SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 291

Eero Henrik Nordberg

MAATALOUDEN YMPÄRISTÖVASTUU

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 291

Eero Henrik Nordberg

Maatalouden ympäristövastuu

Tutkimus erityisesti peltoviljelyyn liittyvästä oikeudellisesta ympäristövastuusta ja sitä ohjaavista oikeussäännöistä ja -periaatteista

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Arppeanumissa, Snellmaninkatu 3, perjantaina 27.2.2009 klo 12.

With an English Summary

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS • HELSINKI

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 978-951-855-496-0

© 2009 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Eero Henrik Nordberg
ISSN 0356-7206
ISBN 978-951-855-287-4
Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2009

Alkusanat

Valtion maataloushallinnossa ja hallintolainkäytössä pitkään kestäneen virkaurani aikana tulin huomaamaan, miten läheisesti maatalouspolitiikka ja maatalousoikeus liittyvät luontoa ja ympäristöä koskeviin kulloinkin ajankohtaisiin ongelmiin ja kysymyksiin sekä miten kiinteäksi osaksi maataloutta ja maatalousoikeutta ympäristöpolitiikka ja sen mukainen lainsäädäntö ovat tulleet. Suomen liityttyä Euroopan unioniin ovat ympäristöoikeus ja sen periaatteet saaneet entistä vahvemman aseman myös suomalaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Nimenomaan maatalousoikeudesta on tässä suhteessa tutkimusta ja keskustelua ollut kuitenkin vähemmän.

Mielenkiintoni ympäristöoikeuteen on lähtöisin alun perin työskentelystäni 1970-luvun alkupuolella Vesihallituksessa, joskaan en silloin suoranaisesti askarrellut vesiensuojelullisten kysymysten parissa. Sittemmin Maatilahallituksessa tulin muun muassa tekemisiin eräiden Pohjois-Suomea koskevien – toteuttamatta jääneiden – allasaluesuunnitelmien kanssa kirjoittamalla lainsäädäntöä allasalueilta siirrettävän maatalousväestön uudelleen asuttamista varten sekä 1980- luvun alkupuoliskolla taas osallistumalla Vuotoksen alueen elvyttämiseen niin maataloudellisten kuin alueen infrastruktuuriinkin kuuluvien tekijöiden osalta. Sanottujen allasaluesuunnitelmien palattua uudelleen keskustelujen kohteeksi en voinut välttyä havaitsemasta, mikä vaikutus vesistöhankkeilla voi olla ympäristöön ja ihmisten elinolosuhteisiin aina yksilöiden henkilökohtaisia mielipiteitä ja asenteita myöten.

Maaseutu poti 1970-luvun puolivälissä, jolloin tulin maatalouden keskushallintoon, ns. peltopakettijärjestelmän seurauksena syntynyttä lamaannusta. Vaikka sen veroisista rajuista tuotannonrajoittamisista päästiin pian kehittämään maatalouden rakennetta parempaan suuntaan, harjoitettiin EU:hun liittymiseen asti ylituotantosyistä varsin rajoittavaa maataloustuotannon ohjausta laajan erityislainsäädännön puitteissa. Sanottuun ohjaukseen liittyneillä kesannointijärjestelmillä, eritoten viherkesannoinnilla, oli samalla vesiympäristöä säästävää merkitystä. EU:n maatalous on 1990-luvun alusta, kuten Suomenkin maatalous siihen liittymisen myötä, ollut voimakkaan muutos- ja rakennekehityksen kohteena, jossa ympäristönsuojelullisilla toimilla on ollut yhä suurempi rooli. EU:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan (CAP) maatalouselinkeinon arkea myöten on ollut voimakkaasti vaikuttamassa Maailman kauppajärjestön eli WTO:n perustamisen yhteydessä solmittu maataloussopimus ja sen edelleen liberalisoimiseksi edelleenkin käytävät ns. Dohan kierroksen neuvottelut. Ympäristötuet kuuluvat tämän sopimuksen ns. vihreään koriin, mikä taas merkitsee sitä, ettei ympäristö-

tukia lueta kaupan esteinä rajoittamistoimien kohteina oleviin tukiin. Tämä seikka on varsinaisten ympäristötavoitteiden rinnalla ollut omiaan lisäämään näiden tukien käyttöä ympäristönsuojelutarkoituksessa, ja siten vaikuttamassa oikeudellisesti maatalouden ympäristövastuun käytännön toteuttamiseen.

Virkaurani loppuvaiheessa toimiessani yli kymmenen vuoden ajan Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan puheenjohtajana ja torjunta-ainelautakunnan varapuheenjohtajana pääsin varsin perusteellisesti oikeudellisten kysymysten näkökulmasta perehtymään viljelyyn ja kotieläintalouteen liittyviin taloudellisiin ja ympäristöllisiin kysymyksiin. Lisäksi osallistuessani yhtenä Maaseutuoikeuden Seuran perustajajäsenenä vuodesta 1988 lähtien ko. seuran ja sen kautta Comité Européen de Droit Ruralin toimintaan olen päässyt perehtymään maatalousoikeuden kansainväliseen yhteistyöhön työhöni välittömästi kuuluneita osasektoreita laajemminkin.

Professori Erkki J. Hollo otti useaan otteeseen puheeksi mahdollisen halukkuuteni ryhtyä tieteellisesti tutkimaan maatalousoikeutta ja siinä eritoten ympäristöoikeudellisia kysymyksiä. Vasta vuoden 2002 vaiheilla kypsyin ajatukselle aloittaa oikeustieteelliset jatko-opinnot tohtorin tutkintoa varten. Siirryttyäni syksyllä 2007 eläkkeelle lainkäyttöneuvoksen virasta sain aikaa ja pontta kiriä tavoitteeseeni. Tutkimukseni maatalouden ympäristövastuusta on merkinnyt minulle samalla työurani jatkoa ja – ilmeisesti viimeistä – uutta kehitysvaihetta elämääni. Ilman professori Hollon ystävällistä, rohkaisevaa ja kriittistäkin ohjaavaa panosta en olisi päässyt tähän tavoitteeseeni. Hänelle sydämelliset kiitokset innostavasta kannustuksesta, jota olen saanut osakseni.

Jatko-opintojeni myötä pääsin etenkin seminaarityöskentelyn yhteydessä tutustumaan ympäristöoikeuden nuoren tutkijapolven lahjakkaisiin edustajiin, jotka ovat sekä jaksaneet kuunnella minua,– joka usein olen ollut aivan liikaa äänessä – että antaa minulle ystävällistä palautetta sekä innovoivaa ja hyödyllistä kritiikkiä. Heistä eritoten kiitän OTT Robert Utteria ja OTL Antti Belinskij'iä. Samalla kiitän työtovereita etenkin Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta heidän osoittamastaan innostavasta kiinnostuksesta tutkimustani kohtaan. Haluan ulottaa kiitokseni myös henkilölle, joka ei enää yli 15 vuoteen ole ollut tätä kiitosta tavoittamassa: varatuomari, MTH:n ylijohtaja ja sittemmin pääjohtaja Kaarlo Muuramo osoitti loistavien hallintojuristin ja lainvalmistelijan kykyjensä näytöillä ja opastuksellaan silloiselle alaiselleen, mitä maatalousoikeus julkishallinnossa käytännössä on ja mikä on sen järkevälle soveltamiselle olennaista, sekä tällöin samalla teroitti sitä, että ko. oikeudenalan ymmärtämiseksi on muun ohella tärkeää myös tuntea sen historia.

Tärkeitä näkökohtia työni kehittämiseksi olen saanut esitarkastajilta, professori Heikki E. S. Mattilalta ja professori Tapio Määtältä, joita kiitän asiantuntevasta ja hyödyllisestä palautteesta. Kiitän Tapio Määttää myös lupauksestaan arvioida työtäni vastaväittäjän roolissa.

Haluan vielä kiittää Suomalaista Lakimiesyhdistys ry:tä, joka on suostunut ottamaan tämän teokseni julkaisusarjaansa, sekä tässä yhteydessä eritoten toimituspäällikköä Lea Purhosta ja kustannustoimittaja Pipsa Kostamoa toimitustyöstä, jonka he ovat tehneet sivumäärältään melkoisen työni kustannustoimenpiteiden läpiviemiseksi. Samoin kiitän englanninkielisen tiivistelmän tarkastuksen asiantuntemuksella suorittanutta revisor John Gagea.

Viimeksi kiitän kaikessa tutkimukseeni liittyneessä työssä minua vilpittömällä ja kärsivällisellä egyptologin asenteellaan kannustanutta vaimoani Eva-Leena Nordbergia. Niin ikään kiitän poikaani fil. tri Ilkka Nordbergia hyvistä ja asiallisista neuvoista ja hänen koko perhettään innostavasta asenteesta työtäni kohtaan.

Helsingissä joulukuun 12. päivänä 2008

Eero Henrik Nordberg

Sisällys

ALKUSANAT V
SISÄLLYS IX
LÄHTEET XIX
LYHENTEET XLIX

I OSA

TUTKIMUKSEN PERUSTA JA TAUSTA 1

1 TUTKIMUKSEN PERUSTA 3
1.1 Tutkimuksen tavoitteet 3
1.2 Maatalouden historiaa 6
1.2.1 Maatalouden alkukodit ja leviäminen 6
1.2.2 Suomen maatalouden varhaishistoria 9
1.3 Maatalouden perusedellytykset 10
1.3.1 Vesitalous 10
1.3.2 Maaperä 11
1.3.3 Ilma ja ilmasto 11
1.4 Maataloustuotannon muutokset ja ympäristövaikutukset 14

2 MAATALOUSTUOTANNON LIITTYMÄKOHDAT ERÄISIIN KANSAINVÄLISIIN IHMISTEN PERUSOIKEUKSIIN 19
2.1 YK:n TSS-sopimuksen mukainen oikeus ruokaan 19
2.2 Oikeus ruokaan Suomen lainsäädännössä 22
2.3 FAO:n suuntaviivojen liittymäkohdat ympäristön laatuun 24

3 MAATALOUDEN HARJOITTAMINEN OIKEUTENA 27
3.1 Yleistä 27
3.2 Maatalous peruselinkeinona ja suhteessa ympäristönsuojeluun. 28
3.3 Maataloudellinen ympäristönsuojelu ja oikeudenmukaisuus 30
3.4 Maatalouden tuotanto- ja ympäristöpoliittisen ohjailun eräitä taustatekijöitä 35

4 LAAJA-ALAISTUVA MAATALOUS JA SEN YMPÄRISTÖ-VAIKUTUS 37

II OSA

MAATALOUSOIKEUDEN JA YMPÄRISTÖOIKEUDEN SUHDE 39

1 YLEISTÄ EUROOPAN YHTEISÖN MAATALOUSPOLITIIKAN JA YMPÄRISTÖPOLITIIKAN SÄÄNTELYSTÄ 41

2 YMPÄRISTÖVASTUUN KÄSITE 45

3 MAATALOUSOIKEUS OIKEUDENALANA 49
3.1 Yleistä 49
3.2 Maatalous ja maatalouspolitiikka oikeudellisina käsitteinä 56
3.3 Maatila, maatilatalous, viljelijä ja maatalousyrittäjä 58
3.4 Maanviljelijä toiminnanharjoittajana 65

4 YMPÄRISTÖOIKEUDEN YLEISET OPIT 69
4.1 Yleistä oikeudenalojen yleisistä opeista 69
4.1.1 Oikeussäännöt ja -periaatteet 70
4.1.2 Ympäristöoikeuden kehittyminen tieteenalana 71
4.2 Ympäristöoikeudellisten periaatteiden merkitys ja suhde säännösten tavoitteisiin 73
4.3 EY-oikeuden yleiset opit ja suomalainen lähestymistapa 74
4.4 EY:n oikeusjärjestystä yleisesti koskevat periaatteet 76
4.5 EY:n ympäristöpolitiikan ja -oikeuden periaatteet 78
4.6 Ympäristölainsäädännön legitiimiys ja pätevyys 83
4.7 Oikeudenmukaisuus ja ympäristölainsäädäntö 85

5 YMPÄRISTÖ PERUSOIKEUTENA 91
5.1 Yleistä 91
5.2 Eräitä oikeustieteen kannanottoja ympäristöperusoikeuteen 93

6 YMPÄRISTÖNSUOJELU JA OMISTUSOIKEUDEN SOSIAALINEN SIDONNAISUUS 99
6.1 Yleistä taustaa 99
6.2 Omaisuudensuoja sekä sosiaalinen ja ekologinen omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa 102
6.3 Omaisuudensuoja ja ympäristövastuu ympäristölainsäädännön säätämisessä 103
6.4 Ympäristöperusoikeuden vaikutuksesta tavallisten lakien tulkintaan 109

7 MAATALOUSMAA JA VESILUONNONVARA 111
7.1 Pellonkäyttö ja vesitalous 111
7.2 Maatalousmaan käyttö sekä omaisuudensuoja ja ammatinharjoittamisen vapaus 113
7.3 EY-oikeuden suhde perusoikeuksiin 118

8 YHTEINEN MAATALOUSPOLITIIKKA JA YMPÄRISTÖNSUOJELU SEKÄ OMISTUSOIKEUS 121

9 YMPÄRISTÖN JA YMPÄRISTÖVAHINGON KÄSITTEET 127
9.1 Yleistä 127
9.2 Ympäristö ja ympäristövahinko kansainvälisissä sopimuksissa 129
9.3 Ympäristön käsite terveyden- ja ympäristönsuojelussa 132
9.4 Ympäristön pilaantumisen käsite 135
9.5 Vesien rehevöityminen pilaantumisena 138
9.6 Ympäristön ja ympäristövahingon käsitteet ympäristönsuojelulaissa ja ympäristövahinkolaissa 142
9.7 Toiminnanharjoittajan ja toimintapaikan käsite ympäristövahinkolaissa 148

10 RISKIT, VAARAT JA UHAT KÄSITTEINÄ 151
10.1 Yleistä riskeistä 151
10.2 Riskin todennäköisyys 152
10.3 Riskin synonyymit 155
10.4 Kotimaisia oikeustieteellisiä kannanottoja riskeistä 156
10.5 Vahingon käsite suhteessa riskiin 157
10.6 Riskitietoisuus 159
10.7 Riskikäsite ympäristönsuojelulaissa ja ympäristövahinkolaissa 160
10.8 Riskien vahingonkorvausoikeudellinen tarkastelukulma 163
10.9 Ankara vastuu ja tuottamusvastuu 164
10.10 Riskikynnys ja haitallisuuden rajat 167

11 LUONTO JA YMPÄRISTÖ ARVOINA JA VASTUU NIISTÄ 169
11.1 Luonto ja ympäristö suhteessa perusoikeuksiin 169
11.2 Luonnon itseisarvo 170
11.3 Näkökulma ympäristöperusoikeuteen 171

12 MAATALOUSMAAN KÄYTTÖ 173
12.1 Viljelysmaa luonnonvarana 173
12.2 Kestävän käytön ja kehityksen periaatteet sekä peltoviljely 176
12.3 Luonnonvara- ja ympäristönsuojelusääntelyn liittymäkohtia 181
12.4 Kestävä käyttö maatalouden rakennepoliittisessa lainsäädännössä 182
12.5 Peltoviljelyn maankäyttöoikeudellinen asema 184
12.6 Peltoviljelyä koskevien ympäristönsuojelusäännösten luonne .. 191
12.6.1 Yleistä oikeusnormeista ja säännöksistä 191
12.6.2 Peltoviljelyä koskevien kansallisten säännösten kehitys 192

13 NYKYISTEN MAATALOUTTA KOSKEVIEN VELVOITTAVIEN SÄÄNNÖSTEN LUONNE 197

13.1 Yleisiä havaintoja 197
13.2 Pellonkäyttöön liittyvä keskeinen ympäristönsuojelullinen lainsäädäntö 200

14 ERÄITÄ KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA MAATALOUDEN MAANKÄYTÖN JA SIIHEN LIITTYVIEN YMPÄRISTÖ-OIKEUDELLISTEN SÄÄNNÖSTEN OIKEUDELLISESTA SUHTEESTA 203

III OSA

MAATALOUDEN YMPÄRISTÖNSUOJELULLISEN OHJAUKSEN PERIAATTEET 207

1 YMPÄRISTÖN TILAAN VAIKUTTAMINEN YHTEISKUNNAN OHJAUSTOIMENPITEIN 209
1.1 Yleistä 209
1.2 Ympäristönsuojelun tavoitteet ja ohjauskeinot 211
1.2.1 Oikeustieteellisiä määrittelyjä 211
1.2.2 Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus 215
1.2.3 Taloudellinen ohjaus 216
1.2.4 Ohjausjärjestelmien toimivuus 220
1.2.5 Kohde-, prosessi- ja tuoteperusteinen jaottelu 221
1.2.6 Julkisoikeudelliset ja yksityisoikeudelliset ohjauskeinot 222

2 MAATALOUSPOLITIIKAN JA YMPÄRISTÖPOLITIIKAN ALAN LAINSÄÄDÄNNÖN KESKINÄINEN VUOROVAIKUTUS 225
2. 1 OECD:n arvio maatalouden nykyisestä ja tulevasta ympäristötilanteesta 225
2.2 WTO:n sääntöjen vaikutus maataloudellisiin tulo- ja ympäristötukiin 227

3 MAANVILJELYN YHTEISÖOIKEUDELLINEN YMPÄRISTÖOHJAUS 231
3.1 Yleistä EY:n ympäristösäännöksistä 231
3.2 Perustamissopimuksen ympäristöpoliittiset valtuutussäännökset 233
3.3 Maaperän suojelu EU:ssa 234
3.4 Maataloudellinen vesiensuojelu- ja muu vesiin liittyvä yhteisölainsäädäntö 235

4 MAATALOUDEN AIHEUTTAMIEN YMPÄRISTÖHAITTOJEN JA NIIDEN OIKEUDELLISEN RISKINHALLINNAN TILANNE SUOMESSA 237
4.1 Haittojen nykytilanne peltoviljelyn kohdalla 237

4.2 Suomen maatalouden vesiensuojelutoimenpiteiden kehittyminen 238
4.3 Lainsäädännön merkitys vesien kuormituksen keventämisessä ja tilan parantamisessa 240
4.4 Vesiensuojelun ohjelmat ja niiden toteuttaminen maataloudessa 241
4.5 Pohjavesien suojelu 245
4.6 Vesien tilan muutokset ja seuranta 247
4.7 Maaperän suojelu 249

5 EY:N YMPÄRISTÖPOLITIIKAN JA YHTEISEN MAATALOUSPOLITIIKAN TOISIINSA NIVOUTUMINEN 253
5.1 Ympäristöpolitiikan vaikutus yhteisön maatalouspolitiikan lainsäädäntöön 253
5.2 Ympäristöä koskevat EY:n toimintaohjelmat 255
5.3 Ympäristönsuojelua koskevien vaatimusten sisällyttäminen yhteisen maatalouspolitiikan lainsäädäntöön vuodesta 2000 lähtien 261
5.3.1 Yleistä 261
5.3.2 Nykyisen tilatukijärjestelmän mukainen ympäristöohjaus 263

6 EY:N YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNTÖ JA SEN KANSALLINEN TÄYTÄNTÖÖNPANO VESIENSUOJELUSSA 269
6.1 Yleistä 269
6.2 Vesipolitiikan lainsäädännölliset puitteet 270
6.2.1 Yhtenäinen lähestymistapa 270
6.2.2 Laadulliset tavoitteet 273
6.3 VPP-direktiivin täytäntöönpano 274
6.3.1 Yleistä 274
6.3.2 Vesienhoitosuunnitelmat ja niiden sitovuus sekä toimenpiteiden toteuttaminen 275
6.3.3 Vesimuodostumien käsitteet ja merkitys 278
6.3.4 Parantavien ja ennallistavien toimenpiteiden täytäntöönpano ja ohjaus 279
6.4 VPP-direktiivin yleinen lähestymistapa maatalouden kannalta 283
6.5 VPP-direktiivin suunnittelujärjestelmän luonne 284
6.6 VPP-direktiivi ja pohjavesikysymykset 291
6.7 VPP-direktiivin ja nitraattidirektiivin tähänastiset vaikutukset maataloudessa 293

7 PELTOLANNOITUS 297
7.1 Lannoitelainsäädäntö 297
7.2 Nitraattidirektiivi ja sen kansallinen täytäntöönpanosäädöstö .. 303

7.2.1 Yleistä 303
7.2.2 Nitraatit ja fosforit direktiivin rehevöityviä vesistöalueita määriteltäessä 305
7.2.3 Nitraattidirektiivin täytäntöönpano Suomessa 308
7.3 Puhdistamolietteen käyttö 316
7.4 Lanta ja jätelainsäädäntö 321
7.5 Kasviperäiset jätteet ja eräät muut maataloudellisia päästöjä koskevat poikkeukset ympäristöluvasta 325

8 ERÄITÄ KOKOAVIA TOTEAMUKSIA MAATALOUDEN YMPÄRISTÖOHJAUKSEN KEINOISTA 327

IV OSA

YMPÄRISTÖNSUOJELUN OHJAUKSEN ERITYISET MENETTELYT JA PILAAMISKIELLOT SEKÄ PILAANTUMISEN JÄLKISEURAUKSET 329

1 YMPÄRISTÖVAIKUTUSTEN ARVIOINTIMENETTELY JA MAATALOUS 331

2 ERÄÄT VESIENSUOJELULLISET VYÖHYKKEET JA KIELTOALUEET SEKÄ RAJOITUKSET 341

3 KOTIELÄINYKSIKÖIDEN YMPÄRISTÖLUVAT 351
3.1 Yleistä lupajärjestelmästä 351
3.2 Lupa- ja muut määräykset 352
3.3 Maataloudelliset luvat ja lupamääräykset 355

4 MAAPERÄN JA POHJAVEDEN PILAANTUMISEN EHKÄISEMINEN PELTOVILJELYSSÄ SEKÄ YMPÄRISTÖVAHINKOVASTUUT 371
4.1 Maaperän ja pohjaveden pilaamiskielloista 371
4.2 Maaperän ja pohjaveden puhdistamisvastuu 375
4.3 Ympäristövahinkojen korvaaminen 376
4.4 Eräitä vastuutilanteita 381
4.5 Ympäristövahinkojen korjaamisvastuu 382

5 ITÄMEREN SUOJELUSOPIMUKSEN MAATALOUTEEN LIITTYVÄT MÄÄRÄYKSET 387
5.1 Yleistä 387
5.2 Itämeri-sopimus ja maatalous 388

6 RIKOSOIKEUDELLINEN YMPÄRISTÖVASTUU 393
6.1 Rikokset ja rikkomukset 393

6.2 Vahingonkorvausvastuu ja sietämisvelvollisuus eräissä tapauksissa 395

7 KOKOAVIA TOTEAMUKSIA 397

V OSA

YMPÄRISTÖOIKEUDELLISET PERIAATTEET JA PELTOVILJELY 399

1 YMPÄRISTÖOIKEUDELLISET PERIAATTEET 401
1.1 Yleistä EY:n ympäristöoikeudellisista ja muista yhteisöoikeudellisista periaatteista 401
1.2 Ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate 407
1.2.1 Yleistä 407
1.2.2 Periaatteen käytön edellyttämä tietoisuus haitoista ja niiden ehkäisemisen keinoista 413
1.2.3 Ennaltaehkäisyn periaate ja maataloudellinen kuormitus 416
1.3 Varovaisuus- ja huolellisuusperiaate 420
1.4 Ennaltaehkäisyn ja varovaisuuden periaatteiden keskinäinen suhde 425
1.5 Varautumisperiaate 429
1.5.1 Yhteisöoikeuden varautumisperiaate ja sen suhde kansalliseen lainsäädäntöön 429
1.5.2 EY:n komission kannanotot varautumisperiaatteeseen ja niiden taustaa 438
1.5.3 Varautumisperiaatteen sisältö eräiden jäsenmaiden lainsäädännössä 442
1.6 Parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) ja ympäristön kannalta parhaan käytännön (BEP) periaatteet 444
1.7 Ympäristöoikeudellisten periaatteiden ilmeneminen maatalouteen sovellettavissa ympäristönsuojelusäännöksissä .. 450
1.7.1 Yleistä 450
1.7.2 Pilaantumisen vaara ja muut ympäristönsuojelulaissa tarkoitetut pilaantumisriskit 454

2 VARAUTUMISPERIAATTEEN SOVELTAMINEN SISÄMARKKINOILLA JA KANSAINVÄLISESSÄ KAUPASSA 457
2.1 Varautumisperiaatteen soveltaminen läpäisyperiaatteella 457
2.2 Varautumisperiaate ja kansainvälinen oikeus 459
2.2.1 Yleistä 459
2.2.2 Varautumisperiaatteen sisältö 460
2.2.3 Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja 462

2.2.4 WTO:n oikeustapauksia ja niiden taustaa 465
2.3 Ympäristöperiaatteiden kokonaisuus 472

3 YMPÄRISTÖOIKEUDELLISET PERIAATTEET JA SUHTEELLISUUSPERIAATE 473
3.1 Yleistä suhteellisuusperiaatteesta 473
3.2 Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä 475
3.3 Suhteellisuusperiaate EY:n ympäristölainsäädännön valmistelussa 485
3.4 Suhteellisuusperiaate ja kansallinen ympäristösäädösten säätäminen 488

4 VALTIOIDEN RAJAT YLITTÄVÄT YMPÄRISTÖVAHINGOT JA -PERIAATTEET 491
4.1 Yleistä 491
4.2 Itämeren suojelusopimus sekä sen mukaiset ympäristöperiaatteet ja maatalous 492

5 AIHEUTTAMISPERIAATE 495
5.1 Yleistä 495
5.2 Aiheuttamisperiaatteen talousteoreettinen tausta 495
5.3 Aiheuttamisperiaatteen institutionalisoituminen ja kehittyminen oikeusperiaatteeksi 497
5.3.1 OECD:n suositukset 497
5.3.2 Aiheuttamisperiaate EY:n ympäristöpolitiikassa 499
5.3.3 Aiheuttamisperiaatteen laajempi kansainvälinen omaksuminen 501
5.3.4 Aiheuttamisperiaatteen kehittyminen Saksan oikeudessa 503
5.3.5 Aiheuttamisperiaate suomalaisessa oikeustieteessä 504
5.4 Aiheuttamisperiaate Suomen kansallisessa lainsäädännössä 506
5.4.1. Aiheuttamisperiaate säännösten ja lupamääräysten ohjauksessa 506
5.4.2 Aiheuttamisperiaate ja ympäristövahinkojen korvaaminen 507
5.4.3 Aiheuttamisperiaate ja YSL:n mukainen pilaantuneen kohteen puhdistaminen 509
5.5 Nitraattidirektiivi ja -asetus sekä aiheuttamisperiaate 512
5.6 Ympäristövastuudirektiivi ja aiheuttamisperiaate 514
5.6.1 Yleistä direktiivin vahinkovastuujärjestelmästä 514
5.6.2 Aiheuttajan identifioitavuus 515
5.6.3 Ankara vastuu tai tuottamus 516
5.6.4 Hajakuormitus ja aiheuttamisperiaate 517

5.7 Aiheuttamisperiaatteen suhde ympäristötukiin 518
5.7.1 Yleistä 518
5.7.2 Yleiset ympäristöllisten valtiontukien suuntaviivat 518
5.7.3 Aiheuttamisperiaate ja maatalouden ympäristötuet 520

6 KASVINSUOJELUAINEIDEN JA BIOSIDIEN MARKKINOINNIN JA KÄYTÖN PERIAATTEET 525
6.1 Kasvinsuojeluaineiden ja biosidien käytön hyväksyttävyys 525
6.2 Kasvinsuojeluaineiden käyttöperiaatteet ja varotoimenpiteet ... 530
6.3 Pakkokeinot ja seuraamukset sekä suhteellisuusperiaate 533

7 LUONNONMUKAINEN MAATALOUSTUOTANTO JA YMPÄRISTÖNSUOJELU 535

8 GEENIMUUNNELLUT ELINTARVIKKEET JA VARAUTUMISPERIAATE 537

9 NÄKÖKOHTIA PILAANTUMISEN AIHEUTTAJASTA, VAARASTA JA SIIHEN VARAUTUMISESTA 543

10 VARAUTUMISPERIAATTEEN SUHDE PARHAAN KÄYTTÖKELPOISEN TEKNIIKAN JA YMPÄRISTÖN KANNALTA PARHAAN KÄYTÄNNÖN PERIAATTEISIIN YMPÄRISTÖLUVISSA 547

11 VARAUTUMISPERIAATTEEN SOVELTAMINEN GEENIMUUNNELTUJEN KASVIEN TUOTANNOSSA 551
11.1 Yleistä 551
11.2 GMO-maataloustuotteet ja varautumisperiaate 554
11.3 GMO-kasvinsuojeluaineet ja lannoitteet 559
11.4 Luonnonmukaisen tuotannon GMO-kielto 559
11.5 GMO-viljelyn ja tavanomaisen tuotannon rinnakkaiselon mahdollisuudet 561
11.5.1 Komission suositukset 561
11.5.2 Saksan rinnakkaiselojärjestelmä 568
11.5.3 Suomeen kaavailtu rinnakkaiselojärjestelmä 574
11.6 Sekoittumisvahinkojen korvaaminen ja sen suhde muihin GMO-vahinkojen korvaus- ja korjaamisjärjestelmiin 575

12 YMPÄRISTÖVASTUUDIREKTIIVIN MUKAINEN VAHINKOJEN KORJAAMINEN JA EHKÄISEMINEN 585
12.1 Ympäristövastuudirektiivin mukaisen korjausvastuun rajaukset 585
12.1.1 Ympäristövastuudirektiivin soveltamisalue ja vastuun luonne 588
12.1.2 Ympäristövastuudirektiivin vastuukategoriat 594

12.2 Ympäristövastuudirektiivin ehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet sekä toiminnanharjoittajan velvollisuudet 599
12.3 Korjaavien yms. toimien suorittaminen 601
12.4 Ehkäisemisestä ja korjaamisesta aiheutuvat kustannukset 603

13 YHTEISÖLAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMINEN MAAPERÄNSUOJELUSSA JA MAATALOUS 607

14 YHTEENVETOA YMPÄRISTÖOIKEUDELLISISTA PERIAATTEISTA JA NIIDEN TOIMINTATAVASTA 617

VI OSA

TUTKIMUKSEN TULOKSET 619

1 YMPÄRISTÖ- JA MAATALOUSPOLITIIKAN JA NIITÄ VASTAAVIEN OIKEUDENALOJEN YHTEENKUULUVUUS 621

2 YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNTÖÖN JA SEN SOVELTAMISEEN LIITTYVÄT TEHOKKUUSONGELMAT JA DE LEGE FERENDA PARANNUSKEINOJA 627
2.1 Ympäristötukien käyttö 627
2.2 Pellonkäytön ympäristövastuun ja sen ohjausjärjestelmien kehittämismahdollisuuksia 628

3 ERÄITÄ LOPPUTOTEAMUKSIA 631

SUMMARY 633

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO 637

ASIAHAKEMISTO 645

Lähteet

Kirjallisuus

Aakkula, J. – Jokinen, P.– Kaljonen, M. – Kröger, L. (2006): *Maatalouden ympäristöpolitiikan skaalat ja oppiminen.* MTT:n selvityksiä 127. Helsinki 2006.

Aarnio, Aulis (1975): *Laki, teko ja tavoite, Tutkimus tavoitteellisuudesta lain tulkinnassa ja sen soveltamisessa. Turku: Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta 1975.*

Aarnio, Aulis (1982): *Oikeussäännösten tulkinnasta. Tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä*. Helsinki 1982.

Aarnio, Aulis (1988): *Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja.* Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö 1988.

Azzi, Giuseppe Ciavarini (2000): The Slow March of European Legislation: The Implementation of Directives. Teoksessa Karlheinz Neureithner & Zantje Wiener (eds): *European Integration after Amsterdam*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Bell, Stuart – McGillivray, Donald (2005): Environmental Law. Sixth edition. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Bengtsson, Bertil (2000): Miljöhänsyn utanför miljörätten, teoksessa *Juhlajulkaisu Erkki J. Hollo 1940 – 28/11 –2000*. Helsinki: Kauppakaari OYJ, 2000, s. 5–46.

Birnie, Patricia – Boyle, Alan (2002): *International Law and the Environment*. Second edition. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Bosselmann, Klaus (1998): Einfuhrung: Grundrechts, Ökologische Grundrechte nach dem Grundgesetz. Teoksessa Bosselmann, Klaus unter Mitarbeit von Callies, Christian – Schröter, Michael – Taylor, Prue: *Ekologische Grundrechte. Zum Verhältnis zwischen individueller Freiheit und Natur*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1998, s. 11–126.

Borghi, Paolo (2005): Effects of the WTO on the CAP and on national agricultural law, particularly with regard to organic agriculture. Julkaisussa *Rivista di Diritto Agrario, Aprile-Giugno 2005*, s.292–318.

Calliess, Christian (1998): Umweltgrundrechte im Recht der Europeischen Union. Teoksessa Bosselman, Klaus unter Mitarbeit von Callies, Christian – Schröter, Michael – Taylor, Prue: *Ökologische Grundrechte. Zum Verhältnis zwischen individueller Freiheit und Natur.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1998, s. 191–233.

Caldwell, L. K. (1980): *International Environmental Policy and Law*. 1st ed., Durham, NC: Duke University Press, 1980.

Cardwell, Michael (2004): *The European Model of Agriculture*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Delfs, Sören (1999): Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 29.04.1999. – C-293/97, *Zeitschrift für Umweltrecht* 1999 ss. 323.

Dworking, Ronald (1977/2001): Taking Rights seriously. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2001.

Ebbesson, Jonas (1996): *Compatibility of International and National Environmental Law*. London: Kluwer Law International, 1996.

Edgar, Andrew (2006): *Habermas, The Key Concepts*. London: Routledge, 2006.

Eide, Asbjørn (1998): *The realization of economic, social and cultural rights – Report updating the study on the right to food.* United Nations, Economic and Social Council, Sub-Commission

on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Fiftieth session 29 June 1998: E/CN.4/Sub.2/1998/9. – Http://www.fao.org/righttofood/KC/downloads/vl/docs/AH409_En.pdf (2.4.2008).

EIDE, ASBJØRN (2006): General Report, Commission I – The right to adequate food – selected legal aspects. The XXIII[rd] European Congress and Colloquim, Røros 6.–10.3.2005. Paris: L'Harmattan, 2006.

EKROOS, ARI – KUMPULA, ANNE – KUUSINIEMI, KARI – VIHERVUORI, PEKKA (2002): *Ympäristöoikeuden pääpiirteet.* Helsinki: WSOY Lakitieto, 2002.

EKROOS, MARJA (1994): *Saastuneet maa-alueet ja jätehuoltovastuu Suomessa ja Euroopan yhteisössä.* Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1994.

