatkaisujen tarvetta. Detaljikaava-alueita koskevan sääntelyn merkitys on metsätalouden harjoittamisen kannalta vähäinen. Detaljikaavaa ei ole tarpeen välttämättä laatia, jos tarpeellinen ohjaus voidaan järjestää alueidenkäyttömääräyksillä. Maa- ja metsätaloustarkoituksiin varattuja alueita ei ole tar-

⁶¹⁶ Brittiläisen Kolumbian varhaisesta maankäytöllisestä sääntelystä kokoavasti ks. *Mackenzie* 1978 s. 511 ss.

⁶¹⁷ Brittiläisessä Kolumbiassa on 182 itsehallintoaluetta, joista valtaosa on kuntia (*municipality*) ja loput aluehallintoja (*district*).

⁶¹⁸ Aiheesta ks. esim. *Ross* 1995 s. 245.

koitettu sisällytettäväksi detaljikaavoihin, eikä detaljikaavoihin sisältyvillä puistoalueilla ole tarkoitus myöskään harjoittaa metsätaloutta.⁶¹⁹

Kunnat voivat lisäksi antaa erityisiä alueidenkäyttömääräyksiä (*områdesbestämmelser*) niille detaljikaavan ulkopuolisille alueille, joilla yleiskaavan tavoitteiden tai valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden saavuttaminen sitä edellyttää. Alueidenkäyttömääräyksiä suoraan vastavaa instrumenttia ei Suomen järjestelmään sisälly. Alueidenkäyttömääräykset ovat sitovien kaavamääräysten kaltaisia, mutta ne voivat sisältää myös sääntelyä, joka Suomessa sijoituisi rakennusjärjestyksiin. Muodollis-hierarkisesti alueidenkäyttömääräykset sijoittuvat yleispiirteisen kaavan ja yksityiskohtaisen kaavan välimaastoon. Alueidenkäyttömääräyksiä voidaan antaa yleispiirteisten kaavojen tavoitteiden saavuttamiseksi tai valtakunnallisten alueidenkäyttöintressien turvaamiseksi. Määräyksiä voidaan antaa ainoastaan tiettyjen alueiden (ei siis koko kunnan alueen kattavina) osalta, ja ainoastaan laissa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Alueidenkäyttömääräykset saattavat myös synnyttää kunnalle korvausvelvollisuuden, mikäli käyttörajoitukset olennaisesti vaikeuttavat alueen nykyistä maankäyttöä.⁶²⁰ Alueidenkäyttömääräyksillä ei käytännössä ohjata metsätaloutta tai suojella kaunista maisemakuvaa.

Kunta voi alueidenkäyttömääräyksissä PBL 5:16:n nojalla määrätä tietyt toimenpiteet (kuten puiden kaatamisen ja metsänistutuksen) luvanvaraisiksi eräillä kansallisen turvallisuuden kannalta tärkeillä alueilla (mm. sotilasalueet, lentoasemat ja ydinlaitokset). Milloin metsänhoidolliset toimenpiteet on joko kaavalla tai alueidenkäyttömääräyksiin asetettu luvanvaraisiksi, tutkitaan luvan myöntämisen edellytykset erillisessä menettelyssä. PBL 8:18:n mukaan lupa on myönnettävä, mikäli toimenpide ei ole kaavan eikä alueidenkäyttömääräysten vastainen, toimenpide ei heikennä tai estä alueen käyttämistä rakennustoimintaan, toimenpide ei haittaa maanpuolustuksellisia tai PBL 8:9:ssä säädettyjä muita intressejä (joiden vuoksi toimenpide on luvanvaraiseksi määrätty), tai aiheuta muuta haittaa ympäristölle.

9.3 SAKSA

Vastuu yksityiskohtaisesta maankäytön suunnittelusta kuuluu kunnalle.⁶²¹ Kunta on velvollinen ottamaan suunnittelussa huomioon aluetta koskevat yleispiirteisten

⁶¹⁹ Detaljikaavoista ks. *Bengtsson* 1998 s. 47–51 ja *Michanek* 1993 s. 63–67.

⁶²⁰ Alueidenkäyttömääräyksistä ks. *Bengtsson* 1998 s. 53–54 sekä *Michanek* 1993 s. 33. *Rydberg* 1985 s. 39 ss. katsoo alueidenkäyttömääräyksillä voitavan ohjata mm. metsänhoidon toteuttamistapaa. Vallitseva käsitys lienee kuitenkin se, että alueidenkäyttömääräyksiä ei voida käyttää metsätalouden ohjauksena ainakaan yleisesti.

⁶²¹ Vuoden 1960 BauGB 1 § ei sisältänyt mainintaa siitä, kenen tehtäviin yksityiskohtaisempien suunnitelmien laatiminen kuuluu. Liittovaltion perustuslakituomioistuin ratkaisi kysymyksen

suunnitelmien tavoitteet, mikäli tavoite on lainmukainen ja sillä on kuntaa laajempaa merkitystä.⁶²² Osavaltiot eivät voi ohjata kunnallista maankäytön suunnittelua muutoin kuin yleispiirteisen maankäytön suunnittelun välityksellä. Oikeuskäytännössä ja -tieteessä on omaksuttu yhtenäisesti torjuva kanta osavaltion laajempaan puuttumiseen yksityiskohtaiseen maankäytön suunnitteluun. Yleispiirteisellä maankäytön suunnittelulla ei voida säännellä yksityiskohtaisen maankäytön suunnittelun alaan ja siis kuntien kompetenssiin kuuluvia kysymyksiä.⁶²³

Oikeustieteessä ja -käytännössä on kehitetty neliosainen tunnusmerkistö yleispiirteisen alueiden käytön suunnittelun asianmukaisuuteen (*Grundsatz der Verhältnismässigkeit von Zweck und Mittel*). Ensimmäinen tunnusmerkistö koskee intressien alueellista laajuutta: jotta yksittäistä kuntaa laajempi intressi voitaisiin ottaa huomioon yleisessä maankäytön suunnittelussa, on sen oltava asianmukaisesti perusteltavissa (*Grundsatz der sachlichen Legitimation*). Toiseksi, aluevarausten on palveltava tavoiteltua lopputulosta (*Grundsatz der Geeignetheit*). Kolmanneksi, keinojen (aluevarausten) on oltava välttämättömiä kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi, eli lievemällä puuttumisella tavoitetta ei olisi mahdollista saavuttaa (*Grundsatz der Erforderlichkeit*). Neljänneksi, keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun lopputulokseen (*Grundsatz der Verhältnismässigkeit*).⁶²⁴

Yksityiskohtaisen maankäytön suunnittelun tehtävänä on kestävä kaupunkimaisen kehityksen turvaaminen, yleisten etujen turvaaminen sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla ja ympäristönsuojelun edistäminen. BauGB 1 a § edellyttää luonnonsuojelullisten tavoitteiden (käytännössä luonnonsuojelualueiden sekä suojeluohjelmien tavoitteiden) huomioon ottamista suunnitelmia laadittaessa. Säännös lisättiin rakennuslakikirjaan vuoden 1997 lainmuutoksella, joka johtui kansainvälisöikeudellisten luonnonsuojeluväitteiden täytäntöönpanosta (Euroopan yhteisöjen lintu- ja luontodirektiivit) ja kansallisen sääntelykehikon muutoksesta (vuonna 1994 perustuslakiin lisätty ympäristönsuojaa koskeva 20 a § ja maaperän suojelua koskeva lainsäädäntö).⁶²⁵

vuonna 1954 antamallaan ratkaisulla katsoen yksityiskohtaisen maankäytön suunnittelun kuuluvan maaoikeuden (*Bodenrecht*) alaan, joka perustuslain 74 §:n mukaan kuului kunnille. Tämä otettiin vuonna 1986 säädetyin rakennuslakikirjan lähtökohdaksi, jolla muutoinakin lujitettiin kunnallisen itsehallinnon asemaa maankäytön suunnittelun alalla. Aiheesta tarkemmin ks. *Schlichter* – *Stich* 1988 s. 187.

⁶²² BauGB 1.4 §: ”Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.” Mukautumisvelvollisuudesta tarkemmin ks. *Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger* § 1 Rn. 55 ss. Ks. myös *Schrödter* 1998 s. 19, *Schlichter – Stich* s. 213 ja *Brohm* 2002 s. 229 ss.

⁶²³ Tarkemmin ks. *Koch – Hendlner* 2001 s. 154 ss. ja *Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger* § 1 Rn. 56.

⁶²⁴ *Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger* § 1 Rn. 56.

⁶²⁵ Ks. *Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger* § 1 Rn. 102 ss. ja § 1 a Rn. 1 ss.

Yksityiskohtainen maankäytön suunnittelu (*Bauleitplanung*) kuuluu Saksassa rakennuslainsäädännön alaan. Saksan rakennuslakikirja tuntee kaksi yksityiskohtaisen alueiden käyttösuunnitelman muotoa. Nämä ovat alueidenkäyttösuunnitelma (*Flächennutzungsplan*) ja varsinainen asemakaava (*Bebauungsplan*).⁶²⁶ Alueidenkäyttösuunnitelma kattaa käytännössä koko kunnan alueen. Suomen järjestelmän näkökulmasta alueidenkäyttösuunnitelma sijoittuu sisältövaatimuksiltaan ja oikeusvaikutuksiltaan yleis- ja asemakaavojen välimaastoon. Alueidenkäyttösuunnitelma sitoo viranomaistoimintaa, mutta maanomistajiin ym. intressitahoihin nähden kyse on kunnallisesta hallintopäätöksestä vailla sitovia oikeusvaikutuksia. Varsinainen asemakaava on alemmanasteista norminantoa (*Satzung*) ja niin viranomaisia kuin maanomistajiakin sitova. Alueidenkäyttösuunnitelma on eräänlainen valmistelevalle suunnitelma, joka ohjaa varsinaisen asemakaavan sisällöllisiä ratkaisuja.⁶²⁷ Alueidenkäyttösuunnitelma ei mahdollista taaja-asutuksen järjestämistä. Kaupunkimainen rakentamistoiminta järjestetään Saksassa varsinaisella asemakaavalla, joka samalla on Saksan järjestelmässä ainoa välittömästi vaikuttavia oikeuksia ja velvollisuuksia perustava maankäyttösuunnitelma.⁶²⁸

Maaseutumaisten alueiden säilyttäminen on eräs yksityiskohtaisen maankäytön suunnittelun tavoitteista. BauGB 1.5 §:n mukaan metsäalueita tulee osoittaa muihin käyttötarkoituksiin ainoastaan siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä (*Umwidmungssperrklausel*). Säännös on luonteeltaan tavoitesäännös, ei oikeudellisesti ehdoton kielto osoittaa metsäalueita muihin tarkoituksiin.⁶²⁹ Tämän ns. vapaa-alueiden suojan (*Freiraumschutz*) pääasiallinen tavoite on turvata kulttuurimaisemien ja maa- ja metsätalousalueiden säilyminen ennen kaikkea niiden suotuisia elinolosuhteita ylläpitävän vaikutuksen vuoksi. Sillä ei ole tarkoitettu edistettäväksi maa- ja metsätalouden harjoittamista, mutta välillisesti sääntely edistää myös tätä tavoitetta.

Alueidenkäyttösuunnitelmassa alueita voidaan osoittaa viheralueiksi sekä varsinaisiksi maa- ja metsätalousalueiksi. Estettä ei ole osoittaa viheralueeksi myös metsätalouskäyttöön tulevia alueita.⁶³⁰ Käytännössä alueiden osoittamisessa metsätalousalueiksi on kyse pääsääntöisesti olemassa olevan maankäyttö-

⁶²⁶ Saksan yksityiskohtaisesta maankäytön suunnittelujärjestelmästä ks. kokoavasti *Kloepfer* 1998 s. 657 ss.

⁶²⁷ Tähän tapaan *Decker – Konrad* 2002 s. 136–137.

⁶²⁸ Asemakaavan ja alueidenkäyttösuunnitelman välisistä eroista ks. *Schrödter* 1998 s. 8 ss. ja *Schlez* 1987 s. 91.

⁶²⁹ Aiheesta ks. *Brohm* 2002 s. 263.

⁶³⁰ Näin mm. *Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger* § 5 Rn. 37 ss. Heidän mukaansa metsien osoittamista viheralueiksi tulisi kuitenkin välttää, koska metsillä on muitakin tehtäviä. – Mainittakoon, että viheralueita voivat olla esim. pysäköintialueet, puutarhat, urheilu- ja leikkikentät, telttailualueet tai uimarannat taikka hautausmaat.

muodon jatkumisen vahvistamista, vaikka toisinaan metsätalousalueiksi saate-
taan osoittaa myös muussa käytössä olleita alueita (entiset puolustusvoimien
harjoitusalueet ja maa-ainesten ottamisalueet). *Varsinaisessa asemakaavassa*
voidaan erityisistä syistä osoittaa alueita maa- ja metsätaloustarkoituksiin maa-
talouden harjoittamiseksi, kaupunkikuvallisista tekijöistä johtuen tai ympäris-
tönladun parantamiseksi (BauGB 9.1,18 §).⁶³¹ Kysymystä alueiden määraami-
seksi ympäristön- ja luonnonsuojelullisiin tarkoituksiin on arvioitava myös ra-
kennuslainsäädännön sisäisenä kysymyksenä ja itsenäisenä tavoitteena, ei yksin-
omaan muiden säädösten tavoitteiden huomioon ottamisena. Näillä aluevarauk-
silla on oma tehtävänsä rakennuslainsäädännön järjestelmässä. Tulkinnalle voi-
daan hakea suuntaviivoja luonnonsuojelulain 1 §:n tavoitteista (yleinen luonnon
suojelu ja hoito sekä biodiversiteetin suojelu). Aluevaraukset voivat palvella
myös näitä tavoitteita.⁶³²

VGH München, Urt. 7.11.2001 – 1 N 98.3032: Alueen määraaminen luonnon-
suojelualueeksi ei estänyt kuntaa määraamasta aluetta asemakaavassa viher-
alueeksi. Tuomioistuin lausui ratkaisussaan sekametsävyöhykkeen suojaami-
sella olevan paitsi luonnonsuojelullista, myös kaupunkikuvallista merkitystä.
Nämä tavoitteet eivät olleet toisensa poissulkevia, vaan toisiaan täydentä-
viä.⁶³³

Kuntien tulee BauGB 3.1 §:n mukaan ryhtyä yksityiskohtaiseen maankäytön
suunnitteluun sitä mukaa kun alueen kehittymisen järjestäminen taaja-asutus-
maiseksi sitä edellyttää.⁶³⁴ Yksityiskohtaisten maankäyttösuunnitelmien laadin-
nassa on BauGB 1.6 §:n mukaan otettava huomioon yleisten etujen ohella yksi-
tyiset intressit. Punninnan lähtökohtana on julkisten ja yksityisten intressien yh-
täläinen painoarvo. Punninta joudutaan suorittamaan yhtäältä edellä mainittujen
ryhmien (yleiset/yksityiset intressit) sisällä, ts. pohdittavaksi esimerkiksi tulee
uudesta tielinjauksesta saatavat hyödyt suhteessa siitä aiheutuviin haittoihin
(metsäalueen pirstoutuminen). Toisaalta punnittavaksi tulee yleisten intressien
painoarvo suhteessa yksityisiin intresseihin, esimerkiksi merkittävät yksityisille

⁶³¹ Ks. *Schrödter* 1998 s. 289 ss. ja *Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger* § 9 Rn. 146 ss.

⁶³² Ks. *Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger* § 9 Rn. 158 ss., *sama* § 9 Rn. 106 ss. ja Rn. 155 ss., *sama* § 5 Rn sekä *Schrödter* 1998 s. 60 ss., 218 ja 320. Yksityiskohtaisesti luonnon- ja maisemansuojelun intressien huomioon ottamisen mahdollisuuksista yksityiskohtaisessa kaavoituksessa ks. *Mitschang* 1996. Baijerin rakennusoikeudesta ks. myös *König* 1986.

⁶³³ Ratkaisusta ks. *BayVBl* 2002 s. 470–471.

⁶³⁴ Tarkemmin ks. *Schrödter* 1998 s. 10 ss. ja *Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger* § 1 Rn. 39 ss. Kaavoitusvelvollisuuden aktualisoitumisen osalta on todettava, että Saksassa hallintoalueet ovat maantieteelliseltä laajuudeltaan huomattavasti pienempiä kuin Suomessa. Esimerkiksi Baijeri (kooltaan viidesosa Suomesta) jakaantuu noin 300 kuntaan, joista on muodostettu 18 seutusuunnittelualuetta. Käytännössä Baijeri on eräitä vuoristoseutuja lukuun ottamatta kokonaisuudessaan yksityiskohtaisen suunnittelun piirissä.

tahoille koituvat haitat saattavat estää hankkeen toteutumisen, jos sen merkitys yleiselle edulle on vähäinen. – Intressipunnintaa helpottavat osin alueesta aiemmin laaditut selvitykset. Esimerkiksi suojeltavien biotooppien sekä arvokkaiden maisemakuvien kartoituksissa kertynyt aineisto voidaan ottaa huomioon punnitessa intressejä ja arvioitaessa suunnitelman vahvistamisen edellytyksiä.⁶³⁵

Yksityiskohtaiset maankäyttösuunnitelmat on vahvistettava. Niin ikään maankäyttösuunnitelmien muuttaminen, täydentäminen ja kumoaminen edellyttää hallintoviranomaisen vahvistusta. Vahvistamisen yhteydessä viranomaisen on tutkittava, että kaavan laatimisessa on menetelty säännösten edellyttämällä tavalla ja että suunnitelma täyttää sisällöltään sille asetetut vaatimukset. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että maankäyttösuunnitelmassa on otettu huomioon ylemmänasteisissa suunnitelmissa vahvistetut alueidenkäyttötavoitteet. Mikäli suunnitelma ei täytä näitä vaatimuksia, on viranomaisen hylättävä vahvistamista tarkoittava hakemus. Viranomaisella ei tältä osin ole harkintavalttaa vahvistamisesta päättämisen suhteen. Suunnitelman vahvistaminen voi myös olla osittaista, ts. suunnitelma voidaan jättää vahvistamatta jonkin alueen osalta tai jonkin asiakokonaisuuden osalta.⁶³⁶ Asemakaava on sitova,⁶³⁷ mutta siitä voidaan myöntää poikkeus erinäisille toimenpiteille, milloin yleiset edut näiden myöntämistä vaativat tai muutos on kaupunkirakenteellisesti hyväksyttävä tai poikkeuksen salliminen ei vaikeuta alueiden käyttösuunnitelman toteuttamista.⁶³⁸

9.4 SUOMI

9.4.1 Asemakaavoitus

Asemakaavan tarkoituksena on alueiden käytön yksityiskohtainen järjestäminen rakentamista ja muita tarkoituksia varten. Asemakaava on MRL 51 §:n mukaan laadittava kunnan kehityksen sitä edellyttäessä. Asemakaavaa laadittaessa on MRL 54 §:n nojalla ensinnäkin otettava huomioon yleispiirteisestä alueiden käytön suunnittelusta johtuvat vaatimukset. Maakuntakaava ja oikeusvaikutteinen yleiskaava ovat ohjeena laadittaessa ja muutettaessa asemakaavaa. Yleispiirtei-

⁶³⁵ Intressipunninnasta ks. *Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger* § 1 Rn. 203, *Kloepfer* 1998 s. 660, kokoavasti *Koch – Hendler* 2001 s. 229 sekä *Mitchang* 1996 s. 53 ss.

⁶³⁶ *Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger* § 6 Rn. 6–25 ja § 10 Rn. 19 ss.

⁶³⁷ Saksan järjestelmässä asemakaava on ainoa siinä mielessä oikeusvaikutteinen kaavamuoto, että se perustaa välittömästi vaikuttavia oikeuksia ja velvollisuuksia yksityisille tahoille.

⁶³⁸ Poikkeuksen myöntämisen edellytyksistä ks. s. *Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger* § 31 Rn. 39 ss.

sissä kaavoissa tehty maankäytölliset ratkaisut on otettava asemakaavan laatimisen perustaksi ja niissä tehdyistä maankäyttöä koskevista perusratkaisuista voidaan poiketa vain rajoitetusti.⁶³⁹

Metsätalouden harjoittamisen kannalta yksityiskohtaisella maankäytön suunnittelulla on marginaalinen merkitys. Asemakaavoitus liittyy rakennustoiminnan ja muun yhdyskuntarakenteen järjestämiseen, ja asemakaavojen piiriin kuuluu kokonaismetsäalaa suhteutettuna vähän alueita.⁶⁴⁰ Asemakaavoissa voidaan tuki osoittaa alueita maa- ja metsätaloustarkoituksiin, jolloin kuitenkin saattaa olla tarpeen asettaa muiden maankäytön intressien vuoksi maa- ja metsätaloustoiminnoille tavanomaisesta poikkeavia rajoituksia. Sen lisäksi, että kaavamääräysten on palveltava tarkoitustaan, on niiden toiminnoille asettamien käyttörajoitusten oltava kohtuullisia ja oikeassa suhteessa niillä tavoiteltaviin päämääriin. Kaavamääräyksillä ei lähtökohtaisesti voida rajoittaa pääkäyttötarkoituksen mukaista käyttöä tai tuoda alueen käyttöön sellaisia lisätoimintoja, jotka eivät vastaa aluevarauksen luonnetta.⁶⁴¹

Maankäyttö- ja rakennuslain 57 §:n 2 momentin nojalla asemakaavassa voidaan antaa rakennuksiin tai muihin kohteisiin liittyvien kulttuuriarvojen sekä muiden erityisten ympäristöarvojen suojelemista koskevia määräyksiä. Lainkohdan tarkoittamat muut erityiset ympäristöarvot voivat olla esimerkiksi luonnon-suojelullisesti merkittäviä kohteita. Kulttuurinen arvo taas voi perustua esimerkiksi historiaan, esteettisyyteen, perinteeseen taikka muihin inhimilliseen kulttuuriin liittyviin seikkoihin. Suojelumääräysten tulee olla maanomistajalle kohtuullisia. Kohtuullisuuden arviointi on suoritettava kokonaisharkintana ottaen huomioon maanomistajalle kaavassa osoitetut rakennusoikeudet, muut aluevaraukset sekä rajoittavat kaavamääräykset.⁶⁴²

KHO 11.3.1985 t. 916: Asemakaavassa oli kirkon viereinen vanha viljelysmaisa osoitettu rakennuslain 135 §:n nojalla erityisalueeksi. Kaavamerkin­nän EH2 mukaan kysymyksessä oli kulttuurihistoriallisesti arvokas erityis­alue, jonka maisemakokonaisuus, maanviljelysalueet sekä puusto oli pyrittävä säilyttämään. Alueelle sai rakentaa sen maisemaan ja käyttötarkoitukseen so­veltuvia, kuten alueella harjoitettavaa maanviljelystä palvelevia rakennuksia.

⁶³⁹ HE 101/1998 vp s. 78–79.

⁶⁴⁰ Kuten *Kuusiniemi* 2001 s. 190 toteaa, asemakaavalla ei voida toteuttaa toimintojen ohjaamista tai luonnonsuojelua yleisellä tasolla, vaan ainoastaan yksittäisten kohteiden osalta.

⁶⁴¹ Näin *Hallberg ym.* 2000 s. 276. Esimerkiksi lainmukaisena asemakaavamääräyksenä ei ole pidetty sellaista maatalousaluevarauksen kaavamääräystä, jonka mukaan maatalousalueella on sallittua ainoastaan yleistä virkistyskäyttöä palveleva rakentaminen (ks. *KHO 4.3.1999 t. 351*). *Ekroos* 1999 s. 139 toteaa luonnonsuojelullisten intressien turvaamisen asemakaavoituksen keinoin jäävän vähäiseksi, koska kunnilla ei ole taloudellisia mahdollisuuksia kompensoida luonnonsuojelullisia käytönrajoituksia.

⁶⁴² Ks. HE 101/1998 vp s. 80. Kaavamääräyksistä ks. myös *Ekroos – Majamaa* 2000 s. 266 ss.

KHO katsoi ottaen huomioon alueen sijainnin kirkon läheisyydessä ja merkityksen maisemallisena kokonaisuutena, että alue voitiin määrätä erityisalueeksi. Aluetta voitiin edelleen käyttää maanviljelykseen ja nykyiseen käyttötarkoitukseen. Kaavamääräys ei ollut maanomistajalle kohtuuton.

Kaavamerkintä ei sisältänyt maanomistajaan kohdistuvia velvoitteita alueen maisemakokonaisuuden, maanviljelysalueen ja puuston säilyttämiseen. Se esti kuitenkin alueen käyttämisen poiketen nykyisestä käytöstä sillä tavoin, että maisemakokonaisuus muodostui kaavamerkinnän vastaiseksi. Milloin tästä rajoituksesta johtui, että maanomistaja ei voinut enää käyttää aluetta kohtuullista hyötyä tuottavalla tavalla, eikä rajoituksesta myönnetty poikkeus, kaupungilla oli rakennuslain 56 §:n mukainen velvollisuus lunastaa alue. Kaavamerkintä ei siten ollut lunastusvelvollisuuden osalta epäselvä.

Kaupunkimaiseen ympäristöön kuuluvan alueen kulttuuri- tai luonnonmaiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien kaupunkikuvallisten, sosiaalisten, virkistyksellisten tai muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi voidaan MRL 68 §:n nojalla perustaa kansallinen kaupunkipuisto. Kansalliseen kaupunkipuistoon voidaan osoittaa alueita, jotka on MRL:n mukaisessa kaavassa osoitettu puistoksi, virkistys- tai suojelualueeksi, arvokkaaksi maisema-alueeksi tai muuhun kansallisen kaupunkipuiston tarkoituksen kannalta sopivaan käyttöön. Kaupunkipuistoa koskevaan perustamispäätökseen voidaan ottaa ne keskeiset määräykset, jotka alueen olennaisten arvojen säilyttämiseksi ovat tarpeen. Perustamispäätöksessä annettavien määräysten täydennykseksi tulee laatia puiston hoito- ja käyttösuunnitelma, jossa annetaan muut alueen hoidon ja käytön kannalta tarpeelliset määräykset.⁶⁴³ Suurin osa kaupunkipuistoon sisällytettävistä alueista on jo puistoalueita tai suojelualueita, joilla puiden kaataminen on sallittu lähinnä maisemanhoidollisin perustein.

9.4.2 Maisematyölupajärjestelmä

Maisematyölupainstituution (rakennuslain aikaan toimenpidelupajärjestelmän) tehtävä on turvata kaavan toteuttamista tai kaavan laatimista tietyiltä haitallisiksi arvioituilta toimenpiteiltä. MRL 128 §:n mukaan maisemaa muuttavaa maanrakennustyötä, puiden kaatamista tai muuta näihin verrattavaa toimenpidettä ei saa suorittaa ilman lupaa 1) asemakaava-alueella, 2) yleiskaava-alueella, jos yleiskaavassa niin määrätään, eikä 3) alueella, jolla on voimassa 53 §:ssä tarkoitettu rakennuskielto asemakaavan laatimiseksi tai jolle yleiskaavan laatimista tai muuttamista varten on niin määrätty.⁶⁴⁴ Metsätaloudellisista toimenpiteistä uudistushakkuulla on suurin maisemakuvaa muuttava merkitys, minkä vuoksi hak-

⁶⁴³ Näin HE 101/1998 vp s. 85.

⁶⁴⁴ Aiheesta ks. myös Lehtinen 1999 s. 202 ss.

kuille on saatettu asettaa maisemakuvan säilyttämiseen tähtääviä reunaedellytyksiä.⁶⁴⁵

Metsälakia sovelletaan yleiskaavassa maa- ja metsätalouteen osoitetuilla alueilla sekä virkistysalueilla. Metsätaloustoimenpiteet saattavat siten edellyttää näillä alueilla paitsi metsälaissa tarkoitetun metsänkäyttöilmoituksen tekemistä, myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaista maisematyölupaa. Nämä mekanismit ovat toisistaan erilliset ja hankkeen sallittavuutta koskeva edellytysharkinta itsenäistä. Useimmiten näissä tilanteissa metsänkäsittelyhankkeen edellytykset ratkeavat kaavallisiin ja maisema-arvoihin kiinnittyvän maisematyölupajärjestelmän perusteella. *Kuusiniemi* toteaa hakkuiden olevan lähivirkistysalueilla mahdollisia ainoastaan poikkeuksellisesti. Myös teollisuus-, asuin-, liikenne- ja suojaviheralueilla puiden kaataminen lienee melko rajoitettua yhtäältä maisemallisista ja kaupunkikuvallisista syistä, toisaalta puuston ympäristöhäiriöitä vaimentavan vaikutuksen vuoksi.⁶⁴⁶

KHO 1997:1: Rakennuslain 124 a §:n mukaisessa toimenpidelupahakemuksessa tarkoitettu metsänhakkuu tapahtui loma-asutuksen läheisyydessä noin 20 hehtaarin suuruisen rantakaava-alueen metsätalousalueeksi merkityillä alueilla, joilla metsänhoitotoimenpiteet tuli kaavamääräyksen mukaan suorittaa maisemalliset näkökohdat huomioon ottavalla tavalla. Lupahakemukseen oli metsänkäsittelystä liitetty selvitykseksi metsänhoitoyhdistyksessä laadittu metsänhakkuusuunnitelma.

KHO:n mukaan tällainen talousmetsän metsänhoitoa varten laadittu suunnitelma ei kuitenkaan hakkuualueiden edellä kerrottuun sijaintiin ja niitä koskevaan rantakaavamääräykseen nähden täyttänyt maisemalliset näkökohdat huomioon ottavalle metsänhoitosuunnitelmalle asetettavia vaatimuksia. Kunnanhallituksen oli tullut ennen asian ratkaisemista vaatia hakijalta tiedot hakkuun maisemallisista vaikutuksista sekä suunnitelma hakkuiden toimittamisesta ja muista metsänhoitotoimista, joissa maisemalliset näkökohdat on otettu huomioon. Lupaharkinnassa maisemansuojelun kannalta vaikuttavia tekijöitä olivat muiden ohella myös käytettävä hakkuumenetelmä ja se, millä tavalla hakkuutähteet käsitellään.⁶⁴⁷

KHO 15.3.1993 t. 867: Valtioneuvosto oli 1.6.1989 tehnyt periaatepäätöksen Nuuksion järviylänköalueen kehittämisestä ulkoilu- ja luonnonsuojelutarkoituksiin. Alueelle oli määrätty ympäristöministeriön päätöksellä 22.2.1990 rakennus- ja toimenpidekielto 12.2.1995 saakka vahvistettavaksi tarkoitetun osayleiskaavan laatimista varten.

⁶⁴⁵ *Ekroos* 1999 s. 141 toteaa maisematyölupajärjestelmän merkityksen olevan biodiversiteetin turvaamisen kannalta marginaalinen.

⁶⁴⁶ Ks. *Kuusiniemi* 2001 s. 195 ja 201–203.

⁶⁴⁷ Toisin *KHO 17.9.1985 t. 4040*, jossa kunnanhallitus oli myöntänyt jälkikäteen RakL 124 a §:n mukaisen toimenpideluvan puiden kaatamiseen alueelta, joka oli asemakaavassa osoitettu osin puistoalueeksi (VP) ja osin huoltoasema-alueeksi (LH). Avohakkuun suorittaminen katsottiin metsänhoidollisena toimenpiteenä perustelluksi eikä se turmellut maisemakuvaa.

Vihdin kunnan kaavoitus- ja rakennuslautakunta oli hylännyt A:n ja hänen myötäpuoliansa RakL 124 a §:n mukaisen hakemuksen puiden kaatamiseen eräiden metsäkuvioiden osalta, koska toimenpide olisi aiheuttanut merkittävien maisema-, virkistys- ja luonnonsuojeluarvojen tuhoutumista ja huomattavaa haittaa kaavan laatimiselle. Alueella oleva lampi ympäristöineen oli todettu vuonna 1992 valmistuneessa kasvillisuusselvityksessä kasvillisuudeltaan erittäin arvokkaaksi. Alueelle oli ehdotettu perustettavaksi luonnonsuojelualue, jonka perusteina oli mainittu alueen maakunnallisesti harvinaiset tai uhanalaiset kasvilajit ja kasvillisuustyyppit. Alue muodosti lisäksi laajahkon luonnontilaisten soiden, luonnonvaraisesti kehittyneiden kangasmetsien ja kalliokasvillisuuden kokonaisuuden. Vuonna 1991 valmistuneessa linnust selvityksessä mainittu lampi ympäristöineen muodosti linnustollisesti muuta ympäristöä monipuolisemman ja arvokkaamman alueen. Mainitussa selvityksessä alueesta esitettiin muodostettavaksi luonnonsuojelualue. A myötäpuolineen valitti lääninhallitukseen vaatien lautakunnan päätöksen kumoamista ja toimenpideluvan myöntämistä. Lääninhallitus hylkäsi valituksen kokonaisuudessaan lausuen kaavassa tehtävillä ratkaisuilla olevan merkitystä luonnonsuojelualueen ja ulkoiluun liittyvien kysymysten järjestämisessä koko pääkaupunkiseudun ja lähikuntien kannalta. Lautakunta oli voinut sille RakL 124 a.4 §:n mukaan kuuluvan toimivallan puitteissa hylätä toimenpidelupahakemuksen. KHO pysytti lääninhallituksen päätöksen.

10 Kokoavia huomioita alueiden käytön ohjausjärjestelmistä

Yleisellä alueiden käytön ohjauksella tarkoitetaan niitä mekanismeja, joilla pyritään ennakolta ohjaamaan yksittäistä maankäyttöyritystä laajempien alueiden maankäyttöä ja sovittamaan yhteen alueisiin kohdistuvat erilaiset intressit suunnittelun keinoin. Alueiden käytön ohjaus oikeudellisena mekanismina poikkeaa muista ympäristöoikeudellisista ohjauskeinoista ennen kaikkea kokonaisvaltaisuutensa johdosta. Kun maankäytön suunnittelun tarkoituksena on sovittaa yhteen modernin yhteiskunnan erisuuntaiset intressit (jotka voivat palvella jopa ylikansallisia intressejä) tietyn alueen maankäyttöä koskevaksi ratkaisuksi, on suunnittelujärjestelmän oikeudellisen viitekehyksen oltava huomattavan laaja tai ainakin joustavan tulkinnan salliva. Käytännössä aluetasoa laajemmat intressit välittyvät maankäytön suunnitteluun yleispiirteisten maankäyttösuunnitelmien (kuten valtakunnansuunnittelu) tai sektorikohtaisten suunnittelujärjestelmien (esimerkiksi luonnonsuojeluohjelmat) kautta.⁶⁴⁸ Näiden muuttaminen maankäytösratkaisuksi on kuitenkin paikallistasolla tehtävä ratkaisu, joskin aluetason päätöksentekijäin harkintavalta saattaa olla lainsäädännöllisin ratkaisuin rajattu varsin suppeaksi.⁶⁴⁹

Maankäytön suunnittelujärjestelmille on tunnusomaista yhteiskunnan nykyisten ja tulevien tarpeiden (kuten teollisuus, asutus, alkutuotanto, luonnonsuojelu⁶⁵⁰ ja virkistyskäyttö⁶⁵¹) kartoittaminen ja alueiden varaaminen näihin tarkoituksiin.⁶⁵² Maankäyttöä koskevilla suunnitelmilla ei voida tyhjentävästi säännellä

⁶⁴⁸ Kuten *Kuusiniemi* 2001 s. 188 kirjoittaa, alueiden käytön suunnittelua koskevat tavoitteet ja kaavojen laatimissäännöt velvoittavat kaavoittajaa kiinnittämään asianmukaista huomiota luontoarvoihin ja mahdollistavat luontoarvojen voimakkaankin painottamisen suhteessa muihin alueidenkäyttötavoitteisiin ja -intresseihin. Silti monien muiden tavoitteiden joukossa muut kuin alueellisesti kohdennetut ja huomattavan arvokkaat luontoarvot saattavat jäädä punninnassa heikoille. Samaan tapaan *Tolvanen* 1998 s. 251 ss.

⁶⁴⁹ Aiheesta ks. esim *Hollo* 2000 s. 9 ss., *Hallberg ym.* 2000 s. 35 ss. ja *Kuusiniemi ym.* 2001 s. 363 ss.

⁶⁵⁰ *Koch – Hendler* 2001 s. 28 korostavat niin ikään maankäytön ohjauksen merkitystä luonnonsuojelullisten kysymysten ratkaisussa.

⁶⁵¹ *Kardell* 1973 s. 15 ss. toteaa virkistyskäyttöintressien olevan yhtäältä yksilöllisiä ja toisaalta kansanterveydellisiä. Hänen mukaansa (s. 22) varsinkin asutuskeskittymien lähivirkistysalueiden arvo on niin suuri kansanterveyden kannalta, että ne ylittävät näiden alueiden arvon muussa taloudellisessa käytössä.

⁶⁵² Niinpä maankäytön suunnittelulla on huomattava merkitys myös luonnon monimuotoisuutta turvaavana mekanismina. Vaikka luonnonsuojelullisesti merkittävimpien alueiden suojele on syy-

toimintojen harjoittamisen edellytyksiä aluevarauksista huolimatta, vaikka suunnitelmiin liitetyillä määräyksillä voidaankin asettaa toiminnan harjoittamiselle tiettyjä reunaedellytyksiä. Määräysten käyttöalaa rajaa se, ettei niillä voida ohjata toimintaa laajemmin kuin on tarpeen maankäyttösuunnitelmien tavoitteiden toteuttamiseksi.⁶⁵³

Suunnittelujärjestelmien etuna muuntyyppisiin ohjausmekanismeihin on niiden alueellinen laajuus, joka mahdollistaa laajempien alueiden ja toimintojen sijoittumisen kokonaisarvioinnin. Tästä kuitenkin seuraa yleensä myös se, että prosesseista muodostuu huomattavan raskaita ja pitkäkestoisia. Suunnittelumenettelyissä tehtyjen ratkaisujen jälkikäteisistä tarkistamismahdollisuuksista riippuen saattavat näissä prosesseissa tehdyt ratkaisut muodostua ajan kuluessa sääntelyn tavoitteiden vastaiseksi. Vaikka alueiden käytön suunnittelun tuloksesta syntyneet ratkaisut on pääsääntöisesti tarkoitettu pysyviksi, saattavat olosuhteet ajan kulumisen myötä muuttua siten, että vuosikymmeniä sitten tehtyjä maankäyttöratkaisuja ei voida pitää enää asianmukaisina. Tunnettua myös on, että varsinkaan yleispiirteisissä suunnittelujärjestelmissä harvoin päästään siihen tarkkuuteen, että toimintoja olisi tarpeen enää muualla yksityiskohtaisesti säännellä. Nykyinen ympäristönsuojelun vaatimustaso edellyttää niin hienopiirteistä ja yksityiskohtaista toimintojen ohjausta, että ne voidaan ainoastaan poikkeuksellisesti ratkaista yleispiirteisen maankäytön suunnittelun keinoin. Vaikka toiminnolle asetettaisiinkin tiettyjä reunaedellytyksiä maankäyttösuunnitelmilla, on toimintaa käytännössä ohjattava erityissääntelyn keinoin.⁶⁵⁴

Metsäalueiden ohjauksen kannalta keskeisen tason muodostaa yleispiirteinen suunnittelu. Yleisemmällä suunnittelutasolla tehtävillä ratkaisuilla ei niiden yleispiirteisyydestä johtuen voida ohjata metsäalueilla harjoitettavia toimintoja. Yksityiskohtaiset maankäytön suunnittelujärjestelmät liittyvät tyypillisesti taajajasutuksen, teollisuuden ja liikenteen tarpeiden järjestämiseen. Lisäksi yksityiskohtaisen suunnittelun piiriin kuuluu niin pieni osa metsäalueista, että suunnittelun merkitys jää jokseenkin marginaaliseksi.

tä toteuttaa varsinaisen luonnonsuojelulainsäädännön puitteissa jatkossakin, voidaan maankäytön suunnittelulla olennaisesti parantaa (tai heikentää) suojelun tavoitteiden saavuttamisen mahdollisuuksia. Kuten *National Action Plan for Biodiversity in Finland 1997–2005* s. 73 toteaa: ”As the general coordinators of local development and planners of land use, local authorities have a central role in the protection of biological diversity”. Ongelmana on kuitenkin laajemminkin luonnon monimuotoisuuden suojelua vaivaava tiedon puute. Vaikka monimuotoisuuden kannalta merkittävät alueet alkavat nykyään olla kohtuullisen hyvin kartoitettuja, on tieto luonnon vuorovaikutussuhteista ja monimuotoisuuden suojelun edellyttämästä tarpeesta monilta osin puutteellista. Tästä ks. *mts.* 73.

⁶⁵³ Maankäyttömääräyksistä erityisesti luonnonsuojelun kannalta ks. *Tolvanen* 1998 s. 298 ss.

⁶⁵⁴ Eräs syy tähän saattaa olla se, että maankäytön yleinen ohjausjärjestelmä on säännönmukaisesti kehittynyt vasta metsien käyttöä koskevan erityislainsäädännön jälkeen, eikä tarvetta metsien käytön yleiseen ohjaukseen suunnittelun keinoin ole ollut.

Ohjauksen sisällöstä on erotettava kysymys ohjauksen sitovuuden asteesta. Tämä ilmenee toisaalta maankäytön ohjausjärjestelmän sisällä suunnitelmien keskinäisinä vuorovaikutussuhteina, toisaalta alueiden käyttöä koskevien suunnitelmien suhteina muihin hallinnollisiin ohjausjärjestelmiin nähden. Ensimmäisessä relaatiossa sitovuus merkitsee ennen muuta suunnitelman ohjausvaikutusta myöhempiin, samaa aluetta koskeviin alemmanasteisiin suunnitelmiin nähden. Aikaisempi suunnitelma saattaa rajoittaa tai suorastaan estää aikaisemmasta tavoitteenasettelusta poikkeavan suunnitelman laatimista. Tällaisissa tilanteissa suunnitelmilla on vahva ohjausvaikutus, ts. ylemmätasoisesta suunnitelmasta poikkeaminen on mahdollista ainoastaan säädettyjen edellytysten ollessa käsillä. Mikäli suunnitelma on otettava huomioon alemmanasteisen suunnitelman laadinnassa, mutta se ei estä tai rajoita aiemmasta suunnitelmasta poikkeavien ratkaisujen tekemistä, on suunnitelmalla heikko ohjausvaikutus.

Suunnittelun sitovuus näyttäisi olevan kääntäen verrannollinen suunnittelun yleisyyden asteeseen. Mitä yleispiirteisemmästä suunnittelusta on kyse, sitä heikommat oikeusvaikutukset siihen kytkeytyvät. Yksityiskohtaisilla suunnitteluratkaisuilla on sitovimmat oikeusvaikutukset, mutta ne kattavat lopultakin varsin pienen alueen. Yleispiirteisillä suunnittelualueilla on alueiden käytön ohjausjärjestelmän vaikutus metsäalueen oikeudellisen aseman muodostumiseen verraten vähäinen. Sen sijaan suunnittelun yksityiskohtaistuessa vähenee metsäoikeudellisen sääntelyn merkitys. Niinpä detaljikaava-alueella ei varsinaisella metsäoikeudellisella sääntelyllä ole juurikaan käyttöalaa.

IV

METSÄALUEIDEN SUOJELU

11 Alueiden ja lajien suojelu

11.1 YLIKANSALLISET VELVOITTEET

11.1.1 Luonnon monimuotoisuutta koskeva yleissopimus

Luonnon monimuotoisuuden turvaamisen kannalta keskeinen kansainvälisoikeudellinen instrumentti on Rio de Janeirossa vuonna 1992 solmittu luonnon monimuotoisuuden suojelua koskeva yleissopimus. Yleissopimus on ensimmäinen maailmanlaajuinen luonnonsuojelusopimus, joka koskee luonnon elollista kokonaisuutta eli kaikkien kasvien, eläinten, pieneliöiden ja niiden elinympäristöjen monimuotoisuutta.⁶⁵⁵ Sopimus on luonteeltaan puitesopimus. Sen määräykset sisältävät pääosin periaatteita, joita sopimusosapuolten tulee noudattaa biologisen monimuotoisuuden kansallisissa suojelutoimissa.⁶⁵⁶ Sopimuksen tavoitteena on biologisen monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö⁶⁵⁷ sekä perintöaineksen käytön hyötyjen oikeudenmukainen ja tasapuolinen jako (1 artikla). Sopimuksen 6 artikla velvoittaa sopimukseen liittyneitä valtioita laatimaan olosuhteidensa ja kykyjensä mukaisesti kansallisen biologisen monimuotoisuuden suojelua ja käyttöä koskevan strategian, suunnitelman tai ohjelman.⁶⁵⁸

Sopimuksen 8 artikla sisältää sopimuspuolten *in situ* -suojausvelvoitteiden periaatteet, joita sopimuspuolten tulee toteuttaa mahdollisuuksiensa mukaan. Niihin kuuluu esimerkiksi suojelualueiden tai muiden erityistoimia vaativien alueiden järjestelmän perustaminen. Valtioiden tulee sisällyttää järjestelmään tarpeelliset alueet sekä laatia niiden hoitamiseksi tarpeelliset ohjeet. Sopimuspuolten tulee lisäksi hoitaa biologisia luonnonvaroja myös suojelualueiden ulkopuolella kestävän käytön periaatteiden mukaisesti. Sopimuspuolten tulee edistää

⁶⁵⁵ Biologisella monimuotoisuudella tarkoitetaan biodiversiteetisopimuksen 2 artiklan määritelmän mukaan ekosysteemiin tai ekologiseen kokonaisuuteen kuuluvien elävien eliöiden vaihtelevuutta; tähän lasketaan myös lajin sisäinen ja lajien välinen sekä ekosysteemien monimuotoisuus.

⁶⁵⁶ Sopimuksessa esitetään joukko toimenpiteitä biologisen monimuotoisuuden *in situ* -suojelun edistämiseksi. Näitä ovat muun muassa suojelun ja kestävän käytön sisällyttäminen yhteiskunnan muuhun päätöksentekoon, suojelun ja kestävän käytön kannalta tärkeän monimuotoisuuden selvittäminen ja seuranta, monimuotoisuuteen haitallisesti vaikuttavan tuotannon ja toiminnan säätely, suojelualuejärjestelmän kehittäminen sekä uhanalaisten lajien suojelu.

⁶⁵⁷ Kestävällä käytöllä tarkoitetaan sopimuksen mukaan alueiden ja luonnonvarojen hyödyntämistä siten, että biologinen monimuotoisuus ei hyödyntämisen seurauksena pitkällä aikavälillä vähe-
ne.

⁶⁵⁸ Suomen biodiversiteettiä koskeva kansallinen toimintaohjelma on laadittu vuosille 1997–2005.

ekosysteemien, luonnontilaisen elinympäristön ja populaatioiden suojelua sekä ennallistaa rappeutuneita ekosysteemejä ja suojella uhanalaisia lajeja.

Sopimuksen 10 artikla sisältää sopimusosapuoliin kohdistuvan yleisen velvoitteen turvata biologisen monimuotoisuuden säilymistä. Mainitun artiklan mukaan kunkin sopimuspuolen tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon muun ohella biologisen monimuotoisuuden suojelu ja kestävä käyttö osana kansallista päätöksentekoa, ryhtyä biologisten luonnonvarojen käyttöä koskeviin toimenpiteisiin välttääkseen tai minimoidakseen haitalliset vaikutukset biologisen monimuotoisuuteen sekä suojella biologisten luonnonvarojen perinteistä käyttöä vanhojen kulttuurien käytännön mukaisesti tavalla, joka soveltuu suojelun ja kestävän käytön edellytyksiin.⁶⁵⁹

11.1.2 Muut monenkeskiset sopimukset

11.1.2.1 Rion metsäperiaatteet

Vuonna Rio de Janeirossa 1992 pidetyssä YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa ei päästy kokonaisvaltaiseen sopimukseen metsien käytöstä ja suojelusta biodiversiteettisopimuksen tavoin. Syynä tähän olivat teollistuneiden valtioiden ja kehitysmaiden suuret näkemyserot erityisesti metsien suojelun tarpeesta.⁶⁶⁰ Sen sijaan konferenssissa hyväksyttiin erillinen 16-kohtainen julkilausuma niistä maailman metsien hoitoon, käyttöön, suojelemiseen ja kestäväan kehitykseen liittyvistä periaatteista, joihin kansainvälisen metsäyhteistyön tulee pohjautua.

Periaatteet tunnustavat metsien keskeisen merkityksen taloudelliselle kehitykselle ja luonnon monimuotoisuuden säilymiselle. Periaatteiden tavoitteena on edistää metsien hoitoa, käyttöä, suojelua ja kestäväa kehitystä sekä pitää huolta metsien monipuolisesta käytöstä ottaen huomioon oikeus yhteiskunnallistaloudelliseen kehitykseen. Arvioitaessa metsien tarjoamia mahdollisuuksia ympäristön ja kestävän kehityksen kannalta on otettava huomioon metsien eri käyttömuodot sekä niiden käyttöä koskevat taloudelliset ja sosiaaliset tarpeet ja rajoitukset.⁶⁶¹

Rio de Janeirossa alkanutta kansainvälisen metsäoikeuden kehitysprosessia pyrittiin viemään eteenpäin jatkoneuvotteluilla. Agenda 21 -toimintaohjelman metsiä koskevassa osuudessa sovittiin jatkossa selvitettäväksi kansainvälisten sopimusjärjestelyjen tarve. Konferenssissa ei päästy myöskään yhteisymmärrykseen sopimusneuvotteluiden aloittamisajankohdasta. Metsäperiaatteet ovat siis

⁶⁵⁹ Biodiversiteettisopimuksesta tarkemmin ks. esim. *Beylerlin* 2000 s. 198.

⁶⁶⁰ Metsäsopimuksen laatimiseen tähtäävistä vaiheista ennen vuoden 1992 konferenssia ks. *Paavilainen* 1994 s. 235–236.

⁶⁶¹ Periaatteista ks. esim. *Beylerlin* 2000 s. 209 ss.

yksinomaan arvovaltainen julkilausuma siitä, miten valtioiden tulisi hyödyntää metsäluonnonvarojaan. Periaatteet eivät sisällä yksiselitteisiä valtioihin kohdistuvia toimintavelvoitteita.

11.1.2.2 *Bernin sopimus*

Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta solmittu yleissopimus eli *Bernin sopimus*⁶⁶² suojaa erityisesti uhanalaisia lajeja ja niiden elinympäristöjä.⁶⁶³ Sopimuksen 2 artiklan mukaan sopimuspuolten tulee ryhtyä tarvittaviin toimiin luonnonvaraisten kasvi- ja eläinkantojen pitämiseksi tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisista, tieteellisistä ja sivistyksellisiä vaatimuksia, tai näiden sopeuttamiseksi tällaiselle tasolle. Sopimuksen yleisvelvoitteena on edistää kaikkien luonnonvaraisten kasvien ja eläinten suojelua, joskin itse velvoitteen sisältö on jätetty avoimeksi. Varsinaisen lajisuojelun piiriin kuuluvat liitteissä mainitut lajit, joiden osalta sopimus edellyttää pidemmälle menevämpiä toimenpiteitä.

Tutkimusaiheen kannalta merkittävimpiä ovat sopimuksen 4 artiklan elinympäristön suojelua koskevat säännökset, jotka velvoittavat sopimusosapuolet tarpeellisiin toimenpiteisiin kasvi- ja elinlajien, erityisesti liitteissä lueteltujen erityisen suojelun kohteena olevien, elinympäristöjen suojelemiseksi. Velvoite vaikuttaa varsin pitkälle menevältä, mutta 4 artiklan mukaiset suojelumääräykset ovat luonteeltaan yleispiirteisiä eikä sopimusosapuolilta edellytettäviä toimenpiteitä ole tarkemmin yksilöity. Elinympäristöistä erityisen suojan piirissä ovat sopimuksen 6.1 artiklan b-kohdan nojalla sopimuksen II liitteeseen sisältyvien lajien lisääntymis- ja lepopaikat, joiden tahallinen vahingoittaminen ja hävittäminen sopimusosapuolten on kiellettävä. Lähtökohtaisesti suojan piiriin näyttäisi kuuluvan lukematon määrä alueita. Näin tiukkaa tulkintaa ei *Tolvasen* mukaan sopimuksella ole kuitenkaan tavoiteltu, vaan suojan piiriin kuuluisivat ainoastaan tärkeät lisääntymis- ja levähdyspaikat.⁶⁶⁴

11.1.2.3 *Maailmanperintösopimus*

Vuonna 1972 solmitun maailman kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelua koskevan yleissopimuksen (SopS 19/1987) tavoitteena on tehokkaan järjestelmän luominen yleismaailmallisesti erityisen arvokkaan kulttuuri- ja luonnonperinnön suojelemiseksi. Sopimuksen 3 artiklan mukaan sopimusosapuolten velvollisuus-

⁶⁶² Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (SopS 29/1986).

⁶⁶³ Aiheesta tarkemmin ks. esim. *Tolvanen* 1994 s. 255 ss. sekä *Beyerlin* 2000 s. 197 ss.

⁶⁶⁴ Ks. *Tolvanen* 1994 s. 258.

tena on määrittää alueellaan olevat kulttuuri- ja luontoperintökohteet sekä ryhtyä tarpeellisiin toimiin niiden suojelemiseksi. Maailmanperintösopimukseen kuuluvia kohteita on tällä hetkellä lähes 800 kpl, joista suurin osa on kulttuuriperintökohteita. Merkittäviä metsäalueita maailmanperintösopimuksen mukaisiin kohteisiin ei kuulu.⁶⁶⁵

11.1.3 Euroopan yhteisöjen luonnonsuojelusääntely

11.1.3.1 Luontodirektiivi

Luontodirektiivin tavoitteena on 2 artiklan mukaan edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja luonnonvaraista eläimistöä ja kasvistoa Euroopan yhteisöjen alueella. Tämä tapahtuu säilyttämällä yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suojelun taso suotuisana. Jäsenvaltiot voivat toimenpiteitä toteuttaessaan ottaa huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset vaatimukset sekä alueelliset ja paikalliset erityispiirteet. Yhteisön tärkeinä pitämät luontotyypit on määritelty direktiivin 2 artiklassa. Nämä ovat alueita, jotka ovat uhanalaisia niiden luontaisella levinneisyysalueella, joiden luontainen levinneisyysalue on pieni niiden taantumisen tai luontaisesti rajoittuneen alueen vuoksi, tai joissa on edustavia esimerkkejä yhden tai useamman direktiivissä luetellun luonnonmaantieteellisen alueen luonteenomaisista ominaisuuksista.

Keskeinen mekanismi direktiivin tavoitteen saavuttamisessa on erityisten suojelutoimien alueiden yhtenäinen eurooppalainen ekologinen verkosto, Natura 2000. Verkosto koostuu direktiivin liitteessä I luetelluista luontotyypeistä ja liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöistä sekä jäsenvaltioiden lintudirektiivin säännösten mukaisesti luokittelemista erityisten suojelutoimien alueista.⁶⁶⁶ Jäsenvaltioiden on varmistettava verkostoon sisällytetyillä alueilla kyseisten luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen suotuisan suojelun tason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella.⁶⁶⁷

Luontodirektiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on edistettävä Natura 2000:n aikaansaamista siinä suhteessa kuin sen alueella esiintyy luonto-

⁶⁶⁵ Aiheesta tarkemmin *Beyrerin* 2000 s. 192 ss.

⁶⁶⁶ Euroopan yhteisöjen luonnonsuojeluoikeudesta ks. myös *Kiss – Shelton* 1997 s. 195–206 ja *Marttinen ym.* 1994 s. 327 ss.

⁶⁶⁷ Luontotyyppien suojelun taso katsotaan direktiivin 1 artiklan määritelmän mukaan suotuisaksi jos sen luontainen levinneisyys sekä luontotyyppien alueet ovat vakaita tai laajenemassa. Lisäedellytyksenä on, että erityinen rakenne ja erityiset toiminnot, jotka ovat tarpeen luontotyyppien säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä, ovat olemassa ja säilyvät todennäköisesti ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa sekä alueelle luonteenomaisten lajien suojelun taso on suotuisa i kohdassa tarkoitettulla tavalla. – *Natura 2000 -suojeluverkoston perustamisesta kriittisesti* ks. *Lehtinen* 1997 s. 2 ss.

direktiivin 3 (1) kohdassa tarkoitettuja luontotyyppejä ja lajien elinympäristöjä. Jäsenvaltion on tätä varten osoitettava 4 artiklan mukaisesti alueita erityisten suojelutoimien alueiksi. Lisäksi jäsenvaltioiden on harkintansa mukaan pyrittävä parantamaan Natura 2000 -verkoston ekologista yhtenäisyyttä säilyttämällä ja tarvittaessa kehittämällä 10 artiklassa mainittuja maiseman piirteitä, jotka ovat erityisen merkittäviä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston kannalta.