ERIKSSON, LARS D. (2001): En legalstrategie för 2000-talet. Teoksessa Nuotio, Kimmo – Herler, Casper – Boucht, Johan (toim.): *Nykyajan muuttuva oikeus – Nutida rätt i förändring, r.f. Justus ry. 10 vuotta/år*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2001, s. 141–151.

ERKINHEIMO, ERICA (2002): *Ersättningsgilla miljöskador, ur ett regionalt och nationellt perspektiv.* Helsingfors Universitet 2002.

EWALD, FRANÇOIS (2003): *Normi yhteisen mittapuun välineenä*. Minkkinen, Panu (toim.). Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 8, 2003, s. 11–76.

FINLAYSON, JAMES GORDON (2005): *Habermas, A Very Short Introduction.* Oxford: Oxford University Press, 2005.

FULLER, LON L. (1969): *The Morality of Law*. Revised edition. New Haven: Yale University Press, 1969.

FREESTONE, DAVID (1994): The Road from Rio: International Environmental Law after the Earth Summit, 6 *Journal of Environmental Law 1994*, s. 193–218.

GLOWKA, LYLE – BURHENNE-GUILMIN, FRANCOISE – SYNGE, HUGE – MCNEELY, JEFFREY A. – GÜNDLING, LOTHAR (GLOWKA YM. 1996): *A Guide to the Convention on Biological Diversity*. Gland and Cambrigde: IUNC, 1996.

GODARD, OLIVIER (1997): Social Decision-Making Under Conditions of Scientific Controversy, Expertise and the Precautionary Principle. Teoksessa Joerges, Christian – Ladeur, Karl-Heinz – Voss, Ellen (eds): *Integrating Scientific Expertise into Regulatory Decision-Making*. Baden Baden: Nomos Verlaggesellschaft 1997, s. 39–73.

GROSSMAN, MARGARET ROSSO (2006): Agriculture and the Polluter Pays Principle. Boele-Woelski, Katharina & van Erp, Sjef. (eds): *General Reports of the XVIIth Congress of the International Academy of Comparative law 16.–22.2006.* Utrecht: Eleven International Publishing, 2007, s. 409–479.

HAATAJA, KYÖSTI (1923): Maa- ja maanvuokrapolitiikkamme vaiheita. Teoksessa *Yhteiskuntataloudellisia kirjoituksia 21*. Helsinki 1923, s. 36–55.

HAATAJA, KYÖSTI (1936): *Maaoikeus I*. Helsinki 1936.

HAATAJA, KYÖSTI (1949): *Maanjaot ja talojärjestelmä.* Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, Werner Söderström Osakeyhtiö, 1949.

HAATAJA, KYÖSTI (1955): *Vesioikeus II*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, Werner Söderström Osakeyhtiö, 1955.

HABERMAS, JÜRGEN (1987): The Theory of Communicative Action vol. 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason. (Trans.) Cambridge: Polity Press, 1987.

HABERMAS, JÜRGEN (1996): *Between Facts and Norms.* William Rehg (Trans.). Gambridge: Polity Press in association with Blackwell, 1996.

HAKULINEN, Y. J (1965): Velvoiteoikeus, Yleiset opit (toinen laaj. painos). Helsinki: Kirjayhtymä 1965.

HARDIN, GARRET (1968): The Tragedy of Commons. Science 162. *American Association for the advancement of science,* s. 1243–1248.

HART, H.L.A. (1961/1994): *The Concept of Law.* SECOND Edition, paperback. Oxford: Oxford University Press, 1997.

HELLNER, JAN – JOHANSSON, SVANTE (2002): Skadeståndsrätt. Sjätte upplagan. Stockholm: Nordstedt Juridik AB, 2002.

HEPOLA, MATTI (2005): Oikeusvoiman transformaatio. Helsinki: Edita Publishing, 2005.

HENDRICEX, STAN – VERMEERSCH, PIERRE 2000: From the Palaeolithic to Badarian Culture (c. 700 000–4000 BC). Teoksessa Shaw, Ian (ed.): *The Oxford History of Ancient Egypt*. Oxford, s. 16–40.

HERLER, CASPER (2007): Markföroreningsansvaret, om retroaktivitet och skälighet av miljörättligt återställandeansvar. Helsingfors: Talentum Media Oy, 2008.

HILDÉN, MIKAEL (2000): Miljölagstiftningens effektfullhet och effektivitet. Teoksessa Pekka Vihervuori ym. (toim.): *Juhlajulkaisu Erkki J. Hollo 1940–28/11–2000*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, s. 95–110.

HOLDER, JANE (1997): Safe Science? The Precautionary Principle in UK Environmental Law. Teoksessa Holder, J (ed.): *The Impact of EC Environmental Law in the United Kingdom*. Chichester: J. Wiley, 1997.

HOLLO, ERKKI J. (1976): *Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1976.

HOLLO, ERKKI J. (1989): Maaseutuoikeuden tieteellisestä asemasta. *Maaseutuoikeus – Agrarrecht – Agricultural Law. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 13 ja Maaseutuoikeuden Seuran julkaisuja 1, 1989,* s. 61–70.

HOLLO, ERKKI J. (1991): *Ympäristöoikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus 1991.

HOLLO, ERKKI J. (1998): *Johdatus ympäristöoikeuteen*. Toinen uudistettu painos. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1998.

HOLLO, ERKKI J. (1999): Saastuneen maaperän ennallistamisvastuun perusteista. Teoksessa *Juhlajulkaisu Veikko O. Hyvönen 1929 – 18/9 – 1999*, s. 49–80, Helsinki.

HOLLO, ERKKI J. (2001 YJ): Yhteisön vesipolitiikan puitedirektiivi ja Suomen oikeusjärjestys – Osa I. *Ympäristöjuridiikka* 2–3/2001, s. 35–48.

HOLLO, ERKKI J. (2001): Ympäristönsuojeluoikeus. Helsinki: WSOY Lakitieto 2001.

HOLLO, ERKKI J. (2002).: Yhteiskunnan maankäyttötarpeiden vaikutus yksilön kiinteistöoikeudelliseen asemaan Suomen 1900-luvun oikeusperinteessä. Lakimies 7–8/2002, s. 1185–1208.

HOLLO, ERKKI J. (2002a): Recent Finnish Environmental Law. Teoksessa Tore Modeen (ed.): *Aspects of Finnish Contemporary Law*. Helsinki: Kauppakaari 2002, s. 27–57.

HOLLO, ERKKI J. (2004): *Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus.* Helsinki: Talentum Media Oy, 2004.

HOLLO, ERKKI J. (2005 YJ): Voidaanko oikeudellisesti tavoittaa vesiluonnon ympäristötavoitteet? *Ympäristöjuridiikka* 3–4/2005, s, 3–7.

HOLLO, ERKKI J. (2005 MTVO): *Maatalouden tuotantomuotojen keskinäissuhteista aiheutuva vastuu. Oikeudellista vastuuta koskeva selvitys* 06/2005 MMM, 2005.

HOLLO, ERKKI J. (2006): *Maankäyttö- ja vesioikeus*. Helsinki: Talentum Media Oy, 2006.

HOLLO, ERKKI J. (2007): Maaperän säästävän käytön strategia. *Ympäristöjuridiikka* 2/2007, s. 3–8.

HOLLO, ERKKI J. (2007a): Umwelt als Gegenstand rechtlicher Regelung – Grundlagen. Teoksessa Führ, Martin – Wahl, Rainer – von Wilmowsky, Peter (Hrsg): *Umwelt und Umweltwissenschaft, Festschrift für Eckard Rehbinder*. Berlin: Erich Schmidt Verlag 2007, s. 35–44.

HOLLO, ERKKI J. – SALILA, JARI (2001): Vesipolitiikan puitedirektiivin (2000/60/EY) implementointi Suomen lainsäädäntöön. *Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 34*, Helsinki 2001, s. 7–67.

HOLLO, ERKKI J. – VIHERVUORI, PEKKA (1995): *Ympäristövahinkolaki*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1995.

HUDAULT, J. (2007): Der landtwirtschaftliche Betrieb im Rahmen der Evolution de Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). *AgrUR* 5/2007, s. 21–25.

HUSA, JAAKKO (1998): *Johdatus oikeusvertailuun, Oikeusvertailun perusteet erityisesti julkisoikeutta silmällä pitäen.* Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1998.

HUURRE, MATTI (2003): Viljanviljelyn varhaisvaiheet ja maatalouden alku Suomessa. Teoksessa Rasila, Viljo – Jutikkala, Eino – Mäkelä-Alitalo, Anneli (toim.): *Suomen maatalouden historia I. Perinteisen maatalouden aika. Esihistoriasta 1870-luvulle*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura. Helsinki 2003, s. 19–66.

HÄRTEL, INES (2001): *Düngung im Agrar- und Umweltrecht.* Berlin: Duncker & Humblot GmbH, 2002.

HÖDL, EDITH (2005): *Wasserrahmenrichtlinie und Wasserrech.* Wien Graz: NWV Verlag, 2005.

JALONEN, PAULIINA – ILOMÄKI, MIKA (2006): Using Liability in Assigning Responsibility for Environmental Impacts – A Review. *Ympäristöjuridiikka* 3/2006, s. 59–79.

JANS, JAN H. (2000), European Environmental Law. Groningen: Europa Law Publishing 2000.

JOUTSAMO, KARI (1987): Kansallisten oikeusperiaatteiden ilmeneminen eurooppaoikeudessa. Julkaisussa *Oikeusperiaatteet – Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan 13.12.1986 järjestämässä jatkokoulutusseminaarissa pidetyt alustukset*. Turku: Turun yliopisto, 1987.

JOUTSAMO, KARI – AALTO, PEKKA – KAILA, HEIDI – MAUNU, ANTTI (2000): *Eurooppaoikeus*. 3. uudistettu painos, Helsinki.

JUTIKKALA, EINO – PIRINEN, KAUKO (1999): *Suomen historia. Asutuksen alusta Ahtisaareen*. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö, 1999.

KANT, IMMANUEL (1997): *Critique of Practical Reason*. Cambridge: Cambridge University Press 1997.

KARNITSCHNIG, MIKAEL (2002): Das Verhältnis von Landwirtschaft und Umweltschutz im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Julkaisussa *AgrR 4/2002.* Münster: Landwirtschaftsverlag, 2002, s. 106–107.

KENS, PAUL (1991): The source of a Myth: Police Powers of the States and Laissez Faire Constitutionalism, 1900–1937. *The American Journal of Legal History*, Vol. 35, No. 1, Jan. 1991, s. 70–98.

KLAMI, HANNU TAPANI (1983): *Ihmisen säännöt. Tutkimus oikeuden olemuksesta, synnystä ja toiminnasta*. Turku: Turun yliopiston julkaisuja C:42, 1983.

KLAMI, HANNU TAPANI (2000): *Oikeusvertailun erityiskysymyksiä*. Helsinki: Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja 16, Yliopistopaino, 2000.

KLOEPFER, MICHAEL (1998): *Umweltrecht*, München: Verlag C.H.Beck, 1998.

KLOEPFER, MICHAEL (2008): *Umweltschutzrecht*. München: Verlag C.H.Beck, 2008.

KOKKO, KAI (2003): *Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2003.

KRÄMER, LUDWIG (1991): Titel VII Umwelt. Teoksessa von der Groeben, Hans – Thiesing, Jochen – Ehlermann, Claus-Dieter (Hrsg): *Kommentar zum EWG- Vertrag,* Band 3 (4. Auflage). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1991, s. 3909–4006.

KRÄMER, LUDWIG 1998 (2000): *E.C. Environmental Law*. Fifth Edition. London: Sweet & Maxwell Limited, 2000.

KULTALAHTI, JUKKA (1990): *Omaisuudensuoja ympäristönsuojelussa*. Jyväskylä 1990.

KUMMER, HEINZ-WOLFGANG (1991): Titel III Landwirtshaft. Teoksessa von der Groeben, Hans – Thiesing, Jochen – Ehlermann, Claus-Dieter (Hrsg): *Kommentar zum EWG- Vertrag,* Band 1 (4. Auflage). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1991, s. 611–684.

KUMPULA, ANNE (2002): Ympäristövastuu. Teoksessa Ari Ekroos – Anne Kumpula – Kari Kuusiniemi – Pekka Vihervuori: *Ympäristöoikeuden pääpiirteet*. Helsinki: WSOY Lakitieto, 2002, s. 541–553.

KUMPULA, ANNE (2004): *Ympäristö oikeutena.* Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2004.

KURONEN, TIMO (2003): Kamppailu oikeudesta ympäristöön Thaimaassa. Teoksessa Lehtinen, A. & Rannikko, P. (toim.): *Oikeudenmukaisuus ja ympäristö*. Tampere 2003, s. 47–73.

KURUTCZ, MIHALY (2007): Critical analyses of arable land regulation in Hungary. Julkaisussa *Agrár- és Környezetjog, Journal of Agricultural and Environmental Law 2007 No. 3*, s. 27–47.

KUUSINIEMI, KARI (1992): *Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1992.

KUUSINIEMI, KARI (1997): Jaksot 1–3, 5–5.4 ja 6.1, teoksessa Kuusiniemi, Kari – Kumpula, Anne: *Ympäristöoikeuden perusteet*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, yksityisoikeuden julkaisusarja A:92, 1997, s. 1–124, 167–196 ja 207–238.

KUUSINIEMI, KARI (1998): Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojelu. Ympäristöoikeudellisen tutkimuksia. *Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja* 30, s. 8–124.

KUUSINIEMI, KARI (2000): Jakso I.e.4 ja luvut IV–VI. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Majamaa, Vesa – Vihervuori, Pekka: *Maa-, vesi- ja ympäristöoikeuden käsikirja*. 2. painos. Helsinki: Tietosanoma Oy, 2000, s. 53–61 ja 149–313.

KUUSINIEMI, KARI (2001): 1. Ympäristöoikeus oikeudenalana, 2. Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori: *Ympäristöoikeus*. Helsinki: WSOY Lakitieto Oy, 2001, s. 45–234.

KUUSINIEMI, KARI (2002): Perusteet. Teoksessa Ari Ekroos – Anne Kumpula – Kari Kuusiniemi – Pekka Vihervuori: *Ympäristöoikeuden pääpiirteet*. Helsinki: WSOY Lakitieto Oy, 2002, s. 1–80.

LAAKSONEN, KALEVI (1998): *Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja.* Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1998.

LAMPI-FAGERHOLM, ELINA – FORSBACKA, KRISTINA (2005): Joitakin eroavaisuuksia koskien pilaantuneen alueen puhdistamisvastuuta Suomessa ja Ruotsissa erityisesti ympäristökauppoja ajatellen. *Defensor Legis* N:o 5/2005, s. 1140–1145.

LEE, JAMES R. (1994): Process and Product – Making the Link between Trade and the Environment. *International Environmental Affairs*: A Journal for Research and Policy 6/4, Fall, 1994, 320-347.

LEE, MARIA (2005): *EU Environmental Law, Challenges, Change and Decision-Making.* Oxford: Hart Publishing, 2005.

LORVELLEC, LOUIS (1988): *Droit rural*. Paris: Masson, 1988.

LÄNSINEVA, PEKKA (2002): *Perusoikeudet ja varallisuussuhteet*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2002.

MAASEUDUN TULEVAISUUS (20.7.2007): Teema-artikkeli: *EU ottaa vakavasti kuluttajien gm-vastaisuuden*. – Http://www.maaseuduntulevaisuus.fi/teemat/gm/gm/_artikkelit/fi_FI/eu_ottaa vakavasti/ (4.4.2008).

MAHMOUDI, SAID (2003): *EU:s miljörätt.* Andra upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik AB, 2003.

MALMINEN, TONI (2005): Omistuksensuoja ja sopimusvapaus – amerikkalaisen oikeusajattelun muutokset 1868–1937. *Lakimies* 6/2005, s. 925–948.

MARTTINEN, KARI (2001): Teoksessa Kari Kuusiniemi – Ekroos, Marja – Marttinen, Kari – Siitari-Vanne, Eija (toim.): Uusi ympäristönsuojelulainsäädäntö (toim.). Helsinki Edita Publishing, 2001.

MATTILA, HEIKKI E. S. (1985): Maatalousoikeus tutkimus- ja opetuskohteena. Teoksessa *Juhlajulkaisu Simo Zitting 1915–14/2–1985*. Helsinki 1985, s. 215–225.

MATTILA, HEIKKI E. S. (1990): Maatalousoikeuden rajoista. Julkaisussa *Maaseutuoikeuden seura ry* 1/90, Helsinki, s. 13–22.

MATTILA, HEIKKI E. S. (2002): *Vertaileva oikeuslingvistiikka*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 2002.

MIELITYINEN, SAMPO (2006): *Vahingonkorvausoikeuden periaatteet*. Helsinki: Edita Publishing Oy, 2006.

MONONEN, MARKO (2004):*Yritysten välinen tuotevastuu*. Helsinki: Talentum Media Oy, 2004.

MÄENPÄÄ, OLLI (1996): *Eurooppalainen hallinto-oikeus. Lähtökohtia ja perusteita*. Helsinki.

MÄENPÄÄ, OLLI (1998): Kolme skenaariota hallinto-oikeudelle. *Lakimies* 6–7/1998, s. 1132–1143.

MÄENPÄÄ, OLLI (2001): *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 2001.

MÄKELÄ, VILHO (1956): Maaomistuksen muodostuminen, Torpparilaitoksen syntyminen, Torpparilaitos käytännössä. Teoksessa *Torpparista pienviljelijäksi.* Helsinki: Uras Oy 1956, s. 7–34.

MÄKINEN, EIJA (2004): *Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa.* Tampere: Finnpublishers Oy, 2004.

MÄÄTTÄ, KALLE (1999a): *Taloudellinen ohjaus ympäristönsuojelussa*. Helsinki: Yliopistopaino, 1999.

MÄÄTTÄ, KALLE (1999b): Oikeustaloustieteellinen näkökulma ympäristönsuojeluun. *Ympäristöjuridiikka* 2/1999, s. 17–31.

MÄÄTTÄ, KALLE – PULLIAINEN, KYÖSTI (2003): *Johdatus ympäristötaloustieteeseen*. Helsinki: Talentum Media Oy, 2003.

MÄÄTTÄ, TAPIO (1999): *Maanomistusoikeus.* Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1999.

MÄÄTTÄ, TAPIO (2001): Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: kohti ekososiaalista oikeusvaltiota. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): *Perusoikeudet EU:ssa*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus 2001, s. 265–326.

MÄÄTTÄ, TAPIO (2003): Oikeudellisen ympäristöstrategian mahdollisuudet ja rajat. Teoksessa Ari Lehtinen – Pertti Rannikko (toim.): *Oikeudenmukaisuus ja ympäristö.* Helsinki: Gaudeamus Kirja Oy, 2003, s. 107–129.

MÄÄTTÄ, TAPIO (2005): Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Teoksessa *Oikeustiede– Jurisprudentia XXXVIII:2005*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja, s. 337–460.

NORER, ROLAND (2005): *Lebendiges Agrarrecht, Entwicklungslinien und Perspektiven des Rechts im ländlichen Raum*. Wien: Springer-Velag, 2005.

NORRI, MATTI (2005): *Omistan, Olen*. Helsinki: Terra Cognita Oy, 2005.

NOZICK, ROBERT (1974): Anarchy, State and Utopia. New York: Basic Books.

NYROOS, HANNELE – PARTANEN, MARJUT – HERTELL, KIMMO – (toim.) KLEEMOLA, PAULI (2006): *Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015 – Taustaselvitysten lähtökohdat ja yhteenveto tuloksista*. Suomen ympäristö 55/2006.

OECD (1972): *Recommendations of the Council on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, C(72) 128. Paris 1972.

OECD (1974): *Recommendation on the Implementation of the Polluter Pays Principles,* C(74) 223. Reprinted OECD and the Environment. Paris 1986.

OECD (1975): *Polluter Pays Principle: Definition, Analysis and Implementation.* Paris 1975.

OECD (1989): *Recommendation on the Application of the Polluter Pays Principle to Accidental Pollution* C(89)88 Final.

OECD (1990): Recommendations on the use of Economic Instruments in Environmental Policy C(90)177 Final.

OECD (2000): *Adoption of Technologies for Sustainable Farming System, Wageningen Workshop Proceedings*. Viatte, Gerard: *An OECD Perspective.* Paris 2000, s. 14–24.

OECD (2004): *Agriculture and the Environment: Lessons Learned from a Decade of OECD Work.* Paris 2004.

OKSANEN, MARKKU (1999): Ympäristölliset ohjauskeinot ja ympäristöjuridiikka. *Ympäristöjuridiikka* 2/1999, s. 37–39.

OLSSON, JAN (2005): Hållbar utveckling underifrån, Lokal nivå i focus. Teoksessa Jan Olsson (ed.): *Hållbar utveckling underifrån.* Nora: Bokförlaget Nya Doxa, 2005, s. 11–42 ja 81–102.

ORVOMAA, MIRJAM (2008): *Pohjavedenottamoiden suoja-alueet*. Suomen ympäristökeskus (SYKE), Suomen ympäristö 40/2008. Verkkojulkaisu. – Http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=297433&lan=FI. Katsottu 25.9.2008.

PALLEMAERTS, MARC (2003): *Toxics and Transnational Law: International and European Regulation of Toxic Substances as Legal Symbolism.* Oxford: Hart Publishing, 2003.

PALOJÄRVI, ANSA – NUUTINEN, VISA (2002): The soil quality concept and its importance in the study of Finnish arable soils. *Agricultural and food science in Finland* 11(2002) N6 4, s. 329–342. – Http://www.mtt.fi/afs/.

PALOKANGAS, RISTO – TARUKANNEL, VEIJO – NUUJA, ISMO (1993): *Uusi ympäristönsuojelun hallinto ja lainsäädäntö*. 2. painos. Jyväskylä: Ympäristö-Tieto Ky, 1993.

PALVIAINEN, SIMO (2003): Oikeudenmukaisuusteoriat ja ympäristöpoliittinen oikeudenmukaisuus, teoksessa Ari Lehtinen – Pertti Rannikko (toim.): *Oikeudenmukaisuus ja ympäristö.* Helsinki: Gaudeamus Kirja Oy, 2003, s. 90–106.

PALVIAINEN, SIMO (2004): Uusi sopimuksellisuus ympäristöpolitiikan välineenä. Toimintatutkimus ympäristöhallinnan ja maaseudun kohtaamisesta. Joensuu: Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja N:o 70, 2004.

PARRY, MARTIN (2006): *Impacts of Climate Change on Agriculture in Europe.* Informal Meeting of EU Agriculture and Environment Ministers 11 September 2005, London. – Http://www.defra.gov.uk/farm/environment/climate-change/2-%20parry.pdf.

PASQUALINI SALSA, CLAUDIA (2005): Diritto Ambientale, Principi, nome, giurisprudenza, VIII edizione. Dogana: Maggioli Editore 2005

PATTERSON, LEE ANN (2000): Biotechnology Policy. Teoksessa H. & W. Wallace (ed.): *Policy making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2000, s. 317–343.

PECZENIK, ALEKSANDER (1983): *The Basis of Legal Justification*. Lund 1983.

PECZENIK, ALEKSANDER (1986): *Rätten och förnuftet. En lärobok i allmän rättslära*. Stockholm: Nordstedts, 1986.

PECZENIK, ALEKSANDER (1989): *On Law and Reason*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1989.

PECZENIK, ALEKSANDER (1995): *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Stockholm:Fritzes förlag, 1995.

PEINE, FRANZ-JOSEPH (2007): Auf dem Wege zu einem europäischen Bodenschutzrecht: Stand Ende 2006. Julkaisussa *CEDR Magyar Agrárjogi Egyesület / Journal of Agricultural and Environmental Law 3/2007*, s. 48–66.

PETTERSSON, CONNY (2005): II Hållbar Utveckling som idé. Förenta nationerna sätter dagordningen. Förenta Nationernas idé om hållbar utveckling. Teoksessa Jan Olsson (ed.): *Hållbar utveckling underifrån.* Nora: Bokförlaget Nya Doxa, 2005, s. 45–79.

PIGOU, ARTHUR C. (1924): *The Economics of Wellfare.* 2nd ed., London: MacMillan, 1924.

POHJANHEIMO, VILLE – VILHUNEN, SAMPSA (2007): *WWF:n arviointi Suomen Itämeren suojeluohjelman toteutuksesta rehevöitymisen torjunnassa*. WWF Suomi 15.5.2007. www.wwf.fi/wwf/www/uploads/pdf/rehevoitymisarviointi. (Katsottu toukokuu 2007.)

PRIEUR, MICHEL (2001): *Droit de l'environment.* Paris: Dalloz, 2001.

PÖLÖNEN, ISMO (2007): *Ympäristövaikutusten arviointimenettely*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2007.

PÖYHÖNEN, JUHA (1988): *Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys 1988, s. 55–57.

PÖYHÖNEN, JUHA (2000): *Uusi varallisuusoikeus*. Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus 2000.

RAITIO, JUHA (2004): *EU:n kehitys, periaatteet ja tavaroiden vapaa liikkuvuus*. Helsinki: Forum Iuris, 2004.

RANTA, JOUNI (2001): *Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa*. Saarijärvi 2001.

RANTA, JOUNI (O 3/2001): Varautumisperiaate, ympäristöoikeus ja ratkaisutoiminta. *Oikeus* 3/2001, Helsinki.

RASILA, VILJO (2003a): Torpparijärjestelmä. Teoksessa (toim.) Rasila, Viljo – Jutikkala, Eino – Mäkelä-Alitalo, Anneli *Suomen maatalouden historia. Osa 1. Perinteisen maatalouden aika. Esihistoriasta 1870-luvulle*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura 2003, s. 365–368 ja 370–384.

RAWLS, JOHN (1971/2005): *A Theory of Justice.* Cambridge: The Belknap Press of Harward University Press, 2005.

RAWLS, JOHN (2007): *Kansojen oikeus, Julkisen järjen puolustus.* Suom. Leo Näresalo. Helsinki: Gaudeamus, 2007.

REHBINDER, ECKARD (2000): Restriktionen beim Einsatz ökonomischer Instrumente in der deutschen Umweltpolitik. Teoksessa Pekka Vihervuori ym. (toim.): *Juhlajulkaisu Erkki J. Hollo 1940–28/11–2000*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 2000, s. 256–268.

REHBINDER, ECKARD (2005): The right to clean air: Implementing the air quality directives of the European Union. *Ympäristöjuridiikka* 3–4/2005 s. 13–30.

RIKKONEN, P. – AAKKULA, J.– GRÖNROOS, J.– HAAPALA, H. – MANNI, J. – PYYKKÖNEN, S. – TAPIO, P. (2006): *Ennakoiden kohti kestävää maataloutta.* MTT:n selvityksiä 116/2006.

ROSS, ALF (1968): *Directives and Norms*. London: Routledge & Kegan Paul 1968.

ROUTAMO, EERO – STÅHLBERG, PAULI (2000): *Suomen vahingonkorvausoikeus*. Helsinki: Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus, 2000.

SAARENHEIMO, JUHANI (2003): Isojako. Teoksessa Rasila, Viljo – Jutikkala, Eino – Mäkelä-Alitalo, Anneli (toim.): *Suomen maatalouden historia. Osa 1. Perinteisen maatalouden aika. Esihistoriasta 1870-luvulle*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura 2003, s. 349–364.

de SADELEER, NICOLAS (2002): *Environmental Principles, From Political Slogans to Legal Rules.* Oxford: Oxford University Press, 2002.

SAJAMA, SEPPO (2003): Mitä oikeudenmukaisuus on ja miten se liittyy ympäristöön. Teoksessa Ari Lehtinen – Pertti Rannikko (toim.): *Oikeudenmukaisuus ja ympäristö.* Helsinki: Gaudeamus Kirja Oy, 2003, s. 74–89.

SALILA, JARI (1995): *Maaseutuelinkeinojen ympäristövaikutusten oikeudellinen sääntely*. Diplomityö, TKK 1995.

SALILA, JARI (2000): Das Vorsorgeprinzip im Gentechnikrecht. Teoksessa Pekka Vihervuori ym. (toim.): Juhlajulkaisu *Erkki J. Hollo 1940–28/11–2000. Helsinki*. Lakimiesliiton Kustannus, 2000, s. 281–294.

SALILA, JARI (2001): *Näkökohtia varautumisperiaatteen käyttöalasta ympäristönsuojelussa. Ympäristöjuridiikka* 2–3/2001, s. 88–101.

SALILA, JARI (2007): Jaksot 1.1–1.4 sekä luvut 5, 9 ja 12 teoksessa Leinonen – Marttinen – Salila – Siitari-Vanne – Kuusiniemi (toim.): *Ympäristönsuojelulainsäädäntö*. Helsinki: Edita Publishing Oy 2007, s. 1–21, 131–172, 239–250, 315–332.

SANDVIK, BJÖRN (2002): *Miljöskadeansvar*. Åbo: Åbo Akademis förlag, 2002.

SCHEININ, MARTIN (1991): *Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1991.

SCOTT, J. (2000): ”Flexibility”, ”Proceduralization”, and Environmental Governance in the EU. Teoksessa J. Scott – G. de Búrca (eds): *Constitutional Change in the European Union*. Oxford: Hart Publishing, 2000.

SENDEN, LINDA (2004): *Soft Law in European Community*. Oxford: Hart Publishing 2004.

SERLACHIUS, JULIAN (1916): *Sakrätten enligt gällande finsk rätt.* Helsingfors: Söderströms 1916.

SHELTON, DIANAH (2000): Law, Non-Law, and the Problem of 'Soft Law'. Teoksessa *Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SILASKIVI, VESA (2004): *Tutkimus kilpailuoikeuden ja maatalouden säännösten yhteensovittamisesta.* Helsinki: Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja N:o 18, 2004.

SHAW, IAN (ed.) (2000): *The Oxford History of Ancient Egypt*. Oxford: Oxford University Press 2000.

SILTALA, RAIMO (1998): *A Theory of Precedent. From Analytical Positivism to a Post-Analytical Philosophy of Law.* Helsinki: University Printing House, 1998.

SILTALA, RAIMO (2001): *Johdatus oikeusteoriaan*. Helsinki: Forum Iuris, 2001.

SILTALA, RAIMO (2003): *Oikeustieteen tieteenteoria*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2003.

STEELE, JENNY (2004): *Risks and Legal Theory.* Oxford: Hart Publishing, 2004.

STEINBERG, THEODORE (1995): *Slide Mountain, or, The folly of owning nature*. Berkeley: University of California Press, s. 82–105.

SUVANTOLA, LEILA (2005): Kun maailma ei riitä – Luonnon monimuotoisuudelle aiheutettavien haittojen kompensointi. *Ympäristöjuridiikka* 3–4/2005, s. 30–80.

SUVANTOLA, LEILA (2006): *Huominen ei koskaan kuole – Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta*. Helsinki: Edita Publishing Oy, 2006.

SWINBANK, ALAN (2007): *The reform of the EU's Common Agricultural Policy*. Esitelmä ICTSD:n järjestämässä asiantuntijakokouksessa (Expert meeting) "Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: An Overview of Upcoming Issues from a Sustainable Development Viewpoint". Montreux, Switzerland, 16–17th April 2007. – Http://www.ictsd.org/dlogue/2007-04-16alan%20 swinbank.pdf. (2.4.2008).

TOLONEN, HANNU (1988): Yleisten oppien rakenteesta ja merkityksestä. Teoksessa *Juhlajulkaisu Allan Huttunen 1928 –5/11–1988*, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan juhlajulkaisuja, Turku 1988 s. 177–194.

TOLVANEN, JUKKA PEKKA (1998): *Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely.* Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 1998.

TUOMAINEN, JOUKO (2001): *Vastuu saastuneesta ympäristöstä*. Helsinki: WSOY Lakitieto Oy 2001.

TUOMAINEN, JOUKO (2006): *Vastuu pilaantuneen ympäristön puhdistamisesta*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2006.

TUORI, KAARLO (1998): Oikeustiede 2000. *Lakimies* 6–7/1998, s. 1002–1013.

TUORI, KAARLO (2000): *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki: WSLT, 2000.

TUORI, KAARLO (2003): Sosiaalisen oikeuden arkeologia. Teoksessa Minkkinen, Panu (toim.): François Ewald, *Normi yhteisen mittapuun välineenä*. Helsinki: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, E-sarja N:o 8, 2003, s. 77–112.

TUORI, KAARLO (2004): Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. *Lakimies* 7–8/2004, s. 1196–1224.

TUORI, KAARLO (2007): *Oikeuden ratio ja voluntas*. Helsinki: WSOYpro, 2007.

TUORI, KAIUS (2007): *Lakimieslatinan käsikirja.* Helsinki: Edita Publishing Oy, 2007.

TURTOLA, EILA (2008): *Peltojen ravinnetaseet laskivat, vesistöjen tila ennallaan*. SYKE:n ja MTT:n infotilaisuus teemana "Tehoaako maatalouden ympäristötuki". Helsingissä 1.4.2008. – Http:// www.ymparisto.fi/default. asp?contendid =273997&lan=fi. (Katsottu 2.4.2008.)

UITAMO, JANNE (1997): *Metsälakiuudistus ja metsien biologinen monimuotoisuus.* Joensuu: Joensuun yliopiston yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos N:o 6, 1997.

ULKOMINISTERIÖ (2001): OECD – Suuntaa päätöksenteolle 21. vuosisadalla. Suomen OECD-edustusto.Helsinki: Ulkoasiainministeriön julkaisuja 10/2001.

USHER, JOHN A (1988): *Legal Aspects of Agriculture in the European Community.* Oxford: Clarendon Press 1988.

USHER, JOHN A. (2001): *EC Agricultural Law* (2nd ed.) Oxford: Oxford University Press, 2001.

UTTER, ROBERT (2007): *Normativ miljökvalitet.* Helsingfors: Forum Iuris, 2007.

VEINLA, HANNES (2003): Different approaches to the precautionary principle – Dispute between the US and the EU. *Ympäristöjuridiikka* 2–3/2003*,* s. 120–137.

VIHERVUORI, PEKKA (1987): *Vesistön järjestelyn ja ojituksen oikeuskysymykset.* Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus 1987.

VIHERVUORI, PEKKA (1993). Aiheuttamisperiaate. Teoksessa *Ympäristöoikeuden johtavat periaatteet.* Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 22, Espoo 1993, s. 25–40.

VIHERVUORI, PEKKA (1995): Uusimmasta vesiensuojelusääntelystä. *Ympäristöjuridiikka* 3–4/1995, s. 43–50.

VIHINEN, HILKKA (2001): *Recognising Choice. A Study of the Changing Politics of the Common Agricultural Policy through an Analysis of the MacCharry Reform Debate in Ireland and the Netherlands*. Helsinki: MTT Taloustutkimus (MTTL) Julkaisuja 99, 2001.

VILANDER, MATTI (1997): *Maatalousoikeus, Suomen maaseutuelinkeinojen kansallisesta sääntelystä Euroopan unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan*. Helsinki: Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja A 14/1996 ja Suomen maatalousoikeuden seuran julkaisuja 1/1997.

VILANDER, MATTI (2000): Maatalousoikeuden asemasta. Teoksessa Pekka Vihervuori ym. (toim.): *Juhlajulkaisu Erkki J. Hollo 1940 – 28/11–2000*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, 2000, s. 378–395.

WALKER, SANDRA. L. (1993): *Environmental Protection versus Trade Liberalizatio: Finding the Balance*. Bruxelles: Publications des Facultés universitaires Saint-Louis 1993.

WASMEIER, MARTIN 2001: The Integration of Environmental Protection as a General Rule for Interpreting Community Law. *Common Market Review* 38:2001, s. 159–177.

WENNERÅS, PÅL (2007): *The Enforcement of Environmental Law*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

WENZ, PETER S. (1998): *Environmental Justice*. New York: State University of New York Press.

WESTERLUND, STAFFAN (1996): Public Environmental Law in Sweden. Julkaisussa Seerden, René & Heldeweg, Michiel (eds): *Comparative Environmental Law in Europe – An Introduction to Public Environmental Law in the EU Member States*. Antwerpen: Maklu uitgevers 1996, s. 367–393.

WESTERLUND, STAFFAN (1997): *En hållbar rättsordning*. Uppsala: Iustus Förlag AB, 1997.

WESTERLUND, STAFFAN (2003): *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*. Uppsala: Åmyra Förlag AB och Iustus Förlag AB 2003.

WHITEHEAD, ALFRED NORTH (1948): *Science and Modern World.* Mentor, New York 1948.

WILHELMSSON, THOMAS (1997): Vieteriukkoteoria EY-oikeudesta. Teoksessa *Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937–14/5–1997*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys 1997, s. 357–374.

WILHELMSSON, THOMAS (2001): *Senmodern ansvarsrätt, Privaträtt som redskap för mikropolitik*. Helsingfors: Juristförbundets Förlag, 2001.

WINTER, GERD (2003): Environmental Principles in Community Law. Teoksessa Jans, Jan H. (ed.): *The European Convention and the Future of European Environmental Law*. Proceedings of the Avosetta Group of European Environmental Lawyers. Groningen: Europa Law Publishing 2003, s. 3–25.

WREDE, R.A – (TOIM.) CASELIUS, ILMARI (1946): Esineoikeuden pääpiirteet. Suomen oikeuden mukaan. Osa 1. Helsinki: Söderström & Co 1946.

WULFF, H. (1992): Agrarian land law in Denmark. In M. R. Grossman & W. Brussaard (eds): *Agrarian land law in the western world*. Wallingford, UK, CAB International.

YHDISTYNEET KANSAKUNNAT:
– *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. Principles*. Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5–16 June 1972, United Nations, New York 1973. UN. Doc. A/Conf.48/14/rev.1 (UN Pub. E 73, IIA. 14) (1973).
– Förenta Nationernas miljökongress 1972. Utrikesdepartementet Aktstycken Ny serie II:25, Stockholm 1972.
– Report of the World Commission on Environment and Development (*WCED 1987)*: Our Common Future. Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 – Development and International Co-operation: Environment.

ZACHEUS OUTI (2002): *Suurten vesilaitosten toimittaman talousveden laatu Suomessa vuosina 1996–1998*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2002:4.

Lehtiartikkeleita, tiedotteita ja oppaita

AGRA EUROPE 13.8.2004 s. 4.

THE ECONOMIST, August 7th–13th 2004 s. 65–66. Artikkelissa on viitattu Dr. Dolores Pipernon ja Dr. Ehud Weissin sekä heidän tutkimuksissaan mukana olleiden kollegoiden antamiin tietoihin aikakausijulkaisussa, Nature 7.8.2004.

THE ECONOMIST, December 24th 2005: Years of plenty, The story of man's staple food, s. 25.

HELSINGIN SANOMAT – TALOUS 14.7.2006: "Metsä-Botnia voitti ensimmäisen erän vuosia kestävässä oikeustaistossa. – http://www.hs.fi/arkisto. Tarkistettu 4.12.2008 – Http://icj.cij.org/docket/index.php?pl=3.

KULUTTAJAVIRASTO: Eko-ostajan opas. Pellavan viljelykin aiheuttaa ympäristöhaittoja. – Http://www.kuluttajavirasto.fi/Page/a73248fe-663d-41ac-b221-c613cbbd7861.aspx.

MAASEUDUN TULEVAISUUS 11.7.2007: Maanviljely Etelä-Amerikassa alkoi jo 10 000 vuotta sitten. Siinä myös viittaus http://www.newswise.com/articles/view/531067/. NASS, USDA. June 29th 2007, Acreage, s. 24–25.

MAASEUDUN TULEVAISUUS 20.7.2007: Teema-artikkeli "EU ottaa vakavasti kuluttajien gm-vastaisuuden". Tarkistettu 4.12.2008 – http://maaseuduntulevaisuus.fi/teemat/gm/gm_artikkelit/fi_FI/.

NATUR OCH MILJÖ. Riksorganisation för miljövård, Årsberättelse för år 2007 s. 6.

SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUS: Vesivarojen käyttö, Pohjaveden käyttö. käyttö,.http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=563&lan=fi.. Käyty 8.2.2008 alun perin ja tarkistettu 3.12.2008 päivitetyn SYKEN tekstin mukaan.

SYKE JA MTT 1.4.2008: Tiedote "Ympäristötuella saatu aikaan myönteisiä, mutta hitaita muutoksia", sekä siihen liittyvät artikkelit.

SYKE 27.8.2008 (Päivitetty): "Kemikaalit maa- ja metsätaloudessa, Kasvinsuojeluaineet". – http://www.ymparisto.fi.default.asp?contentid=293831lan=FI.

VERKKOUUTISET STT-PP 7.11.1997: Haavisto ja Hemilä sopuun nitraattidirektiivistä. – Http://www.verkkouutiset.fi/arkisto_1991/7.marraskuu/ (käyty 6.2.2008).

VILJAVIESTI 16.5.2008: Viljamarkkinakatsaus, toukokuu 2008. Vilja-alan yhteistyöryhmä / MMM, Tike.

WATKINS, KEVIN – BERNTELL, ANDERS: How to avoid war over water, Herald Tribune 24.8.2006 s. 6.

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ 20.3.2008 (Päivitetty): Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (OSPAR). – Http://www.ymparisto.fi.

Tietoteoksia, sanakirjoja yms.

Europa-sanasto. – http://europe.eu/scadplus/glossary/index_fi.htm.
Garner, Brian A. (2001): *A Dictionary of Modern Legal Usage*. Second edition. Oxford University Press 2001.
Greifelds Rechtswörterbuch (2002).17. Auflage. München: Verlag C.H. Beck 2002.
Joutsen, Matti (1985): *Lakikielen sanakirja Suomi–Englanti*. Helsinki 1985.
Martin, Elisabeth A. (ed.) (2002): A Dictionary of Law. Oxford: Oxford University Press 2002.
Pieni Tietosanakirja IV (1952): ”Vehnä”, s. 644–645.
Hurme, Raija – Pesonen, Maritta – Syväoja, Olli (1990): Englanti–suomi suursanakirja, Porvoo: WSOY 1990.

Puheita ja esitelmiä

Fischer Boel, Marianne (2007): ”Maatalouden rooli ilmastonmuutoksen vaikutusten vähentämisessä” (Farming’s role in mitigating climate change), Puhe Brysselissä 3.7.2007 pidetyssä ilmastonmuutosta käsitelleessä konferenssissa, jonka aiheena oli ”Ilmastonmuutokseen sopeutuminen – Vihreän kirjan julkistaminen” (Adapting to Climate Change – launching of the Green paper).
Müller, Gerd (2006): Rede des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium für Nährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Dr. Gerd Müller als Anlass in der Konferenz ”Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Pflanzenkulturen – Wahlfreiheit”, 05.04.200 Wien.
Schweizer, Dieter (2006): CEDR council meeting, Paris 30.9.2006.

Kongressiasiakirjoja

The right to adequate food (Art. 11): 12/05/99, Convention Abbreviation: CESCR Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Twentieth session Geneva 26 April–14 May 1999. Agenda item 7, Substantive Issues arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment 12, The right to adequate food (Art. 11). – http://www.globalpolicy.org/socecon/hunger/general/1999/0512generalcomment.htm.
Voluntary Guidelines to support the progressive Realization of the Right to adequate Food in the Context of national Food Security, Text approved during IGWG IV 23 September 2004. – ftp://ftp.fao.org./docrep/fao/meeting/008/j3234e.pdf

Virallislähteet

Euroopan yhteisön komissio, KOM-dokumentit

KOM (1997) 49 lopullinen: Komission ehdotus neuvoston direktiiviksi vesipolitiikkaan liittyvien yhteisön toimien kehyksestä. KOM/97/0049 – SYN 97/0067.
KOM (1998) 345 lopullinen: Komission tiedonanto 27. toukokuuta 1998: ”Sääntelyn vähentämisellä tehokkaampaan toimintaan: tapahtunut kehitys”.

KOM (1999) 719 lopullinen: EU:n valkoinen kirja. Elintarvikkeiden turvallisuus.
KOM (2000) 20 lopullinen: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Ympäristöasioiden yhdentämistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan koskevat indikaattorit.
KOM (2000) 1 lopullinen: Komission tiedonanto ennalta varautumisen periaatteesta (ei julkaistu EUVL:ssä).
KOM (2000) 20 lopullinen: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Ympäristöasioiden yhdentämistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan koskevat indikaattorit.
KOM (2002) 179, lopullinen: Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja aluekomitealle 16.4.2002 – Kohti maaperänsuojelun teemakohtaista strategiaa.
KOM (2002) 349 lopullinen: Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle, annettu 1.7.2002: Kohti torjunta-aineiden kestävän käytön teemakohtaista strategiaa. (ei julkaistu EUVL:ssä)
KOM (2003) 354 lopullinen: Komission tiedonanto 19.6.2003. Kestävään tuotantoon siirtyminen, Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämisestä annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY täytäntöönpanon edistyminen.
KOM (2006) 231 lopullinen: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle, annettu 22. syyskuuta 2006, maaperän suojelua koskevasta teemakohtaisesta strategiasta.
KOM (2006) 232 lopullinen: Komission ehdotus, annettu 22. syyskuuta 2006, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maaperän suojelun puitteista ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta,
KOM (2007) 59 lopullinen: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille.Tulkitseva tiedonanto jätteistä ja sivutuotteista.
KOM (2007) 81 lopullinen: Komission toinen kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille kokemuksista, joita jäsenvaltiot ovat saaneet geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön annetun direktiivin 2001/18/EY mukaisesti markkinoille saatetuista muuntogeenisistä organismeista (SEC(2007) 274).
KOM (2007) 120 lopullinen: Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille vesien suojelemiselta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY täytäntöönpanosta vuosina 2000–2003 {SEC(2007)339}.
KOM (2007) 128 lopullinen: Komission tiedonanto [SEK(2007) 362] Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Kohti kestävää vesienhoitoa Euroopan unionissa” – Vesipolitiikan puitedirektiivin 2000/60/EY täytäntöönpanon ensimmäistä vaihetta) – [SEK(2007) 362] [SEK(2007) 363].
KOM (2007) 354 lopullinen: Komission vihreä kirja neuvostolle Euroopan parlamentille Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Sopeutuminen ilmastonmuutokseen Euroopassa – vaihtoehdot EU:n toimille {SEK(2007) 849}.

Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission virallisasiakirjoja

COUNCIL RECOMMENDATION 75/436/Euratom, ECSC, EEC of 3 March 1975 regarding cost allocation by public authorities on environmental matters OJ No L 194, 25.7.1975, p. 1.
RESOLUTION OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES AND OF THE REPRESENTATIVES OF THE GOVERNMENTS OF THE MEMBER STATES, meeting within the Council of 19 October 1987 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1987–1992) OJ C 328, 07.12.1987 P. 1. (Yhteisön neljäs ympäristöä koskeva toimintaohjelma).

RESOLUTION OF THE COUNCIL AND THE REPRESENTATIVES OF THE GOVERNMENTS OF THE MEMBER STATES, meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development – A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development OJ C 138, 17.05.1993 P. 1–4 (Yhteisön viides ympäristöohjelma ”Kohti kestävää kehitystä”).

KOMISSION PÄÄTÖS N:o 94/356/EY, tehty 20 päivänä toukokuuta 1994, neuvoston direktiivin 91/493/ETY soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä kalastustuotteiden sisäisten terveystarkastusten osalta (ETA:n kannalta merkityksellinen). EYVL L 156, 23.6.1994, s. 50. Suomenk. erityispainos Alue 3 Nide 58 s. 135.

NEUVOSTON PÄÄTÖS 94/800/EY, tehty 22 päivänä joulukuuta 1994, Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa tehtyjen sopimusten (1986-1994) päätökseen saattamisesta Euroopan yhteisön toimesta sen toimivaltaan kuuluvilla aloilla. EYVL L 336, 23.12.1994, s. 1.

NEUVOSTON PÄÄTÖS 97/825/EY, annettu 24 päivänä marraskuuta 1997, yhteistyötä Tonavan suojelussa ja kestävässä käytössä koskevan yleissopimuksen tekemisestä. EYVL L 342, s. 18.

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖS N:o 2179/98/EY, tehty 24 päivänä syyskuuta 1998, Euroopan yhteisön ympäristöä ja kestävää kehitystä koskevan poliittisen toimintaohjelman ”Kohti kestävää kehitystä” tarkistamisesta. EYVL L 275, 10.10.1998, s. 1.

KOMISSION TIEDOTE (2001/C 37/03):Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle, EYVL C 37, 3.2.2001, s. 3.

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖS N:o 1600/2002/EY, tehty 22 päivänä heinäkuuta 2002, kuudennesta ympäristöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta. EYVL L 242, 10.9.2002, s. 1.

KOMISSION SUOSITUS 2003/556/EY ohjeista kansallisten strategioiden ja parhaiden käytänteiden laatimiseksi muuntogeenisten viljelykasvien sekä tavanomaisen ja luonnonmukaisen maataloustuotannon rinnakkaiseloon. Tiedoksiannettu n:o K(2003) 2624. EYVL L 189, 29.07.2003 s. 36.

KOMISSION MUISTIO 1.4.2004/MEMO/04/78 ”Questions and Answers Environmental Liability Directive” (koskee ympäristövastuudirektiiviä 2004/35/EY).

NEUVOSTON PÄÄTÖS 2004/597/EY, tehty 19 päivänä heinäkuuta 2004, Euroopan yhteisön liittymisestä kansainväliseen kasvinsuojeluyleissopimukseen, sellaisena kuin se on tarkistettuna ja hyväksyttynä vuoden 1997 marraskuussa pidetyssä FAO:n yleiskonferenssin 29. istunnossa hyväksytyllä päätöslauselmalla 12/97. EUVL L 267, 14.8.2004, s. 39.

KOMISSION TIEDONANTO (2006/C 319/01): Maa- ja metsätalousalan valtiontukea koskevat suuntaviivat vuosiksi 2007–2013. EUVL C 319, 27.12.2006, s. 1.

EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMA 25 huhtikuuta 2007 luonnonvarojen kestävän käytön teemakohtaisesta strategiasta (2006/2210(INI)). EUVL C 74 E, 23.3.2008, s. 660.

NEUVOSTON VAHVISTAMA YHTEINEN KANTA (EY) N:o 3/2008: Neuvoston 20 päivänä joulukuuta 2007 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen vahvistama yhteinen kanta (EY) N:o 3/2008 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi ympäristönlaatunormeista vesipolitiikan alalla sekä direktiivien 82/176/ETY, 83/513/ETY, 84/156/ETY, 84/491/ETY, 86/280/ETY ja 2000/60/EY muuttamisesta, EUVL C 71 E, 18.03.2008, s. 1–15.

KOMISSION TIEDOTE 2008/C 82/08: Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle, EUVL C 82, 1.4.2008, s. 1.

Suomen viranomaisten ohjelma-asiakirjoja

Vesiensuojelun periaatteet vuoteen 1985. Vesihallituksen julkaisuja 8, Helsinki 1974.
Vesiensuojelun periaatteiden soveltamisperiaatteet, Vesihallituksen julkaisuja 16, Helsinki (Valtion painatuskeskus) 1976.
Vesiensuojelun tavoiteohjelma vuoteen 1995, YM:n julkaisu, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1988.
Valtioneuvoston periaatepäätös 26.4.2002. Suomen Itämeren suojeluohjelma. Suomen ympäristö 569, Ympäristöministeriö 2002.
Valtioneuvoston periaatepäätös Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015, Suomen ympäristö 10/2007, Ympäristöministeriö.

Suomen komitea-, toimikunta- ja työryhmämietintöjä sekä muistioita

KM 1990:17 Ympäristövahinkolakitoimikunnan mietintö.
MMM 8/2001(julkaisu): Maa- metsätalousministeriön luonnonvarastrategia. Uusiutuvien luonnonvarojen kestävä käyttö
MMM 2003:18, Työryhmämuistio, Maa- ja metsätalousministeriön. geenitekniikkastrategia ja toimenpideohjelma vuosille 2003–1007.
EELA:n, EVI:n ja KTTK:n yhteistyönä valmisteltu työryhmämuistio: Kansallinen muuntogeenisten organismien valvontaohjelma 11.5.2004.
MMM 2005:16: Rinnakkaiselon ohjaustyöryhmä: Muuntogeenisten viljelykasvien sekä tavanomaisen ja luonnonmukaisen maataloustuotannon rinnakkaiselon mahdollistaminen Suomessa. Loppuraportti.
YMO45:00/2004:Ympäristövastuutoimikunnan mietintö 15.4.2007 (EY:n ympäristövastuu-direktiivin valmistelutoimikunta).
KHO lausunto 14.8.2007: Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto ympäristöministeriölle ympäristövastuutoimikunnan mietinnöstä.

Lainsäädäntölähteet

Euroopan yhteisö

Perustamissopimus	Rooman sopimus muutoksineen
Julistus perusvapauksien suojaamiseksi	Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteinen julistus perus vapauksien suojaamiseksi, EYVL 1977, N:o C 103, s. 1.
Julistus (11997D/AFI/DCL/43)	Julistus toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta koskevasta pöytäkirjasta, Virallinen lehti nro C 340, 10/11/1997 s. 0140.
Perusoikeuskirja	Euroopan Unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01). FI. 18.12.2000. EYVL C 364/, 8.12.2000, s. 1.

Direktiivit

72/462/ETY Neuvoston direktiivi 72/462/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1972, terveyttä ja eläinten terveyttä koskevista ongelmista nautaeläinten ja sikojen sekä tuoreen lihan tuonnissa kolmansista maista. EYVL L 302, 31.12.1972, s. 28. Suomenk. erityispainos Alue 3 Nide 5 s. 0061.

75/440/ETY Neuvoston direktiivi 75/440/ETY, annettu 16 päivänä kesäkuuta 1975, jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista (ns. raakavesidirektiivi). EYVL L 194, 25.7.1975, s. 26. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 1 s. 0232.

75/442/ETY Neuvoston direktiivi 75/442/ETY, annettu 15 päivänä heinäkuuta 1975, jätteistä. EYVL L 194, 25.7.1975, s. 39. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 1 s. 0238.

76/116/ETY Neuvoston direktiivi 76/116/ETY, annettu 18 päivänä joulukuuta 1975, lannoitteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä. EYVL L 24, 30.1.1976, s. 21. Suomenk. erityispainos Alue 13 Nide 4 s. 0193

76/160/ETY Neuvoston direktiivi 76/160/ETY, annettu 8 päivänä joulukuuta 1975, uimaveden laadusta. EYVL L 31, 5.2.1976, s. 1. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 2 s. 0003.

76/464/ETY Neuvoston direktiivi 76/464/ETY, annettu 4 päivänä toukokuuta 1976, tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta. EYVL L 129, 18.5.1976, s. 23. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 2 s. 0046.

77/535/ETY Komission direktiivi 77/535/ETY, annettu 22 päivänä kesäkuuta 1977, lannoitteiden näytteenotto- ja analyysimenetelmiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä. EYVL L 213, 22.8.1977, s. 1. Suomenk. erityispainos Alue 13 Nide 7 s. 0051.

78/319/ETY Neuvoston direktiivi 78/319/ETY, annettu 20 päivänä maaliskuuta 1978, myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä. EYVL L 084, 31.03.1978 s. 0043. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 2 s. 0085.

79/409/ETY Neuvoston direktiivi 79/409/ETY, annettu 2 päivänä huhtikuuta 1979, luonnonvaraisten lintujen suojelusta. EYVL L 103, 25.4.1979, s. 1. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 2 s. 0161.

79/869/ETY Neuvoston direktiivi 79/869/ETY, annettu 9 päivänä lokakuuta 1979, jäsenvaltioissa sovellettavista juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden määritysmenetelmistä sekä näytteenotto- ja analysointitiheydestä. EYVL L 271, 29.10.1979, s. 44. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 2 s. 0190.

80/68/ETY Neuvoston direktiivi, annettu 17 päivänä joulukuuta 1979, pohjaveden suojelemisesta tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta. EYVL L 20, 26.1.1980, s. 43. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 2 s. 0211.

80/778/ETY Neuvoston direktiivi 80/778/ETY, annettu 15 päivänä heinäkuuta 1980, juomaveden laadusta. EYVL L 229, 30.8.1980, s. 11. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 3 s. 0003.

80/876/ETY lann. näytteenotto

81/602/ETY Neuvoston direktiivi 81/602/ETY, annettu 31 päivänä heinäkuuta 1981, tiettyjen hormonaalista ja kaikkien tyreostaattista vaikutusta omaavien aineiden kieltämisestä. EYVL L 222, 7.8.1981, s. 32. Suomenk. erityispainos Alue 3 Nide 13 s. 0214.

82/176/ETY Neuvoston direktiivi 82/176/ETY, annettu 22 päivänä maaliskuuta 1982, kloorialkalielektrolyysiteollisuuden elohopeapäästöjen raja-arvoista ja laatutavoitteista. EYVL L 81, 27.3.1982, s. 29. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 3 s. 0211.

83/513/ETY Neuvoston direktiivi 83/513/ETY, annettu 26 päivänä syyskuuta 1983, kadmiumpäästöjen raja-arvoista ja laatutavoitteista. EYVL L 291, 24.10.1983, s. 1. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 4 s. 0140.

84/156/ETY Neuvoston direktiivi 84/156/ETY, annettu 8 päivänä maaliskuuta 1984, muiden alojen kuin kloorialkalielektrolyysiteollisuuden elohopeapäästöjen raja-arvoista ja laatutavoitteista. EYVL L 74, 17.3.1984, s. 49. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 4 s. 0183.

84/491/ETY Neuvoston direktiivi 84/491/ETY, annettu 9 päivänä lokakuuta 1984, heksakloorisykloheksaanipäästöjen raja-arvoista ja laatutavoitteista. EYVL L 274, 17.10.1984, s. 11. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 6 s. 0159.

85/337/ETY Neuvoston direktiivi 85/337/ETY, annettu 27 päivänä kesäkuuta 1985, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista. EYVL L 175, 5.7.1985, s. 40. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 6 s. 0226.

85/358/ETY Neuvoston direktiivi 85/358/ETY, annettu 16 päivänä heinäkuuta 1985, tiettyjen hormonaalista ja kaikkien tyreostaattista vaikutusta omaavien aineiden kieltämisestä annetun direktiivin 81/602/ETY täydentämisestä. EYVL L 191, 23.7.1985, s. 46. Suomenk. erityispainos Alue 3 Nide 18 s. 0241

85/511/ETY Neuvoston direktiivi 85/511/ETY, annettu 18 päivänä marraskuuta 1985, yhteisön toimenpiteistä suu- ja sorkkataudin torjumiseksi EYVL L 315, 26.11.1985, s. 11. Suomenk. erityispainos Alue 3 Nide 19 s. 0209.

86/278/ETY Neuvoston direktiivi 86/278/ETY, annettu 12 päivänä kesäkuuta 1986, ympäristön, erityisesti maaperän, suojelusta käytettäessä puhdistamolietettä maanviljelyssä annettu. EYVL L 181, 4.7.19869, s. 6. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 7 s. 0127.

86/280/ETY Neuvoston direktiivi 86/280/ETY, annettu 12 päivänä kesäkuuta 1986, direktiivin 76/464/ETY liitteen luetteloon I sisältyvien tiettyjen vaarallisten aineiden päästöjen raja-arvoista ja laatutavoitteista. EYVL L 181, 4.7.1986, s. 16. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 7 s. 0134.

87/94/ETY Komission direktiivi 87/94/ETY, annettu 8 päivänä joulukuuta 1986, runsastyppisten yksiravinteisten ammoniumnitraattilannoitteiden ominaisuuksien, raja-arvojen ja räjähtämättömyyden valvontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä. EYVL L 38, 7.2.1987, s. 1. Suomenk. erityispainos Alue 13 Nide 16 s. 0112.

88/146/ETY Neuvoston direktiivi 88/146/ETY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 1988, tiettyjen hormonaalista vaikutusta omaavien aineiden käytön kieltämisestä kotieläintuotannossa. EYVL L 70, 16.3.1988, s. 16. Suomenk. erityispainos Alue 3 Nide 26 s. 0109.

88/299/ETY Council Directive 88/299/EEC of 17 May 1988 on trade in animals treated with certain substances having a hormonal action and their meat, as referred to in Article 7 of Directive 88/146/EEC. OJ L 128, 21.5.1988, p. 36.

89/530/ETY Neuvoston direktiivi 89/530/ETY, annettu 18 päivänä syyskuuta 1989, direktiivin 76/116/ETY täydentämisestä ja muuttamisesta lannoitteiden sisältämien hivenravinteiden boorin, koboltin, kuparin, raudan, mangaanin, molybdeenin ja sinkin osalta. EYVL L 281, 30.9.1989, s. 116. Suomenk. erityispainos Alue 13 Nide 19 s. 0109.

90/219/ETY Neuvoston direktiivi 90/219/ETY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 1990, geneettisesti muunnettujen mikro-organismien käytöstä suljetuissa oloissa. EYVL L 117, 8.5.1990, s. 1. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 9 s. 0198.

90/220/ETY Neuvoston direktiivi 90/220/ETY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 1990, geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön. EYVL L 117, 8.5.1990, s. 15. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 9 s. 0212.

90/675/ETY Neuvoston direktiivi 90/675/ETY, annettu 10 päivänä joulukuuta 1990, kolmansista maista yhteisöön tuotavien tuotteiden eläinlääkintätarkas- tusten järjestämistä koskevista periaatteista. EYVL L 373, 31.12.1990, s. 1. Suomenk. erityispainos Alue 3 Nide 36 s. 0059.

91/271/ETY Neuvoston direktiivi 91/271/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1991, yhdyskuntajätevesien käsittelystä. EYVL L 135, 30.5.1991, s. 40. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 10 s. 0093.

91/414/ETY Neuvoston direktiivi 91/414/ETY, annettu 15 päivänä heinäkuuta 1991, kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta. EYVL L 230, 19.8.1991, s. 1. Suomenk. erityispainos Alue 13 Nide 20 s. 0236.

91/493/ETY Neuvoston direktiivi 91/943/ETY, annettu 22 päivänä heinäkuuta 1991, terveyttä koskevista vaatimuksista kalastustuotteiden tuotannossa ja saattamisessa markkinoille. EYVL L 268, 24.9.1991, s. 15. Suomenk. erityispainos Alue 4 Nide 3 s. 0192.

91/629/ETY Neuvoston direktiivi 91/629/ETY, annettu 19 päivänä marraskuuta 1991, vasikoiden suojelun vähimmäisvaatimuksista annettu. EYVL L 340, 11.12.1991, s. 28. Suomenk. erityispainos Alue 3 Nide 39 s. 0198.

91/630/ETY Neuvoston direktiivi 91/630/ETY, annettu 19 päivänä marraskuuta 1991, sikojen suojelun vähimmäisvaatimuksista. EYVL L 340, 11.12.1991, s. 33. Suomenk. erityispainos Alue 3 Nide 39 s. 0202.

91/676/ETY Neuvoston direktiivi 91/676/1991, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta. EYVL L 375, 31.12.1991, s. 1. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 10 s. 0192.

92/43/ETY Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta. EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 11 s. 0114.

92/119/ETY Neuvoston direktiivi 92/119/ETY, annettu 17 päivänä joulukuuta 1992, yhteisön yleisistä toimenpiteistä tiettyjen eläintautien torjumiseksi sekä swine vesicular -tautiin liittyvistä erityistoimenpiteistä. EYVL L 62, 15.3.1993, s. 69. Suomenk. erityispainos Alue 3 Nide 48 s. 0213.

92/102/ETY Neuvoston direktiivi 92/102/ETY, annettu 27 päivänä marraskuuta 1992, eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä. EYVL L 355, 5.12.1992, s. 32. Suomenk. erityispainos Alue 3 Nide 46 s. 0090.

96/22/ETY Neuvoston direktiivi 96/22/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 1996, tiettyjen hormonaalista tai tyrostaattista vaikutusta omaavien aineiden ja beta-agonistien käytön kieltämisestä kotieläintuotannossa ja direktiivien 81/602/ ETY, 88/146/ETY ja 88/299/ETY kumoamisesta. EYVL L 125, 23.5.1996, s. 3.

96/61/EY Neuvoston direktiivi 96/61/EY, annettu 24 päivänä syyskuuta 1996, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi. EYVL L 257, 10.10.1996, s. 26.

96/62/EY Neuvoston direktiivi 96/62/EY, annettu 27 päivänä syyskuuta 1996, ilmanlaadun arvioinnista ja hallinnasta. EYVL L 296, 21.11.1996, s. 55.

96/82/EY Neuvoston direktiivi 96/82/EY, annettu 9 päivänä joulukuuta 1996, vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta. EYVL L 10, 14.1.1997, s. 13. (ns. Seveso-direktiivi)

98/8/EY Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/8/EY, annettu 16 päivänä helmikuuta 1998, biosidituotteiden markkinoille saattamisesta. EYVL L 123, 24.4.1998, s. 1.

98/58/EY Neuvoston direktiivi, annettu 20 päivänä heinäkuuta 1998, tuotantoeläinten suojelusta. EYVL L 221, 8.8.1998, s. 23.

2000/60/EY Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista. EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1.

2000/75/ETY Neuvoston direktiivi 2000/75/EY, annettu 20 päivänä marraskuuta 2000, lampaan bluetongue-taudin torjunta- ja hävittämistoimenpiteitä koskevista erityissäännöksistä. EYVL L 327, 22.12.2000, s. 74.

2001/18/EY Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/18/EY, annettu 12 päivänä maaliskuuta 2001, geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön ja neuvoston direktiivin 90/220/ETY kumoamisesta. EYVL L 106, 17.4.2001, s. 1.

2001/36/EY Komission direktiivi 2001/36/EY, annettu 16 päivänä toukokuuta 2001, kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun neuvoston direktiivin 91/414/ETY muuttamisesta. EYVL L 164, 20.6.2001, s. 1 (käsittää mm. mikrobiologisten kasvinsuojeluaineiden tutkimusvaatimukset).

2003/87/EY Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/87/EY, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kaupan järjestelmän toteuttamisesta yhteisössä ja neuvoston direktiivin 96/61/EY muuttamisesta. EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32.

2004/35/EY Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta. EUVL L 143, 30.4.2004, s. 56.

2006/7/EY Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/7/EY, annettu 15 päivänä helmikuuta 2006, uimaveden laadun hallinnasta ja direktiivin 76/160/ETY kumoamisesta. EUVL L 64, 4.3.2006, s. 37.

2006/11/EY Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/11/EY, annettu 15 päivänä helmikuuta 2006, tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta (kodifioitu toisinto). EUVL L 64, 4.3.2006, s. 52.

2006/118/EY Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/118/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta, *EUVL L 372, 27.12.2006, s. 19. (Po*. direktiivillä on korvattu direktiivi 80/68.)

2008/1/EY Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/1/EY, annettu 15 päivänä tammikuuta 2008, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi (Kodifioitu toisinto), EUVL L 24, 29.1.2008, s. 8.

Asetukset

(ETY) N:o 2358/71 Neuvoston asetus (ETY) N:o 2358/71, annettu 26 päivänä lokakuuta 1971, siemenalan yhteisestä markkinajärjestelystä. EYVL L 246, 5.11.1971, s. 1. Suomenk. erityispainos Alue 3 Nide 4 s. 0040.

(EWG) Nr. 1162/76 Verordnung des Rates vom 17. Mai 1976 über Maßnahmen zur Anpassung des Weinbaupotentials an die Marktbedürfnisse. ABl. L 135 vom 24.5.1976, S. 32. Po. neuvoston asetus toimenpiteistä viinin viljelyn potentiaalin sovittamisesta markkinoiden tarpeisiin on sittemmin kumottu asetuksella (ETY) N:o 348/79.

(EEC) No 1872/84 Council Regulation (EEC) No 1872/84 of 28 June 1984 on action by the Community relating to the environment. OJ L 176, 3.7.1984, p. 1. (Neuvoston asetus (ETY) N:o 1872/84 ympäristöä koskevaksi yhteisön toimintaohjelmaksi)

(ETY) N:o 2052/88 Neuvoston asetus (ETY) N:o 2052/88, annettu 24 päivänä kesäkuuta 1988, Euroopan yhteisön rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuudesta sekä niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään. EYVL L 185, 15.7.1988, s. 9.

(ETY) N:o 4256/88 Neuvoston asetus (ETY) N:o 4256/88, annettu 19 päivänä joulukuuta 1988, neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamista koskevista säännöksistä Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) osalta lisäksi asetuksen.

(ETY) 881/92 Council Regulation (EEC) No 881/92 of 26 March 1992 on access to the market in the carriage of goods by road within the Community to or from the territory of a Member State or passing across the territory of one or more Member States. OJ L 95, 9.4.1992, p. 1.

(ETY) N:o 2078/92 Neuvoston asetus (ETY) N:o 2078/92, annettu 30 päivänä kesäkuuta 1992, ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä EYVL L 215, 30.7.1992, s. 85. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 11 s. 0161.

ETY N:o 1836/93 Neuvoston asetus (ETY) N:o 1836/93, annettu 29 päivänä kesäkuuta 1993, teollisuusyritysten vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään. EYVL L 168, 10.7.1993, s. 1. Suomenk. erityispainos Alue 15 Nide 12 s. 0210. (ns. EMAS-asetus)

(ETY) N:o 3118/93 Neuvoston asetus (ETY) N:o 3118/93, annettu 25 päivänä lokakuuta 1993, edellytyksistä, joilla muut kuin jäsenvaltiosta olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kansallista maanteiden tavaraliikennettä jäsenvaltiossa. EYVL L 279, 12.11.1993, s. 1. Suomenk. erityispainos Alue 7 Nide 5 s. 0021.