Jäsenvaltion on direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan laadittava liitteessä III vahvistettujen perusteiden mukaisesti luettelo, josta ilmenee jäsenvaltion alueella esiintyvät liitteen I luontotyypit ja liitteen II luontaiset lajit.⁶⁶⁸ Komissio laatii jäsenvaltioiden esittämien luetteloiden pohjalta luonnoksen yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloksi.⁶⁶⁹ Komission hyväksyttyä luettelon on jäsenvaltioiden muodostettava alue erityisten suojelutoimien alueeksi mahdollisimman nopeasti. Komissio on hyväksynyt tammikuussa 2005 Suomen ja Ruotsin ehdotukset boreaalisen luonnonmaantieteellisen vyöhykkeen Natura-alueiksi. Natura 2000 -verkosto on siten pääosin valmistunut, vaikka siihen tullaan vielä tekemään eräitä täydennyksiä. SCI-alueverkoston kokonaislaajuus Suomessa tulee lopullisessa muodossaan olemaan noin 4,8 miljoonaa hehtaaria vastaten noin 14 prosenttia Suomen pinta-alasta. Suojeluverkostoon kuuluvat lisäksi lintudirektiivin mukaiset linnustonsuojelualueet (SPA).⁶⁷⁰

Lähtökohtaisesti komissio alueita valitessaan toimii jäsenvaltioiden toimittamien luetteloiden perusteella. Direktiivin 5 artikla antaa kuitenkin komissiolle mahdollisuuden ryhtyä toimenpiteisiin sellaistenkin alueiden sisällyttämiseksi suojeluverkostoon, joita jäsenvaltio ei ole ehdottanut. Mikäli komissio toteaa, että 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kansallisesta luettelosta puuttuu alue, jolla on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai laji ja joka asian kannalta merkityksellisen ja luotettavan tieteellisen tietämyksen perusteella vaikuttaa välttämättömältä tämän ensisijaisesti suojeltavan luontotyyppin säilymiselle tai ensisijaisesti suojeltavan lajin eloonjäämiselle, on jäsenvaltion ja komission aloitettava neuvottelut alueen sisällyttämiseksi luetteloon. Mikäli neuvotteluissa ei saavuteta yhteisymmärrystä, voi komissio esittää neuvostolle alueen valitsemista yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi.

⁶⁶⁸ Yhteisön tärkeinä pitämät luontotyypit on lueteltu direktiivin liitteessä I, jonka 9. kohtaan sisältyvät kasvillisuusalueittain ryhmitellyt metsäiset luontotyypit, joita esiintyy vertailuvaltioista Ruotsin, Saksan ja Suomen valtioiden alueilla. – Alueiden valintaperusteista ks. direktiivin liite III.

⁶⁶⁹ Direktiivin 3 (2) artiklan mukaan jäsenvaltiot, joiden ilmoittamat yhden tai useampia ensisijaisesti suojeltavia luontotyyppejä tai lajeja sisältävät alueet käsittävät yli 5 prosenttia sen alueesta, voivat yhteisymmärryksessä komission kanssa pyytää, että liitteessä III (2 vaihe) lueteltuja perusteita sovelletaan joustavammin niiden alueella olevien, yhteisön tärkeinä pitämien alueiden verkostoa valittaessa.

⁶⁷⁰ Tieto on ympäristöministeriön internetsivustolta (<http://www.ymparisto.fi>, viittauspäivä 20.8.2005).

Jäsenvaltioiden suojeluvelvoitteista luontotyyppien säilyttämiseksi Natura 2000 -verkostoon sisällytettyjen alueiden osalta säädetään direktiivin 6 artiklassa. Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarvittavat suojelutoimenpiteet. Lisäksi jäsenvaltioiden on artiklan 2 kohdan mukaan toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeelliset toimenpiteet luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen estämiseksi. Säännösten keskinäinen suhde on tarkoitettu ymmärrettäväksi siten, että 1 kohta velvoittaa jäsenvaltiot ennakolta turvaamaan ja edistämään suojelualueiden ominaispiirteiden säilymistä. Mainitun artiklan 2 kohta puolestaan velvoittaa rajoittamaan niitä hankkeita, jotka voisivat heikentää suojeltuja luontotyyppisiä ja elinympäristöjä. Yhteisön kannalta ei ole juurikaan merkitystä sillä, minkälaisin keinoin jäsenvaltiot velvoitteensa täyttävät, vaan olennaista on toimenpiteiden riittävyys suojelutavoitteiden saavuttamisen kannalta.⁶⁷¹

Direktiivin 6 artiklan 3–4 kohdat sisältävät säännökset suunnitelmien ja hankkeiden arviointimenettelyistä, joka on suoritettava ennen hanketta toteuttamista koskevan viranomaispäätöksen tekemistä. Kaikkien suunnitelmien ja hankkeiden, jotka saattavat vaikuttaa verkostoon kuuluvaan alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa, vaikutus alueen suojelutavoitteisiin on arvioitava. Mikäli arviointimenettelyn tulos osoittaa hankkeen heikentävän alueen suojeluarvoja tai vaikeuttavan suojelutavoitteisiin pääsemistä, ei hankkeelle tule myöntää lupaa. Mikäli hanke kuitenkin on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä eikä vaihtoehtoisia ratkaisuja ole, voi viranomainen kuitenkin myöntää hankkeelle luvan.⁶⁷² Tällöin kuitenkin valtio joutuu toteuttamaan tarpeellisia kompensaatitoimenpiteitä Natura 2000 -verkoston säilyttämiseksi yhtenäisenä.

Maankäytön suunnittelua koskeva luontodirektiivin 10 artikla velvoittaa jäsenvaltioita harkintansa mukaan edistämään luonnonvaraisen elämistön ja kasviston kannalta erityisen merkittävien maiseman piirteiden huomioon ottamista maankäytön suunnittelussa ja kehittämispolitiikassa. Luontotyyppisuojaan verrattuna artiklan oikeusvaikutukset ovat huomattavasti yleispiirteisemmät.

11.1.3.2 Lintudirektiivi

Lintudirektiivin tavoitteena on kaikkien Euroopan alueella luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelu ja hoitaminen (1 artikla). Jäsenvaltioiden on toteutettava

⁶⁷¹ Aiheesta tarkemmin ks. Natura 2000 -alueiden suojelu ja käyttö s. 15 ss.

⁶⁷² Jos kyseisellä alueella on ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi ja/tai laji, ainoat kysymykseen tulevat näkökohdat ovat sellaisia, jotka liittyvät ihmisen terveyteen tai yleiseen turvallisuuteen tai ensisijaisen tärkeisiin suotuisiin vaikutuksiin ympäristöön taikka, komission lausunnon mukaan, muihin erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin.

kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien kantojen ylläpitämiseksi sellaisella tasolla, joka vastaa ekologiaa, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia. Direktiivin 3 artikla velvoittaa jäsenvaltiot toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet – esimerkiksi suojelualueiden perustamisen – 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien elinympäristöjen riittävän moninaisuuden ja laajuuden säilyttämiseksi tai palauttamiseksi ennalleen (*yleinen suojeluvelvoite*). Lisäksi jäsenvaltioiden on ylläpidettävä suojelualueiden sisä- ja ulkopuolella sijaitsevia elinympäristöjä ja ennallistettava tuhoutuneita biotooppeja.

Direktiivin 4 artiklassa säädetään erityisen suojelun tarpeessa olevien lajien elinympäristöjen suojelusta (*erityinen suojeluvelvoite*). Mainitun artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on osoitettava erityisiksi erityissuojelualueiksi näiden lajien suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet sillä maantieteellisellä vesi- ja maa-alueella, johon direktiiviä sovelletaan. Lisäksi jäsenvaltioiden on direktiivin 4 (2) artiklan perusteella toteutettava vastaavat toimenpiteet sellaisten säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien osalta, joita ei luetella direktiivin liitteessä I.

Jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuilla suojelualueilla elinympäristöjen pilaantumisen tai huonontumisen sekä lintuihin vaikuttavien häiriöiden estämiseksi, jos häiriöt vaikuttaisivat merkittävästi artiklassa asetettuihin suojelutavoitteisiin. Jäsenvaltioiden on myös näiden suojelualueiden ulkopuolella pyrittävä estämään elinympäristöjen pilaantuminen ja huonontuminen.

11.2 BRITTIILÄINEN KOLUMBIA

Toimivalta luonnonsuojeluasioissa kuuluu liittovaltiolle ja provinseille, mutta päävastuu luonnonsuojelun toteuttamisesta on provinseilla. Kanadan liittovaltion luonnonsuojelulaki⁶⁷³ on keskittynyt lähinnä provinssien luonnonsuojelutoimintaa tukevien toimintojen – tutkimuksen, tiedonvälityksen ja suunnittelun – puitteiden järjestämiseen. Varsinaiset liittovaltion intressissä olevat suojelutoimet toteutetaan yhteistyössä provinssien lainsäätäjien kanssa. Viranomaisten ympäristön suunnittelua ja erilaisten toimintojen sääntelyä koskevasta toimivallasta säädetään ympäristönhoitolaissa.⁶⁷⁴ Mainitun lain 2 artiklan mukaan viranomaisten velvollisuuksiin kuuluu muun ohella alkuperäisen luonnon suojelua koskevien strategioiden ja suunnitelmien laadinta. Nämä suunnitelmat on puolestaan otettava huomioon metsien käyttöä koskevien strategisten ja operatiivisten suunnitelmien laadinnassa.

⁶⁷³ An Act respecting wildlife in Canada 1973 ch 74.

⁶⁷⁴ Environment Management Act 1996 ch 118.

Alkuperäisen luonnon suojelua koskeva säännöstö on kehittynyt muiden valtioiden tavoin pitkän ajan kuluessa. Brittiläisessä Kolumbiassa luonnonsuojelua koskevia säännöksiä ei ole kodifioitu yhtenäiseksi säädökseksi, vaan ne sisältyvät pääasiassa seitsemään erilliseen säädökseen.⁶⁷⁵ Aluesuojelun ”kovan ytimen” muodostaa luonnonsäästiöiden perustamista koskeva laki, joka säädettiin vuonna 1971.⁶⁷⁶ Luonnonsäästiöillä pyritään säilyttämään edustavat osat Brittiläisen Kolumbian ekosysteemeistä, suojelemaan harvinaisia ja vaarantuneita kasveja ja eläimiä niiden luonnollisissa elinympäristöissä, säilyttämään harvinaiset ja erikoislaatuiset luonnonmuodostumat, ylläpitämään geneettisiä luonnonvaroja sekä turvaamaan tieteellisen tutkimustyön sekä opetustoiminnan mahdollisuudet. Luonnonsäästiöiden tarkoituksena on myös luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Luonnonsäästiöt eivät ole puistojen kaltaisia virkistysalueita, vaikka liikkuminen luonnon tarkkailemiseksi onkin mahdollista useilla säästiöalueilla. Aluetta ja sen ominaispiirteitä muuttavat toiminnot (metsänhakkuu, metsästys, kalastus, retkeily) ovat säästiöalueilla kiellettyjä. Suojelualueista on luonnon-säästiöitä ainoastaan noin 2 %.⁶⁷⁷

Luonnonsuojelun kannalta keskeisessä asemassa on puistojen perustamista koskeva sääntely.⁶⁷⁸ Puistojen tehtävät jakaantuvat virkistyskäyttöön ja alkuperäisen luonnon suojeluun. Puistot luokitellaan A-, B-, C-luokan puistoksi tai virkistysalueeksi.⁶⁷⁹ Puiston perustamisen yhteydessä on sille määrättävä myös sen pääasiallinen käyttötarkoitus,⁶⁸⁰ jonka perusteella laaditaan puiston hoitosuunnitelma. Puistojen käyttörajoitukset ovat luonnonsäästiöiden käyttörajoituksia väljemmät. Varsinainen metsätalouden harjoittaminen (*commercial logging*) ei ole mahdollista puistoalueilla. Eri puistotyyppien käyttörajoitukset ovat pitkälti samansisältöisiä, eivätkä B- ja C-luokan puistot tältä osin käytännössä juurikaan poikkea A-luokan puistoista. Erottelun perusteet johtuvat puistojen perustamisjärjestyksestä, joskin puistoihin myönnettävien käyttöoikeuksien laajuus riippuu osin myös puiston luokittelusta.

⁶⁷⁵ Nämä ovat kansallispuistolaki, muuttolintujen suojelulaki, luonnonvaraisten eläinten suojelulaki, puistolaki, luonnonsäästiöitä koskeva laki, metsänhoitolaki ja paikallispuistolaki.

⁶⁷⁶ Ecological Reserve Act, R.S.B.C. 1996 ch 103.

⁶⁷⁷ Ks. Protected Areas in British Columbia s. 360.

⁶⁷⁸ Protected Areas in British Columbia s. 360 mukaan suojelualueista on puistoja yli 93 %. Luonnon monimuotoisuuden suojelusta ks. Protected Areas in British Columbia s. 355 ss.

⁶⁷⁹ Puistolaki edellyttää puistojen kokonaismäärän Brittiläisen Kolumbian alueella olevan vähintään 10 miljoonaa hehtaaria, joihin siis sisältyy muitakin kuin metsäalueita.

⁶⁸⁰ Käyttötarkoitukset ovat: 1. Alkuperäisen luonnon suojelu, 2. Alkuperäisen luonnon suojelu yleisön luontokasvatusta ja -harrastusta varten, 3. Laajemmat levähdys- ja rentoutumisalueet matkailijoille, 4. Perustamispäätöksessä yksilöidylle alueelle tai käyttäjäryhmälle suunnattu virkistyskäyttö, 5. Perustamispäätöksessä yksilöity virkistyskäyttömuoto, tai 6. Monikäyttöalue, mikäli alueelle on määrätty useampi edellä mainittu käyttötarkoitus.

Viranomainen voi kulttuurimuistomerkkien suojelua koskevan lain⁶⁸¹ 9 artiklan nojalla määrätä alueen tai yksittäisen kohteen osavaltion kulttuurihistorialliseksi alueeksi. Lisäksi provinssi voi solmia sopimuksen alkuperäiskansojen kanssa heidän kulttuurihistoriallisen perintönsä suojelemiseksi (4 artikla). Suojelukohteen perustamisen yhteydessä on kuultava niitä tahoja, joiden etuihin ja oikeuksiin alueen osoittaminen suojelutarkoituksiin vaikuttaa sekä suoritettava tarvittaessa korvaukset suojelusta aiheutuvista oikeudenmenetyksistä (10–11 artiklat). Suojelun piiriin osoitettavien alueiden käyttörajoituksista säädetään lain 13 artiklassa, jotka kieltävät lähtökohtaisesti kaikentyyppiset toimenpiteet, jotka muuttavat suojelualueen tai -kohteen ominaisuuksia.

11.3 RUOTSI

11.3.1 Ympäristölainsäädännön vuoden 1998 kokonaisuudistus

Ympäristökaari on ympäristön pilaantumisen torjunnan ja luonnonsuojelun yleislaki, jota sovelletaan rinnakkain muiden ympäristön käyttöä ohjaavien säännösten kanssa. Tavoitteena on MB 1 luvun 1 §:n mukaan edistää kestävästä kehityksestä varmistamalla nykyisille ja tuleville sukupolville turvallinen ympäristö. Tämä toteutuu tunnustamalla luonnon itseisarvo ja ihmisten (oikeuteen muuttaa ympäristöä liittyvä) vastuu ympäristön hyvästä käytöstä. Säännöksen mukaan ympäristökaarta on sovellettava siten, että arvokkaita luonto- ja kulttuurikohteita suojellaan ja biologista monimuotoisuutta ylläpidetään. Maa- ja vesialueita sekä fyysisistä ympäristöä tulee muutoin käyttää ekologisesti, sosiaalisesti, kulttuurisesti ja yhteiskunnan kannalta taloudellisesti pitkäjänteisellä tavalla. Ympäristökaaren soveltamisala määräytyy mm. hankkeen tai toimenpiteen vaikutusten perusteella. Tässä suhteessa merkitystä vailla on se, miten kyseiseen hankkeen tai toimenpiteeseen lainsäädäntö toisaalla suhtautuu.⁶⁸²

Ympäristökaaren 2 luvun yleiset toimintaa koskevat periaatteet on otettava huomioon kaikessa lupaa tai muuta viranomaisen antamaa hyväksyntää edellyttävässä toiminnassa (MB 2:1). Kyse on siis *lex specialis* -periaatteen soveltamistilanteesta.⁶⁸³ Nämä periaatteet edellyttävät mm. toiminnanharjoittajalta ammatillisuutta (tietoisuutta toiminnan vaikutuksista), toiminnan harjoittamista sen edellyttämällä varovaisuudella, toiminnan sijoittamista edullisella tavalla ja luonnonvarojen säästeliästä käyttöä. Metsätaloustoimintaa ympäristökaaren

⁶⁸¹ Heritage Conservation Act 1996 ch 187.

⁶⁸² Ks. *RP 1997/98:90* s. 247–248. Metsälainsäädännön suhteesta luonnonsuojelulainsäädäntöön ks. myös *Bengtsson* 2001 s. 116.

⁶⁸³ *Bengtsson* 2000 s. 36 ss. ja *sama* 2001 s. 117.

säännökset ohjaavat kahdessa relaatiossa, toisaalta ympäristökaaren välittömästi sääntelemien toimintojen (esimerkiksi ojitus, torjunta-aineiden käyttö tms.), toisaalta ympäristökaaren kaikentyyppistä toimintaa koskevan ohjausvaikutuksen kautta. Viimeksi mainittua ohjausvaikutusta on kuitenkin pidetty epäselvänä. Ympäristökaaren säätämisen yhteydessä varsinaiseen metsälainsäädäntöön tehdyt muutokset olivat vähäiset, liittyen lähinnä vaikeasti uudistuvien ja lakimetsien sääntelyyn.⁶⁸⁴

Ympäristökaaren 3 luvun säännökset vastaavat pitkälti ympäristökaaren säätämisen yhteydessä kumotun luonnonvaralain säännöksiä, jotka siis edellyttivät alueiden käyttöä tarkoituksenmukaisella tavalla. Kysymys on siten siitä, säilytetäänkö alueen käyttömuoto ennallaan vai osoitetaanko alue johonkin toiseen käyttöön. Viimeksi mainitussa tilanteessa arvioitavaksi tulee siis myös se, mikä on kyseisen alueen tarkoituksenmukaisin käyttömuoto, kun huomioon otetaan alueisiin tällä hetkellä ja tulevaisuudessa kohdistuvat intressit. Säännös on merkittävä erityisesti kuntien harjoittaman alueiden käytön suunnittelun näkökulmasta.

Metsätalouden harjoittamisen kannalta merkittävä on ympäristökaaren 3 luvun 4 §, joka tunnustaa maa- ja metsätalouden kansallisen merkityksen. Tämä ei tarkoita sitä, että nämä maankäyttömuodot olisivat valtakunnanintressejä (toisin kuin säännöksen muotoilu ehkä antaisi ymmärtää), vaan säännöksen tarkoituksena on yksinomaan korostaa näiden intressien merkitystä kunnallisessa maankäytön suunnittelussa.⁶⁸⁵ Metsäaluetta koskevan mainitun pykälän 3 momentin mukaan metsäelinkeinolle tärkeitä metsäaluetta on varjeltava mahdollisuuksien mukaan sellaisilta hankkeilta, jotka voivat tuntuvasti vaikeuttaa järkipäisen metsätalouden harjoittamista. Lainvalmistelutöissä on lähdetty siitä, että myös erilaiset tie- tai johtolinjaukset ovat katsottavissa säännöksen tarkoittamiksi haittaa aiheuttaviksi hankkeiksi. Säännöksen tarjoama suoja on kuitenkin varsin relatiivinen, mikä ilmenee kahdessa suhteessa. Ensimmäkään säännös ei koske vähäisiä hankkeita tai suunnitelmia lainkaan. Toisaalta metsätaloudellisia intressejä suojataan vain tiettyyn rajaan asti, joka siis jättää kuntien intressipunninnalle huomattavan laajan liikkumavaran. Tämän vuoksi on jokseenkin epätodennäköistä, että tavoitesäännös tosiasiallisesti muodostuisi muiden yhteiskunnallisesti merkittävien hankkeiden toteuttamisen esteeksi. Sen sijaan säännöksellä saattaa kylläkin olla merkittävämpi vaikutus muiden toimintojen sijoittumisen erää-

⁶⁸⁴ *Bengtssonin* (2001 s. 118–119) mukaan metsähallinto voi estää ympäristökaaren säännösten soveltumisen antamalla aiheesta tarkempaa sääntelyä, jotka syrjäyttäisivät MB 2 luvun 3–4 §:ien säännökset. Sen sijaan MB 2 luvun 5–6 §:iä ei ole mahdollista sivuuttaa tarkemman sääntelyn antamisen turvin. Metsien käyttöä koskeva alemmanasteinen sääntelykin on hyvin pitkälti ympäristökaaren vaatimusten mukaista. *Bengtsson* 1998 s. 207 on pitänyt epäselvänä, missä määrin ympäristökaaren yleiset säännökset tulevat vaikuttamaan metsälain säännöksiin.

⁶⁸⁵ *Bengtsson ym.* 2000 s. 3:11–12.

nä harkintakriteerinä. Vastaavanlainen maankäytön suunnitteluun kohdistuva luonnonsuojelua, kulttuurimaisemien varjelua sekä virkistyskäyttöä turvaava ta-voitesäännös sisältyy ympäristökaaren 3 luvun 6 §:ään. Mainittuja intressejä – vieläpä ehdottomammin – turvaavia säännöksiä sisältyy tosin muuallekin lain-säädäntöön.⁶⁸⁶

Ympäristökaaren 4 luku sisältää valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Luvussa on lueteltu ne rannikko- ja tunturialueet, joilla on erityistä merkitystä mm. luonnonsuojelun ja virkistyskäytön kannalta. Luvussa on kielletty tietyn-laisten, valtakunnalliselle alueidenkäyttötavoitteille haittaa aiheuttavien toimin-tojen sijoittuminen luvussa mainituille alueille. Metsätalouden harjoittamista säännökset eivät estä muualla kuin Solnan ja Tukholman alueelle sijoittuvassa kansallispuistossa.⁶⁸⁷

Hallitus voi ympäristökaaren 5 luvun 1 §:n perusteella antaa tiettyjä alueita tai koko maata koskevia sitovia maaperän, vesiympäristön, ilman tai ympäristön laatua koskevia määräyksiä ihmisten terveyden tai ympäristön suojelemiseksi. Kyse on tyypillisesti tiettyjen aineiden enimmäispitoisuuksien tai häiriöiden enimmäismäärien rajoittamisesta tai esimerkiksi vedenpinnan korkeuden määri-tyksistä. Viranomaisten on ympäristökaaren 5 luvun 3 §:n mukaan kaikessa päätöksenteossa pyrittävä varmistamaan laatunormien saavuttaminen. Vastaa-vasti toimintaa tulee harjoittaa siten, että ympäristön laatunormit eivät ylitä.⁶⁸⁸

11.3.2 Suojelumuodot

Ympäristökaaren säätämisen yhteydessä alkuperäisen luonnon eli alueiden ja lajien suojelua koskevat säännökset siirrettiin ympäristökaaren 7 lukuun. Kuten

⁶⁸⁶ Tästä ks. *Bengtsson ym.* 2000 s. 3:15–16.

⁶⁸⁷ Luonnonsuojellusten intressien huomioon ottamisesta käytännössä yksityisten kansalaisten harjoittamassa metsätaloudessa Ruotsissa ks. *Aldentum* 1995.

⁶⁸⁸ Ympäristökaaren mukaisen ympäristölaatuun ylittymisen hakkuun johdosta voisi teorias-sa estää hakkuun toimittamisen, vaikka hakkuu olisi metsälainsäädännön nojalla sallittu. Tähän mennessä annetut ympäristölaatuunormit ovat kuitenkin koskeneet eräiden aineiden pitoisuuksia ilmassa ja vesiympäristössä.

Ruotsin hallitus on antanut valtiopäiville keväällä 2005 esityksen Ruotsin *ympäristötavoittei-den* tarkistamiseksi. Esityksessä esitetään lisättäväksi uutena tavoitteena rikkaan kasvi- ja elinlajis-ton säilyttäminen sekä tarkistettavaksi eräiltä osin aiemmin asetettuja tavoitteita. Käsillä olevan tutkimuksen kannalta keskeinen on metsiä koskeva ympäristötavoite (*Levande skogar*). Tätä pyri-tään toteuttamaan metsien pitkäjänteisellä suojelulla, luonnon monimuotoisuuden suojelun vah-vistamisella, kulttuuriympäristöarvojen suojelulla sekä uhanalaisten lajien suojelua koskevalla toimintaohjelmalla. Tavoitteiden toteuttamiseksi hallitus esittää 0,9 miljoonaa hehtaaria metsä-alueita siirrettäväksi metsätalouden ulkopuolelle ja kuolleen puun määrää lisättäväksi vähintään 40 %. Vanhojen lehtipuumetsien määrää tulisi lisätä vähintään 10 % sekä vanhojen metsien määrää vähintään 5 %. Lukujen vertailukohtana on pidetty vuotta 1998. Tarkemmin ks. *RP 2004/05:150* s. 152–164. Ks. myös *RP 2000/01:130*.

edellä on käynyt ilmi, oli Ruotsin luonnonsuojelulainsäädäntö kehittynyt jo ennen ympäristökaariuudistusta varsin kattavaksi. Uudistus merkitsikin tässä suhteessa pitkälti olemassa olevan sääntelyn mukauttamista ympäristökaaren systematiikan mukaiseksi.⁶⁸⁹ Ympäristökaaren säätämisen yhteydessä otettiin kuitenkin aiempien suojelumekanismien ohella käyttöön uusi suojelumuoto, kulttuuri-reservaatti.⁶⁹⁰

Kansallispuisto (*nationalpark*) voidaan perustaa hallituksen päätöksellä valtiopäivien hyväksymisen jälkeen valtion maalle.⁶⁹¹ Kansallispuiston tarkoituksena on säilyttää laaja edustava aluekokonaisuus luonnontilaisena tai olennaisesti muuttamattomana. Kansallispuistojen tehtävät jakaantuvat kahtaalle. Niiden tarkoituksena on ensinnäkin turvata tieteellisen tutkimustoiminnan edellytykset säilyttämällä riittävän laajat alueet luonnontilaisina. Toiseksi, kansallispuistojen tarkoituksena on antaa kansalaisille mahdollisuuksia tutustua alkuperäiseen luontoon, minkä vuoksi kansallispuistoihin on rakennettava tarvittavat puitteet (tiet, vaellusreitit ym., yöpymispaikat), muuttamatta kuitenkaan alueen alkupeleistä luonnetta.⁶⁹² Kansallispuistojen hallinnosta, hoidosta ja käyttörajoituksista päättää joko Ruotsin hallitus tai sen nimeämä viranomainen.⁶⁹³

Luonnonreservaatien (*naturreservat*) perustamisesta säädetään MB 7 luvun 4–8 §:ssä. Lääninhallitus tai kunta voi MB 7:4:n nojalla määrätä alueen luonnonreservaatiksi alueen luonnon monimuotoisuuden, arvokkaiden luontoympäristöjen ja suojeltavien lajien elinympäristöjen turvaamiseksi. Luonnonreservaatti voidaan niin ikään perustaa virkistyskäyttöintressien turvaamiseksi. Luonnonreservaatia, sen paremmin kuin muitakaan suojelualueita, ei tule perustaa laajempaa kuin suojelun tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen. Varsinainen suojelun tarpeessa oleva kohde on usein pienialainen, mutta sen suojelu saattaa edellyttää suojeltavan kohteen ympärille riittävän laajaa puskurivyöhykettä, joka torjuisi mahdolliset haitalliset vaikutukset suojeltavaan kohteeseen.⁶⁹⁴

⁶⁸⁹ Ks. *RP 1997/98:45–1* s. 307.

⁶⁹⁰ Ympäristökaareen sisältyy nykyään 11 erityyppistä aluesuojelun toteuttamismekanismia. Nämä ovat kansallispuisto, luonnonreservaatti, kulttuurireservaatti, luonnonmuistomerkki, biotoopin suojelualue, kasvi- ja eläinsuojelualue, rantojensuojelualue, ympäristönsuojelualue ja vesiensuojelualue ja yhteisön luonnonsuojelusääntelyn tarkoittamat erityisten suojelutoimenpiteiden alueet.

Ruotsissa on vuodesta 2002 alkaen kartoitettu valtion metsämailla olevia luontoarvoja luonnonsuojelualueiden perustamistarpeen selvittämiseksi ja tutkimuksen loppuraportti jätettäneen vuoden 2005 kuluessa. Tutkimuksen pääraportti (*Skyddsvärda statliga skogar och urskogartade skogar*) on valmistunut vuonna 2004.

⁶⁹¹ Koska kansallispuistoja voidaan perustaa yksinomaan valtion omistamille alueille, on kansallispuistoon sisällytettävät alueet hankittava valtion omistukseen joko vapaaehtoisin keinoin (kauppa, vaihto tms.) tai lunastuksella.

⁶⁹² *Bengtsson ym.* 2000 s. 7:10 toteavat kansallispuistojen perustamisen tavoitteena olleen aiemmin nimenomaan tieteelliset intressit, mutta virkistyskäyttöintressien saaneen viime aikoina yhä lisääntyvää merkitystä.

⁶⁹³ Kansallispuistoja koskevasta sääntelystä tarkemmin ks. *RP 1997/98:45–2* s. 69–70.

⁶⁹⁴ Kysymyksestä ks. esim. *Bengtsson ym.* 2000 s. 7:13–14.

Luonnonreservaatin perustamisen yhteydessä on ilmoitettava reservaatin käyttötarkoitus sekä tästä johtuvat maankäyttörajoitukset, ml. erilaisten metsänhoidollisten toimenpiteiden sallittavuus.⁶⁹⁵ Näitä rajoituksia voidaan tarvittaessa tarkistaa jälkikäteen ja periaatteessa myös reservaatin perustamispäätös voidaan kumota. Merkillepantavaa on, että luonnonreservaatiksi perustetun alueen maanomistajat ja erityisten oikeuksien haltijat voidaan velvoittaa osallistumaan reservaatin ylläpitoon eri tavoin. Luonnonreservaatin alueidenkäyttörajoituksista voidaan myöntää erityisistä syistä poikkeus. Edellytyksenä on, että poikkeuksen sallima luontoarvojen heikennys kompensoidaan luonnonreservaatin alueella tai sen ulkopuolella.⁶⁹⁶ Luonnonreservaatteja voidaan perustaa myös yksityisten ja kuntien maille, tarvittaessa myös omistajien vastustuksesta huolimatta. Luonnonreservaatin perustamisesta saattaa kuitenkin eräissä tapauksissa syntyä korvausvelvollisuus valtiolle.⁶⁹⁷

Ympäristökaaren säätämisen yhteydessä aiemmin käytössä olleet luonnonreservaatit ja luonnonhoitoalueet yhdistettiin yhdeksi suojelumuodoksi, luonnonreservaatiksi. Uudistuksella haluttiin karsia suojelumuotojen määrää pääasiallisesti kahdesta syystä. Hyvin erityyppisten suojelumekanismien ylläpitoa ei pidetty erityisen suotavana, koska tämän katsottiin johtavan järjestelmän sirpaloitumiseen. Toiseksi luonnonhoitoalueet eivät suojelutavoitteiden muuttumisen vuoksi olleet enää tarkoituksenmukainen suojelumuoto. Suojelutoimet painottuvat nyttemmin luonnon monimuotoisuuden suojeluun, joka edellyttää luonnonhoitoon verrattuna pidemmälle meneviä rajoituksia.⁶⁹⁸

Uhanalaisten kasvi- tai eläinlajien elinympäristö tai muutoin erityisen suojelun arvoinen maa- tai vesialue voidaan MB 7:11:n nojalla julistaa biotoopin suojelualueeksi (*biotopskyddsområde*), jolla ei saa harjoittaa luontoa mahdollisesti vahingoittavia toimintoja. Biotooppien suojelu sisällytettiin vuonna 1991 luonnonsuojelulainsäädäntöön, josta säännökset siirrettiin pääosin sellaisenaan ympäristökaaren 7 lukuun. Biotoopin suojelualueita voidaan muodostaa kahdella tapaa. Viranomaisen voi päätöksellään määrätä alueen nimenomaisesti suojelualueeksi. Hallitus (tai sen nimeämä viranomainen) voi myös julistaa yleisellä määräyksellä tietyntyyppiset alueet biotoopin suojelualueeksi. Viimeksi mainituissa tilanteissa on päätökseen sisällytettävä ne kriteerit, joilla yleisestä suojelu-

⁶⁹⁵ Tarkemmin *RP 1997/98:45–2* s. 73–74.

⁶⁹⁶ Luonnonreservaatista tarkemmin ks. *RP 1997/98:45–1* s. 310–313, *Michanek* 1993 s. 91 ss. ja *Bengtsson ym.* 2000 s. 7:12–15.

⁶⁹⁷ *Bengtsson ym.* 2000 s. 7:12.

⁶⁹⁸ Ks. *RP 1997/98:45–1* s. 310 sekä *RP 1997/98:45–2* s. 71. Luonnonhoitoalue kuului kevyempien suojelumekanismien joukkoon. Sen tehtävänä oli säilyttää alueen maankäyttö entisenkaltaisena. Sen asettamat käyttörajoitukset eivät saaneet vaikeuttaa alueen käyttöä, eli mekanismina se oli korvaukseton. Käytännössä alueiden suojelu edellytti kuitenkin usein niin pitkälle meneviä rajoituksia, että ne puuttuivat omistajan suojatun käyttövapauden piiriin.

määräyksistä voidaan myöntää poikkeus. Yleisellä määräyksellä ei kuitenkaan voida kohdistaa alueiden omistajaan aktiivisia suojeluvetoja, vaan kyse on passiivisesta suojelusta.⁶⁹⁹

Rantojensuojelua on Ruotsissa harjoitettu 1950-luvulta alkaen. Vuoden 1952 rantojensuojelulaista säännökset siirrettiin vuonna 1965 luonnonsuojelulakiin. Rantojensuojelua koskeva normisto uudistettiin ja sääntelyä tiukennettiin vuoden 1975 lainmuutoksen yhteydessä, jolloin lakiin sisällytettiin 100 metrin levyisen suojakaistan vaatimus. Rantojensuojelun tehtävä on alun pitäen ollut nimenomaan virkistyskäyttöintressien turvaaminen, sittemmin suojelun tavoitteet ovat laajentuneet myös luonnonsuojelullisiin intresseihin.⁷⁰⁰ Voimassa oleva rantojen suojelua koskeva sääntely sisältyy ympäristökaaren 7 luvun 13–18 §:iin. Sääntelyn tarkoituksena on turvata yhteiskunnan virkistyskäyttöintressejä sekä kasvi- ja eläinlajien elinolosuhteet. Rantojensuojelusääntelyn piiriin kuuluva alue ulottuu pääsääntöisesti 100 metrin etäisyydelle keskivedenkorkeudesta sekä maalle että vesistöön päin, joskin viranomaisen voi tarvittaessa laajentaa aluetta aina 300 metriin saakka. Kaikki vesistöt kuuluvat rantojensuojelun piiriin *ex lege*, mutta viranomaisen voi sulkea rantojensuojelun tavoitteiden kannalta merkitykselliset alueet suojelun piiristä. Rantojensuojelun tarkoituksena on ennen kaikkea vesistöjen ääreen sijoittuvan rakennustoiminnan estäminen, mutta sen piiriin kuuluvat myöskin muut sellaiset toimenpiteet, jotka vaikeuttavat suojelun tavoitteiden toteutumista.⁷⁰¹

Kulttuurireservaatiksi (*kulturreservat*) voidaan julistaa arvokas kulttuurialue, jolla pyritään erityisesti arvokkaiden maaseutumaisemien säilyttämiseen. Metsäalueiden osalta säännös ei juurikaan voi tulla sovellettavaksi. Luonnonsuojelumerkiksi (*naturminne*) voidaan lääninhallituksen tai kunnan päätöksellä MB 7:10:n nojalla julistaa erityinen luonnonsuojelualue, jos sen katsotaan edellyttävän suojelua tai erityistä hoitoa. Päätöksessä on yksilöitävä suojelun alueellinen ulottuvuus. Vesien suojelualueiden (MB 7:21) tarkoituksena on turvata vedenhankintakäytössä olevien tai vedenhankintakäyttöön otettavien pohja- ja pintavesien muodostumisalueita. Näiden alueiden perustamisen yhteydessä on määrättävä ne käyttörajoitukset, jotka alueella ovat tarpeen suojelun tavoitteen toteuttamiseksi.⁷⁰²

Alueiden määrittämisessä suojelualueeksi on otettava huomioon myös yksityiset intressit. Suojelua ei saa toteuttaa laajemmassa mittakaavassa kuin suojelun

⁶⁹⁹ Aiheesta tarkemmin ks. *RP 1997/98:45–1* s. 314–316, *RP 1997/98:45–2* s. 80–82, *Michanek* 1993 s. 93–94, *Bengtsson* 1997 s. 199 ss. ja *Bengtsson ym.* 2000 s. 7:31–34. Biotooppisuojausta on täsmennetty mm. metsähallituksen ohjeistuksella, ks. metsähallituksen yleinen ohje 28.2.2000 MB 7:11:n mukaisesta aluesuojelusta (SKSFS 2000:1 Naturvård).

⁷⁰⁰ Ks. *RP 1997/98:45–1* s. 316–317 ja *RP 1997/98:45–2* s. 83–92.

⁷⁰¹ Ks. *Michanek* 1993 s. 94–95, *RP 1997/98:45–1* s. 316–317, *Bengtsson* 1997 s. 205 ss. ja *Bengtsson ym.* 2000 s. 7:37–52.

⁷⁰² Ks. *RP 1997/98:45–1* s. 317–319 ja 323–325.

tavoitteen toteuttamiseksi on tarpeellista.⁷⁰³ Maanomistajan oikeudesta saada korvausta suojelusta johtuvista käyttörajoituksista säädetään ympäristökaaren 31 luvussa. Ruotsin lainsäädännön mukaan maanomistaja tai erityisen oikeuden haltija on oikeutettu korvaukseen, milloin käyttörajoitusten kohteena olevan alueen nykyinen maankäyttö olennaisesti vaikeutuu. Käyttörajoituksen korvattavuuden arviointi palautuu kahteen kysymykseen, eli 1) mitä nykyisen maankäytön katsotaan pitävän sisällään, ja 2) mitä pidetään maankäytön olennaisena vaikeutumisenä. Nämä kysymykset voivat aktualisoitua myös metsätalouden harjoittamisen osalta. Tällöin on kyse lähinnä tavanomaisen metsänhoidon ulkopuolelle jäävistä toimenpiteistä, kuten ojituksesta tai maanviljelyskäytössä olevan alueen metsittämisestä. Olennainen vaikeutuminen on puolestaan tapauskohtaista arviointia, mutta oikeuskirjallisuudessa on korvattavuuden rajaksi esitetty 10 %:a. Mikäli luonnonsuojeluperusteiset rajoitukset esimerkiksi pienentävät hakkuukertymää 15 % siitä, minkä maanomistaja muutoin olisi hyvien metsänhoidollisten kriteerien mukaan muutoin oikeutettu hakkaamaan, on maanomistaja oikeutettu korvaukseen.⁷⁰⁴

Euroopan yhteisöjen luonnonsuojelusääntely on Ruotsissa toteutettu osin samantyyppisesti kuin Suomessa. Hallitus voi nimetä luonnonsuojeludirektiivien tarkoittamia alueita erityisten suojelutoimien alueiksi. Käytännössä näiden alueiden suojelu toteutetaan varsinaisin edellä selostetuin suojelumekanismien, mutta yhteisöoikeudellisesti merkittävien alueiden oikeusvaikutukset ovat siis muista suojelualueista poikkeavat.⁷⁰⁵

11.3.3 Yhteistoimintavelvollisuus metsätaloudellisissa toimenpiteissä

Yhteistoimintavelvoite (*samråd*) lisättiin Ruotsin lainsäädäntöön vuoden 1976 luonnonsuojeluasetuksen muutoksella (1976:484). Nykyään yhteistoimintavelvollisuus sisältyy ympäristökaaren 12 luvun 6 §:ään. Mainitun säännöksen mukaan toiminnasta, joka ei ole luvanvaraista, mutta voi olennaisesti muuttaa luonnonympäristöä, on tehtävä yhteistoimintailmoitus viranomaisille. Vastuu ilmoituskynnyksen ylittymisen arvioinnista kuuluu toiminnanharjoittajalle. Viranomainen voi annetun ilmoituksen perusteella antaa toiminnan tai toimenpiteen

⁷⁰³ MB 7:25: ”Vid prövning av frågor om skydd av områden enligt detta kapitel skall hänsyn tas även till enskilda intressen. En inskränkning i enskilds rätt att använda mark eller vatten som grundas på skyddsbestämmelse i kapitlet får därför inte gå längre än som krävs för att syftet med skyddet skall tillgodoses.” Intressipunninnasta ks. *RP 1997/98:45–1* s. 320–323 ja *Bengtsson ym.* 2000 s. 7:62–67. Lainvalmistelutöiden mukaan intressipunninnassa on usein päädytty painottamaan yksityisten kansalaisten oikeuksia.

⁷⁰⁴ Ks. *Westerlund* 1980 ja *Darpö* 1992, molemmat passim., sekä *Michanek* 1994 s. 78 ss. ja s. 172 ss.

⁷⁰⁵ Ks. *RP 1997/98:45–2* s. 100–101 ja *Bengtsson ym.* 2000 s. 7:71–74.

suorittamistapaa koskevia määräyksiä tai jopa kieltää ilmoituksen tarkoittaman toiminnan. Toiminnan harjoittajalla tai toimenpiteen toteuttajalla saattaa syntyä oikeus korvaukseen määräysten sisällöstä riippuen.⁷⁰⁶

Käytännössä yhteistoimintailmoitus tulee kuitenkin metsätaloudellisten toimenpiteiden osalta harvoin tehtäväksi. Metsähallitus on pyrkinyt laatimaan metsätaloudellisten toimenpiteiden suorittamista koskevat ohjeet siten, että niiden mukaisesti meneteltynä ei ilmoituskynnys ylittyisi. Metsätaloudushankkeissa tämä yhteistoimintavelvoite voi kuitenkin laueta metsäautotien rakentamisen tai vesistön äärellä toimitettavien hakkuiden johdosta. Vastaavasti maankäyttömuodon muutos metsämaaksi on ilmoituksenvarainen.⁷⁰⁷ – Pääsääntöisesti alueen ottamiselle metsätaloustalouteen ei ole esteitä, ellei alueella nykyisessä tilassaan ole luonnonsuojellusta merkitystä.

11.4 SAKSA

11.4.1 Tavoitteet

Saksalaisen luonnonsuojelu-oikeuden tehtävät on jaettavissa luonnon suojeluun (*Schutz der Natur*) ja alueiden hoitoon (*Landschaftspflege*).⁷⁰⁸ Kaksijakoisuuden taustalla on luonnonsuojelusääntelyn kehityshistoria kahdesta erilaisesta sääntelymekanismista. Jaottelu on sääntelyn yhtenäistymisen myötä menettänyt jossain määrin merkitystään,⁷⁰⁹ vaikka aluekokonaisuuksien suojelulla ja niiden hoidolla on edelleenkin itsenäinen tehtävä saksalaisessa luonnonsuojelu-oikeudessa. Nykymuodossaan luonnonsuojelulla on useita tavoitteita (lajien/elinympäristöjen/biodiversiteetin/maiseman suojelu). Tavoitteet eivät välttämättä ole keskenään yhden-

⁷⁰⁶ Ks. *RP 1997/98:45–2* s. 149–152 ja *Bengtsson ym.* 2000 s. 12:14–20.

⁷⁰⁷ Ilmoitusvelvollisuus perustuu MB 12 luvun 9 §:n valtuutussäännöksen nojalla annetun asetuksen (1998:915) 3 §:ään.

⁷⁰⁸ Saksalaisen luonnonsuojeluajattelun kehittymiseen voi tutustua esimerkiksi *Morgenthalerin* esitykseen (1999 s. 769–770) perehtymällä. Hänen mukaansa luontoa on alun pitäen pidetty lähinnä vastustajana ja raaka-aineena. Alueiden hoidon pyrkimyksenä on alun perin ollut muokata ja kehittää alueita taloudellisesti toimiviksi kokonaisuuksiksi. Ajattelu on alkanut väistyä 1800-luvun loppupuolella syntyneen amerikkalaisen kansallispuistoajattelun saavuttaessa jalansijaa 1900-luvun alkupuolella. Luonnolle ryhdyttiin antamaan arvoa sen itsensä vuoksi, eikä sitä enää pidetty vastustajana, joka tuli pakottaa ihmisten tarpeita tarkoituksenmukaisimmin tyydyttävään muotoon.

⁷⁰⁹ Moderni luonnonsuojelu-oikeus on kehittynyt yhtäältä luonnonmuistomerkkien säilyttämisestä (*Naturdenkmalpflege*) ja alueiden turmeltumisen torjuntaa koskevan sääntelyn pohjalta. Viime mainitun sääntelyn tavoitteena oli lähinnä haitallisten vaikutusten ehkäisy, kun taas luonnonmuistomerkkien säilyttäminen saattoi edellyttää erilaisia aktiivisia hoitotoimenpiteitä. Historiasta ks. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht*, Bd. 1, Einf., Rn. 4 ss.

suuntaisia, vaan jännitteitä voi syntyä luonnonsuojelullistenkin tavoitteiden sisällä. Luonnonsuojelun tehokas toteuttaminen edellyttää luonnonsuojelullisten kriteerien sisällyttämistä läpäisyperiaatteen mukaisesti kaikentyyppisten luontoon vaikuttavien hankkeiden sallittavuusharkintaan ja toimintojen toteuttamistapaa koskevaan sääntelyyn. Luonnonsuojelun toteuttaminen ei voi jäädä yksinomaan luonnonsuojeluviranomaisten vastuulle, vaan myös muiden viranomaisten on toimivaltansa puitteissa pyrittävä edistämään luonnonsuojelullisia pyrkimyksiä ratkaisutoiminnassa.⁷¹⁰

Metsä- ja luonnonsuojelulainsäädäntöjen keskinäisestä suhteesta käytiin aikanaan aktiivista keskustelua, ts. oliko luonnonsuojelulainsäädännön vaatimuksia sovellettava metsälainsäädännön piiriin kuuluvilla alueilla, kun metsälainsäädäntö sisälsi myös ekologisia intressejä turvaavia säännöksiä. Vallitsevan käsityksen mukaan luonnonsuojelulaki koskee myös metsäaluetta.⁷¹¹

Saksassa – kuten yleisesti muuallakin – luonnonsuojelun tavoitteena on perinteisesti ollut luonnon suojelu sen ihmiskuntaa hyödyttävän vaikutuksen vuoksi,⁷¹² joskin muutaman viime vuosikymmenen aikana ajattelu luonnon suojelusta sen itsensä vuoksi on vahvistunut. Luonnon biosentristä arvoa ja tulevien sukupolvien oikeuksia painottava ympäristöfilosofinen oppi⁷¹³ on yhä lisääntyvässä määrin alkanut saada myös suoranaisia lainsäädännöllisiä ilmauksia säädöshierarkian eri tasoilla.⁷¹⁴ Kehityskulku on tässä suhteessa vasta alkuvaiheessa, mutta suuntaus näyttäisi olevan yleismaailmallinen. Tähän nähden ei ole yllättävää, että vuoden 2002 luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksessa, jolla pantiin täytäntöön useita Saksaa koskevia ylikansallisia velvoitteita,⁷¹⁵ luonnon

⁷¹⁰ Aiheesta ks. esim. *Engelhardt ym.* Einführung s. 4 ja Art. 2 Rn. 1 ss. Luonnonsuojelulain vaikutuksesta rakennuslain järjestelmään ks. esim. *Bunzel – Meyer* 1994 s. 284 ss.

⁷¹¹ Tarkemmin *Ebersbach* 1987 s. 157 ss.

⁷¹² Vuoden 1976 luonnonsuojelulain 1.1 §:n mukaan luontoa oli suojeltava ”... als Lebensgrundlagen des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft...”.

⁷¹³ Kirjallisuudesta *Meßerschmidt* on kiinnittänyt huomiota luonnonsuojelujäätelyn lähestymistapaan (antroposentrinen/biosentrinen), päätyen pitämään näkökulmaa antroposentrisenä. Niin ikään *Kloepfer* 1996 s. 76 näyttäisi pitävän puhtaasti ekosentristä ympäristönsuojelua (laajassa merkityksessä) perustuslain systematiikan ja ratkaisutoiminnan kannalta mahdolltomuutena, perustellen viimeksi mainittua kannanottoaan sillä, että ratkaisutoiminnan irtaannuttaminen antroposentristä ajattelutavasta on mahdotonta. Lopputulemaan tämänkin kirjoittaja voi yhtyä.

⁷¹⁴ Lähestymistapa on siis sekä bio- että antroposentrinen, kun se *Deixler* 1990 s. 1 mukaan liittovaltion vuoden 1976 luonnonsuojelulain osalta oli antroposentristesti painottunut. *Sening* (1989 s. 325) on kyseenalaistanut luonnon oikeuksia koskevan ajattelun tarpeellisuuden, mutta kylläkin peräänkuuluttanut paremman suojan tarvetta luonnonsuojelullisille intresseille.

⁷¹⁵ Yhteisöoikeudellisen ja ylikansallisen luonnonsuojelusäätelyn Saksan luonnonsuojelujärjestelmälle asettamista vaatimuksista ks. *Fisahn* 1996 s. 1 ss. Hän kritisoi tuolloin voimassa ollutta Saksan luonnonsuojelujärjestelmää vaikeaselkoiseksi sekä EU:n luonnonsuojeludirektiivien ja biodiversiteettisopimuksen velvoitteiden kannalta puutteelliseksi. – Todettakoon, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on useissa ratkaisuissa todennut Saksan saattaneen yhteisön luonnonsuo-

suojaaminen sen itseisarvon vuoksi ja vastuu luonnosta tuleville sukupolville kirjattiin tavoitesäännökseen.⁷¹⁶ Uudistunut tavoitteenasettelu toteuttaa myös omalta osaltaan vuoden 1994 muutoksen yhteydessä perustuslakiin lisättyä ympäristöartikkelia, joka turvaa ympäristön aseman kaiken elollisen perustana. Nähtäväksi jää, kuinka merkittävä lähestymistavan muutos sääntelyn aineellisen sisällön kannalta lopulta on.⁷¹⁷

Sääntelyllä pyritään säilyttämään luonnon toimintakykyisyys, varmistamaan uusiutuvien luonnonvarojen kestävät käyttömahdollisuudet, turvaamaan lajien ja niiden elinympäristöjen säilyminen sekä luonnon monimuotoisuus ja luonnonkauneus sekä näihin sitoutuvat virkistyskäyttömahdollisuudet. Luonnonsuojeluoikeuden tavoitteet ovat nykyisin hyvin pitkälle yhtenevät kaikissa länsimaaisissa oikeusjärjestelmissä eikä saksalainen järjestelmä muodosta tässä suhteessa poikkeusta. Tavoitteiden painotuksen osalta on todettava saksalaisessa luonnonsuojelussa käydyn keskustelua siitä, tulisiko suojelun painopisteen olla toiminnallis-funktionaalinen (luonnon toimintakyvyn säilyttämistä korostava) vai historiallis-esteettinen (maisemakuvan ja kulttuuriperinnön merkitystä korostava).⁷¹⁸ Tavoitteiden välillä voidaan ainakin teorian tasolla nähdä tiettyjä jännitteitä, käytännön kannalta kysymys on ehkä enemmänkin akateeminen.

Alkuperäistä luontoa sanan varsinaisessa merkityksessä (alueita, joihin ihmisen toiminta ei olisi vaikuttanut) on jäljellä enää hyvin vähän. Alkuperäisellä luonnolla tarkoitetaan luonnonsuojelulainsäädännön puitteissa myös lähes luonnontilaisia alueita, joilla ihmisen toiminnan vaikutukset ovat olleet vähäiset. Suojan toisen kohteen (*Landschaft*) oikeudellinen luonnehdinta suomen kielellä on ongelmallinen. Sananmukaisesti Landschaft kääntyisi maisemaksi, mutta luonnonsuojelulain terminologiassa käsite ei tarkoita yksinomaan eri luonnonelementtien yhdessä muodostamaa näkymää. Se merkitsee myös ulottuvuudeltaan rajallista aluetta, joka rajautuu muusta ympäristöstä poikkeavien ominaispiirteidensä (kuten välittyvän näkymän ja sisäisen rakenteen) ansiosta. Kyse on eräänlaisesta muusta ympäristöstä poikkeavan kokonaisuuden käsitteestä, joka sulkee sisäänsä yksittäiset luonnon-

jeluvelvoitteet kansallisesti voimaan puutteellisesti. Aiheesta tarkemmin ks. myös *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht* Bd. 1, Einf., Rn. 137. Yhteisön luontodirektiivin kansallisesta täytäntöönpanosta Saksassa ks. vielä *Fischer – Hüftle* 1999 s. 66 ss.

⁷¹⁶ BNatSchG 1 §: ”Natur und Landschaft sind auf Grund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlagen des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und, soweit erforderlich, wiederherzustellen...”. Baijerin luonnonsuojelulain tavoitesäännös on asiallisesti ottaen samansisältöinen. Mainittakoon, että luonnon itseisarvo suojattavana oikeushyvinä sisällytettiin Baijerin luonnonsuojelulainsäädäntöön jo vuoden 1998 uudistuksen yhteydessä.

⁷¹⁷ Luonnonsuojelulain uudistuneesta tavoitteenasettelusta ks. *BT-Drs. 13/6441* s. 33, *Stich* 2002 s. 161–162, *Gellermann* 2002 s. 1026–1027 ja *Louis* 2002 s. 385–386.

⁷¹⁸ Ks. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht* Bd. 1, Einf., Rn. 9.

elementit, niiden muodostaman näkymän sekä alueen sisäiset vuorovaikutussuhteet.⁷¹⁹ Baijerin luonnonsuojelulain vastuunjakoa koskevat yleiset periaatteet on kirjattu osavaltion luonnonsuojelulain 2 §:ään, jonka 1 momentin mukaan vastuu luonnon suojelusta kuuluu kaikille. Erityisesti on kuitenkin pantava merkille, että julkisoikeudellisten subjektien omistuksessa olevia kiinteistöjä on käytettävä luonnonsuojelua edistävällä tavalla.⁷²⁰

Voimassa olevan luonnonsuojelulain mukaan alkuperäistä luontoa on suojeltava ja alueita hoidettava niiden itseisarvon ja nykyisten sekä tulevien sukupolvien elämää ylläpitävän vaikutuksen vuoksi. Luonnonsuojelulla pyritään turvaamaan 1) luonnon säilyminen toimintakykyisenä⁷²¹, 2) luonnontuotteiden⁷²² muodostuminen ja niiden kestävät käyttömahdollisuudet⁷²³, 3) eläin- ja kasvimaailma elinympäristöineen, luonnon monimuotoisuus, ainutlaatuisuus ja kauneus, sekä 4) luonnon merkitys ulkoilun kannalta. Verrattaessa luetteloa esimerkiksi Suomen ja Ruotsin luonnonsuojelulakien tavoitesäännöksiin havaitaan luonnonsuojelun tavoitteiden olevan jokseenkin samansisältöisiä valtiosta riippumatta. Toisaalta Saksan luontoon kohdistuvasta kuormituksesta ja käyttöpaineista johtuen tavoiteluettelossa korostuvat luonnon toimintakykyisyyden ylläpitäminen ja ulkoilu, joilla Suomessa ja Ruotsissa on merkitystä lähinnä paikallisesti.

Luonnonsuojelun toteuttamiskeinoiksi laissa mainitaan suojeleminen, hoitaminen, kehittäminen ja uudelleen luominen. Koska luonnonsuojelun tehokas toteuttaminen edellyttää erityyppisten mekanismien rinnakkaista käyttöä ja tapauskohtaisesti soveliaiden toimenpideyhdistelmien valintaa, on keinovalikoima luonnollisesti kokonaisuudessaan samanaikaisesti käytettävissä. Saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa mainitaan luettelon kuvaavan mekanismien etusijajärjestyksestä.⁷²⁴ Tämä on kaiketi ymmärrettävä siten, että esimerkiksi lajien suojelu ei ole mahdollista tapuuttoon kuoleamisen jälkeen. Toisaalta ennakkoiva suojelu lienee useissa tapauksissa kaikkein edullisin ja toimivin vaihtoehto suojelun toteuttamiseen verrattuna esimerkiksi luontoarvojen uudelleen luomiseen.

⁷¹⁹ Ks. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, § 1, Rn. 2–3.*

⁷²⁰ Baijerin luonnonsuojelulain vuoden 1998 uudistuksesta ks. *Egner – Fischer – Hüftle* 1999 s. 680 ss. Uudistuksen vaikutuksesta metsätalouden harjoittamisen edellytyksiin ks. *Wagner* 1998 s. 309 ss. ja *sama* 1999 s. 3 ss. Baijerin luonnonsuojelulainsäädännöstä yleisesti ks. myös *Hosch* 1983 s. 141 ss.

⁷²¹ Aiheesta tarkemmin ks. *Kolodziejczok ym. Naturschutz* 1107 Rn. 13–14 ja *Künkele ym., Kommentar*, 1 § Rn. 6–8 ss.

⁷²² *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, § 1, Rn. 8.* Luonnontuotteilla tarkoitetaan kaikkia luonnon elementtejä, joilla on niin ekologista (ilma, vesi ja maaperä elämän ylläpitäjänä) kuin taloudellistakin arvoa (mineraalit, maa-aines, puu, vesi). *Kolodziejczok ym. Naturschutz* 1107 Rn. 4 korostavat, etteivät ylemmät ilmakerrokset ja syvällä maanuumenissa olevat mineraalit kuuluu sääntelyn piiriin siltä osin kuin niillä ei ole vaikutusta säännöksen suojaamiin oikeushyviin.

⁷²³ Aiheesta tarkemmin ks. *Kolodziejczok ym. Naturschutz* 1107 Rn. 17–19.

⁷²⁴ Ks. esim. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, § 1, Rn. 6.*

Toisaalta hankkeen toteuttaminen saattaa synnyttää siinä määrin suuria hyötyjä, että menetettävien luontoarvojen kompensoiminen esimerkiksi parantamalla lajien elinolosuhteita toisaalla tai suorastaan luomalla uusia elinympäristöjä saattaa olla taloudellisesti mielekästä.