(EY) N:o 762/94 Komission asetus (EY) N:o 762/94, annettu 6 päivänä huhtikuuta 1994, neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1765/92 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä pellonpoiston osalta. EYVL L 90, 7.4.1994, s. 8. Suomenk. erityispainos Alue 3 Nide 56 s. 0254.

(EY) N:o 1868/94 Neuvoston asetus (EY) N:o 1868/94, annettu 27 päivänä heinäkuuta 1994, perunatärkkelystuotannon kiintiöjärjestelmästä. EYVL L 197, 30.7.1994, s. 4. Suomenk. erityispainos Alue 3 Nide 60 s. 0005.

(EY) N:o 258/97 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 258/97, annettu 27 päivänä tammikuuta 1997, uuselintarvikkeista ja elintarvikkeiden uusista ainesosista, EYVL L 43, 14.2.1997, s. 1

EY) N:o 2629/97 Komission asetus (EY) N:o 2629/97, annettu 29 päivänä joulukuuta 1997, yksityiskohtaisista säännöistä neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 täytäntöönpanemiseksi korvamerkkien, tilarekisterien ja passien osalta nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän puitteissa. EYVL L 354, 30.12.1997, s. 19.

(EY) N:o 1139/1998 Neuvoston asetus (EY) N:o 1139/98, annettu 26 päivänä toukokuuta 1998, muiden kuin neuvoston direktiivissä 79/112/ETY säädettyjen pakollisten mainintojen liittämisestä tiettyjen geneettisesti muunnetuista organismeista valmistettujen elintarvikkeiden pakkausmerkintöihin. EYVL L 159, 3.6.1998, s. 4. (ks. myös muutos (EY) N:o 49/2000)

(EY) N:o 2821/1998 Neuvoston asetus (EY) N:o 2821/98, annettu 17 päivänä joulukuuta 1998, rehujen lisäaineista annetun neuvoston direktiivin 70/524/ETY muuttamisesta siltä osin kuin se koskee tiettyjen antibioottien hyväksymisen peruuttamista. EYVL L 351, 29.12.1998, s. 4.

(EY) N:o 1251/1999 Neuvoston asetus (EY) N:o 1251/1999, annettu 17 päivänä toukokuuta 1999, tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille. EYVL L 160, 26.6.1999, s. 1.

(EY) N:o 1254/1999 Neuvoston asetus (EY) N:o 1254/1999, annettu 17 päivänä toukokuuta 1999, naudanliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä. EYVL L 160, 26.6.1999, s. 21.

(EY) N:o 1257/1999 Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/1999, annettu 17 päivänä toukokuuta 1999, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta. EYVL L 160, 26.6.1999, s. 80.

(EY) N:o 1259/1999 Neuvoston asetus (EY) N:o 1259/1999, annettu 17 päivänä toukokuuta 1999, yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia suoran tuen järjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä. EYVL L 160, 26.6.1999, s. 113.

(EY) N:o 1750/1999 Komission asetus (EY) N:o 1750/1999, annettu 23 päivänä heinäkuuta 1999, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. EYVL L 214, 13.8.1999, s. 31.

(EY) N:o 1804/1999 Neuvoston asetus (EY) N:o 1804/1999, annettu 19 päivänä heinäkuuta 1999, maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa annetun asetuksen (ETY) N:o 2092/91 täydentämisestä siten, että asetus käsittää myös eläintuotannon. EYVL L 222, 24.8.1999, s. 1.

(EY) N:o 49/2000 Komission asetus (EY) N:o 49/2000, annettu 10 päivänä tammikuuta 2000, muiden kuin neuvoston direktiivissä 79/112/ETY säädettyjen pakollisten mainintojen liittämisestä tiettyjen geneettisesti muunnetuista organismeista valmistettujen elintarvikkeiden pakkausmerkintöihin annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1139/98 muuttamisesta. EYVL L 6, 11.1.2000, s. 13.

(EY) N:o 1673/2000 Komission asetus (EY) N:o 1763/2000, annettu 10 päivänä elokuuta 2000, vilja- ja riisijalosteiden vientiin sovellettavien tukien vahvistamisesta EYVL L 204, 11.08.2000 s. 0014.

(EY) N:o 1760/2000 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1760/2000, annettu 17 päivänä heinäkuuta 2000, nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 kumoamisesta. EYVL L 204, 11.8.2000, s.1.

(EY) N:o 999/2001 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 999/2001, annettu 22 päivänä toukokuuta 2001, tiettyjen tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden ehkäisyä, valvontaa ja hävittämistä koskevista säännöistä. EYVL L 147, 31.5.2001, s. 1.

(EY) N:o 1763/2001 Komission asetus (EY) N:o 1763/2001, annettu 6 päivänä syyskuuta 2001, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 1750/1999 muuttamisesta. EYVL L 239, 7.9.2001, s. 10.

(EY) N:o 2419/2001 Komission asetus (EY) N:o 2419/2001, annettu 11 päivänä joulukuuta 2001, tiettyjä yhteisön tukijärjestelmiä koskevasta yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3508/92

soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. EYVL L 327, 12.12.2001, s. 11.

(EY) N:o 2529/2001 Neuvoston asetus (EY) N:o 2529/2001, annettu 19 päivänä joulukuuta 2001, lampaan- ja vuohenliha-alan yhteisestä markkinajärjestelystä. EYVL L 341, 22.12.2001, s. 3.

(EY) N:o 178/2002 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002, annettu 28 päivänä tammikuuta 2002 elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä. EYVL L 31, 1.2.2002, s. 1.

(EY) N:o 445/2002 Komission asetus (EY) N:o 445/2002, annettu 26 päivänä helmikuuta 2002, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. EYVL L 74, 15.3.2002, s. 1.

(EY) N:o 1774/2002 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1774/2002, annettu 3 päivänä lokakuuta 2002, muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveyssäännöistä. EYVL L 273, 10.10.2002, s. 1.

(EY) N:o 2341/2002 Neuvoston asetus (EY) N:o 2341/2002, annettu 20 päivänä joulukuuta 2002, yhteisön vesialueilla ja yhteisön aluksiin sellaisilla muilla vesialueilla, joilla pyyntirajoitukset ovat tarpeen, sovellettavien eräiden kalakantojen ja kalakantaryhmien kalastusmahdollisuuksien ja niihin liittyvien edellytysten vahvistamisesta vuodeksi 2003. EYVL L 356, 31.12.2002, s. 12. Ks. myös muutos (EY) N:o 671/2003. EUVL L 97, 15.4.2003, s. 11.

(EY) N:o 1782/2003 Neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003, annettu 29 päivänä syyskuuta 2003, yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71, (EY) N:o 1254/1999 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta. EUVL L 270, 21.10.2003, s. 1.

(EY) N:o 1783/2003 Neuvoston asetus (EY) N:o 1783/2003, annettu 29 päivänä syyskuuta 2003, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 muuttamisesta. EUVL L 270, 21.10.2003, s. 70.

(EY) N:o 1829/2003 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1829/2003, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, muuntogeenisistä elintarvikkeista ja rehuista. EUVL L 268, 18.10.2003, s. 1.

(EY) 1946/2003 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1946/2003, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2003, muuntogeenisten organismien valtioiden rajat ylittävistä siirroista. EUVL L 287, 5.11.2003, s. 1.

(EY) N:o 2003/2003 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 2003/2003, annettu 13 päivänä lokakuuta 2003, lannoitteista (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) EUVL L 304, 21.11.2003, s. 1.

(EY) N:o 21/2004 Neuvoston asetus (EY) N:o 21/2004, annettu 17 päivänä joulukuuta 2003, lammas- ja vuohieläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1782/2003 ja direktiivien 92/102/ETY ja 64/432/ETY muuttamisesta. EUVL L 5, 9.1.2004, s. 8.

(EY) N:o 795/2004 Komission asetus (EY) N:o 795/2004 annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädetyn tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. EUVL L 141, 30.4.2004, s. 1.

(EY) N:o 796/2004 Komission asetus (EY) N:o 796/2004, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. EUVL L 141, 30.4.2004, s. 18.

(EY) N:o 817/2004 Komission asetus (EY) N:o 817/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. EUVL L 153, 30.4.2004, s. 31(FI).

(EY) N.o 1698/2005 Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005, annettu 20 päivänä syyskuuta 2005, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen. EUVL L 277, 21.10.2005, s. 1.

(EY) N:o 1974/2006 Komission asetus (EY) N:o 1974/2006, annettu 15 päivänä joulukuuta 2006, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. EUVL L 368, 23.12.2006, s. 15.

(EY) N:o 834/2007 Neuvoston asetus (EY) N:o 834/2007, annettu 28 päivänä kesäkuuta 2007, luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä samoin sekä asetuksen (ETY) N:o 2092/91 kumoamisesta. EUVL L 189, 20.7.2007,s. 1.

(EY) N:o 700/2007 Neuvoston asetus (EY) N:o 700/2007, annettu 11 päivänä kesäkuuta 2007, enintään kahdentoista kuukauden ikäisistä nautaeläimistä peräisin olevan lihan kaupan pitämisestä. EUVL L 161, 22.6.2007, s. 1.

(EY) N:o 3/2008 Neuvoston asetus (EY) N:o 3/2008, annettu 17 päivänä joulukuuta 2007, maataloustuotteita koskevista tiedotus- ja menekinedistämistoimista sisämarkkinoilla ja kolmansissa maissa. EUVL L 3, 5.1.2008, s. 1.

Komission päätökset

94/356/EY Komission päätös 94/356/EY, tehty 20 päivänä toukokuuta 1994, neuvoston direktiivin 91/493/ETY soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä kalastustuotteiden sisäisten terveystarkastusten osalta (ETA:n kannalta merkityksellinen) EYVL L 156, 23.6.1994, s. 50. Suomenk. erityispainos Alue 3 Nide 58 s. 0135.

96/239/EY Komission päätös 96/239/EY, tehty 27 päivänä maaliskuuta 1996, tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti). EYVL L 78, 28.3.1996, s. 47.

2003/185/EY Komission päätös 2003/185/EY, tehty 14 päivänä maaliskuuta 2003, sellaisten lisäpäivien myöntämisestä jäsenvaltioille, joina alus saa olla poissa

satamasta neuvoston asetuksen (EY) N:o 2341/2002 liitteen XVII mukaisesti (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (tiedoksiannettu numerolla K(2003) 762) EUVL L 71, 15.3.2003, s. 28.

Italia

Constituzione della Republica Italiana

Ranska

Code de l'environment
Code rural

Ruotsi

Mijöbalk MGB

Saksa

Grundgesetz (GG)
Burgerliches Gesetzbuch (BGB)
Gentechnikgesetz
Wasserhaushaltsgesetz (WHG)

*Suomi**

Asetus ympäristövahinkovakuutuksesta (717/1998)
Geenitekniikkalaki (377/1995, muut. 490/2000 ja 847/2004)
Jätehuoltolaki (673/1978)
Jätelaki (1072/1993)
Laki biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (578/2004)
Laki eräistä naapuruussuhteista (26/1920, viim. muut. 90/2000 ja 1160/2005)
Laki Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta (1100/1994)
Kansanterveyslaki (66/1972)
Laki kasvinsuojeluaineista (1259/2006, ns. kasvinsuojeluainelaki)
Laki kasvinterveyden suojelemisesta (702/2003)
Laki kemikaalilain muuttamisesta (1198/1999, jolla biosidejä koskevat säännökset on sisällytetty kemikaalilakiin vuoden 2000 alusta lukien)
Laki luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseuduntilan parantamiseen liittyvistä tuista (1440/2006)

---

* Ks. lisäksi kohdassa Säädöslyhenteet olevat kansalliset säädökset.

Laki luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista (1440/2006)
Laki maa- ja metsätalouden rakennepoliittista toimenpiteistä (1303/1994)
Laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista (1559/2001)
Laki maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista (1443/2006)
Laki maatalouden rakennetuista (1476 /2007)
Laki tilusten rauhoittamisesta kotieläinten vahingonteolta (47/1921)
Laki toimeentulotuesta (1212/1997)
Laki vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004, ns. vesienhoitolaki)
Laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (737/1994, ns. ympäristövahinkolaki)
Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994)
Laki ympäristövahinkovakuutuksesta (81/1998)
Lannoitevalmistelaki (539/2006)
Luonnonsuojelulaki (1096/1996)
Maa-aineslaki (555/1981)
Metsälaki (1093/1996)
Metsästyslaki (615/1993)
Päästökauppalaki (683/2004)
Siemenkauppalaki (728/2000)
Suomen perustuslaki (731/1999)
Terveydenhoitolaki (469/65)
Terveydensuojelulaki (763/1994)
Tuotevastuulaki (694/1990)
Vahingonkorvauslaki (412/1974)
Vesilaki (264/1961)
Ympäristönsuojeluasetus (169/2000, YSA)
Ympäristönsuojelulaki (86/2000, YSL)

Valtioneuvoston päätös maatalouden ympäristötuista 760/1995
Valtioneuvoston päätös maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta (219/1998, muut. 907/1999)
Valtioneuvoston asetus maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta (931/2000)
Valtioneuvoston asetus luonnonhaittakorvauksista ja maatalouden ympäristötuista (644/2000)
Valtioneuvoston asetus maaperän pilaantuneisuuden ja puhdistamistarpeen arvioinnista (214/2007)
Valtioneuvoston asetus luonnonhaittakorvauksista ja maatalouden ympäristötuista vuosina 2007–2013 (366/2007)
Valtioneuvoston asetus vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista (1022/2006)
Valtioneuvoston asetus maatalouden investointituen kohdentamisesta vuonna 2009 (649/2008)
Valtioneuvoston päätös juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista ja tarkkailusta (366/1994)
Sosiaali- ja terveysministeriön päätös talousveden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista (74/1994)
Sosiaali- ja terveysministeriön asetus talousveden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista (461/2000)
Maa- ja metsätalousministeriön päätös Euroopan yhteisön kokonaan rahoittamien peltoalaan ja eläimiin perustuvien suorien tukien horisontaaliehdoista (154/2000).
Maa- ja metsätalousministeriön asetus suorien tukien täydentäviin ehtoihin liittyvistä hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimuksista (183/2006, viim. muut. 101/2008).

Maa- ja metsätalousministeriön asetus nro 7/05 (määräyskokoelma) kasvinsuojeluaineiden myyntipäällykset
Maa- ja metsätalousministeriön asetus nro 12/07 (määräyskokoelma)

Kansainväliset sopimukset sopimussarjassa

SopS 1/1956	Kansainvälisen Tuomioistuimen Perussääntö (Yhdistyneiden Kansakuntien Peruskirja)
SopS 26/1965	Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välinen rajavesistöjä koskeva sopimus
SopS 6/1976	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus.
SopS 8/1976	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
SopS 11–12/1980	Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus
SopS 80/1980	Vuonna 1969 tehty kansainvälinen yleissopimus öljyn aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvasta siviilioikeudellisesta vastuusta
SopS 32/1981	Suomalais-norjalaisesta rajavesistökomissiosta Suomen ja Norjan välillä tehty sopimus
SopS 63/1989	Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla
SopS 61/1994	Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus.
SopS 78/1994	Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus
SopS 5/1995	Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen ja sen liitesopimusten voimaansaattamisesta sekä näiden eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta (sisältää mm.maataloussopimuksen ja sopimuksen terveys- ja kasvinsuojelutoimista eli ns. SPS- sopimuksen)
SopS 43/1996	Vuoden 1992 pöytäkirja öljyn aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvasta siviilioikeudellisesta vastuusta vuonna 1969 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen muuttamisesta
SopS 71/1996	Yleissopimus maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä ja käytöstä (tehty (YK:n Euroopan talouskomission (ECE) piirissä). Sanottuun liittyy sittemmin tehty Vesivaroja ja terveyttä koskeva pöytäkirja
SopS 2/1998 ja	Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus
SopS 51/1998	Yleissopimus Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta
SopS 2/2000	Vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus
SopS 26/2000	Yleissopimus teollisuusonnettomuuksien rajojen yli ulottuvia vaikutuksista
SopS 32/2000	Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevan yleissopimuksen (SopS 11–12/1980) III liitteen muutokset
SopS 130/2004	Biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvä Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja.

Hallituksen esitykset eduskunnalle

HE 187/1973 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle vahingonkorvausta koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 142/1988 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pellonraivausmaksusta annetun lain muuttamisesta.
HE 165/1992 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövahinkojen korvaamisesta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
HE 319/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 42/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle terveydensuojelulaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain 2 §:n muuttamisesta.
HE 55/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä.
HE 56/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ETA-sopimuksen pöytäkirjan 47 ja tiettyjen liitteiden muuttamista koskevan ETA:n sekakomitean päätöksen n:o 7/94 eräiden määräysten hyväksymisestä. (Kysymys oli Brysselissä 21.3.1994 ETA-sopimuksen pöytäkirjan 47 ja tiettyjen liitteiden muuttamisesta tehdyn ETAn sekakomitean päätöksen n:o 7/94 määräyksistä sekä päätöksen liitteissä tarkoitetuissa Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen liitteiden muutoksissa olevista määräyksistä samoin kuin niissä säädöksissä olevista säännöksistä, joihin viitataan liitteiden muutoksissa, siltä osin kuin määräykset ja säännökset vaativat eduskunnan suostumuksen.)
HE 170/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi torjunta-ainelain muuttamisesta.
HE 323/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle merensuojelulainsäädännön uudistamiseksi.
HE 366/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesilain muuttamisesta.
HE 63/1996 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle metsälaiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta.
HE 84/1999 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.
HE 45/2000 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle siemenkauppalaiksi.
HE 143/2001 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi metsänviljelyaineiston kaupasta.
HE 42/2004 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi geenitekniikkalain sekä rikoslain 34 luvun 4 §:n ja 44 luvun 9 §:n muuttamisesta.
HE 52/2004 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä rikoslain 48 luvun 1 §:n muuttamisesta.
HE 120/2004 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
HE 227/2004 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain, terveydensuojelulain 15 §:n ja ympäristölupavirastoista annetun lain muuttamisesta.
HE 71/2005 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle lannoitevalmistelaiksi.
HE 77/2005 vp:Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 147/2006 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kasvinsuojeluaineista sekä laeiksi kemikaalilain ja rikoslain 44 luvun 1 §:n muuttamisesta.
HE 192/2006 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista ja maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta.
HE 217/2006 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista.
HE 113/2007 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi maatalouden rakennetuista, valtakunnallisen maaseudun kehittämisen ja tutkimuksen sekä maa-ja elintarviketalouden tutkimuksen rahoituksesta sekä eräiden maaseudun kehittämiseen liittyvien lakien muuttamisesta.

Eduskunnan valiokuntien mietinnöt ja lausunnot

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö PeVL 15/1993 hallituksen esityksestä HE 77/1993 vp jätelaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain muuttamisesta sisältyvän jätelakiehdotuksen 5 §:stä.
Eduskunnan ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 23/94 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 366/1994 vp laiksi vesilain muuttamisesta.
Eduskunnan ympäristövaliokunnan lausunto YmVL 5/1994 ulkoasiainvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 56/1994 vp ETA-sopimuksen pöytäkirjan 47 ja tiettyjen liitteiden muuttamista koskevan ETA:n sekakomitean päätöksen N:o 7/94 eräiden määräysten hyväksymisestä.
Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 25/1994 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle HE 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö PeVL 8/1996 vp. lakialoitteesta La 4/1995 laiksi kalastuslain muuttamisesta.
Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietintö PeVL 2/1997 vp hallituksen esityksestä 242/1996 vp laeiksi maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §:n muuttamisesta.
Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 11/1999 vp hallituksen esityksestä HE 84/1999 vp ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.
Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 3/2000 vp hallituksen esityksestä HE 1/2000 vp laiksi kuntalain muuttamisesta.
Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 5/2000 vp hallituksen esityksestä HE 195/1999 vp esitys maa-aineslain muuttamiseksi.
Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö MmVM 7/2000 vp hallituksen esityksestä HE 45/2000 vp siemenkauppalain (8 §:n) muuttamiseksi.
Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lausunto UaVL 2/2001 vp suurelle valiokunnalle valtioneuvoston selvityksen johdosta koskien valmistautumista Maailman kauppajärjestön WTO:n uuteen neuvottelukierrokseen (The Millenium Round).
Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 45/2001 vp hallituksen esityksestä HE 143/2001 vp laiksi metsänviljelyaineiston kaupasta.
Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 22/2000 vp valtioneuvoston selvityksestä E 31/1999 vp Euroopan unionin perusoikeuskirjasta.
Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 45/2004 vp hallituksen esityksestä HE 120/2004 vp laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä kos-

kevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 32/2005 vp hallituksen esityksestä HE 77/2005 vp laeiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

Eduskunnan ympäristövaliokunnan mietintö YmVM 2/2005 vp hallituksen esityksestä HE 227/2004 vp laeiksi ympäristönsuojelulain, terveydensuojelulain 15 §:n ja ympäristölupavirastoista annetun lain muuttamisesta.

Eduskunnan ympäristövaliokunnan kirjelmä YmVL 57/2006 vp suurelle valiokunnalle kirjelmän U 72/2006 vp. mukaisesta ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi (maaperäputedirektiivi).

Valtioneuvoston esittelymuistioita ja tiedotteita

Ympäristöministeriön esittelymuistio valtioneuvoston esittelyssä 3.11.2000, Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta, jolla esitettiin kumottavaksi valtioneuvoston samanniminen päätös (219/1998) sellaisena kuin se oli muutettu valtioneuvoston päätöksellä 907/1999.

Valtioneuvoston tiedotusyksikkö 5.5.2000 Tiedote 100/2000. Suomen vastaus komissiolle nitraattidirektiiviasiassa (Liittyy em. asiaan).

Lyhenteet

Kansainväliset sopimukset, peruskirjat, julistukset

Amsterdamin sopimus	Amsterdamin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisön perustamissopimusten ja niihin liittyvien asiakirjojen muuttamisesta, EYVL C 340, 10.11.1997. (Sopimus tuli voimaan 1.5.1999.)
Euroopan Neuvoston ympäristövahinkosopimus	Council of Europe Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment (21.6.1993 ETS No 150, julkaistu Suomessa OM/LAVO 2/1995)
Itämerisopimus	Vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus. Helsinki 9.4.1992, SopS n:o 2/2000 Myös: Vuoden 1992 yleissopimus Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelusta (vuonna 1992 tarkistettu Helsingin sopimus) EYVL nro L 073, 16/03/1994 s. 0020–0045, suomenk. erityispainos Alue 11 Nide 29 s. 0239, ruotsink. erityispainos Alue 11 Nide 29 s. 0239
Kansainvälisen tuomioistuimen perussääntö	Kansainvälisen tuomioistuimen perussääntö, SopS n:o 1/1956
Maastrichtin sopimus	Sopimus Euroopan unionista (Treaty on European Union), EYVL C 191, 29.7.1992. (Sopimus tuli voimaan 1.11.1993.)
Perusoikeuskirja	Euroopan unionin perusoikeuskirja EUVL C 303, 14.12.2007, s. 1.
Perustamissopimus	Rooman sopimus (ks. jälj.) muutoksineen
Rion sopimus	Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, Rio de Janeiro 5.6.1992, SopS 78/1994
Rion julistus	Ympäristöä ja kehitystä koskeva Rion julistus, Yhdistyneiden kansakuntienympäristö- ja kehityskonferenssi (UNCED), Rio de Janeiro 3.–14.6.1992
Rooman sopimus	Euroopan yhteisön perustamissopimus, EYVL C 340, 10.11.1997, Rooma 25.3.1957
Århusin sopimus	Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa, SopS 121/ 2004 (Convention on access to information, participation in decision-making access to justice in environmental matters, Århus 23.–25.6.1998)
Yhtenäisasiakirja	Euroopan yhtenäisasiakirja, EYVL L 169, 29.6.1987, s. 1 (allekirjoitettiin 28.2.1986 ja tuli voimaan 1.7.1987)

Säädöslyhenteet

Euroopan yhteisö

EY artikla 174	Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artikla 174
GMO-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/18/EY, annettu 12. päivänä maaliskuuta 2001, geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön ja neuvoston direktiivin 90/220/ETY kumoamisesta, EYVL nro L 106, 17/4/2001 s. 1.
IPPC-direktiivi	YPEV-direktiivi (suom.) Neuvoston direktiivi 96/61/ETY, annettu 24. päivänä syyskuuta 1996, ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi, EYVL nro L 257, 10/10/1996 s. 26.
Maaseudun kehittämisasetus	Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/1999, annettu 17. päivänä toukokuuta 1999, Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen ja tiettyjen asetusten muuttamisesta ja kumoamisesta, EYVL L 160, 26/06/1999 s. 80. Myös edellisen korvannut uusi asetus: Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005, annettu 20 päivänä syyskuuta 2005, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen EUVL L 277, 21.10.2005, s. 1
Nitraattidirektiivi	Neuvoston direktiivi 91/676/ETY, annettu 12. päivänä joulukuuta 1991, vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta, EYVL nro L 375, 31/12/1991 s. 1.
Puhdistamolietedirektiivi	Neuvoston direktiivi 86/278/ETY, annettu 12 päivänä kesäkuuta 1986, ympäristön, erityisesti maaperän, suojelusta käytettäessä puhdistamolietettä maanviljelyssä, EYVL L 181, 4.7.1986, s. 6.
VPP-direktiivi	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista, EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1.
YVA-direktiivi	Neuvoston direktiivi 85/337/ETY, annettu 27. päivänä kesäkuuta 1985, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, EYVL nro L 175, 16/03/1985 s. 40.

Suomi

HM	Suomen Hallitusmuoto 17.7.1919/94
HLL	hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586
HL	hallintolaki 6.6.2003/434
HmenL	hallintomenettelylaki 6.8.1982/598
HukkaKL	laki hukkakauran torjunnasta 8.3.2002/185
HukkaKMMMA	maa- ja metsätalousministeriön asetus hukkakauran torjunnasta (24.4.2002/326)
KalastusL	kalastuslaki 16.4.1982/286
KasvinSAL	laki kasvinsuojeluaineista (1259/2006)
KL	kemikaalilaki 14.7.1989/744
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132

MRahL	maaseutuelinkeinojen rahoituslaki 12.3.1999/329
NaapL	laki eräistä naapuruussuhteista 13.2.1920/26
Nitraattiasetus	valtioneuvoston asetus maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta 9.11.2000/931
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
Puhdistamoliete-päätös	valtioneuvoston päätös puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyksessä 14.4.1994/282
RL 48 luku	rikoslaki (19.12.1889/36) 48 luku, Ympäristörikokset 21.4.1995/578
TSL	terveydensuojelulaki 19.8.1994/763
VesienhoitoL	laki vesienhoidon järjestämisestä 30.12.2004/1299
VahL	vahingonkorvauslaki 31.5.1974/414
VL	vesilaki 19.55.1961/264
YSL	ympäristönsuojelulaki 4.2.2000/86
YVL	laki ympäristövahinkojen korvaamisesta 19.8.1994/737
YVAL	laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 10.6.1994/468
YVAA	valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 1.9.2006/713

Ruotsi

SvMskL	miljöskadelag 1986:225
MB	miljöbalk 1998:808

Saksa

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Der Bundesgerichthof
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)

Muita lyhenteitä

Agenda 2000	vuonna 2000 EU:ssa toteutettu YMP- eli CAP-uudistus
art.	artikla
CAP	Common Agricultural Policy, EY:n yhteinen maatalouspolitiikka
dir.	direktiivi
EATI	Euroopan yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuin
ECE	United Nations Economic Commission for Europe eli YK:n Euroopan talouskomissio
ECR	European Court Reports, EY-tuomioistuimen tuomioiden kokoelma
EFSA	European Food Security Agent, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme, ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmä, josta säädetty asetuksella (ETY) N:o 1836/93
EU	Euroopan unioni
ETA	Euroopan talousalue (EEA, European Economic Area)
ETSK	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea
ETY	Euroopan talousyhteisö (EEC, European Economic Community)

EY	Euroopan yhteisöt tai Euroopan yhteisö (sekä sen perustamissopimus, esim. EY artikla 174)
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
EYTI	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
FAO	The Food and Agriculture Organization of the United Nations
GATT	The General Agreement on Tariffs and Trade
GMO	geneettisesti muunneltu/muunnettu taikka muuntogeeninen organismi/tuote
gm tai GM	geneettisesti muunneltu/muunnettu taikka muuntogeeninen
HAO	hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys Eduskunnalle
ib.	ibidem, samassa teoksessa
k.	kohta
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KOM	komissio eli Euroopan yhteisöjen komissio
komissio	ks. edellinen
LFA	Less Favourable Areas
MMMA	maa- ja metsätalousministeriön asetus
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
MMvL	maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto
MmvM	maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö
neuvosto	Euroopan unionin/yhteisöjen neuvosto
MTK	Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto
MTT	Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus
NGO	non governmental organisation, yhdistys tai säätiö, joka ajaa edustamiensa tahojen tai näkemysten mukaisia intressejä, yleensä ympäristöjärjestö
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OJ	Official Journal
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
SFS	Svensk författningssamling (Sverige)
SOU	Statens offentliga utredningar (Sverige)
Stb.	Staatsblad eli Alankomaiden virallinen lehti
SPS	Single Payment System eli ns. tilatukijärjestelmä
TE-keskus	työvoima- ja elinkeinokeskus
UaVL	ulkoasiainvaliokunnan lausunto
UaVM	ulkoasiainvaliokunnan mietintö
UK	United Kingdom eli Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt kuningaskunta
UNCED	United Nations' Conference on Environment and Development. YK:n ympäristö- ja kehityskongressi
URAA-sopimus	WTO:n maataloussopimus, Uruguayn Round Agricultural Agreement
USDA	United States Department of Agriculture
v.	vastaan
VN	valtioneuvosto
VNA	valtioneuvoston asetus

VNP	valtioneuvoston päätös
vp	valtionpäivät
VYO	vesiylioikeus (nykyään Vaasan HAO)
VEO	vesioikeus (nykyään ympäristölupavirasto)
WWF	World Wide Fund for Nature, tunnettu myös nimellä World Wildelife Fund, Maailman luonnonsäätiö
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YMP	EY:n yhteinen maatalouspolitiikka (CAP)
YmVL	ympäristövaliokunnan lausunto
YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö

Julkaisut

AgrR	Agrarrecht
AgrUR	Agrarrecht und Umweltrecht
YJ	Ympäristöjuridiikka, Suomen ympäristöoikeustieteen seura ry:n aikakauslehti

I OSA
TUTKIMUKSEN PERUSTA JA TAUSTA

1 Tutkimuksen perusta

1.1 TUTKIMUKSEN TAVOITTEET

Tässä oikeustieteellisessä tutkimuksessa tarkastellaan vastuuta maatalouden harjoittamisesta johtuvasta ympäristön pilaantumisesta ja sen ennalta ehkäisemisestä. Ympäristön pilaantumista aiheutuu yhteiskunnassa yleisesti erilaisten haitallisten aineiden, kuten kemikaalien ja tauteja aiheuttavien organismien, samoin kuin jätteiden ja roskien sekä eräissä tilanteissa haitattomienkin ainesten ja esineiden ympäristöön päästämisen tai sijoittamisen seurauksena.

Ympäristön pilaantuminen voi kohdistua maaperään, pohjaveteen, pintaveteen, vesistön pohjakerrostumiin, ilmaan, elolliseen luontoon, alueella oleviin rakennelmiin ja maisemaan. Tutkimuksessa keskitytään lähinnä pellon maatalouskäytöstä eli peltoviljelystä ja laiduntamisesta seuraaviin ympäristövastuukysymyksiin, jolloin ympäristöllisinä suojelun kohteena ovat erityisesti maaperäsekä pinta- ja pohjavesiympäristöt. Kysymys on ensisijaisesti normaaliin maataloustoimintaan kuuluvasta oikeudellisesta vastuusta. Äkillisiä vahinkotilanteita, kuten onnettomuustyyppisiä kasvinsuojeluaineiden päästöjä ja lietelantasäiliöiden vaurioitumisesta seuraavia valumia ympäristöön tarkastellaan vain viittauksenomaisesti.

Pellon käytöstä aiheutuvat ympäristölliset haitat voivat johtua lähinnä neljänlaisista viljelyyn liittyvistä toimenpiteistä: lannoitteiden käytöstä, lannan levityksestä ja varastoinnista, karjan laiduntamisesta sekä torjunta-aineiden käytöstä. Haitat voivat kohdistua maaperään sekä pinta- ja pohjavesiin. Lannan kohdalla seurauksena voi olla myös hajuhaittoja, ja ns. kasvihuonekaasujen muodossa niillä voi olla osaltaan vaikutusta ilmastohaittoinakin. Tässä oikeudellisessa tutkimuksessa keskitytään vain ihmisen toimenpiteistä aiheutuviin ympäristöön kohdistuviin haitallisiin muutoksiin ja vahinkoihin sekä niiden uhkiin, jolloin se osa haitoista ja vahingoista, joka johtuu luonnon omasta prosessista, kuten ns. alunamaiden fosforivalumien seurauksena vesiin, jää ilman lähempää tarkastelua. Pääosa peltoviljelystä vesille aiheutuvista haitoista ilmenee liiallisen ravinnekuormituksen synnyttämänä rehevöitymisenä. Sen tarkastelu on keskeinen osa tätä maatalouden ympäristövastuuta koskevaa tutkimusta.

Tutkimuksessa käsitellään pellon käytöstä aiheutuvia ympäristöllisiä riskejä ja niihin liittyviä vastuukysymyksiä lainopillisesti ja tulkintatieteellisesti. Kysymys on lähinnä ympäristö-, maatalous- ja vahingonkorvausoikeudellisesta tutkimuksesta, jossa otetaan huomioon myös maatalouteen liittyviä talousoikeudellisia näkökohtia. Tutkimuskohdetta lähestytään pääasiassa vahinkoihin varautu-

misen, niiden ennaltaehkäisyn sekä vahinkojen korvaamisen, pilaantuneen ympäristön korjaamisen ja ennallistamisen kannalta. Ottaen huomioon maatalouden erityisluonteen peruselinkeinona aihetta joudutaan tarkastelemaan myös jonkin verran sosiaalioikeudelliselta ja vielä monitieteellisemmältäkin kannalta.

Tutkimuksessa selvitetään maataloudelliseen toimintaan, lähinnä pellon käyttöön, liittyvien ympäristönsuojelua, ympäristövahinkojen korvaamista ja korjaamista sekä vahinkojen syntymisen ennalta ehkäisemistä koskevien säännösten sekä niiden ilmentämien ja ao. tilanteisiin muutoin soveltuvien ympäristöoikeudellisten periaatteiden vallitsevaa tulkinnallista merkityssisältöä ja soveltamista niin lainsäädäntöä annettaessa kuin sitä täytäntöön pantaessa. Tutkimuksen kohteena ovat osaltaan samalla maatalouden tuotantopanosten valmistajien ja markkinoijien vastuun liittymäkohdat maataloustuottajan ympäristövahinkovastuuseen. Viime kädessä kohteena on ympäristöpoliittiseen ja myös maatalouspoliittiseen lainsäädäntöön kuuluvien säädösten sisällön merkitys tuottajien ympäristövahinkovastuussa.

Tiedonintressinä tutkijalla on lähinnä peltoviljelyyn liittyvän ympäristöoikeudellisen, erityisesti siinä vesiensuojelullisen lainsäädännön ja ympäristöoikeudellisten periaatteiden voimassa oleva tulkinnallinen sisältö ja sen selvittäminen vallitsevan oikeuslähde- ja metodiopin mukaisesti. Lainsäädäntöä tarkastellaan lainopillisesti myös kriittisestä näkökulmasta. Ympäristönsuojelullisen näkökulman rinnalla tarkastelussa on mukana myös pellon käyttö luonnonvaraoikeudelliselta ja maatalousoikeudelliselta, tähän mukaan lukien erityisesti maatalouspoliittisen lainsäädännön, kannalta. Painopiste on kuitenkin ensin mainitussa.

Tutkimusmetodina käytetään lähinnä oikeusnormien tulkintaa ja niiden systematisointia maatalouden ympäristöoikeudessa sekä soveltuvien oikeusperiaatteiden punnintaa.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on vastata mm. seuraavanlaisiin kysymyksiin:

- Miten maataloudellisen ympäristön, erityisesti pinta- ja pohjavesien ja maaperän, suojelua ohjataan oikeudellisesti ja minkälaisia oikeusperiaatteita käyttäen?
- Miten lannoitteita, kasvinsuojeluaineita ja muita tuotantopanoksia sekä niiden ja lannan käyttöä, käsittelyä ja varastointia koskevat säädökset ohjaavat peltoviljelyä ja mitä rajoituksia ja muita vaatimuksia on asetettu ko. aineiden ja panosten käytölle?
- Mitkä ovat pellon käytöstä aiheutuvien päästöjen pilaavat vaikutukset ja niiden uhat sekä näistä aiheutuvat vastuukysymykset?
- Ilmenevätkö ja missä tilanteissa ja millä tavoin varovaisuusperiaate, ennalta ehkäisemisen periaate, varautumisperiaate ja aiheuttamisperiaate sekä eräät muut oikeudelliset periaatteet ao. säännöksissä tai niiden soveltamisessa ja miten ne toteuttavat ympäristövastuuta?

– Miten kannustavaa ja tehokasta voidaan peltoviljelyn ympäristönsuojelullisen ohjauksen katsoa olevan?
– Mitkä ovat mahdolliset po. lainsäädännön heikkoudet ja keskeiset muutostarpeet?

Tutkimuksessa pyritään myös selvittämään, miten legitimoitua alan lainsäädäntö on perusoikeuksien sekä niiden sisältämän oikeudenmukaisuuden, eettisyyden ja moraalin kannalta.

Tutkimus jakaantuu kuuteen osaan, joista ensimmäisessä tarkastellaan taustaksi maatalouden perustehtävänä olevan ravinnon tuotannon lähtökohtia ja perusedellytyksiä aina alkuhistoriaa ja eräitä ihmisten perusoikeuksia myöten. Jälkimmäisten ottamista olen pitänyt tärkeänä erityisesti sen ymmärtämiseksi, miksi maatalous peruselinkeinona ja sen tuotteiden kauppa vaihdantana edelleenkin taloudellisina tekijöinä poikkeaa luonteeltaan muista elinkeinoista, millä seikalla on vaikutuksensa sen yleiseen oikeudelliseen sääntelyyn ja myös tämän tutkimuksen kohteena olevaan ympäristöoikeudellisen sääntelyn erityisluonteisuuteen.

Tutkimuksen toisessa osassa siirrytään tarkastelemaan oikeudellisesti maataloutta ja sen suhdetta ympäristöön ja ympäristönsuojeluun. Tarkastelu keskittyy yleisesti maatalousoikeuteen ja ympäristöoikeuteen, niiden yleisiin oppeihin ja edelleen lähemmin maatalouden ympäristövastuuseen, sen liittymiseen perusoikeuksiin ja tällöin erityisesti omistusoikeuteen ja omaisuudensuojaan, samoin kuin Euroopan yhteisön ympäristöpolitiikan ja maatalouspolitiikan yleiseen toisiinsa nivoutuneisuuteen. Lisäksi toisessa osassa tarkastellaan ympäristöoikeudellisia käsitteitä itse ympäristöstä ja sen elementeistä lähtien riskien ja vahinkojen käsitteisiin asti. Lopuksi ko. osassa tarkastellaan luontoa arvona suhteessa pellonkäyttöön, peltoa luonnonvarana sekä sen kestävää käyttöä ja suhdetta kestävään kehityksen periaatteeseen.

Kolmannessa osassa keskitytään maataloudellisen toiminnan ympäristönsuojelulliseen ohjaukseen lähtien ensinnäkin globaalin ja Euroopan yhteisön tason näkökulmasta ja siirtymällä sitten tarkastelemaan ko. ohjausta kotimaiselta kannalta. Maatalouden ympäristönsuojelullisen ohjauksen voimakas kahtiajakautuneisuus hallinnolliseen ja taloudelliseen ohjaukseen sekä taustaltaan ympäristöettä maatalouspoliittiseen ohjaukseen muodostaa kyseisen osan keskeiset osatekijät. Tarkastelussa edetään kumpaakin lainsäädäntöä ja myös maatalouden tuotantopanoksia koskevan, tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja siten yhteismarkkinoihin liittyvän lainsäädännön lähempään tarkasteluun maatalouden ympäristönsuojelun näkökulmasta.

Neljäs osa on edellistä täydentävä, ympäristönsuojelullisen ohjauksen osatekijöitä, kuten ympäristövaikutusten arviointimenettelyä, pilaamisen kieltoja ja puhdistamista, lupajärjestelmää ja Itämeren suojelua ja niiden maataloudellista merkitystä tarkasteleva osa.

Viidentenä osana tutkimuksessa on laajahko eri ympäristöoikeudellisia periaatteita ja niiden käyttöä tasapainottavia, koko oikeusjärjestyksen eräitä yleisiä periaatteita käsittelevä jakso maatalouteen, lähinnä peltoviljelyyn liittyvine ilmenemismuotoineen. Lisäksi viidennessä osassa tarkastellaan muutamaa keskeneräistä lainsäädäntöhanketta.

Tutkimuksen keskeiset johtopäätökset eräine lainsäädännön de lege ferenda -kehittämisajatuksineen esitetään lyhyehkössä viimeisessä kuudennessa osassa.

1.2 MAATALOUDEN HISTORIAA

1.2.1 Maatalouden alkukodit ja leviäminen

Peltoviljelyä on harjoitettu jo noin 8500 vuotta ennen ajanlaskumme alkua, ilmeisesti aluksi Lähi-idässä ns. kaksoisvirtojen maissa. Egyptin läntiseltä alueelta on löydöksiä viljelystä ns. myöhäisemmältä neoliittiseltä aikakaudelta (5100–4700 eKr.). Edellä mainituilla alueilla ilmasto-olosuhteet ja jokien mahdollistamat kasteluolosuhteet ovat luoneet tälle peruselinkeinolle parhaimmat mahdolliset edellytykset.[1] Viljelykasveina Egyptissä olivat lähinnä ohra ja alkeellinen vehnä (emmer-vehnä) sekä pellava. Egyptissä pääosan väestöstä muodostivat talonpojat, joiden tilat olivat pieniä ja maanomistuksellinen asema heikko, joten väestö oli sidottu pysyvästi ja perinnöllisesti tiloillensa ja herransa, kuten faaraon, maihin.[2]

Peltoviljelyn aloittaminen ja siten vähittäinen siirtyminen pois paimentolaisuudesta, metsästyksestä ja keräilytaloudesta on edellyttänyt ensin villeinä esiintyneiden viljalajien tuntemista ja oppimista hyödyntämään niitä. Tämän on täytynyt tapahtua huomattavasti ennen varsinaisen viljelyn aloittamista. Israelista on Galilean järven ranta-alueelta vuonna 1989 löydetty veden alle painunut, mutta kuivina vuosina vedenpinnan yläpuolella oleva, noin 23 000 vuotta sitten asuttuna ollut metsästys- ja keräilytalouden harjoittajien asuinpaikka, jossa on todisteita sillä tapahtuneesta viljan jauhatuksesta. Viljatärkkelysanalyysien ja vertailuaineiston perusteella on voitu päätellä kysymyksessä olevan pääasiassa nurmisiemenet; ohra ja emmer-vehnä. Tämä osoittaa, että jopa noin 12 000 vuotta ennen viljelyn vakiintumisen alkamista Lähi-idän hedelmällisillä alueilla on tunnettu villinä kasvaneen viljan käyttömahdollisuudet osana ruokataloutta.[3]

---

1 Hendricex – Vermeersch 2000 s. 28–33.

2 Ib.

3 The Economist, August 7th–13th 2004 s. 65–66. Ko. artikkelissa on viitattu Dr. Dolores Pipernon ja Dr. Ehud Weissin sekä heidän tutkimuksissaan mukana olleiden kollegoiden antamiin tietoihin aikakausijulkaisussa Nature 7.8.2004.

Suomen osalta on eräissä tutkimuksissa esitetty Oulujoen alueelta yli 5000 vuoden ikäisiä viljan siitepölyn ajoituksia, joskin niitä on pidetty epävarmoina. Varsinainen viljely on päässyt kuitenkin Suomessa alkuun viimeistään kivikauden lopulla runsaat 4000 vuotta sitten.[4]

Vehnästä muodostui noin sitten 12 000 vuotta sitten suunnilleen nykyisen Syyrian alueella alkaneen kehityksen seurauksena Lähi-idässä tärkein ihmisiä elättävä ravintokasvi. Siitä lähtien vehnä on ollut globaalisesti tarkasteltuna tärkein ravintokasvi aivan meidän päiviimme asti, mutta viime aikoina merkittävimmiksi ravintokasveiksi ovat nousseet riisi ja maissi. Noin 11 000 vuotta sitten Syyriassa alettiin, ilmeisesti kuivuuden aiheuttaman villien kasvien siemeniin turvautumisen myötä, viljellä ruista ja hernettä (chickpea, kahviherne, peltonätkelmä), ja myöhemmin kahta nykyisen vehnän alkuperäiskasvia eli yksijyväisvehnää (einkorn) ja kaksijyväisvehnää (emmer-vehnä) sekä ohraa. Niin sanotun tavallisen vehnän eli ns. nisuvehnän alkuperäisalue lienee Keski-Aasia. Peruselintarvikkeeksi vehnä (einkorn grass) tuli Karacadag-vuorilla Kaakkois-Turkissa. Siellä villinä kasvanut yksijyväisvehnä sisältää modernille domestikoidulle vehnälle ominaiset geenit.[5]

Myös Etelä-Amerikasta on löydetty todisteita jopa noin 9000 vuotta sitten tapahtuneesta viljelystä. Perun Andeilla on tuolloin viljelty kurpitsaa ja noin 5000 vuotta sitten ainakin maapähkinää, jotka eivät ole olleet alueen luontaisia kasvilajeja. Kyseiseltä Nanchocin laakson alueelta oli löydetty myös kastelukanavia, peltolohkoja ja kivisiä varastorakennuksia.[6] Maissinviljelystä on niin ikään todisteita noin 5000 vuoden takaa.

Noin 5000 vuotta sitten oli vehnän viljely saavuttanut Irlannin, Espanjan, Etiopian ja Intian sekä 1000 vuotta myöhemmin Kiinan, jossa riisiviljelyn (ns. kokojyväriisi) käynnistymiseen oli vielä useampi tuhat vuotta aikaa. Tavallista vehnää viljelivät sittemmin niin egyptiläiset, juutalaiset, kreikkalaiset, roomalaiset (pääviljalajina) ja kiinalaisetkin jo esihistoriallisena aikanaan. Keski-Euroo-

---

4 Huurre 2003 teoksessa Suomen maatalouden historia I s. 25–28.

5 The Economist, December 24th 2005: Years of plenty. The story of man's staple food, s. 25.

6 Maaseudun Tulevaisuus 11.7.2007: Maanviljely Etelä Amerikassa alkoi jo 10 000 vuotta sitten. Artikkelissa viitataan Science Newsissä olleeseen artikkeliin, joka koskee Vanderbiltin yliopiston antropologin Tom D. Dillehayn tutkimusryhmän työn tuloksia. "Anthropologists working on the slopes of the Andes in northern Peru have discovered the earliest-known evidence of peanut, cotton and squash farming dating back 5,000 to 9,000 years. Their findings provide long-sought-after evidence that some of the early development of agriculture in the New World took place at farming settlements in the Andes. … Dillehay and his colleagues found wild-type peanuts, squash and cotton as well as a quinoa-like grain, manioc and other tubers and fruits in the floors and hearths of buried preceramic sites, garden plots, irrigation canals, storage structures and on hoes. …The plants we found in northern Peru did not typically grow in the wild in that area," Dillehay said. "We believe they must have therefore been domesticated elsewhere first and then brought to this valley by traders or mobile horticulturists." – Http//www.newswise.com/articles/view/531067/.

passa sitä viljeltiin jo kivikaudella. Vehnästä muodostui lopulta tärkein viljakasvi lauhkeilla ja subtrooppisilla vyöhykkeillä, mm. Keski- ja Etelä-Euroopassa, Pohjois-Amerikassa, Argentiinassa ja Australiassa.[7]

Viljan viljelyn laajeneminen on johtanut väestölisäykseen ja edelleen tarpeeseen laajentaa tuotantoa kasvaneen väestön ravitsemiseksi raivaamalla ja muutoin ottamalla käyttöön – valtaamalla – uutta peltoalaa sekä kehittämällä yhä satoisampia lajikkeita, viimeksi geenimuunneltuja (GMO) lajikkeita. Vilja on ollut maapallon jatkuvan väestölisäyksen perusta. Keskeisiä viljalajeja ovat olleet vehnän, ohran ja vaikeissakin olosuhteissa viljeltävän rukiin ohella riisi ja maissi. Viimeksi mainitun tuotanto on 1990-luvulla ajoittain ja etenkin 2000-luvulla ohittanut vehnän tuotannon.[8] Vehnän tuotanto oli markkinointikaudella 2003–2004 561,7 milj. tonnia, kun maissin tuotanto oli tuolloin 607,1 milj. tonnia ja riisin 391,0 milj. tonnia. Maailman koko viljantuotanto on sanottuna aikana ollut yhteensä 1785,5 milj. tonnia.[9]

Viljan viljelyä jonkin verran nuorempaa näyttää olleen karjankasvatus. Karjan kesyttämisen kotieläimeksi katsotaan tapahtuneen noin 9000 vuotta sitten. Karjataloudessa vilja on muodostanut merkittävän osan lihan- ja maidontuotannossa tarpeellisesta rehusta. Karjan lantaa taas on käytetty peltojen lannoitukseen. Noin 6000 vuotta sitten kehitettiin ensimmäiset aurat viljelysmaan muokkaamiseen. Noin 3000 vuotta tämän jälkeen Kiinassa kehitettiin länget, joilla parannettiin hevosten kykyä vetää suurempia kuormia entistä nopeammin. Lopulta vuonna 1701 Englannissa kehitettiin puimakone, ja 1840-luvulla alkoi Lounais-Afrikan ja Etelä-Amerikan rannikoilta guanon keruu ja laivaaminen lannoitteeksi, mikä muutti suuresti Euroopan maataloutta. Guanon käyttö jatkui vähitellen hiipuvana aina 1900-luvun alkuun asti. Vuonna 1909 keksittiin ammoniakin valmistusmenetelmä ilman typpeä ja kivihiilen vetyä yhdistämällä, ja tästä alkunsa saaneella lannoitteiden teollisella tuotannolla on ollut suuri merkitys viljanviljelyn tehostumiselle, joskin siirtyminen lannasta ja muista eläinperäisistä lannoitteista valtaosaltaan teollisiin lannoitteisiin tapahtui voimakkaimmin vasta 1900-luvun puolivälissä. Tämä merkitsi viljan pituuden kasvua ja kasvuston tiheyden suurentumista, mikä taas johti tarpeeseen kehittää korreltaan lyhyempiä ja muutoinkin vahvempia viljalajikkeita.

---

[7] Pieni Tietosanakirja IV Otava 1952, s. 644–645. Saman lähteen mukaan maailman vehnäsato v. 1950 oli arviolta n. 188 milj. tonnia.

[8] The Economist, December 24th 2005: Years of plenty. The story of man's staple food, s. 25.

[9] USDA 22.01.2004.

1.2.2 Suomen maatalouden varhaishistoria[10]

Suomessa maanviljelyä ja karjanhoitoa on harjoitettu ilmeisesti kivikauden lopulta lähtien, mutta niiden merkitys oli pitkään vähäistä. Kivikauden kulttuureista Suomessa tiedetään Suomusjärven kulttuuri, kampakeraaminen kulttuuri, nuorakeraaminen eli vasarakirveskulttuuri ja Kiukaisten kulttuuri. Viimeksi mainittuun, noin vuoden 2000 eKr. tienoille ajoittuu viljelyn ja karjanhoidon alkaminen, joskin jälkimmäisestä on ollut merkkejä jo aikaisemmalta vasarakirveskulttuurin ajalta. Varhaisimmat todisteet viljelystä ovat Suomen lounaiselta rannikkoalueelta Nauvosta, Halikosta, Paimiosta ja Humppilasta, mutta varhaisia löytöjä on myös Kokemäenjoen latvoilta. Lännestä tuli vaikutteita kaiketi myös Merenkurkun ja Tornionjoen kautta. Karjalan kannaksella ja Laatokan alueella viljelyyn siirtyminen ajoittunee rautakauteen, mutta Kymenlaaksossa perinne alkoi jo aikaisemmin, mistä on todisteena varhaispronssikautisia siitepölyajoituksia ajalta 1400–1000 eKr. Myös Ylitorniosta on niin ikään varhaispronssikautinen todiste viljelystä.

Viljely oli levinnyt rannikolta Manner-Suomeen esihistoriallisen ajan lopulla, 1100–1200 jKr., ainakin jossain määrin harjoitettuna alueelle, jonka pohjoisraja kulki Satakunnan ja Pohjanmaan rajoilta Mikkelin kautta Laatokan pohjoispuolelle. Rannikolla kapea viljelykaistale käsitti koko Pohjanlahden rannikon mukaan lukien Perämeren pohjukan, joskin joitakin viljelypesäkkeitä tunnetaan myös Ounasjoen varrelta Rovaniemeltä ja Kittilästä.

Aluksi viljely on kaikkialla Suomessa ollut kaskiviljelyä, ja siirtyminen kaskiviljelystä peltoviljelyyn on tapahtunut vähitellen. Ainakin paikoin peltoa on ollut jo pronssikaudella, mutta kasket säilyttivät kauan asemansa. Lounais-Suomessa pääasiassa kaskeamiseen perustunut viljely päättyi viimeistään merovingiajalla, mutta sitä harjoitettiin etelärannikollakin vielä keskiajalla. Sisämaassa kaskiperinne jatkui pitkälle 1800-luvulle asti.

Ensimmäistä viljaa on ollut kuoreton ohra. Vanhin hiiltynyt ohranjyvä on ajoitettu 3700 vuotta vanhaksi. Varhaisimmat kyntöjäljet on ajoitettu tuhat vuotta myöhemmäksi. Ohran jälkeen rautakaudella tavallisinta viljaa oli vehnä, josta tunnettiin yleisempänä kuorellinen pitkävihneinen emmer-vehnä ja kuoreton pölkkyvehnä. Rautakauden alussa alkoi rukiin viljely; vanhimpien suomalaisten ruisjyvälöytöjen ikä on noin 2100 vuotta. Ruis yleistyi paikoin ohran rinnalle pääviljakasviksi. Samana aikakautena myöhemmin alettiin viljellä myös kauraa. Rautakauden ja keskiajan taitteessa 1300-luvulla ilmaantui Laatokan alueelle ja Äänisen seudulle tattari. Muita esihistoriallisia viljelyskasveja olivat herne, pellava, hamppu ja humala.

---

[10] Jutikkala – Pirinen 1999 s. 11–30 ja Huurre 2003 teoksessa Suomen maatalouden historia I s. 22–37.

Karjanhoito alkoi yleistyä pronssikaudella ainakin rannikon asutuksen piirissä. Karjaan kuuluivat naudat, lampaat ja vuohet, mahdollisesti siatkin. Ensimmäisistä hevosista Suomessa on tietoja rautakaudelta.

1.3 MAATALOUDEN PERUSEDELLYTYKSET

1.3.1 Vesitalous

Maataloudella ja koko sivistyksen kehittymisellä on ollut kiinteä yhteys ilman ja maaperän ohella erityisesti vedensaantiin. Maatalous alkoi ensimmäiseksi kukoistaa suurten virtojen suistoalueilla ja varrella. Viljelysmaa ja karjatalous sekä itse väestö on ollut riippuvainen jatkuvasta ja yleensä samalla säännellystä vesihuollosta. Näin on ollut etenkin Egyptissä, Lähi-idässä ja Intian niemimaalla sekä Kiinassa. Suomessakin elinvoimaisin osa maataloudesta on keskittynyt suurten jokien laaksoalueille.

Toisaalta väestön kasvun, kaupungistumisen, hyödykkeitä valmistavan teollisuuden kasvun ja tehomaatalouden sekä niistä seuranneiden ympäristöongelmien, aina viimeksi ilmastonmuutosten, seurauksena on määrältään ja puhtaudeltaan riittävän veden saanti ihmisten elinehtojen turvaamiseksi muodostunut jatkuvasti kasvavaksi ongelmaksi. Kysymys ei ole eikä koskaan liene ollut pelkästään kunkin kansakunnan sisäisestä ongelmasta. Monien suurten jokien vedet virtaavat useidenkin valtioiden lävitse, jolloin ylävirrassa tapahtuvalla vedenkäytöllä ja -säännöstelyllä on vaikutuksensa alavirrassa olevien valtioiden veden saantiin ja laatuun. On arvioitu, että vuonna 2025 yli kaksi miljardia ihmistä tulee elämään valtioissa, joille on vaikeata tai mahdotonta järjestää riittäviä vesiluonnonvaroja alueensa maatalouden, teollisuuden ja kotitalouksien käyttöön.[11]

Oireet em. kehityksestä ovat nähtävissä esimerkiksi siinä, että Pohjois-Kiinassa joet virtaavat jo nyt alajuoksuillaan kuivina suurimman osan vuodesta ja eräissä Intian osissa pohjavesien taso on nopeasti huononemassa vaarantaen 10–20 % maataloustuotannosta. Veden niukkuudesta ja valtioiden keskinäisestä riippuvuudesta tietyn vesistön hydrologiasta on nykyisin esimerkkinä Tigris- ja Eufratjokien tilanne. Turkissa nämä joet nähdään alihyödynnettyinä vesivoimavaroina ja kasteluvarantoina. Syyriassa ja Irakissa taas Turkin patohankkeet nähdään uhkana satojentuhansien ihmisten elinehdoille näiden valtioiden maanviljelijöiden saattaessa menettää mahdollisuuden vedensaantiin.[12] Ongelmat voidaan ratkaista vain yhteistoiminnalla, jolla vältetään myös ajautuminen aseellisiin krii-

[11] Herald Tribune 24.8.2006; Watkins – Berntell: How to avoid war over water. s. 6.
[12] Ib.

seihin. Vesi on sentään elementaarisempi luonnonvara kuin esim. öljy, jota tällä hetkellä pidetään kriisialteimpana luonnonvarana. Toisaalta joissakin osissa maapalloa, ja mahdollisesti myös osassa Suomea, saattaa sateiden lisääntyminen ja tästä seuraava järvi- ja pohjaveden määrän kasvu toisaalta lisätäkin puhtaan veden saantimahdollisuuksia.

1.3.2 Maaperä

Maaperä on maataloudelliselle tuotannolle välttämätön luonnonvara, joka on perustana kasvintuotannolle ja siten ravinnonlähteenä väestölle sekä eläimille ja eliöstöille. Se säätelee myös vesistöjen ja pohjavesien tilaa sekä osaltaan ilmakehän koostumusta. Peltoviljelylle on tärkeää, että huolehditaan peltomaan hyvästä kunnosta, joka muodostuu maan rakenteesta, kasvien luontaisesta ravinteiden saannista ja maan vesitaloudesta. Jotta maatalous olisi kestävää, on pyrittävä ylläpitämään maan laatua. Toisaalta ympäristön kannalta tulisi välttää ympäröivien ekosysteemien kuormittamista.

Peltomaan laatuun kasvun ja siten myös ympäristön kuormituksen kannalta vaikuttavat sekä biologiset että fysikaaliset tekijät. Biologiset tekijät vaikuttavat kasvien ravinteiden saantiin vapauttamalla ravinteita eloperäisestä aineksesta ja ovat mukana maan rakenteen muodostuksessa synnyttämällä humusta, sitomalla pintamaan aineksia ja luomalla ns. biohuokosia. Ne liittyvät siten maan ravinnetilaan sekä maan eloperäiseen ainekseen ja happamuuteen. Maan fysikaaliset tekijät ovat keskeisiä maan rakenteelle, vesitaloudelle ja eroosioriskille.

Vasta viime aikoina on alettu kiinnittää huomiota maaperän tilaan nostamalla se ympäristönsuojelun kohteeksi ilman ja vesistöjen rinnalle. EU:n komissio antoi vuonna 2006 esityksen teemakohtaiseksi maaperänsuojelustrategiaksi sekä ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maaperän suojelusta.[13]

1.3.3 Ilma ja ilmasto

Mahdollisimman saasteettomalla ilmalla on tärkeä merkitys maataloustuotannolle ja sen laadulle. Tähän asti ilmansaasteista on ollut haittaa lähinnä vain paikallisesti happosateiden ja liikenteen aiheuttamien päästöhaittojen muodossa. Maataloudessa kysymys ilman laadusta on aktualisoitunut paljolti tuotettavien ja markkinoitavien elintarvikkeiden puhtauden takaamisen kannalta. Ajoittain on pelätty liikenteen raskasmetallipäästöjen aiheuttavan haittoja liikenneväylien varrella olevien peltojen kasvulle. Vastaavien haittojen pelossa viljelijät eivät ole

[13] KOM(2006) 231 lopullinen ja KOM(2006) 232 lopullinen.

toisaalta olleet halukkaita käyttämään puhdistamolietteitä kasviravinteina. Ilman puhtauden ongelmilla on toistaiseksi ollut kuitenkin Suomessa maataloustuotannon kannalta vain marginaalista merkitystä. Toisaalta on kuitenkin karjataloudesta, lähinnä sikataloudesta ja turkistarhauksesta syntyvillä hajupäästöillä ollut merkitystä lähiympäristönsä ilman puhtaudelle.

Ilmastolla ja säiden vaihtelulla on perustavaa laatua oleva vaikutus maatalouden ja etenkin peltoviljelyn harjoittamiselle. Mitkään kasvukaudet eivät ole koskaan täysin toistensa kaltaisia; lämpötilat, tuulet, sateet ja kuivat kaudet vaihtelevat vuodesta toiseen, ja vuodentulon erot voivat samanakin aikana olla paikallisesti suuria vaikuttaen satojen suuruuteen ja niiden laatuun sekä aiheuttaen ajoittain katoja. Laajemmassa mielessä ilmasto-olosuhteet vaihtelevat eri alueilla ja maailmanlaajuisesti. Pelkästään Euroopassa erot näkyvät selvästi etelä–pohjois-akselilla.

Samalla kun ilmasto ja säätila vaikuttavat maataloustuotantoon, ne voivat vaikuttaa myös maatalouden omien päästöjen vuotuisiin määriin. Runsaat sateet ja erityisesti tulvat lisäävät vuotuisia ravinnevalumia pelloilta vesiin ja pitkät kuivat kaudet taas vähentävät näitä päästöjä. Vuosien erilaisuudella tässä mielessä on esimerkiksi vuotuiseen Itämeren maatalouden ravinnekuormituksen suuruuteen huomattava merkitys.

Meneillään oleva ilmastonmuutos vaikuttaa maatalouteen sekä suoraan itse tuotanto-olosuhteisiin kuin tuotantoon soveltuvien kasvien ja kasvilajien valintaan, pellonkäyttömenetelmiin sekä edelleen satojen suuruuteen ja lopulta mahdollisiin ympäristövaikutuksiin asti. Erään asiantuntija-arvion mukaan vuotuiset lämpötilat tulevat Euroopassa nousemaan 0,1–0,4 astetta vuosikymmenessä, kuumien kesien esiintymisfrekvenssi kasvamaan kaksinkertaiseksi vuoteen 2020 (Espanjassa jopa viisinkertaisesti) ja kymmenkertaiseksi vuoteen 2080 mennessä. Kesistä arvioidaan tulevan kuivempia Etelä-Euroopassa ja talvista kosteampia Pohjois-Euroopassa sateiden intensiteetin lisääntyessä. Riskejä lisäävät mahdolliset, joskin vähän tähän mennessä tunnetut Golfvirran muutokset. Erityisesti pohjoisessa katsotaan veden saatavuuden ja tulva-alttiuden kasvavan ja etelässä ensin mainitun taas vähentyvän. Niin ikään vuoristoalueilla kasvaa tulvien vaara, Alpeilla jopa 20 %.[14]

EU:n maatalouskomissaari Marianne Fischer Boel on Brysselissä 3.7.2007 pidetyssä ilmastonmuutosta käsitelleessä konferenssissa lausunut asiassa maatalouden näkökulmasta mm. seuraavaa:[15]

---

[14] Parry 2006: Impacts of Climate Change on Agriculture in Europe. Informal Meeting of EU Agriculture and Environment Ministers 11 September 2005, London.

[15] Marianne Fischer Boel: Puhe ”Maatalouden rooli ilmastonmuutoksen vaikutusten vähentämisessä” (Farming’s role in mitigating climate change) ilmastonmuutosta käsitelleessä konferenssis-

”…European agriculture will feel the full force. As you know, a decrease in average annual rainfall will be a serious problem. But also, the job of the weather-forecaster will become even more difficult than it has traditionally been. We can expect more sudden heat waves, more sudden storms, more sudden floods.

There could be some winners. Yields in some northern regions of Europe could increase, for example. If Member States agree to ease restrictions on vine-planting, as I have proposed, then perhaps the weather in my homeland will even permit an expansion of the Danish wine production area beyond its current [16.5 hectares]!

On the other hand, there will certainly be losers. Many southern European countries already have difficulties getting enough water for their farmers, who in some cases account for around half of national water consumption – and the droughts that we predict will make the situation much worse. This point was very much on my mind during a recent visit to Cyprus, where the temperature was 45 degrees – yet another striking example of unseasonal weather. At the same time, pests will increase, forests will burn, and storms will cause problems in both the south and the north.”

Komission vihreän kirjan[16] mukaan Euroopan maatalous tulee tulevina vuosina kohtaamaan useita haasteita, kuten kansainvälinen kilpailu, kauppapolitiikan edelleen vapauttaminen ja väestön väheneminen. Ilmastonmuutos tulee vaikuttamaan satoihin, kotieläintalouteen ja tuotannon sijoittumiseen sekä aiheuttaa merkittäviä riskejä tilojen toimeentulolle ja tiloista luopumista tietyissä osissa Eurooppaa. Ilmastonmuutos lisää näitä vaikutuksia ja tekee haasteista vaikeampia ja kalliimpia hoitaa. Ruoantuotannon riskeistä voi tulla ongelma osassa Eurooppaa lämpöaaltojen, kuivuuden ja tautien lisätessä satojen epäonnistumisen mahdollisuutta. Satovaihtelujen lisääntyessä ruoantuotantoa kohtaavat globaalillakin tasolla kasvavat riskit. Vihreässä kirjassa komissio pyrkii antamaan eräitä alustavia vastauksia vielä vallitsevalta epävarmalta pohjalta ilmastonmuutoksen haasteisiin. Maatalouden (ja myös metsätalouden) osalta siinä todetaan lisäksi mm. seuraavaa:[17]

”Kun ilmasto muuttuu, EU:n maa- ja metsätalouden rooli ympäristö- ja ekosysteemipalvelujen tarjoajana tulee entistä tärkeämmäksi. Maa- ja metsätaloushallinnolla on merkittävä tehtävä, joka liittyy muun muassa tehokkaaseen veden käyttöön kuivilla alueilla, vesistöjen suojeluun liiallisilta ravinteilta, tulvien hallinnan parantamiseen, sellaisten monitoiminnallisten maisemien

---

sa, jonka aiheena oli ”Ilmastonmuutokseen sopeutuminen – Vihreän kirjan julkistaminen” (Adapting to Climate Change – launching of the Green paper) ja joka pidettiin Brysselissä 3.7.2007.

[16] KOM(2007) 354 lopullinen. Komission vihreä kirja neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Sopeutuminen ilmastonmuutokseen Euroopassa – vaihtoehdot EU:n toimille.

[17] Ib.

(kuten luonnonarvoltaan rikkaiden laitumien) ylläpitoon ja ennallistamiseen, jotka tarjoavat elinympäristön monille lajeille ja tukevat niiden muuttoa. Ilmastonkestävyyttä parantavan metsänhoidon edistäminen, maaperänhoidon toimenpiteet orgaanisen hiilen säilyttämiseksi (esim. ei maanmuokkausta tai minimaalinen maanmuokkaus) ja monivuotisten laidunten suojelu ovat hillintätoimia, jotka edistävät todennäköisesti myös sopeutumista ilmastonmuutoksesta aiheutuviin riskeihin.

Yhteisön tuella maataloudelle, metsätaloudelle ja maaseudun kehitykselle on merkittävä rooli ruuan tuotannossa, maaseutumaisemien ylläpitämisessä sekä ympäristöpalvelujen tarjoamisessa. Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP tai CAP) viimeaikaiset uudistukset ovat olleet ensimmäinen vaihe kohti EU:n maatalouden kestävän kehityksen puitteita. Yhteisen maatalouden tulevat tarkistukset ja vuonna 2008 toteutettava 'yleinen tarkastelu' voisivat tarjota mahdollisuuksia tarkastella sitä, miten ilmastonmuutokseen sopeutuminen voidaan paremmin sisällyttää maatalouden tukiohjelmiin. Olisi esimerkiksi tarkasteltava sitä, missä määrin yhteisellä maatalouspolitiikalla voidaan edistää hyviä maatalouskäytäntöjä, jotka ovat yhteensopivia uusien ilmasto-olojen kanssa ja jotka edistävät ennalta ympäristön säilyttämistä ja suojelua."