Liittovaltion luonnonsuojelulain 2 § sisältää luonnonsuojelun ja alueiden hoidon periaatteet,⁷²⁵ jotka ohjaavat varsinaisten aineellisoikeudellisten säännösten soveltamista.⁷²⁶ Metsien käytön osalta keskeisimmät periaatteet koskevat luonnonvarojen kestäväää käyttöä sekä biodiversiteetin, luonnontilaisten ja -kaltaisten vesistöjen, erilaisten metsätyyppien sekä ulkoiluun ja virkistyskäyttöön soveltuvien alueiden säilyttämistä. Tavoitteet ja periaatteet on BNatSchG 4 §:n mukaan otettava kaikessa toiminnassa siten huomioon, ettei luontoa ja alueita vahingoitettaisi tarpeettomasti. Mainittu velvollisuus on yleinen, ts. se koskee erilaisten hankkeiden toteuttamisen ja toiminnan harjoittamisen ohella myös yksittäisten ihmisten käyttäytymistä.⁷²⁷

Vuoden 2002 uudistuksen yhteydessä luonnonsuojelulakiin sisällytettiin säännökset biotooppiverkostosta (*Biotopeverbund*). Osavaltioiden on BNatSchG 3.1 §:n mukaan muodostettava toisiinsa liittyvien, vähintään 10 % osavaltioiden pinta-alasta käsittävä biotooppien verkosto Saksan luontaisten eläin- ja kasvilajien sekä niiden välisten vuorovaikutussuhteiden säilymiseksi. Jotta verkosto muodostuisi koko Saksan alueen kattavaksi, on osavaltioiden suunniteltava ja toteutettava osavaltiokohtaiset verkostonsa siten, että ne liittyvät viereisten osavaltioiden vastaa- viin verkostoihin. Biotooppiverkosto muodostuu ydinalueista (*Kernfläche*), yhdys- alueista (*Verbindungsfläche*) ja yhdyskäytävistä (*Verbindungselemente*). Biotooppiverkostoon voidaan sisällyttää kansallispuistoja, lakisääteisesti suojeltuja biotooppeja, luonnonsuojelualueita, biosfäärireservaatteja tai niiden osia sekä muita alueita 2 momentissa määritellyn tavoitteen saavuttamiseksi.⁷²⁸ Biotooppireser-

⁷²⁵ Tavoitteista ja periaatteista ks. *BT-Drs. 13/6441* s. 40–42. Saksalaisessa oikeustieteessä erotetaan toisistaan käsitteet ”Grundsatz” ja ”Prinzip”, joiden suomenkielisinä vastineina yleensä ja tässäkin esityksessä yksinkertaisuuden vuoksi käytetään periaatetta. Grundsatz, joka ehkä voitaisiin kääntää myös perusteeksi, määrittää saksalaisessa oikeustieteessä periaatetta velvoittavammaksi oikeusohjeeksi. Perusteet poikkeavat periaatteista siinäkin suhteessa, että periaatteet ovat yleisyytasoltaan abstraktimpia. Toisaalta perusteet ovat yleensä siten muotoiltuja, että myös ne jättävät lainsoveltajalle käytännön tilanteiden moniuden edellyttämää liikkumavaraa. Luonnonsuojeluoikeuden periaatteista tarkemmin ks. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, § 2, Rn. 3 ss.* sekä *Kolodziejczok ym. Naturschutz 1109 Rn. 12 ss.*

⁷²⁶ *Kolodziejczok ym. Naturschutz 1109 Rn. 2–3.*

⁷²⁷ Säännöksen edeltäjästä (vuoden 1976 BNatSchG 8.1 §) ks. myös *Breuer 1980 s. 93.*

⁷²⁸ Oikeuskirjallisuudesta mm. *Gellermann 2002 s. 1028* kritisoi biotooppiverkostoa koskevaa säännöstä liian väljäksi. Hänen mukaansa säännöksen tosiasiallinen vaikutus saattaa jäädä vähäiseksi, koska verkostoon voidaan sisällyttää myös suojelumääräyksiltään lieviä maisemasuojelu- alueita (joita on noin 25 % Saksan pinta-alasta).

vaattiin sisällytettävien alueiden säilyminen ennallaan on varmistettava esimerkiksi kaavoihin liitettävillä maankäyttömääräyksillä, pitkäaikaisilla luonnonsuojelusopimuksilla⁷²⁹ tai muilla sopivilla keinoilla.⁷³⁰

11.4.2 Toteuttamismekanismit

11.4.2.1 Yleistä

Liittovaltion luonnonsuojelulain 13 §:n mukaan osavaltioiden ja kuntien on selvitettävä luonnonsuojelun ja alueiden käytön tarpeet ja näiden tyydyttämiseksi tarpeelliset toimenpiteet suunnittelun keinoin (*Landschaftsplanung*). Osavaltioiden on laadittava joko alueiden käyttö koskeva ohjelma (*Landschaftsprogramm*) tai puitesuunnitelma (*Landschaftsrahmenplan*) yksittäistä paikkakuntaa laajempien luonnonsuojelullisten intressien turvaamiseksi. Kuntien puolestaan on BNatSchG 16 §:n mukaan laadittava alueidenhoitosuunnitelmat (*Landschaftsplan*) paikallisten luonnonsuojeluintressien turvaamiseksi. Alueidenhoitosuunnitelma jakaantuu perusosaan (*Grundlagenteil*), joka sisältää suunnittelun kannalta tarpeelliset perustiedot alueesta, ja kehitysosaan (*Entwicklungsteil*), joka sisältää selvityksen mm. tarpeellisista toimenpiteistä tavoitteiden saavuttamiseksi.⁷³¹

Suunnitelmat on BNatSchG 14 §:n mukaan otettava huomioon yleisessä alueiden käytön suunnittelussa ja erilaisissa lupamenettelyissä. Viranomaisten on siis integroitava luonnonsuojelusuunnittelu ja niistä johtuvat velvoitteet osaksi muuta päätöksentekoa.⁷³² Suunnitelmien tulee sisältää 1) ympäristön nykytilan kuvaus sekä arvio tilan kehityksestä, 2) luonnonsuojelun ja alueiden hoidon konkreettiset tavoitteet ja perusteet, 3) arvio ympäristön tilan kehityksestä edellä mainittujen tavoitteiden ja perusteiden valossa, sekä 4) vaatimus- ja toimenpideluettelo. Luettelon tulee sisältää selvitys niistä toimenpiteistä, jotka ovat tarpeen a) luonnon ja alueiden tilan heikentymisen ehkäisemiseksi, b) alueiden ja biotooppien suojelemiseksi, c) biotooppiverkostoon soveltuvilla alueilla, d) Natura 2000-verkostoon ilmoitetuilla ja verkostoon valittavilla alueilla, e) yleisen ympäristönsuojelun toteuttamiseksi, sekä f) luonnon kauneuden ja monimuotoisuuden turvaamiseksi.

⁷²⁹ Sopimusperusteisesta luonnonsuojelusta ks. *Kolodziejczok ym.* Naturschutz 1129 Rn. 1.

⁷³⁰ Luonnonsuojelun ylilyönneistä kriittisesti ks. *Zerle* 1989 s. 336 ss, joka katsoo metsätalouden ja luonnonsuojelun intressien olevan suuremmista ongelmista sovitettavissa yhteen.

⁷³¹ Maisemansuojelun ja alueiden hoidon suunnittelusta Baijerin osalta ks. *Engelhardt ym.* Naturschutzrecht Art. 3 Rn. 3 ss.

⁷³² *Meßerschmidt – Schumacher* (Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, § 6, Rn. 5) mainitsevat muina suunnittelun muotoina yleisen alueiden käytön suunnittelun lisäksi hankekohtaiset suunnitteluprosessit ja virkistyskäyttöllisiä intressejä koskevan suunnittelun.

Alkutuotantoelinkeinoista maa- ja metsätaloudella sekä kalastuksella on paitsi huomattava taloudellinen merkitys, myös merkittäviä hyödyllisiä ja haitallisia vaikutuksia ympäristöön. Tämän vuoksi mainitut elinkeinot ovat olleet ja eräissä suhteissa ovat edelleen vuoden 2002 luonnonsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksessa suoritetuista periaatteellisesti huomattavista muutoksista huolimatta erityisasemassa muihin toimintoihin nähden Saksan luonnonsuojelulainsäädännön systematiikassa. Niin sanottu maatalouslauseke (*Landwirtschaftsklausel*) järjestää osaltaan mainittujen elinkeinojen ympäristövaikutuksia suhteessa luonnonsuojelullisiin intresseihin.⁷³³

11.4.2.2 Alueiden suojelun muodot

Luonnonsuojelulainsäädäntö tuntee kahdeksan erilaista alueiden suojelun muotoa. Nämä ovat luonnonsuojelualue (*Naturschutzgebiet*), kansallispuisto (*Nationalpark*), biosfäärireservaatti (*Biosphärenreservat*), maisemansuojelualue (*Landschaftsschutzgebiet*), luonnonpuisto (*Naturpark*), luonnonmuistomerkki (*Naturdenkmal*), alueiden osien suojelu (*Geschützte Landschaftsbestandteile*), sekä lakisääteisesti suojellut elinympäristöt (*gesetzlich geschützte Biotope*). Yhdeksäntenä alueiden suojelun muotona voidaan pitää luonnonsuojelulain 31 §:ssä osavaltioihin kohdistettua velvollisuutta rantavyöhykkeiden suojeluun (*Schutz von Gewässern und Uferzonen*).⁷³⁴

Luonnonsuojelualueen perustamisedellytyksistä säädetään BNatSchG 23 §:ssä. Säännöksen mukaan luonnonsuojelualue voidaan perustaa biotoopin tai eläin- ja kasvilajien muodostaman ekosysteemin säilyttämiseksi, kehittämiseksi tai uudelleen luomiseksi. Luonnonsuojelualue voidaan perustaa myös tieteellisiin, luonnonhistoriallisiin tai kulttuurihistoriallisiin perustein tahi alueen harvinaisuuden, erityislaatuisuuden tai erityisen kauneuden vuoksi. Luonnonsuojelualueella ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä kaikki toimet, jotka voivat johtaa alueen luontoarvojen tuhoutumiseen, vahingoittumiseen, muuttumiseen tai pysyvään häiriöön. Luonnonsuojelualueella voidaan suojelutavoitteista riippuen sallia yleisön liikkuminen alueella. Luonnonsuojelualueet muodostavat luonnon suojelun kovan ytimen, minkä vuoksi merkittävimmät luonnonarvot turvataan suojelualueiden perustamisella. BNatSchG 13 § on puitesäännös, joka sallii osavaltioiden perustaa luonnonsuojelualueita muillakin perusteilla. Suojelualueen perustamisen edellytyksenä on välttämättömyys, ts. että suojelua ei voida toteuttaa lievemmin keinoin. Valtaosassa

⁷³³ Lausekkeen kehityksestä ks. *Brinktrine* 2003 s. 3 ss. Maatalouslausekkeesta ks. myös *Bender – Sparwasser – Engel* 2000 s. 176 ss.

⁷³⁴ Liittovaltion luonnonsuojelulaissa ei ole otettu kantaa siihen, miten osavaltiot rantojensuojelovelvoitteensa käytännössä toteuttavat.

tilanteita edellytyksen täyttyminen ei liene ongelma, mutta eräissä tapauksissa suojelualueiden perustamisen edellytykset ovat jääneet täyttymättä.⁷³⁵

BNatSchG jättää osavaltioille harkintavaltaa niiden edellytysten suhteen, joiden vallitessa alue voidaan sisällyttää kansallispuistoon. Luonnonsuojelualueeseen voidaan sisällyttää myös sellaisia alueita, joiden tilaan ihminen on vaikuttanut vähäistä enemmän.⁷³⁶ Suojelualueen ei siis tarvitse olla koskematon, mutta oikeuskäytännössä (*VGH München, Beschl. 15.5.1997 – 9 N 94.2711*) on katsottu, ettei olennaisilta osiltaan maa- ja metsätalouskäytössä olevaa aluetta voida osoittaa luonnonsuojelualueeksi.

Luonnonsuojelulaki ei aseta luonnonsuojelualueen koolle erityisiä vaatimuksia, minkä vuoksi myös pienet alueet voidaan muodostaa luonnonsuojelualueiksi. Käytännön ongelmaksi on kuitenkin osoittautunut se, että suuri osa luonnonsuojelualueista Saksassa on liian pieniä. Aina ei ole myöskään selvää, olisiko alue syytä muodostaa luonnonsuojelualueeksi vai luonnonmuistomeriksi. Suojelualueita perustettaessa on yksilöitävä alueen suojelutarkoitus (*Schutzzweck*) eli suojelun kohde. Tämä voi olla yksittäinen luonnon osa, laji tai biotooppi. Luonnonsuojelualue voidaan perustaa myös luonnontieteellisen ja luonnonhistoriallisen tutkimuksen, alueeseen liittyvien kansanperinnearvojen tai alueen erikoislaatuisuuden⁷³⁷ vuoksi. Suojelualueen rajauksen on oltava suojelun tarkoitus huomioon ottaen tarkoituksenmukainen ja mahdollisuuksien mukaan yhtenäinen kokonaisuus. Suojelualue voidaan kuitenkin perustaa myös siten, että suojelualueen sisään jää suojelun piiriin kuulumattomia alueita.⁷³⁸

Luonnonsuojelualueen perustamisesta johtuvat maankäytölliset rajoitukset määrittyvät suojelun kohteen perusteella. Keskeisimmin suojelualue luonnollisestikin rajoittaa maankäyttöä itse suojelualueella. Suojelualueen toimintoja rajoittava vaikutus voi eräissä tapauksissa ulottua myös alueen ulkopuolella harjoitettaviin toimintoihin, mikäli näiden vaikutukset uhkaavat heikentää alueen suojeluarvoja. Kysymys on siten osin sidoksissa suojelualueen rajaukseen, koska suojelualueeksi

⁷³⁵ Ks. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht* Bd. 1, § 13, Rn. 1, 50 ja 58. Oikeuskäytännössä (*BVerwG, Beschl. 16.6.1988 – 4 B 102.88*) on katsottu, että maisemansuojelualueen perustamisen yhteydessä oli tutkittava alueen perustamisen välttämättömyys, eli luonnonsuojelun nojalla suojattavien oikeushyvien heikentymisen mahdollisuus ja se että tavoitteita ei voitu turvata lievemmin keinoin. Tapauksesta NuR 1989 s. 37.

⁷³⁶ Ks. esim. *BVerwG, Beschl. 10.9.1999 – 6 B N 1.99* ja ratkaisusta NuR 2000 s. 43–45.

⁷³⁷ Alueen erikoislaatuisuus ei edellytä ainutlaatuisuutta, vaan harvinaisuutta. Alueen luonnonkauneutta arvioidaan keskivertokansalaisen näkökulmasta.

⁷³⁸ Näin *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht* Bd. 1, § 13, Rn. 16, 22, 25, 30 ja 36–49. *Engelhardt – Brenner – Fischer – Hüftele* Art. 7 Rn. 2 toteavat, että luonnonsuojelualueiden ei välttämättä tarvitse olla täysin luonnontilaisia. *He* (Art. 7 Rn. 7) korostavat myös sitä, että luonnonsuojelualueiden ei tarvitse olla täysin ihmistoiminnalta suljettuja, vaan esimerkiksi jalan liikuminen voidaan yleensä sallia.

ei tule määrätä suurempaa aluetta kuin on tarpeen. Asianmukaisena ratkaisuna ei kuitenkaan voida pitää alueen rajaamista mahdollisimman pieneksi, jos suojelun toteuttaminen tosiasiallisesti ulottaa rajoittavat vaikutuksensa huomattavasti laajemmalle alueelle. Tässä suhteessa haitallisen vaikutuksen laadulla tai aiheuttajalla ei sinänsä ole merkitystä. Myös ohimenevät haitalliset vaikutukset kuuluvat kiellon piiriin, mikäli niistä seuraa pysyvä haitallinen muutos suojelualueella. Tällöin myös näiden toimintojen sallittavuus voi tulla tapauskohtaisesti harkittavaksi.⁷³⁹

Kansallispuisto voidaan BNatSchG 24 §:n mukaan perustaa suuren ja erityislaatuisten alueen suojelemiseksi, joka suurimmalta osaltaan täyttää luonnonsuojelualueen perustamisen edellytykset ja joka suurimmalta osaltaan on luonnontilainen tai sen kaltainen tahi joka sellaiseksi voi kehittyä.⁷⁴⁰ Kansallispuiston tarkoituksena on säilyttää suurin osa alueesta mahdollisimman koskemattomana luonnontilaisen kiertokulun turvaamiseksi. Kansallispuiston perustamistarkoituksen niin salliessa voidaan kansallispuistoa hyödyntää tieteelliseen tutkimustoimintaan, koulutukseen ja virkistyskäyttöön.

Laissa ei ole säädetty kansallispuistolle vähimmäispinta-alaa, mutta kansainvälisen käytännön mukaisesti perustettavan alueen on tullut olla vähintään 10 000 hehtaarin laajuinen.⁷⁴¹ Lisäksi alueen tulee olla tarkoitukseensa soveltuvan muotoinen. Esimerkiksi pitkän ja kapean kaistaleen ei ole katsottu täyttävän tätä vaatimusta, sen sijaan alue on voinut muodostua useammasta osasta ja alueen sisään on voinut jäädä kansallispuistoon kuulumattomiakin alueita. Mikäli kansallispuistoon on sisällytetty myös yksityisille kuuluvia alueita ja metsätalouden harjoittamista rajoitetaan suojelumääräyksillä, saattaa tämä synnyttää yksityiselle kiinteistönomistajalle oikeuden korvaukseen.⁷⁴² Korvausvelvollisuuden syntymisen välttämiseksi käytönrajoitukset saatetaan asettaa erikseen yksityisomistuksessa olevien alueiden osalta. Esimerkiksi Baijerin suurimman kansallispuiston (Bayerischer Wald) perustamista koskeva säädös⁷⁴³ sallii metsätalouden harjoittamisen kansallispuistoon kuuluvilla yksityisten omistamilla alueilla. Muiden oikeussubjektien omistamilla alueilla metsätalouden harjoittaminen ei pääsääntöisesti ole mahdollista.⁷⁴⁴

⁷³⁹ Ks. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht* Bd. 1, § 13, Rn. 70, 74 ja 82. Aiheesta ks. myös *BT-Drs. 13/6441* s. 57.

⁷⁴⁰ Alueiden perustamisen edellytyksistä ks. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht* Bd. 1, § 14, Rn. 28–42 sekä *Kolodziejczok ym. Naturschutz* 1139 Rn. 8–16.

⁷⁴¹ Sen sijaan Baijerin luonnonsuojelulain 8.1 § asettaa mainitun vaatimuksen.

⁷⁴² Näin *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht* Bd. 1, § 14, Rn. 67.

⁷⁴³ Bekanntmachung der Neufassung der Verordnung über den Nationalpark Bayerischer Wald vom 12. September 1997, 11.1.8 §.

⁷⁴⁴ Käyttörajoituksista ks. esimerkiksi *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht* Bd. 1, § 14, Rn. 59. Toisaalta myös valtion omistamalta alueelta hoitotoimenpiteiden yhteydessä kertyneen puuaineksen myymiselle ei *Engelhardt ym. Naturschutzrecht* Art. 8 Rn. 5 mukaan ole esteitä.

Biosfäärireservaatti voidaan BNatSchG 25 §:n nojalla perustaa suuren ja tiettyä aluetyyppiä hyvin edustavan alueen suojelemiseksi, mikäli alue olennaisilta osiltaan täyttää luonnonsuojelualueen sekä maisemansuojelun alueen perustamiselle asetetut edellytykset. Reservaatin perustamisen edellytyksenä on lisäksi, että suojelu hyödyttää alueen kulttuurihistoriallisten arvojen ja alueelle tyypillisen kasvilajiston ja biotooppien säilyttämistä. Biosfäärireservaatin tehtävänä on geenivarannon säilyttäminen sekä lajien, ekosysteemien ja alueiden suojelu. Biosfäärireservaatit eivät kuuluneet alkuperäisiin saksalaisen luonnonsuojeluoikeuden toteuttamiskeinoihin. Mekanismin omaksumiseen on vaikuttanut suojelutarpeiden laajentumisen ja monipuolistumisen ohella myös Saksaa sitovat kansainväliset velvoitteet (UNESCO:n Ihminen ja Biosfääri-ohjelma). UNESCO:n kriteerien mukaan biosfäärireservaatin laajuuden tulisi olla vähintään 30 000 hehtaarin laajuinen, mutta ei 150 000 hehtaaria suurempi. Biosfäärireservaatti muodostuu kolmesta osasta, jotka ovat ydinvyöhyke (*Kernzone*), hoitovyöhyke (*Pflegezone*) ja kehitysvyöhyke (*Entwicklungszone*). Biosfäärireservaatin tarkoituksena on säilyttää kestävässä ja ympäristöystävällisessä käytössä ollut alue ennallaan, eli estää nykyistä alueen suotuisaa tilaa muuttavat toiminnot. Se ei merkitse alueella harjoitetun toiminnan lopettamista, joskin taloudellisen perustein harjoitettava metsätalous ei liene mahdollista biosfäärireservaattialueilla.⁷⁴⁵

Maisemansuojelualue voidaan BNatSchG 26 §:n nojalla perustaa luonnon toimintakyvyn tai luonnonvarojen uusiutumisen ja kestävien käyttömahdollisuuksien turvaamiseksi. Lisäksi suojelualue voidaan perustaa alueen monimuotoisuuden, erikoisuuden ja kauneuden tai erityisen kulttuurihistoriallisen merkityksen vuoksi tahi alueen erityisen ulkoilullisen merkityksen vuoksi. Maisemakuvan suojelulla pyritään turvaamaan maisemakuvan kauneutta, monimuotoisuutta ja omalaatuisuutta sekä ihmisen psyykkistä hyvinvointia.⁷⁴⁶ Maisemansuojelualueet ovat luonnonsuojelualueiden ohella yleisimmin käytetty alueiden suojelumekanismi.⁷⁴⁷ Maisemansuojelu edellyttää suojan kohteesta johtuen laajempien alueiden muodostamista suojelualueiksi, mutta toisaalta maiseman suojelemiseksi tarvittavat maankäytön rajoitukset ovat lievempiä kuin luonnonsuojelualueilla yleensä.⁷⁴⁸ Jotta maankäyttörajoitus voitaisiin asettaa, on sen oltava tar-

⁷⁴⁵ *Kolodziejczok* ym. Naturschutz 1138 Rn. 2, 13 ja 26. Aiheesta ks. myös *BT-Drs. 13/6441* s. 57–58.

⁷⁴⁶ *Engelhardt – Brenner – Fischer – Hüftele* Art. 10 Rn. 4.

⁷⁴⁷ Oikeuskäytännössä (*BVerwG, Beschl. 16.6.1988 – 4 B 102.88*, ratkaisusta ks. NuR 1988 s. 37–38) on todettu, että maisemansuojelualueen perustaminen ei edellytä konkreettia vaaraa alueen suojelluisten arvojen vaarantumisesta.

⁷⁴⁸ *Kolodziejczok* Naturschutz 1141 Rn. 1. Maisemansuojelun juuret ovat edellä selostetussa vuoden 1935 luonnonsuojelulain 5 §:ssä. *Engelhardt – Brenner – Fischer – Hüftele* Art. 10 Rn. 2 toteavat, ettei maisemansuojelualueen tarvitse olla asumaton aluetta, vaan myös kulttuurimaisemat voivat kuulua suojelun piiriin. Aiheesta ks. myös *BT-Drs. 13/6441* s. 58–59. – Virkistyskäyttöön osoitettujen metsien käyttörajoituksista ks. *Welp* 1993 s. 35.

peellinen tavoitteen saavuttamiseksi (tarkoitussidonnaisuus). Lisäedellytyksenä on, että tavoitetta ei voida saavuttaa lievemmin keinoin (rajoitusten minimointi).⁷⁴⁹ Maisemansuojelun perustamispäätöksestä johtuvat velvoitteet ovat metsälainsäädäntöön nähden erillisiä. Metsälain mukaan luvanvarainen toimenpide saattaa siten edellyttää myös maisemansuojelun määräysten perusteella lupaa.⁷⁵⁰

Suojelun perustamisesta johtuvat käytönrajoitukset saattavat synnyttää korvausvelvollisuuden haitankärsijöihin nähden. Tiukentuneet sääntelyvaatimukset koskettavat tyypillisesti maa- ja metsätaloutta. Haittojen korvattavuuden lähtökohtana on, että toiminnan harjoittamisen hyvän käytännön (*gute fachliche Praxis*) asettaman vaatimustason ylittävistä vaatimuksista aiheutuvat kustannukset korvataan. Tällöin metsäalueiden osalta joudutaan arvioimaan metsä- ja vesiensuojelulainsäädännön asettamaa vaatimustasoa. Mikäli toimintaan kohdistuvat rajoitukset ylittävät edellä mainitusta vaatimustasosta johtuvat maanomistajaan kohdistuvat vaatimukset, on maanomistaja oikeutettu korvaukseen menetyksistään. Korvaus määrätään nykyisen maankäyttömuodon perusteella.⁷⁵¹

BVerwG, Urt. 21.6.1956 – I C 202.54: Alueen määrittäminen luonnonsuojelualueeksi ei ollut pidettävänä lunastuksena, kun suojelusta johtuvat käytönrajoitukset eivät rajoittaneet alueen tavanomaista maa- ja metsätaloustaloutta. Ks. myös *BVerwG, Urt. 13.4.1983 – 4 C 76.80*, jonka mukaan kosteikkoniityn metsittämislupaan epääminen ei ylittänyt omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden rajoja.⁷⁵²

Liittovaltion luonnonsuojelulain 29.1 §:n nojalla tiettyjä luonnon tai maiseman (joka kattaa myös kaupunkimaiset näkymät) osia voidaan määrätä suojel-

⁷⁴⁹ *Rechtsfragen zur Forstlichen Rahmenplanung* 1991 s. 67–68. Suojelumääräysten tarpeellisuuteen liittyvästä problematiikasta ks. myös *Kolodziejczok ym. Naturschutz* 1135 Rn. 11 ss. – Alueiden suojelu ei perustu yksittäiseen maanomistajaan kohdistuvia aktiivisia toimintavelvollisuuksia. Sen sijaan maanomistaja saattaa olla velvollinen rajoittamaan omia maankäyttömuotojaan suojelun hyväksi sekä sallimaan tietynlaisten toimenpiteiden suorittamisen (esimerkiksi siivoaminen, ruohonleikkaus, opastetut alueen pystyttäminen tms.).

⁷⁵⁰ Ratkaisussa *BayVGH, Urt. 25.10.2000 Az. 19 B 98.2562* katsottiin 0,54 ha:n suuruisen alueen metsittämisen edellyttävän metsälainsäädännön mukaista lupaa. Metsityslupa ei kuitenkaan poistanut tarvetta poiketa maisemansuojelupäätöksen määräyksistä. Luvan myöntämisen edellytyksiä harkittaessa oli otettava huomioon metsityksestä aiheutuva viereisen biotoopin varjostuminen, metsityksestä aiheutuva pienilmaston muutos, jotka saattoivat johtaa luvan epäämiseen. Ratkaisusta ks. *BayVbl* 2001 s. 435–438.

⁷⁵¹ Käytönrajoituksista ja niiden korvattavuudesta tarkemmin ks. *Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht* Bd. 1, § 10, Rn. 2 ss., *Kolodziejczok ym. Naturschutz* 1113 Rn. 11, 27–28 ja 1130 Rn. 6 ss. sekä *Wagner* 1994 s. 705 ss.

⁷⁵² Tapauksista ks. *Fischer – Hüftele Naturschutz* 8023.80 *Forstwirtschaftliche Nutzung*. Omaisuuden sosiaalisidonnaisuudesta luonnonsuojelun alalla ks. *Krause* 1996, erityisesti s. 106 ss., *Armin* 1993 s. 104 ss. ja *Fischer – Hüftele Naturschutz* 8023 *Eigentumsbeschränkungen*.

luiksi kohteiksi.⁷⁵³ Suojelun kohteena ovat yksittäiset objektit tai pienialaiset alueelliset kohteet kuten puronuomat, vesistöjen rantavyöhykkeet tai yksittäiset puuryhmittä. Suojelumekanismia ei ole tarkoitettu käytettäväksi varsinaisen luonnonsuojelun tai maisemanhoidon yleisenä välineenä. Suojelumääräykset kieltävät kaikki sellaiset toimenpiteet, joiden seurauksena kohteen suojeluarvo häviäisi. Suojelusta voidaan kuitenkin poiketa, mikäli pakottavat liikenneturvallisuutta koskevat näkökohdat edellyttävät suojelusta luopumista, eikä vaihtoehtoista toteuttamistapaa ole. Määräykset voivat koskea koko kunnan aluetta tai osaa niistä.⁷⁵⁴

Erityistä käyttöalaa suojelumekanismilla ja sen edeltäjillä on ollut kaupunkimaisilla alueilla metsien ja yksittäisten puiden suojelussa. Saksan maankäyttö- ja rakennuslainsäädäntö ei tunne Suomen järjestelmään sisältyvän maisematuotuvan kaltaista instrumenttia, joka asettaisi metsätaloudellisten toimenpiteiden suorittamiselle erityisiä edellytyksiä tiheämmin asutetuilla alueilla. Tätä tehtävää, toimenpiteiden sallittavuuden arvioinnissa huomioon otettavien intressien laajennusta suhteessa metsänhoidolliseen sääntelyyn, toteutetaan Saksassa erityisillä puidensuojelumääräyksillä (*Baumschutzsatzung*). Puidensuojelumääräykset rajoitetaan yleensä tiheästi rakennettuja alueita tai yksityiskohtaisen kaavoituksen piirissä olevia alueita koskevaksi. Varsinaiseen metsäalueiden suojeluun tai metsätaloustoiminnan ohjaamiseen puidensuojelumääräyksiä ei voida käyttää.⁷⁵⁵ Suojelumääräykset ovat julkisoikeudellisia määräyksiä, minkä vuoksi ne on otettava huomioon alueen kaavoituksessa. Ne ohittavat myös mahdolliset yksityisoikeudelliset normit.⁷⁵⁶

Puidensuojelumääräyksillä on alun perin suojattu historiallisesti tai kaupunkikuvallisesti merkittäviä yksittäisiä puita (*Denkmalschutz*). Määräysten käyttöalue on sittemmin laajentunut myös ekologiin seikkoihin, joskin kaupunkikuvalliset tekijät ovat edelleen keskeisin peruste puidensuojelumääräysten antamiselle.⁷⁵⁷ Yleensä suojelu toteutetaan siten, että suojan piiriin määrätään kuuluvaksi tosiasiallisesti maisemakuvaan vaikuttavat, tietyn suuruusluokan ylittävät puut. Tällöin suojelu ei estä tavanomaisia metsänhoidollisia harvennustoimenpiteitä kuten vesakkojen raivausta.⁷⁵⁸ Suojelumääräykset kieltävät yleensä kaiken-

⁷⁵³ Suojelulla pyritään turvaamaan luonnon toimintakyvyn säilymistä, elävöittämään alueen maisemallista ilmettä, suojautumaan erilaisilta haitallisilta vaikutuksilta (kuten liikenteen tai teollisuuden aiheuttamilta päästöiltä), tai turvaamaan kasvi- ja eläinlajien säilymistä.

⁷⁵⁴ Bartholomäi 1988 s. 242 ss.

⁷⁵⁵ Ks. OVG Münster; Urt. 22.1.1988 – 10 A 1299/87, ratkaisusta NuR 1988 s. 256–257.

⁷⁵⁶ Bartholomäi 1988 s. 247 ss. Puidensuojelumääräys saattaa siten estää naapuria poistamasta siiviläkirjan 910 §:n nojalla toisen kiinteistöllä kasvavan puun juuria ja oksistoja, jotka ulottuvat hänen kiinteistölleen.

⁷⁵⁷ Puidensuojelumääräysten tavoitteista ja historiasta ks. Günther 1993 s. 15 ss ja sama 1994 s. 5 ss.

⁷⁵⁸ Tähän tapaan Zundel 1982 s. 85–86.

tyyppiset puita vahingoittavat toimet. Suojelumääräyksissä määrätään myös niistä edellytyksistä, joiden vallitessa lupa poiketa kielloista on myönnettävä. Nämä koskevat tyyppillisesti tilanteita, joissa puu saattaa olla vaaraksi ympäristölleen, suojelumääräys estää tai heikentää huomattavasti muutoin sallittavaa toimintaa tai puun aiheuttama varjostus on huomattava. Myös kaupunkikuvallisille näkökohdille on annettu merkitystä.⁷⁵⁹ Suojelumääräyksissä voidaan määrätä myös kompensaatitoimenpiteistä (istutusvelvollisuus) sallittaessa heikentää määräyksien suojaamia luonnonarvoja.⁷⁶⁰

Luonnonpuistoksi voidaan BNatSchG 27 §:n nojalla muodostaa laaja alue, joka on suurimmalta osaltaan joko maisemansuojelualuetta tai luonnonsuojelualuetta. Alueen tulee lisäksi soveltua erityisen hyvin ulkoiluun tai matkailuun, edistää monimuotoisen käytön muovaaman alueen ja sen johdosta syntyneen eläin- ja kasvilajiston säilyttämistä sekä edistää alueiden kestävä kehitystä. Luonnonpuistojen pääasiallisena tehtävänä ei ole luonnonsuojelu (vaikka luonnonpuistoihin sisältyy maiseman- tai luonnonsuojelualueita), vaan ulkoilu- ja virkistyskäyttöön sekä matkailuun liittyvien tarpeiden tyydyttäminen.⁷⁶¹ Koska luonnonpuiston tarkoituksena ei ole alueen museominen, vaan ympäristöystävällisen toiminnan jatkumisen turvaaminen, ei alueen luonnonpuistoksi osoittaminen estä luonnonmukaisen metsätalouden harjoittamista. On kuitenkin huomattava, että luonnonpuistoon sisällytettävä alue saattaa olla osoitettu myös luonnonsuojelualueeksi, jonka käytönrajoitukset saattavat olla huomattavasti ankarammat.⁷⁶²

Luonnonmuistomerkkien perustamisesta säädetään luonnonsuojelulain 28 §:ssä. Luonnonmuistomerkiksi voidaan muodostaa yksittäinen luonnonmuodostuma tai enintään 5 hehtaarin suuruinen alue. Alueen suojelun on oltava tarpeen tie-teellisten, luonnonhistoriallisten tai kulttuuristen syiden taikka muodostuman harvinaisuuden, erikoislaatuisuuden tahi kauneuden vuoksi. Luonnonmuistomerkkin suojelumääräykset kieltävät sellaiset toimenpiteet ja hankkeet, jotka voi-

⁷⁵⁹ VGH Kassel, Urt. 10.12.1993 – 3 UE 1772/93: Suuri satavuotias kastanja sijaitsi noin 6 metrin etäisyydellä oleskelutilasta varjostaen asuntoa. Koska varjostuksesta ei katsottu aiheutuvan kohututonta haittaa kiinteistön omistajalle, puu oli terve eikä siitä aiheutunut vaaraa liikenteelle tai asumiselle, ei lupaa puun kaatamiseen myönnetty. Tapauksesta ks. RdL 1994 s. 182 ss.

⁷⁶⁰ Bartholomäi 1988 s. 244 ss. Puidensuojelumääräysten sisällöstä ks. Zundel 1982 s. 86 ss., Günther 1993 s. 92 ss, sama 1994 s. 37 ss. ja erityisesti Baijerin kannalta Engelhardt ym. Naturschutzrecht Art. 12 Rn. 6 ss. Poikkeuslupan myöntämisen edellytyksistä ks. Höreth – Marquardt – Wedekind 2001 s. 1035 ss.

⁷⁶¹ Aiheesta ks. Meßerschmidt – Schumacher Bundesnaturschutzrecht Bd. 1, § 16, Rn. 1 ss. sekä Kolodziejczok ym. Naturschutz 1143 Rn. 1 ss.

⁷⁶² Engelhardt ym. Naturschutzrecht Art. 11 Rn. 1 mukaan luonnonpuistojen muodostaminen perustuu aikanaan esitetylle ajatukselle kaupunkeihin keskittyvän ja yhä teknistyneemmässä yhteiskunnassa asuvien ihmisten kasvavasta tarpeesta suuriin yhtenäisiin luontoalueisiin terveyden, työkyvyn ja elämänilon säilyttämiseksi.

sivat johtaa luonnonmuistomerkin tuhoutumiseen, häviämiseen tai muuttumiseen. Luonnonmuistomerkki voi olla joko elollista (esimerkiksi yksittäinen puu tai puuryhmä) tai elotonta luontoa.⁷⁶³

Elinympäristöjen suojelusta säädetään liittovaltion luonnonsuojelulain 30 §:ssä. Säännöksen 1 momentti sisältää luettelon välittömästi lain nojalla suojelluista luontotyypeistä. Metsäalueista suojelun piiriin kuuluvat erilaiset kosteikko-, rotko- ja jyrkännemetsät. Biotooppikohteiden suojan laajuus on pääsääntöisesti samanlainen kuin Suomessa. Kiellettyjä ovat sellaiset toimenpiteet ja hankkeet, joiden vaikutukset voisivat johtaa biotoopin luontoarvojen heikentymiseen tai häviämiseen.⁷⁶⁴ Biotooppien suojelua koskevat säännökset koskevat kaikentyypisiä biotoopin heikentymisen vaaraa aiheuttavia toimenpiteitä. Suojelun kannalta ei merkitystä ole myöskään sillä, tapahtuuko toimenpide suojelualueella vai sen ulkopuolella.⁷⁶⁵ Biotooppien suojelu ei edellytä viranomaispäätöstä tai biotoopin rajausta tullakseen voimaan, mikä toiminnanharjoittajien näkökulmasta voi muodostua ongelmalliseksi. Baijerissa asia on ratkaistu siten, että viranomaiset kartoittavat osavaltion alueella olevat biotoopit.

11.4.2.3 *Natura 2000 -verkosto*

Euroopan yhteisöjen luonnonsuojeludirektiivien velvoitteiden kansallista täytäntöönpanoa koskevat säännökset sisältyvät liittovaltion luonnonsuojelulain 32–38 §:iin. Lain 33 §:n 1 momentin mukaan osavaltioiden tulee valita direktiivien kriteereiden mukaisesti sopivat alueet Saksan ehdotukseen Natura 2000 -verkostoon sisällytettävistä alueista, jotka liittovaltion ympäristöasioista vastaava ministeriö ilmoittaa komissiolle keskitetysti.⁷⁶⁶ Osavaltioiden on BNatSchG 33.2 §:n nojalla saatettava nämä ilmoitukseen sisällytettävät alueet alueellisen suojelun piiriin. Osavaltioiden on alueiden suojelusta päättäessään asetettava ylikansallisesta lainsäädännöstä johtuvien velvoitteiden täyttämiseksi tarpeelliset käytönrajoitukset sekä toimintavelvoitteet. Mikäli suojelun tavoitteiden saavuttaminen voidaan varmistaa muutoin (esimerkiksi hallinnollisin määräyksiin tai julkisoikeudellisiin luonnonsuojelusopimuksiin), ei suojelualueen perustaminen ole välttämätöntä.⁷⁶⁷

⁷⁶³ *Kolodziejczok ym.* Naturschutz 1145 Rn. 8.

⁷⁶⁴ Suojelusta voidaan poiketa, mikäli hankkeen tai toimenpiteen toteuttaminen on välttämätöntä yleisten intressien kannalta tai biotoopin heikentyminen voidaan kompensoida.

⁷⁶⁵ Aiheesta tarkemmin ks. *Engelhardt ym.* Naturschutzrecht Art. 13 d Rn. 10, 15–17 ja 23 ss.

⁷⁶⁶ Natura 2000 -verkostoon ilmoitettavien alueiden valintaan liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä Saksan järjestelmän kannalta ks. *Fisahn – Cremer* 1997 s. 268 ss. ja *Nies – Schröder* 2002 s. 177 ss.

⁷⁶⁷ Yhteisöoikeudelliseen luonnonsuojelusääntelyyn liittyvistä oikeuskysymyksistä ks. myös *Gelermann* 1996 s. 548 ss., *sama* 2001 s. 505–506 ja *Louis* 1999 s. 376 ss.

Natura 2000 -verkostoon ilmoitettujen alueiden oikeusvaikutuksista säädetään liittovaltion luonnonsuojelulain 33.5 §:ssä. Pykälä kieltää sellaisten hankkeiden ja toimenpiteiden toteuttamisen, joiden ympäristövaikutukset voisivat huomattavasti heikentää Natura 2000 -verkostoon ilmoitettujen alueiden luontoarvoja. Näiden hankkeiden ja toimenpiteiden ympäristövaikutusten arvioinnista säädetään liittovaltion luonnonsuojelulain 34 §:ssä, joka edellyttää vaikutusten arviointia ennen hankkeen toteuttamista.⁷⁶⁸ Mikäli arviointiselostus osoittaa hankkeen aiheuttavan edellä mainittua luontoarvojen huomattavaa heikentymistä, ei hankkeelle voida myöntää lupaa. Mikäli kuitenkin painavat yleiset (mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset) intressit välttämättä edellyttävät hankkeen toteuttamista eikä vaihtoehtoista toteuttamiskelpoista tapaa ole, voidaan hankkeelle myöntää poikkeuslupa. Mikäli alueella tavataan yhteisöoikeuden suojaamia erityisen tärkeitä elinympäristöjä ja lajeja, edellyttää luvan myöntäminen lisäksi hankkeen välttämättömyyttä ihmisten terveyden suojelun, yleisen turvallisuuden tai maanpuolustuksen kannalta.⁷⁶⁹

11.4.3 Kajoamissääntely

Luonnonsuojelulain mukainen kajoamissääntely (*Eingriffsregelung*) koskee BNatSchG 18.1 §:n mukaan kaikkia toimenpiteitä ja hankkeita, jotka saattavat aiheuttaa luontoon muutoksia, vaikuttaa alueiden käyttöön, pohjavesien muodostuksen kannalta merkittävään maankuoreen ja jotka näin muodoin mahdollisesti heikentävät luonnon toimintakykyä tai maisemakuvaa.⁷⁷⁰ Metsätaloudellisista toimenpiteistä tällaisia ovat tyypillisesti maankäyttömuodon muutokset sekä suojametsis-

⁷⁶⁸ Jarass 1999 s. 667 toteaa kaikkien maankäyttösuunnitelmien kuuluvan arviointivelvollisuuden piiriin. Hän korostaa sitä, että suunnitelmien arviointivelvollisuuden piiriin kuuluvat suojelualueita koskevien suunnitelmien lisäksi sellaiset lähialueita koskevat suunnitelmat, joiden vaikutukset saattavat ulottua suojattaville alueille. Samaan tapaan Fisahn 2001 s. 253 ja Halama 2001 s. 510. – Maankäytön suunnittelusta Natura 2000 -verkostoon ilmoitetuilla alueilla ks. myös Erbguth 2000 s. 130 ss. ja Schrödter 2001 s. 11 ss.

⁷⁶⁹ Dippenbecker – Greiving 1999 s. 178 painottavat luontodirektiivistä johtuvan harkinnan olevan nimenomaan luonnonsuojelullisista eikä kaupunkisuunnittelullisista näkökohdista lähtevää, vaikka harkinta suoritetaankin maankäytön suunnittelun yhteydessä kunnan toimesta. He toteavat myös direktiivistä ja edelleen luonnonsuojelulaista johtuvien poikkeamisen edellytysten niihin liittyvine kompensatiotoimenpiteiden vaatimuksineen olevan niin vaativia, että eräiden vanhojen maankäyttösuunnitelmien täytäntöönpaneminen saattaa muodostua ongelmalliseksi. Poikkeuslupaharkinnasta ks. myös Schink 2002 s. 52 ss. ja Beckmann – Lambrecht 2000 s. 1 ss. Kyseeseen tulevista vaihtoehdoista on valittava se, joka parhaiten soveltuu kyseiselle alueelle ja edistää suojelun tavoitteita.

⁷⁷⁰ Kajoamissääntelystä ks. myös Fischer – Hüftle 1986 s. 242 ss., Berkemann 1993 s. 97 ss. ja Gaentzsch 1986 s. 91–92; Baijerin osalta Egner – Fischer – Hüftle 1999 s. 681 ss. ja Czybulka – Rodi 1996 s. 513 ss.

sä suoritettavat avohakkuut.⁷⁷¹ Kajoamissääntelyn kynnyksen ylittymiseen riittää pelkkä todennäköinen heikentymisen vaara, ts. täyttä varmuutta aiheutuvasta vaikutuksesta ei edellytetä.

Saksassa käytiin 1980-luvun loppupuolelle saakka keskustelua metsälainsäädännön ja luonnonsuojelulainsäädännön välisestä suhteesta, eli oliko metsälaki luonnonsuojelulakiin nähden erityislainsäädäntöä. *Zerle* katsoo sinänsä oikein useilla metsälain mekanismeilla olevan luonnonsuojelua laajempia tehtäviä, minkä vuoksi metsälakia oli pidettävä etusijaisena luonnonsuojelulakiin nähden. *Stenschke* toteaa metsälainsäädännön kattavan ainoastaan osan moderneista luonnonsuojelullisista intresseistä. *Stenschken* mukaan normikollisiot on ratkaistava tapauskohtaisesti ottaen huomioon eri normistojen tavoitteet ja sanamuodot sekä erityisesti normistojen tehtävät niiden taustalla olevine arvostuksineen. *Orf* katsoo *Stenschken* tavoin, ettei metsälainsäädäntö syrjäytä luonnonsuojelulakia (tämä siis on vallitseva käsitys mainittujen säännösten välisestä suhteesta).⁷⁷²

Kajoamissääntely ohjaa hankkeiden ja toimenpiteiden toteuttamista kahdessa relaatioissa. Hankkeen tai toimenpiteen toteuttaja on BNatSchG 19.1 §:n mukaan velvollinen toimimaan siten, ettei toiminnasta aiheudu vältettävissä olevia haitallisia vaikutuksia luontoon ja maisemakuvaan.⁷⁷³ Kajoamissääntely toimii hankkeiden suunnittelun ohjenuorana eräänlaisena haitallisten vaikutusten minimointiperiaatteena.⁷⁷⁴ Toiminnanharjoittajan on jo hanketta suunnitellessaan otettava haittojen minimointivaatimus huomioon. Kajoamissääntely tuo lisäksi lupa- tai ilmoitusmenettelyssä tapahtuvaan hankkeen sallittavuusharkintaan luonnonsuojelullisen ulottuvuuden. Kajoamissääntelyyn ei liity erillistä lupamenettelyä, vaan luvan myöntämisen edellytykset on tutkittava varsinaisen hankelupamenettelyn yhteydessä. Toiminnanharjoittaja on velvollinen erilaisin toimenpitein kompensoimaan toiminnasta aiheutuneet haitalliset vaikutukset.⁷⁷⁵ Lupaa ei BNatSchG 19.3 §:n mukaan voida myöntää, mikäli hankkeen haitallisia vaikutuksia ei voida kompensoida ja luonnonsuojelulliset intressit harkitaan ar-

⁷⁷¹ Toimenpiteen ja hankkeiden käsitteiden sisällöstä ks. *Kolodziejczok ym.* Naturschutz § 8 Rn. 3 ss. ja *Czybulka – Rodi* 1996 s. 514. Lupakynnyksestä ks. myös *Wagner* 1996 s. 49–53. Hän toteaa arvioinnissa otettavan huomioon paitsi muutoksen laatu, myös muutoksen pitkäkestoisuus.

⁷⁷² Ks. *Zerle* 1988 s. 135, *Stenschke* 1984 s. 552–553, *sama* 1987 s. 649 ja *Orf* 1988 s. 675. Luonnonsuojelulainsäädännön ja metsälainsäädännön suhteesta ks. myös *Schrödter* 1998 s. 290 ja *Kolodziejczok ym.* Naturschutz 1111 Rn. 4 ss.

⁷⁷³ Baijerin luonnonsuojelulain vastaavasta säännöksestä ks. *Czybulka – Rodi* 1996 s. 518–519.

⁷⁷⁴ Tästä ks. esim. *Berkemann* 1993 s. 101–102 ja *Kuschnerus* 1996 s. 239.

⁷⁷⁵ Aiheesta *Kloepfer* 1998 s. 720, *Berkemann* 1993 s. 102–103 ja 105–107, *Kuschnerus* 1996 s. 239–240, *Wagner* 1996 s. 54 ss., *Kloepfer* 1998 s. 719 ss. ja *Bender – Sparwasser – Engel* 2000 s. 185 ss. Baijerin luonnonsuojelulain kannalta *Czybulka – Rodi* 1996 s. 519–520.

vokkaammiksi kuin hankkeesta saatava hyöty.⁷⁷⁶ Kysymys on intressivertailusta, jossa on otettava huomioon yleiset ja yksityiset intressit. Lainsäädännön vaietes-
sa intressien keskinäisestä painoarvosta, on niiden katsottava olevan keskenään
tasaveroiset. Mikäli haitalliset vaikutukset kohdistuvat luonnonsuojelulain no-
jalla suojeltuun biotooppiin, voidaan lupa myöntää ainoastaan, jos erityisen pai-
navat yleiset intressit edellyttävät hankkeen toteuttamista.⁷⁷⁷

VGH Mannheim, Urt. 18.9.1980 – VII 1497/79: Maisemansuojelualueeksi
muodostetulla kosteikkoalueella, jonka pinta-ala oli 3,4 hehtaaria, tavattiin
viittä erilaista suotyyppiä niille ominaisine kasvillisuuksineen. Toiminnanhar-
joittaja haki lupaa alueen metsittämiseen, jonka myötä alueen runsas kasvilli-
suus olisi korvautunut alueella yleisesti esiintyvillä kasveilla. Koska metsittä-
minen olisi heikentänyt alueen luonnon toimintakykyä, monimuotoisuutta ja
omaleimaisuutta, ei lupaa voitu myöntää.⁷⁷⁸

VGH Mannheim, Urt. 15.3.1995 – 5 S 1867/94: Havupuiden istuttaminen
suorakaiteen muotoiselle joen rannalla sijaitsevalle niittyalueelle, jonka luon-
tainen puusto koostui pajuisista ja poppeleista, olisi heikentänyt huomattavasti
alueen maisemakuva.⁷⁷⁹

11.4.4 Maatalouslauseke

Maa- ja metsätalous sekä kalastus ovat muihin toimintoihin nähden erityisase-
massa kajoamissääntelyn osalta. Liittovaltion luonnonsuojelulain (BNatSchG
18.2 §) mukaan mainittujen toimintojen ympäristövaikutuksia ei pidetä kajoami-
sena luontoon, mikäli luonnonsuojelun tavoitteet ja periaatteet otetaan niissä
huomioon. Säännöstä nimitetään maatalousklausuuliksi (*Landwirtschaftsklau-
sel*). Tämä edellyttää mainittujen toimintojen harjoittamista kyseisen tuotanto-
haaran hyvän käytännön sekä liittovaltion maaperänsuojelulain vaatimusten mu-
kaisesti.⁷⁸⁰

⁷⁷⁶ BNatSchG 19.3 §:n mainittu kohta kuuluu seuraavasti: ”und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft anderen Belange im Range vorgehen.” Vuoden 2002 uudistuksen jälkeen kajoamislupa voidaan myöntää, mikäli hankkeen haitalliset vaikutukset kyetään kompensoimaan.

⁷⁷⁷ Lupaharkinnasta ks. *Engelhardt ym. Naturschutzrecht* Art. 6 a Rn. 32, *Berkemann* 1993 s. 103–105, *Wagner* 1996 s. 57 ss., *Kuschnerus* 1996 s. 240–241 ja *Kolodziejczok ym. Naturschutz* § 8 Rn. 35–36. Intressivertailusta Baijerin luonnonsuojelulain mukaan *Czybulka – Rodi* 1996 s. 520–521. Kajoamissääntelyssä vuoden 2002 uudistuksessa tapahtuneista muutoksista ks. *Stich* 2002 s. 165–167, *Gellermann* 2002 s. 1030–1031 ja *Louis* 2002 s. 387–388.

⁷⁷⁸ Tapauksesta ks. NuR 1981 s. 132–133. Samaan tapaan VG *Schleswig, Urt. 3.12.1986 – 1A 107/86*, jossa oli kyse 100 koivuntaimen istuttamisesta suolle (ratkaisusta ks. NuR 1987 s. 234–235) sekä VG *Stade Beschl. 11.6.1986 – 2 D 14/86*, jossa oli kyse 1,7 hehtaarin laajuisen suoalueen muuttamisesta joulukuusitarhaksi (ratkaisusta ks. NuR 1987 s. 235–236).

⁷⁷⁹ Tapauksesta ks. *Fischer – Hüftle Naturschutz* 1220 Anpflanzung.

⁷⁸⁰ Maatalousklausuulin kehittämisestä ks. *Brinktrine* 2003 s. 1 ss. Kajoamissääntelystä sekä siihen liittyvistä kompensatiotoimenpiteistä ks. *Beckmann – Lambrecht* 2000 s. 8.

Maatalousklausuuli sisällytettiin saksalaiseen luonnonsuojelulainsäädäntöön liittovaltion vuoden 1976 luonnonsuojelulain säätämisen yhteydessä. Sääntelyn tarkoituksena oli ratkaista jo tuolloin moniulotteiseksi tiedostettu alkutuotannon ja alkuperäisen luonnon suojelun välinen intressikonflikti. Alkuperäisessä muodossaan maa- ja metsätalouden harjoittamisella todettiin olevan keskeinen merkitys kulttuuri- ja virkistysalueiden säilyttämisessä (maa- ja metsätalouden harjoittamisen katsottiin siis toimivan osaltaan luonnonsuojelun toteuttamismekanismina) eikä mainittujen toimintojen harjoittamista pidetty luontoon kajoamisena.⁷⁸¹

Kajoamisluvasta vapautusta merkittävämpi säännös oli vapautus erityisen suojelun piiriin kuuluvien kasvi- ja eläinlajien suojelua koskevista velvoitteista. Vuoden 1976 luonnonsuojelulain 22.2 § asetti tiettyjen uhanalaisten kasvi- ja eläinlajien suojaksi tiukan heikentymiskiellon, joka ei mainitun pykälän 3 momentin mukaan kuitenkaan koskenut maa- ja metsätaloutta.⁷⁸² Maatalouden erityisasema säilyi ennallaan myös seuraavassa luonnonsuojelulain uudistuksessa, koska Saksassa katsottiin, ettei asianmukaisesti harjoitettu alkutuotanto heikentänyt Euroopan yhteisöjen lintudirektiivin suojaamia lajeja. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin totesi kuitenkin vuonna 1987 antamallaan ratkaisulla asiassa 412/85 (Komissio v. Saksa) Saksan luonnonsuojelulain 23.3 §:n yhteisön luonnonsuojelusääntelyn (lintudirektiivin) vastaiseksi. Saksa pyrki ratkaisemaan ongelman tarkistamalla säännösten soveltamiskäytäntöä, eli edellyttämällä uhanalaisten lajien elinympäristöjen suojelua osana hyvää maa- ja metsätalouden harjoittamistapaa. Oikeuskirjallisuudessa katsottiin kuitenkin varsin yksimielisesti, ettei asiaa voitu järjestää yksinomaan säännösten tulkintaa muuttamalla, vaan asian ratkaiseminen edellytti lainsäätäjän toimia.⁷⁸³

Maatalousklausuulien uudistusta saatiin kuitenkin odottaa aina vuoteen 1998 saakka. Uudistus asetti alkutuotannon ja luonnonsuojelulliset intressit aiempaa tasavertaisempaan asemaan, vaikka sääntelyä pidettiin oikeuskirjallisuudessa edelleenkin tulkinnanvaraisena. Samalla kajoamissääntelyn soveltamisalaa laajennettiin maa- ja metsätalouteen. Lähtökohtana oli edelleen, että hyvien menettelytapojen mukaisesti harjoitettu maa- ja metsätalous ei muodostunut ympäristöön kajoamiseksi. Viranomaisten antamaa ohjeistusta tarkistettiin ympäristöystävällisempään suuntaan. Lisäksi vuonna 1998 voimaan tullut

⁷⁸¹ Säännöksen sanamuoto oli tarkkaan harkittu, johon liittyvät oikeudelliset kysymyksenasettelut eivät avaudu käännöksestä. Sen vuoksi on syytä jäljentää kyseinen säännös (BNatSchG 1.3 §) tähän kokonaisuudessaan: ”Der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft kommt für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft eine zentrale Bedeutung zu; sie dient in der Regel den Zielen dieses Gesetzes.” – Säännökseen kriittisesti suhtautuivat moittivat säännöstä siitä, että kiristettyjä luonnonsuojelun vaatimuksia ei haluttu ulottaa kaikkeen maa- ja metsätaloustoimintaan, vaan toiminta saattoi (erityisen suojan tarpeessa olevien alueiden ulkopuolella) jatkua entisellään. Aiheesta ks. esim. *Fischer – Hüftle* 1986 s. 242 ss.

⁷⁸² Tällä liittovaltiotasoisella säännöksellä ei kuitenkaan estetty pidemmälle menevää osavaltiota-soista luonnonsuojelusääntelyä, jota ei ilmeisesti annettu.