1.4 MAATALOUSTUOTANNON MUUTOKSET JA YMPÄRISTÖVAIKUTUKSET

Tämän päivän maatalouden harjoittaja Suomessa, kuten yleensäkin kehittyneissä maissa, joutuu tekemään yritystoiminnassaan ja etenkin varsinaisessa tuotantotoiminnassa monenlaisia ja monimutkaisia valintoja. Teknologisen kehityksen myötä maataloustuotannossa on otettu käyttöön yhä monipuolisempia ja tehokkaampia viljelymenetelmiä, koneita ja laitteita sekä soveltuvampia ja satoisampia kasvilajikkeita, laadukkaampaa siementavaraa ja muuta lisäysaineistoa, tuottavampia eläinrotuja, parempia lannoitteita ja torjunta-aineita jne. Tavoitteena on ollut tilatasolla lisätä tuotantoa, tuottavuutta ja tuloja. Samalla maataloustuotteiden laatuun, turvallisuuteen ja terveellisyyteen on alettu kohdistaa kasvavia vaatimuksia elintarviketeollisuuden ja kuluttajien taholta. Osittain kuluttajien vaatimukset kohdistuvat myös suoraan tuotanto- ja menettelytapoihin, jopa niissä huomioon otettavia eettisiä näkökohtia myöten.

Etenkin 1990-luvun alusta lähtien on yleisesti painotettu maatalouden merkitystä paitsi elintarvikehuollolle, työllisyydelle ja yleensä maaseudun elinvoimaisuudelle myös erityisesti ympäristölle, maisemalle ja biodiversiteetille. Samalla on ryhdytty kiinnittämään huomiota maataloudellisten käytäntöjen eräisiin haitallisiin ympäristövaikutuksiin ja niiden ehkäisemiseen.[18] Tällöin maataloustuot-

[18] UM 2001: OECD – Suuntaa päätöksenteolle 21. vuosisadalla, s. 46–48.

tajat ovat joutuneet ja edelleenkin joutuvat arvioimaan käyttämiensä tuotantotekniikoiden ja -tapojen mahdollisia negatiivisia vaikutuksia ympäristölle. Näitä voi ilmetä erilaisten päästöjen seurauksena maaperässä, vesistöissä, pohjavesissä ja ilmassa sekä yleensä luonnossa, yhtä lailla itse maatilalla ja sen läheisyydessä kuin kauempanakin. Seuraukset voivat akkumuloitua toisten aiheuttamien saman- tai muunlaisten päästöjen kanssa seurauksiltaan haitallisiksi ilmiöiksi. Toisaalta koska maataloustuotanto on riippuvainen mahdollisimman puhtaista tuotantopanoksista, maaperästä, vedestä ja ilmasta sekä edullisesta ilmastosta, voivat niissä esiintyvät haitalliset aineet ja yllättävät ilmastonvaihtelut ja -muutokset aiheuttaa tuotannollisia ongelmia ja tuotteissa epätoivottuja, haitallisia ominaisuuksia sekä edelleen markkinointivaikeuksia tuotteille.

Ympäristölainsäädäntö sekä sen osana maan ja muiden luonnonvarojen käyttöä ja ympäristönsuojelua koskeva lainsäädäntö ohjaa osaltaan maatalousmaan käyttöä. Useissa maissa on yleistä tai erityisesti maatalousmaahan kohdistuvaa lainsäädäntöä maaperän, pohjavesien ja pintavesien suojelemiseksi. Aivan normaalinakin pidettävä maataloustuotanto voi aiheuttaa haitallisia päästöjä, joista voi seurata luonnonvarojen pilaantumista. Eräissä maissa liiallinen tai virheellinen torjunta-aineiden, lannoitteiden ja lannan käyttö tai suurista eläintiheyksistä aiheutuvat liialliset lantamäärät ovat aiheuttaneet vakavaakin maaperän sekä pohja- ja pintavesien saastumista. Kyseisenlainen kehitys on johtanut ao. maissa radikaaleihinkin ympäristönsuojelullisiin lainsäädäntötoimenpiteisiin.[19] Tilojen ulkopuolisista lähteistä aiheutuvat pilaantumishaitat ja -ukhat eivät Suomessa ole tähän mennessä juuri vaikuttaneet maatalouden omiin ympäristöllisiin tuotantoedellytyksiin – poikkeuksena kuitenkin ajoittain erilaiset eläintaudit ja niiden uhat kuten esim. BSE-tauti ja lintuinfluenssa sekä mahdollisen GMO-tuotannon ennakolliset uhkakuvat – vaan ne ovat ilmenneet maatalouden muulle ympäristölle aiheuttamina haittoina ja häiriöinä.

Tiukentunut ympäristölainsäädäntö, suoraan tuotannollisiin olosuhteisiin tai niihin välillisesti – lähinnä EU:n maatalouspolitiikan tukilainsäädännön kautta – vaikuttavana, edellyttää tuotantotapojen ja -panosten kehittämistä ja muuttamista ympäristönsuojelullisten näkökohtien huomioon ottamiseksi. Suomessa, kuten yleensäkin ns. läntisessä maailmassa, kehitys on vaatinut ja jatkossa vaatii viljelijöiltä myös asenteellisia muutoksia. Muutoskehitykseen maataloudessa vaikuttaa osaltaan tarve selviytyä kiristyvässä kansainvälisessä kilpailussa. Maatalouskaupassa globaalilla tasolla tapahtunut kehitys vaatii kilpailukyvyn parantamista entisestään, mikä edellyttää huomion kiinnittämistä erityisesti tuotteiden korkeaan tasoon, joka käsittää paitsi tuotteiden laadun myös niiden turvallisuu-

---

[19] Esim. Alankomaissa on vaikeiden lietelannasta aiheutuneiden pohjavesiongelmien takia annettu laajaa lainsäädäntöä, joka koskee mm. lannan ja eläinten määrän sekä lannan varastoinnin ja käytön rajoittamista. Ks. Härtel 2001 ss. 253.

den ja terveellisyyden sekä tuotantotapojen asianmukaisuuden, kuten eläinten terveydestä ja eläinsuojelusta huolehtimisen.[20] Näitä kysymyksiä on eräiltä osin myös käsitelty meneillään olevissa Maailman kauppajärjestön (WTO) ns. Dohan kierroksen neuvotteluissa. Sinänsä WTO:n puitteissa on aikaisemmin jo solmittu ns. Uruguayn kierroksen tuloksena syntynyt Sopimus maataloudesta (Agricultural Agreement) ja Sopimus terveys- ja kasvinsuojelutoimista (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures eli ns. SPS-sopimus).[21] Tuotannollisten tekniikoiden tulisi, suhteutettuna yleismaailmalliseen kestävän kehityksen tavoitteeseen, mahdollistaa kestävän maatalouden harjoittaminen, johon keskeisenä tavoitteena kuuluu ympäristön kestävyys. Valintojen tekeminen voi tässä suhteessa olla vaikeata, ja joka tapauksessa hyvienkin tuotantotekniikoiden ja niiden yhdistelmien valinta ja käyttö vaativat tuottajalta hyvää ammattitietämystä ja -taitoa. Riskejä ja niiden toteutumista ei kuitenkaan voida koskaan täysin välttää.

Ympäristönäkökulma kestäviä tuotantotapoja edistävine ja kannustavine toimenpiteineen on tullut muun talouspolitiikan sekä energia- ja liikennepolitiikan ohella osaksi yleistä maatalouspolitiikkaa. Kysymys on tilatasolla tuotantopanoksista ja -tekniikoista, joilla ympäristövaikutukset pyritään pitämään hallinnassa. Peltoviljelyssä on merkitystä etenkin pellon ravinteilla, joina käytetään maanparannusaineita (kuten kalkitus), teollisia lannoitteita, lantaa, jäännöskas-

---

[20] Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan lausunto 2/2001 vp suurelle valiokunnalle valtioneuvoston selvityksen johdosta koskien valmistautumista Maailman kauppajärjestön WTO:n uuteen neuvottelukierrokseen (The Millenium Round). Asiaa oli valiokunnassa käsitelty ulkoasiainministeriön kirjeen E 15/1999 vp/18.3.2001 pohjalta. Asiasta ulkoasiainvaliokunta oli jo aikaisemmin antanut kaksi lausuntoa (UaVL 6/1999 vp ja UaVL 9/1999 vp). Maatalouden osalta valiokunta totesi sitä koskevien neuvottelujen selvityksen mukaan jo alkaneen edellisellä ns. Uruguayn kauppaneuvottelukierroksella tehtyjen päätösten perusteella maaliskuussa 2000. Valiokunta kiinnitti huomiota mm. siihen, että EU:n alueella tapahtuneet eläintauteihin liittyvät epidemiat ovat asettaneet maatalouden unionin alueella vaikeaan asemaan ja että näiden kriisien selvittämiseen tarvittavat panostukset voivat olla vaikeasti yhteensovitettavissa EU:hun ulkopuolelta kohdistuvien maatalouskaupan vapauttamiseen liittyvien paineiden kanssa. Valiokunta korosti, että kestävän kehityksen mukaisen maatalouden harjoittaminen tulee olla mahdollista koko Euroopan unionin alueella, Suomi mukaan lukien, myös mahdollisen uuden neuvottelukierroksen jälkeen. Kauppaneuvotteluissa valiokunta totesi EU:n taholta tulleen esille eurooppalaisen monivaikutteisen maatalouden mallin, jossa otetaan huomioon mm. sellaiset seikat kuin ympäristön ja maiseman suojelu sekä elintarvikkeiden turvallisuus ja eläinten hyvinvointi, ja joka on turvattava neuvotteluissa. Samassa yhteydessä valiokunta korosti, että maille tulisi jättää oikeus kieltää sellaisten elintarvikkeiden tai tuotteiden maahantuonti, joiden terveysvaikutuksia ei tunneta tai joiden on todettu olevan vaarallisia ihmisille. Nämä ns. Dohan kierroksen neuvottelut jatkuvat edelleenkin ilman, että niissä on päästy sopimukseen.

[21] Maailman kauppajärjestön perustamissopimuksen ja sen liitesopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 29.12.1994 annettu laki (16/1995) ja sen voimaanpanoasetus (5/1995) ovat tulleet voimaan 10.1.1995. Perustamissopimuksen liite 1A käsittää monenkeskiset tavarakauppaa koskevat sopimukset, joihin sisältyy mm. Sopimus maataloudesta ja Sopimus terveys- ja kasvinsuojelutoimista.

vustoa ja eräissä tapauksissa puhdistamolietettä, sekä asianmukaisella kasvinsuojeluaineiden (torjunta-aineiden) käytöllä. Ravinteita tulisi lisätä peltoon ja käyttää niin, että ne pysyvät (nykyistä paremmin) luonnonkierrossa mukana. Niitä tulisi käyttää kunkin kasvupaikan tarpeiden mukaan. Samaa tavoitetta palvelevalla ja maaperää säästeliäästi rasittavalla tuotantotekniikalla ja muutoinkin ympäristöllisesti asianmukaisella viljelytavalla on kestävään peltoviljelyyn pyrittäessä tärkeä merkitys.[22] Se, mitä lainsäädäntö edellyttää ja millaisin periaattein po. suhteessa, on tämän ympäristöoikeudellisen tutkimuksen keskeisenä teemana.

[22] Ks. tarkemmin tulevaisuuden näkökulmasta Rikkonen ym. 2006 s. 20.

2 Maataloustuotannon liittymäkohdat eräisiin kansainvälisiin ihmisten perusoikeuksiin

2.1 YK:N TSS-SOPIMUKSEN MUKAINEN OIKEUS RUOKAAN

Maataloustuotannon ja siinä keskeisesti peltoviljelyn tarkoituksena on turvata ihmisten ravinnonsaantia. Tämä on alun perin ollut, etenkin omavaraismaatalouden aikana, yksilöiden ja perheyhteisöjen omalla vastuulla. Kuitenkin ajan myötä yhteiskunnan velvollisuudeksi on tullut viime kädessä vastata jäsentensä ravinnon saannin turvaaminen. Oikeutta ravintoon on alettu pitää julkisoikeudellisesti suojattuna yksilön oikeutena, yhtenä ihmisoikeutena.[23]

Oikeus riittävään ravintoon sisältyy YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (ns. TSS-sopimus). Sen 11 artiklan 1 kohdassa lausutaan seuraavaa: ”Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin varmistaakseen, että tämä oikeus toteutetaan, ja ne tunnustavat tässä yhteydessä vapaaehtoisuuteen perustuvan kansainvälisen yhteistoiminnan olennaisen merkityksen.”[24]

Ravinnon osalta TSS-sopimuksen 11 artiklan 2 kohdassa sopimusvaltiot toteavat tunnustavansa ”jokaiselle perusoikeuden olla vapaa nälästä”. Tässä tarkoituksessa sopimusvaltioiden ”tulee yksinään ja kansainvälisen yhteistoiminnan avulla ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin, joihin kuuluu konkreettisten ohjelmien laatiminen: a) parantaakseen ravinnon valmistus-, säilytys- ja jakelumene-

---

[23] Aivan viime vuosina on kuvaan tullut myös energiatuotantoa palveleva peltoviljely, puhutaan energiakasvi- tai ns. non-food-viljelystä. EU:n maatalouspolitiikan piirissä se on aluksi ilmennyt palkkiokesantopelloilla sallittuna viljelynä.

[24] Ks. SopS 6/1976, Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus.

Oikeuden riittävään ravintoon taustalla on ollut jo vuonna 1948 annetun YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen 25 artikla, jonka ensimmäisen kappaleen mukaan ”kullakin henkilöllä on oikeus elintasoon, joka on riittävä turvaamaan hänen ja hänen perheensä terveyden ja hyvinvoinnin, mitä erityisesti tulee ravintoon, vaatetukseen, asuntoon, lääkintähuoltoon ja välttämättömään yhteiskunnalliseen huoltoon; hänellä on oikeus turvaan työttömyyden, sairauden, tapaturman tai leskeyden sattuessa tai muissa toimeentulon menetyksen tapauksissa, jotka johtuvat hänen tahdostaan riippumattomista olosuhteista.”

telmiä käyttämällä täysin hyväksi teknistä ja tieteellistä kokemusta, levittämällä tietoja ravintoaineopin periaatteista sekä kehittämällä tai uudistamalla maatalousjärjestelmiä, jotta saavutettaisiin luonnonvarojen mahdollisimman tehokas kehittäminen ja hyväksikäyttö; b) ja varmistaakseen maailman elintarvikevarastojen tasapuolisen jaon suhteessa tarpeeseen ottaen huomioon sekä elintarvikkeita tuovien että niitä vievien maiden ongelmat."

Oikeus ruokaan on perustavanlaatuisena ihmisoikeutena ehdoton edellytys Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa tunnustetun perusoikeuden, oikeuden elämään, toteutumiselle.[25] Sinänsä nälkä on aina ollut yhteisöllinen ja on edelleen yhteiskunnallinen eli sosiaalipoliittinen ongelma, joka johtuu globaalilla tasolla ruuan niukkuudesta ja riittämättömistä sadoista. Nämä taas voivat olla seurausta kuivuudesta, muista poikkeuksellista luonnonoloista ja maaperän hedelmättömyydestä tai liiallisesta väestönkasvusta.

Roomassa vuonna 1996 pidetyssä Maailman ruokakokouksessa (WFS, World Food Summit) todettiin valtioiden kiinnittäneen riittämättömästi huomiota jokaisen oikeuteen riittävään ravintoon ja tähän oikeuteen liittyviin valtion velvollisuuksiin. Kokous esitti toimintasuunnitelman, jonka yhtenä keskeisenä tavoitteena (Objective 7.4 of the Plan of Action) on selventää sanotun oikeuden sisältöä ruoan saannin varmistamiseksi kaikille. Sanotussa tarkoituksessa kokous vetosi kaikkia valtioita toteuttamaan TSS-sopimuksen 11 artiklan velvollisuudet ja vaati YK:n ihmisoikeusasioiden komissionääriä neuvotellen asianomaisten YK:n ja muiden valtioiden välisten elinten, kuten FAO:n, kanssa "paremmin määrittelemään ruokaan liittyvät sanotun artiklan oikeudet ja ehdottamaan niiden täytäntöönpanoa ja toteuttamista koskevat keinot". Tämän vetoomuksen YK:n ihmisoikeuskomissio sittemmin hyväksyi vuonna 1997.[26]

Edellä mainittu vetoomus oli taustana YK:n TSS-komitean työlle (Committee on Economic, Social and Cultural Rights), joka komitea toukokuussa 1999 antoi em. 11 artiklasta yleiskommenttinsa (General Comment 12).[27] Ensinnäkin siinä selvennetään ko. oikeuteen liittyviä valtioiden velvollisuuksia ja selitetään, mitä on pidettävä näiden velvollisuuksien vastaisina toimenpiteinä. Lisäksi yleiskommentissa kehotetaan jokaista valtiota luomaan oikeutta ruokaan koskevan toimeenpanostrategian antamalla yksityiskohtaiset suositukset sellaisen strategian laatimiseksi pääasiallisine sisältöineen, mukaan lukien tavoiteltavan puitelain-

---

[25] SopS 8/1976, Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus 6 art. 1 kohta.

[26] Ks. Eide 1998 s. 2, 8 ja 9.

[27] CESCR Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Twentieth session Geneva 26 April–14 May 1999. Convention Abbreviation: Agenda item 7, General Comment 12, The right to adequate food Art. 11.

säädännön po. oikeudesta. Kommenttiasiakirja sisältää lopuksi eräitä suosituksia tarpeellista kansainvälistä yhteistoimintaa varten asiassa. Asiakirjan keskeiset tulkinnat oikeudesta ruokaan sisältyvät sen 6–14 kohtiin.

Oikeus riittävään ruokaan on toteutettu silloin, kun jokaisella ”miehellä, naisella ja lapsella, yksinään tai toistensa kanssa” on fyysiset ja taloudelliset edellytykset kaikkina aikoina riittävän ruoan saamiseen tai riittävät keinot sen hankkimiseen. Oikeutta ruokaan ei siten ole ymmärrettävä kapea-alaisesti käsittämään vain vähimmäismääräisen kalorien, proteiinin ja muiden ravinteiden tarpeen tyydyttämisen.” Sen sijaan ”riittävyyden käsitteen tarkka sisältö on määräytynyt suuressa määrin vallitsevien sosiaalisten, taloudellisten, kulttuuristen, ilmastollisten, ekologisten ja muiden olosuhdetekijöiden mukaan.”[28]

TSS-komitean mukaan keskeistä oikeudessa ruokaan on, että sitä on määrällisesti ja laadullisesti riittävästi tyydyttämään yksilön päivittäisen ruokavalion vaatimukset ja että se on vapaa haitta-aineista ja asianomaisessa kulttuurissa hyväksyttävää. Sellaisen ruuan tulee olla saatavissa kestävällä tavalla ja haittaamatta muiden ihmisoikeuksien nauttimista.[29]

Sittemmin vuonna 2002 pidetyn seuraavan Maailman ruokakokouksen päätöslauselman pohjalta FAO:n neuvosto asetti hallitusten välisen työryhmän laatimaan ehdotuksen vapaehtoisiksi suuntaviivoiksi riittävää ravintoa koskevan oikeuden portaittaisen toteuttamisen tukemiseksi, jonka vuonna 2004 valmistuneen ehdotuksen sittemmin FAO:n neuvosto vuonna hyväksyi.[30] Suuntaviivat on tarkoitettu valtioille ihmisoikeusperusteiseksi käytännön välineeksi, kuitenkaan velvoittamatta niitä tai kansainvälisiä organisaatioita kansainvälisoikeudellisesti tai kansallisen oikeuden sisällä. Valtioita rohkaistaan näin soveltamaan ko.

---

[28] Ib. kommenttiasiakirja 6 ja 7 kohta.

[29] Ib. 8 kohta.

[30] Voluntary Guidelines to support the progressive Realization of the Right to adequate Food in the Context of national Food Security, Text approved during IGWG IV 23 September 2004.

IGWG-työryhmän asettamisen tausta on selostettu sanotun suuntaviivoja koskevan ehdotuksen johdannossa seuraavasti:

1. In the Declaration adopted at the World Food Summit: five years later (WFS:fyl) in June2002, the Heads of State and Government reaffirmed ”the right of everyone to have access to safe and nutritious food” and invited ”…the FAO Council to establish at its One Hundred and Twenty-third session an Intergovernmental Working Group, with the participation of stakeholders, in the context of the WFS follow-up, to elaborate, in a period of two years, a set of voluntary guidelines to support Member States’ efforts to achieve the progressive realisation of the right to adequate food in the context of national food security; we ask the FAO, in close collaboration with relevant treaty bodies, agencies and programmes of the UN system, to assist the Intergovernmental Working Group, which shall report on its work to the Committee on World Food Security” (operative paragraph 10).

2. The Council, during its 123rd Session from 28 October to 2 November 2002 accordingly established the Intergovernmental Working Group for the Elaboration of a Set of Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security (IGWG).

suuntaviivoja kehittäessään strategioitaan, poliittisia ohjelmiaan ja toimiaan kyseisen ihmisoikeuden toteuttamiseksi.

Ruoantuotannon ja samalla maatalouden kannalta po. suuntaviivoissa korostetaan erilaisia toimenpiteitä, mukaan lukien erityisiä ohjelmia, joilla pyritään parantamaan ruoan tuotantomenetelmiä, säilytystä ja jakelua hyödyntämällä teknistä ja tieteellistä tietoa sekä jakamaan tietoa ravinto-opillisista periaatteista. Lisäksi niissä muun muassa kehotetaan kehittämään tai uudistamaan maataloudellisia järjestelmiä. Tarkoituksena on saavuttaa luonnonvarojen käytössä mahdollisimman tehokas kehitys ja niiden hyödyntäminen ottamalla huomioon sekä ruuan tuottaja- että tuojamaiden ongelmat tavoitteena varmistaa maailmassa kysynnän tarpeita vastaava tasapainoinen ruokahuolto. Taloudellisen kehityksen edistämiseksi suuntaviivoissa tähdennetään mm. sitä, että valtioiden tulee maatalouden osalta harjoittaa sellaista politiikkaa, joka antaa viljelijöille mahdollisuudet pääoma- ja työpanoksellaan ansaita oikeudenmukaiset tulot sekä kannustaa luonnonvarojen kestävään käyttöön. Siten nälän torjunnassa on tärkeätä kiinnittää huomiota myös itse perustuotannon sosiaalisten edellytysten turvaamiseen.[31]

2.2 OIKEUS RUOKAAN SUOMEN LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Keskeiset yleiseen sosiaaliturvaan liittyvät perusoikeussäännökset sisällytettiin Suomen hallitusmuotoon vuoden 1995 perusoikeusuudistuksella lisäämällä siihen uusi 15 a §. Sen säännökset on sittemmin siirretty 1.3.2000 voimaan tulleen Suomen perustuslain 19 §:ään otsikkonaan ”Oikeus sosiaaliturvaan”. Jokaisella on sanotun pykälän 1 momentin mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, jos hän ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Tätä täsmennetään 2 momentissa edellyttämällä lailla taattavaksi

---

[31] Ks. ib. Guidelines, erityisesti Section II, Guideline 2. Economic Development Policies, kohdat 2.5–6.

”2.5. States should pursue inclusive, non-discriminatory and sound economic, agriculture, fisheries, forestry, land use, and, as appropriate, land reform policies – all of which will permit farmers, fishers, foresters and other food producers, particularly women, to earn a fair return from their labour, capital and management, and encourage conservation and sustainable management of natural resources including in marginal areas.

2.6. Where poverty and hunger are predominantly rural, States should focus on sustainable agricultural and rural development through measures to improve access to land, water, appropriate and affordable technologies, productive and financial resources, enhance the productivity of poor rural communities, promote the participation of the poor in economic policy decisions, share the benefits of productivity gains, conserve and protect natural resources, and invest in rural infrastructure, education and research. In particular, States should adopt policies that create conditions which encourage stable employment, especially in rural areas, including off-farm jobs”.

jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustuslain 7 §:n 1 momentissa on taas jokaiselle taattu oikeus elämään, jolle taas antaa osin suojaa mm. 18 §:ssä säädetty jokaisen oikeus valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla hankkia toimeentulonsa. Viime kädessä perustuslain 22 §:llä velvoitetaan julkinen valta turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus toimeentuloon ja huolenpitoon voidaan katsoa olevan subjektiivinen oikeus vain sellaiselle henkilölle, joka ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Muille se ei ole ainakaan suoraan perustuslain nojalla toteutettavissa oleva oikeus.[32] Suomessa oikeutta riittävään ruokaan joudutaan määrältään ja laadultaan tarkastelemaan perustuslain em. 19 artiklan ja toimeentulotuesta annetun lain pohjalta.[33] Karkeasti voidaan todeta yhteiskunnan velvollisuuksien po. suhteessa ulottuvan siihen asti, kun henkilö kykenee itsensä elättämään hankkimalla varat toimeentuloonsa. Enemmälti ei yhteiskunta ole ensin mainitun perusoikeussäännöksen nojalla velvollinen auttamaan.[34]

---

[32] Suomen perustuslain 19 §:n 2–4 momentissa säännellyt muut sosiaaliset perusoikeudet on muotoiltu julkisen vallan velvoitteina taata tai turvata ao. oikeudet tai edistää niitä tahi niiden järjestämistä. Vuoden 1995 perustuslakiuudistuksen HM 15a §:n 1 momentin perusteluiden (HE 309/1993 vp, s. 69) mukaan välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluvaksi ko. perusteluiden mukaan mainitaan esimerkkinä terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen.

[33] Nykyinen laki toimeentulotuesta (1412/1997, muut. viim. 1218/2005, 64/2006, 583/2007 ja 1202/2007) tuli voimaan 1.3.1998. Toimeentulotuki on lain mukaan kunnan toimesta henkilölle tai perheelle myönnettävä viimesijainen taloudellinen tukimuoto, jonka tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo ja edistää yksilön ja perheen itsenäistä selviytymistä (1.1.§). Toimeentulotuki muodostuu perustoimeentulotuesta ja täydentävästä toimeentulotuesta. Lisäksi voidaan myöntää ehkäisevää toimeentulotukea, jonka tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista sekä ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Tämän ehkäisevän tuen perusteista kunnat päättävät itse (1.2 §).

Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto tilanteissa, joissa henkilön tai perheen tulot ja varat eivät riitä välttämättömiin jokapäiväisiin menoihin. Perustoimeentulotukeen sisältyy perusosa, jolla pitää kattaa ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot, henkilökohtaisen puhtauden ja kodin puhtauden menot, paikallisliikenteen maksut, lehtitilaukset, televisioluvat ja puhelimen käyttö. Perusosa on yksin asuvalla ja yksinhuoltajalla 399,10 euroa kuukaudessa vuonna 2008. Perusosan lisäksi perustoimeentulotuella katettavia menoja ovat asumistukilain 6 §:n mukaiset asumismenot (esim. vuokra tai vastike, vesimaksu, lämmityssähkö), vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot, taloussähkölasku ja kotivakuutusmaksu (7 § ja 7a–7b §). Täydentävään toimeentulotukeen sisältyvät ns. erityismenot, joita ovat lasten päivähoidon maksu, muut kuin perusmenoina hyväksyttävät asumismenot sekä henkilön tai perheen erityisistä olosuhteista aiheutuvat menot (7c §).

[34] Asbjørn 2006 s. 81. Eide on todennut TSS-sopimuksen 11 §:n mukaisesta oikeudesta riittävään ravintoon, että säännöllisissä olosuhteissa, etenkin kehittyneissä maissa, useimmat ihmiset pysty-

Aikaisemmin mainituista FAO:n laatimista suuntaviivoista käy selville, että TSS-sopimuksella on ymmärretty tarkoitetun jättää valtioiden itsensä harkintaan menettelytavat, joilla riittävän ravinnon saannin oikeus käytännössä niissä toteutetaan.[35] Käytettävissä olisivat siten – vaikka sanotun oikeuden toteuttamista perustus- tai muulla lailla kehotetaankin harkitsemaan – mahdollisia myös pelkät hallinnolliset toimet, mikä on ymmärrettävää eri maiden oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmien eroavaisuuksista johtuen.

2.3 FAO:N SUUNTAVIIVOJEN LIITTYMÄKOHDAT YMPÄRISTÖN LAATUUN

Ruoan laadun tärkeyden korostamiseksi FAO:n suuntaviivoissa mm. todetaan, että luonnonvarana vedellä ja sen puhtaudella on keskeinen merkitys ravinnon, kuten muutoinkin ihmisen elinolosuhteiden, terveellisyyteen. Tätä on suuntaviivoissa tähdennetty katsomalla, että valtioiden tulisi pyrkiä parantamaan veden saatavuutta ja edistämään sen kestävää käyttöä sekä vesivarojen jakaantumista käyttäjien kesken. Tällöin tulee kiinnittää asianmukaista huomiota mm. siihen, että tasapainotetaan ekosysteemin toimintaa suojelevat ja korjaavat toimenpiteet asukkaiden, teollisuuden ja maatalouden tarpeiden välillä, mukaan lukien juomaveden laadun suojelu.[36] Elintärkeiden luonnonvarojen suojeluun kiinnitetään huomiota kehottamalla valtioita harkitsemaan erityisiä politiikkoja, oikeudellisia välineitä ja tukijärjestelmiä ekologisen kestokyvyn suojelemiseksi ja lisääntyvän, kestävän ravinnontuotannon mahdollisuuksien varmistamiseksi nykyisille ja tuleville sukupolville sekä vesien saastumisen ehkäisemiseen, maaperän hedelmällisyyden säilyttämiseen samoin kuin kestävän kala- ja metsätalouden edistämiseen.[37]

---

vät varmistamaan oman ravinnonsaantinsa, kun taas vähemmän kehittyneissä maissa tilanne on varsin erilainen. Maailmassa lähes 800 miljoonaa ihmistä yhä kärsii vakavista ravinnon saannin puutteista. Kehittyneissä maissa oikeudessa ravintoon on kysymys ensisijassa turvata jokaisen vapaus saada itselleen ja perheelleen omin keinoin ravintonsa.. Valtion velvollisuutena on kunnioittaa tätä oikeutta sen loukkauksilta ja varmistaa, että saatavilla oleva ravinto on turvallista ja ravitsevaa. Jos yksilöt eivät kykene itse varmistamaan ravinnon saantiaan, valtion velvollisuutena on yksin tai yhteistoiminnassa kansainvälisen yhteisön kanssa tarjota heille siihen mahdollisuudet.

[35] Edellä alav. 30 tark. Voluntary Guidelines 7 kohta: Legal Framework. Sanotun ohjeen mukaan ”States are invited to consider, in accordance with their domestic legal and policy frameworks, whether to include provisions in their domestic law, possibly constitutional or legislative review that facilitates the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security.”

[36] Ib. Guidelines 8c kohta.

[37] Ib. Guidelines 8e kohta.

Etenkin ruoan turvallisuuden ja välillisesti ympäristönkin puhtauden kannalta valtioita kehotetaan ottamaan käyttöön toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että niin paikallisesti tuotetut kuin maahan tuotavat elintarvikkeet ovat turvallisia ja kansallisten turvastandardien mukaisia. Valtioiden tulisi luoda koko elintarvikeketjun kattavat ja järkevät elintarvikkeiden valvontajärjestelmät ihmisten terveyden suojelemiseksi. Saman tulee koskea myös eläinten rehuja. Edellä mainittujen standardien tulisi olla tieteellisperusteisia, sisältäen standardit mm. lisäaineille, pilaaville aineille, eläinlääkkeiden ja torjunta-aineiden jäämille sekä mikrobiologisille haittaorganismeille.[38] Lisäksi valtioita kehotetaan avustamaan viljelijöitä ja muita alkutuottajia ylläpitämään, omaksumaan ja vahvistamaan hyviä maataloudellisia käytäntöjä.

Jo edellä osin selostetut FAO:n hyväksymät suuntaviivat osoittavat, miten laaja-alaisena kysymyksenä oikeutta ravintoon joudutaan tarkastelemaan pyrittäessä määrittämään sanotun perusoikeuden turvaamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Niissä voidaan nähdä maatalouden kannalta varsin samanlaisia piirteitä kuin esim. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen maatalouspolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa koskevissa artikloissa.

---

[38] Ib. Guidelines 9 kohta: Food Safety and Consumer Protection.

Lisäksi suuntaviivojen 16. kohdassa (Guideline 16: Natural and Human-made Disasters), viittaamalla vuoden 1949 Geneven konventioon ja sen vuoden 1977 lisäpöytäkirjoihin erityisesti tähdennetään, ettei ruokaa pidä milloinkaan käyttää poliittisen tai taloudellisen pakottamisen välineenä. Valtioiden tulee kunnioittaa siviiliväestön inhimillisiä tarpeita, mukaan lukien väestön elintarvikkeiden saantia, aseellisissa konflikteissa ja miehitystilanteissaan. Lisäpöytäkirja I:ssä on sovittu mm., että sodankäyntitapana on kielletty siviilien nälässä pitäminen ja että on kiellettyä hyökätä, tuhota, siirtää pois tai tehdä käyttökelvottomaksi siviiliväestön selviytymiselle välttämättömiä kohteita, kuten elintarvikkeita, maataloudellisia elintarvikkeiden tuotantoalueita, viljaa, karjaa, juomavesilaitoksia ja -huoltoa sekä kastelulaitoksia.

3 Maatalouden harjoittaminen oikeutena

3.1 YLEISTÄ

Edellä luvussa 2 selostetut toimenpiteet maatalouden kohdalla keskittyivät väestön ravinnon saannin turvaamiseen. FAO:n hyväksymissä suuntaviivoissa on tällöin edellytetty valtioiden talouspolitiikassaan pyrkivän muun ohella syrjimättömään ja terveeseen maatalouteen ja maankäyttöön, jolloin samalla tulee rohkaista luonnonvarojen suojelua ja kestävää käyttöä.[39] Maatalouden harjoittamiseen maanomistuksellisena tai maankäytöllisenä oikeutena ei niissä ole otettu lähemmin kantaa. Maatalouden, kuten muunkaan nimenomaisesti mainitun elinkeinon, harjoittamisen perusoikeutta ei ole Suomen perustuslaissa säädetty. Maatalouden harjoittamista voidaan sen sijaan tarkastella perustuslain 15 §:ssä tarkoitetun omaisuudensuojan kannalta. Yleensä on syytä pitää omistusoikeus ja omaisuudensuoja erossa toisistaan. Ne ovat eri asioita, vaikka ne lomittuvatkin toisiinsa,[40] ja myös eritasoisia käsitteitä. Omaisuudensuoja on perusoikeus, joka suojaa omistusta – hankittua tai muutoin laillisesti saatua – ja muitakin varallisuusoikeuksia. Maataloutta harjoitetaan myös vuokratuilla tai muuhun hallintaoikeuteen perustuvilla mailla. Näissä tilanteissa viljelytapaakin on voitu rajoittaa vuokrasopimuksella tai muulla asiakirjalla. Omistajakin on voinut sopia oman viljelynsä rajoittamisesta esimerkiksi naapurin tai valtion kanssa, korvausta vastaan tai korvauksetta. Maanomistajankin mahdollisuudet maatalouden harjoittamiseen voivat olla lailla rajoitettuja.

Oikeudellinen näkökulma maanomistukseen ja vuokraoikeuteen voi olla paitsi staattisella tavalla esineoikeudellinen, mutta myös dynaamisesti maankäyttöoikeudellinen (ja sopimusten kautta velvoiteoikeudellinen). Ensin mainitusta näkökulmasta tarkastellaan sitä, kuka on oikea tai määräämistoimeen oikeutettu omistaja tai oikeudenhaltija. Maankäyttö- ja myös ympäristöoikeudessa nämä esineoikeudelliset kysymykset eivät yleensä ole keskeisiä, vaan ratkaisevaa merkitystä on itse maa-alueella sekä sillä tapahtuvilla toiminnoilla käyttötapoineen, ja erityisesti jälkimmäisessä toimintojen ympäristöllisillä vaikutuksilla, maan omistukseen ja hallintaoikeuteen katsomatta.[41] Historiallisesti tätä toista näkökulmaa voidaan pitää lähtökohdaltaan maaoikeudellisena, johon kuitenkin ym-

[39] Ks. ib. Guidelines, Section II 2. Economic Development Policies, kohta 2.5.
[40] Määttä, T. 1999 s. 19 ja 480.
[41] Hollo 2006 s. 9.

päristönsuojelullinen näkökulma on tullut mukaan eräänlaisena naapurioikeuden ja kehittyneen vesioikeuden laajentumana. Ympäristöoikeudellisen näkökulman voidaan – Hollon maaoikeudellista näkökulmaa vastaavasti ilmentävin tavoin – katsoa kytkeytyvän maan ja vesien käyttöön ja näitä luonnonvaroja hyödyntämällä harjoitettujen elinkeinojen historiallisiin ja ideologisiin perusteisiin.[42] Kun naapuruusoikeudessa on ollut tavallaan kysymys lähinnä naapurien omistusoikeuden käytön ja omaisuudensuojan välisten törmäysten järjestämisestä, on ympäristöoikeudessa niin toimijan kuin vastaanottajan puolella näkökulma laajempi, itse asiassa osapuolena on toisaalta koko yhteiskunta ja toisaalta koko luonto. Suomen perustuslain 20 §:n 1 momentissa kirjoitettu seuraavaan ympäristövastuuta ilmaisevaan muotoon: ”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnästä kuuluu kaikille.”

Ympäristöoikeudelliset ulottuvuudet toki koskettavat omistusoikeutta ja omistuksensuojaa, mutta ympäristöoikeudellisille oikeussuhteille on ominaista paitsi mahdollisten vastakkaisten yksityisten välisten tarpeiden myös ja erityisesti yksityisten ja yhteiskunnan välisten tarpeiden yhteensovittaminen maa- ja vesialueiden hyödyntämisessä ja niiden käytön toteuttamisessa. Sääntelyn kannalta kysymys on siten paljolti julkisoikeudellisesta sääntelystä, yksityisoikeudellisen sääntelyn rajoittuessa lähinnä vahinkojen ja haittojen korvaamisen ja poistamisen alueelle.

3.2 MAATALOUS PERUSELINKEINONA JA SUHTEESSA YMPÄRISTÖNSUOJELUUN

Maataloutta kuvataan usein osuvasti peruselinkeinoksi tai -tuotannoksi. Tällöin kysymys ei ole oikeudellisesta vaan taloustieteellisestä käsitteestä. Maatalous on elementaarinen elinkeino ihmisille, koko ihmiskunnalle, ja sitä voidaan historiallisesti pitää pyynti- ja keräilytalouden jälkeen ensiksi kehittyneenä tuotantomuotona, joka on ollut koko kehittyneen kulttuurin perustana antaessaan edellytykset asettautumiseen pysyville asuinpaikoille rakennettuine suojineen ja edelleen yhteisöllisine toimintapaikkoineen ja palveluineen. Maatalouselinkeino on jatkuvasti yhteiskunnallisesti ja globaalisti keskeinen talouden osatekijä, joka sellaisena luo harjoittajalleen käsityksen perustavasta elinkeinosta ja elämänmuodosta sekä samalla eräänlaisesta rajoittamattomasta ”perusoikeudesta” ko. elinkeinon harjoittamiseen. Tämä ilmenee käytännössä – enemmän tai vähemmän julkilausuttuna – maataloutta edustavien etujärjestöjen kannanotoissa silloin, kun ympäristönsuojelullisesssa tarkoituksessa yhteiskunnan taholta pyritään säätämään

[42] Ks. ib. s. 9.

erilaisia rajoituksia maataloudellisille toiminnoille tai ao. järjestöt vaativat kompensaatiota sellaisista rajoituksista.

Viljelijät kokevat perustuotannon harjoittajina herkästi tuotannon määrää, suuntaamista ja laatuakin koskevat yhteiskunnan vaatimukset sekä ympäristönsuojelulliset maankäyttöön liittyvät vaatimukset ja rajoitustoimenpiteet paitsi vastenmielisiksi myös usein epäoikeudenmukaisiksi. Niin kansalliset säännökset kuin erityisesti EU:n lainsäädäntö samoin kuin WTO:n puitteissa ja muissa yhteyksissä tehdyt kansainväliset sopimuksetkin saatetaan maatalousväestön (kuten myös metsätalouden harjoittajien) piirissä kokea perinteisiä toimintavapauksia ja jopa ihmisoikeuksia loukkaaviksi. Maatalouteen kohdistuvaa lainsäädäntöä koskevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa eli diskurssissa tulevat tällöin helposti kuvaan mukaan säädösten moraaliset piirteet, kuten yleinen legitiimisyys ja oikeudenmukaisuus, sekä niiden täytäntöönpanon yhdenvertaisuus ja kohtuullisuus.

Maatalouden harjoittamista, etenkään suhteellisen pienillä perheviljelmillä, ei vieläkään aina koeta varsinaiseksi tulosta tekeväksi, ts. liiketaloudellista kannattavuutta tavoittelevaksi, yritystoiminnaksi. Myös ympäristönsuojelua palvelevan lainsäädännön asettamat velvoitteet saatetaan nähdä luontoa ja luonnonvaroja hyödyntävän ja niistä elävän sekä maan tuottokyvystä parhaansa mukaan huolehtivan viljelijän näkökulmasta helposti epäoikeudenmukaisina. Näin on joskus silloinkin, kun vastaaviin erityisiin velvoitteisiin on vapaaehtoisesti ympäristötuen saamiseksi sitouduttu. Puhdasta maataloustukeakin saatetaan pitää velvoitteettomana itsestäänselvyytenä.

Kaikessa elinkeinotoiminnassa on kuitenkin yhteiskunnallisesti tarkasteltuna kysymys tietynlaisesta kaksinapaisuudesta, samalla tavoin kuin kestävän kehityksen periaatteessa, joka sisältää paitsi tulevien sukupolvien edut huomioon ottavan ympäristökehityksen myös – oikeastaan koko yhteiskunnan käyntiin panevana ja käynnissä pitävänä voimana – sosiaalis-taloudellisen kehityksen turvaamisen. Tämä osa kestävän kehityksen periaatteesta, joka sisältyy Rion julistukseen vuodelta 1992, on otettu tähän julistukseen erityisesti kehitysmaiden vaatimuksesta. Se on jätetty monien ympäristöoikeuden tutkijoiden taholla vähälle huomiolle. Kuitenkin se ”elää elämäänsä” muuallakin kuin kehitysmaissa, joissa kysymys oikeudenmukaisuudesta tai epäoikeudenmukaisuudesta on usein liitetty ympäristökiistoihin.

Kärjistyneen sosiaalisen epätasa-arvon vähentämiseksi ovat köyhät paikallisyhteisöt nousseet kehitysmaissa puolustamaan oikeuttaan maahan ja perinteisiin elinkeinoihin sekä niiden ja elintasonsa kehittämiseen, vaikka samalla ne pohjoisen pallonpuoliskon kehittyneiden valtioiden kansalaisten tapaan vaativat teollisuuden saasteiden uhreina oikeutta terveeseen elinympäristöön, painopisteen ollessa kuitenkin ensin mainitussa taloudellisessa kehittämisessä. Pohjoisen kulutusyhteiskunnilla on suurien kehitysmaiden luonnonvaroihin kohdistuneiden

hankkeiden seurauksena katsottu olevan ekologista velkaa näille maille. Tällaista velkaa on kertynyt mm. sitä kautta, kun ympäristönkäytössä on sivuutettu joidenkin väestöryhmien perinteiset oikeudet elää omilla maillaan luonnonvaroja vanhan tavan mukaisesti hyödyntäen.[43] Tällöin ao. väestöryhmät ovat ymmärrettävästi kokeneet myös kehittyneiden maiden luonnon- ja ympäristönsuojelupolitiikan globaalilla tasolla esittämät vaatimukset epäoikeudenmukaisiksi. Hieman samankaltainen kahtiajakoasetelma vallitsee kehittyneen Euroopan sisällä perheviljelmien ja muiden kotitalouksien välillä suhtautumisessa ympäristönsuojelullisiin toimenpiteisiin, huolimatta elintasoerojen ilmeisestä puuttumisesta ja maatalouden siirtymisestä tekniikaltaan sekä energian ja suurelta osin muidenkin tuotantopanosten käytön osalta muualta tapahtuvien hankintojen varaan.

3.3 MAATALOUDELLINEN YMPÄRISTÖNSUOJELU JA OIKEUDENMUKAISUUS

Edellä oikeudenmukaisuudesta esitetyt, lähinnä maatalousyhteisölliset moraaliset näkökohdat on otettu yleisellä tasolla huomioon jo ennen vuoden 1992 Rion julistusta edellä luvussa 1.5 käsitellyssä TSS-sopimuksessa, lähinnä sen 11 artiklan 2 kohdassa. Siinä edellytetään ryhdyttäväksi toimenpiteisiin mm. sellaisten konkreettisten ohjelmien laatimiseksi, joilla kehitetään tai uudistetaan maatalousjärjestelmiä, jotta saavutettaisiin luonnonvarojen mahdollisimman tehokas kehittäminen ja hyväksikäyttö ja varmistetaan maailman elintarvikevarastojen tasapuolinen jako suhteessa tarpeeseen ottaen huomioon sekä elintarvikkeita tuovien että niitä vievien maiden ongelmat.

Maatalouden kehittäminen erityislaatuisena perustuotantona ja samalla osana koko kehittyvää taloutta on otettu huomioon myös Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa. Yhteisön yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevassa artiklassa 33 artiklan (ent. 39 art.) 1 kohdassa määrätään maatalouspolitiikan tavoitteiksi mm. lisätä maatalouden tuottavuutta, taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja, vakauttaa markkinat, varmistaa tarvikkeiden saatavuus[44] ja taata kohtuulliset kuluttajahinnat. Kyseessä olevan artiklan 2 kohdan mukaan yhteistä maatalouspolitiikkaa ja sen mahdollisia erityismenetelmiä suunniteltaessa otetaan

---

[43] Kuronen 2003 s. 47 ja 49. Kurosen mukaan on nykyisten teollisuusmaiden asukkaiden ja kehitysmaiden valtaväestön välisellä eriarvoisuudella pitkä yhteinen historia, eikä eriarvoisuuskuilu ole sittemmin kaventunut siirtomaiden itsenäistymisestä huolimatta.

Ks. lisäksi Pettersson 2005 s. 47–53.

[44] Tässä tavoitteessa on kysymys siten elintarvikehuollon turvaamisesta, joka oli tarpeellista nimenomaan Rooman sopimuksen syntyaikoina.

huomioon maatalouselinkeinon erityisluonne, joka johtuu maatalouden yhteiskunnallisesta rakenteesta sekä eri maatalousalueiden välisistä rakenteellisista ja luonnonolojen eroista, tarve toteuttaa aiheelliset mukautukset asteittain sekä edelleen se, että maatalous on jäsenvaltiossa tuotannonala, joka liittyy läheisesti talouteen kokonaisuudessaan.

Maatalouselinkeinon kannalta edellä olevia, alun perin jo Rooman sopimukseen sisältyneitä säännöksiä voidaan pitää varsin oikeudenmukaisina. Sinänsä mainintaan kohtuullisen elintason takaamisesta maatalousväestölle[45] ei vielä sisälly normatiivista elementtiä, joka takaisi maataloustuottajille tietyn elintason tai elintason jatkuvan kohoamisen. Edellä mainitun 33 artiklan 1 ei myöskään takaa tuottajalle mahdollisuutta hyödyntää kaikkia tuotantoresurssejaan. Se ei myöskään turvaa tuottajan elintasoa EY:n maatalouspolitiikkaa muutettaessa.[46] Jälkimmäinen ilmenee välillisesti Euroopan tuomioistuimen tuomiosta asiassa *281/84 Bedburg*. Siinä tuomioistuin katsoi, ettei sokerialan asetusten (ETY) N:ot 855/84 ja 2677/84 pätevyyttä voitu asettaa kyseenalaiseksi vetoamalla perustamissopimuksen em. 39(1) artiklaan, koska sanotun artiklankohdan b alakohdan ei voida tulkita takaavan prosessiteollisuudelle tiettyä voittomarginaalia.[47]

Maatalouspolitiikkaa tasapainotetaan perustamissopimuksen 2 artiklalla, jonka mukaan on edistettävä mm. kestävää kasvua ja – mitkä on sisällytetty perustamissopimukseen vasta ns. yhtenäisasiakirjalla – ympäristönsuojelun korkeaa tasoa samoin kuin ympäristön laadun parantamista. Lisäksi 6 artiklassa edellytetään ympäristönsuojelun vaatimusten sisällyttämistä mm. yhteisen maatalouspolitiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi. Edelleen sopimuksen 174 artiklassa vaaditaan ympäristönsuojelun huomioonottamista muista yhteisöpolitiikoista ja siten mm. maatalouspolitiikan toimenpiteistä päätettäessä.

Perustamissopimuksen maatalouspolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa koskevissa säännöksissä on kysymys yhteisön omaa sekundäärilainsäädäntöä ohjaavista ja siten sen yhteisöllisen ”moraalin” mukaisista säännöksistä. Maatalouspolitiikan sekundäärilainsäädäntö on ollut 1980-luvun lopulta lähtien jatkuvan muutoksen alaisena. Ympäristönsuojelu on tullut yhteisön nimenomaiseksi politiikan alaksi vuonna 1986 solmitun yhtenäisasiakirjan mukaisesti 1.7.1987 ja

---

[45] Maatalousväestön käsite kattaa paitsi maanviljelijät myös maataloustyöntekijät.

[46] Silaskivi 2004 s. 70.

[47] Tuomio 14.1.1987 asiassa 281/84 Zuckerfabrik Bedburg AG ja ym. v EY:n neuvosto ja komissio. ECR 1987 sivu 00049. Sen johtopäätösten (Leitsätze) kohta 2 kuuluu seuraavasti: ”2. Die Rechtmässigkeit der Verordnung Nr 855/84 und 2677/84 kann nicht unter Berufung auf Artikel 39 Absatz 1 EWG-Vertrag in Frage gestellt werden. Buchstabe b dieser Bestimmung kann nämlich nicht dahin verstanden werden, dass der Verarbeitungsindustrie eine bestimmte Gewinnungspanne garantiert werden soll; die anderen Ziele des Artikels 39 sind durch die mit diesen Verordnungen erfolgten Änderungen der repräsentativen Kurse nich gefährdet worden.”

tullut edelleen sovellettavaksi läpäisyperiaatteella muilla politiikan aloilla ja siten myös maatalouspolitiikan toimenpiteitä suoritettaessa Maastrichtin sopimuksella 1992. Tällä sopimuksella perustamissopimukseen otetun 3 c artiklan (nyt 6 art.) mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä sopimuksen 3 artiklassa tarkoitetun yhteisön kaikenlaisen politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi.

Ympäristöpolitiikan periaatteiden painoarvo vaihtelee maatalouspolitiikassa riippuen sen eri toimenpiteiden luonteesta ja niiden kulloisestakin toiminta- ja vaikutusympäristöstä. Tämä heijastuu lopulta siihen, millainen painoarvo ympäristönsuojelullisilla näkökohdilla, mukaan lukien kuluttajansuojelulliset näkökohdat, ja periaatteilla on varsinaiseen maatalouden harjoittamiseen. Säännösten maataloudellista oikeudenmukaisuutta muovaa ja tasapainottaa siten osaltaan tietynalainen ympäristöllinen oikeudenmukaisuus, pitkällä tähtäyksellä itse asiassa tulevien sukupolvien tarpeet. Sama tasapainottava tekijä koskee luonnollisesti kaikkia muitakin politiikan aloja.

Mitä sitten oikeudenmukaisuus yleensä on? Sen määrittely on ollut erittäin vaikeaa ja sitä voidaan tarkastella monesta näkökulmasta. Sajama on siteerannut kreikkalaisen filosofin Thukydideksen oikeudenmukaisuudesta esittämää varsin ”raakaa” väittämää, jonka mukaan oikeudenmukaisuutta voi olla vain suurin piirtein yhtä vahvojen osapuolten välillä, kun taas erivahvuisten tapauksessa ratkaisee vahvemman tahto.[48] Tämä näkemys ei oikein sovellu kristillisiä käsityksiä edustavaan nykyaikaiseen länsimaisen demokratian mukaiseen ja ihmis- ja muut perusoikeudet turvaavaan yhteiskuntaan. Platonkaan, joka sinänsä piti oikeudenmukaisuutta parempana ratkaisuna kuin epäoikeudenmukaisuutta, ei löytänyt Sajaman mukaan uskottavaa määrittelyä tai väittämää oikeudenmukaisuudelle.[49] Sajama itse lähestyy oikeudenmukaisuutta Tuomas Akvinolaisen käytännöllisen järkevyyden näkökulmasta pitämällä sitä hyveenä, joka tarkoittaa ”neuvokkuutta ihmisen koko elämää ja ihmisen elämän päämäärää koskevissa kysymyksissä”. Tällöin vain sellainen neuvokkuus on moraalisesti hyvää neuvokkuutta, joka ”neuvoo, ratkaisee ja määrää oikein suhteessa ihmisen koko

---

[48] Sajama 2003 ym. s. 74–75. Sajama kertoo Glaukon edelleen jalostaneen Thukydideksen määrittelyä seuraavanlaiseksi toimintaohjeeksi: ”Elleivät voimasi riitä parhaaseen vaihtoehtoon eli vääryyden tekemiseen ilman rangaistusta, turvaudu toiseksi parhaaseen vaihtoehtoon eli oikeudenmukaisuuteen, jotta jäljelle jäisi huonoin vaihtoehto eli muiden ihmisten vääryyden kohteeksi joutuminen.” Oikeudenmukaisuus on ”kahden äärimmäisyyden keskivaiheilla, kaikkein parhaimman – sen että saa rankaisematta tehdä vääryyttä – ja kaikkein pahimman, sen että ei pysty kostamaan kärsimäänsä vääryyttä... Oikeudenmukaisuutta pidetään arvossa, koska omat voimat eivät riitä vääryyden tekemiseen.”

Mielestäni siten vain sellainen järjestelmä, joka takaa, ettei kukaan pääse ylivoimaiseen asemaan, ja jolla on edellytykset suojella ja halu auttaa heikompia, voi olla oikeudenmukainen.

[49] Ib.

elämän oikeaan päämäärään".[50] Oikeudenmukaisuus on sitä oikeudellisena kysymyksenä tarkasteltaessa yhteiskunnallinen ja nyky-Euroopassa valtiotakin laajempi yhteisöllinen asia. Thukydideksestä poiketen, mutta hänen voima-ajatteluaan kuitenkin tyylillisesti seuraten, voitaisiin yhteiskunnalta edellyttää yhteisöllisen oikeudenmukaisuuden perusedellytyksenä ainakin seuraavien vaatimusten täyttämistä: oikeudenmukainen voi olla vain sellainen järjestelmä, joka takaa, ettei kukaan henkilö tai mikään ryhmä pääse niin ylivoimaiseen asemaan, että voi yksin muuttaa järjestelmän perusteita, ja että yhteiskunnalla on lisäksi edellytykset suojella ja halu auttaa heikompia jäseniään sekä jatkuvasti turvata kaikille samat perusoikeudet.

Oikeudenmukaisuudella on siten joka tapauksessa useita puolia. Yhteiskunnallisen järjestelmän tulee olla muodollisessa suhteessa oikeudenmukainen. Sen tulee myös järjestelmänä toimia oikeudenmukaisesti. Tämä koskee niin säännösten sisältöä kuin niiden täytäntöönpanoa. EU:n primäärilainsäädännön sisältöä tuskin voidaan pitää maatalouspolitiikkaa ja ympäristöpolitiikkaa ohjaavien säännösten osalta periaatteineen aineellisesti epäoikeudenmukaisina. Sekundäärilainsäädännön oikeudenmukaisuutta tarkasteltaessa taas on syytä huomata, että EU on samalla kertaa niin suvereenien valtioiden muodostama kansainyhteisö pysyvine neuvottelukoneistoineen ja komission muodostamine sihteeristöineen kuin perustamissopimuksen puitteissa neuvoston ja parlamentin voimin sekä komission avustamana toimiva lakeja säätävä liittovaltion kaltainen unioni, jolla on muitakin toimielimiä, kuten tuomioistuin ja erinäisiä virastoja, ja joka joutuu kuitenkin säädöstensä täytäntöönpanossa pääosin turvautumaan jäsenvaltioidensa kansallisiin elimiin ja viranomaisiin. Miten järjestelmän toimien oikeudenmukaisuus tällöin on yleensä saavutettavissa?

Jäsenvaltioiden voimasuhteilla on päätöksenteossa merkitystä, joskin tavanomaisissa kansainvälisissä suhteissa ja turvallisuuskysymyksissä muissa asioissa vallitsevaa vähemmän. Yhteisön neuvostossa valtioiden hallitusten voimasuhteet ovat erisuuruiset ja parlamentissa valtioilla on erilainen määrä edustajia. Etenkään pienillä mailla ei ole useinkaan mahdollisuuksia ratkaisevasti vaikuttaa säädösten sisältöön ilman liittoutumista toisten valtioiden, yleensä jonkin suuren valtion kanssa. Tämä tosiasia merkitsee tarvetta monenlaisten kompromissien tekemiseen. Säädösten legitiimisyys, oikeudenmukaisuus, tietyn jäsenvaltion kansalaisten tai heidän enemmistön kannalta tarkasteltuna ei siten voi aina olla yhtäläinen ao. demokraattisen valtion sisällä tapahtuvaan vakiintuneeseen päätöksentekomenettelyyn verrattuna.

Edellä kuvattua tilannetta helpottaa kuitenkin komission periaatteellisesti itsenäinen asema – ainakin silloin kun se asemansa sellaiseksi kokee – toimiessaan

[50] Ib. s. 76.

yhteisön jäsenvaltioiden ja kansalaisten yhteistä hyvää edistävänä yhteisölakeja valmistelevana ja täytäntöönpanevana sekä täytäntöönpanoa valvovana elimenä. Viime kädessä perustamissopimus takaa yhteisön tuomioistuinten välityksellä EU:n toiminnan laillisuuden ja oikeudenmukaisuutena myöten. Edellä tarkoitetut kompromissitkaan eivät näytä haitanneen järkevää toimintaa vakavissa ympäristöllisissä, kuten eivät myöskään vastaavanlaatuisten maataloudellisten kriisitilanteiden oikeudenmukaisessa hoitamisessa, mistä selvimpänä esimerkkinä on BSE-kriisin hoito. Yhteisön tuomioistuinten omaksuma teleologinen tulkintakäytäntökään ei juuri voine johtaa kansalaisten kannalta kohtuuttomiin ratkaisuihin, ottaen huomioon etenkin suhteellisuusperiaatteen tuomioistuimen soveltamiskäytännössä saaman vahvan painoarvon. Eri asia on, onko EU vielä nykyisellään kykenevä takaamaan nimenomaan kansallisella tasolla sekä muodollisessa että aineellisessa merkityksessä riittävän oikeudenmukaisen oikeusjärjestyksen, jota voitaisiin pitää koherenttina ja kansalaisten oikeusturvaodotuksia vastaavana.[51]

Mielestäni neuvokkuutta voitaisiin ihanteellisesti pitää oikeudenmukaisten lakien säätämisessä tarvittavana, puhtaista lyhyen tähtäyksen subjektiivista ja ryhmäkohtaisista etu- ja hyötynäkökohdista vapaana yhteiskunnallisena viisautena. Lakien oikeudenmukaisuus on Euroopan unionissakin perimmiltään demokraattiseen päätöksentekoon pohjautuva asia. Kunkin jäsenvaltion hallitus on omassa maassaan parlamentaarisen kontrollin alainen ja demokraattisessa yhteiskunnassa enemmistö päättää lakien säätämisestä. Perustamissopimus ja sen muutokset perustuvat jäsenvaltioiden yksimieliseen hyväksyntään. Yhteisö kunnioittaa perusoikeuksia ja lisäksi jäsenvaltiot kuuluvat Euroopan neuvostoon ja siten sen ihmisoikeussopimuksen piiriin. Sellaiset asiat, joissa päätöksenteko yhteisön neuvostossa edellyttää sen yksimielisyyttä, on määritelty perustamissopimuksessa. Lisäksi demokraattisen viisauden taustalla ovat osaltaan neuvokkuutta ohjaamassa oikeuden pintakerroksen alapuolelle (ns. välikerrokseen ja syväkerrokseen) sijoittuvat vallitsevat arvot, periaatteet sekä vapaudet ja perusoikeudet, joiden varassa yhteisön tuomioistuimet viime kädessä osaltaan ratkaisevat syntyvät erimielisyydet säännösten ja niiden soveltamisen laillisuudesta.[52] Väitettyä yhteisön ”demokratiavajausta” on pyritty useaan otteeseen vähentämään perustamissopimuksen muutoksilla. Luultavasti kehitys jatkuu vielä tästäkin samansuuntaisesti, vaikka voidaan hyvin väittää, ettei päätöksentekojärjestelmää ole perusteltua siten muuttaa kovin suuresti yhteisön toiminnan tehokkuuden kärsimättä.

---

[51] Ks. koherenssista sekä muodollisesta, aineellisesta ja menettelyllisestä oikeudenmukaisuudesta tarkemmin Tuori 2007 mm. s. 124–126 ja 234.

[52] Tässä on tarkoitettu Tuorin käyttämää jaottelua. Ks. mm. Tuori 2000 s. 216–224.

Habermasin ajattelussa oikeudenmukaiseen ratkaisuun yksittäistapauksissakin sekä lakeja säädettäessä että niitä sovellettaessa näyttää vaikuttavan asioista käyty yhteiskunnallinen diskurssi.[53] Voidaan myös ajatella, että lainsäädännön tulisi aina ollakseen oikeudenmukaista kohdella kansalaisia reilulla tavalla (fairness) ja kohtuuttomuuksiin päätymättä. Viimeksi mainitussa suhteessa kuvaan tulee mukaan vakavissa ympäristöongelmissa rasituksia jaettaessa toisaalta heikommassa asemassa olevien ihmisten erityisaseman huomioiminen ja toisaalta yleisesti varautuva asennoituminen tulevien sukupolvien etujen suojelemiseksi. Kysymys on paitsi vahinkoa kärsivien ja vahingonuhan alaisten luonnonvarojen ja ympäristöarvojen huolenpidosta myös vahinkotoimintojen harjoittajien intressien asianmukaisesta huomioon ottamisesta ao. lainsäännösten tarkoituksen puitteissa. Yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus voi, kuten maatalouden ympäristönsuojelutavoitteita lainsäädäntötoiminkin toteutettaessa, vaatia tasoittavien kompensaatioiden suorittamista viljelijöille taloudellisten ja usein viime kädessä sosiaalisiksi katsottavien tukien ja korvausten muodossa.

3.4 MAATALOUDEN TUOTANTO- JA YMPÄRISTÖPOLIITTISEN OHJAILUN ERÄITÄ TAUSTATEKIJÖITÄ

Maataloustuotannon harjoittamista joudutaan tarkastelemaan perusoikeuksiin kuuluvan omistajansuojan kannalta ympäristöoikeudellisia lakeja säädettäessä sekä niitä sovellettaessa ja luonnollisesti myös ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa. Kysymys on tällöin siitä, mikä ja millä tavoin tapahtuva viljely, muu pellonkäyttö, eläintenpito tai muu maataloudellinen toimenpide katsotaan perustuslaillista suojaa nauttivaksi tai missä määrin ko. toimenpiteitä voidaan rajoittaa tai kieltää tai saattaa se erityisen verotuksen tahi maksun kohteeksi, jolloin ao. tuotannon kannattavuus voi kärsiä tai tietty tuotanto tulla kannattamattomaksi. Samanlaisia seurauksia voi tulla myös tukia vähennettäessä.

Maataloustuotantoa jouduttiin Suomessa ennen EU:hun liittymistä rajoittamaan varsin ankarastikin asettamalla ylituotantosyistä esteitä tuotannon laajentamiselle. Kysymys on ollut lähinnä uusien kotieläinyritysten perustamista ja olemassa olevien laajentamista rajoittavista lupalaeista sekä erinäisille tuotteille asetetuista veroluonteisista markkinoimis- ja vientikustannusmaksuista, tukieh-

---

[53] Ks. Finlayson 2005. s. 113–118 ja erityisesti sivulla 116 oleva englanninkielinen lainaus Habermasilta, jonka mukaan ”only those laws count as legitimate to which all members of the legal community can assent in a discursive process of legislation that has in turn been legally constituted” (Habermas 1996 s. 110).

toihin liittyvistä tuotantokiintiöistä, maidon tuotantokiintiöstä sen ylityksestä maksettavine maksuineen sekä tuotantopanoksia, kuten lannoitteita ja rehuja koskevista veroista. Nämä järjestelmät joko perustuivat suoraan tai tosiasiallisesti liittyivät eri aikoina voimassa olleisiin normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä annettuihin maataloustulolakeihin. Edellä mainitut maksut ja verot annettiin verolakien säätämisjärjestyksessä.

Vaikka em. rajoittamistoimenpiteet on voitu toteuttaa ilman perustuslainsäätämisjärjestystä, on tähän kuitenkin jouduttu turvautumaan säädettäessä vuonna 1992 voimaan tullutta ja Suomen EY:hyn liittymiseen 31.3.1995 asti voimassa ollutta lakia pellonraivauksen rajoittamisesta (1385/1991) säädettäessä. Kyseessä oleva laki merkitsi määräaikaista miltei täyttä raivauskieltoa. Sen sijaan samaa tavoitetta palvellut vuonna 1987 annettu ja vuosittain jatkettu laki pellonraivausmaksusta (602/1987) oli luonteensa johdosta säädettävissä verolakien säätämisjärjestyksessä. Edellä mainitussa, vuosina 1987–1991 voimassa olleessa laissa raivausmaksun suuruus oli asetettu niin korkealle tasolle – lain 3 §:n mukaan 300 mk/aarilta eli 30 000 mk/ha – että pellonraivaus oli käytännössä tehty viljelijälle kannattamattomaksi.[54] Lakiin vuoden 1988 alusta lisätyn 3a §:n (1318/1987) mukaan pellonraivausmaksua ei ollut kuitenkaan suoritettava, jos viranomainen ennen raivauksen aloittamista tehdystä hakemuksesta oli myöntänyt erinäisistä laissa määritellyistä syistä luvan pellonraivaukseen.[55]

Tuotantopoliittisista syistä ei siten katsottu suoranaista maankäyttöä voitavan rajoittaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädettävällä lailla, ei edes määräaikaisesti. Tilanne ei kuitenkaan enää Suomen kuuluessa Euroopan unioniin näytä olevan mainitunkaltainen, sikäli kuin kysymys on yhteisölainsäädännön nojalla tapahtuvasta tietynlaisen kasvinviljelyn laajentamisen tai aloittamisen kieltämisestä tiloilla ainakaan määräajaksi tuotantopoliittisista syistä. Maatalouspoliittiset säännökset annetaan vakiintuneesti EY:n asetuksilla, jotka ovat suoraan sovellettavia. Kysymykset omistajansuojan mahdollisesta loukkaamisesta ja säännösten pätevyydestä voivat tällöin tulla EYTI:n ratkaistavaksi. Ympäristöpoliittiset säädökset on annettu vain direktiiveillä. Niidenkään täytäntöönpanossa Suomessa ei toistaiseksi ole tullut ilmi tapausta, jossa olisi edellytetty perustuslainsäätämisjärjestystä.

---

[54] Laki pellonraivausmaksusta (602/1987, muut. 1318/1987, 1306/1988, 1266/1989, 804/1990 ja 1316/1990).

[55] Ks. myös HE 142/88 vp.

4 Laaja-alaistuva maatalous ja sen ympäristövaikutukset

Maatalous ei ole enää pitkään aikaan ollut pelkästään elintarvikkeiden tuotantoa, vaan se on eri muodoissaan palvellut elintarviketeollisuuden ja kuluttajien lisäksi suoraan tai välillisesti lukuisia muita teollisuudenaloja niiden raaka-aineen tuottajana. Tämä tuotanto palvelee esimerkiksi viljaa ja perunaa raaka-aineena käyttävää alkoholi- ja muuta etanoliteollisuutta sekä tärkkelysteollisuutta, jonka tuotteita on käytetty edelleen mm. puunjalostusteollisuudessa, sekä maidon lukuisia ainesosia hyödyntävää lääketeollisuutta. Viime aikoina on varsinkin biopolttoaineiden raaka-ainetuotanto alkanut kasvaa, joskaan ei laajemmalti vielä Suomen maataloudessa. Viimeksi mainitun tuotannon kehittäminen liittyy ilmastonmuutoksen hallintaan ja pyrkimykseen siirtyä pois fossiilisten polttoaineiden käytöstä.