⁷⁸³ Tähän tapaan *Brinktrine* 2003 s. 11.

maaperän suojelulaki sisälsi myös maa- ja metsätaloutta koskevia maan muok-
kausta ym. käyttöä koskevia säännöksiä.⁷⁸⁴

Vuonna 2002 toteutettiin vilkasta keskustelua herättänyt luonnonsuojelulain-
säädännön kokonaisuudistus, jolloin maatalousklausuulien asemaa suhteessa
luonnonsuojelusääntelyyn tarkistettiin olennaisesti.⁷⁸⁵ Siinä missä aiempi luon-
nonsuojelulainsäädäntö suojasi tuotannonalojen päättämien käytäntöjen mukais-
ta maa- ja metsätaloutta sekä kalastusta luonnonmukaisina alueiden käyttömuo-
toina, edellyttää uusittu luonnonsuojelulainsäädäntö maa- ja metsätaloudelta
sekä kalastukselta luonnonmukaisuutta.⁷⁸⁶ Toimintojen luonnonmukaisuutta ar-
vioidaan luonnonsuojelulain 5.4 §:n periaatteiden valossa. Toimenpiteet eivät
sitien esimerkiksi saa vaarantaa maaperän hedelmällisyyttä ja käyttökelpoisuutta
eri tarkoituksiin. Metsätalouden kannalta merkittäviä ovat erityisesti biotoop-
pien suojelua koskevat periaatteet. Näiden mukaan toiminta ei saa aiheuttaa
vältettävissä olevaa biotooppien heikentymistä. Lisäksi biotooppiverkostoon so-
veltuvat alueet tulee säilyttää ja niiden määrää mahdollisuuksien mukaan lisätä.
Tämä rajoittaa metsätalouden harjoittamista varsinaisilla biotooppialueilla ja
mahdollisesti myös niihin rajoittuvilla alueilla. Lisäksi periaatteet edellyttävät
lannoitteiden ja torjunta-aineiden käytön mitoittamista hyvien viljelykäytäntöjen
mukaisiksi. Metsätalouden harjoittamisen kannalta merkittävin on kuitenkin
5.5 §:ään kirjattu periaate, jonka mukaan metsänhoidon tavoitteena ovat luon-
nonläheiset metsät ja niiden kestävä hyödyntäminen ilman avohakkuita.⁷⁸⁷

⁷⁸⁴ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG) vom. 17. März 1998 (BGBl I S. 502). Maaperän suo-
jelulaista ks. *Oerder ym.* 1999 s. 166. – Oikeuskirjallisuudessa tosin kritisoitiin mainittuja sään-
nöksiä julistuksenomaisiksi ja vaikutuksiltaan vähäisiksi. Aiheesta tarkemmin ks. *Brinktrine* 2003
s. 17 ss.

⁷⁸⁵ Maatalousklausuulien merkitystä kuvaa se, että lakiuudistus oli hyvin lähellä pysähtyä nimen-
omaan näihin klausuuleihin puuttumiseen.

⁷⁸⁶ Entinen kajoamiskielto puolestaan on muuttunut muotoon, jonka mukaan kajoamisena ei pide-
tä asianmukaisia maa- ja metsätaloustoimenpiteitä, mikäli eläinten elinolosuhteet ja kasvien elin-
ympäristöt eivät merkittävästi heikennä (BNatSchG 43.4 §). Uusitusta maatalousklausuulista ko-
koavasti ks. *Brinktrine* 2003 s. 19 ss.

⁷⁸⁷ Avohakkuiden on tosin eräissä tilanteissa katsottu edellyttävän luonnonsuojelullista poikkeus-
lupaa metsälain mukaisen hakkuuluvan lisäksi (*VGH Mannheim, Urt. 16.4.1984 – 5 S 2397/83*).

11.5 SUOMI

11.5.1 Järjestelmän perusteet

Luonnonsuojelun tavoitteena on LSL 1 §:n tavoitesäännöksen mukaan luonnon monimuotoisuuden ylläpitäminen; luonnonkauneuden ja maisema-arvojen vaaliminen; luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävän käytön tukeminen; luonnontuntemuksen ja yleisen luonnonharrastuksen lisääminen; sekä luonnontutkimuksen edistäminen. Kuten säännöksestä ilmenee, luonnonsuojelusääntelyn tavoitteenasettelu on jossain määrin sisäisestikin jännitteinen. Luonnonvarojen hyödyntäminen on kuitenkin väistämätön realiteetti, eikä luonnonsuojelusääntelyä voida mielekkäästi irrottaa tästä lähtökohdasta.⁷⁸⁸

Luonnonsuojelulain tavoitteenasettelu nivoutuu suotuisan suojelutason käsitteeseen, eli Suomessa esiintyvien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen. Tämä modernille luonnonsuojeluajattelulle tyypillinen tavoitteenasettelu eroaa klassisesta luonnonsuojeluajattelusta, joka lähti liikkeelle lajien ja alueiden suojelusta vailla selkeää kokonaisvaltaista tavoitteenasettelua.⁷⁸⁹ Suotuisa suojelutaso on paitsi luonnontieteellinen, myös oikeudellinen käsite, joka kaikessa tulkinnanvaraisuudessaan asettaa kriteerit lain joustavien normien tulkinnalle. Lakiin sisältyvän määritelmän mukaan luontotyyppin suojelutaso on suotuisa, kun sen luontainen levinneisyys ja kokonaisala riittävät turvaamaan luontotyyppin säilymisen ja sen ekosysteemin rakenteen ja toimivuuden pitkällä aikavälillä sekä luontotyyppille luonteenomaisten eliölajien suojelutaso on suotuisa (LSL 5 §:n 2 momentti). Vastaa- vasti eliölajin suojelutaso on mukaan suotuisa, kun laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissään (LSL 5 §:n 3 momentti).⁷⁹⁰

Luonnonsuojelun toteuttaminen lain tavoitesäännöksen mukaisesti edellyttää kokonaisvaltaista käsitystä alueiden nykytilasta ja suojelulle asetettavasta tavoitetasosta. Tätä toteutetaan luonnonsuojelusuunnittelulla.⁷⁹¹ Valtakunnallisesti

⁷⁸⁸ *Hollo* 2000 s. 30 toteaa luonnonsuojelulain olevan siinä mielessä soveltamisalaltaan rajallinen, ettei siinä säännellä luonnonvarataloutta eli luonnonvarojen hyödyntämistä vaan ainoastaan varsinaisia suojelutoimenpiteitä, vaikka lain tavoitteena (LSL 1 §) on myös luonnonvarojen ja luonnonympäristön kestävän kehityksen tukeminen.

⁷⁸⁹ Luonnonsuojelun tavoitteenasettelusta ks. *Kuusiniemi ym.* 2001 s. 996–999. Kokonaisvaltaisempaa tarkastelua on toki harjoitettu Suomessakin jo ennen vuoden 1996 luonnonsuojelu- ja metsälainsäädäntöjen uudistamista valtioneuvoston periaatepäätöksinä annetuilla luonnonsuojeluohjelmilla.

⁷⁹⁰ Suotuisan suojelutason käsitteestä ks. *Similä* 1997 s. 37 ss., *Tolvanen* 1998 s. 131–134, *Kallio* 2001 s. 58 ss. ja *Hollo* 2004 s. 191–192.

⁷⁹¹ Luonnonsuojelusuunnittelusta tarkemmin ks. *Similä* 1997 s. 47–51, *Tolvanen* 1998 s. 147–157, *Kuusiniemi ym.* 2001 s. 1002 ss. ja *Hollo* 2004 s. 196–199.

merkittävien luonnonarvojen turvaamiseksi voidaan laatia luonnonsuojeluohjelmia, joilla alueita varataan luonnonsuojelutarkoituksiin. Luonnonsuojeluohjelman laatii LSL 8 §:n 1 momentin mukaan ympäristöministeriö ja sen vahvistaa valtioneuvosto.⁷⁹² Vuoden 1996 luonnonsuojelulain nojalla hyväksytyt suojeluohjelmat ovat oikeusvaikutteisia, eikä ohjelmaan kuuluvalla alueella ei saa suorittaa sellaista toimenpidettä, joka vaarantaa alueen suojelun tarkoituksen.⁷⁹³ Tämä koskee myös metsänhoidollisia toimenpiteitä. Toimenpiteen sallittavuusarvion kannalta ole merkitystä sillä, edellyttääkö toimenpiteen toteuttaminen viranomaisen myötävaikutusta vai ei.⁷⁹⁴ Niinpä esimerkiksi sellaisten metsänhoidollisten toimenpiteiden osalta, joista ei ole tarpeen tehdä metsänkäyttöilmoitusta viranomaiselle, edellä mainitun velvoitteen sisällön arviointi jää toiminnanharjoittajan eli käytännössä metsänomistajan itsensä harkittavaksi. Viranomaiskontrollin ulkopuolelle jäävät toimenpiteet ovat kuitenkin käytännössä siinä määrin vähäisiä, että niiden vaikutukset suojeluun jäävät yleensä merkitysettömiksi. Toimenpiderajoitus ei ole ehdoton, vaan alueellinen ympäristökeskus voi myöntää luvan poiketa toimenpiderajoituksesta, mikäli suojelun tarkoitus ei mainittavasti vaarannu.

Edellä lausuttu ei kuitenkaan koske vanhoja eli vuoden 1923 luonnonsuojelulain aikana hyväksytyjä suojeluohjelmia ja niiden myöhempiä täydennyksiä. Tällä hetkellä kaikki voimassa olevat suojeluohjelmat ovat vanhoja suojeluohjelmia, joihin ei kytkeydy edellä selostetun kaltaisia oikeusvaikutuksia. Vanhoilla suojeluohjelmilla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia, eikä niillä lähtökohtaisesti voitane katsoa olevan metsälain 10 §:n 1 momentin tulkintaa ohjaavaa vaikutustakaan. Näin ollen ainoa mahdollisuus puuttua toimintaan, joka uhkaa vanhaan suojeluohjelmaan sisällytettyjä suojeluarvoja, on turvautua LSL:n haltintopakkeihin.

Vanhon metsien suojeluohjelmaan (valtioneuvoston periaatepäätökset 3.6.1993, 7.12.1995 ja 27.6.1996) kuuluu kaikkiaan noin 0,35 miljoonaa hehtaaria alueita, jotka sijaitsevat pääosin Pohjois- ja Itä-Suomessa. Ohjelmaan sisältyvät alueet on tarkoitus muodostaa pääosin luonnonsuojelulain mukaisiksi suojelualueiksi, joilla monikäyttömahdollisuudet (marjastus, kalastus ja metsästys) säilyisivät entisellään. Eräillä ohjelmaan sisältyvillä Metsähallituksen hallinnoimilla alueilla on luontoarvot tarkoitus säilyttää alue-ekologisella suunnittelulla. Lisäksi Suomen ehdotukseen Natura 2000 -verkostoon sisällytettävistä alueista sisältyy niin ikään vanhoja metsiä.

⁷⁹² Luonnonsuojeluohjelman laatimiseen liittyvistä oikeussuojakysymyksistä ks. esim. *Similä* 1997 s. 53 ss., *Saraviita* 2000 s. 171 ja *Laaksonen* 1998 s. 581 ss.

⁷⁹³ Oikeusvaikutuksista tarkemmin *Similä* 1997 s. 56–62.

⁷⁹⁴ Luonnonsuojelulain 9 pykälän 3 momentin mukaan valtion viranomaisen ja laitoksen on suunnitellussaan toimenpiteitään ja päättäessään niiden toteuttamisesta katsottava, ettei toimenpiteillä vaikeuteta luonnonsuojeluohjelman toteuttamista.

Valtioneuvosto hyväksyi syksyllä 2002 Metso-toimikunnan ehdotuksesta toimintaohjelman Etelä-Suomen, Oulun läänin länsiosan ja Lounais-Lapin metsien monimuotoisuuden turvaamiseksi. Tämän ns. METSO-ohjelman tarkoituksena on täydentää Kansallista metsäohjelmaa 2010. Ohjelman tavoitteena on nykyistä paremmin turvata metsäisille luontotyypeille ja uhanalaisille lajeille tärkeitä elinympäristöjä ja metsien rakennepiirteitä. Ohjelmaan sisältyvillä toimenpiteillä pyritään sekä luomaan erityyppisiä uusia metsien monimuotoisuutta ylläpitäviä alueita ja alueiden verkostoja että tehostamaan suojelua nykyisillä suojelualueilla mahdollisimman kustannustehokkaasti.

Ohjelman toteuttamisen lähtökohtana on metsänomistajien vapaaehtoisuus ja menetettyjen taloudellisten arvojen korvaaminen. Ohjelmaa toteutetaan monipuolistamalla koulutusta, metsäsuunnittelua ja neuvontaa sekä lisäämällä ympäristötukea. Valtion metsäalueilla luontoarvojen laatua pyritään parantamaan mm. ennallistavin toimenpitein sekä inventoimalla luonnonsuojelun kannalta arvokkaat alueet. Näiden alueiden suojelua tehostettaisiin erityisesti alue-ekologisen suunnittelun erityiskohteilla ja suojelualueisiin rajoittuvilla alueilla.

Luonnonsuojelulain ja metsälain rajapinta näyttäisi metsälain 2 §:n 1 momentin perusteella selkeältä, eli metsälakia ei sovelleta luonnonsuojelualueilla. Luonnonsuojelualueiden tehtävien ja niitä turvaavien käytönrajoitusten vuoksi metsälain mukaisella sääntelyllä ei olisikaan käyttöalaa luonnonsuojelualueiksi osoitettujen metsäalueiden käytön kannalta. Sen sijaan luonnonsuojelusääntely ulottaa vaikutuksensa myös muille metsäalueille, joilla on otettava huomioon metsälain 2 §:n 3 momentissa mainitut LSL:n säännökset. Nämä koskevat kansainvälisoikeudellisia sopimuksia, luonnonsuojeluohjelmien oikeusvaikutuksia ja erilaisia suojelumekanismeja. Lisäksi elinympäristöjen suojelua koskevat säännökset sijoittuvat Suomen järjestelmässä metsälakiin (metsäiset luontotyypit), luonnonsuojelulakiin (muut suojeltavat luontotyypit) ja vesilakiin.

Suojelualueet ja biotoopit edustavat kuitenkin niin pientä pinta-alaa metsäalueista, ettei luonnonsuojelullisia tavoitteita voida saavuttaa yksinomaan näillä mekanismeilla. Metsälain 10 §:n 1 momentti asettaa kaikkea metsätaloutta koskevan yleisen velvollisuuden myötävaikuttaa luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen. Mainitun säännöksen mukaan metsiä tulee hoitaa ja käyttää siten, että yleiset edellytykset metsien biologiselle monimuotoisuudelle ominaisten elinympäristöjen säilymiselle turvataan. Tämän yleisperiaatteen mukaan talousmetsien hoidossa ja käytössä olisi edistettävä sellaisia metsän käsittelymenetelmiä, jotka turvaavat erilaisiin biotooppeihin ja metsän eri kehitysvaiheisiin sekä ekologisiin tilanteisiin sopeutuneille eliöille riittävästi elinmahdollisuuksia.⁷⁹⁵

⁷⁹⁵ HE 63/1996 vp s. 32 mukaan pyrkimyksenä olisi metsän luontaista kehitystä jäljittelemällä ylläpitää vaihtelevaa puulajikoostumusta ja metsiköiden puustorakennetta. Tilanteen niin salliessa tulisi säästää vanhaa puustoa tai vanhoja järeitä puita sekä olemassa olevaa ja kehittyvää lahoppua. Metsänhoidolla edistettäisiin myös maisemanhoidollisia näkökohtia.

11.5.2 Luonnonsuojelualueiden perustaminen

Suojelualueiden perustaminen edustaa luonnonsuojelusääntelyn kovaa ydintä. Luonnonsuojelualueita ovat LSL 10 §:n mukaan kansallispuistot, luonnonpuistot ja muut luonnonsuojelualueet.⁷⁹⁶ Kansallispuistossa ja luonnonpuistossa on luontoa muuttava toiminta – kuten metsätalouden harjoittaminen – LSL 13.1 §:n nojalla kielletty. Tosin kansallispuistossa ja luonnonpuistossa voidaan LSL 13 §:n estämättä sallia sellaiset toimenpiteet, joita luonnonsuojelualan asianmukainen hoito tai käyttö edellyttää ja jotka eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Nämä toimenpiteet ovat tyypillisesti alueen monikäyttöä (virkistyskäyttöä, luonnonsuojelua, opetustarkoituksia, metsäntuotteiden keräily tms.) tukevia. Kansallispuistossa ja luonnonpuistossa voidaan LSL 15 §:n nojalla myös sen perustamistarkoitusta vaarantamatta alueen hallinnasta vastaavan viranomaisen tai laitoksen luvalla puuttua syvällisemminkin alueen luontaiseen tilaan. Käytännössä luonnonsuojelualueiden suojelumääräykset estävät metsätalouden harjoittamisen, sen sijaan luonnonmukainen metsänhoito saattaa olla sallittua.

Lehtojensuojeluohjelmaa on toteutettu muodostamalla ohjelmassa osoitettuja alueita LSL:n mukaisiksi suojelualueiksi. Suojelun tarkoituksena on säilyttää Suomessa harvinainen, rehevä lehtoluonto ja siihen liittyvät muut luontotyytit sekä niille ominaiset kasvi- ja eläinlajit ja näin edistää myös ympäristötutkimusta ja luonnonharrastusta. Lehtojensuojelualueita on perustettu yli 50 ja niiden suuruus vaihtelee puolesta hehtaarista lähes sataan hehtaariin. Alueiden rauhoitusmääräykset rajoittavat metsätalouden harjoittamista tyypillisesti avohakkuiden, maanmuokkauksen ja puulajin vaihtamisen osalta. Määräykset saattavat kieltää myös alueen ojitamisen.

Vanhon metsien suojeluohjelmaa on toteutettu muodostamalla luonnonsuojelulain (71/1923) mukaisia erityisiä suojelualueita Etelä-Suomeen valtion omistamille alueille vanhojen luonnonmetsien ja niihin liittyvien ekologisten kokonaisuuksien sekä kasvien ja eläinten säilyttämiseksi osana Suomen luon-

⁷⁹⁶ Luonnonsuojelualan perustamisen yleisenä edellytyksenä on, että 1) alueella elää tai uhanalainen, harvinainen tai harvinaistuva eliölaji, eliöyhteisö tai ekosysteemi; 2) alueella on luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkoja; 3) alueella on erikoinen tai harvinainen luonnonmuodostuma; 4) alue on erityisen luonnonkaunis; 5) alueella on harvinaistuva perinneluontotyyppi; 6) luontotyyppin tai eliölajin suotuisan suojelutason säilyttäminen tai saavuttaminen sitä vaatii; tai 7) alue on muutoin niin edustava, tyypillinen tai arvokas, että sen suojelu voidaan katsoa luonnon monimuotoisuuden tai kauden säilyttämisen kannalta tarpeelliseksi. Kansallispuisto ja luonnonpuisto voidaan perustaa vain valtion omistamalle alueelle. Kansallispuiston pinta-alan on oltava vähintään 1 000 hehtaaria, minkä lisäksi alueella on oltava merkitystä yleisenä luonnonnähtävyytenä tai muutoin luonnon tutkimuksen lisäämisen tai yleisen luonnonharrastuksen kannalta. Luonnonpuistoksi osoitettavalla alueella on puolestaan oltava merkitystä luonnonmukaisen kehityksen turvaamiselle, tieteelliselle tutkimukselle tai opetukselle.

non monimuotoisuuden suojelua. Näiden alueiden tehtävänä on myös palvella luonnon- ja ympäristötutkimusta sekä opetusta. Alueiden suojelumääräykset estävät käytännössä metsätalouden harjoittamisen.

LSL 19 §:n mukaan kansallispuiston hoidon ja käytön järjestämistä varten on laadittava hoito- ja käyttösuunnitelma, jossa määritellään toimenpiteet puiston perustamistavoitteiden toteuttamiseksi. Suunnitelmien määräykset voivat koskea myös luonnonmukaisen metsänhoidon alueita ja menetelmiä. Kansallispuistojen virkistyskäyttöä ohjataan puistoille laadittavilla järjestyssäännöillä.⁷⁹⁷

Luonnonsuojelualue voidaan perustaa myös yksityiselle kuuluvalla alueelle. LSL 24 §:n nojalla alueellinen ympäristökeskus voi maanomistajan hakemuksesta tai suostumuksella perustaa muun luonnonsuojelualueen yksityiselle kuuluvalla alueelle, mikäli suojelualueen perustamisen edellytykset (LSL 10.2 §) muutoin täyttyvät. Harkittaessa alueen perustamista on otettava huomioon myös muut yleiseen etuun liittyvät näkökohdat. Päätökseen 1 momentin mukaisen luonnonsuojelualueen perustamisesta on otettava tarpeelliset määräykset alueen luonnon suojelemisesta ja tarvittaessa sen hoidosta. Päätökseen otettavalla määräyksellä voidaan luonnonsuojelualueella tai sen osalla myös kieltää liikkuminen tai rajoittaa sitä edellyttäen, että alueen eläimistön tai kasvillisuuden säilyminen sitä vaatii. – Alueellinen ympäristökeskus voi ilman maanomistajan hakemusta tai suostumusta perustaa luonnonsuojelualueeksi myös muun yksityisen alueen, jos alue sisältyy valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan. Tässä suhteessa ei ole eroa sillä, onko kyse vanhasta vai uudesta suojeleohjelmasta. Alueen rauhoitusmääräykset eivät saa rajoittaa maankäyttöä enemmän kuin aluetta koskeva suojeleohjelma edellyttää, ellei maanomistaja ole muuhun suostunut.

Suojelualueen perustamista ”kevyempää” suojelutyyppiä edustaa LSL 25 §:n mukainen alueen määräaikainen rauhoittaminen. Alueellinen ympäristökeskus ja maanomistaja voivat luonnon- tai maisemansuojelun edistämiseksi tehdä sopimuksen alueen määräaikaisesta rauhoittamisesta joko kokonaan tai tiettyjen toimenpiteiden osalta. Sopimus voidaan tehdä enintään 20 vuodeksi kerrallaan.⁷⁹⁸

⁷⁹⁷ Hoito- ja käyttösuunnitelma sekä järjestyssääntö voidaan laatia myös luonnonpuistolle ja muulle luonnonsuojelualueelle.

⁷⁹⁸ Luonnonsuojelualueeksi perustettu alue saattaa syystä tai toisesta menettää ne luonnonarvot, joiden vuoksi suojelualue on perustettu. Näissä tilanteissa alueellinen ympäristökeskus voi LSL 27 §:n nojalla alueen omistajan tai sen, jolla asiassa on intressi, hakemuksesta taikka ympäristöministeriön esityksestä kokonaan tai osittain lakkauttaa yksityisen omistaman alueen suojelun tai lieventää sen rauhoitusmääräyksiä, jos alueen luonnonarvot ovat oleellisesti vähentyneet tai jos alueen rauhoitus estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.

11.5.3 Luontotyyppien suojelu

Luontotyyppien suojelu sisällytettiin Suomen luonnonsuojelulainsäädäntöön vuoden 1996 lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä.⁷⁹⁹ Metsäalueiden biotooppien suojelusta on säädetty pääosin metsälain 10 §:ssä, mutta LSL 29 §:n soveltamisalaan kuuluvat luontaisesti syntyneet, merkittäviltä osin jaloista lehtipuista koostuvat metsiköt, pähkinäpensaslehdot ja tervaleppäkorvet. LSL 29 §:n mukaan suojeltuihin luontotyyppieihin⁸⁰⁰ kuuluvia luonnontilaisia tai luonnontilaiseen verrattavia alueita⁸⁰¹ ei saa muuttaa niin, että luontotyyppin ominaispiirteiden säilyminen kyseisellä alueella vaarantuu.⁸⁰²

Metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeät elinympäristöt on lueteltu metsälain 10 pykälän 2 momentissa.⁸⁰³ Mikäli mainitut elinympäristöt ovat luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisia sekä ympäristöstään selvästi erottuvia, on niitä koskevat hoito- ja käyttötoimenpiteet tehtävä 3 momentin mukaan elinympäristöjen ominaispiirteet säilyttävällä tavalla. Metsälain 10 §:n 4 momentin nojalla maa- ja metsätalousministeriö voi antaa tarkempia yleisiä määräyksiä mainittujen elinympäristöjen käsittelyn perusteista. Ministeriö voi lisäksi antaa määräyksiä elinympäristöjen hoito- ja käyttötoimenpiteiden alueellisesta soveltamisesta ottaen huomioon kyseisten elinympäristöjen turvaamisen tarve

⁷⁹⁹ Aiheesta tarkemmin ks. *Similä* 1997 s. 110 ss. ja *Kallio* 2001 s. 135 ss.

⁸⁰⁰ LSL 29 §:n mukaisten luontotyyppien tunnusmerkistöjen tarkemmasta luonnehdinnasta ks. luonnonsuojeluasetuksen 10 §.

⁸⁰¹ Lainvalmistelutöiden mukaan (*HE 79/1996 vp* s. 34) ”luonnontilaiseen verrattavilla” tarkoitetaan sellaisia alueita, joita ihminen esimerkiksi eläimiä laiduntamalla tai näittämällä on jo muuttanut, mutta jotka usein juuri sen seurauksena tarjoavat erinomaisen elinympäristön tietyille kasvi- tai eläinlajeille.

⁸⁰² Säännös kieltää siis luontotyyppin ominaispiirteitä heikentävät toiminnot, mutta mikäli toiminnalla ei ole vaikutusta ominaispiirteisiin, ei suojelu rajoita toimintaa. LSL 29 §:n metsätaloutta rajoittavasta vaikutuksesta ks. *Lehtinen* 1999 s. 192–193.

⁸⁰³ Näitä ovat 1) lähteiden, purojen ja pysyvän vedenjuoksu-uoman muodostavien norojen sekä pienten lampien välittömät lähiympäristöt; 2) ruoho- ja heinäkorvet, saniaiskorvet sekä lehtokorvet ja Lapin läänin eteläpuolella sijaitsevat letot; 3) rehevät lehtolaikut; 4) pienet kangasmetsäsäarekkeet ojittamattomilla soilla; 5) rotkot ja kurut; 6) jyrkänteet ja niiden välittömät alusmetsät; sekä 7) karukkokankaita puuntuotannollisesti vähätuottoisemmat hietikot, kalliot, kivikot, louhikot, vähäpuustoiset suot ja rantaluhdat. Elinympäristöjen yksityiskohtaisemmasta luonnehdinnasta ks. metsäasetuksen 7 §. Metsäasetuksen 8 §:n mukaan metsälain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuja erityisen tärkeitä elinympäristöjä pidetään luonnontilaisia tai luonnontilaisen kaltaisina, jos niiden biologisen monimuotoisuuden kannalta olennaiset ominaispiirteet ovat säilyneet aikaisemmasta ihmisen toiminnasta huolimatta tai elinympäristöä on käsitelty metsälain 10 §:n 4 momentin nojalla annettujen määräysten mukaisesti. Metsälain 10 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua pienvesien lähiympäristöjä voidaan pitää luonnontilaisen kaltaisina myös jos ihmisen toiminnan vaikutuksesta pienveden veden laatu on huonontunut tai virtaussuhteet ovat muuttuneet. – Metsälain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen elinympäristöjen rajauksesta ks. myös *Laaksonen* 2002 s. 37, jonka tulkinta elinympäristön ulottuvuudesta näyttäisi suppealta.

maan eri osissa.⁸⁰⁴ Metsälain 10 §:n 2 momentin mukaisten erityisten tärkeiden elinympäristön suoja on voimassa välittömästi lain nojalla. Sen sijaan luonnonsuojelulain 29 §:n suojaamien luontotyyppien heikentämiskielto tulee voimaan, kun alueellinen ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan alueen rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille.

Luontotyyppien suojelu ei ole siinä mielessä ehdotonta, etteikö siitä voitaisi myöntää poikkeusta. Viranomaisen voi LSL 31 §:n nojalla myöntää yksittäistapauksessa poikkeuksen 29 §:n 1 momentin kiellosta vain, mikäli kyseisen luontotyyppin suojelutavoitteet eivät huomattavasti vaarannu tai luontotyyppin suojelu estää yleisen edun kannalta erittäin tärkeän hankkeen tai suunnitelman toteuttamisen.⁸⁰⁵ Säännöksen tulkinnan perustaksi on otettava LSL 5 §:ssä määriteltä suotuisan suojelun taso. Tavoite on siis, että luontotyyppin suojelutaso säilyy suotuisana hankkeen tai toimenpiteen toteuttamisesta huolimatta. Kansallisesti harvinaisten luontotyyppien osalta luvan myöntämiskynnys voi olla varsin korkealla, samoin kuin paikallisesti harvinaisten luontotyyppien osalta.

11.5.4 Maisemansuojelu

Maisemansuojelualueiden perustaminen edustaa Suomen luonnonsuojelulainsäädännössä uutta mekanismia, vaikka maisemansuojeluun liittyvillä näkökohdilla on useissa ympäristönkäyttöä ohjaavissa lupamenettelyissä ollut oma sijansa. LSL 32 § mahdollistaa maisema-alueen perustamisen luonnon- tai kulttuuri-maiseman kauneuden, historiallisten ominaispiirteiden tai siihen liittyvien muiden erityisten arvojen säilyttämiseksi ja hoitamiseksi. Suojelualueen perustamispäätökseen voidaan ottaa maiseman olennaisten piirteiden säilyttämiseksi tarpeellisia määräyksiä.⁸⁰⁶ Määräyksiä ei siis voida tällä perusteella asettaa muiden suojelemisen arvoisten oikeushyvien turvaamiseksi. Määräysten käyttöalaa ei ole rajoitettu hanketyypeittäin, joten määräykset voivat koskea myös metsätaloustoimenpiteitä. Määräykset eivät kuitenkaan saa aiheuttaa kiinteistön omistajalle merkityksellistä haittaa, joka rajaavat säännösten käyttöalaa ainakin hakuiden rajoittamisen suhteen.

Metsälaki mahdollistaa myös maisemansuojelullisten näkökohtien ottamisen huomioon metsätaloudessa. Jos hakkuun kohteella on metsän monimuotoisuuden säilyttämisen, maiseman tai metsän monikäytön kannalta erityistä merkitys-

⁸⁰⁴ Aiheesta ks. myös *Kuusiniemi ym.* 2001 s. 565–566.

⁸⁰⁵ Säännöksen tulkinnasta ks. *Similä* 1997 s. 117 ss. ja Kallio 2001 s. 144 ss.

⁸⁰⁶ Luonnonsuojeluasetuksen 15 §:n mukaan maisema-aluetta koskevassa päätöksessä on oltava selostus alueen maisema-arvoista ja sen suojelun ja hoidon tavoitteista. Siinä tulee antaa LSL 34 §:n 1 momentissa tarkoitettut maisema-aluetta tai sen osaa koskevat määräykset.

tä, hakkuu voidaan metsälain 6 §:n 1 momentin mukaan tehdä kohteen erityisluonteen edellyttämällä tavalla. Tähän kysymykseen on kiinnitetty huomiota myös metsänhoitoa koskevissa oppaissa, joissa on esitetty suosituksia maisemallisten näkökohtien huomioon ottamisesta esimerkiksi kasvatus- ja uudistushakkuualojen sijoittelussa ja rajauksessa. Metsälain 6 § ja mainitut suositukset eivät kuitenkaan ole velvoittavia metsänomistajaan nähden, minkä vuoksi maisemallisten seikkojen huomioon ottaminen jää yksittäisen metsänomistajan harkintaan.⁸⁰⁷

11.5.5 Lajisuojelusta johtuvat maankäytön rajoitukset

Eliölajien suojelu ulottaa vaikutuksena metsien käyttöön välillisesti. Kansallisesti merkittävien lajien suojelu on kolmeportainen (rauhoitettut/uhanalaiset/erityisesti suojeltavat lajit). Eliölajien suojelun piiriin kuuluvat Suomessa luonnonvaraisina esiintyvät eläin-, kasvi- ja sienilajit lukuun ottamatta metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuja riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä sekä taloudellisesti hyödynnettäviä kaloja.

LSL 6 luvun soveltamisalaan kuuluvat nisäkkäät ja linnut ovat rauhoitettuja, minkä lisäksi LSL 38 §:n 2 momentin nojalla voidaan asetuksella rauhoittaa koko maassa tai jossakin osassa maata sellainen nisäkkäisiin tai lintuihin kuulumaton eläinlaji, jonka olemassaolo käy uhatuksi tai rauhoittaminen muusta syystä osoittautuu tarpeelliseksi. Kasvilajien suojelu edellyttää LSL 42 §:n mukaan lajin rauhoittamista asetuksella, joka voidaan antaa koko maata tai ainoastaan osaa kattavana. Rauhoittamisen edellytyksenä on, että luonnonvaraisen kasvilajin olemassaolo käy uhatuksi tai rauhoittaminen muusta syystä osoittautuu tarpeelliseksi. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan rauhoitetun kasvin tai sen osan poimiminen, kerääminen, irtileikkaaminen, juurineen ottaminen tai hävittäminen on kielletty. Kansallisessa intressissä suojeltavien eläin- ja kasvilajien suojelu on tässä suhteessa samankaltaista. Nämä yleiset rauhoitussäännökset suojaavat nimenomaan yksittäisiä yksilöitä, eivät niiden elinympäristöjä, vaikka elinympäristöjen häviäminen voi käytännössä johtaa yksittäisten suojeltujen yksilöiden häviämiseen.⁸⁰⁸ Edellä selostetut rauhoitussäännökset eivät LSL 48 §:n mukaan estä alueen käyttämistä maa- ja metsätalouteen tai muuhun pykälässä yksilöityyn käyttötarkoitukseen. Tällöin on kuitenkin vältettävä vahingoittamista tai häiritsemistä rauhoitettuja eläimiä ja kasveja, jos se on mahdollista ilman merkittäviä lisäkustannuksia.

⁸⁰⁷ Suosituksista ks. esimerkiksi Hänninen ym. 1997 s. 5 ss. ja *Luonnonläheinen metsänhoito* 1994 s. 10 ss.

⁸⁰⁸ Rauhoitettuja ovat kuitenkin LSL 39 §:n 2 momentin nojalla rauhoitettujen lintujen asianmukaisesti merkityt pesäpuut ja suurten petolintujen säännöllisessä käytössä ja selvästi nähtävissä olevat pesäpuut.

Edellä selostetusta yleisestä lajisuojelusta on erotettava LSL 46–47 §:ien mukainen erityinen lajisuojelu. LSL 46 §:n mukaan asetuksella voidaan säätää *uhanalaiseksi lajiksi* sellainen luonnonvarainen eliölaji, jonka luontainen säilyminen Suomessa on vaarantunut. LSL 47 §:n mukaan asetuksella voidaan säätää *erityisesti suojeltavaksi lajiksi* sellainen uhanalainen eliölaji, jonka häviämishäikä on ilmeinen.⁸⁰⁹ Mainitun pykälän 2 momentin mukaan erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty, joka siis rajoittaa alueen maankäyttöä ja alueella harjoitettavia toimintoja. Suojelun voimaantulo edellyttää kuitenkin erillistä hallintopäätöstä. Kielto tulee voimaan, kun alueellinen ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille.⁸¹⁰

Euroopan unionin kannalta merkittävien lajien suojeluvelvoitteet ovat olennaisesti tiukempia kuin yksinomaan kansallisessa intressissä suojeltujen lajien. LSL 49 §:n 1 momentin mukaan luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettuihin eläinlajeihin⁸¹¹ kuuluvien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty.⁸¹² Säännös kieltää yksiselitteisesti kaikenlaiset mainitunlaisiin seurauksiin johtavat toimenpiteet, vaikka aivan ehdoton ei tämäkään suojelun muoto ole.⁸¹³ Alueellinen ympäristökeskus voi LSL 49 §:n 3 momentin nojalla yksittäistapauksessa myöntää luvan poiketa kiellosta luontodirektiivin 16 (1) artiklassa mainituilla perusteilla.

11.5.6 Natura 2000 -verkosto

LSL 64 §:n mukaan Euroopan yhteisön Natura 2000 -verkosto Suomessa koostuu lintudirektiivin perusteella Euroopan yhteisön komissiolle ilmoitetuista linnustonsuojelualueista ja alueista, jotka komissio tai neuvosto luontodirektiivin perusteella on hyväksynyt yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi. Valtioneuvosto teki perusesityksensä Natura 2000 -verkonon Suomen ehdotuksesta 20.8.1998, jota on täydennetty 25.3.1999, 8.5.2002 ja 2.6.2005 tehdyillä esityksillä. Esityksiin sisältyvien alueiden rajausten lainmukaisuus on monissa tapauksissa saatet-

⁸⁰⁹ Ks. luonnonsuojeluasetuksen liite 4.

⁸¹⁰ *Kuusiniemi* 2001 s. 275 toteaa, että luonnonsuojelulain nojalla määritellyn erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan suojelu estää LSL 47 §:n kiellon vastaiset metsänkäsittelytoimenpiteet ilman LSL:n mukaista poikkeuslupaa.

⁸¹¹ Ks. luonnonsuojeluasetuksen liite 5.

⁸¹² LSL 49 §:n 1 momenttia muutettiin lailla 553/2004, koska säännöstä pidettiin sen alkuperäisessä muodossa (suoja rajoittui yksinomaan selvästi luonnossa havaittavien lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin) yhteisöoikeuden vastaisena. Tarkemmin ks. *HE 76/2003 vp* s. 5.

⁸¹³ LSL 49 §:n problematiikasta ks. esimerkiksi *Tolvanen* 1999 s. 66 ss. Ks. ratkaisun *KHO 2003:38* selostusta jäljempänä.

tu korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi, joka on linjannut alueiden valintaperusteita vuosikirjartarkastuksillaan *KHO 2000:40–44*.

KHO 2000:44: Natura 2000 -ehdotukseen sisällytetyn kohteen yhden osa-alueen rajausta käsittelee maanomistajan hakemuksesta rauhoitetun järvi- ja metsä-alueen lisäksi saman maanomistajan luonnonsuojelualueeseen rajoittuvan metsäalueen. Alueellinen ympäristökeskus oli maanomistajan viimeksi mainittua aluetta koskevan hakkuuilmoituksen johdosta ilmoittanut, että ilmoituksessa mainitut metsäkuviot eivät sijainneet suojelullisesti keskeisellä alueella eivätkä edustaneet direktiiviluontotyyppien esiintymiä. Hakkuilla ei siten olisi haitallisia vaikutuksia Natura 2000 -alueen perustana oleviin luontotyypeihin tai lajeihin.

KHO lausui, että valituksenalainen osa-alue ei edustanut yhtä merkittäviä luontoarvoja kuin luonnonsuojelualueeksi perustettu osa alueesta. KHO katsoi tästä huolimatta, että myös luonnonsuojelualueen ulkopuolelle jätetty alue oli osa Uudenmaan olosuhteissa harvinaisen laajaa, erämaaluonteista järviyläntä sekä edusti mosaiikkimaisesti luontodirektiivin mukaisia luontotyypejä. Luontodirektiivi ei edellyttänyt, että aluerajauksen jokaisen osan on edustettava sen liitteessä I tarkoitettua luontotyyppiä tai liitteessä II tarkoitettua lajin elinympäristöä, jos rajauksen muodostama ekologinen kokonaisuus kuitenkin täyttää direktiivin mukaiset vaatimukset. Rajausta ei siten voitu pitää kysymyksessä olevan alueen osalta lainvastaisena (ään. 3–2).

Natura 2000 -verkoston keskeinen mekanismi on *alueiden heikentämiskielto*. Viranomaisella ei LSL 66 §:n 1 momentin mukaan saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos 65 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arviointi- ja lausuntomenettely osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Lupa saadaan kuitenkin LSL 66 §:n 2 momentin mukaan myöntää taikka suunnitelma hyväksyä tai vahvistaa, jos valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole. Mikäli alueella on luontodirektiivin liitteessä I tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava luontotyyppi tai liitteessä II tarkoitettu ensisijaisesti suojeltava laji, on lisäksi edellytyksenä, että ihmisten terveyteen, yleiseen turvallisuuteen tai ympäristölle muualla koituviin erittäin merkittäviin suotuisiin vaikutuksiin liittyvä syy taikka muu erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottava syy vaatii luvan myöntämistä taikka suunnitelman hyväksymistä tai vahvistamista. Viimeksi mainitussa tapauksessa asiasta on hankittava komission lausunto.

Suojelu Natura 2000 -verkostoon sisällytetyillä alueilla on LSL 68 §:n mukaan toteutettava suojelutavoitteita vastaava suojelu mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuudessa vuodessa siitä, kun komissio tai neuvosto on hyväksynyt alueen yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi. Luonnonsuojelulaissa sen parem-

min kuin yhteisön direktiiveissäkään ei ole otettu kantaa siihen, miten suojelu muodollisjuridisesti lopulta toteutetaan. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että suojelu vastaa luontotyyppien ja lajien ekologiaa vaatimuksia alueella. Useimmilla alueilla passiivinen suojelu on riittävää, mutta eräät alueet ja luontotyytit saattavat edellyttää aktiivista suojelua. Valtioneuvoston Natura 2000 -ehdotuksen mukaan alueiden suojelu on tarkoitettu järjestää hyödyntämällä lainsäädännössä olevia suojelumekanismeja.⁸¹⁴ Metsäalueiden suojelu on tarkoitettu järjestettävän luonnonsuojelulain, metsälain ja erämaalain säännöksiin.⁸¹⁵ Luonnonsuojelulaki tarjoaa monipuolisimman keinovalikoiman suojelun toteuttamiseksi, koska suojelun alueen perustamisen yhteydessä voidaan alueen suojelumääräykset ja käytönrajoitukset räätälöidä tapauskohtaisesti suojelun tarpeita vastaaviksi. Sen sijaan muiden lakien mukaiset toteuttamismekanismit ovat huomattavasti järempitä ja osin ehkä vajavaisiakin yhteisöoikeuden näkökulmasta.⁸¹⁶

11.5.7 Erämaa-alueiden suojelu

Erämaiden suojelun tavoitteena on erämaalain (62/1991) 3 §:ssä määriteltyjen alueiden erämaaluonteen säilyttäminen, saamelaiskulttuurin ja luontaiselinkeinojen turvaaminen sekä luonnon monipuolisen käytön ja sen edellytysten kehittäminen. Sääntelyn tavoitteet ovat siten alkuperäisen luonnon suojelua laajemat. Erämaa-alueita on 12 kappaletta, joiden pinta-ala on noin 15 000 km². Alueet kuuluvat lähes kokonaan Natura 2000 -verkostoon.⁸¹⁷ Alueet eivät ole normaalin talouskäytön piirissä, mutta ne eivät ole myöskään yhtä tiukasti suojeltuja kuin luonnonsuojelualueet.⁸¹⁸

Erämaat eivät kuulu metsälain soveltamisalan piiriin. Erämaa-alueiden sääntely muodostuu välittömästi erämaalaista johtuvista velvoitteista ja alueille laa-

⁸¹⁴ Päätöksissä on mainittu aluekohtaisesti, miten alueen suojelu on tarkoitettu järjestettäväksi. Maininnalla ei ole minkäänlaisia oikeusvaikutuksia yhteisöoikeudellisessa tai kansallisessa sääntelyjärjestelmässämme. Maininnan tarkoituksena on yksinomaan välittää tietoa siitä, minkä kansallisen säädöksen mekanismeilla suojelu todennäköisesti tullaan aikanaan toteuttamaan.

⁸¹⁵ Natura 2000 -alueiden hoito ja käyttö s. 40.

⁸¹⁶ Ks. *Kuusiniemi ym.* 2001 s. 1014–1016.

⁸¹⁷ Alueista tarkemmin ks. *HE 42/1990 vp* s. 8 ss. ja Natura 2000 -alueiden hoito ja käyttö s. 13. Erämaalaki sisältää nimenomaisen valtuutussäännöksen erämaa-alueen laajentamiseen. Erämaalain 9 §:n mukaan sellaiset valtiolle kuulumattomat alueet, jotka sijaitsevat erämaa-alueen rajojen sisällä, luetaan erämaa-alueeseen niiden omistuksen siirryttyä valtiolle.

⁸¹⁸ Erämaa-alueiden metsätaloudellinen merkitys on tosin käytännössä vähäinen, sillä *HE 42/1990 vp* s. 6–7 mukaan noin 90 % alueista on luokiteltu kitu- ja joutomaiksi. Natura 2000 -alueiden hoito ja käyttö s. 13 mukaan viidellä erämaa-alueella on mahdollista harjoittaa luonnonmukaista metsätaloutta, jonka tavoitteena on erämaa-alueiden luonnonmukaisesti hoidettavien metsien kättelystä annetun ohjeen mukaisesti ikä- ja puulajirakenteen monipuolistaminen.

dituista hoito- ja käyttösuunnitelmista.⁸¹⁹ Alueiden metsät on säilytettävä luonnontilaisina, mutta niillä voidaan harjoittaa metsähallituksen vahvistaman ohjeen mukaisesti luonnonmukaista metsänhoitoa.⁸²⁰ Erämaalain ohjausjärjestelmä on selkeästi suojelupainotteinen, joskin alueiden käytön (esim. luontaiselinkeinot, metsätalous ja virkistyskäyttö) yhteensovittaminen luonnonsuojelun vaatimuksiin on erämaalain järjestelmän puitteissa jossain määrin joustavampaa kuin varsinaisiksi luonnonsuojelualueiksi perustetuilla alueilla.⁸²¹

11.6 KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA

Kansainvälisen luonnonsuojeluoikeuden piirissä tapahtuneesta kehityksestä johtuen luonnonsuojeluoikeuden tavoitteenasettelu on muodostunut kaikissa vertailuvaltioissa samankaltaiseksi. Kanadaa lukuun ottamatta myös luonnonsuojelulliset ohjausmekanismit näyttäisivät – Euroopan yhteisöjen luonnonsuojelusääntelyä johtuen – vastaavan pitkälti toisiaan vertailuvaltioissa, vaikka kansallisia eroja on toki osoitettavissa. Luonnonsuojelun keinovalikoima on monipuolisin ja sääntely yksityiskohtaisinta Saksassa. Toisaalta sääntelyjärjestelmän kattavuus sinänsä ei vielä takaa suojelutavoitteiden saavuttamista.⁸²²

Luonnonsuojelulainsäädännön ja metsälainsäädännön välinen suhde näyttäisi järjestyvän tyypillisesti sellaiseksi, että luonnonsuojelusääntely asettaa metsätalouden harjoittamiselle tiettyjä reunaedellytyksiä – joskin melko yleispiirteisiä – myös varsinaisten suojelualueiden ulkopuolella.⁸²³ Sääntely on vastaavasti

⁸¹⁹ Erämaa-alueiden hallinnosta vastaa metsähallitus (10 §), jonka on laadittava alueille niiden käyttöä ohjaavat hoito- ja käyttösuunnitelmat. – KHO kumosi ratkaisussaan *KHO 11.3.2003 t. 516* ympäristöministeriön vahvistaman Pöyrisjärven erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelman menettelyvirheen vuoksi. Suunnitelmaa vahvistettaessa ei saamelaiskäräjille ollut varattu tilaisuutta tulla kuulluksi siitä, kuinka mainittu suunnitelma ja sen täytäntöönpano vaikuttaisivat saamelaisen mahdollisuuksiin harjoittaa poronhoitoa kotiseutualueellaan.

⁸²⁰ Aiheesta ks. myös *Kiviniemi* 2004 s. 203–204 ja *Ekroos* 1995 s. 131–132.

⁸²¹ Natura 2000 -alueiden hoito ja käyttö s. 13 mukaan erämaiden hoito- ja käyttösuunnitelmissa on noudatettu soveltuvin osin Metsähallituksen ohjeita luonnonsuojelualueiden hoidon ja käytön suunnittelusta. Suunnitelmat ovat varsin laaja-alaisia ja kattavat suunnittelualueen koko maankäytön. Suunnitelmissa alueet on jaettu maankäytön vyöhykkeisiin sekä liikkumis- ja retkeilyvyöhykkeisiin. Suunnitelmat ovat sisältäneet luonnonsuojelun, opastuksen, palveluvarustuksen, luonnon hyödyntämisen ja tutkimuksen tavoitteet ja toimenpiteet. Hoito- ja käyttösuunnitelmien uudistamisesta ks. *Natura 2000 -alueiden hoito ja käyttö* s. 28 ss.

⁸²² Saksan lainsäädäntöön kaltaisia tavoitteenasetteluita sisältyy kyllä myös muiden valtioiden kansallisiin suojelupolitiikkoihin, joka ei oikeudellisen velvoittavuutensa puolesta ole tietenkään rinnastettavissa sääntöihin. Todettakoon, että kaikissa vertailuvaltioissa, Saksa mukaan lukien, on esitetty kriittisiä puheenvuoroja sääntelyn riittävydestä.

⁸²³ Suomen metsälain 2 §:n 3 momentti, Ruotsin ympäristökaaren 2 ja 3 luvut ja Saksan liittovaltion luonnonsuojelulain 18 §:n 2 momentti.

metsälainsäädännön puolella synkronoitu siten, että säännösten ja määräysten mukaisesti harjoitetusta metsätaloudesta ei aiheudu luonnonsuojelusääntelyn kieltämiä seurauksia. Saksan luonnonsuojeluoikeuden kajoamissääntely maatalouslausekkeineen on tästä selkein esimerkki.

12 Suojametsien perustaminen

12.1 SUOJAMETSIEN TEHTÄVISTÄ

Metsäalueita suojellaan paitsi niiden luonnonsuojelullisen merkityksen, myös niiden välittömän ihmistä hyödyttävän vaikutuksen vuoksi. Suojametsien perustamisen tavoitteet voidaan ryhmitellä kolmeen kategoriaan. Metsän levinneisyyden äärirajoilla (pohjoiset alueet ja vuoristoseudut) suojametsillä pyritään ehkäisemään metsärajan alentumista. Metsäalueiden käyttöä on rajoitettu myös ympäristönsuojelullisin perustein eroosion, lumivyöryjen sekä melu- ja pölyimmissioiden torjumiseksi. Metsien suojelu niiden suotuisten ekologisten vaikutusten vuoksi (kuten ilman ja pohjaveden laadun parantaminen) on myöhäsyntyisempää, vaikka puistoalueita on suurkaupungeissa ja niiden lähialueilla hyödynnetty ilmanlaadun parantamistarkoituksessa varsin pitkään.

Suojametsien alkuperäinen tavoitteenasettelu ja kehityshistoria lienevät pääasialliset syyt suojametsiä koskevan sääntelyn sijoittumiseen tyypillisesti metsälainsäädännön yhteyteen. Suojametsien tehtävänasettelu suhteessa luonnonsuojeluprusteiseen metsäalueiden suojeluun on edelleen melko selkeäpiirteinen, vaikka metsäalueiden käyttöä ja hyödyntämistä koskevan tavoitteenasettelun muutoksen myötä luonnonsuojelun ja metsätalouden välinen raja onkin käynyt epämääräiseksi. Suojametsiä koskevalla sääntelyllä on yhteisiä kosketuspintoja myös yleisen maankäytön ohjausnormiston kanssa, joskin tältä osin valtiokohtaiset erot ovat suuria.

12.2 BRITTIÄINEN KOLUMBIA

Brittiläisessä Kolumbiassa ei provinssin ja metsävarojen laajuudesta johtuen ole ollut tarpeen rajoittaa vaikeasti uudistuvien kohteiden hakkuita samalla tavoin kuin Pohjoismaissa tai Keski-Euroopan vuoristoalueilla. Metsätaloustoiminta on sijoittunut metsätalouden harjoittamisen kannalta edullisille alueille. Tämä ei tarkoita sitä, että edellä kohdassa 12.1 esitetyillä suojametsien perustamista koskevilla näkökohdilla ei olisi Brittiläisessä Kolumbiassa merkitystä. Nämä seikat otetaan huomioon metsäsuunnittelussa.

12.3 RUOTSI

Metsänhoitolain 15 §:n nojalla voidaan määrätä vaikeasti uudistettavaksi tai suojametsäksi alue, jolla metsän uudistuminen on vaikeaa tai metsän säilyttäminen on tarpeen maaperän eroosion (*sand- eller jordflykt*) torjumiseksi tahi metsärajan siirtymisen estämiseksi.⁸²⁴ Päätösvaltaa asiassa käyttää maan hallitus, jonka tulee antaa tarpeelliset määräykset metsän säilyttämiseksi edellä mainituilla alueilla. Suojametsäsääntelyn vaikutus ilmenee erityisesti hakkuiden toimittamisessa, joka edellyttää metsäviranomaisen lupaa. Suojametsien hakkuita on tarkasteltu jäljempänä luvussa 14.3.1.

12.4 SAKSA

Suojametsien perustamista koskevan liittovaltion metsälain 12 §:n mukaan suojametsäksi voidaan määrätä metsä, mikäli se on tarpeen suojautumiseksi vaaroilta, yleisiin intresseihin kohdistuvilta huomattavilta haitallisilta vaikutuksilta tai rasituksilta. Suojametsien perustaminen tulee kyseeseen erityisesti torjuttaessa liittovaltion immissiosuojalain⁸²⁵ tarkoittamia haitallisia ympäristövaikutuksia, veden ja tuulen synnyttämää eroosiota, maaperän kuivumista, tulvia ja vyörymiä.⁸²⁶ Liittovaltion metsälainsäädännössä on suojametsien perustamisen edellytykset asetettu verraten korkealle. Suojametsiä ei siten voida perustaa aivan vähäisten vaikutusten torjumiseksi. Suojametsäsääntelyn oikeusvaikutukset jäävät pitkälti osavaltioiden päätösvaltaan. Liittovaltion metsälaki edellyttää kuitenkin suojametsäalueella tapahtuvan avohakkuun tai siihen vaikutuksiltaan rinnastuvan muun hakkuun edellytysten tutkimista lupamenettelyssä.⁸²⁷

Baijerin osavaltion metsälainsäädäntö erottelee suojametsät kahteen ryhmään (*Schutzwald/Bannwald*).⁸²⁸ Ensinnä mainittu ryhmä (*BayWaldG 10 §*) edustaa klas-

⁸²⁴ Hallitus on 3.2.1983 antamallaan päätöksellä (SKSFS 1983:1) vahvistanut vaikeasti uudistettavien ja suojametsien rajat ja tunturilakimetsien rajat päätöksellä 25.6.1991 (SKSFS 1991:3). Vaikeasti uudistettavat ja suojametsäalueet sijaitsevat pääosin Ruotsin pohjoisosissa (jossa myös tunturilakimetsät ovat) ja rannikkoseuduilla.

⁸²⁵ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (BImSchG) vom 15. März 1974 (BGBl I S. 721).

⁸²⁶ Liittovaltion metsälain luettelo suojametsäksi määrittämisen perusteista ei ole tyhjentävä, vaan osavaltiot voivat laajentaa sääntelyn soveltamisalaa (ks. *OVG Frankfurt (Oder)*, Urt. 24.2.2000 – 4 D13/99.NE, tapauksesta ks. RdL 2000 s. 246 ss). Samoin *BVerwG*, *Beschl.* 22.6.1990 – 4 NB 4.90 (ratkaisusta ks. UPR 1991 s. 101).

⁸²⁷ Suojametsäsääntelystä liittovaltion näkökulmasta ks. *Klose – Orf* 1998 s. 525 ss.

⁸²⁸ Saksan alueella suojametsäsääntely on tietyvästi kehittynyt ensinnä Baijerin alueella, mm. Baijerin vuoden 1852 metsälaki tunsu jo mahdollisuuden suojametsien perustamiseen.

sista suojametsäsääntelyä, jolla pyritään torjumaan erityisesti metsärajan alentumista, eroosiota, vyörymiä ja tulvia. Mainitussa metsälain säännöksessä määritellään ne metsäalueet, jotka ovat *ex lege* suojametsiä.⁸²⁹ Ryhmään sisältyvät myös ne metsäalueet, joiden tarkoituksena on ehkäistä naapurimetsille aiheuttamia myrskytuhoja.⁸³⁰

Jälkimmäiseen ryhmään (BayWaldG 11 §) kuuluvat puolestaan suotuisia ekologisista vaikutuksista turvaavat suojametsät. Suojametsäksi määrittämisen edellytyksenä on, että metsä on sijaintinsa ja laajuutensa puolesta välttämätön ja että se on tarpeellinen ilmastoon, vesitalouteen tai ilman puhtauden ylläpitämisen kannalta. Lisäedellytyksenä on, että alueelle on kaavassa osoitettu tällainen tehtävä. Käytännössä suojametsiä perustetaan tähän tarkoitukseen erityisesti suurkaupunkien (kuten München ja Nürnberg) tai muiden vähämetsäisten alueiden välittömään läheisyyteen.⁸³¹ Suojametsäksi määrittäminen ei perusta metsänomistajaan nähden aktiivisia toimimisvelvollisuuksia. Sen sijaan suojametsä rajoittaa alueen hyödyntämistä metsätaloustarkoituksiin sekä asettaa korostetun suojan metsänraivausta vastaan.

Metsäoikeudellisessa kirjallisuudessa on usein esitetty, että suojametsäalueeksi tulisi lähtökohtaisesti osoittaa yli 500 hehtaarin suuruisia metsäalueita.⁸³² Säännöksen sanamuotoon perustuva tulkinta nojautuu myös sääntelyn alkupe-
räiseen pyrkimykseen suojata laajoja yhtenäisiä metsäalueita. Oikeuskäytännössä katsottiin kuitenkin 1990-luvun alkupuolelle saakka, että myös pieniä metsäalueita voitiin perustaa suojametsäalueiksi. Baijerin hallinto-oikeus päätyi kuitenkin vuonna 1993 antamassa ratkaisussa päinvastaiselle kannalle. Oikeuskirjallisuudessa ratkaisua on kritisoitu katsoen sen rajoittavan perusteettomasti pienien suojametsäalueiden perustamista, joilla kuitenkin olisi suuri – vaikkakin paikallinen – ilmastoon laatua ja vesiensuojelua parantava vaikutus.⁸³³

⁸²⁹ Kriteeristöä on täsmennetty Baijerin metsäasioista vastaavan ministeriön määräyksellä (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 18.3.1977 Nr. F4-FG100C-326, LMBI. 1977 S. 101). Nämä suojametsät merkitään metsänviranomaisen ylläpitämään rekisteriin. Rekisterimerkinnän vaikutus on yksinomaan deklaratiivinen (BayObLG, Beschl. 29.5.1985 – 3 Ob OWi 7/85, tapauksesta ks. RdL 1985 s. 146 ss.), ts. siitä ei johdu oikeusvaikutuksia.

⁸³⁰ Tarkemmin ks. *Zerle ym.* Forstrecht Art. 10 Rn. 5 ss.

⁸³¹ Aiheesta ks. *Zerle ym.* Forstrecht Art. 11 Rn. 1 ss. Suojametsäksi määrittämisestä Baijerin metsälain mukaan yksityiskohtaisesti *Wagner – Gundermann* 1995 s. 391 ss. Suojametsämääräyksistä ks. *Schoepffer* 1977 s. 97 ss. sekä *Essmann* 1991 s. 698 ss.

⁸³² Tarkemmin ks. *Zerle ym.* Forstrecht Art. 11 Rn. 4 ss.

⁸³³ *BayVGh, Urt. 20.10.1993 – 19 N 91 1767*: Isar-joen rannalle sijoittuvaa noin 90 hehtaarin suuruisia metsä-alueita ei voitu määrätä suojametsäksi, koska metsäalue oli pieni ja sijaitsi erillään muista metsäalueista. Tapauksesta ks. *AgrR* 1995 s. 219 ss. Ratkaisusta tarkemmin ks. *Wagner – Gundermann* 1995 s. 391 ss., erityisesti s. 396–397.

12.5 SUOMI

Valtioneuvosto voi metsälain 12 §:n nojalla määrätä suojametsäalueeksi alueet, joilla metsän säilyminen on tarpeen metsärajan alenemisen estämiseksi. Suojametsäalueella metsää tulee hoitaa ja käyttää erityistä varovaisuutta noudattaen ja siten, ettei toimenpiteillä aiheuteta metsärajan alenemista. Valtioneuvosto voi antaa tarpeellisia yleisiä määräyksiä metsän hoitamisesta ja käyttämisestä suojametsäalueella. Ennen suojametsäaluetta koskevan valtioneuvoston päätöksen antamista on kuultava maanomistajia, asianomaista kuntaa ja muita viranomaisia. Lisäksi asiasta on neuvoteltava saamelaiskäräjien kanssa saamelaiskäräjistä annetussa laissa (974/1995) tarkoitetulla tavalla. Suojametsäalueella puuston hakkuu muuksi kuin kotitarpeeksi on sallittu vain metsäkeskuksen hyväksymän hakkuu- ja uudistamissuunnitelman mukaisesti. Kotitarvepuun ottoa koskevista rajoituksista on maanomistajalle taikka hallintaoikeuden tai muun sellaisen erityisen oikeuden haltijalle suoritettava puuston hakkuuarvon mukainen korvaus, jonka myöntää hakemuksesta metsäkeskus.⁸³⁴

Valtioneuvosto on antanut suojametsiä koskevan päätöksen 12.11.1998 nro 844, jossa on julistettu suojametsäalueeksi Enontekiön ja Utsjoen kunnat kokonaisuudessaan sekä Inarin, Kittilän, Kolarin, Muonion, Sallan, Savukosken ja Sodankylän kunnissa sijaitsevia alueita. Mainitun päätöksen 2 §:n mukaan suojametsäalueella metsää tulee hoitaa ja käyttää erityistä varovaisuutta noudattaen ja siten, ettei toimenpiteillä aiheuteta metsärajan alenemista. Metsän uudistaminen suojametsäalueella voi perustua luontaiseen uudistamiseen, kylvöön, istutukseen tai niiden yhdistelmään. Tavoitteena on kuitenkin käyttää luontaista uudistamista aina, kun metsälain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Niin ikään hakkuiden toimittamiselle suojametsissä on asetettu erityisiä vaatimuksia. Mainitun päätöksen 4 §:n mukaan hakkuu- ja uudistamissuunnitelman tulee sisältää metsäasetuksen 9 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetut tiedot sekä tiedot leimikon puuston tilavuudesta ennen hakkuuta ja sen jälkeen. Metsäkeskus voi lisäksi vaatia hakkuuseen ja metsän uudistamiseen liittyviä muita tietoja metsän uudistamisen turvaamiseksi, jos paikalliset olosuhteet niin vaativat.

Metsälain 13 §:ssä säädetään viranomaisen mahdollisuudesta muodostaa suoja-alueita metsän säilymiseksi asutuksen tai viljelyksen suojaamiseksi tai maan-

⁸³⁴ Säännöksessä tarkoitetut metsät ovat HE 63/1996 vp s. 34 mukaan maanpinnan korkeuden, pohjoisen sijainnin taikka niiden yhteisvaikutuksen takia ilmastollisesti epäsuotuisilla alueilla kasvavia metsiä Lapin läänissä. Näiden metsien puuston kiertoaika on pitkä ja siemenvuodet toistuvat harvoin, joten metsien uudistuminen on epävarmaa ja hidasta. Sen vuoksi hakkuiden toimitamisessa on noudatettava erityistä varovaisuutta ja varmistettava metsän uudistumisen onnistuminen metsärajan alenemisen ehkäisemiseksi. Säännöksen tarkoituksena on myös varmistaa osaltaan saamelaisten kotiseutualueella edellytykset saamelaisten kulttuurin ja perinteisten elinkeinojen ylläpitämiseen ja kehittämiseen.

vyörymien ehkäisemiseksi. Ensin mainittujen suoja-alueiden perustaminen on mahdollista tuulille alttiilla meren tai sisävesien saarilla ja rannoilla taikka ylän-teillä ja jyrkänteillä.

12.6 KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA

Ruotsin, Saksan ja Suomen metsärajan alentumista ja metsän uudistumista epä-suotuisilla alueilla torjuva sääntely on hyvin pitkälti samankaltaista ylikansallisen sääntelyvelvoitteiden puuttumisesta huolimatta. Syynä tähän lieenee se, että Ruotsin ja Suomen sääntelyratkaisuille on haettu esikuvia Keski-Euroopasta. Perinteisen suojametsäsääntelyn aineellisena sisältönä on metsien käytön yksityiskohtaisempi valvonta ja tavanomaisesti pidemmälle menevät metsätalouden harjoittamisen rajoitukset, joka voi paikoin käytännössä merkitä metsätalouden harjoittamisen estymistä.

Metsien suojelu niiden suotuisten ekologisten vaikutusten vuoksi näyttäisi puolestaan olevan pitkälti kansallinen sääntelyratkaisu. Saksassa metsäalueiden käyttäminen tähän tarkoitukseen on yleistä, jota tosin selittävät Ruotsiin ja Suomeen nähden maantieteellisesti laaja-alaisemman teollistumisen mukanaan tuomat ympäristövaikutukset ja huomattavasti tehokkaampi maankäyttö. Toisaalta on kyllä todettava, että maankäytön suunnittelun puolella viheralueiden merkitys niiden ekologisten vaikutusten vuoksi on pitkään tiedostettu pohjoismaissa-kin. Eroa ei nähdäkseeni kuitenkaan voida pitää yksinomaan sääntelyteknisenä ratkaisuna, eli katsotaanko asian kuuluvan metsälain vai maankäytön suunnitel-lua koskevan lainsäädännön piiriin. Tässä suhteessa Saksan sääntelyn on katsot-tava olevan kattavampaa – alueellisista olosuhteista johtuen.

V METSÄTALOUSTOIMINNAN OHJAUS

13 Metsätaloudellinen suunnittelu

13.1 YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA

Metsätaloudellisella suunnittelulla tarkoitetaan tässä yhteydessä metsäalueiden käytön suunnittelua sen eri muodoissa erotuksena metsäalueita koskevasta yleisestä alueiden käytön suunnittelusta, jota on tarkasteltu edellä tutkimuksen kolmannessa osassa.⁸³⁵ Metsätaloudellista suunnittelua harjoittavat ennen muuta metsänomistajat ja valtio. *Valtiolle* metsätaloudellinen suunnittelu tarjoaa erään keinon toteuttaa metsiin liittyviä yhteiskunnallisia, taloudellisia, ekologisia ja sosiaalisia intressejä. Valtion harjoittaman metsäsuunnittelun tehtävät voidaan ryhmitellä kahteen kategoriaan, eli metsäalueita koskevan tiedon tuottamiseen muun metsätaloutta koskevan päätöksenteon tausta-aineistoksi ja metsäalueiden käytön ohjaamiseen. *Yksittäisille metsänomistajille* metsätaloudellinen suunnittelu toimii metsien pitkäjänteisen käytön apuvälineenä. Suunnitelman oikeusvaikutukset ja suhde muihin ohjausmekanismeihin vaihtelevat valtiokohtaisesti. Esimerkiksi Saksassa suunnitelma toimii keskeisenä metsänkäytön ohjausvälineenä, kun taas Suomessa maanomistajan metsäsuunnittelu ei poista metsätaloustoimenpiteiden ilmoitusvelvollisuutta.

Yksittäisen metsänomistajan harjoittamassa metsäsuunnittelussa on kyse hänen omistuksessaan tai hallinnassaan olevien metsäalueiden käytön suunnittelusta metsänomistajan intressien mukaisesti. Suunnittelun lähtökohtaisena tavoitteena on kartoittaa tiedot alueen metsävaroista, luontoarvoista ja muista suunnittelun kannalta merkittävistä seikoista ja laatia tarpeelliset toimenpiteet sisältävä suunnitelma määrätietoisen ja pitkäjänteisen alueen hyödyntämisen tueksi. Tässä suhteessa ei oikeastaan ole merkitystä sillä, painottaako metsänomistaja strategiassaan taloudellisia arvoja vai luonto- ja virkistyskäyttöarvoja. Toisaalta luonnonsuojelullisten intressien korostaminen eli alueen jättäminen kehittymään luontaisesti ei edellytä suunnittelua tuekseen. Mutta mikäli tavoitteena on yhdistää metsätaloudelliset ja luonnonsuojelulliset intressit, tarjoaa suunnittelu käyttökelpoisen instrumentin tavoitteiden toteuttamisen apuvälineeksi päätettäessä varsinaisista metsätaloustoimenpiteistä. Koska metsänomistajan metsätaloussuunnittelu palvelee ensisijaisesti hänen intressejään, päättää hän myös metsäsuunnitelman sisällöstä. Jos yksityisen metsänomistajan laati-

⁸³⁵ Tosin tältäkin osin rajanveto osoittautuu perin hankalaksi, kuten Brittiläisen Kolumbian metsäalueiden suunnittelujärjestelmää koskevasta esityksestä ilmenee.

maan suunnitelmaan kytketään oikeusvaikutuksia, muuttuu tilanne toisenlaiseksi. Suunnitelmalle voidaan tällöin asettaa vähimmäissisältövaatimuksia sekä edellyttää selvitettäväksi ja huomioon otettavaksi myös yhteiskunnan intressissä olevia seikkoja. Tyypillisesti suunnitelma joudutaan myös hyväksymään tai vahvistamaan viranomaismenettelyssä vaatimusten täyttymisen kontrolloimiseksi.

13.2 BRITTIÄINEN KOLUMBIA

13.2.1 Strateginen suunnittelu

Metsätaloudellinen strateginen suunnittelu sai alkunsa Brittiläisessä Kolumbiasa 1970-luvulla taloudellisten ja ympäristöllisten intressien ristiriitojen kärjistyksen myötä. Suunnittelua ryhdyttiin alun perin harjoittamaan vailla lainsäädännöllistä perustaa, mutta nykyään strategisen suunnittelun perustan muodostaa luonnonvara- ja ympäristökomissiosta annettu laki.⁸³⁶ Strategiset suunnitelmat ovat luonteeltaan alueiden luonnonvarojen käyttöä koskevia puitesuunnitelmia, joiden tarkoituksena on tuottaa yhdyskuntien, talouselämän ja ympäristönsuojellisten intressien yhteensovittamista koskevaa tietoa päätöksentekoprosesseihin. Eräät strategiset suunnitelmat voidaan vahvistaa ylemmän asteen suunnitelmiksi (*higher level plan*), jotka ovat oikeusvaikutteisia.

Suunnittelun kohteena oleva alue jaetaan vyöhykkeisiin, joille asetetaan tavoitteet ja laaditaan niiden käyttöä koskevat strategiat. Strategisessa suunnittelussa erotetaan tyypillisesti kuusi erilaista maankäyttömuotoa, joiden käyttötarkoitukset liittyvät asutukseen, maatalouteen, suojeluun ja luonnonvarojen hyödyntämiseen. Suunnittelusta vastaavan komission on laadittava julkisen päätöksenteon tueksi strategia alueiden maankäyttöä, luonnonvarojen hyödyntämistä ja ympäristöä silmällä pitäen. Suunnittelussa on muun ohella otettava huomioon taloudelliset, ympäristölliset ja sosiaaliset näkökohdat sekä alkuperäiskansojen oikeudet.⁸³⁷

Strateginen suunnittelu käynnistettiin neljällä alueella, joilla intressiristiriidat olivat nousseet suurimmiksi. Suunnittelu on edennyt varsin ripeästi, koska maaliskuussa 2003 noin 73 %:lle Brittiläisen Kolumbian alueesta oli laadittu strateginen suunnitelma. Suunnittelun mittakaavaa kuvaa se, että maantieteellisesti laajin suunnitelma kattaa yli 83 000 neliökilometrin suuruisen alueen. Mainittakoon, että suunnitelmissa 78 % kruunun omistamista alueista on osoitettu metsätaloustarkoituksiin.⁸³⁸

⁸³⁶ Commissioner on Resources and Environment Act 1992 ch 59.

⁸³⁷ Aiheesta ks. esim. Ross 1995 s. 324 ss.

⁸³⁸ Ks. Thompson 1996 s. 1.

Metsäalueita ja -varoja koskevista strategisista suunnitelmista tärkein on oikeusvaikutteinen alue- ja luonnonvarasuunnitelma (*land and resource management plan*),⁸³⁹ jonka alueet jaotellaan kolmeen pääryhmään. Nämä ovat suojelualueet, yhteiskäyttöalueet sekä maatalous- ja asutusalueet. Suojelualueisiin kuuluvat puistojen lisäksi tiukan suojelun piiriin kuuluvat alueet, luonnonperintöalueet, luonnonvaraisten eläinten suojelualueet, kulttuurialueet sekä erilaiset ulkoilu- ja virkistyskäyttöalueet. Yhteiskäyttöalueet (*Integrated Resource Management Zone*) jaotellaan edelleen kolmeen ryhmään: talouskäyttö- (*enhanced zones*), yleiskäyttö- (talouskäyttö sekä muu käyttö) ja erityiskäyttöalueet (*Special Management Zone*; tyypillisesti virkistyskäyttö, turismi, biodiversiteetin suojelu). Maatalous- ja asutusalueisiin kuuluvat nimensä mukaisesti maatalouskäytössä olevat sekä kaupunkimaiset alueet. Suunnittelusta vastaava viranomaisen voi osoittaa metsätaloustalouteen varatuille alueille erityisiä käyttötarkoituksia. Nämä voivat koskea luonnonvarojen hyödyntämistä, maisemansuojelua, luonnonsuojelua tai virkistyskäyttöä. Luonnonsuojeluun varatun alueen käyttötarkoitus (kuten erämaan säilyttäminen tai luonnon monimuotoisuuden turvaaminen) yksilöidään aluevarauksen yhteydessä. Kaupallista metsänhakkuuta ei sallita luonnonsuojelualueilla.

Alue- ja luonnonvarasuunnitelmaan otettuina nämä tavoitteet sitovat alueen hakkuuoikeuden haltijaa, jonka on metsänhoitolain 2 artiklan mukaan käytettävä sopimuksen kohteena olevaa aluetta sille osoitetun käyttötarkoituksen mukaisesti. Strategisen suunnittelun perusteita täsmentävään asetukseen⁸⁴⁰ sisältyy toimivaltasäännös, jonka nojalla metsäviranomaiselle voidaan delegoida toimivaltaa antaa metsätaloustoimintaa ohjaavia määräyksiä. Määräykset voivat koskea mm. luonnon monimuotoisuuden turvaamista, metsätaloustoimenpiteiden suorittamista erityistä huomiota vaativilla alueilla, maaperän ja metsäluonnon suojelua, teiden rakentamista ja käyttämistä, uuden kasvun aikaansaamista, metsätuhojen torjuntaa, laiduntamista ja alueiden virkistyskäyttöä.

Tässä kohden on mainittava Brittiläisen Kolumbian metsälainsäädäntöä valvova elin, *Forest Practices Board*. Lautakunnan tehtävänä on muun ohella seurata toiminnanharjoittajia metsälainsäädännön noudattamisen valvomiseksi sekä ryhtyä tarpeellisiin tutkimuksiin mahdollisissa rikkomistilanteissa. Havaitessaan säännöksiä rikon, lautakunta voi vaatia metsäviranomaiselta suunnitelman tarkistamista.⁸⁴¹

⁸³⁹ Muista suunnitelmatyypeistä mainittakoon luonnonvarojen hoitosuunnitelma (*total resource plan*) ja paikallinen luonnonvarojen hoitosuunnitelma (*local resource use plan*).

⁸⁴⁰ Strategic Planning Regulation (B.C. Reg. 180/1995), joka sisältää myös suunnittelumenettelyä koskevat säännökset.

⁸⁴¹ Lautakunnasta ja sen tehtävistä tarkemmin ks. Moore 1996 s. 2 ss. Metsälainsäädännön mukaisesta muutoksenhakujärjestelmästä ks. Administrative review and appeal procedure (Forest Act) regulation (B.C. Reg. 163/95) ja Administrative review and appeal procedure (Forest Practices)

13.2.2 Operationaalinen suunnittelu

13.2.2.1 Metsänhoitosuunnitelmat

Metsätalouden harjoittamista koskevista yleisistä periaatteista säädetään metsänhoitolain neljännessä osassa. Metsätalouden harjoittamisesta ei metsänhoitolain 45 artiklan mukaan saa aiheutua vahinkoa ympäristölle.⁸⁴² Säännöksen merkitys on ennen muuta preventiivinen. Toiminnanharjoittajan kannalta tämä merkitsee velvollisuutta suunnitella ja järjestää toiminta yleisesti siten, että mainittuja vaikutuksia ei aiheudu. Maaperän suojelun yleiset vaatimukset koskevat pysyvien ja väliaikaisten teiden ja muiden metsätalouden harjoittamiselle tarpeellisten alueiden rakentamista ja käyttöä. Esimerkiksi väliaikaiset tiet ja varastointipaikat on poistettava käytöstä ja alueet istutettava käytön päättymisen jälkeen.⁸⁴³

Brittiläisessä Kolumbiassa metsätaloustoiminnan harjoittaminen perustuu operationaalsiin suunnitelmiin. Operationaalisesta suunnittelusta säädetään yksityiskohtaisesti metsänhoitolaissa ja siihen liittyvissä alemmanasteisissa säädöksissä. Operationaalisista suunnitelmista keskeisimmät ovat metsänhoitosuunnitelma (*Forest development plan*), hakkuusuunnitelma (*Logging plan*) sekä uudistamissuunnitelma (*Silviculture prescriptions*). Operationaalisten suunnitelmien tehtävänä on konkretisoida strategisissa suunnitelmissa lukkoon lyödyt alueiden käyttötavoitteet konkreettisiksi toimenpiteiksi. Toiminnanharjoittajan on kartoitettava operationaalisen suunnittelun pohjaksi erityisesti tiedot alueen vesistöistä ja kosteikoista, elinympäristöistä sekä maisemakuvan muodostuksen ja virkistyskäytön kannalta merkittävistä alueista.⁸⁴⁴ Tiedot on kerättävä sillä tarkkuudella, että niiden perusteella voidaan valita kullekin kohteelle asianmukaiset käsittelymenetelmät.

Metsänhoitosuunnitelman tulee sisältää tiedot hakkuulohkojen koosta, muodosta, sijainnista ja niille johtavista kulkuyhteyksistä.⁸⁴⁵ Hakkuualoja ja teitä

regulation (B.C. Reg. 167/95). Kanadan tuomioistuinlaitoksesta yleisesti *Hogg* 2000 s. 7–1 ss., korkeimmasta oikeudesta *sama* 2000 s. 8–1 ss. ja kanadalaisesta hallinto-oikeudesta yleisesti *Mullan* 2001 passim.

⁸⁴² Säännös jättää avoimeksi sen, mitä vahingolla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Mainitun lainkohdan mukaan vahinkona ei pidetä säännösten ja suunnitelmien mukaisesta toiminnasta aiheutunutta vahinkoa. Vahinkona tuskin pidetään myöskään vähäisiä tai pienialaisia muutoksia alueen ekologisissa suhteissa. Aiheesta ks. *Mancell – Gilfillan* FC–34–35.

⁸⁴³ Aiheesta ks. *Mancell – Gilfillan* FC–35–37.

⁸⁴⁴ Viranomaisen voi luonnonvaraisten eläinten suojelusta annetun lain (Wildlife Act 1996 ch 488) 5 artiklan nojalla osoittaa alueita asetuksella eriasteisiksi suojelualueiksi vaarantuneiden tai uhanalaisten lajien suojelemiseksi. Nämä alueet on otettava huomioon metsätaloudellisessa suunnittelussa ja muussa metsien käyttöä koskevassa päätöksenteossa.

⁸⁴⁵ Metsänhoitosuunnitelmien sisältöä ja laadintamenettelyä koskevia vaatimuksia on tarkennettu operatiivista suunnittelua koskevan asetuksen (Operational and Site Planning Regulation, B.C. Reg. 107/1998) 18 artiklassa. Lisäksi hakkuualojen kokoa ja sijoittelua sekä metsäautoteiden rakentamista on täsmennetty useilla alemmanasteisilla säännöksillä.

koskevan asetuksen⁸⁴⁶ mukainen hakkuualueen enimmäispinta-ala vaihtelee 40–60 hehtaarin välillä, josta tosin on mahdollista poiketa. Viranomainen voi rajoittaa hakkuualueen pinta-alaa vesitaloudellisten, luonnonsuojelullisten, virkistyskäyttöisten, maisemakuvallisten tai muiden vastaavien syiden sitä edellyttäessä.⁸⁴⁷ Metsätalouden vesistönsuojelua toteutetaan rajoittamalla metsätalouden harjoittamista vesistön ranta-alueilla. Metsänhoitosuunnitelmissa on virtaavien vesistöjen ympärille jätettävä vesistön leveyden perusteella määräytyvät suojakaistat, joilla ei tule harjoittaa metsätaloutta eikä myöskään rakentaa teitä.

Suoja-alueen (*riparian management area*) leveys määräytyy vesistön leveyden ja merkittävyyden perusteella. Suoja-alue jakaantuu suojavyöhykkeeseen (*riparian reserve zone*, leveys 0–50 metriä), jolla ei ole luvallista toimittaa minkäänlaisia toimenpiteitä, ja hoitovyöhykkeeseen (*riparian management zone*, leveys 10–40 metriä), jolla voidaan harjoittaa rajoitetusti metsätaloustoimintaa.⁸⁴⁸

Alueet on luokiteltava hakkuusuunnitelmassa kahteen ryhmään (I/A).⁸⁴⁹ Alue on osoitettava ryhmään A, mikäli hakkuutoiminnan vaikutukset voivat ulottua muiden luonnonvarojen käyttöön, yksityistä ja yleistä tarvetta palvelevaan vesihuoltoon, arkeologisesti merkittäviin kohteisiin tai yksityisomaisuuteen. Hakkuusuunnitelman tulee sisältää tiedot hakkuualueen rajoista, alueen tiestöstä, tiedossa olevista elinympäristöistä, vesistöistä ja kosteikoista, jokilaaksoista, vesistöjen ylityspaikoista, sorakuopista, alueella olevista johdoista ja voimalinjoista, alueella olevista luonnonvaroista, yleistä ja yksityistä tarvetta palvelevista vedenottopaikoista sekä niitä palvelevasta infrastruktuurista. Hakkuusuunnitelmassa on lisäksi esitettävä selvitys siitä, miten metsätaloustoimenpiteet on tarkoitettu suorittamaan ja miten suojattuihin intresseihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia on tarkoitettu rajoittamaan.⁸⁵⁰ Viranomaisen on hakkuusuunnitelmaa tarkistaessaan kiinnitettävä huomiota haitallisten vaikutusten torjuntaan. Tarvittaessa viranomaisen tulee antaa määräyksiä haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi tai viime kädessä jätettävä suunnitelma mainituilta osin hyväksymättä.

Metsäautoteiden rakentamista koskevan asetuksen⁸⁵¹ 4 artiklan mukaan tien linjaus ei saa olla ristiriidassa ylemmänasteisten suunnitelmien ja alueelle

⁸⁴⁶ Cutblock and road review regulation (B.C. Reg. 68/1995).

⁸⁴⁷ Käytännössä hakkuualueen koko on pienentynyt jatkuvasti. Vuonna 1989 keskimääräinen hakkuualueen koko oli 45 hehtaaria ja vuonna 1998 enää 25 hehtaaria. Ks. <http://www.for.gov.bc.ca/hfp/forsite/jtfacts/1m-harv-cutblocks-chart.htm>, viittauspäivä 8.11.2003.

⁸⁴⁸ Ks. Operational and Site Planning Regulation 62–62 artiklat.

⁸⁴⁹ Ryhmään I sisällytettävät alueet eivät tule osaksi hakkuusuunnitelmaa, eli niitä koskeva merkintä on informatiivinen.

⁸⁵⁰ Ks. myös Timber Harvesting Practices Regulation (B.C. Reg. 109/1998).

⁸⁵¹ Forest Road Regulation (B.C. Reg. 351/2002).

myönnettyjen oikeuksien kanssa. Luonnonsuojelullisesti sekä virkistyskäytön kannalta merkittävät alueet on osoitettava metsätaloussuunnitelmissa, joten näistä alueista johtuvat suojelutarpeet välittyvät tätä kautta teiden rakentamiseen. Teiden rakentamista koskevan sääntelyn aineellista sisältöä ei ole tässä yhteydessä tarpeen tarkastella muutoin kuin toteamalla, että tiet tulisi lähtökohtaisesti sijoittaa vesistöjen ranta- ja kosteikkoalueiden ulkopuolelle.

Uudistamissuunnitelma sisältää selvityksen uudistettavasta alueesta sekä toimenpiteistä, joilla metsän uudistuminen alueella turvataan.⁸⁵² Pääsääntöisesti hakkuuoikeuden haltijan tulisi esittää sopimuksen kohteena olevaa aluetta koskeva uudistamissuunnitelma viranomaisen hyväksyttäväksi. Mikäli hakija ei mainittua selvitystä esitä, on metsäviranomaisen laadittava mainittu suunnitelma. Koska hakkuutoiminta ei voi käynnistyä ennen asianmukaisen suunnitelman hyväksymistä, on suunnitelman pikainen laatiminen yleensä myös toiminnanharjoittajan intressissä. Suunnitelman laatimisvelvollisuus metsäviranomaisella on myös, jos metsää on tuhoutunut luonnollisten syiden seurauksena tai jos hakkuut on toimitettu metsälainsäädännön vastaisesti.⁸⁵³

Useissa Kanadan osavaltioissa on noussut esille kysymys alkuperäiskansojen oikeuksista asuinalueidensa luonnonvaroihin. Brittiläisessä Kolumbiassa asia on ratkaistu provinssin hallituksen ja Nisga-intiaanikansan välisellä sopimuksella, jolla tunnustettiin intiaanikansan omistusoikeus alueensa metsäluonnonvaroihin.⁸⁵⁴ Intiaanikansan itsehallintoelimen tuli säätää mainitun alueen käyttöä koskeva metsälainsäädäntö, joka täyttää sopimuksessa määritellyt Brittiläisen Kolumbian voimassa olevaan metsälainsäädäntöön perustuvat vähimmäisvaatimukset.⁸⁵⁵

Metsäluonnon suojelua toteutettiin aina 1990-luvulle saakka pääasiallisesti aluesuojelun keinoin eli metsämaille perustettavin puistoin. Ennen metsänhoitolain säätämistä ei ympäristöllisiin näkökohtiin kiinnitetty järjestelmällisesti huomiota, joskin metsien käsittelysuosituksia ryhdyttiin tarkistamaan 1970-luvulla

⁸⁵² Vuoden 2002 Brittiläisen Kolumbian metsälainsäädäntöä uudistettiin siten, että tiettyihin hakkuuoikeussopimuksiin on kytketty kehittyneemmän metsänhoitosuunnitelman (*Forest Stewardship Plan*) laatimisvelvollisuus.

⁸⁵³ Mainittua velvollisuutta ei kuitenkaan ole, mikäli tuhoutunut alue on vähäinen tai vaikeiden kulkuyhteyksien päässä. Metsitysvelvollisuudesta tarkemmin ks. Operational and Site Planning Regulation osat 5–6. Metsän uudistamisvelvollisuus sisällytettiin Kanadan metsälainsäädäntöön eurooppalaisittain katsoen varsin myöhään, minkä vuoksi 50–80-vuotiaita talousmetsiä on Kana-dassa muihin ikäjakautuman luokkiin nähden vähän (aiheesta tarkemmin ks. *Wiksten* 1986 s. 73 ss.). – Osavaltioiden metsälainsäädäntö sisältää omat säännöksensä näiden alueiden uudistamisesta.

⁸⁵⁴ Nisga’a Final Agreement (Statutes of British Columbia 1999 ch 2).

⁸⁵⁵ Vaatimukset koskevat mm. hakkuiden toimittamistapaa, metsänuudistamista, teiden rakentamista, maaperän ja luonnon monimuotoisuuden suojelua sekä metsätuhojen ja -palojen torjuntaa.

yleisen mielipiteen kääntynyt laajojen avohakkuiden vastaiseksi.⁸⁵⁶ Näillä pyrittiin turvaamaan mm. kalastuksen ja metsästyksen harjoittamisen edellytyksiä sekä vähentämään eroosiota ja avohakkuiden maisemahaittoja.⁸⁵⁷ Metsäyhtiöt laativat myös sisäisiä hakkuumenetelmiä koskevia ohjeita, jotka perustuivat pitkälti metsätalousministeriön suosituksiin.⁸⁵⁸

13.2.2.2 Metsänhoitolain vuoden 2002 uudistus

Brittiläisen Kolumbian ja yleisemminkin Kanadan metsälainsäädännön ekologistuminen on tapahtunut verraten myöhäisessä vaiheessa. Vuoden 1995 metsänhoitolain säätäminen merkitsi huomattavaa myönnytystä ympäristöystävällisempien metsänhoitomenetelmien hyväksi. Aikaisempien kokemusten puuttuessa järjestelmä osoittautui varsin lyhyessä ajassa paikoin tarpeettoman jäykäksi ja raskaaksi. Metsänhoitolainsäädäntöä koskevan vuoden 2002 uudistuksen⁸⁵⁹ suurimmat muutokset kohdistuivat metsänhoitosuunnitelmiin. Näitä koskevaa sääntelyä pyrittiin keventämään vähentämällä suunnitelmatyyppeiden määrää ja yhdistelemällä erillisiä suunnitelmainstrumentteja. Uudessa laissa merkittävimpien vuokrasopimustyyppien metsänhoitosuunnitelmat on yhdistetty yhdeksi metsänhoitosuunnitelmaksi (*Forest Stewardship Plan*). Uudet metsänhoitosuunnitelmat ovat määräaikaaisia ja voimassa enintään viisi vuotta. Aikaisempaan sääntelyyn nähden vaatimustason ja suunnitelmien oikeusvaikutusten on kuitenkin tarkoitettu säilyvän ennallaan.⁸⁶⁰

Lain täytäntöönpanoa silmällä pitäen Brittiläisessä Kolumbiassa on 2000-luvun alkupuolella käynnistetty useita tutkimushankkeita, joiden tarkoituksena on kehittää metsätalouden ja muiden maankäyttömuotojen yhteensovittamis-

⁸⁵⁶ Ks. Planning Guidelines for Coastal Logging Operations. A directive issued by the B.C. Forest Service (29.9.1972). Ympäristöystävällisempään metsäpolitiikkaan siirtymisestä ks. esim. *M'Gonigle* 1996 s. 4 ss. ja *Burda ym.* 1997.

⁸⁵⁷ Nykypäivän näkökulmasta toiminnan harjoittamisen edellytykset olivat kuitenkin varsin väljät, sillä ohjeistuksessa suositeltiin avohakkuualan rajoittamista noin 100 hehtaariin. Aiheesta tarkemmin ks. *Pearse* 1976 s. 258. Metsähoitokäytäntöjä koskevasta sääntelystä ks. myös *Comparative Review of the Forest Practices* 1995, jossa on tarkasteltu keskeisiä metsien käyttöön liittyviä kysymyksiä, kuten suunnittelujärjestelmiä, hakkuiden toimittamistapaa, metsänsuojelua, metsäpalojen torjuntaa, biodiversiteetin ylläpitoa sekä luonnonsuojelua.

⁸⁵⁸ Esimerkiksi *Crown Zellerbach Canada Limited* antoi joulukuussa 1973 puunhankintaa koskevat ympäristöohjeet (*Environmental Guide for Wood Supply Operations*). Ohjeistuksessa käsiteltiin mm. ilman-, maaperän- ja vedensuojelullisia sekä kalastusta, alkuperäisen luonnon suojelua sekä virkistyskäyttöä koskevia näkökohtia. Tämä ei tietenkään kerro vielä mitään siitä, miten kyseisiä ohjeita on noudatettu.

⁸⁵⁹ *Forest and Range Practices Act* 2002 ch 69.

⁸⁶⁰ Metsäviranomaisen voi uudenkin metsänhoitolain 9. osan nojalla antaa tarkempia määräyksiä lain täytäntöönpanosta koskien mm. suunnitelmien sisältövaatimuksia, metsänhakkuita ja metsänuudistamista.

mahdollisuuksia. Tutkimushankkeiden ohjaus perustuu edelleen olemassa oleviin sääntelymekanismeihin, kuitenkin siten että ympäristön- ja luonnon-suojelullisille intresseille sekä virkistyskäyttönäkökohdille on annettu tavanomaista suurempi painoarvo.

Stillwater–Weyerhaeuser-hankkeen⁸⁶¹ metsänhoitosuunnitelmassa alueet on ryhmitelty neljään ryhmään niiden pääasiallisen käyttötarkoituksen perusteella (metsätalous, elinympäristöjen suojelu, vanhojen metsien suojelu, virkistyskäyttö- ja matkailualueet). *Metsätalousalueilla* tavoitteena on tasaikäiset metsiköt, joiden joukossa on pieniä vanhojen metsien alueita. Alueista on jätettävä käsittelemättä 5–10 %. *Elinympäristöjen suojelualueilla* olevien vanhojen metsien tavoitteena on luonnon monimuotoisuuden, elinympäristöjen ja talousmetsiä kaihtavien lajien säilyttäminen. Näillä alueilla metsän ikärakenteen tulisi olla vaihteleva, mutta myös tasaikäiset metsiköt ovat sallittuja. Alueen metsätaloustoimenpiteiden on oltava pienimuotoisia, ja alueista on jätettävä kokonaan käsittelemättä 15–25 %. *Vanhojen metsien suojelualueilla* on suojeltava nykyiset vanhat metsät ja turvattavat sellaiseksi kehittyvät metsät. *Virkistyskäyttö- ja matkailualueilla* metsänhoidolliset toimenpiteet on toimitettava alueiden käyttötarkoitus huomioon ottavalla tavalla, mutta vähintään 20 % alueista on jätettävä käsittelemättä.

13.3 RUOTSI

13.3.1 Metsäkeskusten toimintaohjelmat

Ruotsin metsänhoitolain mukaan alueellisten metsäkeskusten tulee laatia toimialueensa kattavat toimintaohjelmat. Kyseisessä asiakirjassa esitetään strategia laintasoisesti asetettujen yleisten tavoitteiden (biologinen monimuotoisuus, kulttuuriarvojen säilyttäminen ja luonnonvarojen käytön kestävyys) ja osatavoitteiden (esimerkiksi liikalannoituksen välttäminen, hyvä elinympäristö, hyvä vedenlaatu, happamoitumisen rajoittaminen) saavuttamiseksi. Strategiassa yksilöidään tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeelliset konkreettiset toimenpiteet, kuten suojelualueiden lisääminen tai metsätalouden ulkopuolelle jätettävien metsäaluiden pinta-alan kasvattaminen. Kysymys on siten eräänlaisesta viranomaistoinnin painopistealueet lukkoon lyövästä ohjelmasta.⁸⁶² Metsäkeskuksen toi-

⁸⁶¹ Stillwater Pilot Project Regulation 96/2001.

⁸⁶² Esimerkiksi läntisestä Götanmaasta vastaavan metsäkeskuksen toimintaohjelmassa tavoitteet on ryhmitelty neljään kategoriaan, jotka ovat metsän biotoopit, metsän ekologiset prosessit ja tehtävät, metsän kulttuuriympäristöarvot ja metsämaa sekä metsän kiertokulku (kestävä metsätalous). Toimintaohjelmassa metsäkeskuksen alue (2,39 miljoonaa hehtaaria) on jaettu 42 suunnittelualueeseen. Ohjelmassa kuvataan mm. alueen ilmasto, historia, metsien tila, infrastruktuuri ja omistajakunta, erityistä huomiota tarvitsevat ympäristöt, alueeseen kohdistuvat paineet, tavoitteiden saavuttamista vaikeuttavat alueen ominaispiirteet, tavoitteet sekä toimenpiteet näiden saavuttamiseksi.

mintaohjelmilla ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia metsänomistajiin nähden, vaan toimintaohjelmat toimivat viranomaispäätöksenteossa tausta-aineistona päätettäessä esimerkiksi metsänparannusvarojen ohjaamisesta.

13.3.2 Metsänomistajien laatimat metsä- ja luontoselvitykset

Edellä lainsäädännön kehittymisen tarkastelun yhteydessä on todettu metsätaloussuunnittelua koskevan velvoitteen sisältyneen ruotsalaiseen metsälainsäädäntöön jo 1800-luvun loppupuolelta alkaen. Yksityiset metsänomistajat ovat yhtiöiden ja julkisoikeudellisten henkilöiden tavoin laatineet metsiään koskevia metsätaloussuunnitelmia. Suunnitelman laatiminen säädettiin pakolliseksi vuonna 1983, mutta muutettiin jälleen vapaaehtoiseksi vuonna 1993. Suunnitelman laatimisen tarpeellisuutta pidettiin niin ilmeisenä, ettei sen laatimisvelvollisuudesta ollut tarpeen säätää.⁸⁶³

Viiden vuoden aikana kerättyjen kokemusten perusteella voitiin kuitenkin todeta, että ainoastaan puolelle metsälöistä oli laadittu asianmukainen ja ajantasainen metsätaloussuunnitelma. Tilanne oli lyhyessä ajassa kehittynyt epätydyttäväksi, varsinkin kun otettiin huomioon uusien metsänomistajien lisääntynyt määrä ja heidän teettämänsä usein puutteellisiin tietoihin perustuneet huomattavan laajat hakkuut. Metsätaloussuunnitelman laatimisvelvollisuutta ei kuitenkaan enää pidetty asianmukaisena ratkaisuna. Metsätaloussuunnitelma tarjoaa aktiivisesti metsätaloutta harjoittaville käyttökelpoisen menetelmän kestävän metsätalouden harjoittamiseksi, mutta passiivisille metsänomistajille metsätaloussuunnitelmalla ei ole merkitystä. Edellä mainituista lähtökohdista hallitus katsoi, että yhteiskunnalliset intressit tulevat turvatuiksi erityisen metsä- ja luontoselvityksen (*skogs- och miljöredovisning*) esittämismenettelyllä, jota koskeva uusi 14 a § lisättiin vuonna 1998 metsänhoitolakiin.⁸⁶⁴ Kyseisen selvityksen tulee sisältää tiedot metsien tilasta sekä metsäviranomaisen metsälöllä toteutettavien luonto- ja kulttuuriympäristöarvoista. Metsä- ja luontoselvitys tulee esittää viranomaiselle metsänkäyttöilmoituksen yhteydessä. Siirtymävaiheessa metsä- ja luontoselvitykseksi hyväksyttiin viittä vuotta nuoremmat metsätaloussuunnitelmat, joista edellä mainitut luontoarvot ilmenivät. Niin ikään asianmukaisen metsätaloussuunnitelman – mahdollisesti vähäisin täydennyksin – katsotaan täyttävän lain vaatimukset metsä- ja luontoselvityksestä.⁸⁶⁵

⁸⁶³ Lainmuutoksen perusteluista ks. *RP 1992/93:236* passim.

⁸⁶⁴ Tarkemmin ks. *RP 1997/98:158* s. 30–32. Sääntelymekanismit säilyivät uudistuksessa muutoin jokseenkin ennallaan, mutta metsäviranomaisten toimivaltaa alemmanasteisen sääntelyn antamiseksi laajennettiin ja informatiivisen ohjauksen määrää lisättiin. Aiheesta tarkemmin ks. *RP 1997/98:158*.

⁸⁶⁵ Metsä- ja luontoselvitysten sisältövaatimukset vaihtelevat metsälöiden laajuuden mukaan siten, että alle 10 hehtaarin suuruisilla metsälöillä suunnitelman sisältövaatimukset ovat suppeammat

Metsähallituksen määräyksen mukaan luonto- ja ympäristöselvityksestä tulee ilmetä metsälön pinta-ala ja jakaantuminen tuottavaan metsämaahan sekä kirtumaahan, arvio puuttomien ja 20 vuotta nuorempien metsien osuudesta koko pinta-alasta, arvio päätehakkuukypsyiden saavuttaneen metsän osuudesta koko pinta-alasta, uudistusvelvollisuuden piiriin kuuluvan metsämaan pinta-ala, metsälöllä olevat jalot lehtipuumetsät, metsälöllä sijaitsevat luonnonreservaatit, biotooppien suojelualueet sekä sopimuksen nojalla suojellut alueet, avainbiotoopit ja muut arvokkaat luontokohteet, jotka metsäviranomaisen on rekisteröinyt⁸⁶⁶, kosteikkometsät, rekisteröidyt kiinteät muinaisjäännökset, muut metsähallituksen rekisteröimät luonto- ja kulttuuriympäristökohteet.⁸⁶⁷

Ruotsissa on mahdollista laatia myös ns. vihreä metsätaloussuunnitelma (*grön skogsbruksplan*). Kyse on varsinaisesta metsätaloussuunnitelmasta (joka täyttää edellä selostetun metsä- ja luontoselvityksen vaatimukset), mutta jonka tavoitteenasettelu on ekologisesti painottunut. Näissä metsätaloussuunnitelmissa alueet tyypitellään neljään luokkaan niille asetettavien tavoitteiden perusteella, jotka ovat seuraavat:

Metsätalous – yleinen luonnonsuojelu (produktionsmål – generell naturhänsyn, PG): Alueella ei ole mainittavia luonnonarvoja. Alueen käyttö tapahtuu metsätaloudellisten perusteiden mukaan. Luonnonsuojelulliset intressit otetaan yleisellä tasolla huomioon uudistus- ja harvennusalojen sijoittelussa sekä säästettävänä puuryhminä, lahoppuna ja pensaina. Luonnonmukaisemman metsänhoidon alueen pinta-ala ei ylitä 10 % tuottavan metsämaan pinta-alasta.

Metsätalous – erityinen luonnonsuojelu/yhdistetty tavoite (produktionmål – förstärkt naturhänsyn/kombinerande mål, PF/K): Alueella ei ole mainittavia luontoarvoja. Alueen käytön tavoitteet ovat metsätalous ja luonnonsuojelu. Metsätalous on vallitseva tavoite. Luonnonsuojelu on tavoitteena alueiden yksittäisissä osissa. Tavoitteiden välinen suhde ilmoitetaan prosentiosuuksina alueen tuottavan metsämaan pinta-alasta. Luonnonsuojeluun varatun alueen osuus pinta-alasta vaihtelee välillä 15–85 %. Erityiseen luonnonsuojeluun varatun alueen osuus tulee ylittää 10 % alueen tuottavasta metsämaasta. Luonnonsuojeluun varatun alueen osuus voi ylittää 50 % tuottavasta metsämaasta.

Luonnonsuojelu – hoitotoimenpiteet tarpeen (naturvårdsmål skötsel, NS): Merkittäviä luontoarvoja sisältävät alueet, joilla hoitotoimenpiteet ovat välttämättä

kuin tätä suuremmilla metsälöillä. – Ruotsin lainsäädännön vaatimus metsä- ja luontoselvityksestä näyttäisi Suomen järjestelmästä käsin jокseenkin vieraalta. Sen sijaan selvityksen sisältämää tietoa olisi kyllä mahdollista edellyttää hakkuuilmoituksen yhteydessä.

⁸⁶⁶ Metsäviranomaiset ovat toimittaneet metsänomistajille nämä tiedot.

⁸⁶⁷ Ks. SKSFS 1998:7. Selvityksen edellyttämä tietosisältö on niin laaja, että varsinainen metsätaloussuunnitelma voitaisiin laatia sen perusteella.

Metsä- ja ympäristöselvitys voidaan nähdä myös metsänhoidollisen sallittavuusarvioinnin laajentamisena. Arviointi säilyy kuitenkin edelleen tilakohtaisella tasolla, joten mitään olennaista muutosta aiempaan tilanteeseen verrattuna ei sääntelyuudistus ole nähdäkseni merkinnyt.

mättömiä alueen luontoarvojen säilyttämiseksi sekä alueet, joilla luontoarvojen palautuminen on mahdollista. Luonnonsuojelun kannalta tarpeelliset hoitotoimenpiteet ovat sallittuja.

Luonnonsuojelu – ei hoitotoimenpiteitä (naturvårdsmål orört, NO): Merkitäviä luontoarvoja sisältävät alueet, joilla alueen luonnonmukainen kehittyminen on välttämätöntä luontoarvojen säilyttämiseksi sekä alueet, joilla on luontoarvojen palautuminen on mahdollista. Luonnonsuojelun tavoitteet alueella ovat hallitsevia. Metsänhoidolliset toimenpiteet ovat sallittuja ainoastaan kuolleen puuaineksen muodostamiseksi.⁸⁶⁸

13.4 SAKSA

13.4.1 Metsien käytön puitesuunnittelu

Erilaisilla suunnittelumekanismeilla on saksalaisessa ympäristönkäytön ohjausjärjestelmässä huomattava merkitys, vaikka suunnittelujärjestelmää onkin pyritty purkamaan ja yksinkertaistamaan 1970-luvulta lähtien.⁸⁶⁹ Vertailun kohteena olevista valtioista Saksassa on kattavin metsiä ja metsäalueiden käyttöä koskeva suunnittelujärjestelmä, joka ulottuu maankäytön suunnittelujärjestelmän kaltaisesta metsien käytön puitesuunnittelusta aina yksittäisten metsätaloustoimenpiteiden toteuttamistapaa koskevaan metsätaloussuunnitteluun. Suunnittelujärjestelmän laajuus johtuu osittain siitä, että yksityiskohtaisella metsätaloussuunnittelulla ohjataan niitä toimintoja, joita Suomessa säännellään metsänkäyttöilmoituksin.⁸⁷⁰

Suunnittelujärjestelmän ylintä tasoa edustaa metsien käytön puitesuunnittelu (*forstliche Rahmenplanung*), jonka tavoitteena on paikallisia tarpeita laajempialaisten intressien välittäminen metsätaloustoimintaan ja vastaavasti metsätaloudellisten intressien välittäminen varsinaiseen alueidenkäytön suunnitteluun.⁸⁷¹ Kyse ei siten ole yksinomaan metsätaloudellisia intressejä palvelevasta suunnittelusta, vaan suunnittelussa on otettava huomioon myös yleispiirteisen alueiden käytön suunnittelusta johtuvat tavoitteet. Puitesuunnittelusta vastaavat osavaltioiden metsäviran-

⁸⁶⁸ Ingemarson 2001 s. 9–10.

⁸⁶⁹ Klose – Orf 1998 s. 192 mukaan Saksassa pidettiin 1970-luvulla suunnittelua ratkaisuna erilaisten hankkeiden vaikutusten ehkäisemiseen, joka johti tarpeettoman laajan ja pienipiirteisen suunnittelujärjestelmän luomiseen.

⁸⁷⁰ Metsien käytön suunnittelusta ks. myös Oehler 2002 s. 210 ss. Schoepffer 1977 s. 326 toteaa metsien tehtävien kartoittamisen (*Waldfunktionskartierung*) toimivan toisaalta maankäytön suunnittelun tavoitteita konkretisoivana mekanismina ja toisaalta metsien suojelun toteuttamismekanismina.

⁸⁷¹ Puitesuunnittelun suhteesta yleiseen maankäytön suunnitteluun ks. Kohler 1984 s. 122–123.

omaiset. Puitesuunnittelulla on kiinteä yhteys varsinaisiin alueidenkäytön suunnittelujärjestelmiin,⁸⁷² minkä vuoksi suunnitelmien laadinta ja niiden ajantasaistaminen käytännössä noudattaa pitkälti yleisen alueidenkäytön suunnitelmien sykliä.⁸⁷³ Tehtävänasettelustaan johtuen puitesuunnittelua koskevat aineelliset säännökset ovat samankaltaisia yleisten alueiden käytön suunnittelua koskevien säännösten kanssa, painottaen kuitenkin selkeämmin luonnonvaraoikeudellisia näkökantoja.

Puitesuunnittelun tavoitteena on edistää metsien ekologisten ja taloudellisten tehtävien toteutumista metsälain yleisen tavoitteenasettelun mukaisesti.⁸⁷⁴ Puitesuunnittelua koskeva liittovaltion metsälain 6 § sisältää tavoitesäännöksen ohella luettelon suunnittelussa huomioon otettavista, tavoitesäännöstä konkretisoivista periaatteista. Periaatteilla ei ole keskinäistä etusijajärjestystä. Käytännössä puitesuunnittelussa keskeisessä asemassa ovat periaatteet, jotka edellyttävät metsäalueiden säilyttämistä luonnon toimintakyvyn turvaamiseksi, immissioilta suojautumiseksi sekä virkistyskäytön turvaamiseksi (luettelon kohdat 1 ja 4). Metsätaloudelliset periaatteet (kohdat 2, 3, 5 ja 6) toimivat ydinperiaatteiden määrittelemässä puitekehikossa.⁸⁷⁵ Puitesuunnittelun tavoitteet vaihtelevat metsänomistajatahojen mukaisesti. Yleisiä intressejä pyritään toteuttamaan ensisijaisesti julkisoikeudellisten oikeussubjektien omistamilla metsäalueilla.⁸⁷⁶ Liittovaltion metsälain puitesuunnittelua koskevat säännökset on sisällytetty useimpien osavaltioiden metsälakeihin lähes sellaisenaan. Samat elementit ja tavoitteet sisältyvät myös Baijerin

⁸⁷² Klose – Orf 1998 s. 191 ja Hein 1975 s. 141 mukaan puitesuunnittelun systematiikan esikuvana toimi vuoden 1965 alueiden käytön suunnittelulaki.

⁸⁷³ Näin Klose – Orf 1998 s. 195, ks. myös Welp 1993 s. 49. Puitesuunnitelmat muodostuvat teksti- ja karttaosasta. Tekstiosa sisältää selvityksen suunnitelma-alueen metsävaroista, metsäalueiden käytön tavoitteista ja toimenpiteistä tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka osoitetaan kartoilla aluevarauksina. Puitesuunnitelmissa voidaan esimerkiksi osoittaa alueita suojametsiksi ja virkistyskäyttömetsiksi tai määrätä alueita metsitettäväksi taikka kieltää niiden metsittäminen. Aiheesta tarkemmin ks. *Rechtsfragen zur Forstlichen Rahmenplanung* 1991 s. 110 ss. ja Klose – Orf 1998 s. 203.

⁸⁷⁴ Liittovaltion metsälain 6 §:n 1 momentti kuuluu seuraavasti: ”Die forstliche Rahmenplanung im Sinne dieses Gesetzes dient der Ordnung und Verbesserung der Forststruktur und ist darauf gerichtet, die für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse notwendigen Funktionen des Waldes nach § 1 Nr. 1 zu sichern.” Puitesuunnittelusta ks. *Rechtsfragen zur Forstlichen Rahmenplanung* 1991 s. 80, 98–101 ja 170–179. Saksalainen metsälainsäädäntö on Klose – Orf 1998 s. 190 mukaan turvannut jo pitkän aikaa metsätaloudellisten intressien lisäksi alueen kulttuuriarvoja. Metsän suoja- ja virkistyskäyttötehtävien merkitys (eroosiontorjuntaa lukuun ottamatta) lienee kuitenkin puitesuunnittelussa ollut melko vähäinen 1970-luvulle saakka.

⁸⁷⁵ Metsätaloudellisia periaatteita ovat kasvupaikalle soveltuvan metsän aikaansaaminen, tasaisesti kehitysluokkiin pyrkiminen, tarpeellisen metsäautotiestön rakentaminen, mahdollisimman hyvään puutuotantotulokseen pyrkiminen, maanviljelyksen kannalta merkityksellisten alueiden metsittäminen ja metsänomistajien yhteistoiminnan edistäminen. Periaatteista ja niiden merkityksestä puitesuunnittelusta ks. *Rechtsfragen zur Forstlichen Rahmenplanung* 1991 s. 170–176 ja Klose – Orf 1998 s. 195–197. *Kolodziejczok ym.* Naturschutz 4539 Rn. 9 toteaa liittovaltion metsälain puitesuunnittelulle asettamien puitteiden olevan varsin yleispiirteiset.

⁸⁷⁶ Kohler 1984 s. 125–126 on kritisoinut tätä ja esittänyt yleisten intressien huomioon ottamisen lisäämistä yksityismetsissä.

metsälain suunnittelua koskeviin säännöksiin, jotka tosin kehityshistoriastaan ja alueellisista sääntelytarpeistaan johtuen poikkeavat jonkin verran liittovaltion metsälaista.⁸⁷⁷

Metsälainsäädännössä ei ole otettu kantaa kysymykseen puitesuunnittelun tarkkuusasteeseen. Estettä laatia hyvinkin yksityiskohtaisia tai yleispiirteisiä suunnitelmia ei sen vuoksi ole. Puitesuunnittelun tehtävänasettelusta (laajempialaisten intressien yhteensovittaminen) johtuen yksityiskohtainen suunnittelu voi tulla kyseen ainoastaan poikkeuksellisesti. Niin ikään osavaltiotasoisien suunnittelun (*Landesplanung*) tasolla toimitettuna puitesuunnittelun vaikutusmahdollisuudet jäävät vaatimattomiksi. Sen sijaan yleispiirteisen suunnittelun tasolla (*Regionalplanung*) puitesuunnittelun vaikutusmekanismit toimivat luontevasti.⁸⁷⁸

Puitesuunnitelmien oikeusvaikutukset jakaantuvat kahteen ryhmään. Puitesuunnittelulla on tärkeä merkitys erityisesti metsätaloudellisten intressien välittäjänä yleisen maankäytön suunnittelun suuntaan. Alueiden käytön suunnittelusta vastaavien viranomaisten on otettava puitesuunnitelmien tavoitteet huomioon alueiden käyttöä koskevista suunnitelmista päätettäessä. Näistä tavoitteista voidaan kuitenkin tarvittaessa poiketa.⁸⁷⁹ Puitesuunnitelmien oikeusvaikutukset tulevat siis itse asiassa varsin lähelle varsinaisten maankäytön ohjausmekanismien oikeusvaikutuksia. Suunnitelmien tavoitteet on otettava huomioon yksityiskohtaisemmassa metsäoikeudellisessa suunnittelussa. Yksityisiin metsänomistajiin nähden puitesuunnitelmilla ei yleispiirteisten maankäyttömääräyksien tavoin ole sitovia oikeusvaikutuksia. Sen sijaan julkisoikeudelliset metsänomistajat ovat sidottuja suunnitelmien tavoitteisiin, jotka heidän on otettava huomioon yksityiskohtaisempia metsänkäyttösuunnitelmia laatiessaan. Käytännössä puitesuunnitelmien merkitys ilmenee metsäviranomaisten hyväksyessä yksityiskohtaisempia, konkreettisia metsien käyttöä ohjaavia suunnitelmia.⁸⁸⁰

13.4.2 Metsätaloussuunnittelu

Varsinainen metsätaloudellinen suunnittelu (*Forstwirtschaftliche Betriebsplanung*) muodostuu pitkäaikaisesta metsätaloussuunnittelusta (*Periodische Be-*

⁸⁷⁷ Puitesuunnittelua koskevan Baijerin metsälain 5 artiklasta tarkemmin ks. *Zerle ym.* Forstrecht Erl. Art. 5 Rn. 1 ss. Ks. myös *Klose – Orf* 1998 s. 198.

⁸⁷⁸ Tästä ks. *Klose – Orf* 1998 s. 193–195.

⁸⁷⁹ Puitesuunnitelmat on otettava huomioon myös muissa metsien käyttöön vaikutuksensa ulottavissa hankkeissa. Liittovaltion metsälain 8 §:n mukaan valtion ja kuntien on muita kuin alueiden käytön suunnittelua koskevia hankkeita valmistellessaan varattava metsäviranomaisille tilaisuus lausua käsityksensä hankkeesta, jos hanke voi vaikuttaa metsien käyttöön. Aiheesta tarkemmin ks. *Klose – Orf* 1998 s. 209 ss.

⁸⁸⁰ *Rechtsfragen zur Forstlichen Rahmenplanung* 1991 s. 92–93, 232–236 ja *Klose – Orf* 1998 s. 193.

triebsplanung) ja vuosittaisesta metsätaloussuunnittelusta (*Jährliche Betriebsplanung*). Pitkäaikaisen metsätaloussuunnitelman aikajänne on 5–20 vuotta. Suunnitelmassa on otettava huomioon myös ekologiset sekä sosiaaliset näkökohdat, ts. kysymys ei ole yksinomaan metsätaloustoimintaa tukevasta suunnitelmasta. Vuosittainen metsätaloussuunnitelma puolestaan sisältää selvityksen metsätalousvuoden aikana metsälöllä toteutettavista metsätaloustoimista (hakkuut, uuden kasvun aikaansaaminen, taimikonhoito, tienrakennus sekä mahdollisten monikäyttöä palvelevien rakenteiden sijoittaminen).⁸⁸¹

Liittovaltion metsälainsäädäntö ei sisällä säännöksiä yksityiskohtaisesta metsien käytön suunnittelusta. Siitä päättäminen on jäänyt osavaltioiden lainsäädäntötoimien varaan. Baijerin metsälain mukaan julkisoikeudellisten yhteisöjen on laadittavametsätaloussuunnitelmat (*Forstwirtschaftsplan/Forstbetriebsgutachen*) omistamilleen metsille, mikäli niiden koko ylittää 5 hehtaaria.⁸⁸² Kuten edellä on esitetty, vaihtelevat metsien käytölle asetettavat tavoitteet omistajittain. Yleiset intressit painottuvat erityisesti Baijerin osavaltion, mutta myös muiden julkisoikeudellisten oikeussubjektien metsien käytölle asetettavissa tavoitteissa.⁸⁸³

Baijerin metsälainsäädäntö ei edellytä metsätaloussuunnitelmien laadintaa osavaltion metsien osalta. Metsätaloussuunnitelman laadintaa ja metsätalouden harjoittamisen perustumista metsätaloussuunnitelmiin pidetään kuitenkin itsensänselvyytenä. Tämä johtuu lakiin kirjatusta vaatimuksesta, jonka mukaan valtion harjoittaman metsätalouden tulee olla esimerkillistä.⁸⁸⁴ Valtion metsien hyödyntämistä koskeva yksityiskohtainen tavoitteenasettelu sisältyy BayWaldG 18 §:ään. Tavoitteet voidaan ryhmitellä kolmeen kategoriaan, jotka ovat 1) metsien ekologisen merkityksen turvaaminen (suoja- ja virkistyskäyttöttehtävät sekä luonnonsuojelulliset, alueidenhoidolliset ja vesitaloudelliset tehtävät); 2) metsien taloudellinen hyödyntäminen (puuntuotantokyvyn parantaminen, välttämättömien puuvarantojen säilyttäminen ja puuraaka-aineksen taloudellisesti järkevä hyödyntäminen); sekä 3) metsätuhojen ennaltaehkäisy. Tavoitteet ovat lähtökohtaisesti keskenään tasa-arvoisia.⁸⁸⁵

Yhteisöjen omistamien metsien käyttö perustuu metsäviranomaisten ennakolta hyväksyntään suunnitelmiin. Yhteisön on BayWaldG 19 §:n 2 momentin mu-

⁸⁸¹ Suunnitelmista tarkemmin ks. esim. *Rechtsfragen zur Forstlichen Rahmenplanung* 1991 s. 228–230.

⁸⁸² Suunnitelmat on laadittava joko metsäalan ammattilaisten tai metsäviranomaisten toimesta.

⁸⁸³ Samankaltaista eli yleisiä intressejä palvelevaa metsien hyödyntämistä odotetaan myös yksityisten omistamien metsien osalta, mutta yksityisten metsänomistajien osalta jää tämä heidän vapaaehtoisuutensa varaan.

⁸⁸⁴ Ks. *Zerle ym.* Forstrecht Erl. Art. 18 Rn. 13. Toisenlaiseen lopputulemaan päätyminen olisi perin vaikeata jo siitäkin syystä, ettei valtio tarvitse lupaa avohakkuun suorittamiseen suojametsässä, maankäyttömuodon muuttamiseen tai metsittämiseen.

⁸⁸⁵ Tavoitteista yksityiskohtaisesti ks. *Zerle ym.* Forstrecht Erl. Art. 18 ss.

kaan annettava metsäviranomaisten tehtäväksi laatia yhteisön metsälön kattava metsätaloussuunnitelma.⁸⁸⁶ Metsätaloussuunnitelman voimassaoloaika on 20 vuotta, mutta suunnitelma on tarvittaessa tarkistettava 10 vuoden kuluttua laatimisajankohdasta. Suunnitelma saattaa tulla ennenaikaisesti tarkistettavaksi olosuhteiden olennaisen muuttumisen johdosta, eli lähinnä laajojen myrsky- tai muiden tuhojen seurauksena. Pidempiaikaisten metsätaloussuunnitelmien tavoitteet ovat vuosittaisia suunnitelmia sitovia, mutta metsätalouden harjoittamiseen liittyvistä epävarmuustekijöistä johtuen suunnitelmien pilkuntarkka noudattaminen ei aina ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Sen vuoksi metsäviranomainen voi myöntää poikkeuksen metsätaloussuunnitelman velvoitteista, esimerkiksi jaksottamalla hakkuut suunnitelmista poikkeavalla tavalla markkinatilanteiden mukaisesti.⁸⁸⁷

Metsätaloussuunnitelmien laadintavelvollisuutta ja sisältövaatimuksia on täsmennetty yhteisömetissä harjoitettavasta metsätaloudesta ja sen valvonnasta annetulla asetuksella.⁸⁸⁸ Metsätaloussuunnitelman laadinnassa on otettava huomioon metsien käytön puitesuunnitelmien ja Baijerin luonnonsuojelulain mukaisten suunnitelmien vaatimukset. Suunnitelmien tarkkuus on mitoitettava yhteisön omistamien metsien laajuuden ja merkityksen mukaan.

Metsätaloussuunnitelmat on tarkoitettu laajempien alueiden metsätaloudelliseksi suunnittelumekanismissi. Useiden yhteisöjen metsänomistus on niin vähäistä, ettei suunnitelmallisen metsätalouden harjoittaminen ole mahdollista. Tämänkaltaisten metsäalueiden järkevän hyödyntämisen on katsottu niin ikään edellyttävän ennakoivaa suunnittelua, joskaan täysimittaisen metsätaloussuunnitelmien laadintaa ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena. Mikäli yhteisön metsälön suuruus ei ylitä 50 hehtaaria, ei pidempiaikaisen metsätaloussuunnitelman laatimisvelvollisuutta ole. Sen sijaan yhteisö on velvollinen hankkimaan viranomaisen hyväksynnän metsänkäytöstä (*Forstbetriebsgutachen*).⁸⁸⁹ Tätäkään velvollisuutta ei yhteisöllä ole, mikä yhteisön metsälön pinta-ala jää alle 5 hehtaarin.

Metsätaloussuunnitelmat ja metsänkäyttöhyväksynät ovat sitovia, ts. yhteisöjen on noudatettava niitä ja täytettävä niiden asettamat velvoitteet. Metsäviranomainen voi kuitenkin myöntää poikkeuksen suunnitelmien velvoitteista, mikäli niiden täyttäminen ei ennalta-arvaamattomien syiden vuoksi ole mahdollista tai milloin yhteisön erityiset tarpeet edellyttävät poikkeuksen myöntämistä. Mikäli poikkeus myönnetään suunnitelmassa ilmoitettuja laa-

⁸⁸⁶ Suunnitelman laatimiseen liittyvistä kysymyksistä tarkemmin ks. *Zerle ym.* Forstrecht Erl. Art. 19 Rn. 12.

⁸⁸⁷ Näin *Zerle ym.* Forstrecht Erl. Art. 19 Rn. 11.

⁸⁸⁸ Verordnung über die Bewirtschaftung und Beaufsichtigung des Körperschaftswaldes vom 17. März 1976.

⁸⁸⁹ Hyväksyntä sisältää yhteisömetsäasetuksen 4.1 pykälän mukaan mm. tiedot yhteisön metsien laajuudesta ja sijainnista, metsävaroista, hyväksyntäaikana mahdollisesti suoritettavista hakkuista ja tarpeellisista metsänhoidollisista toimenpiteistä.

jempiin hakkuihin, on viranomaisen poikkeuksen myöntäessään tarvittaessa määrättävä tarpeellisista kompensatiotoimenpiteistä.

Yhteisöjen omistamien metsien hoidon periaatteet vastaavat pääosin valtion-metsien hoidon periaatteita. Yhteisöjen erityiset metsien käytölle kohdistuvat tavoitteet voidaan kuitenkin ottaa huomioon ja poiketa muutoin metsien käytöstä noudatettavista periaatteista. Niinpä esimerkiksi vanhainkodin tai kylpylän lähimetsien käytössä voidaan painottaa virkistyskäyttöintressejä tai luonnonsuojelua edistävien säätiöiden omistamien metsien käytössä luonnonsuojelullisia näkökohtia. Vastaavasti säätiöt, joiden toiminnan rahoituksessa metsästä saatavilla tuotoilla on huomattava merkitys, voivat hoitaa metsiään metsätaloudellisin perustein.⁸⁹⁰

Metsätaloussuunnitelmien toteutuminen varmistetaan valvontaviranomaiselle vuosittain tehtävällä metsätaloussuunnitelmalla ja -raportilla (*Jahresbetriebsplan und -nachweisung*). Vuosisuunnitelmissa on esitettävä pidempiaikaisten metsätaloussuunnitelmien toteuttamisen edellyttämät toimenpiteet metsäkuviointain, kuten korjattavan puun määrä sekä toimenpiteet uuden metsän kasvun aikaansaamiseksi.⁸⁹¹ Raportin tarkoituksena on toteutettujen toimenpiteiden suunnitelmanmukaisuuden valvonta. Vuosittaisia suunnitelmia ja raportteja ei ole tarpeen tehdä edellä mainituista pienemmistä metsistä. Näissä metsissä suoritettavista metsätaloustoimenpiteistä on kuitenkin tehtävä metsäviranomaiselle ilmoitus 4 viikkoa ennen hakkuutöiden aloittamista.

13.5 SUOMI

13.5.1 Viranomaisten harjoittama suunnittelu

Metsäkeskuksen tehtävänä on edistää metsälain tarkoituksen toteutumista. Tässä tarkoituksessa metsäkeskuksen on metsälain 4 §:n mukaan laadittava toiminta-alueelleen metsätalouden alueellinen tavoiteohjelma ja seurattava sen toteutumista.⁸⁹² Ohjelman tulee sisältää metsien kestävän hoidon ja käytön edistämiseksi asetettavat yleiset tavoitteet, kestävän metsätalouden rahoituksesta annetussa

⁸⁹⁰ Tavoitteista tarkemmin esim. *Zerle ym.* Forstrecht Erl. Art. 18 Rn. 6-20 ja Art. 19 Rn. 2-8.

⁸⁹¹ Yhteisöt voivat erityisistä syistä poiketa vuosisuunnitelmissa esitetyistä toimenpiteistä. Tällöin yhteisön on seuraavassa vuosisuunnitelmassa esitettävä poikkeuksen kompensoimiseksi tarpeelliset toimenpiteet.

⁸⁹² Metsäkeskuksen on tavoiteohjelmaa laatiessaan oltava yhteistyössä alueen keskeisten metsätalouden harjoittajatahojen, ympäristönsuojeluviranomaisten ja muiden ohjelman laatimisen kannalta tarpeellisten tahojen kanssa. Metsähallituksen tulee osallistua ohjelman laatimiseen hallinnassaan olevien maiden osalta.

laissa (1094/1996) tarkoitetuille toimenpiteille ja niiden rahoittamiselle asetettavat tavoitteet sekä alueen metsätalouden kehittämiseksi asetettavat yleiset tavoitteet.⁸⁹³

Metsätalouden alueelliset tavoiteohjelmat ovat yhteenvedo metsäviranomaisen toimialueen metsien tilasta, metsätalouden tilasta ja merkityksestä sekä näihin kohdistuvista yleisistä intresseistä. Ne antavat yleispiirteisen kokonaiskuvan viranomaisille ja muille asiasta kiinnostuneille alueen metsätaloudesta sekä sen tavoitteista. Ohjelmissa tulisi ottaa huomioon metsien hoitoon ja käyttöön liittyvät taloudelliset, ekologiset ja sosiaaliset näkökohdat ja suhteuttaa talousmetsien ensisijainen tarkoitus eli puuntuotanto metsiin suuntautuviin muihin tarpeisiin.⁸⁹⁴ Alueellisilla tavoiteohjelmilla ei ole varsinaisissa päätöksentekotilanteissa oikeudellista merkitystä, vaan lähinnä itseään toteuttava merkitys. Ne toimivat viranomaistoiminnan sisäisenä ohjeistuksena asettaen metsäpolitiikan suuntaviivoja sekä tavoitteita, joita viranomaiset pyrkivät toiminnassaan noudattamaan ja toteuttamaan voimavarojensa puitteissa.

13.5.2 Metsälökohtainen metsätaloussuunnittelu

13.5.2.1 Pienet ja keskisuuret metsälöt

Metsätaloudellisella suunnittelulla on käytännön metsätaloustoiminnan harjoittamisen kannalta suuri merkitys, vaikka suunnittelua koskevia säännöksiä ei metsälainsäädännöstä löydykään.⁸⁹⁵ Tilakohtainen metsäsuunnitelma muodostaa perustan yksittäisen maanomistajan metsäalueen suunnitelmalliselle käytölle.⁸⁹⁶

⁸⁹³ Ohjelman sisällöstä, laadinnasta ja tarkistamisesta säädetään tarkemmin metsäasetuksen 1 §:ssä, jonka mukaan ohjelmaan tulee sisältyä 1) yleiskuvaus metsien ja metsätalouden tilasta sekä kehittämistarpeista ja -tavoitteista; 2) kuvaus metsien biologisesta monimuotoisuudesta ottaen huomioon myös luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla muodostetut suojelualueet ja rajoitetun metsätaloustalouden piirissä olevat alueet; 3) puuntuotanto sekä sen kehittämistarpeet ja -tavoitteet; 4) tarpeet ja tavoitteet metsien biologisesta monimuotoisuuden säilyttämiseksi metsälain 10 §:n 1–3 momentissa tarkoitettulla tavalla; 5) tavoitteet kestävä metsätalouden rahoituksesta annetun lain (1094/1996) mukaiselle toiminnalle; 6) puunkäyttö ja sen nykytilanne sekä puunkäytön kehittämistarpeet ja -tavoitteet; 7) kuvaus metsätalouteen liittyvästä yritystoiminnasta ja ehdotukset erityisesti pienyritystoiminnan edistämiseksi; 8) metsätalouden työllisyysvaikutukset ja niiden kehittämismahdollisuudet sekä ehdotukset työllisyyden edistämiseksi; 9) arvio tavoiteohjelman toteutumisen taloudellisista vaikutuksista; sekä 10) arvio tavoiteohjelman toteutumisen ympäristövaikutuksista.

⁸⁹⁴ HE 63/1996 vp s. 26.

⁸⁹⁵ Tämä johtunee pääasiallisesti siitä syystä, että metsälain mukainen viranomaisvalvonta ei perustu metsätaloussuunnitelmaan, vaan jäljempänä tarkasteltavaan metsänkayttöilmoitukseen. Tilanne on siis Saksaan verrattuna tässä suhteessa täysin erilainen.

⁸⁹⁶ Metsäsuunnittelua tarkasteltaessa on erotettava toisistaan *alueellinen* metsäsuunnittelu ja *tilakohtainen* metsäsuunnittelu. Alueellinen metsäsuunnitelma laaditaan suunnilleen kyllä vastaavalle alueelle. Suunnitelma sisältää kuviokohtaiset tiedot alueen metsistä, minkä lisäksi suunnitelmaan

Tilakohtainen metsäsuunnitelma sisältää kuvauksen metsänomistajan metsälöön kohdistuvista tavoitteista ja metsän nykyisestä tilasta, metsän kehityssuunnitelmien, kuvioiden käsittelyehdotukset suunnitelmakaudelle, kartan ja kuvioluettelot. Metsäsuunnittelun tavoitteena on laatia suunnittelun kohteena olevalle metsälölle metsänomistajan intressejä voimassa olevan metsälainsäädännön puitteissa toteuttava ehdotus. Metsänomistaja voi tällöin halutessaan painottaa metsätaloudellisia, virkistyskäytöllisiä (esim. metsästys) tai luonnonsuojelullisia intressejä.⁸⁹⁷ Tältä kannalta metsäsuunnitelma muodostaa käyttökelpoisen mekanismin metsänomistajalle metsälöön kohdistuvien tavoitteiden toteuttamiseksi niissäkin tilanteissa, joissa metsänomistaja ei muutoin välttämättä olisi selvillä metsiensä puuvarannosta sekä metsä- ja luonnonsuojelulainsäädännön velvoitteista.⁸⁹⁸

13.5.2.2 Suurmetsätalous

Suurmetsänomistajien⁸⁹⁹ harjoittama metsäsuunnittelu poikkeaa edellä selostetusta pienten ja keskisuurten metsänomistajien tilakohtaisesta metsäsuunnittelusta. Metsähallituksen suunnittelujärjestelmä on käsillä olevan tutkimuksen kannalta kiintoisa kahdesta syystä. Ensiksi, Metsähallitus hallinnoi noin kolmasosaa Suomen metsistä. Toiseksi, Metsähallituksen tulee sovittaa yhteen valtion metsiin kohdistuvat yleiset intressit, joita liiketaloudellisten tuottovaatimusten lisäksi ovat luonnonsuojelulliset pyrkimykset, poronhoidon vaatimukset ja luonnontuotteiden keräily. Suunnittelun on sen vuoksi väistämättä oltava monitavoitteista ja kokonaisvaltaista.⁹⁰⁰

merkitään maisemallisesti ja metsäluonnon monimuotoisuuden kannalta arvokkaat kohteet. Suunnitelmien laatiminen kuuluu metsäkeskuksille, jotka käyttävät niitä päättäessään mm. kestävän metsätalouden rahoituslain mukaisten varojen käytöstä. Aiheesta tarkemmin Tapion taskukirja 2002 s. 369–370 ja *Kiviniemi* 2004 s. 125–126.

⁸⁹⁷ Luonnonsuojelusta metsätaloussuunnitelmien laadinnassa ks. esim. *Soininen* 1998 s. 6 ss. Ekologisesti tai luonnonsuojelullisesti painottuneita metsätaloussuunnitelmia ei Natura 2000 -alueiden hoito ja käyttö s. 18 mukaan ole kuitenkaan juuri laadittu.

⁸⁹⁸ Tilakohtaisesta metsäsuunnittelusta tarkemmin ks. Tapion taskukirja 2002 s. 360 ss. Tilakohtaiset metsäsuunnitelmat laaditaan joko metsäkeskusten tai metsänhoitoyhdistysten toimesta. Käytännössä alueellista ja tilakohtaista suunnittelua harjoitetaan kustannustehokkuussyistä usein samaa kiertoaikaan noudattaen. Alueellisen suunnittelun yhteydessä tilakohtaisten suunnitelmien laadinta on yleensä maanomistajien kannalta edullista, koska tällöin voidaan hyödyntää alueellisen suunnittelun yhteydessä hankittuja perustietoja.

⁸⁹⁹ Suuria metsänomistajia Suomessa ovat valtion lisäksi metsäyhtiöt (jotka tosin ovat osin eriyttäneet metsänomistuksiaan ja osin luopuneet niistä) ja yhteismetsät.

⁹⁰⁰ Metsähallituksesta annetun lain (1378/2004) 2 §:n 1 momentin mukaan Metsähallitus hoitaa, käyttää ja suojelee hallinnassaan olevia luonnonvaroja ja muuta omaisuutta. Metsähallituksen tulee toimia kestävästi ja tuloksellisesti. Mainitun lain 4 §:n 1 momentin mukaan luonnonvarojen kestävän hoidon ja käytön olennaisena osana Metsähallituksen on riittävästi otettava huomioon biologisen monimuotoisuuden suojeleminen ja tarkoituksenmukainen lisääminen metsien ja muiden luonnonvarojen hoidolle, käytölle ja suojelulle asetettujen muiden tavoitteiden kanssa. Metsähal-

Metsähallituksen harjoittama metsäsuunnittelu on kolmitasoista. Suunnittelun ylintä tasoa edustaa *luonnonvarasuunnittelu*, jota varten Metsähallituksen omistamat metsäalueet on jaettu seitsemään suuralueeseen. Näille alueille laadittavissa luonnonvarasuunnitelmissa osoitetaan mm. alueille pääasialliset käyttötarkoitukset (metsätalous, virkistyskäyttö tai luonnonsuojelu). *Luonnonvarasuunnitelma* on luonteeltaan tavoitteellinen ja voimassa 10 vuotta. Tuona aikana suunnitelman toteutumista seurataan vuosittain. Luonnonvarasuunnittelun tavoitteet ovat ekologiset, sosiaaliset ja taloudelliset.⁹⁰¹ Suunnittelun *ekologisena tavoitteena* on luonnon monimuotoisuuden turvaaminen, johon pyritään mm. säilyttämällä alueelle luontainen eliölajisto ja edistämällä sen leviämismahdollisuuksia sekä turvaamalla metsien elinvoimaisuus.⁹⁰²

Alue-ekologisella suunnittelulla pyritään turvaamaan luonnon monimuotoisuus ja monikäytön edellytykset laajalla (yleensä 10 000–100 000 hehtaarin) alueella. Suunnitelmassa määritellään suunnitelma-alueen luonnonhoito- ja monikäyttötavoitteet sekä niistä johtuvat metsien käytön rajoitukset. Suunnittelu pitää sisällään luontoarvojen kartoituksen ja kokonaisvaltaisen monimuotoisuuden ylläpitoa ja lisäämistä palvelevan kehittämissuunnitelman. Luontoarvojen kartoituksessa selvitetään metsä- ja luonnonsuojelulainsäädännön mukaiset luontokohteet ja muut arvokkaat luontokohteet. Varsinaisessa suunnittelussa asetetaan alueiden käytölle tavoitteet, jotka voidaan ryhmitellä metsätaloudellisiin, virkistyskäyttöllisiin, luonnonsuojelullisiin ja tieteellisiin.

Alue-ekologisen suunnittelun tavoitteena on pitkällä aikajänteellä alueen luontaisten eliölajien säilymisen turvaaminen. Tämä edellyttää metsä- ja luonnonsuojelulain mukaisten luontokohteiden sekä muiden arvokkaiden ja arvokkaiksi kehittyvien luontokohteiden säilyttämistä. Suunnittelualueen luonnonpiirteet ja erityisarvot otetaan huomioon määritettäessä suunnitelman tavoitteita. Ekologisille yhteyksille asetettavissa tavoitteissa otetaan huomioon alueen merkitys osana laajempaa kokonaisuutta. Suunnittelun toisena keskeisenä tavoitteena on turvata metsien monikäytön sekä luontaiselinkeinojen harjoittamisen edellytykset.⁹⁰³ Toisin kuin luonnonvarasuunnittelulla, alue-ekologisella suunnittelulla ei ole suunnitelmakautta, vaan suunnittelu (eli käytännössä suunnitelmien päivittä-

lituksen on lisäksi otettava huomioon luonnon virkistyskäytön sekä työllisyyden edistämisen vaatimukset.

⁹⁰¹ Luonnonvarasuunnittelusta ks. Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelun suunnitteluohje s. 27–28. Luonnonvarasuunnittelusta ks. myös Tapion taskukirja 2002 s. 372 ja Metsien suojelun tarve Etelä-Suomessa ja Pohjanmaalla s. 188–191.

⁹⁰² Ks. Metsähallituksen luonnonvarasuunnittelun suunnitteluohje s. 27–28. Luonnonvarasuunnittelusta ks. myös Tapion taskukirja 2002 s. 372 ja Metsien suojelun tarve Etelä-Suomessa ja Pohjanmaalla s. 188–191.

⁹⁰³ Tähän tapaan Metsien suojelun tarve Etelä-Suomessa ja Pohjanmaalla s. 191–192.

minen) on jatkuvaa.⁹⁰⁴ Alue-ekologisen suunnittelun merkitys on siinä, että se tuo toiminnanharjoittajan eli Metsähallituksen päätöksentekoon metsälain minimivaa-
timuksia laajemman näkökulman.⁹⁰⁵

Toimenpidesuunnittelulla tarkoitetaan metsänhoitotoimenpiteiden yksityiskoh-
taista suunnittelua. Toimenpidesuunnitelmissa sovitetaan käytännössä yhteen edel-
lä mainitut, toisiinsa nähden osin erisuuntaiset intressit.⁹⁰⁶ Tietyt metsätaloudelliset
toimenpiteet ovat senlaatuisia, että ne väistämättä muuttavat alueen tilan joko pit-
käksi aikaa tai lopullisesti. Asianmukaisella suunnittelulla ja toteutuksella toimen-
piteiden vaikutuksia voidaan kuitenkin merkittävästi rajoittaa ja lieventää. Toimin-
nanharjoittaja on keskeisessä asemassa ratkaistaessa metsätaloudessa huomioon
otettavia intressejä ja päätettäessä yksittäisten toimenpiteiden suorittamisesta. Met-
sälainsäädäntö ei, kuten jäljempänä esitetään, aseta esteitä luonnonsuojelullisten tai
virkistyskäyttöedellytysten painottamiselle metsätaloustoiminnan kustannuksella.
Toisaalta on korostettava sitä seikkaa, että metsälain valvontaviranomainenkaan ei
toiminnanharjoittajan ratkaisuihin voi puuttua, mikäli toimenpide täyttää metsä-
lainsäädännön mukaiset minimivaatimukset.

Metsähallituksen *ympäristöopas* sisältää valtion metsien hoitoa ja käyttöä
koskevat periaatteet ja käytännöt. Oppaan toimenpidemallit on laadittu siten,
että mallien mukaisesti menetellen luonnonsuojelulliset ja virkistyskäytölliset

⁹⁰⁴ Aiheesta tarkemmin ks. Alue-ekologinen suunnittelu s. 8 ss., Alue-ekologinen suunnittelu Met-
sähallituksessa s. 10, Tapion taskukirja 2002 s. 372–373 ja Metsien suojelun tarve Etelä-Suomessa
ja Pohjanmaalla s. 191 ss.

⁹⁰⁵ Ks. Alue-ekologinen suunnittelu Metsähallituksessa s. 71. *Jäppinen ym.* 2004 s. 23–24 ja 31
mukaan Suomessa ekosysteemilähestymistavan kaltaisia periaatteita toteutetaan käytännössä laa-
jimmin metsätaloudessa (esimerkiksi Kansallisen metsäohjelma 2010, Metsätalouden ympäristö-
ohjelma, alue-ekologinen suunnittelu, metsätalouden alueelliset tavoiteohjelmat, metsäsertifiointi-
standardien laatiminen). Heidän mukaansa myös Metsähallituksen harjoittamaa alue-ekologista
suunnittelua voidaan pitää ekosysteemilähestymistavan mukaisena toimintamallina metsien suoje-
lun ja käytön välisen tasapainon etsimiseen. Alue-ekologisesta suunnittelusta ks. myös Natura
2000 -alueiden hoito ja käyttö s. 17.

Jäppinen ym. 2004 mukaan Metsähallitus on siirtymässä uudenalaiseen luonnonvarasuunnitte-
luun, jossa yhdistyvät suuralueen luonnonvarasuunnittelu ja alue-ekologinen suunnittelu. Alue-
ekologisesta suunnittelusta poiketen uudessa suunnittelujärjestelmässä tarkastellaan suojeltujen ja
talouskäytössä olevien metsäalueiden kokonaisuutta ja pyritään suunnittelutulokseen, joka turvaa
suunnittelualueen metsien monimuotoisuuden, mutta joka on myös taloudellisesti ja sosio-kulttuu-
risesti kestävä. Heidän mukaansa ekosysteemilähestymistavan periaatteita voidaan soveltaa val-
tionmetsien suunnittelussa ja hoidossa (esimerkiksi ekologisten yhteyksien luominen) sekä metsä-
keskusten alueellisessa metsäsuunnittelussa. Monia lähestymistavan periaatteita voidaan myös
soveltaa yksityismetsien suunnittelussa ja hoidossa esimerkiksi metsänhoitosuosituksen tai muiden
olemassa olevien toimintatapojen kautta. Tästä ks. myös Natura 2000 -alueiden hoito ja käyttö
s. 30.

⁹⁰⁶ Toimenpidesuunnittelun ja laajemminkin valtion metsien hyödyntämisen kannalta merkittävä-
ssä asemassa ovat Metsähallitukselle asetetut tuottotavoitteet, jotka lopulta määräävät metsien talou-
dellisen käytön intensiteetin. Aiheesta tarkemmin Tapion taskukirja 2002 s. 373.

intressit saadaan tapauskohtaisesti sovitettua toisiinsa kestävästi. Opas sisältää ohjeita mm. metsänhoidollisten toimenpiteiden toteuttamistavoista sekä metsien monimuotoisuuden ja uhanalaisten lajien suojelusta. Lisäksi oppaassa on käsitelty maisemallisten kysymysten, saamelaiskulttuurin sekä metsien virkistyskäytön vaatimusten ja kulttuurikohteen huomioon ottamista metsätalouden suunnittelussa. Opas ei ole oikeudellisesti sitova, eikä toimenpiteen suorittaminen tietenkään muodostu metsälain vastaiseksi sillä perusteella, että se on vastoin ympäristöoppaan suosituksia.⁹⁰⁷

⁹⁰⁷ Metsähallituksen ympäristöoppaan ensimmäinen painos ilmestyi vuonna 1993. Ympäristöoppaan ajantasaistettu laitos on vuodelta 2004. Uudistetussa oppaassa omaksuttua myönteistä suhtautumista luontoarvoihin ja metsien monikäyttöön on pidetty tervetulleena, joskin uudistuksia on myös kritisoitu osin riittämättöminä.

14 Metsätaloustoimenpiteiden ennakkovalvonta

14.1 ENNAKKOVALVONNAN TEHTÄVÄT JA MUODOT

Ennakkovalvontamekanismien tavoitteena on saattaa toimenpiteiden sallittavuus ennen niiden suorittamista asiaa valvovan viranomaisen harkittavaksi. Menettelyllisesti ennakkovalvonta voidaan järjestää esimerkiksi suunnittelu-, ilmoitus- tai lupavelvollisuudella. Ennakkovalvontamekanismin valinta määräytyy valvontatarpeen perusteella. Jonkinlaisena nyrkkisääntönä voidaan pitää sitä, että ilmoitus- ja lupamenettely soveltuvat suunnitelmamenettelyä paremmin yksittäisten toimenpiteiden sallittavuuden arviointiin. Näissä menettelyissä, toisin kuin suunnitelmamenettelyssä, on kuitenkin vaikea muodostaa kokonaiskuvaa toiminnan laadusta ja vaikutuksista. Toisaalta suunnitelmamenettelyssä ei välttämättä aina voida tyydyttävällä tarkkuudella ratkaista kaikkia suunnitelmaan sisältyvien tai sen toteuttamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden toteuttamisedellytyksiä.

Ennakkovalvonnan piiriin kuuluvilla toimenpiteillä on tyypillisesti pitkäaikaisia vaikutuksia. Metsien käytön osalta ennakkovalvonnan piiriin kuuluvat kaikissa vertailuvaltioissa hakkuiden toimittaminen, metsäalueiden uudistaminen sekä maankäyttömuodon muuttaminen. Menettelyn laatu määräytyy pääsääntöisesti vaikutusten merkittävyyden perusteella. Mikäli hankkeen vaikutukset ulottuvat erittäin merkittäviin intresseihin, on niiden heikentäminen saatettu lähtökohtaisesti kieltää tai edellyttää hankkeen sallittavuuden arviointia, tyypillisesti lupamenettelyssä.

14.2 BRITTIÄINEN KOLUMBIA

Brittiläisessä Kolumbiassa metsätalouden harjoittaminen perustuu provinssin ja toiminnanharjoittajan laatimiin suunnitelmiin (ks. 13.2 edellä). Näiden lisäksi ei ole erillisiä ilmoitus- tai lupamenettelyitä. Strategiset maankäytölliset ratkaisut (alueiden varaaminen eri tarkoituksia varten) tehdään provinssin harjoittamassa alue- ja luonnonvarasuunnittelussa. Metsätalouden ennakkovalvonta tapahtuu operationaalisessa suunnittelussa. Brittiläisen Kolumbian ennakkovalvonta on yleispiirteisempää kuin muissa vertailuvaltioissa, minkä vuoksi yksittäisten luontokohteiden suoja saattaa olla siellä heikompi. Toisaalta Brittiläisen Kolumbian maanomistusolojen ja sääntelyjärjestelmän vuoksi merkittävien luontoar-

vojen säilymisen turvaaminen (sulkemalla alueet metsätaloustoiminnan ulkopuolelle tai rajoittamalla metsätaloustoimintaa mainituilla alueilla) on selkeäpiirteisempää kuin muissa vertailuvaltioissa, mikä helpottaa ympäristöllisten ja luonnonsuojelullisten tavoitteiden yhteensovittamista.

14.3 RUOTSI

14.3.1 Hakkuiden toimittaminen

Ruotsin metsänhoitolain systematiikassa hakkuut jaotellaan Suomen tavoin kasvatushakkuihin (*utvecklingsavverkning*) ja uudistushakkuihin (*föryngringsavverkning*). Hakkuutoiminnan sääntelyn taustalla on metsätaloudellinen rationaalisuus, eli hakkuiden on oltava tarkoituksenmukaisia joko metsän kasvun edistämisen tai uuden kasvun aikaansaamisen kannalta. Metsähallitus on täsmentänyt hakkuiden toimittamisen edellytyksiä antamalla yksityiskohtaisia määräyksiä uudistushakkuiden toimittamisen edellytyksistä, käyttäen kriteereinä muun ohella metsikön keski-ikää.⁹⁰⁸

Yksittäisten hakkuualojen suuruutta koskevasta sääntelystä on erotettava maanomistajan vuosittain hakattavissa olevan metsäalan suuruutta koskeva säännös (SVL 11 §). Mainitun säännöksen nojalla hallituksen tai sen määräämä viranomainen voi määrätä *tarkoituksenmukaisen ikäjakautuman* saavuttamiseksi, että suurmetsänomistaja (metsälön pinta-ala yli 1000 hehtaaria) ei saa hakata omistamaltaan metsälöltä tiettyä määrää enempää tiettynä aikana.⁹⁰⁹ Myös pienemmät metsälöt ovat hakkuiden enimmäismäärää koskevan sääntelyn piirissä. Yli 50 hehtaarin suuruisten metsätilojen hakkuut on metsänhoitoasetuksen 12 §:n mukaisesti toimitettava siten, ettei metsälön uudistusalan ja nuoren metsän määrä ylitä puolta metsälön pinta-alasta hakkuiden toimittamisen jälkeen. Tämä kieltö ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan metsäviranomainen voi myöntää poikkeuksen edellä mainitusta kiellosta. Tämänkaltainen sääntely olisikin poikkeuksettomana omiaan johtamaan metsänhoidollisesti ei-toivottaviin lopputuloksiin, jos esimerkiksi metsälö olisi kokonaisuudessaan uudistamisiään ylittänyt vanhaa metsää. Vastaavasti pienen metsätilan taloudenpidon kannalta ei olisi järkevää evätä maanomistajilta edellä mainitun tavoitteen perusteella hakkuuoikeutta silloin, kun puun myyntituloilla on tarkeitus rahoittaa metsä- tai maatalouden konehankintoja tms.⁹¹⁰

⁹⁰⁸ Hakkuumuodoista ks. tarkemmin metsähallituksen määräys 8.12.1998 (SKSFS 1998:7).

⁹⁰⁹ Laskentakaavasta ks. SVL-handbok 2001 s. 30 sekä SKSFS 1998:1.

⁹¹⁰ *Eckerberg* 1987 on tutkimuksessaan (s. 208 ss.) haastatteluin ja kenttätutkimuksin selvittänyt metsiin kohdistuvien eri intressien huomioon ottamista hakkuiden järjestämisessä. Hän katsoo, etteivät tavalliset kansalaiset ole juurikaan kiinnostuneet valvomaan omien etujensa huomioon

Metsätaloustoimenpiteiden ennakkovalvontajärjestelmä jakaantuu kahtaalle. *Metsänkäyttöilmoitus (anmälan om avverkning m.m.)* on tehtävä 6 viikkoa ennen toimenpiteeseen ryhtymistä 1) uudistushakkuista ja siihen liittyvästä metsänuudistamisesta; 2) maankäyttömuodon muuttamiseen liittyvästä metsänhakkuusta; 3) polttopuiden hankkimiseksi tarkoitusta hakkuusta; 4) metsäojituksen, joka ei ole ympäristökaaren 11 luvun mukaan luvanvaraista; sekä 5) muiden luontoa olennaisesti muuttavien toimenpiteiden osalta. Vaikeasti uudistettavissa metsissä (*svårföryngrad skog*)⁹¹¹ ja suojametsissä (*skyddskog*) toimitettavat hakkuut edellyttävät metsäviranomaisen lupaa. Lupaa ei kuitenkaan tarvita metsän kasvatushakkuisiin.⁹¹² Haettaessa lupaa vaikeasti uudistettavan metsän hakkuuseen on toiminnanharjoittajan esitettävä selvitys luonnonsuojelullisten ja kulttuurimaiseman intressien huomioon ottamisesta hakkuiden yhteydessä. Metsäviranomainen voi liittää päätökseen lupamääräyksiä haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi ja uuden kasvun aikaansaamisen turvaamiseksi.

Lupaa hakkuihin vaikeasti uudistettavassa metsässä ei SVL 17 §:n mukaan saa myöntää, mikäli hakkuiden seurauksena ympäristön laatumnormia ei saavutettaisi. Lupa voidaan kuitenkin myöntää, mikäli hakkuiden yhteydessä suoritettavien toimenpiteiden avulla voidaan vähentää muista toiminnoista aiheutuvaa ympäristön tilan heikentymistä siten, että ympäristön laatumnormi saavutetaan. Lisäksi Norrbottenissa, Västerbottenissa, Jämtlannissa ja Taalainmaalla ei lähtökohtaisesti saa myöntää lupaa hakkuihin sellaisilla alueilla, joiden vuotuinen hehtaarikohtainen puuntuotto jää kuutiometriä pienemmäksi. Lupaa ei tulisi myöskään myöntää metsäautotien rakentamistarkoituksessa tapahtuvaan metsänhakkuuseen, mikäli tien rakentamiskustannukset eivät vastaa sitä metsätalousalueelle koituvaa hyötyä, joka tien rakentamisesta syntyy.

Tunturimetsiin (*fjällnära skog*)⁹¹³ liittyvät luonnon- ja maisemansuojelulliset intressit ovat korostetun suojan piirissä. Lupaa ei SVL 18 §:n mukaan saa myöntää hakkuihin, jotka eivät ole sovitettavissa tärkeisiin luonnon- tai maisemansuojeluintresseihin. Metsähallituksen ei tulisi hyväksyä yli 20 hehtaaria suurempia hakkuuaukkoja. Lupaa ei myöskään tulisi myöntää sellaisen metsän hakkuu-

ottamista hakkuutoiminnan edellytyksiä muodottaessa. Hänen mukaansa metsänhoidon ekologista tasoa voitaisiin nostaa varsin yksinkertaisin ja kustannustehokkain toimenpitein. Keskeisimpinä ongelmina hän näkee yhtäältä tutkimustiedon puutteen sekä metsäviranomaisten vaihtelevan asenteen luonnonsuojelullisten intressien painottamisen suhteen. Mikäli nämä eivät muutu, ei oikeudellinenkaan järjestelmä voi olla tehokas.

⁹¹¹ Alueiden rajauksesta ks. metsähallituksen määräys SKSFS 1983:1, myöhemmine muutoksineen.

⁹¹² Metsä voidaan SVL 15 §:n nojalla julistaa vaikeasti uudistettavaksi alueen epäsuotuisten kasvulosuhteiden perusteella. Suojametsäksi voidaan julistaa metsä, jolla kasvipeitteistön säilyttäminen on tärkeää eroosion ehkäisemiseksi tai puurajan alentumisen ehkäisemiseksi.

⁹¹³ Alueiden rajauksesta ks. metsähallituksen määräys SKSFS 1991:3, myöhemmine muutoksineen.

seen, joka rajoittuu uudistusalaan, jolla taimikko ei ole vielä vakiintunut. Myönnettäessä lupa tunturimetsien hakkuisiin on metsäviranomaisen otettava huomioon luonnon- ja maisemansuojelliset intressit antamalla tarvittaessa mm. hakkuuaukkojen kokoa ja sijoittelua sekä metsänuudistamista koskevia määräyksiä. Hakkuun toimittamistavasta päätettäessä on otettava huomioon myös sellaiset vähäisemmät uhanalaisten lajien elinympäristöinä toimivat maa- ja vesialueet tai alueet, jotka muutoin ovat erityisen suojelun arvoisia harvinaisuutensa tai poikkeuksellisen ominaispiirteidensä vuoksi. Tunturialueilla, joihin kohdistuu metsätalouden ohella muitakin maankäyttöintressejä, voi metsähallitus laatia erityisiä toimintasuunnitelmia näiden intressien yhteensovittamiseksi.

Jalojen lehtipuumetsien⁹¹⁴ hakkuista koskevat omat säännökset, jotka sisältyivät vuoden 1993 uudistukseen saakka omaan erityislakiinsa.⁹¹⁵ Jaloissa lehtipuumetsiköissä ei saa SVL 25 §:n mukaan toteuttaa toimenpiteitä, joiden myötä metsikön luonne muuttuisi.⁹¹⁶ Jalot lehtipuumetsiköt on hakkuiden jälkeen uudistettava jaloa lehtipuita kasvavaksi.⁹¹⁷ Metsäviranomaisen voi tosin erityisistä syistä myöntää tästä säännöksestä poikkeuksen, mutta tällöin metsäviranomaisen on varattava luonnonsuojeluviranomaiselle tilaisuus lausua käsityksensä asiasta (*samråd*). Uudistushakkuiden toimittaminen jaloissa lehtipuumetsiköissä edellyttää metsäviranomaisen lupaa. Hakemuksessa toiminnanharjoittajan on esitettävä selvitys luonto- ja kulttuuriympäristöarvojen huomioon ottamisesta toimenpiteiden toteuttamisessa. Viranomaisen voi päätöksessään asettaa tarpeellisia, esimerkiksi hakkuiden toimittamistapaa ja uuden kasvun aikaansaamista koskevia määräyksiä.

Metsänhoitolain 30 § sisältää yleisen määräystenantovaltuuden luonnon ja kulttuuriympäristön suojaamiseksi metsätalouden haitallisilta vaikutuksilta. Metsäviranomaisten antamat määräykset voivat koskea esimerkiksi hakkuuaukon kokoa ja sijoittumista, metsän uudistamista, alueelle jätettäviä puita, lannoitusta, ojitusta tai vaikkapa metsäautotien linjausta. Näiden määräysten käyttöalaa rajoittaa kuitenkin olennaisesti se mainittuun säännökseen sisältyvä raja-

⁹¹⁴ Jaloja lehtipuita ovat jalava, saarni, valkopyökki, kirsikka, pyökki, lehmus ja vaahtera. Jaloina lehtipuumetsinä pidetään SVL 23 §:n mukaan vähintään puolen hehtaarin laajuisia metsiköitä, joiden puustosta vähintään 70 % on lehtipuita ja vähintään puolet jaloja lehtipuita.

⁹¹⁵ Tarkemmin ks. *Michanek* 1993 s. 112.

⁹¹⁶ Lehtimetsässä ilman viranomaisen lupaa suoritetuista hakkuista ks. *HD 1999:103*. Sääntely ei kuitenkaan estä maankäyttömuodon muuttamista.

⁹¹⁷ Luonnon monimuotoisuuden saavuttamiseen tähtääviä, metsien käyttöä koskevista keinoista ks. *Jernelöv – Kågeson* 1992 s. 76 ss. He huomauttavat (*ibid.* s. 87 ss.), että jalojen lehtipuiden uudistamisvelvollisuus säilyttää kyllä kyseisen metsikön, mutta ei välttämättä sen sisältämiä monimuotoisuusarvoja. – Mainittakoon, että jalojen lehtipuumetsiköiden uudistaminen on eräs niitä harvoja metsätaloudellisia toimenpiteitä, joihin Ruotsissa on mahdollista saada yhteiskunnan tukea (SVL 28 §).

että määräykset eivät saa merkittävästi vaikeuttaa nykyistä maankäyttöä. Joutomailla (*skogliga impediment*) metsähallitus voi kuitenkin kieltää hakkuiden ja muiden metsätaloustoimenpiteiden toimittamisen.⁹¹⁸

HD 1981:21: Ratkaisussa luonnonsuojelulliset käyttörajoitukset olivat supistaneet hakkuuoikeuden määrää. Arvioitaessa vahingon korvattavuutta oli vahingon määrä suhteutettava intressiin eli hakkuuoikeuden kokonaismäärään ja ostohintaan. Ensimmäisessä tapauksessa luonnonsuojelusta johtuneen käytönrajoituksen määräksi arvioitiin riidattomasti 8 900 kruunua. Yhtiö oli maksanut 4 812 kuutiosta puuta 215 000 kruunua. Vahinko ei ollut suurempi kuin hakkuuoikeuden haltijan voitiin kohtuudella katsoa olevan velvollinen sietämään. Toisessa tapauksessa hakkuuoikeuden haltija oli maksanut hakkuuoikeudesta 220 000 kruunua. Kun vahingon määräksi arvioitiin 23 055 kruunua, katsottiin rajoituksen vaikeuttavan olennaisesti alueen maankäyttöä, minkä vuoksi käytönrajoituksen aiheuttama vahinko tuli korvata.

Poronhoitoalueilla on metsätaloushankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa otettava huomioon myös porotaloudelliset intressit. Hakkuun sijoittuessa alueelle, jolla harjoitetaan ympärivuotista laidunnusta, on alueen saamelaiskylälle varattava tilaisuus lausua käsityksensä suunnitellun hakkuun johdosta, mikäli hakkuuala ylittää viranomaisohjeistuksessa asetetut rajat. Lupaa hakkuisiin ei saa myöntää, mikäli hakkuista aiheutuva laidunnusalueen pienentyminen estää sallitun poromäärän pitämisen, tai mikäli hakkuu estää tavanomaisen porolauman kokoamisen ja siirtämisen.⁹¹⁹

14.3.2 Metsän uudistaminen

Metsä on SVL 5 §:n mukaan uudistettava, mikäli alueen puuntuottokyky hakkuun jälkeen tai metsää kohdanneen (luonnon)tuhon jälkeen ei ole hyväksyttävällä tasolla. Metsä tulee uudistaa lisäksi, mikäli maa on käyttämättömänä tai

⁹¹⁸ Esimerkiksi metsähallituksen 5.11.1998 antamissa määräyksissä (SKSFS 1998:5) on painotettu mm. uhanalaisille kasvi- ja eläinlajeille metsätaloustoiminnasta aiheutuvien haittojen ehkäisemistä. Haittaa aiheuttavista toiminnoista tulisi pidättäytyä näiden lajien lisääntymisajanjaksoina. Määräyksiä on lisäksi annettu mm. lannoituksen rajoittamisesta haitallisten vesistövaikutusten ehkäisemiseksi. Luonnon- ja kulttuuriympäristöllisten intressien suojelusta ks. SVL-handbok 2001 s. 56.

⁹¹⁹ Ratkaisussa *HD 2000:49* oli kyse yleisten intressien merkityksestä kansalaistottelemattomuuden rikosoikeudellisen arvioinnin kannalta. Alueella toimitettavista hakkuista oli tehty asianmukainen ilmoitus. A ja B olivat kahlinneet itsensä metsätyökoneeseen ja estäneet metsäyhtiön hakkuut alueella. Lääninhallitus oli kahta päivää myöhemmin määrännyt alueen hakkuukielloon. Korkein oikeus katsoi ratkaisussa alueella näytetyn olleen luonnonsuojelullista merkitystä. Kun kansalaistottelemattomuus on kuitenkin tapahtunut ennen alueeseen kohdistuneen yhteiskunnallisen suojeluintressien syntymistä, ei käsillä ollut teon rangaistusvastuun poistavaa pakkotilannetta.

milloin metsän tila on ilmeisen epätydyttävä (*otillfredsställande*).⁹²⁰ Puuntuotokyvyn ei metsänhoitoasetuksen 2 §:n mukaan ole katsottava olevan tyydyttävällä tasolla, mikäli puun määrä on vähemmän kuin puolet normaaliksi katsottavasta määrästä, jos erityisiä syitä toisenlaisen arvion tekemiseen ei ole. Arvioinnissa on otettava huomioon metsäntuottokyky sekä metsän puulajisto ja ikä. Metsien kansantaloudellisen merkityksen vuoksi uuden kasvun aikaansaaminen on toteutettava nopealla aikajänteellä.⁹²¹ Ensin mainituissa kahdessa tilanteessa (uudistushakkuut, alueen käyttämättömyys) uuden kasvun aikaansaamiseen on ryhdyttävä välittömästi ja kolmannessa tapauksessa kohtuullisessa ajassa, jonka pituudesta päättää metsäviranomais.⁹²² Vastuu metsän uuden kasvun aikaansaamisesta kuuluu maanomistajalle. Uuden kasvun aikaansaamisessa on suoritettava ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen uuden kasvun aikaansaamiseksi erityisesti metsän puuston määrän ja laadun nostamiseksi tyydyttävälle tasolla. Viranomais voi metsänhoitolakiin perustuvan valtuussäännöksen nojalla antaa määräyksiä hyväksyttävistä uudistustavoista, maanmuokkauksesta ja muista toimenpiteistä.⁹²³

Metsän uudistaminen on toimitettava pääsääntöisesti toimiviksi osoitetuilla menetelmillä, eli käytännössä siis luontaisella uudistumisella, kylvöllä tai istutuksella. Luontaista uudistamista ei kuitenkaan hyväksytä uudistusmenetelmäksi, jos sen ei voida katsoa alueen olosuhteet ja hakkuun toimittamistapa huomioon ottaen johtavan tyydyttävän kasvun aikaansaamiseen hyväksyttävissä ajassa. Mikäli metsän uudistaminen ei onnistu yksinomaan luontaisen uudistamisen keinoin, on metsän uudistuminen turvattava lisäkylvöin tai -istutuksin. Metsänhoitoasetus sisältää valtuutussäännöksen, jonka perusteella metsähallitus voi antaa tarkempia määräyksiä maanmuokkausmenetelmistä ja muista metsänuudistamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä. Määräykset voivat koskea lisäksi myös istutettavien taimien laatua, määrää tms.⁹²⁴

Mikäli toiminnanharjoittaja haluaa toimittaa metsänhakkuun tai uudistamisen yleisesti käytössä olevista menetelmistä poikkeavalla tavalla tai käyttää

⁹²⁰ Ilmeisen epätydyttävänä pidetään metsänhoitoasetuksen 2.2 §:n mukaan tilannetta, jossa puuston määrä alittaa kolmasosan siitä, mikä alueella normaalisti olisi katsottava olevan.

⁹²¹ Michanek 1993 s. 106 toteaa metsän uudistamisvelvollisuuden olevan *ympäristön* kannalta kahdessa suhteessa merkittävä ehkäisemällä maan autioitumista ja toisaalta hidastaessaan kasvihuoneilmiötä hiilidioksidin sitomisen myötä.

⁹²² Säännöksen tulkinnasta ks. SVL-handbok 2001 s. 14–15.

⁹²³ Mainittakoon, että auraus maanmuokkausmenetelmänä on metsänhoitoasetuksen 7 §:n nojalla kielletty. Poikkeuksen tästä kiellosta muodostavat kuitenkin tunturimetsät, joissa aurausta voidaan metsänhoitoasetuksen 22 §:n mukaan käyttää maanmuokkaukseen, milloin metsänuudistamista ei muutoin saada turvattua.

⁹²⁴ Säännöksen tulkinnasta ks. SVL-handbok 2001 s. 15–18. Pääsääntöisesti metsän uudistaminen on toimitettava kotimaisia lajikkeita käyttäen ja ulkomaista siemen/taimaineistoa voidaan käyttää ainoastaan poikkeuksellisesti. Tunturialueilla ulkomaisten lajikkeiden käyttö ei ole mahdollista tieteellisiä tutkimustarkoituksia lukuun ottamatta.

tavanomaisesta poikkeavaa viljelyaineistoa, voi metsäviranomainen velvoittaa toiminnanharjoittajan laatimaan erityisen ympäristöselvityksen uusien menetelmien ympäristövaikutuksista. Mikäli toiminnanharjoittaja ei itse halua laatia ympäristöselvitystä, myös metsäviranomainen voi laatia sen toiminnanharjoittajan kustannuksella. Toiminnanharjoittajan kustannusvastuun laajuutta harkittaessa otetaan huomioon toiminnanharjoittajan metsätalouden laajuus ja mahdollisuudet vastata selvityksen tekemisestä. Ympäristöselvityksestä on pyydetty lausunto luonnonhoitolaitokselta (naturvårdsverket) sekä asianomaiselta lääninhallitukselta.

Metsäviranomainen voi metsänkäyttöilmoituksen tarkastamisen yhteydessä edellyttää toiminnanharjoittajalta vakuuden asettamista, mikäli uuden kasvun aikaansaaminen edellyttää laajoja ja kalliita toimenpiteitä. Mikäli metsäviranomaisen päättää edellyttää vakuuden asettamista, ei hakkuuta tällöin saa aloittaa ennen vakuuden asettamista. Mikäli vakuutta ei aseteta, voi metsäviranomaisen määrätä metsälön hakkuut luvanvaraisiksi.

14.4 SAKSA

14.4.1 Hakkuiden toimittaminen

Liittovaltion metsälain sisältämät hakkuiden toimittamista koskevat aineellisoikeudelliset säännökset ovat verraten niukat. Suojametsäalueella suoritettavan avohakkuun tai vaikutuksiltaan siihen rinnastettavan harvennushakkuun edellytykset on kuitenkin tutkittava lupamenettelyssä.⁹²⁵ Laissa ei suoranaisesti oteta kantaa luvan myöntämisen edellytyksiin, vaan tämä seikka on jäänyt osavaltioiden harkinnan varaan. Liittovaltion metsälain mukaan viranomaisella tulee olla mahdollisuus muodota hakkuun toimittamistapaa metsään kohdistuvien muiden intressien sitä edellyttäessä. Liittovaltion metsälain mukaan hakkuun toimittamisen edellytyksiä ei ole tarpeen tutkia ilmoitus- tai lupamenettelyssä muiden kuin suojelualueiden osalta. Liittovaltion metsälaki ei myöskään aseta esteitä sille, että osavaltiot päättäisivät edellyttää ilmoituksen tekemistä tai luvan hakemista myös muiden alueiden osalta. Toisaalta suojametsien suuri määrä huomioon ottaen liittovaltiollisen veloitteen kattavuus muodostuu tosiasiallisesti varsin laajaksi. Suojametsien hakkuiden luvanvaraisuudesta säädetään Baijerin metsälain 14 §:ssä. Mainitun säännöksen mukaan lupaa ei voida myöntää, mikäli metsän suojatehtävät vaaran-

⁹²⁵ Säännöksestä tarkemmin ks. *Klose – Orf* 1998 s. 525 ss. *Stenschke* 1984 s. 554 katsoo avohakkuun toimittamisella olevan huomattava maisemakuvallinen merkitys, minkä vuoksi maisemakuvalliset seikat tulisi ottaa huomioon lupaa avohakkuulle myönnettäessä.

tuvat hakkuun johdosta, hakkuusta aiheutuu muille metsälöille suhteettoman suurta haittaa tai hakkuut muodostuvat muun lainsäädännön vastaisiksi.⁹²⁶

14.4.2 Metsän uudistaminen

Liittovaltion metsälaki sisältää yleisen vaatimuksen metsätalouden harjoittamisen asianmukaisuudesta ja kestävydestä, jota arvioidaan metsälle osoitetun käyttötarkoituksen kannalta. Metsätalouden asianmukaisuutta arvioidaan taloudellisesta, ekologisesta ja sosiaalisesta näkökulmasta.⁹²⁷ Metsätalouden kestävyden kannalta keskeisessä asemassa on vaatimus metsäalueen säilyttämisestä.⁹²⁸ Metsänuudistusvelvoitteesta säädetään liittovaltion metsälain 11 §:ssä, joka kohdistaa osavaltioihin yksiselitteisen velvoitteen vaatia metsänomistajaa huolehtimaan metsän uudistumisesta. Vaatimus on yleinen, ts. sen piiriin kuuluvat kaikki metsänomistajaryhmät. Säännös koskee niin avo- kuin harvennushakkuutakin, eikä tässä suhteessa alueen oikeudellisella statuksellakaan (suojametsä/talousmetsä) ole merkitystä. Baijerissa metsänuudistamista koskevat säännökset edellyttävät avohakatuksen alueen metsittämistä kolmen vuoden kuluessa. Tämä velvollisuus koskee myös myrskyjen, hyönteisten ja metsätautien tuhoamia alueita.⁹²⁹

⁹²⁶ Tarkemmin *Zerle ym.* Forstrecht Erl. Art. 14 Rn. 7 ss.

⁹²⁷ Tavoitteenasettelusta tarkemmin ks. *Klose – Orf* 1998 s. 464 ss. Heidän (s. 477 ss.) mukaansa metsätalouden kestävyden vaatimusta voidaan tarkastella kolmessa relaatiossa, eli metsämaan tuottokyvyn säilyttämisen kannalta, vuotuisten hakkuumäärien (suhteessa vuosikasvuun) kannalta sekä metsästä saatavien tuottojen tasaisuutena. Kahden viimeksi mainitun kriteerin soveltamisessa on kuitenkin otettava huomioon pienmetsätalouteen liittyvät erityispiirteet kuten metsälöiden pienuus ja metsänomistajan metsätalouteen kohdistamat odotukset. – *Nolte* 1997 on tarkastellut erilaisten virkistyskäyttömuotojen sallittavuutta/jokamiehen oikeuksien sisältöä voimassa olevan lainsäädännön valossa. Hän toteaa tarkastelussaan (s. 189–190) yleiskäyttöoikeuksien saavan aineellisen sisältönsä ennen kaikkea metsä-, luonnonsuojelu ja tielainsäädännön säännösten perusteella.

⁹²⁸ *Schanz* 1996 (s. 20 ss.) on tarkastellut metsätalouden kestävyttä sosiaalietieteellisestä näkökulmasta. Hän painottaa metsätaloudellisen kestävyden aika- ja kulttuurisidonnaisuutta sekä toteaa metsätaloudellisen kestävyden käsitteen poikkeavan sanan yleiskielisestä merkityksestä. Hän erottaa kestävyden tarkastelussa edellä mainittujen ekologisen, sosiaalisen ja ekonominen ulottuvuuden lisäksi ajallisen ja paikallisen (kulttuurisidonnaisen) ulottuvuuden. Hänen mukaansa metsätaloudellinen kestävyys määräytyy edellä mainittujen kilpailevien intressien (taloudelliset, ekologiset ja sosiaaliset) sisäisten ja keskinäisten painotusten perusteella. – Ulkoilu- ja virkistyskäytötehtävistä ks. myös *Schute* 1988 s. 32–33.

⁹²⁹ Uudistamisvelvollisuudesta ks. tarkemmin *Klose – Orf* 1998 s. 481 ss. ja *Zerle ym.* Forstrecht Erl. Art. 15 Rn. 1 ss.

14.5 SUOMI

14.5.1 Hakkuiden toimittaminen

14.5.1.1 Ilmoitusmenettely

Suomessa metsätaloustoimenpiteiden ennakkovalvonta tapahtuu ilmoitusmenettelyssä. Aiotusta hakkuusta, uudistushakkuun osalta uudistamistavasta ja elinympäristöjen muusta käsittelystä on maanomistajan taikka hallinto-oikeuden tai muun sellaisen erityisen oikeuden haltijan tehtävä metsäkeskukselle metsänkäyttöilmoitus. Nykyisessä järjestelmässä metsänkäyttöilmoituksen tehtävänä on välittää tieto suunnitellusta metsänhoitotoimenpiteestä viranomaiselle. Metsäviranomainen ei tee ilmoituksen perusteella päätöstä, jolla olisi oikeusvaikutuksia. Mikäli aiottu toimenpide metsäkeskuksen käsityksen mukaan muodostuisi metsälain säännösten tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaiseksi, on metsäkeskuksen pyrittävä neuvotteluihin saamaan metsänomistaja muuttamaan hanketta metsälainsäädännön mukaiseksi. Mikäli neuvottelut eivät johda tulokseen, voi metsäkeskus kieltää toimenpiteen.⁹³⁰

Metsänkäyttöilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä kotitarvehakkuusta, suojajametsäalueella metsälain 12 §:n 2 momentissa tarkoitetun, hyväksytyn hakkuun uudistamissuunnitelman mukaisesta hakkuusta⁹³¹, pienikokoisen puuston hakkuusta, eikä tie-, oja-, vesijohto-, viemäri-, sähkö- tai muun vastaavan linjan hakkuusta, mikäli hakkuu ei kohdistu metsälain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuun elinympäristöön.⁹³²

Metsänkäyttöilmoituksen yksityiskohtaisesta sisällöstä säädetään metsäasetuksen 9 §:ssä. Metsänkäyttöilmoituksen tulee sisältää tiedot metsänomistajasta ja mahdollisesta hakkuuoikeuden haltijasta, hakkuun kohteena olevasta kiinteistörekisteriyksiköstä sekä siitä, onko kyse metsälain mukaisesta suojajametsäalueesta tai suojajametsäalueesta. Ilmoituksessa tulee yksilöidä toimenpiteen alueen sijainti sekä pinta-alat metsiköittäin, hakkuiden tarkoitus sekä mahdol-

⁹³⁰ Lainvalmisteluasiakirjoissa (HE 63/1996 vp s. 35 sekä KM 1995:11 s. 39–40) on korostettu metsänkäyttöilmoituksen merkitystä lain noudattamisen valvontavälineenä. Vaikka metsäkeskus ei tee ilmoituksen johdosta hallintopäätöstä, on metsänkäyttöilmoituksen perusteella mahdollisesti käynnistytävissä luonnonsuojelulain 72 a §:n mukaisessa menettelyssä (liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan rajaaminen) annettava päätös luonteeltaan varsinainen hallintopäätös siihen kytkeytyvine oikeussuojakeinoineen.

⁹³¹ Tästä ks. myös Kiviniemi 2004 s. 324.

⁹³² Ilmoitus on tehtävä vähintään 14 päivää ja enintään kaksi vuotta ennen hakkuun tai muun toimenpiteen aloittamista, jollei metsäkeskus hakemuksesta myönnä poikkeusta määräajasta. Käytännön valvontatyön näkökulmasta 14 päivän aika on varsin lyhyt aika niiden tilanteiden osalta, joissa metsäkeskuksen käsitys hankkeen toteuttamistavasta poikkeaa toiminnanharjoittajan esittä-
mästä.

linen selvitys kohteen erityisluonteesta ja sen edellyttämästä hakkuutavasta. Uudistushakkuun osalta ilmoituksen tulee sisältää tiedot metsiköittäin kasvu- paikan laadusta, puuston keskiläpimitasta, iästä tai kehitysluokasta sekä selvitys metsän uudistamisesta (uudistamistapa, pääasiallinen puulaji ja maanpin- nan käsittelymenetelmä).

Jos metsän käsittely koskee metsälain 10 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettu- ja elinympäristöjä, tulee ilmoitukseen liittää selvitys, millaisista elinympäris- töistä on kysymys, luettelo suunnitelluista metsätaloudellisista toimenpiteistä (hakkuut, ojitus, metsätien rakentaminen, maanpinnan käsittely ja lannoitus) sekä selvitys siitä, miten suunnitelluissa toimenpiteissä otetaan huomioon elinympäristöjen ominaispiirteiden säilyttäminen. Metsänkäyttöilmoitukseen voidaan 1 momentissa tarkoitettujen tietojen lisäksi sisällyttää tietoja siitä, miten suunnitellussa toimenpiteessä on tarkoitus turvata yleiset edellytykset metsän biologiselle monimuotoisuudelle ominaisten elinympäristöjen säily- miselle myös muualla kuin metsälain 10 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuilla alueilla.⁹³³

Metsälain 2 §:n 3 momentin viittaussäännöksen mukaan metsien hoitamisessa ja käyttämisessä on lisäksi noudatettava lainkohdassa mainittuja luonnonsuoje- lulain sekä muiden lakien säännöksiä. Jotta metsätaloustoimenpide voitaisiin toteuttaa, on sen täytettävä paitsi metsälainsäädännöstä, myös muusta lainsäädännöstä johtuvat vaatimukset. Sen sijaan metsälainsäädäntöön kytkettyjen val- vontamekanismien eli neuvotteluvollisuuden ja käsittelykiellon käyttöä näyttäisi kytkettyvän yksinomaan toimenpiteen metsälainsäädännön vastaisuuteen. Koska hallintopakon soveltamisalaa ei voitane laventaa tulkinnan keinoin, ei metsäviranomaisen voine määrätä käsittelykieltoa metsänkäyttöilmoituksen johdosta, vaikka hanke muodostuisikin luonnonsuojelulain vastaiseksi. Tämä ei kuitenkaan estä esimerkiksi luonnonsuojelulain vastaiseen toimenpiteeseen puuttumista luonnonsuojelulain mukaisin hallintopakkekeinoin. Tilannetta ei voida pitää erityisen selkeänä sen paremmin sääntelyn systematiikan kuin asian- osaistenkaan kannalta.⁹³⁴

Ratkaisussa *KHO 2003:38* oli kyse suunniteltuun metsänhakkuuseen puuttu- misesta luonnonsuojelulain mukaisella hallintopakolla (sekä luontodirektiivin tulkintavaikutuksesta). Kyseisessä tapauksessa oli maanomistaja C:n metsä- keskukselle tekemässä metsälain mukaisessa metsänkäyttöilmoituksessa esi- tetty metsänkäsittelytoimenpiteitä kolmelle eri hakkuukuviolle (numerot 1, 2 ja 3). Kuviolla 1 (1,0 hehtaaria) toteutettaisiin kasvatushakkuu, kuviolla 3 (2,5 hehtaaria) suojuspuuhakkuu ja kuviolla 2 (2,5 hehtaaria) uudistus- eli avohak-

⁹³³ Siltä osin kuin tiedot ilmenevät metsäkeskuksen käytettävissä olevasta metsäsuunnitelmasta tai muusta suunnitelmasta, metsänkäyttöilmoituksessa voidaan viitata mainittuun suunnitelmaan.

⁹³⁴ Aiheesta ks. myös *Kokko* 2002 s. 24 ss., *sama* 2003 s. 232 ja 239, *sama* 2003a s. 90–91, *Kivi- niemi* 2003 s. 138–139 ja *Suvantola* 2004 s. 495–499.

kuu. Alueellinen ympäristökeskus oli päätöksellään hylännyt C:n naapurien A:n ja B:n LSL 57 §:n 2 momentissa tarkoitettuina haittaa kärsivinä henkilöinä samoin kuin alueellisen luonnonsuojeluyhdistyksen X ry:n tekemät vaatimukset, että ympäristökeskus ryhtyisi luonnonsuojelulain 57 §:n 1 momentissa säädettyihin pakkokeinoihin estääkseen C:tä hakkaamasta tilansa metsää tekemänsä metsänkäyttöilmoituksen mukaisesti. Hallinto-oikeus hylkäsi A:n ja B:n sekä X ry:n ympäristökeskuksen päätöksestä tekemät valitukset, joissa oli vaadittu hakkuun kieltämistä kaikilla kuvioilla 1–3. Kuitenkin hallinto-oikeus määräsi, että alueellisen ympäristökeskuksen oli merkittävä hakattavalla alueella selvästi havaittavissa olevat liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikat eli käytössä olevat pesä-, kolo-, suoja- ja ravintopuut kulkuyhteyksineen. Hakkuita ei saanut aloittaa ennen tuota merkitsemistä.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi A:n, B:n ja X ry:n vaatimukset C:n metsänkäyttöilmoituksen mukaisten hakkuiden kokonaan kieltämiseksi, mutta hyväksyi vaatimukset hakkuiden toteuttamistavan osalta muuttamalla hallinto-oikeuden päätöstä kuvioden 1 ja 3 osalta sekä kumoamalla hallinto-oikeuden ja ympäristökeskuksen päätöksen kuvion 2 osalta. Hakkuu sallittiin metsänkäyttöilmoituksen mukaisesti kasvatushakkuukuviolla 1 ja suojuspuuhakkuukuviolla 3, kuitenkin niin, että sanotuilla kuvioilla olevat liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikat eli pesäpuut, muut kolopuut näitä ympäröivine suoja- ja ravintopuineen sekä tarpeellisine kulkuyhteyksineen jätettiin riittävän laajoina hakkuun ulkopuolelle. Yksityiskohtainen rajausta oli ennen hakkuiden aloittamista laadittava yhteistyönä ympäristökeskuksen ja metsäkeskuksen kesken. Hakkuita ei saanut toteuttaa liito-oravan lisääntymisaikana. Kuvion 2 osalta korkein hallinto-oikeus kielsi metsänkäyttöilmoituksen mukaisen uudistus(avo)hakkuun kuitenkin samalla todeten, että mainitun määräyksen estämättä C voi tehdä metsäkeskukselle uuden metsänkäyttöilmoituksen siten, ettei liito-oravan lisääntymis- tai levähdyspaikkoja myöskään kuviolla 2 hävitetä tai heikennetä sekä että kysymys luonnonsuojelulain 49 §:n 1 momentissa säädetyn kiellon noudattamisesta tältä osin voidaan tarvittaessa saat-
taa erikseen hallintopakkoasiana käsiteltäväksi.⁹³⁵

14.5.1.2 Hakkuiden toimittamistavasta

Voimassa oleva lainsäädäntö tuntee kaksi hakkuutapaa.⁹³⁶ Metsälain 5 §:n 1 momentin mukaan hakkuu voidaan tehdä alueelle jäljelle jäävän puuston kasvattamista edistävällä tavalla (*kasvatushakkuu*) tai uuden puuston aikaansaamista

⁹³⁵ Liito-oravan elinympäristöjen suojeluun liittyvistä kysymyksistä ks. myös *Laaksonen* 2002a s. 1064–1065. Hänen s. 1064 esittämänsä kanta, jonka mukaan kaikkia liito-oravien lisääntymis- ja levähtämispaikkoja ei olisi tarpeen suojella, ei LSL 49 §:n 1 momentin sanamuoto huomioon ottaen näyttäisi perustuvan lakiin.

⁹³⁶ Kuten sääntelyn kehittymistä tarkastelevasta osuudesta ilmenee, on yhteiskunta pyrkinyt ohjaamaan metsätalouden harjoittamista muun ohella rajoittamalla hakkuiden toimittamista. Hakkuurajoitusten taustalla ovat yleensä olleet yhteiskunnalliset intressit, jotka eivät ole läheskään aina yhtenevät yksittäisten maanomistajien intressien kanssa. Metsälainsäädännön lainsäätämisyhteistyksen liittyvistä kysymyksistä ks. *Kultalahti* 1990 s. 281–284 ja *Vaara* 2004 s. 92 ss.

edellyttävällä tavalla (*uudistushakkuu*). Kasvatus- eli harvennushakkuu tehdään poistamalla osa metsikön puustosta. Kasvatushakkuu on tehtävä siten, että hakkuualueelle jää riittävästi kasvatuskelpoista puustoa. Kasvatuskelpoisella puustolla tarkoitetaan kasvukykyisistä ja puiden keskinäisessä luontaisessa kilpailussa menestyneistä puuyksilöistä koostuvaa puustoa. Puuston pääosan tulisi olla kasvupaikalle sopivia puulajeja. Merkittävästi vahingoittuneita puita ei lasketa mukaan määritettäessä kasvatettavan puuston määrää.⁹³⁷

Uudistus- eli päätehakkuu tehdään poistamalla metsikön puusto kokonaisuudessaan (avo- ja kaistalehakkuu) tai jättämällä alueelle siementävää tai uuden puuston alkukehitystä suojaavaa puustoa (siemenpuu- ja suojuspuuhakkuu). Uudistushakkuu saadaan tehdä, kun puusto on saavuttanut riittävän järeyden tai iän taikka jos erityiset syyt sitä muuten puoltavat.⁹³⁸ Uudistushakkuuta seuraa velvollisuus uuden puuston aikaansaamiseen luontaista uudistumista, istutusta tai kylvöä käyttäen. Uudistushakkuu saadaan toteuttaa luontaisena uudistamisena, jos alueella on puuston, maaperän ja pintakasvillisuuden perusteella ennalta arvioiden riittävät edellytykset luontaisen taimiaineksen muodostumiseen. Metsälain 5 §:n 4 momentin mukaan metsätalousasioissa toimivaltainen ministeriö voi antaa tarkempia yleisiä määräyksiä kasvatushakkuussa jätettävän puuston vähimmäismäärästä ja laadusta sekä uudistushakkuun edellytyksistä.⁹³⁹ Maa- ja metsätalousministeriö on täsmentänyt metsälain soveltamista koskevalla päätöksellään 224/1997 metsänhakkuiden edellytyksiä. Määräykset koskevat kasvatushakkuussa kasvamaan jätettävän puuston määrää, uudistushakkuun edellytyksiä, uudistettavalle alueelle jätettävää puustoa, erityisen tärkeiden elinympäristöjen käsittelyä ja pienikokoisen puuston hakkuuta.⁹⁴⁰ Metsälain 5 §:n 3 momentissa säädetään hakkuussa ja sen yhteydessä tehtävissä toimenpiteissä noudatettavasta huolellisuudesta. Hakatun puutavaran lähikuljetuksessa ja siihen liittyvässä kuormauksessa sekä hakkuun yhteydessä syntyy yleensä aina vähäisiä vaurioita kasvamaan jäävään puustoon ja lähikuljetusreitin vartein. Näiden ehkäisemiseksi on korjuukaluston ja korjuuajankohdan tarkoituksenmukaisella valinnalla huomattava merkitys.⁹⁴¹

⁹³⁷ HE 63/1996 vp s. 27.

⁹³⁸ Aiheesta ks. Tahvonon ym. 2004 s. 31 ss.

⁹³⁹ HE 63/1996 vp s. 27. Hakkuiden toimittamisesta ks. esim. Luonnonläheinen metsänhoito 1994 s. 33 ss. ja Metsäluonnonhoidon perusteet 2000 s. 105–106.

⁹⁴⁰ Hakkuista koskevasta sääntelystä ks. Tahvonon ym. 2004 s. 15 ss. ja Kiviniemi 2004 s. 244 ss. MMMp 224/1997 6 §:n mukaan uudistettavalle alueelle jätettäviä luonnon monimuotoisuutta säilyttäviä jaloja lehtipuita ja vanhoja yksittäisiä puita, kuten kookkaita haapoja, raitoja, koivuja tai niiden muodostamia puuryhmiä, lahopuita taikka kasvatuskelpoisia puuryhmiä, ei katsota metsäasetuksen 2 §:n 1 momentissa tarkoitetuiksi taimikon perustamista haittaaviksi puiksi tai pensaiksi.

⁹⁴¹ HE 63/1996 vp s. 28.

Metsälain 10 §:n 1 momentti edellyttää metsien hoitamista ja käyttämistä siten, että yleiset edellytykset metsien biologiselle monimuotoisuudelle ominaisten elinympäristöjen säilymiselle turvataan. *Laakso* lausuu säännöksen ilmaisevan metsien hoitoa ja käyttöä koskevan monimuotoisuuden ja edistämisen ja säilyttämisen oikeusperiaatteen, joka ohjaa metsälain muiden säännösten tulkintaa.⁹⁴² Hän kiinnittää huomiota luonnon monimuotoisuuden suojelun kannalta merkittävään kysymykseen metsälain 10 §:n 1 momentin (biologisen monimuotoisuuden turvaaminen) ja metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain 5 §:n 1 momentin (vahingoittuneen puuaineksen poistamisvelvollisuus) välisestä suhteesta. Laakson mukaan metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaista tuhopuuston poistamisvelvollisuutta ole metsälain 10 §:n 2–3 momenttien mukaisilta elinympäristöiltä, ja hän perustelee tulkintaansa muun ohella metsälain tavoitesäännöksillä ja monimuotoisuuden turvaamista koskevilla säännöksillä, perustuslain 20 §:llä sekä Rion sopimuksesta johtuvilla velvoitteilla.⁹⁴³ Laakson erittelevä argumentaatio on vakuuttavaa ja hänen tulkintasuosituksensa on nähdäkseni perusteltu. Kysymys on kuitenkin senlaatuinen, että se tulisi ratkaista lainsäädäntöteitse tulkinnan sijaan, jolloin kysymys lahopuun määrästä talousmetsässä (ja metsänomistajan velvollisuudesta sen säilyttämiseen) olisi syytä avata laajemman arvioinnin kohteeksi. Tätä koskevaa lainsäädäntöhanketta onkin valmisteltu, mutta lakimuutosta koskevaa hallituksen esitystä ei tätä kirjoitettaessa ole vielä annettu eduskunnalle.⁹⁴⁴

14.5.1.3 Hakkuut erityiskohteissa

Metsälain 6 §:ssä säädetään hakkuiden toimittamisesta alueilla, joilla on erityistä merkitystä metsän monimuotoisuuden säilyttämisen, maiseman tai metsän monikäytön kannalta.⁹⁴⁵ Näissä ns. erityiskohteissa hakkuu voidaan tehdä kohteen erityisluonteen edellyttämällä tavalla eli metsälain 5 §:n ja sen perusteella ane-

⁹⁴² *Laakso* 2003a s. 88. Hänen mukaansa periaate ilmentää selvää muutosta aikaisemman sääntelyn yksinomaan puuntuotannollisiin lähtökohtiin verrattuna.

⁹⁴³ Ks. *Laakso* 2003 s. 78–82 ja *sama* 2003a s. 110 ss.

⁹⁴⁴ Ks. metsäntuhotyöryhmän muistio (MMM 2003:11) passim.

⁹⁴⁵ Lainvalmistelutöiden (*HE 63/1996 vp* s. 28) mukaan merkitys monimuotoisuuden säilyttämisen kannalta voisi liittyä esimerkiksi eliölajiston, kuten erikoisten kasvi- ja eläinlajien esiintymispaikkoihin. Maiseman kannalta merkittäviä tekijöitä voisivat olla asutuksen välitön läheisyys, harjut ja vesistöjen rannat. Monikäytön kannalta merkittäviä tekijöitä voisivat muiden ohella olla alueen ulkoilu- ja virkistyskäyttö, marjastus, riistan viihtyvyys taikka alueen muu poikkeava talouskäyttö, kuten jäkälän keräys. Esimerkkejä muista merkitystä omaavista tekijöistä ovat alueen poikkeava kulttuurihistoria, metsän erikoinen kehityshistoria, kuten vanhaa metsää kasvavat vedenkoskemattomat laet tai kulonkiertämät, sekä alueen puuston suojavaikutus tuulta, melua tai muuta vastaavaa vaikutusta vastaan. – Maiseman huomioon ottamisesta metsänhoidollisten toimenpiteiden suunnittelussa on laadittu oppaita, näistä ks. esimerkiksi *Hänninen ym.* 1997 s. 5 ss.

tuista säännöksistä poiketen, esimerkiksi valikoimalla kasvatushakkuussa jäävä puusto monikäyttömerkityksen perusteella.⁹⁴⁶

Yksityismetsissä olevat metsälain 10 §:n mukaiset erityisen tärkeät elinympäristöt on kartoitettu maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta ns. METE-hankkeessa vuosina 1998–2004. Kartoituksen tavoitteena oli paikantaa ja kuvata kattavasti metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt ja tiedottaa niistä metsänomistajille. Kartoituksella pyrittiin turvaamaan metsälain elinympäristöjen ominaispiirteiden säilymistä ja siten ylläpitämään metsäluonnon monimuotoisuutta talousmetsissä. Kartoituksessa talousmetsien arvokkaina elinympäristöinä pidettiin metsälain erityisen tärkeitä elinympäristöjä, luonnonsuojelulain nojalla suojeltuja luontotyyppisiä ja muita hyvässä metsähoitossa säilytettäväksi suositeltuja arvokkaita elinympäristöjä. Muina arvokkaina elinympäristöinä pidettiin muun muassa vanhoja havu-, seka- ja lehtimetsiköitä sekä elinympäristöjä, jotka eivät täyttäneet metsälain erityisen tärkeiden elinympäristöjen kriteereitä, mutta olivat arvokkaita metsäluonnon monimuotoisuudelle. Saatujen tietojen tarkoituksena on helpottaa ja yhdenmukaistaa metsälain tulkintaa ja alueellista soveltamista sekä turvata metsänomistajien tasapuolista kohtelua. Kartoituksella ei ole välittömiä oikeusvaikutuksia, vaan kyse on päätöksentekomenettelyiden luonnontieteellisen tausta-aineiston keräämisestä.⁹⁴⁷

Toimenpiteen sallittavuus on selvitettävä tapauskohtaisesti.⁹⁴⁸ Hakkuiden toimittaminen tavanomaisesta poikkeavalla tavalla ei vaikuta uudistamisvelvollisuuden sisältöön. Yksityismetsälain aikana *vesistön läheisyys* sinänsä ei luonut metsäalueille erityisasemaa metsäoikeuden systematiikassa, vaikka suojametsälakiin sisältyikin eräitä rantametsien suojelua koskevia säännöksiä.⁹⁴⁹ Nytemmin tilanne on eräiltä osin muuttunut elinympäristöjen suojelua koskevien säännösten vuoksi.

Metsälain 10 §:n 2 momenttiin liittyy kiinteästi metsälain 11 §:n poikkeuslupamahdollisuus. Mainitun säännöksen mukaan, milloin 10 §:n 3 momentissa tar-

⁹⁴⁶ Kielletyistä ja sallituista toimenpiteistä ks. MMMp 224/1997 9 §.

⁹⁴⁷ Ks. MMM 9/2004 s. 9–10, 26–27 ja 50. Selvitystyöstä ovat vastanneet metsätalouden tutkimuskeskus Tapio ja metsäkeskukset. Elinympäristöjä löytyi kartoituksessa lähes 60 000 hehtaaria. Kohteet ovat tyypillisesti pienialaisia (keskipinta-ala 0,62 ha). Virhemarginaalit huomioon ottaen yksityismetsissä arvioidaan olevan erityisen tärkeitä elinympäristöjä kaikkiaan noin 120 000 kappaletta, joiden yhteispinta-ala on 75 000 hehtaaria.

⁹⁴⁸ Metsälain mukaisten erityisen tärkeiden elinympäristöjen paikantaminen sekä niistä johtuvat rajoitukset toiminnanharjoittamiselle ovat herättäneet epätietoisuutta metsänomistajien keskuudessa (tarkemmin ks. HE 73/2003 vp). Metsälakiin lisättiin sen vuoksi muutoksella 552/2004 uusi 14 c §, joka antaa metsänomistajalle mahdollisuuden hakea ennakkotietoa, onko aiotun metsätaloushankkeen alueella metsälain 10 §:n 2 momentin tarkoittama elinympäristö ja täyttääkö hanke mainitun pykälän 3 momentista johtuvat vaatimukset. Säännökseen liittyvistä kysymyksistä ks. Laakso 2004 s. 1090–1101.

⁹⁴⁹ Aiheesta tarkemmin ks. Lehtinen 1997 s. 186 ss.

koitetun velvoitteen täyttämisestä aiheutuu maanomistajalle taikka hallinto-oikeuden tai muun sellaisen erityisen oikeuden haltijalle metsäntuoton vähenemistä tai muuta taloudellista menetystä, mikä ei ole vähäistä, metsäkeskuksen tulee maanomistajan tai erityisen oikeuden haltijan hakemuksesta myöntää lupa toteuttaa hoito- ja käyttötoimenpiteet tavalla, josta asianomaiselle aiheutuva menetyks jää vähäiseksi. Metsälain 11 §:n 2 momentin mukaan lupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos kysymyksessä olevaa toimenpidettä varten on myönnetty tai myönnetään kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain 19 §:n mukaisesti tai muuten riittävä tuki valtion varoista.

Säännös on herättänyt oikeustieteen piirissä keskustelua siitä, voiko maanomistaja disponoida elinympäristöjen suojelua koskevasta velvoitteesta. *Kiviniemi* (2004 s. 319) on säännösten sanamuotojen perusteella päättänyt katsomaan, että hakkuuoikeuden haltija voi valita hakkuun toimittamisen ja korvauksen osalta: mikäli hakkuuoikeuden haltija ei käyttäisi oikeuttaan korvaukseen toimenpiteen estymisestä, ei toimenpidettä voitaisi kieltää. *Kuusiniemi* (1998 s. 99–100 ja 1998a s. 70–72) ja *Pappila* (1998 s. 44–45) ovat asettuneet vastakkaiselle kannalle argumentoiden muun ohella ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutuksella ja lainsäädännön tavoitteenasettelulla.

Metsänkäyttöilmoitusten yhteydessä saatetaan joutua arvioimaan myös metsätaloushankkeen sallittavuutta Natura 2000 -verkostoon sisällytettyjen alueiden suojelun kannalta. Näissä tilanteissa viranomaisen tulisi arvioida, onko metsänkäyttöilmoituksen mukaisessa hakkuussa tai muussa metsänkäsittelyssä kysymys toimenpiteestä, joka yksinään tai yhdessä muiden hankkeiden tai suunnitelmien kanssa tarkasteltuna merkityksellisesti heikentää valtioneuvoston Natura 2000 -verkostoon ehdottaman tai verkostoon sisällytetyn alueen niitä luonnonarvoja, joiden vuoksi kohde on ehdotukseen sisällytetty. Tällöin metsätaloustoimenpiteen sallittavuus jää riippumaan LSL 65 §:n arviointi- ja lausuntomenettelyn lopputuloksesta, eli siitä, heikentääkö hankkeen toteuttaminen niitä luonnonarvoja, joiden vuoksi kohde Natura 2000 -verkostoehdotukseen on sisällytetty.⁹⁵⁰ Näissäkin tilanteissa (ks. 14.5.1.1 edellä) ei metsäviranomainen voine metsälain mukaisella hallintopakolla puuttua hankkeeseen, vaan tämän tulisi tapahtua luonnonsuojelulain mukaisessa järjestyksessä.

14.5.1.4 Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikan turvaaminen

Metsä- ja luonnonsuojelulakeihin sisällytettiin lainmuutoksilla 552–553/2004 liito-oravan suojelun tehostamiseen pyrkivä ilmoitusmenettely. Mikäli metsäkeskus havaitsee metsänkäyttöilmoituksen kohdistuvan alueellisen ympäristökeskuksen metsäkeskukselle toimittamassa asiakirjassa mainittuun liito-oravan lisäänty-

⁹⁵⁰ Aiheesta ks. esim. *Lehtinen* 1999 s. 193 ss.

mis- ja levähdyspaikkaan,⁹⁵¹ on metsäkeskuksen metsälain 14 b §:n mukaan ilmoitettava tästä välittömästi alueelliselle ympäristökeskukselle, maanomistajalle sekä tiedossa olevalla maanomistajan edustajalle ja metsänhakkuuoikeuden haltijalle. Alueellisen ympäristökeskuksen on ilmoituksen saatuaan luonnonsuojelulain 72 a §:n mukaan ryhdyttävä toimenpiteisiin liito-oravan lisääntymis- tai levähdyspaikan sijainnin ja sallitun metsän käsittelyn määrittämiseksi ja annettava päätöksensä asiassa viipymättä.⁹⁵² Ympäristökeskuksen tehtävänä on siis – luonnonsuojelulain yleisenä valvontaviranomaisena – ratkaista tältä osin metsätaloustoimenpiteen luonnonsuojelliset edellytykset.⁹⁵³

14.5.2 Metsän uudistaminen

Uudistushakkuun jälkeen on metsälain 8 §:n mukaan alueelle saatava kohtuullisessa ajassa taloudellisesti kasvatuskelpoinen taimikko, jonka kehittymistä muu kasvillisuus ei välittömästi uhkaa.⁹⁵⁴ Uudistamisvelvollisuuden sisältö vastaa aikaisemmin voimassa olleen yksityismetsälain vastaavan velvollisuuden sisältöä.⁹⁵⁵ Taimikon perustamista koskevat toimenpiteet on saatettava loppuun viiden vuoden kuluessa uudistushakkuun aloittamisesta tai kolmen vuoden kuluessa uudistushakkuun päättymisestä.⁹⁵⁶ Maanomistajan vastuu ei lopu yksinomaan uuden kasvun aikaansaamiseen, vaan hänen tulee metsälain 8 §:n 3 momentin

⁹⁵¹ Säännöksen sanamuodon mukaisesti ilmoitusvelvollisuus koskisi ainoastaan ympäristökeskuksen metsäkeskukselle ilmoittamia lisääntymis- ja levähdyspaikkoja, mutta ei muilla tavoin metsäkeskuksen tietoon tulleita paikkoja. Luonnonsuojelulaista johtuvien liito-oravan suojelutavoitteiden näkökulmasta sanamuodon mukainen tulkinta vaikuttaa riittämättömältä, kuten *Laakso* 2004 s. 1084 huomauttaa.

⁹⁵² Metsänkäyttöilmoituksen tekemiselle säädetty määräaika (viimeistään kaksi viikkoa ennen toimenpiteen toteuttamisen aloittamista) jättää viranomaisille niukasti aikaa asian ratkaisemiseen, varsinkin jos tämä edellyttää maastossa käyntiä.

⁹⁵³ Ks. *Laakso* 2004 s. 1082 ss. Viranomaisten välinen työjako ilmenee järjestelystä selkeästi. Metsälain valvontaviranomaisen tehtävänä on ainoastaan saattaa asian luonnonsuojeluviranomaisen tietoon, joka ratkaisee toimenpiteen sallittavuuden luonnonsuojelulain näkökulmasta. Tästä ks. *HE 73/2003 vp* s. 5.

⁹⁵⁴ Metsäasetuksen 3 §:n mukaan kohtuullista aikaa arvioitaessa tulee ottaa huomioon uudistusalan ilmastollinen sijainti, taimikon pääasialliset puulajit sekä uudistusalan viljavuus ja pintakasvillisuus. Metsäasetuksen 4 §:n mukaan taimikko on metsälain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla taloudellisesti kasvatuskelpoinen silloin, kun taimikon pääasiallisten puulajien taimilla on edellytykset kehittyä laadultaan ja mitoiltaan taloudellisesti arvokkaaksi puustoksi sekä kun uudistus- alalla on tarvittava määrä taimia riittävän tasaisesti jakautuneena. Taloudellisesti kasvatuskelpoinen taimikko koostuu lainvalmistelutöiden (*HE 63/1996 vp* s. 29–30) mukaan pääosin sellaisista puulajeista, joilla on edellytykset menestyä kyseisellä kasvupaikalla ja jotka ovat taloudellisesti käyttökelpoisia. Tällaisina ei pidetä metsätaloudellisesti vähäarvoisia, mutta nopeakasvuisia lehti- puulajeja. Kasvatuskelpoisista puulajeista ks. MMMp 224/1997 7 §.

⁹⁵⁵ Näin *HE 63/1996 vp* s. 30.

⁹⁵⁶ Metsänuudistamisen suosituksista ks. esim. *Luonnonläheinen metsänhoito* 1994 s. 21 ss.

mukaan taimikon perustamistoimenpiteiden lisäksi tarvittaessa huolehtia taimikon täydennysistutuksesta tai -kylvöstä ja metsää luontaisesti uudistettaessa taimettumisedellytyksiä ylläpitävistä toimenpiteistä. Samoin tulee huolehtia aikaansaadun nuoren taimikon eloonjäämisen ja kehittymisen kannalta tarpeellisesta jälkihoidosta.⁹⁵⁷

Uudistaminen voi tapahtua joko luontaisesti tahi viljellen istuttamalla tai kylvämällä. Luontaisen uudistamisen edellytyksenä on MMMp 224/1997 5 §:n mukaan, että uudistettavalla alueella tai sen reunalla kasvaa riittävästi siemeniä tuottamaan hyvälaatuisia, uudistettavalla alueella taloudellisesti kasvatuskelpoisten puulajien puita tai että uudistettavalla alueella on riittävästi uudistushakkuussa kasvatuskelpoisina säilyviä taloudellisesti kasvatuskelpoisia taimia. Jos havupuiden luontainen uudistaminen perustuu reunametsän siementävään puustoon eikä uudistettavalla alueella valmiiksi ole riittävästi uudistushakkuussa kasvatuskelpoisena säilyvää taimiainesta, luontaisesti uudistettava alue voi ulottua enintään 50 metrin etäisyydelle reunametsästä.

Metsäviranomaisen valvoo uuden puuston aikaansaamisvelvoitetta ilmoitusmenettelyn perusteella. Metsänomistajan on metsälain 14 a §:n mukaan tehtävä ilmoitus metsäkeskukselle taimikon perustamista koskevien toimenpiteiden loppuun saattamisesta. Ennen vuoden 1998 lainmuutosta toimenpiteet uuden kasvun aikaansaamiseksi tuli ilmoittaa viranomaiselle metsänkäyttöilmoituksessa. Uudistuksen tarkoituksena oli tehostaa metsälain 8 §:n eli uuden kasvun aikaansaamista koskevan velvoitteen valvontaa.⁹⁵⁸

⁹⁵⁷ Metsäkeskus voi tapauskohtaisesti hakemuksesta päättää, että uudistamisvelvollisuus raukeaa, jos kohtuullisiksi katsottavista toimenpiteistä huolimatta alueelle ei kasva taimikkoo.

⁹⁵⁸ Uudistuksen taustoista ks. HE 218/1998 vp s. 1 ss.

15 Maankäyttömuodon muuttaminen

15.1 MAANKÄYTTÖMUODON MUUTTAMINEN OIKEUDELLISENA ONGELMANA

Metsien käytön sääntelyyn liittyy olennaisesti kysymys maankäyttömuodon muuttamisesta eli metsämaan ottamisesta toiseen käyttöön ja muun alueen ottamisesta metsätaloudeksi. Maankäyttömuodon muutostilanteista laajempaa huomiota ovat saaneet ensin mainitut tilanteet. Maankäyttömuodon muuttaminen edellyttää tyypillisesti viranomaisen myötävaikutusta, vaikka menettely maankäytön muutosasioissa luonnollisesti vaihtelee valtioittain. Päätöksentekomenettelyiden yksityiskohtia olennaisempi kysymys on kuitenkin se, missä määrin metsiin liittyvät intressit saavat suojaa suhteessa toisiin maankäyttömuotoihin.

Yleisestä kehityskulusta (liikenteen, asutuksen, teollisuuden ja osin myös maatalouden tarpeet) johtuen alueita pikemminkin siirtyy metsätaloudesta toisen maankäyttömuodon piiriin kuin palautuu metsätalouden piiriin. Siltikään maankäyttömuodon muutos metsämaaksi ei aina – vaikka pääsääntöisesti näin onkin – ole sallittavissa. Maankäyttömuodon muuttamista koskevassa sääntelyssä konkretisoituvat alueiden käyttöön liittyvät yleiset intressit sekä yksittäisten maanomistajien omaisuudensuojaan liittyvät odotukset. Maankäyttömuodon muuttamista koskeva sääntely ja siihen liittyvä oikeudellinen problematiikka tarjoaa kiintoisan tarkastelukohteen maanomistajan käyttövapauden (ja yhteiskunnallisten intressien välisen suhteen) kannalta. Saksassa maankäyttömuodon muuttamiselle on metsien ekologisesta merkityksestä johtuen katsottu voitavan asettaa huomattavan pitkälle meneviä rajoituksia.⁹⁵⁹

Maanomistajan suorittaman maankäyttömuodon muuttamisen tarkoituksena on tyypillisesti ottaa metsämaa maanomistajan näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaan käyttöön, esimerkiksi viljelys-, rakennus- tai tiemaaksi. Maankäyttömuodon muuttamisessa on kyse alueen omistajan ja hankkeen välittömässä vaikutuspiirissä olevien oikeuksien sekä yhteiskunnallisten intressien – yleisten etujen – yhteensovittamisesta. Miten nämä tapauskohtaisesti järjestyvät toisiinsa nähden, riippuu maankäyttömuodon muutostilanteesta (sovellettavaksi tulevasta sääntelystä), kyseessä olevan alueen erityispiirteistä sekä alueeseen kohdistuvista intresseistä. Maankäyttömuodon muuttamisessa on kyse toisaalta siitä, voi-

⁹⁵⁹ *Rechtsfragen zur Forstlichen Rahmenplanung* 1991 s. 48.

daanko nykyisestä maankäyttömuodosta luopua ja toisaalta siitä, onko tuleva maankäyttömuoto hyväksyttävä. Niissä järjestelmissä, joissa metsälainsäädäntö itsessään ei aseta esteitä maankäyttömuodon muuttamiselle, muodostuu ratkaisevaksi uuden maankäyttömuodon sallittavuus. Arvioinnissa, joka siis tapahtuu muun lainsäädännön perusteella, voi myös metsätaloudellisilla näkökohdilla olla merkitystä.

15.2 BRITTLÄINEN KOLUMBIA

Metsämaan omistussuhteista ja määrästä johtuen Brittiläisessä Kolumbiassa ei ole juurikaan ollut tarvetta säännellä maan ottamista muuhun käyttöön. Maankäyttömuodon muuttaminen tapahtuu siten säännönmukaisen metsätaloudellisen suunnittelun yhteydessä osoittamalla alue aikaisemmasta suunnitelmasta poikkeavaan käyttöön. Yksityisten omistamien metsien sääntely on Brittiläisessä Kolumbiassa verraten kevyttä, eikä maankäyttömuodon muuttaminen muodosta tästä poikkeusta.

Tilanne on kuitenkin erilainen, mikäli maankäyttömuodon muuttamisen kohteena oleva alue kuuluu metsämaareserviin. Metsämaareserviin kuuluvat yksityisten metsänomistajien sinne ilmoittamat metsäalueet sekä provinssin osoittamat kruunun metsämaat. Metsämaareservilain⁹⁶⁰ tavoitteena on säilyttää yksityisomistuksessa olevat metsäalueet metsätalouskäytössä. Reservissä olevaa aluetta ei voi käyttää muuhun kuin metsätalouteen, eikä sitä voida myöskään jakaa pienemmiksi rekisteriyksiköiksi. Maankäyttömuodon muuttaminen edellyttää alueen poistamista metsämaareservistä. Viranomainen voi hakemuksesta poistaa alueen metsämaareservistä, mikäli yleiset intressit eivät aseta tälle esteitä.⁹⁶¹

15.3 RUOTSI

Ruotsin metsänhoitolain 3 § ei aseta välittömästi esteitä metsämaan ottamiselle muuhun käyttöön. Metsälain kannalta on merkityksetöntä, onko tuleva maankäyttömuoto ylipäättään mielekäs tai tuottoisampi kuin alueen pysyttäminen metsätalouskäytössä. Metsätalouden näkökulmasta on kuitenkin välttämätöntä varmistaa, että maankäyttömuodon muuttamista koskevalla sääntelyllä ei kierretä

⁹⁶⁰ Forest Land Reserve Act.

⁹⁶¹ Metsämaareservilaista yksityiskohtaisesti ks. *Holmes* 1994. Merkittävä osa reservissä olevista alueista on metsäyhtiöiden omistuksessa olevia metsämaita. Aiheesta ks. esim. *Ross* 1995 s. 232.

metsälakiin sisältyvää metsänuudistamisvelvollisuutta. Maankäyttömuodon muuttaminen voi lisäksi estyä muun ympäristölainsäädännön mukaisen hankeluvan (rakennuslupa tms.) epäämisen perusteella. Niissä tilanteissa, joissa maankäyttömuodon muutos ei muun lainsäädännön nojalla ole hyväksyttävissä ja alue palautuu metsätalouskäyttöön, on alue metsitettävä uudelleen. Tämä järjestyy metsänhoitolain metsänuudistamista koskevalla velvoitteella, joka edellyttää käyttämättömänä olevan alueen – tässä siis sellaisen alueen, jonka osalta maankäyttömuodon muutos ei ole tapahtunut – metsittämistä.

Maankäyttömuodon muuttamisen luonnonsuojelulliset edellytykset tulevat ympäristökaaren säännöksistä. Ruotsin metsänhoitolain 4 §:n mukaan metsänhoitolakia tai sen nojalla annettuja alemmanasteisia säännöksiä ei saa soveltaa ympäristökaaren 7 luvun 11 §:n (biotooppien suojelu), 7 luvun (alueiden suojelu) ja 8 luvun (eläin- ja kasvilajien suojelu) tai muun lain nojalla annettujen määräysten vastaisesti. Maankäyttömuodon muuttamisen sallittavuus jää siten riippumaan siitä, onko alue muodostettu luonnonsuojelualueeksi⁹⁶² tai onko sillä suojeltavia biotooppeja. Lisäksi kasvi- ja eläinlajien suojelusta annetut määräykset saattavat eräiltä osin rajoittaa maankäyttömuodon muutoksia.

15.4 SAKSA

15.4.1 Metsän raivaaminen

Liittovaltion metsälaki säättää metsänraivauksen (*Umwandlung*) luvanvaraiseksi toimenpiteeksi, mitä Saksan metsälainsäädännön keskeinen pyrkimys estää metsäpinta-alan vähentymistä huomioon ottaen ei voida pitää yllättävänä.⁹⁶³ Metsäoikeudellinen maankäyttömuodon muuttaminen on pääsääntöisesti konkurrenssissa muiden luparatkaisujen kanssa. Alueen osoittaminen kaavassa rakennusmaaksi sen paremmin kuin rakennuslupakaan eivät poista maankäyttömuodon muuttamista tarkoittavan metsäoikeudellisen luparatkaisun tarvetta.⁹⁶⁴ Liittovaltion metsälaki ei edellytä luvan myöntämisen edellytysten tutkimista erillisessä menettelyssä, ja osavaltiot ovatkin omaksuneet erilaisia yhteiskäsittelymalleja lupien konkurrenssitilanteita silmällä pitäen. Lupaharkinta maankäyttömuodon muuttamista koskevis-

⁹⁶² Alueiden suojelun osalta kysymys aktualisoitunee lähinnä luonnonreservaattien osalta.

⁹⁶³ Maankäyttömuodon muuttamista koskevasta sääntelystä yksityiskohtaisesti ks. *Klose – Orf* 1998 s. 218 ss. ja *Orf* 1982 s. 43. Ks. myös *Tesmer* 1981 s. 4 ss., joka kyseenalaistaa maankäyttömuodon muutoksen luvanvaraisuuden (ja luvan myöntämisedellytysten) perustuslainmukaisuuden.

⁹⁶⁴ *VG Potsdam, Urt. 30.11.1994 – 2 K 799/93*, tapauksesta ks. *RdL* 1995 s. 125 ss. Lupamenettelyiden keskinäisestä suhteesta ks. *Sänger* 1990 s. 305 ss.

sa asioissa on oikeusharkintaista. Mikäli luvan myöntämisen edellytykset ovat käsillä, on lupa myönnettävä.⁹⁶⁵

Sääntelyn soveltamisalan kannalta ei alueen koolla ole merkitystä, vaan vähäisenkin metsäalueen raivaaminen edellyttää lupaa. Metsän raivaamista koskevan liittovaltion metsälain 9 §:n mukaan maankäyttömuodon muuttamisesta päätettäessä on otettava huomioon ”hakijan oikeudet, velvollisuudet ja taloudelliset intressit sekä yleiset intressit ja punnittava niitä keskenään ja toisiinsa nähden”.⁹⁶⁶ Tärkeimmät yleiset intressit ovat metsän merkitys alueen ekologian, ympäristönsuojelun (esimerkiksi meluntorjunta), maisemakuvan ja virkistyskäytön kannalta. Myös alueiden käytön suunnitteluun liittyvät syyt saattavat vaatia alueen pysyttämistä nykyisessä käytössä. Mikäli alue on asemakaavassa osoitettu metsätalousalueeksi, ei maankäyttömuodon muutosta lähtökohtaisesti voida hyväksyä.⁹⁶⁷ Mikäli maankäyttömuodon muutos hyväksytään, joudutaan tällöin tavallisesti toteuttamaan korvaavia toimenpiteitä.⁹⁶⁸ Naapurikiinteistöjen omistajien intresseillä ei ole välitöntä merkitystä lupaharkinnassa. Toisaalta lupaharkinnassa huomioon otettavat yleiset intressit, kuten metsäalueen merkitys esimerkiksi immissiovaikutusten torjunnan kannalta, ovat relevantteja myös heidän kannaltaan.⁹⁶⁹

⁹⁶⁵ Hein 1975 s. 141. Ks. *VGH Baden-Württemberg, Urt. 22.4.1983 – 5 S 1649/82*: Viranomaisella ei ole maankäyttömuodon muuttamista koskevassa asiassa harkintavaltaa, vaan ratkaisu on tehtävä punnitsemalla lakisääteisiä intressejä keskenään. Tapauksesta ks. *RdL 1983 s. 277*.

⁹⁶⁶ Säännös kuuluu seuraavasti: ”Erhaltung des Waldes. (1) Wald darf nur mit Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde gerodet und in eine andere Nutzungsart umgewandelt werden (Umwandlung). Bei der Entscheidung über einen Umwandlungsantrag sind die Rechte, Pflichten und wirtschaftlichen Interessen des Waldbesitzers sowie die Belange der Allgemeinheit gegeneinander und untereinander abzuwägen. Die Genehmigung soll versagt werden, wenn die Erhaltung des Waldes überwiegend im öffentlichen Interesse liegt, insbesondere wenn der Wald für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die forstwirtschaftliche Erzeugung oder die Erholung der Bevölkerung von wesentlicher Bedeutung ist.

(2) Eine Umwandlung von Wald kann auch für einen bestimmten Zeitraum genehmigt werden; durch Auflagen ist dabei sicherzustellen, dass das Grundstück innerhalb einer angemessenen Frist ordnungsgemäß wieder aufgeforstet wird.

(3) Die Länder können bestimmen, dass die Umwandlung

1. keiner Genehmigung nach Absatz 1 bedarf, wenn für die Waldfläche auf Grund anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften rechtsverbindlich eine andere Nutzungsart festgelegt worden ist;

2. weiteren Einschränkungen unterworfen oder, insbesondere bei Schutz- und Erholungswald, untersagt wird.”

⁹⁶⁷ *Schrödter 1998 s. 105 ss. sekä 289. Ernst – Zinkahn – Bielenberg – Krautzberger § 5 Rn. 55 ja § 9 Rn. 102* painottavat, että alueiden osoittaminen MMM-alueeksi on mahdollista vain silloin kun se todella on tarpeen.

⁹⁶⁸ Huomioon otettavista intresseistä ja niiden punninnasta ks. *Büllesbach 1991 s. 24–25 ja Schmidt – Aßmann 1986 s. 103 ss., Orf 1982 s. 143 ss. ja Klose – Orf 1998 s. 291*. Virkistyskäyttöintressien mukautumisesta muihin metsien käyttöön kohdistuviin intresseihin Saksan järjestelmässä yksityiskohtaisesti ks. *Nolte 1997 s. 53 ss.*

⁹⁶⁹ Näin *VG Kassel, Urt. 8.1.1981 – IV E 388/80*. Tapauksesta ks. *RdL 1981 s. 105 ss.*

VGH Baden-Württemberg, Urt. 12.6.1978 – VII 2227/77: Lupaa maankäyttömuodon muuttamiseen omakotitalon rakentamiseksi ei voitu myöntää, koska tämä olisi merkinnyt ilman laadun heikentymistä alueella, alueen virkistyskäyttöarvojen menetystä (alue oli osa läheisen kaupungin lähivirkistysmetsää) sekä maisemakuvan menetystä.⁹⁷⁰

VGH München, Urt. 9.12.1982 – 19 B80 A.287: Kun metsällä ei ollut mainittavampaa merkitystä yhteiskunnallisten intressien kannalta, oli maankäyttömuodon muutos rakennusalueeksi katsottava sallituksi.⁹⁷¹

VG Münster, Urt. 24.5.1988 – 7 K 924/87: Lupaa maankäyttömuodon muuttamiseen ei voitu myöntää, koska alueen säilyttäminen muutoin intensiivisessä maatalouskäytössä olevan alueen maisemakuvan sekä luonnonolojen kannalta oli tarpeellista. Hakemuksen hylkääminen ei loukannut hakijan perustuslaillisesti turvattua omaisuudensuojaa, vaan toisen käyttömuodon estyminen kuului sallittuihin käytönrajoituksiin ja omaisuuden sosiaalisidonnaisuuden piiriin.⁹⁷²

Hakijan kannalta keskeisessä asemassa on muutoksella tavoiteltu taloudellinen hyöty. Huomattavakaan hakijalle koitua taloudellinen hyöty ei oikeuta maankäyttömuodon muuttamiseen, mikäli edellä mainitut yleiset intressit arvioidaan tärkeämmiksi. Käytännössä lupa maankäyttömuodon muutokseen näyttäisi olevan helpommin saatavissa, jos hakemus koskee pientä aluetta. Tällöin mainittuun alueeseen kohdistuvat yleiset intressit eivät todennäköisesti vaadi alueen säilyttämistä metsäalueena ja mahdolliset haitalliset vaikutuksetkin ovat kompensoitavissa, toisin kuin hakemuksen koskiessa kymmenien hehtaarien suuruista aluetta. Alueen laajuus sinänsä ei ole ratkaiseva. Lupa maankäyttömuodon muuttamiseen voidaan myöntää myös kymmenien hehtaarien suuruisille alueille, ja yleiset intressit saattavat edellyttää jopa muutamien satojenkin neliömetrien säilyttämistä metsämaana.⁹⁷³ Mitä lähempänä kaupunkia metsäalue sijaitsee, sitä suuremmat sen ekologiset vaikutukset ovat.

VG Frankfurt, Urt. 25.5.1988 – V/1 E 1296/86: A:n 0,89 hehtaarin suuruinen tila rajoittui Frankfurtin kaupungin lähellä olevaan 4300 hehtaarin laajuiseen valtionmetsään. A:n hakemuksen mukaista maankäyttömuodon muutosta rakennusmaaksi ei voitu hyväksyä, kun otettiin huomioon metsäkokonaisuuden luonnon tasapainoa ylläpitävä merkitys, alueen merkitys virkistyskäytön kannalta (alue oli osa I-luokan ulkoilualuetta) ja että maankäyttömuodon muutoksen hyödyt olisivat olleet yksinomaan hakijan intressejä palvelevia.⁹⁷⁴

⁹⁷⁰ Tapauksesta ks. AgrR 1979 s. 85 ss.

⁹⁷¹ Tapauksesta ks. AgrR 1983 s. 164 ss.

⁹⁷² Tapauksesta ks. RdL 1988 s. 291.

⁹⁷³ Aiheesta tarkemmin ks. *Klose – Orf* 1998 s. 258 ss.

⁹⁷⁴ Tapauksesta ks. AgrR 1990 s. 356 ss.

VG Arnsberg, Urt. 28.10.1980 – 4 K 579/80: Kun maankäyttömuodon muutoshakemuksen kohteena oleva metsä sijoittui lähivirkistysalueelle, hakemuksen hyväksymiselle ei ollut edellytyksiä (hakemuksen kohteena olevan alueen pinta-ala oli 600 m²).⁹⁷⁵

Pääsääntöisesti metsäalueen suotuisat ekologiset vaikutukset menetetään maankäyttömuodon muutoksen myötä. Jossain tilanteissa maankäyttömuodon muuttamiselle voi olla myös ekologisia perusteita (esimerkiksi kosteikkoalueen laajentaminen), mutta yksityisten henkilöiden ja yhtiöiden osalta tämänkaltaiset tilanteet ovat varsin harvinaislaatuja. Viranomaisen voi luvan myöntäessään liittää päätökseen tarpeellisia määräyksiä suojattavien intressien turvaamiseksi. Vastaavasti toiminnanharjoittaja voi pyrkiä parantamaan luvan myöntämisen edellytyksiä sitoutumalla metsittämään toisen alueen tai perustamalla viheralueen.

VGH München, Urt. 16.7.1987 – Nr. 19 B 83 A 251: Maankäyttömuodon muutoslupaan (kyse sähkönsiirtolinjasta) voitiin liittää lupamääräys, että alueelle oli ympäristöllisistä syistä johtuen istutettava pensaita ja matalakasvuisia puita.⁹⁷⁶

VGH Baden-Württemberg, Urt. 20.10.1982 – 5 S 1531/81: Arvioitaessa maankäyttömuodon sallittavuutta oli metsänä pidettävä myös puuttomia alueita, jotka yhdessä metsittyneiden alueiden kanssa muodostivat tällaisella alueella elävien eläinten elinympäristön. Ratkaisussa oli kyse myös kompensatiotoimenpiteistä; virkistyskäyttöön soveltuvan uimalammikon ja nurmialueen rakentamista ei ollut pidettävä korvaavana toimenpiteenä eläinlajien luonnollisen elinympäristön hävittämiseksi.⁹⁷⁷

Baijerissa maankäyttömuodon muuttamista koskeva sääntely sisältyy metsälain 9 §:ään. Maankäyttömuodon muuttamista koskevan lupa-asian suhde varsinaisiin hankelupiin on järjestetty siten, että hankelupamenettelyssä on tutkittava myös metsälain mukaisen maankäyttömuodon muuttamisen edellytykset (Bay-WaldG 9.8 §). Metsäalueilla lupa voidaan evätä, jos muutos olisi metsien käyttöä koskevan puitesuunnitelman vastainen tai jos metsäalueen säilyttämistä puoltavat yleiset intressit arvioidaan hakijalle maankäyttömuodon muutoksesta kertyviä hyötyjä suuremmiksi.⁹⁷⁸ Suoja- ja virkistyskäyttöalueilla (*Schutz- und Erho-*

⁹⁷⁵ Tapauksesta tarkemmin ks. RdL 1981 s. 275 ss.

⁹⁷⁶ Tapauksesta ks. RdL 1988 s. 6 ss.

⁹⁷⁷ Tapauksesta ks. RdL 1983 s. 78 ss.

⁹⁷⁸ *Kolodziejczok ym. Naturschutz* 4543 Rn. 14 korostavat, että luvan epäämistä edellyttävien yleisten intressien on oltava selkeästi yksilöitävissä. Todettakoon, että Baijerin metsälain 9 §:n 4 momentin mukaan lupaa maankäyttömuodon muuttamiseen ei saa myöntää, mikäli muutos on jonkin muun lain mukaan kielletty.

lungswald) lupa on myönnettävä, mikäli maankäyttömuodon muutos ei vaikeuta alueen käyttämistä virkistystarkoituksiin tai suojatehtävän toteutumista. Luonnonmetsäreservaatiksi osoitetulla alueella ei maankäyttömuodon muuttamista ole yleensä sallittu. Asutuksen läheisyydessä olevilla ilmasto- ja vesitaloutta turvaavilla suoja-alueilla (*Bannwald*) lupa on yleensä voitu myöntää, mikäli samanaikaisesti on perustettu suojametsän yhteyteen raivattavaa metsäaluetta vastaava uusi metsäalue turvaamaan suojametsän tarkoituksen toteutumista. Vaikka mainitut edellytykset eivät täytyisikään, voidaan suojametsäalueilla lupa maankäyttömuodon muuttamiseen myöntää pakottavien yleisten intressien vaaties-
sa.⁹⁷⁹

15.4.2 Alueen metsittäminen

Metsälainsäädännön keskeinen tavoite – metsämaan lisääminen – huomioon ottaen alueen metsittämisen (*Erstaufforstung*) luvanvaraisuus vaikuttaa ensi näkemältä yllättävältä ratkaisulta, koska luvanvaraisuuden voisi olettaa vaikuttavan pikemminkin epäedulliseen suuntaan. Sääntelyn⁹⁸⁰ tarkoituksena onkin turvata erityisesti perinnemaisemia ja luonnonsuojelullisesti merkittäviä alueita. Liittovaltion metsälain metsittämistä koskeva säännös on metsänraivausta koskevan säännöksen tavoin puitesääntelyä, joka antaa osavaltioille mahdollisuuden pidemmälle menevään sääntelyyn.

VGH Kassel, Ur. 4.10.1984 – 11 UE 86/84: Lupaa 0,64 hehtaarin suuruisen alueen metsittämiseen ei voitu myöntää, koska alue oli määrätty maiseman-suojelualueeksi.⁹⁸¹

VG Kassel, Ur. 22.11.1979 – IV E 182/79: Lupa metsitykseen oli myönnettävä, kun hanke ei ollut ristiriidassa maankäytön suunnittelun tavoitteiden kanssa eikä siitä aiheutunut haitallisia muutoksia ympäristöön tai maisemakuvaan.⁹⁸²

⁹⁷⁹ Intressipunninnasta ks. *Kolodziejczok ym. Naturschutz* 4543 Rn. 15 ss. ja *Zerle ym. Forstrecht Erl. Art. 9 Rn. 12 ss.* Korvaavista toimenpiteistä ks. myös *Kolodziejczok ym. Naturschutz* 4543 Rn. 10.

⁹⁸⁰ Liittovaltion metsälain 10 § kuuluu seuraavasti: ”Erstaufforstung. (1) Die Erstaufforstung von Flächen bedarf der Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörde. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung der Aufforstung entgegenstehen und ihnen nicht durch Auflagen entsprochen werden kann. § 9 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Die Länder können bestimmen, daß die Erstaufforstung

1. keiner Genehmigung bedarf, wenn für eine Fläche auf Grund anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften die Aufforstung rechtsverbindlich festgesetzt worden ist oder Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung nicht berührt werden;

2. weiteren Einschränkungen unterworfen oder auch untersagt wird.”

⁹⁸¹ Ratkaisusta ks. NuR 1985 s. 192–193.

⁹⁸² Ratkaisusta ks. RdL 1980 s. 75 ss.

Liittovaltion ja osavaltioiden metsälaeissa on metsityksen sallittavuus on kytetty yleispiirteiseen alueiden käytön suunnitteluun. Luvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei metsitys ole ristiriidassa alueiden käyttöä koskevien vaatimusten eli käytännössä maankäyttösuunnitelmien tavoitteiden kanssa. Varsinkin yleispiirteisten maankäyttösuunnitelmien vaatimukset saattavat olla siinä määrin abstrakteja, ettei hankkeen sallittavuus ole ratkaistavissa yksinomaan aluevarauksen perusteella, vaan arviointi on perustettava suunnitelman tavoitteisiin. Käytännössä metsitysluvan epääminen on perustunut yleensä hankkeen haitallisiin vaikutuksiin luonnonsuojelullisesti arvokkaisiin biotooppeihin ja maisemakuvaan, mutta myös virkistyskäyttömahdollisuuksien heikentymiseen.⁹⁸³

VG Kassel, Urt. 22.11.1979 – IV E 182/79: Alue oli osoitettu alueiden käyttösuunnitelmassa maa- ja metsätaloustarkoituksiin, eikä metsittämisestä aiheutunut ympäristöön haitallisia vaikutuksia. Lupahakemusta ei voitu hylätä sillä perusteella, että metsitettävä alue olisi muodostanut metsäsaarekkeen peltoaukealle erilleen laajemmasta metsäkokonaisuudesta. – Samaan tapaan *VG Trier, Urt. 27.9.1984 – 2 K 257/83*.⁹⁸⁴

VG Kassel, Urt. 27.8.1981 – IV/E 608/80: Metsittämislupahakemus hylättiin, kun riistaeläinten laituriksi tarkoitettu alue olisi sijainnut alueellisessa maankäyttösuunnitelmassa maataloustarkoituksiin varatulla alueella.⁹⁸⁵

VGH Baden-Württemberg, Urt. 5.8.1983 – 5 S 2336/82: Kun metsittämisluvan myöntämisen lakisääteisenä esteenä oli maataloustoiminnan edellytysten vaikeutuminen (esimerkiksi uusjaon toteuttamisen tai tieverkon parantamisen estymisen myötä), ei metsityslupaa voitu hylätä perusteella, että alueen tuotto maatalouskäytössä olisi ollut suurempi.⁹⁸⁶

Lupaharkintatilanteessa puuttuvia luvan myöntämisedellytyksiä voidaan metsänraivaustilanteiden tavoin tiettyyn rajaan saakka luoda lupaan liitettävillä määräyksillä. Mikäli hanke ei alkuperäisen suunnitelman mukaisesti toteutettuna olisikaan hyväksyttävissä, voi lupa kuitenkin olla myönnettävissä lupamääräyksiin muodotulle hankkeelle. Tyypillisesti lupamääräyksillä joudutaan puuttumaan hankkeen laajuuteen, mutta jossain tilanteissa voi olla perusteita ohjata esimerkiksi perustettavan metsikön puulajijakautumaa tai istutustiheyttä.

Liittovaltion metsälaki jättää osavaltioille laajasti liikkumavaraa metsittämisen lupaedellytysten ja menettelyn suhteen. Paikallisista olosuhteista ja sääntelytraditioista johtuen osavaltiokohtaiset sääntelyratkaisut ovatkin muotoutuneet hete-

⁹⁸³ Lupaharkinnasta ks. *Kolodziejczok ym. Naturschutz* 4545 Rn. 10 ss., *Klose – Orf* 1998 s. 426 ss., *Orf* 1984 s. 224 ss. ja *Fischer – Hüftle* 1994 s. 68 ss.

⁹⁸⁴ Ratkaisusta ks. *AgrR* 1980 s. 203 ja *AgrR* 1986 s. 88 ss.

⁹⁸⁵ Tapauksesta ks. *AgrR* 1982 s. 81 ss.

⁹⁸⁶ Tapauksesta ks. *RdL* 1983 s. 275.

rogeenisiksi. Baijerin metsälain 16 § poikkeaa monessa suhteessa liittovaltion metsälain 10 §:n 1 momentista. BayWaldG 16 §:n 2 momentin mukaan metsityslupa voidaan evätä tai myöntää lupamääräyksiin rajoitettuna ainoastaan, milloin metsittäminen on ristiriidassa Baijerin yleispiirteisten maankäyttösuunnitelmien kanssa, hankkeen toteuttaminen vaarantaisi alueen kulttuurisen, luonnonsuojelullisen, maisemallisen tai virkistyskäytöllisen merkityksen, tai milloin metsittäminen aiheuttaisi huomattavaa haittaa naapurikiinteistöille.⁹⁸⁷ Erityisesti naapurikiinteistöjen intressien sisällyttäminen lupaharkintaan edustaa huomattavaa laajennusta liittovaltiotaseiseen sääntelyyn nähden.⁹⁸⁸ Metsityslupaa ei kuitenkaan ole Baijerin metsälain 16 §:n 4 momentin mukaan tarpeen hakea, mikäli alue on viranomaisen hyväksymissä suunnitelmissa osoitettu metsitettäväksi. Tällöin pelkkä ilmoitus metsäviranomaiselle on riittävä.

VGH München, Urt. 12.7.1984 – 19 B 82 A.2356: Lupaa noin 10 hehtaarin laajuisen kostean niityn metsittämiseen ei voitu myöntää, kun alueen maankäyttömuodon muutos olisi heikentänyt useamman vaarantuneen eläinlajin elinoloja.⁹⁸⁹

VGH München, Urt. 25.10.2000 – 19 B 98.2562: Noin puolen hehtaarin suuruisen alueen metsittämisen katsottiin edellyttävän BayWaldG 16 §:n mukaisista lupaa. Metsälainsäädännön mukainen metsittämislupa ei sulkenut pois maisemansuojelumääräyksen edellyttämän luvan tarvetta. Kun metsittämisestä olisi aiheutunut suojeltavan biotoopin varjostumista, lämpötilan laskua ja maisemakuvan heikentymistä, ei lupaa voitu myöntää.⁹⁹⁰

Toinen liittovaltiotaseiseen sääntelyyn nähden merkillepantava seikka on BayWaldG 16 §:n 5 momenttiin sisältyvä alueen ”metsittämisvelvollisuus”. Viranomaisen voi mainitun säännöksen nojalla pakottavien yleisten intressien – tyypillisesti kyse on suojametsäksi tarvittavasta alueesta – niin vaatiessa osoittaa yksityisomistuksessa olevan alueen metsitettäväksi. Alueen metsittämisestä ja siitä aiheutuvista kustannuksista vastaa Baijerin metsähallinto.⁹⁹¹

⁹⁸⁷ Lupaharkinnasta ks. *Zerle ym. Forstrecht Erl. Art. 16 Rn. 12 ss.* Metsityksen luvanvaraisuuden perustuslainmukaisuudesta Baijerin metsälainsäädännön mukaan ks. *Reinl* 1967 s. 172 ss.

⁹⁸⁸ Säännöksen tarkoituksena on ehkäistä metsittämisen viini- ja hedelmäviljelyksille aiheuttamaa varjostus- ja pienilmastohaittaa.

⁹⁸⁹ Tapauksesta ks. NuR 1985 s. 281–283.

⁹⁹⁰ Tapauksesta ks. NuR 2001 s. 587–590.

⁹⁹¹ Näin *Zerle ym. Forstrecht Erl. Art. 16 Rn. 21.*

15.5 SUOMI

Metsälaki ei estä metsätalousmaan ottamista muuhun käyttöön, vaan ainoana edellytyksenä on uuden maankäyttömuodon hyväksyttävyyys. Ruotsin ja Suomen sääntelyt vastaavat tältä osin toisiaan.⁹⁹² Erona Ruotsin järjestelmään kuitenkin on, että Suomessa metsälain 10 §:n 2 momentin mukaiset erityisen tärkeät elinympäristöt eivät ole tässä suhteessa erityisasemassa, vaan metsänomistaja voi saattaa myös nämä alueet toisen maankäyttömuodon piiriin.⁹⁹³ Alueellinen ympäristökeskus voi tosin LSL 55 §:n 1 momentin nojalla määrätä väliaikaisen toimenpidekiellon sellaisten alueiden suojaksi, jotka tullaan muodostamaan luonnonsuojelualueeksi. Maankäyttömuodon muuttaminen saattaa estyä lisäksi 32 §:n mukaisten maisema-alueiden sekä 47 ja 49 §:n nojalla suojeltujen lajien esiintymispaikkojen osalta.

Silloin kun metsätalousmaan muuhun käyttöön ottaminen sisältää sellaisen toimenpiteen, johon vaaditaan viranomaisen lupa, alueeseen sovelletaan metsälain 3 §:n 2 momentin mukaan metsälain säännöksiä siihen saakka, kunnes luvan myöntämistä koskeva päätös on saanut lainvoiman tai kunnes lupaviranomainen on toimivaltansa rajoissa antanut suostumuksensa tällaiselle toimenpiteelle. Saman pykälän 3 momentin mukaan jos metsätalousmaata, joka on ilmoitettu otettavaksi muuhun käyttöön, ei ole viiden vuoden kuluessa hakkuun tai muun toimenpiteen aloittamisesta otettu tähän käyttöön, sovelletaan alueeseen ja sillä suoritettuun hakkuuseen tai muuhun toimenpiteeseen metsälain säännöksiä. Säännöksillä pyritään ehkäisemään metsälain uudistamisvelvollisuutta koskevien säännösten kiertämistä. Hanke voi estyä esimerkiksi MRL:n, yksityisistä teistä annetun lain (358/1962) tai maa-aineslain (555/1981) säännösten vuoksi.⁹⁹⁴

Metsälaki ei aseta esteitä alueen metsittämiselle, mutta luonnonsuojelulain-säädäntö asettaa tässäkin suhteessa omat reunaedellytyksensä. Metsittäminen voi estyä lähinnä LSL 29 §:n nojalla suojeltujen luontotyyppien, 32 §:n mukaisen maisema-alueiden sekä 47 ja 49 §:n nojalla suojeltujen lajien esiintymispaikkojen osalta.

⁹⁹² Aiheesta ks. myös *Lehtinen* 1992 s. 95, *Kuusiniemi ym.* 2001 s. 557 ja *Kiviniemi* 2004 s. 230 ss.

⁹⁹³ Elinympäristöjen suojelun kannalta sääntely vaikuttaa jossain määrin nurinkuriselta, koska LSL 29 §:n nojalla suojeltujen luontotyyppien suoja on olennaisesti vahvempi.

⁹⁹⁴ Aiheesta ks. myös *Lehtinen* 1992 s. 97–100.

VI

TUTKIMUKSEN TULOKSET

16 Näkökohtia laaja-alaisemman sallittavuus- arvioinnin kytkemisestä Suomen metsä- oikeudelliseen järjestelmään

16.1 NYKYISEN SÄÄNTELYJÄRJESTELMÄN RIITTÄVYYDESTÄ MUUTTUNEESSA TAVOITEYMPÄRISTÖSSÄ

Metsien käytölle asetettavia tavoitteita on tarkistettu useissa valtioissa erityisesti 1990-luvulla ekologisempaan suuntaan. Siirtymä metsien kestävää talouskäyttöä painottavasta politiikasta kohti metsien luonnon- ja ympäristönsuojelullista sekä monikäyttöä korostavaa merkitystä on tapahtunut niin nopeasti, että ohjausmekanismit eivät kaikilta osin ole kyenneet vastaamaan uudistuneen tavoitteenasettelun haasteisiin. Tätä ei kuitenkaan voida osoittaa yksittäisen valtion ongelmaksi, vaan kyse näyttäisi olevan yleisemmästä ilmiöstä.

Säätelymekanismien toimivuutta ja lainsäädännön tarkistamistarvetta arvioidessa on erotettava toisistaan toteuttamismekanismien *rakenteellinen* ja *toiminnallinen riittämättömyys*. Ensin mainitulla tarkoitan tilannetta, jossa ohjausmekanismi ei muodollisjuridisten rajoitusten vuoksi kykene suojaamaan niitä intressejä, joita sen olisi tarkoitus suojata. Toiminnallisen riittämättömyyden tilanteessa sinänsä riittävän kattava järjestelmä ei käytännössä toimi tavoitellusti. Lainsäädäntötoimien tarpeellisuus on ilmeinen, mikäli suojamekanismeilla ei edes teoriassa voida saavuttaa sääntelyn tavoitteita. Toki myös puutteellisesti toimivaan säätelyjärjestelmään on mahdollista puuttua lainsäädännöllisin ratkaisuin, vaikka ongelma liittyisikin lain soveltamiseen. Lopputuloksen kannalta on jokseenkin merkityksetöntä, minkä vuoksi tavoitteita ei saavuteta.

Säätelyjärjestelmien tarkastelun perusteella voidaan todeta metsätaloudellisten ja luonnonsuojelullisten (sekä osin monikäyttöä koskevien) intressien painoarvoerojen tavoitetasolla kaventuneen. Sen sijaan tavoitteiden toteuttamiskeinoissa näyttäisi esiintyvän suurempaa vaihtelua. Metsätaloudellisia tavoitteita turvaavat normit ovat pitkälti pakottavaa säätelyä, kun taas monimuotoisuuden turvaaminen talousmetsissä jää muiden kuin luonnonsuojelualueiksi muodostettujen alueiden ja erityisen tärkeiden elinympäristöjen osalta pitkälti maanomistajien ja toiminnanharjoittajien vapaaehtoisuuden varaan. Toisaalta luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevat säännökset eivät suojattavasta oikeushyvästä johtuen ehkä ole laadittavissakaan perinteisten kestävää käyttöä turvaavien normien kaltaisiksi. Lisäksi voidaan kysyä, onko luonnonsuojelullisten ja moni-

käyttöä palvelevien tavoitteiden osalta edes perusteltua pyrkiä yhtä kattavaan sääntelyyn kuin metsätaloudellisten tavoitteiden osalta on joskus ollut. Lähtökohtana luonnonsuojelun toteuttamisessa tulisi nähdäkseni olla nykyisenkaltaisen järjestelmä, jossa luonnonsuojelun näkökulmasta erityisen tärkeitä kohteita – olivatpa ne sitten alueita, lajeja tai luontotyyppejä – suojataan pakottavan sääntelyn turvin. Näiden ulkopuolella luonnonsuojelullisia intressejä toteutettaisiin metsänomistajien vapaaehtoiseen toimintaan perustuen, eli luonnonsuojelullisten tavoitteiden huomioon ottamista pyrittäisiin edesauttamaan informatiivisen ja taloudellisen ohjauksen keinoin. Vasta tämänkaltaisen järjestelyn osoittautuessa riittämättömäksi tulisi turvautua hallinnollisen ohjauksen keinoihin.⁹⁹⁵

Luonnonsuojelullisten tavoitteiden toteuttamista arvioitaessa on vielä muistutettava siitä, että näitä tavoitteita turvaavat normit ja toteuttavat mekanismit ovat hajallaan eri puolilla ympäristölainsäädäntöä. Niiden muodostama kokonaisuus ei ole samalla tavoin koordinoitu kuin metsätaloudensäädännön. Vaikka sääntelykokonaisuuden systematiikka näyttäisi toimivalta, saattaa tavoitteiden toteuttamismekanismien toteutus tai niiden toimivuus olla vaihteleva. Tämä ei tietenkään ole yksinomaan hajautetun sääntelymallin ongelma, vaan samantyyppisiä ongelmia esiintyy myös keskitetyissä sääntelymalleissa. Lisäksi keskitettyihin ratkaisuihin liittyy monia vaikeasti ratkaistavia kysymyksiä, kuten erilaisten intressien priorisointi sekä keskitetyn ja sektorikohtaisten ohjausjärjestelmien välisen suhteen järjestäminen.

Tutkimuksen tehtävänä on ollut kartoittaa metsäalueen oikeudellisen aseman määräytymiseen vaikuttavat tavoitteet ja ohjausmekanismit. Käsillä olevan tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että luonnonsuojelullisia tavoitteita toteuttavien *oikeudellisten ohjauskeinojen* virittäjä suoja näyttäisi olevan eräissä vertailuvaltioissa paikoin kattavampi kuin Suomessa. Mikäli kansallista järjestelmäämme harkitaan oikeaksi kehittää edelleen, voisi muiden valtioiden sääntelyratkaisujen tarkastelu olla hedelmällistä niin toimivien kuin toimimattomienkin ratkaisumekanismien kartoittamiseksi. Tässä kohden on kuitenkin korostettava sitä seikkaa, että eri valtioiden lainsäädännöllisten ratkaisujen toimivuuden tai riittävyyden suhteen ei ole syytä tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Erityisesti metsien käytössä hyödynnetään laajasti erilaisia taloudellisia ohjauskeinoja, joilla metsänomistajia kannustetaan toimimaan yhteiskunnallisen tavoitteenasettelun mukaisesti. Hallinnolliseen ohjaukseen yhdistettynä näillä ohjauskeinoilla voidaan saavuttaa hyviä tuloksia. Näitä mekanismeja ei tässä tutkimuksessa ole siis kartoitettu, eikä yhteis-

⁹⁹⁵ Eräänä hallinnollisen ohjauksen keinona voisi ehkä tulla kyseeseen metsätaloustoiminnan ohjaaminen alemmanasteisella sääntelyllä. Tämän ohjausmekanismin ongelmana on kuitenkin se, että metsätalouden ohjaaminen yleisillä määräyksillä on vaikeahkoa sääntelytilanteiden vaihtelevuuden ja ohjaustarpeen pienipiirteisyyden vuoksi.

kunnallisen ohjauksen kokonaiskuvaa voida käsillä olevan selvityksen perusteella muodostaa.

Suomessa ja Ruotsissa metsälainsäädäntöä on perinteisesti valvottu viranomaiselle tehtävällä ilmoituksella. Klassisen metsälainsäädännön keskeisten tavoitteiden – metsää hävittävien hakkuiden estämisen ja uudistamisen – valvonnan kannalta mekanismi on täyttänyt ja täyttää edelleen sille kuuluvan tehtävän. Muuttuneen tavoitteenasettelun myötä metsälainsäädännön perinteiset ohjausmekanismit toteuttavat lisääntyvässä määrin myös luonnonsuojelullisia tavoitteita, joita koskeva lähestymistapa poikkeaa perinteisestä metsäoikeudellisesta lähestymistavasta. Nykymuotoisessa metsänkayttöilmoituksen tarkastamismeneteltyssä on vaikea toteuttaa laaja-alaisempaa tarkastelunäkökulmaa edellyttäviä tavoitteita, kuten esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden turvaamista.⁹⁹⁶ Niin ikään metsätaloussuunnittelun tarkastelunäkökulma rajautuu suunnittelun kohdealueeseen. Arvioitaessa sääntelyjärjestelmän kehittämismahdollisuuksia olisi eräs vaihtoehto nähdäkseni pohtia tarkastelunäkökulman laajentamista eli sisällyttää laaja-alaisempi sallittavuusarviointi metsätaloudelliseen päätöksentekoon. Tarkastelen seuraavassa eräitä tähän malliin liittyviä kysymyksenasetteluita Suomen järjestelmän näkökulmasta.

16.2 ERITYYPPISTEN OHJAUSMEKANISMIIEN KÄYTTÖALASTA METSIIN KOHDISTUVIEN INTRESSIEN YHTEENSOVITTAMISESSA

Oikeuden perustavaa laatua olevat rakenteet ja elementit – länsimaisessa oikeusajattelussa esimerkiksi omaisuuden suoja – asettavat rajoituksia kokonaan uudentyyppisten sääntelyratkaisujen omaksumiselle. Muutoinkin sääntelyn kehittämistä olemassa olevien ohjausmekanismien luomissa puitteissa on ainakin metsien käytön osalta pidettävä realistisempaa ratkaisuna kuin kokonaan uudentyyppisen sääntelyjärjestelmän rakentamista. Toisaalta metsäalueiden käyttöä ohjaavat mekanismit perustuvat kauan sitten muodostuneille perusratkaisuille, joiden tavoitteet ovat poikenneet nykypäivän tavoitteenasettelusta. Sen vuoksi olemassa olevienkaan mekanismien mukauttaminen palvelemaan uudistunutta tavoitteenasettelua ei välttämättä onnistu ongelmitta.

Nykysten mekanismien uudelleen suuntaamista vaikeuttaa myös se, että tiettyjen perusratkaisujen avaaminen näyttäisi useastakin syystä olevan kansallisen lainsäätäjän ulottumattomissa. Esimerkiksi luonnonsuojelualueiden käytönrajo-

⁹⁹⁶ Tähän seikkaan on kiinnittänyt huomiota mm. *Kuusiniemi* 2001 s. 211.

tusten olennainen lieventäminen tuskin voisi tulla kyseeseen kansainvälisten velvoitteidenkaan näkökulmasta. Tiukan suojelun piirissä olevat suojelualueet tulevat jatkossakin muodostamaan aluesuojelun ytimen, eikä tämän asiantilan horjuttamiseen käytönrajoitusten lievennyksin liene perusteita. Modernin luonnonsuojelun tavoitteiden saavuttaminen yksinomaan alue- ja kohdesuojelun keinoin on mekanismien jäykkyyden ja niiden kustannustehottomuuden vuoksi kyseenalaista. Metssäalueiden monimuotoisuusarvojen turvaaminen edellyttää pidättäytymistä sellaisista toimista, jotka vaikuttavat haitallisesti mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen. Koska luonnonsuojelualueiden perustaminen nykymuodossaan merkitsee pitkälti muiden käyttömuotojen estymistä, ei luonnon monimuotoisuuden turvaamista perinteisen luonnonsuojelun mekanismein nykyistä laajemmin voida pitää metsänomistajien tai valtiontaloudenkaan näkökulmasta tarkoituksenmukaisena ratkaisuna. Tähän nähden luontotyyppien ja elinympäristöjen suojelu sekä luonnonsuojelulain 25 §:n mukainen mahdollisuus sopia alueen määräaikaista rauhoittamisesta ovat merkittävä lisä suojelun toteuttamisen keinovalikoimaan. Monimuotoisuuden turvaaminen edellyttäneekin luontoarvojen turvaamista myös vähemmän tärkeillä, mutta määrällisesti huomattavan monilukuisilla kohteilla. Tämänkaltaisen suojelun toteuttaminen saattaisi perinteisen luonnonsuojeluoikeudellisen aluesuojelun keinoin olla vaikeasti toteutettavissa.

Luonnonsuojeluoikeuden tehtävänasettelu ja soveltamisala on perinteisesti ollut selkeäpiirteinen suhteessa metsäoikeuteen. Tavoitteena on ollut alueiden, luonnonosien ja -muodostumien sekä kasvi- ja eläinlajien säilyttäminen. Näiden saavuttamiseksi pidettiin pitkään riittävänä tiettyjen alueiden varaamista suojelukohteiksi puuttumatta varsinaisten suojelualueiden ulkopuolisten alueiden maankäyttöön. Sitten luonnonsuojeluoikeuden tehtäväkenttä on laajentunut alkuperäisen luonnon suojelusta ja hoidosta luonnonvarojen kestäväan käyttöön, joka on lauantanut myös luonnonsuojeluoikeuden soveltamisalaa. Luonnonsuojeluoikeuden piirissä laadittavilla ohjelmilla pyritään määrittelemään laajemmin suojelun tarpeet ja toteuttamiskeinot, mutta nämä keskittyvät käytännössä suojelullisiin kysymyksiin. Kokonaisvaltainen alueiden käyttöä ja intressejä yhteensovittava tehtävä on luonnonsuojeluoikeudelle vieras niin Suomen kuin muidenkin valtioiden järjestelmien puitteissa. Sen vuoksi luonnonsuojelun tavoitteisiin pyrkimistä yksinomaan luonnonsuojelulainsäädännön mekanismien puitteissa tuskin voidaan pitää mielekkäänä ratkaisuna. Sen sijaan voisi olla hyödyllistä pohtia, voitaisiinko Suomen tiukkaa aluesuojelun järjestelmää mahdollisesti täydentää lievempiä maankäyttörajoituksia asettavilla aluesuojelukeinoilla. Suojelun kehittäminen tähän suuntaan voisi olla valtiosääntöoikeudellisesti ja valtiontaloudellisestikin mielekäs ratkaisu, ja ehkä myös vaihtoehto jäljempänä hahmoteltavalle metsälainsäädännön sisäiselle puitesuunnittelulle ja sallittavuusarvioinnille.

Alueiden käytön suunnittelun ohjausjärjestelmät pyrkivät pääasiallisesti järjestämään yhteiskunnan urbaaneja maankäytön tarpeita. Maankäytön suunnitte-

lua harjoitetaan erityisesti asutuksen, teollisuustoiminnan, liikenteen, energiantuotannon ja virkistyskäytön yhteensovittamiseksi osoittamalla alueet eri käyttötarkoituksiin. Maa- ja metsätalouden maankäytölliset ohjaamistarpeet ovat edellä mainittujen urbaanien maankäyttötarpeiden näkökulmasta verraten vähäiset ja aktualisoituvat ainoastaan osalla metsäalueita (ranta-, virkistyskäyttö- ja luonnonsuojelualueet). Maankäyttösuunnitelmien määräykset – oikeusvaikutteisia yleiskaavoja ja yksityiskohtaisia kaavoja lukuun ottamatta – ovat niin yleispiirteiset, että niiden käytännön toimintaa ohjaava vaikutus voi olla lähinnä välillinen. Lisäksi on syytä muistaa, että alueiden käytön suunnittelujärjestelmän lähtökohdat ja tavoitteenasettelu ovat – valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet pois lukien – vahvasti paikalliset. Näihin puitteisiin ei lähinnä valtion intresseihin palautuva moniarvoisempi metsien käytön tavoitteenasettelu istuisi luontevasti. Sen sijaan *metsäalueiden säilyttämisen* kannalta maankäytön suunnittelun merkitys on keskeinen, koska metsätalous on pääsääntöisesti muihin maankäyttömuotoihin nähden väistytävä maankäyttömuoto. Asianmukaisilla maankäytöllisillä ratkaisuilla voidaan ehkäistä tarpeetonta metsäalueiden pirstoutumista ja siirtymistä toisen maankäyttömuodon piiriin. Tilanne näyttäisi olevan tässä suhteessa varsin samankaltainen Ruotsissa, Saksassa ja Suomessa.

Metsäoikeudellisen sääntelyn pyrkimyksenä on metsäluonnonvaran kestävä käyttö. Metsäoikeudelliset sääntelymekanismit, mukaan lukien metsätalouden suunnittelujärjestelmät, ovat kehittyneet palvelemaan mainitun tavoitteen toteutumista. Sitten metsien käytön tavoitteenasettelu on muuttunut enemmän erisuuntaisia intressejä yhteensovittavaan suuntaan. Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen kokonaisvaltaisemman metsien käyttöä koskevan suunnittelujärjestelmän toteuttaminen ja laajempialaisen sallittavuusarvioinnin kytkeminen Suomen järjestelmään näyttäisi olevan parhaiten toteutettavissa metsäoikeudellisen järjestelmän puitteissa, jossa voitaisiin hyödyntää olemassa olevia ohjausmekanismeja. Pohdittaessa laaja-alaisemman sallittavuusarvioinnin kytkemistä osaksi metsäoikeudellista päätöksentekoa nousee esille myös kysymys, tulisiko tällöin ottaa huomioon luonnonsuojelullisten intressien ohella myös virkistyskäyttöä koskevat näkökohdat. Olisin taipuvainen katsomaan, että sallittavuusarviointi tulisi rajata yksinomaan luonnonsuojelullisiin näkökohtiin. Virkistyskäytössä on kyse paikallisten ja osin myös alueellisten ulkoilutarpeiden järjestämisestä, joita voidaan toteuttaa luontevasti yleisen alueiden käytön suunnittelun keinoin.

16.3 METSIEN KÄYTÖN PUITESUUNNITTELU

Saksassa yleisten intressien kytkeminen tapauskohtaiseen päätöksentekoon järjestyy metsien käytön puitesuunnittelulla, joka on sinänsä toimiva ratkaisu yleis-

ten metsäalueisiin liittyvien tavoitteiden kartoittamiseen ja yhteensovittamiseen. Saksan järjestelmä sellaisenaan on tarpeettoman yksityiskohtainen Suomen olosuhteisiin, mutta puitesuunnittelun kevennetty tai yksinkertaistettu malli voisi olla toimiva myös kansallisessa järjestelmässämme. Puitesuunnittelussa olisi tarpeen kerätä tieto alueen luontoarvoista ja tunnistaa ne alueet, joilla metsätalouden harjoittamisessa tulisi kiinnittää tavanomaista vaatimustasoa enemmän huomiota luonnonsuojelullisten tavoitteiden huomioon ottamiseen. Sen sijaan tässä suunnittelun vaiheessa ei voitaisi päättää yksittäisten metsätaloustoimenpiteiden sallittavuudesta tai suorittamistavasta, vaan nämä kysymykset jäisivät yksityiskohtaisemmassa menettelyssä ratkaistavaksi. Mikäli suunnittelujärjestelmä sijoittuisi metsälainsäädännön alaan, kuuluisi suunnittelu metsien käytön ohjauksesta vastaaville viranomaisille. Käytännössä suunnittelu kuitenkin edellyttäisi yhteistyötä luonnonsuojelusta vastaavien valtion viranomaisten ja kuntien kanssa jo senkin vuoksi, että maankäytön suunnittelusta ja luonnonsuojelujohelmista johtuvat velvoitteet tulisi ottaa puitesuunnittelussa huomioon.

Metsätalouden ja luonnonsuojelun tavoitteiden yhteensovittaminen edellyttää riittävän laajaa tarkastelualuetta tarkoituksenmukaisen suunnittelullisen kokonaisuuden aikaansaamiseksi. Puitesuunnittelun tavoitteista johtuen suunnittelualueen laajuus olisi väistämättä suur metsänomistajia lukuun ottamatta yksittäisiä metsäiloita laajempi. Suunnittelualueen laajuus ja rajausta olisi nähdäkseni jätettävä tapauskohtaisesti suunnitteluviranomaisen ratkaistavaksi. Suunnitteluprosessin käytännön toteutuksessa voitaisiin suuntaviivoja hakea jossain määrin metsäkeskusten harjoittamasta alueellisesta metsäsuunnittelusta ja Metsähallituksen harjoittamasta alue-ekologisesta suunnittelusta. Metsäkeskusten nykyään harjoittama suunnittelu-toimintaa keskittyy lähinnä metsien tilan, luontoarvojen ja tuotantomahdollisuuksien kartoittamiseen. Tässä hahmotellussa suunnittelujärjestelmässä olisi kyse aivan toisentyypisestä päätöksentekoa tukevasta suunnittelusta, joka merkitsisi huomattavaa muutosta metsäoikeudelliseen järjestelmäämme.⁹⁹⁷

Metsäsuunnittelun kehittämisen kannalta keskeinen kysymys on, annettaisiinko suunnittelun tehtäväksi yksinomaan suunnittelualuetta koskevien tietojen ja mahdollisten luonnonsuojelullisten tarpeiden kartoittaminen, vai päätettäisiinkö suunnittelumenettelyssä niiden perusteella sitovasti alueiden käyttöä koskevista reunaedellytyksistä. Tietojen kerääminen ja muokkaaminen voisi tapahtua viranomaisten toimesta. Jos kerätyillä tiedoilla ei olisi minkäänlaisia oikeusvaikutuksia, ei metsänomistajia tai muita intressitahoja olisi tarpeen kytkeä suunnitteluprosessiin. Tilanne olisi kuitenkin toinen, jos suunnitelmille haluttaisiin antaa yksityiskohtai-

⁹⁹⁷ Suunnittelujärjestelmän toiminta edellyttäisi laajasti tietoa alueen metsävaroista ja luontoarvoista. Valtion ympäristöviranomaisille ja metsäviranomaisille on kertynyt jo nyt merkittävä määrä tietoa ympäristön luontoarvoista, metsien tilasta ja puustosta. Sen sijaan arviot metsien suojelun tarpeista vaihtelevat huomattavasti.

sempaa päätöksentekoa sitovasti ohjaavaa vaikutusta. Tällöin ainakin metsänomistajille olisi varattava tilaisuus lausua käsityksensä suunnitelmasta. Tästä seuraisi myös se, että suunnittelu muuttuisi väistämättä maankäyttösuunnittelun kaltaiseksi prosessiksi muutoksenhakumahdollisuuksineen.⁹⁹⁸ Todennäköistä on, että tämän kaltainen suunnittelu etenisi verkkaisesti.

16.4 METSÄNKÄYTTÖILMOITUS METSÄNHOIDON OHJAUSMEKANISMINA

Suomessa ja Ruotsissa käytössä oleva metsänkäyttöilmoitus on osoittautunut toimivaksi metsätaloudellisten intressien ennakoivalvontamekanismiksi. Metsänkäyttöilmoitus voisi nähdäkseni toimia ennakoivalvontamekanismina edellä hahmotellun kaltaisessa järjestelmässä siitä riippumatta, olisivatko puitesuunnitelmat oikeusvaikutteisia vai eivät. Jos metsäsuunnittelussa päätettäisiin oikeusvaikutteisesti alueen luonnonsuojelullisista tavoitteista, voisivat suunnittelusta johtuvat luonnonsuojelulliset reunaedellytykset välittyä päätöksentekoon samalla tavalla kuin nykyään metsälain ja sen nojalla annetut säännökset ja määräykset. Tällöin metsäviranomaisen tulisi tarkastaa, että metsätaloudellisissa toimenpiteissä olisi otettu huomioon puitesuunnitelmassa asetetut reunaedellytykset. Mikäli näin ei olisi asian laita, tulisi viranomaisen ryhtyä metsälain 15 §:n mukaisiin neuvotteluihin (ja tarvittaessa metsälain 16 §:n mukaisiin toimiin). Jos suunnittelumekanismilla olisikin ainoastaan suojelutarpeista informoiva vaikutus, olisi viranomaisen metsänkäyttöilmoituksen tarkastamisen yhteydessä käytännössä päätettävä suojelutavoitteiden sisällöstä ja niiden metsätaloustoimenpiteille asettamista reunaedellytyksistä. Tällöin viranomaisen tekemään päätökseen jouduttaisiin kytkemään muutoksenhakumahdollisuus.

Toiminnan ohjaamiseen tapauskohtaisesti asetettavin käytönrajoituksin liittyy kiinteästi kysymys omistajan käyttövallan rajoista sekä metsäomaisuuden sosiaalisedonnaisuudesta. Mikäli suunnittelujärjestelmän puitteissa tehtyjen ratkaisujen nojalla metsätaloushanketta jouduttaisiin muotoamaan, saattaisivat käytönrajoitukset joissain tapauksissa ylittää omaisuuden sosiaalisedonnaisuuden rajan. Toisaalta tässä suhteessa ei nähdäkseni olisi merkitystä sillä, tapahtuisiko käytönrajoitusten asettaminen suunnittelun yhteydessä vai metsätaloushankkeen sallittavuutta tapauskohtaisesti arvioitaessa.⁹⁹⁹

⁹⁹⁸ Tällöin jouduttaisiin luonnollisesti pohtimaan myös puitesuunnittelun suhdetta yleiseen maankäytön suunnitteluun.

⁹⁹⁹ Tähän problematiikkaan ei tässä yhteydessä ole aiheellista syventyä. Aiheesta ks. esimerkiksi *Länsineva* 2002 s. 204 ss. ja *Hyvönen* 1993 passim.

Zusammenfassung

Jari Salila

ÜBER DIE RECHTLICHE STELLUNG DER WALDGEBIETE

1 Problemstellung

Die vorliegende Arbeit hat zwei Ziele. Zum einen die Darstellung der Grundzüge des Lenkungssystems für die Nutzung von Waldgebieten sowie der rechtlichen Stellung der Waldgebiete in den Vergleichsstaaten, Britisch Kolumbien, Deutschland, Finnland und Schweden zum anderen eine Betrachtung darüber, wie die auf die Waldgebiete gerichteten wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Interessen mit den Mechanismen des Raumordnungs-, des Naturschutz- und des Forstrechts in Einklang gebracht werden.

2 Entwicklung der Regelung

Die Regelungsgeschichte lässt sich in drei Entwicklungsphasen gliedern. Während der Agrar- und der vorindustriellen Zeit haben die Staaten die Bewirtschaftung der Wälder eingeschränkt, um die Voraussetzungen für staatlich wichtige Tätigkeiten (wie z.B. Bergbau und Seefahrt) zu sichern. Während der Industrialisierung (19. bis 20. Jahrhundert) stieg der Holzverbrauch erheblich. In Folge dessen entwickelte sich die Regelung zu einem detaillierten und vollständigen forstrechtlichen System mit dem Ziel die Erzeugung möglichst großer, hochwertiger Mengen Holz (nachhaltige Forstwirtschaft) zu ermöglichen. Die Entscheidungen des damaligen Gesetzgebers haben einerseits den Grund für das heutige System gelegt; andererseits schränken sie die Entwicklungsmöglichkeiten des Regelungssystems weiterhin ein.

Mit der nachindustriellen Zeit des ausgehenden 20. Jahrhundert begann die vorläufig letzte Phase der Regelungsgeschichte. Kennzeichnend für diese Phase ist die zunehmende Bedeutung ökologischer Gesichtspunkte. Die forstrechtlichen Regelungen stützen weiterhin die wirksame Nutzung der Wälder, allerdings unter der Voraussetzung, dass auch ökologische Interessen in Betracht gezogen werden. In dieses Verhältnis ist nunmehr die Zielsetzung des Naturschutzes, die sich vom klassischen Arten- und Gebietsschutz auf den modernen Schutz der biologischen Viel-

falt und der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Natur ausgedehnt hat, einzubeziehen. Entsprechend wandeln sich die Ansätze der allgemeinen Lehren des Umweltrechts in Richtung ökologische und vielseitige Nutzung. Diese Umstände haben zu einer Überprüfung von Umwelt- und Forstrecht in mehreren Staaten geführt.

3 Raumordnung

Der Zweck der Raumordnung und Landesplanung ist es, den heutigen und künftigen Raumbedarf festzustellen und die dafür erforderlichen Flächen auszuweisen. Es ist auch möglich, über den Plänen beigefügte Vorschriften gewisse Einschränkungen, z.B. für das Betreiben von Forstwirtschaft, vorzunehmen. Es ist aber nicht zulässig, mit diesen Vorschriften die Tätigkeiten weitergehend zu steuern als es das Erreichen der Planziele erfordert. Die Einwirkungsmöglichkeiten mittels des Übersichtsplans auf die Nutzung von Wäldern sind deshalb gering. Die rechtlichen Auswirkungen des Planes erweitern sich allerdings in dem Maße, wie die Planung ins Detail geht. In geltenden Detailplangebieten sind forstrechtliche Regelungen daher praktisch ohne Bedeutung.

4 Schutz der Waldgebiete

Trotz einiger Versuche sind bisher internationale waldrechtliche Verträge nicht zustande gekommen. Dagegen stellen mehrere internationale Verträge über Naturschutz und die Gesetzgebung der Europäischen Union Anforderungen an die nationalen Forstgesetzgebungen. Die wichtigsten internationalen Verpflichtungen ergeben sich aus dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt von Rio de Janeiro, aus der gleichzeitig dort angenommenen Waldgrundsatzerklärung und aus den Resolutionen der europäischen Forstministerkonferenzen. Diese Instrumente verpflichten die Staaten, Wälder nachhaltig zu nutzen und die biologische Vielfalt zu schützen. Von zentraler Bedeutung für die Nutzung von Wäldern ist die Gesetzgebung der Europäischen Union, nämlich die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) und die Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG).

Das Naturschutzrecht ist im Allgemeinen in Deutschland, Finnland und Schweden wegen der Umsetzung internationaler Verpflichtungen ziemlich einheitlich geworden. Neben den Schutz der ursprünglichen Natur der Wälder tritt der Gedanke, die Wälder wegen ihrer vorteilhaften Wirkungen zu schützen. Die Schutzwaldregelung in Finnland und in Schweden dient der Vorbeugung gegen die Waldgrenzenenkung in Hochgebieten, der Aufforstung in schwer aufforstbaren Gebieten und der Vorbeugung gegen Erosion. In Deutschland werden Wälder zusätzlich wegen ihrer Bedeutung für das Klima, für die Luftreinigung und den Wasserhaushalt zu Schutzwäldern erklärt. Die Auswirkungen des Waldschutzes auf andere Waldnut-

zungsarten sind von dem Zweck des Schutzes abhängig. Die Schutzvorschriften können auf bestimmten Gebieten alle anderen Waldnutzungsarten ausschließen, während in anderen Schutzgebieten z.B. das Betreiben von Forstwirtschaft mit einigen Beschränkungen weiterhin möglich ist.

5 Steuerung der Forstwirtschaft

Die rechtliche Stellung der Waldgebiete wird hauptsächlich von der Regelung der Abholzung, der Wiederaufforstung und der Forstpflge bestimmt. Gewöhnlich wird die Zulässigkeit der Bewirtschaftungsmaßnahmen auf der Grundlage von Bewirtschaftungsplänen oder über Anmeldeverfahren hinsichtlich einzelner Maßnahmen kontrolliert. Bei Anmeldeverfahren ist es möglich, dass das Gesamtbild der Auswirkungen von forstwirtschaftlichen Maßnahmen mangelhaft bleibt. In Finnland und Schweden gründet Aufsicht über forstwirtschaftliche Maßnahmen auf dem Anmeldeverfahren. In Britisch Kolumbien und in Deutschland bilden Bewirtschaftungspläne die Grundlage für die Steuerung der Forstwirtschaft. In Schweden und Deutschland erfordern gewisse Bewirtschaftungsmaßnahmen, wie z.B. ein Kahlhieb in einem Schutzwald, zusätzlich noch eine forstbehördliche Genehmigung.

In der Forschung versteht man unter dem Begriff Veränderung des Gebietsnutzungszwecks die Umwandlung oder die Erstaufforstung. In walddreichen Staaten ist es im Allgemeinen nicht erforderlich, die Umwandlung der Waldgebiete zu beschränken. In dicht besiedelten Staaten mit wenig Wald hingegen ist die Umwandlung gewöhnlich wegen der günstigen Wirkungen des Waldes streng geregelt. Auf der anderen Seite kann eine Erstaufforstung nicht immer zulässig sein, z.B. dann nicht, wenn die Aufforstung andere Interessen beeinträchtigt, z.B. jene an Landschafts- oder Naturschutz.

6 Schlussbemerkungen

Die gesellschaftlichen Zielvorstellungen hinsichtlich des Umgangs mit Wäldern haben sich weltweit verändert. Das hat zu weitgehenden Novellierungen des Forstrechts in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts geführt. Der Übergang von den Grundsätzen nachhaltiger Waldwirtschaft zu jenen von Natur- und Umweltschutz sowie die Betonung vielseitiger Nutzung vollzog sich sehr rasch. Die Steuerungsmechanismen konnten nicht in allen Teilen den veränderten Zielsetzungen angepasst werden.

Die Gewichtungunterschiede hinsichtlich der Waldwirtschaft, des Naturschutzes und zum Teil auch hinsichtlich der vielseitigen Waldnutzung haben den Handlungsspielraum des Gesetzgebers eingeengt. Auf der Durchsetzungsebene sind die Unterschiede jedoch noch erheblich. Die walddwirtschaftlichen Interessen stützen-

den Normen sind meistens bindend. Dagegen bleibt der Schutz der biologischen Vielfalt in Wäldern außerhalb der Natur- und der Biotopschutzgebiete zum größten Teil dem guten Willen der Waldeigentümer und der Bewirtschafter anheim gestellt.

In Finnland werden die Interessen in Bewirtschaftungswäldern in der Praxis in Waldnutzungsanmeldeverfahren aufeinander abgestimmt. Die geltende Waldgesetzgebung stellt gewisse ökologische Anforderungen an die Forstwirtschaft. Das finnische Waldgesetz erlaubt den Waldeigentümern, fortgeschrittene Naturschutzmaßnahmen und die vielseitige Nutzung von Wald zu berücksichtigen, es verpflichtet sie aber nicht dazu. Für die Berücksichtigung dieser Gesichtspunkte könnten z.B. wirtschaftliche Anreize geschaffen werden.

Der finnische Juristenverein 2005
ISBN 951-855-247-9

Oikeustapaushakemisto

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin

Asia 412/85, Komissio v. Saksa,
oikeustapauskokoelma 1987 s. 3503 215

Kanada

Korkein oikeus

Russell v. The Queen [1882] 7 A.C. 829 43
Ontario v. Canada [1896] A.C. 348 43
Canada v. Ontario [1937] A.C. 335 43
R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.
[1988] 1 S.C.R. 401 113

Ruotsi

Korkein oikeus

HD 1907 ref. 102 76
HD 1908 ref. 128 77
HD 1913 ref. 10 77
HD 1913 ref. 60 77
HD 1913 ref. 202 77
HD 1914 ref. 95 76
HD 1915 ref. 139 77
HD 1920 ref. 21 76
HD 1923 ref. 5 77
HD 1981:21 265
HD 1999:103 264
HD 2000:49 265

Korkein hallinto-oikeus

Regeringsrätten (jordbruksdep)
20.1.1970 nr 5 A 87

Saksa

Liittovaltion valtiosääntötuomioistuin

BVerfG, Beschl. 14.10.1958 – 2 BvO 2/57 100
BVerfG, Beschl. 12.1.1967 Nr. 9 – 1 BvR 169/63 46
BVerfG, Urt. 15.7.1981 – 1 BvL 77/78 47

Suomi

Korkein oikeus

KKO 1937 II 554 106
KKO 1966 II 55 106
KKO 1989:34 106

Korkein hallinto-oikeus

Vuosikirjaratkaisut

KHO 1980 A I 1 160
KHO 1984 A I 2 161
KHO 1993 A 40 118
KHO 1997:1 174
KHO 2000:44 226
KHO 2002:48 159
KHO 2003:38 270
KHO 2003:47 139
KHO 2003:98 139
KHO 2003:102 139
KHO 2004:52 139
KHO 2004:76 139
KHO 2005:42 139

Muut ratkaisut

KHO 11.3.1985 t. 916 172
KHO 17.9.1985 t. 4040 174
KHO 15.3.1993 t. 867 174
KHO 3.10.1997 t. 2479 162
KHO 17.12.1997 t. 3215 118
KHO 4.3.1999 t. 351 172
KHO 11.3.2003 t. 516 228

Liittovaltion hallintotuomioistuimien

BVerwG, Urt. 21.6.1956 – I C 202.54	208
BVerwG, Urt. 29.7.1977 – IV C 51.75	47
BVerwG, Urt. 13.4.1983 – 4 C 76.80	208
BVerwG, Beschl. 16.6.1988 – 4 B 102.88	205, 206
BVerwG, Beschl. 22.6.1990 – 4 NB 4.90	232
BVerwG, Beschl. 10.9.1999 – 6 B N 1.99	205

Osavaltioitten tuomioistuimet

BayObLG, Urt. 20.3.1956 – RevReg. 2 St 728/1955	100
BayObLG, Beschl. 5.1.1983 – 3 Ob OWi 215/81	4
BayObLG, Beschl. 29.5.1985 – 3 Ob OWi 7/85	233
BayVerfGH, Ent. 23.8.1985 – Vf. 116–VI–84	49
BayVG, Urt. 20.10.1993 – 19 N 91 1767	233
BayVG, Urt. 25.10.2000 Az. 19 B 98.2562	208
OVG Frankfurt (Oder), Urt. 24.2.2000 – 4 D13/99.NE	232
OVG Münster, Urt. 22.1.1988 – 10 A 1299/87	209
VG Arnsberg, Urt. 28.10.1980 – 4 K 579/80	284
VG Frankfurt, Urt. 25.5.1988 – V/1 E 1296/86	283
VG Kassel, Urt. 22.11.1979 – IV E 182/79	285, 286
VG Kassel, Urt. 8.1.1981 – IV E 388/80	282
VG Kassel, Urt. 27.8.1981 – IV/E 608/80	286
VG Münster, Urt. 24.5.1988 – 7 K 924/87	283
VG Potsdam, Urt. 30.11.1994 – 2 K 799/93	281
VG Schleswig, Urt. 3.12.1986 – 1 A 107/86	214
VG Stade, Beschl. 11.6.1986 – 2 D 14/86	214
VG Trier, Urt. 27.9.1984 – 2 K 257/83	286
VGH Baden-Württemberg, Urt. 12.6.1978 – VII 2227/77	283
VGH Baden-Württemberg, Urt. 20.10.1982 – 5 S 1531/81	284
VGH Baden-Württemberg, Urt. 22.4.1983 – 5 S 1649/82	282
VGH Baden-Württemberg, Urt. 5.8.1983 – 5 S 2336/82	286
VGH Kassel, Urt. 4.10.1984 – 11 UE 86/84	285
VGH Kassel, Urt. 10.12.1993 – 3 UE 1772/93	210
VGH Mannheim, Urt. 18.9.1980 – VII 1497/79	214
VGH Mannheim, Urt. 16.4.1984 – 5 S 2397/83	216
VGH Mannheim, Urt. 15.3.1995 – 5 S 1867/94	214
VGH München, Urt. 11.6.1975 – Nr. 4 IX 74	49
VGH München, Urt. 9.12.1982 – 19 B80 A.287	283
VGH München, Urt. 12.7.1984 – 19 B 82 A.2356	287
VGH München, Urt. 14.2.1987 – Nr. 19 B 83 A.2115	4
VGH München, Urt. 16.7.1987 – Nr. 19 B 83 A 251	284
VGH München, Beschl. 15.5.1997 – 9 N 94.2711	205
VGH München, Urt. 25.10.2000 – 19 B 98.2562	287
VGH München, Urt. 7.11.2001 – 1 N 98.3032	170

Asiahakemisto

- Alue-ekologinen suunnittelu 257–258, 296
 Alue- ja luonnonvarasuunnitelma (Kanada) 241
 Alueidenkäyttömääräykset 88–89, 166–167
 Alueidenkäyttösuunnitelma (Saksa) 169
- Biodiversiteettisopimus 117–118
 Biosfäärireservaatti 207
 Biotooppiverkosto 200–201
- Dualismi 119
- Elinympäristö 113, 135–136, 185–188, 195, 211, 242, 246, 274–275, 281, 286–288, 291, 294
 Erämaa 227–228
- Funktionaalinen oppi 5, 97
- Hallinnollinen ohjaus 12–13, 17, 292
 Heikentämiskielto 226
- Ilmastonsuojelu 5, 115, 117
- Jalot lehtipuumetsät 264
- Kajoamissääntely 130, 212–214
 Kansainvälinen oikeus 113–115, 134
 Kansallispuisto 84, 194, 206, 220, 221
 Kansallisromantiikka 98–99
 Kestävä kehitys 114, 117–118, 148
 Kulttuurimuistomerkki 191
 Kulttuurireservaatti 196
- Lainsäädäntötoimivalta 42–45, 49–50
 Lehtojensuojeluohjelma 220
 Liberalismi 63–64, 67–68
 Liito-orava 270–271, 275–276
 Lintudirektiivi 116, 188–189
 Luonnon monimuotoisuus 5, 115–118, 135, 139, 141, 177–178, 183–184, 199–201, 219, 241, 246, 270, 272, 293
- Luonnonmuistomerkki 196, 210–211
 Luonnonpuisto 84, 120, 210
 Luonnonreservaatti 86, 194–195
 Luonnonsuojelu
 – klassinen 113
 – moderni 113
 Luonnonsuojelusuunnittelu 136, 183, 189, 203, 217–219
 Luonnonsäästö 190
 Luonnonvarasääntely 90–91, 147
 Luontodirektiivi 116, 186
 Luontotyyppi 222–223
- Maankäyttömuodon muuttaminen 27, 79, 81, 93, 103, 279–288
 Maankäytön suunnittelu 23–24, 87–89, 101, 110–111, 145–179, 294–295
 Maatalouslauseke 204, 214–216
 Maisematyöluja 162–163, 173–175
 Maisemansuojelu 100, 137, 207–208, 223–224, 285, 288
 Metsien käytön puitesuunnittelu 249–251
 Metsien monikäyttö 2, 120, 124, 126
 Metsäautotie 28, 243–244
 Metsäjäjärjestys 59–64
 Metsämaa 1–2, 125
 Metsän uudistaminen 61, 63, 76–78, 80–81, 93, 104, 106, 244, 265–268, 276–277
 Metsänhakkuu 25, 60–63, 78, 80, 104, 106, 124–125, 128, 243, 245, 262–265, 267–274
 Metsänhakkuuoikeus 70, 76, 120–123
 Metsänhoitosuunnitelma (Kanada) 245
 Metsänkäyttöilmoitus 23, 103, 263, 269–271, 293, 297
 Metsänomistus 50–52, 57–59
 Metsäsuunnittelu 23, 127, 295–297
 – viranomaisten 240–241, 246–247, 249–251, 254–255
 – yksityisten 242–248, 251–256
 – suurmetsänomistajien 256–259

- Metsätalous
- ekologisesti kestävä 120, 184–185, 245
 - kestävä 71–73, 80, 93–94, 120, 133–134
- Metsätaloussuunnittelu 73, 92, 122–123, 127, 248–249, 251–259
- Metsätuho 105, 107, 273
- Natura 2000 186–188, 211–212, 225–227
- Omaisuu den sosiaalisidonnaisuus 45–49, 138–139, 151, 197, 208
- Omaisuu den ympäristösidonnaisuus 132
- Operationaalinen suunnittelu (Kanada) 242–245
- Perustuslaki 11, 41–50, 131, 138–139
- Poronhoitoalueet 265
- Puhevalta 11
- Puidensuojelumääräykset 209–210
- Puistot 190
- Rio de Janeiron konferenssi 1992 114–115, 132, 134, 183–184
- Rion metsäperiaatteet 134
- Sertifiointi 15–17
- Strateginen suunnittelu 240–241
- Suojametsä 75, 108–109, 231–235, 285
- Suojelu
- alue 86–87, 99–100, 109, 185–188, 204–211
 - laji 87, 99–100, 109, 113, 185–189, 224–225, 288
 - rantojen 85, 196
- Taloudellinen ohjaus 13–15, 128, 292
- Toimenpidesuunnittelu (Suomi) 258
- Tunturimetsät 263–264
- Valkoselkätikka 136
- Valtakunnansuunnittelu 90–91, 146–153
- Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet 90–91, 146–153
- Vanhon metsien suojelu 218–221
- Vesiensuojelu 27–28, 243
- Vihreä metsätaloussuunnitelma (Ruotsi) 248
- Virkistyskäyttö 84–86, 91, 95, 97, 122, 152–153, 173–175, 177, 193, 200, 239–241, 243, 282–285, 287
- Yhteismetsä 10, 73
- Yhteistoiminta 197–198
- Yksityiskohtainen maankäytön suunnittelu 165–179
- Yksityismetsälaki 104–107
- Yleispiirteinen maankäytön suunnittelu 155–163
- Ympäristökaari 129, 147, 191–197
- Ympäristölakikirja 131–133
- Ympäristöopas (metsähallituksen) 258
- Ympäristövaikutusten arviointi 10

Metsät ovat useille valtioille kansantaloudellisesti tärkeä luonnonvara ja samalla keskeinen luonnon monimuotoisuuden ylläpitäjä. Lisäksi metsäalueisiin kohdistuu varsinkin teollistuneissa maissa ja taajaan asutuilla alueilla huomattavia virkistyskäyttöpaineita. Näiden metsäalueisiin kohdistuvien, keskenään osin erisuuntaisten intressien yhteensovittaminen asettaa valtioille haasteellisen sääntelytehtävän.

Metsien käyttöä ohjaavaa lainsäädäntöä on uudistettu useissa valtioissa 1990-luvulla yhteiskunnallisen kehityksen ja ympäristöllisten näkökohtien merkityksen lisääntymisen seurauksena. Sääntelyjärjestelmä rakentuu kuitenkin pitkän kehityksen tuloksena muodostuneille kestävänsä metsätalouden harjoittamista tukeville periaatteille ja ratkaisumalleille. Ohjausjärjestelmän tarkistaminen muuttunutta tavoitteenasettelua vastaavaksi on osoittautunut vaativaksi.

Metsäalueen oikeudellinen asema muodostuu edellä mainittuja intressejä toteuttavien sääntelyjärjestelmien kombinaationa. Metsälainsäädännön tehtävänä on ohjata metsäluonnonvaran ekologisesti ja taloudellisesti kestävää käyttöä. Luonnonsuojelullisten ohjausmekanismien asettamat rajoitukset vaihtelevat luonnontilaisuutta turvaavasta kokonaisvaltaisesta suojelusta lieviin muiden käyttömuotojen rajoituksiin. Maankäytöllisten ohjausjärjestelmien vaikutus metsäalueiden oikeudelliseen asemaan korostuu tyypillisesti taajaan asutuilla alueilla.

Tässä ympäristöoikeuden ja vertailevan oikeustieteen alaan sijoittuvassa tutkimuksessa selvitetään metsien käyttöön liittyvien intressien yhteensovittamista Kanadan, Ruotsin, Saksan ja Suomen oikeusjärjestelmissä. Tarkastelu kohdentuu valtioiden maankäytön suunnittelun, luonnonsuojelun toteuttamisen ja metsälainsäädännön keskeisiin ohjausmekanismeihin.