Tässä tutkimuksessa ei ole perusteltua rajata ympäristöoikeudellisen tarkastelun ulkopuolelle ravinnontuotannosta poikkeaviin tarkoituksiin suuntautuvaa pellon tuotantoa, koska sekin perustuu maaperän käyttöön luonnonvarana lyhyehköin aikavälein uusiutuvaa kasvua aikaansaamalla eikä ympäristövaikutuksiltaan periaatteessa eroa muusta peltokasvien viljelystä. Varsinainen metsätalous on sen sijaan ollut syytä rajata tarkastelun ulkopuolelle jo senkin vuoksi, että maataloutta ja sen harjoittajia käsitellään laajalti lainsäädännössä ja tällöin myös ympäristöoikeudellisesti metsätaloudesta ja sen harjoittajista poikkeavalla tavalla. Kameraalisesti rajanveto voisi maa- ja metsätalouden välillä olla eräiltä osin ongelmallista. Viljeltävät niityt ja karjan laitumet luokitellaan yleensä pelloiksi, mutta käytännössä myös metsissä laidunnetaan eräitä kotieläimiä, jolloin puhutaan kuitenkin metsälaitumista. Pelloilla taas voidaan harjoittaa nopeasti kasvavien energiapuiden, kuten pajun, tuotantoa. Toisaalta jotkut ympäristösuojelulliset toimenpiteet voivat maataloudessa kohdistua peltojen reuna-alueille, kuten esim. suojavyöhykkeiden muodostaminen, jotka saattavat käsittää osin metsäksi luokiteltavaa maata.

Sinänsä ympäristövaikutuksia aiheuttavat tekijät ja syntyvät seuraukset eivät luonteeltaan sanottavasti poikkea toistaan maataloudessa ja metsätaloudessa. Maankäyttöä ja siitä seuraavia päästöjä arvioitaessa huomio kiinnittyy nimittäin sellaisiin toimenpiteisiin, kuten esim. lannoittamiseen, torjunta-aineiden käyttöön, maanmuokkaukseen ja ojitukseen, jotka ovat tyypillisiä, joskin toistuvuudeltaan ja osin mittavuudeltaankin toisistaan poikkeavia maataloudessa ja metsätaloudessa. Siten ei maa- ja metsätalousmaan tarkkojen rajojen määräytymisellä

esimerkiksi pellon reuna-alueilla, kuten ei myöskään vesistöjen reuna-alueilla, ole tämän tutkimuksen kannalta erityisiä ongelmia tuottavaa merkitystä.

Onko sitten esim. golfkentän ylläpito samalla peltoviljelyä tai onko sitä siirtonurmikkotuotanto, jossa viljelty nurmi juurineen ja turvekerroksineen korjataan ja myydään viherrakentamiseen, on lähinnä maatalouspoliittisen lainsäädännön kannalta arvioitava kysymys. Ympäristöoikeudellisesti ei ongelmia syntyne. Ajatellen nurmen perustamisessa käytettäviä tuotantopanoksia, kuten siemeniä, lannoitteita ja torjunta-aineita sekä niiden käyttöön liittyviä toimenpiteitä, sekä leikkuu- ja korjuutoimenpiteitä kuten myös tarvittavia sala- ja muita ojituksia, joudutaan tällaistakin tuotantoa arvioimaan ympäristönsuojelulain ja vesilain sekä ns. nitraattiasetuksen soveltamisen näkökulmasta. Siirtonurmikkotuotanto on luonteeltaan samalla turvetuotannon kaltaista maa-aineksen ottamista.

Yleisestä rajanvedosta huolimatta ei tässä kriittisessä ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa ole tarkoitus kokonaan välttää kiinnittämästä huomiota vertailumielessä metsätaloudelliseen ympäristönsuojeluun. Sama koskee myös turvetuotantoa, jota ei voida pitää uusiutuvia luonnonvaroja hyödyntävänä tuotantona vaan maa-ainestuotantona, mutta jonka ravinnepäästöt vesiin ovat paljolti samankaltaiset kuin peltoviljelyssä.

II OSA

MAATALOUSOIKEUDEN JA YMPÄRISTÖOIKEUDEN SUHDE

Tässä osassa käsitellään yhtäältä eurooppalaisen maatalouden harjoittamisen oikeudellisia perusteita lähtökohtineen ja käsitteineen sekä läpäisyperiaatteella huomioon otettavien ympäristöoikeudellisten vaatimusten perusteita ja niissä käytettäviä käsitteitä. Huomiota kiinnitetään niihin oikeudellisiin hankauskohtiin, joita esiintyy ympäristösääntelyn toimiessa em. periaatteella ja vaikuttaessa maatalouteen, erityisesti peltoviljelyyn. Tarkasteltavana on etenkin maataloudellisen maankäytön ja ympäristövastuun toteuttamiseksi asetettujen oikeudellisten vaatimusten suhde maanomistusoikeuteen ja omistajansuojaan.

1 Yleistä Euroopan yhteisön maatalouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan sääntelystä

EY:n maataloutta ja sitä lähellä olevia toimintoja koskeva sääntely jakaantuu yhtäältä maataloustuotannon ja eräiden siihen liittyvien toimintojen sääntelyyn ja toisaalta ympäristönsuojelun sääntelyyn. Ensin mainittujen sääntely perustuu yhteisön maatalouspolitiikan täysharmonisointiin, joka on säännelty jäsenvaltioita velvoittavasti Rooman sopimuksen eli ns. perustamissopimuksen 32–38 artikloissa (ent. 38–46 art.). Näiltä osin toimenpiteet säännellään useimmiten käyttäen sellaisenaan jäsenmaissa noudatettavia yhteisöasetuksia, joskin niiden täytäntöönpanemiseksi on yleensä tarpeen antaa viranomaistoimintoja ja menettelytapoja koskevia täydentäviä kansallisia säädöksiä.

Puhtaasti ympäristöoikeudellinen erityissääntely maataloudenkin kohdalla taas nojautuu perustamissopimuksen 174 ja 175 artikloihin. Pääasiallisena sääntelytapana ovat tällöin direktiivit, joiden avulla asetetaan ympäristön laatua, päästöjä ja riskien hallintaa koskevat vähimmäisvaatimukset ja joiden kansallinen voimaansaattaminen edellyttää lainsäädäntötoimia. Niissä on yleensä kysymys vähimmäissääntelystä (minimisääntely), jolloin jäsenvaltiot voivat halutessaan omaksua tiukempia vaatimuksia. Jatkojalostetut maataloudelliset tuotteet tuotantotapoineen taas kuuluvat näiden sääntelyalueiden ohella myös tuote- ja kilpailusääntelyn alaan.[1] Maatalouden tuotantopanoksina käytettävät lannoitteet

[1] EY:n perustamissopimuksen 36 artiklan mukaan ”(M)aataloustuotteiden tuotantoon ja kauppaan sovelletaan kilpailusääntöjä koskevan luvun määräyksiä vain siltä osin kuin neuvosto…

ja torjunta-aineet kuuluvat tuote- ja kilpailusääntelyn alaan. Ympäristönsuojelun korkean tason vaatimukset on näidenkin sääntelyssä tullut ottaa huomioon.

Sekä EY:n ympäristölainsäädäntö että sen täytäntöönpanemiseksi säädetty Suomen kansallinen vastaava lainsäädäntö ovat luonteeltaan lähinnä horisontaalisia siten, ettei sääntely ole alakohtaista. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan ympäristöoikeutta (yhden sen kohteena olevan osa-alueen) maataloudellisen toiminnan näkökulmasta. Systemaattiselta kannalta herää kysymys, mikä on maatalous- ja ympäristölainsäädännön sekä laajemminkin tarkastellen maatalousoikeuden ja ympäristöoikeuden keskinäinen suhde ja erityisesti missä niiden välisten rajojen voidaan katsoa olevan. Maatalouspoliittisella ja ympäristöpoliittisella yhteisösääntelyllä on toisiinsa läheinen yhteys. Tämä johtuu toisaalta perustamissopimuksen 6 artiklan mukaisesta läpäisyperiaatetta ilmentävästä velvollisuudesta sisällyttää ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset myös maatalouspolitiikan ja sen toiminnan määrittelyyn, ts. ottaa ne huomioon maatalouspolitiikkaa toteuttava sekundäärilainsäädäntöä annettaessa. Tämä on tapahtunut taloudellisin ohjauskeinoin. Ympäristötukia on ryhdytty 1990-luvun alusta lähtien käyttämään CAP:n piirissä tehostetusti osana maatalouden rakennepoliittisia tukia. Toisaalta ympäristöpolitiikan puolella on annettu suoraan maataloudellisia toimenpiteitä koskevia ympäristönsuojeludirektiivejä, kuten ns. nitraattidirektiivi 91/676/ETY ja puhdistamolietedirektiivi. 86/278/ETY.[2]

Euroopan unionin ohjauskeinot perustuvat viranomaisten asettamiin tavoitteisiin ja viranomaisten käytössä oleviin erilaisiin valvontamekanismeihin. Tämä taas on aivan viime aikoihin asti ollut miltei pelkästään kansallisiin vastuusäännöksiin perustuvaa. Vasta vuonna 2004 on annettu ympäristövastuudirektiivi N:o 2004/35/EY, joka sekin on luonteeltaan julkisoikeudellinen ja koskee lähinnä vain pilaantuneen ympäristön ennallistamisvastuuta.

Ympäristöoikeuden voidaan todeta kehittyneen omaksi oikeudenalakseen vasta viimeisten runsaan 40 vuoden aikana. Sen keskeiseksi alueeksi on kehittynyt ympäristönsuojeluoikeus, jolloin kyseinen oikeudenala on suurelta osin irtautunut vesi- ja maaoikeudesta, jotka keskittyvät pääasiassa ao. luonnonvarojen esineoikeudellisiin ja erinäisiin talousoikeudellisiin, kuten maa- ja vesirakentamista koskeviin kysymyksiin. Oikeustieteellisessä koulutuksessa ympäristöoikeus on kuitenkin esim. Helsingin yliopistossa keskitetty samaan oppituoliin maa- ja vesioikeuden kanssa, joista edelliseen maatalous läheisesti liittyy. Ympäristöoikeuteen sisältyy varsinaisen ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun oi-

---

määrättyä menettelyä noudattaen … määrittää." Ks. myös Hollo 2005 MTVO, s. 5 sekä yleisesti kilpailuoikeuden ja maatalouden sääntelyn yhteensovittamisesta Silaskivi 2004 mm. s. 75–86.

[2] Neuvoston direktiivi 91/676/ETY vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta ja neuvoston direktiivi 86/278/ETY ympäristön, erityisesti maaperän, suojelusta käytettäessä puhdistamolietettä maanviljelyssä.

keuskysymysten ohella myös luonnonvara-, maankäyttö- ja rakentamisoikeutta sekä myös eräitä muita samalla talousoikeudellisiksi lueteltavia oikeudenaloja, kuten terveydelle tai ympäristölle vaarallisten ja haitallisten aineiden markkinointioikeutta sekä laajemmaltikin ihmisten ja eläinten terveyden- ja muuta suojelua koskevia oikeuskysymyksiä.

Edellä on puhuttu EY:n maatalouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan täytäntöönpanolainsäädännöstä, ja todettu jälkimmäisen ulottuvan horisontaalisen luonteensa mukaisesti koskemaan maataloudenkin alaa. Maatalouden harjoittajan näkökulmasta ympäristöoikeudelliset säännökset voitaisiin katsoa osaksi maatalousoikeutta, sikäli kuin tämä katsotaan erilliseksi talousoikeuden alaksi. Maatalousoikeudelle ei nähdäkseni ole Suomessa kehitetty oikeustieteilijöiden yleisesti hyväksymää omaa doktriinia. Tiukka rajanveto ympäristöoikeuden ja maatalousoikeuden välillä ei ehkä ole mahdollistakaan, onhan maanviljelyssä hyödynnettävänä oleva maaperä samalla kertaa sekä uusiutuva että uusiutumaton samoin kuin vielä jatkuvasti kasvukuntoisena pidettävä luonnonvara. Ympäristöoikeudellisesta horisontaalisesta näkökulmasta voitaisiin oikeudenalojen rajanveto-ongelmat helposti sivuuttaa sijoittamalla ympäristöoikeudelliset kysymykset ao. toisen oikeudenalan sisälle ns. läpäisyperiaatteella huomioon otettavaksi, samaan tapaan kuin EY:n perustamissopimuksessa on edellytetty ympäristöpolitiikan oikeusperiaatteiden noudattamista muiden yhteisöpolitiikan alojen lainsäädäntöä annettaessa. Oikeudenalojen jaottelulla on kuitenkin merkitystä oikeudellisten kysymysten tarkastelun näkökulman kannalta. Niin ikään jaottelulla on koulutuksellista merkitystä, varsinkin kun maataloudella ja maatalouspolitiikalla on muista oikeus- ja markkina-aloista selvästi poikkeava asema niin Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa kuin WTO-sopimuksessakin.

2 Ympäristövastuun käsite

Ympäristövastuuta oikeudellisena käsitteenä voidaan tarkastella toisaalta yhteiskunnalliselta ja toisaalta yksilölliseltä kannalta. Lisäksi kolmanneksi tarkastelukulmaksi on tullut jatkuvasti laajentuva kansainvälinen ja globaalikin tarkastelukulma. Tämä pätee koko ympäristöoikeuteen.

Suomen perustuslain 20 §:n 1 momentin ilmaisu ”Vastuu ... ympäristöstä ... kuuluu kaikille” on laaja-alaisuudessaan varsin kuvaava. Keskeistä sen sisällössä on, kuten sanotun pykälän 2 momentissa säädetään, julkisen vallan eli yhteiskunnan velvollisuus – lakien ja hallinnon keinoin – pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen elinympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Osan kyseisestä vastuusta on ottanut myös Euroopan unioni Suomen ollessa sen jäsenenä. Vastuu toteutuu paitsi perustamissopimuksen ympäristöpolitiikkaa koskevan 174 artiklan mukaisesti myös yhteisön politiikoissa yleisesti sopimuksen 2 artiklan mukaan sovellettavan ympäristönsuojelun korkean tason ja laadun parantamisen edistämistavoitteen ja 6 artiklan mukaan politiikkojen määrittelyssä ja toteuttamisessa edellytetyn ympäristönsuojelun vaatimusten huomioon ottamisen kautta.

Hollo käyttää kirjassaan Ympäristönsuojeluoikeus ympäristövastuu-termiä kuvaamaan rajoitetusti toiminnanharjoittajan, muun aiheuttajan tai alueen haltijan velvollisuutta korvata aiheutettu vahinko tai haitta, ennallistaa ympäristö tai muutoin vastata teon tai laiminlyönnin hallinto- ja rikosoikeudellisista kuten muistakin, esim. vero-oikeudellisista seuraamuksista. Kysymys on silloin aiheuttajan toiminnasta tai toimimatta jättämisestä syntyneistä negatiivisista seurauksista aiheutuvasta vastuusta. Vastuu ei tällöin lankea ensisijaisesti julkiselle subjektille. Ilmeisesti rajaus on sanotussa teoksessa tehty lähinnä esitysteknisistä syistä, koska teoksen ao. luvun XI otsikkona on rajoitetusti ”Ympäristöoikeudellinen korvaus- ja rangaistusvastuu”, kun taas ennakkovalvonnan piiriin kuuluvat, lähinnä ympäristönsuojelulaissa säädetyt velvoitteet, on käsitelty teoksen aikaisemmissa luvuissa.[3] Sittemmin teoksessaan Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus Hollo toteaa ympäristövastuusta voitavan puhua laajassa tai suppeassa merkityksessä, jolloin se ensin mainitussa merkityksessä kattaa sekä ennakkovalvonnan avulla tapahtuvan vahinkojen ennaltaehkäisyn että vahinkojen sattuessa toteutuvan korjaustoiminnan, ts. jälkihoidon.[4]

---

[3] Hollo 2001 s. 495.
[4] Hollo 2004 s. 24 ja 449.

Yrityksen (so. toiminnanharjoittajan) ympäristövastuulla Tuomainen katsoo tarkoitettavan yrityksen toiminnan ympäristövaikutuksiin perustuvia velvoitteita, jotka aiheuttavat tai saattavat aiheuttaa yritykselle kustannuksia. Hän tarkoittaa ko. yhteydessä vahingonkorvausvastuuta, torjuntakustannusvastuita, rikosperusteista vastuuta ja pilaantuneen ympäristön (korjaamis- ja) puhdistamisvastuuta. Tuomainen rajaa po. yhteydessä (kun kysymys on yrityksen tilinpäätöksessä tai muusta tiedottamisesta, kuten EMAS:n mukaisesta neuvoston asetuksessa ETY N:o 1836/93 ja sen täytäntöönpanemiseksi säädetyssä laissa 1412/1994 tarkoitetusta ympäristöselonteosta) ympäristövastuutarkastelun ulkopuolelle yrityksen tavanomaiseen toimintaan liittyvät velvoitteet, kuten lupiin tai suoraan lainsäädäntöön perustuvien päästönormien noudattamisen.[5] Edellä mainitussa ”suppeassa” ympäristövastuukäsitteessä rajoitutaan kuvaamaan oikeudellisia keinoja, joilla pyritään jälkikäteen korjaamaan tai korvaamaan – kaikista ehkäisevistä toimista huolimatta – syntyneitä vahinkoja ja rankaisemaankin tapahtuneista rikoksista ja rikkeistä.

Hallitus totesi ympäristövahinkojen korvaamista koskevassa lakiesityksessään ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevien ympäristöpoliittisten keinojen jakautuvan oikeudellisiin, taloudellisiin ja muihin keinoihin, joista ympäristönsuojelun oikeudellisia keinoja ovat esimerkiksi lupa- ja ilmoitusmenettelyt, erilaiset kansalaisia välittömästi sitovat normit sekä suunnitteluvelvollisuus, taloudellisia ohjauskeinoja toisaalta taloudelliset avustukset, verohelpotukset ja korkotuki ja toisaalta haittaverot ja -maksut sekä muita keinoja ovat esimerkiksi erimuotoinen valistus sekä erilaiset tutkimukset ja selvitykset. Ympäristövahinkojen korvaamisen katsottiin olevan syytä erottaa edellä mainituista ympäristöpolitiikan ja ympäristönsuojelun välineistä, sillä vahingonkorvaussäännösten ensisijaisena tavoitteena on oikeussuojan antaminen, ei tiettyjen ympäristöpoliittisten päämäärien saavuttaminen, vaikka korvaussäännösten soveltaminen tosin saa käytännössä vaihtelevasti myös ympäristön turmeltumista ennalta ehkäiseviä piirteitä. Näiden merkitys jää kuitenkin rajalliseksi jo siksi, että siviilioikeudellisella korvausnormistolla voidaan kattaa vain osa sellaisista menetyksistä, joita ympäristösäädöksillä muutoin pyritään ehkäisemään. Erilaiset julkisoikeudelliset maksu- ja rahastojärjestelyt taas jäävät oikeudelliselta luonteeltaan toisenlaisina vakiintuneesti vahingonkorvausoikeuden ulkopuolelle, vaikka niiden päämääränä olisikin laajassa mielessä vahinkojen ehkäiseminen tai hyvittäminen.[6]

Ympäristövastuun rajoittamiseen yhteisöoikeuden käsitteenä viittaa ns. ”Europa-sanastossa” oleva määritelmä jonka mukaan ”(Y)mpäristövastuu merkitsee Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa ilmaistun aiheuttamisperiaatteen

---

[5] Tuomainen 2001 s. 438–441.
[6] HE 165/1992 s. 3.

soveltamista. Siitä säädetään direktiivissä 2004/35/EY."[7] Kannattaa kuitenkin muistaa, että aiheuttamisperiaate liittyy siinäkin osittain ennalta ehkäisyyn, akuuteissa vahinkojen uhkatilanteissa. Aiheuttamisperiaate (*polluter pays principle*) koskee muutoinkin myös ennalta ehkäiseviä ja varautuvia toimenpiteitä.

Edellä mainittuun suppeaan vastuukäsitteeseen rajoittumista ei ole syytä pitää tämän, eikä yleensäkään ympäristöoikeuden ja sen periaatteiden tutkimisen tutkimuksen kannalta perusteltuna eikä tarkoituksenmukaisena. Suppeaa vastuukäsitettä tulisi kutsua ympäristövastuun osa-alueena ympäristövahinkovastuuksi, vaikka rajanveto silloinkin jää osin häilyväksi. Ympäristövastuu voisi olla laaja-alainen käsite. Jo pelkästään perustuslain 20 §:n otsikossa ja 1 momentissa käytetään termiä "vastuu ympäristöstä" ja pykälän 2 momentissa annetaan julkiselle vallalle täsmennetyksi toimeksiantotavoitteeksi pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus – laveasti ymmärrettävään – terveelliseen ympäristöön. Kun ympäristöoikeudessa olevien valtaosaltaan julkisoikeudellisten vastuunormien mukaisesti tehtävistä ennalta ehkäisevistä toimenpiteistäkin aiheutuvat kustannukset jäävät aiheuttamisperiaatteen mukaisesti toiminnanharjoittajien itsensä kannettaviksi, voidaan ympäristövastuukäsite omaksua hyvin käsittämään kaikenlaiset ympäristönsuojelulliset velvollisuudet.

Tässä tutkimuksessa, joka keskittyy lähinnä peltoviljelyyn liittyviin maatalouden harjoittajan ympäristöllisiin velvoitteisiin, ei edellä esitetyn mukaisia erotteluja ole syytä tehdä. Kun viljelijä on tosiasiallisesti maan, veden, ilman ja biodiversiteetin hyväksikäyttäjä, näiden luonnonvarojen ollessa itsessäänkin suoraan osa ympäristöoikeudellisesti turvattavaa ympäristöä tai välittävinä tekijöinä muun ympäristön suojelussa, ei ympäristöllisten haittojen ennalta ehkäisemistä ja niihin varautumista (ennakkovalvontaa), päästönormien ja ympäristötukisitoumusten ja -sopimusten noudattamisvelvoitteita mukaisia velvoitteita eikä huolellisuus- ja varovaisuusvelvoitteita ole syytä rajata peltoviljelyä koskevassa tutkimuksessa ympäristövastuukäsitteen ulkopuolelle.

---

[7] Europa-sanasto.

3 Maatalousoikeus oikeudenalana

3.1 YLEISTÄ

Vaikka ympäristöoikeus on hyvinkin saavuttanut erityisen oikeudenalan aseman, on sen alueen rajaaminen miltei mahdotonta. Kuuluuhan siihen yhtä lailla luonnon- kuin kulttuuriympäristökin jopa maisemaa myöten ja toimivathan sen tavoitteet enemmän tai vähemmän muiden politiikkojen sektoreilla, miltei kaikkialla. Vaikeaa on luoda selviä oikeudellisia rajoja myöskään maatalousoikeudelle. Maatalouden ja sen sääntelyn vaikutusalue ulottuu varsinaisesta alkutuotannosta jalostusketjun ja markkinoinnin välityksellä aina kuluttajan pöytään asti. Toisaalta sen tuotantopanoksille asetettavat vaatimukset luovat takautuvan ketjun toisin päin näiden tuotteiden valmistajiin. Tilan tuotannolla on taas toimintansa kautta vaikutuksia ympäristöön ja ihmistyöpanostensa kautta yleistä vaikutusta paikallisiin oloihin ja siellä muihin elinkeinoihin ja kulttuuriin. Tuotantoyksikkönä maataloutta harjoitetaan tavallisesti perheyrityksenä, jossa yrittäjä ja työvoima faktisesti yhdistyvät keskenään ja jolla muutoinkin on voimakas, mutta samalla helposti haavoittuva perheyhteisön sosiaalinen luonne. Meillä maatalousoikeuden rajanvedon tekee useiden muiden Euroopan valtioiden po. alan lainsäädäntöön verrattuna ongelmalliseksi myös se taloudellinen seikka, että maatalouden harjoittaminen useissa tapauksissa liittyy kiinteästi yhteen metsätalouden kanssa.

Euroopanlaajuisesti maatalous liittyy nykyisin paljolti muiden elinkeinojen tai ammattien harjoittamiseen taikka tilan ulkopuolella muutoin työskentelyyn. Myös maatalouspolitiikassa on pyritty tuotantopoliittisista syistä edistämään niihin suuntautumista osana tilojen toiminnan monipuolistamista, kuten myös edistämään laajemminkin maaseudun pienyritystoimintoja. Tämän laajemman elinkeinopoliittisen näkökulman omaksuminen on jo pitkään ilmennyt EY:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvästä maaseudun kehittämislainsäädännöstä.[8] Maatalousoikeuden sijasta voitaisiinkin sitä laajemmassa merkityksessä käyttää maaseutuoikeuden nimitystä. Sen tarkka määrittely olisi vielä maatalousoikeuden määrittelyäkin vaikeampaa.

Vaikka maatalousoikeudelle on oikeustieteellisessä tutkimuksessa eri puolilla maailmaa kehittynyt vakiintunut asema – näin etenkin Etelä-Euroopassa ja Lati-

[8] Esimerkiksi neuvoston asetus (EY) N:o 1257/1999 ja sen korvannut neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005.

nalaisessa Amerikassa – on sen aseman ja autonomian mielekkyyttä epäilty lähinnä sen vuoksi, että maatalousoikeus ei useinkaan luontevasti nivelly oikeusjärjestyksen klassisiin jaotteluihin.[9] Maatalousoikeus on itse asiassa muodostunut vasta suhteellisen myöhään omaksi oikeustieteen haaraksi. Sen synty ja kehitys on ollut sidoksissa 1800-luvulla ja 1900-luvun alussa tapahtuneisiin yhteiskunnallisiin muutoksiin. Kapitalismin nousun myötä painopiste siirtyi maanomistuksesta sopimuksiin ja yrittämiseen, mihin liittyen mm. Ranskassa siviilioikeuden rinnalle kehittyi laaja erillinen yritystoiminnan sääntely, jolloin syntyi esimerkiksi käsite ”maatalousyritys”. Kapitalistisen kehityksen vastavaikutuksena syntyi sitten – osaltaan maatalousoikeudenkin kehitystä ohjaamaan – esimerkiksi Saksan ns. Weimarin tasavallan valtiosääntöön otettu omistuksen sosiaalisen sidonnaisuuden periaate.[10]

Pelkkä oikeusalatermin käyttö, olipa se maatalousoikeus tai maaseutuoikeus (esim. Agricultural Law, Agrarrecht tai Droit de Rural), ei ole kuitenkaan riittävä peruste hyväksyä oikeudenalaa systemaattiseksi. Maatalousoikeuden, kuten muunkin oikeudenalan, ”oikeutukseksi” tulla hyväksytyksi omaksi oikeudenalakseen, voidaan edellyttää sitä, että sen sektorilla on laajalti tarvetta erityisäänTelyyn. Tämä ei kuitenkaan saa merkitä sen edellyttämistä, että maatalouden säännösten tulisi olla Keski- ja Etelä-Euroopan romaanis-germaanisten maiden periaatteen tapaan koottuna yhteen mahdollisimman järkiperäiseksi ja kodifioiduksi järjestelmäksi (esim. Ranskan Code rural). Arvioitaessa erityissäänTelyä joudutaan sen sijaan arvioimaan enemmänkin maataloudellisen erityisnormiston tai maatalouteen sovellettavan horisontaalisen normiston yhteiskunnallisen painoarvon merkitystä.[11] Maatalouden kohdalla on realiteettina muistettava myös koko kulttuurin kehityksen historiallisten lähtökohtien liittyminen juuri maatalouden syntyyn ja kehitykseen siirryttäessä pois keräilytaloudesta ja paimentolaisuudesta. Vielä nykyäänkin ymmärretään perustuotannolla ja -elinkeinolla tai alkutuotannolla ensisijaisesti maataloutta.

Elinkeino-, asutus- ja yhteiskunnan muun rakenteen kehittyminen lainsäädännöllisine muutoksineen on luonut tilanteen, jossa alkuperäinen ”maatalousoikeus” on hajaantunut lukuisiksi eri oikeudenaloiksi, ja jossa maatalousoikeuden määrittelyn tarve erillisenä oikeudenalana on pysynyt vähäisenä, oikeastaan tieteellisen keskustelun niukkuudesta päätellen 1900-luvun jälkipuoliskolla entisestäänkin vähentynyt. Näin on tapahtunut etenkin Suomessa siitä huolimatta, että maatalous on koko toisen maailmansodan jälkeisen ajan ollut jatkuvassa murroksessa, ensin sodan aiheuttamien haitallisten seurausten ja niiden korjaamisen sekä sen jälkeen seuranneen maataloustuotteiden niin kansallisen ja kuin

---

[9] Mattila 1985 s. 215–216.
[10] Ib. s. 218–219.
[11] Hollo 1989 s. 63. Ks. myös Mattila 1985 s.220.

Länsi-Euroopassa yleisen ylituotannon johdosta. Maatalouteen liittyvät laaja-alaiset lainsäädännölliset toimenpiteet ovat tänä aikana olleet valtaosaltaan luonteeltaan julkisoikeudellisia; käsittäen maatalouden hinta- ja tulo- sekä rakennepolitiikkaa koskevaa lainsäädäntöä. Ehkä tämän tukipoliittisia toimia painottavan lainsäädännön luonne, johon on liittynyt tulopolitiikalle tyypilliset etujärjestön kanssa käydyt maataloustuloneuvottelut, johti sen osapuolina olevat intressitahot ajattelemaan kysymyksen olevan enemmän puhtaasta ja muutosten jatkuvana kohteena olevasta tulopolitiikasta kuin stabiililuontoisen pitkäjännitteisen lainsäädännön luomisesta ja toteuttamisesta. Myöskään EY:n yhteisen maatalouspolitiikan ohjelmakausittain ja siihen liittyvissä Suomen kansallisissa tukitoimissa käytännössä miltei vuosittain muuttuva moniportainen lainsäädäntö ei ole tuonut po. ajatteluun juuri muutoksia. Maatalousoikeuden keskustelukysymysten ja itse asiassa koko oikeudenalan on vähitellen ymmärretty rajautuneen lähinnä tulo- ja tukipoliittista lainsäädäntöä käsittäväksi oikeudenalaksi. Myös maatalouden ympäristöpolitiikkaa on toteutettu suurimmaksi osaksi osana maatalouden tukipolitiikkaa.

Leimaa antavana EY:n maataloudelle on ollut sen muusta taloudesta eriytetty asema yhteiselle maatalouspolitiikalle ja sen lainsäädännölle jo Rooman sopimuksessa vuonna 1957 asetettuine erityisine tavoitteineen. Tätä erityisasemaa korostaa se, että niin maataloustuotteiden tuotantoon kuin kauppaan sovelletaan yhteisön kilpailusääntöjä koskevia määräyksiä vain siltä osin kuin neuvosto maatalouspolitiikalle säädetyt omat tavoitteet huomioon ottaen määrittää. Neuvosto myös voi po. maatalouspolitiikan alalla erityisesti oikeuttaa tukien myöntämisen rakenteellisista syistä tai luonnonolojen vuoksi epäedullisessa asemassa olevien yritysten suojelemiseksi sekä niin ikään taloudellisten kehitysohjelmien mukaisesti.[12] Maatalouspolitiikan alan sekundäärilainsäädäntö onkin laajentunut käsittämään maatalouden ohella siihen liittyviä muita maaseutuelinkeinoja sekä elintarviketeollisuutta ja ao. tuotteiden kauppaa koskevaa kehittämislainsäädäntöä. Tämä laajentuminen merkitsee maatalousoikeuden ulottumista koskemaan lähes koko maaseutupolitiikkaa ja siinä aluepolitiikan kysymyksiä. Tähän on tullut mukaan ympäristöpoliittista lainsäädäntöä sitä kautta, että yhteisön perustamissopimuksen mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä myös maatalouspolitiikan ja sen toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi. Kuitenkin näillä ns. toisen

---

[12] EY-perustamissopimus 32–35 ja erityisesti 36 artikla. Ks. myös Cardwell 2004 s. 7–8 ja Usher 2001 s. 13–19.

EY:n kilpailuoikeuden ja maatalouden sääntelyn yhteensovittamista käsitellään laajasti väitöskirjassa Silaskivi 2004.

pilarin säädöksillä on edelleen enemmän tai vähemmän toissijainen asema yhteisön yhteisessä maatalouspolitiikassa ja sen lainsäädännössä.[13]

Lisäksi elintarviketurvallisuuden sekä tuotantohygienian (”pellolta pöytään” -periaate) ja eläinsuojelun merkityksen kasvu on tuonut mukanaan laajentuneen elintarvike- ja tuotantohygienialainsäädännön.[14]

On esitetty, että modernin katsantokannan mukaan maatalousoikeuden tutkimuskohteeksi tulisi katsoa kaikki sellaiset maatalouteen liittyvät normisektorit, joita luontevasti ei voida lukea minkään muun oikeudenalan piiriin.[15] Tällöin tarkasteltavana olisi maaseudun yritystoiminnan sääntelymekanismi kokonaisuutena, jolloin maatalousoikeus ymmärretään laajaksi ja liukuvarajaiseksi temaattiseksi oikeudenalaksi. Sen rajat eivät siten määräytyisi klassisen oikeusalajaottelun mukaisesti.

Erääksi tavaksi jaotella maatalousoikeuden sisäinen rakenne pelkästään maatalouteen supistettuna on Vilander vuonna 2000 esittänyt, että maatalousoikeus voisi käsittää seuraavia lainsäädännönaloja: 1) maatalouden tuotannonohjaus (markkinoiden ja rakenteen sääntely); 2) tuotesääntely (tuotantopanosten ja tuotteiden laadunvalvonta); 3) maatalouden verotus; 4) sosiaalilainsäädäntö; ja 5) maatalouden muu sääntely (esim. rakentamis- ja ympäristönsuojelulainsäädäntö sekä maaseutuelinkeinohallintoa koskeva lainsäädäntö). Toisaalta Vilander toteaa tällaisen maatalousoikeuden rakenteen rajauksen tekemisen olevan kenties turhaakin viittaamalla vaihtoehtoiseen mahdollisuuteen tarkastella monilukuisia normistoja maatalouden omasta erityisestä näkökulmasta, maataloudellisen yritystoiminnan näkökulmasta, jolloin oikeudenalan ulkopuolelle ei tarvitsisi sulkea sellaisia asiakokonaisuuksia kuten tuotteiden jatkojalostus ja markkinointi. Maatalousoikeuden piiriin voisi tällöin kuulua hänen mukaansa myös esimerkiksi näihin liittyvä kilpailulainsäädäntö omine piirteineen.[16]

Vilanderin em. jaottelu perustuu Suomen kansallista maataloutta koskevalle lainsäädännölle. Maataloutta on käsitelty monessa suhteessa muusta taloudesta erillisen lainsäädännön puitteissa ja maatalouden erityisluonne on, kuten edellä on todettu, otettu huomioon EY:n perustamissopimuksessa. Maatalous ei ole yleensäkään mikä tahansa elinkeino muiden joukossa, vaan peruselinkeino, joka vaihtelevissa ilmasto- ja muissa riskejä aiheuttavissa luonnonolosuhteissa toimien hoitaa elementaarista tehtävää ja johon liittyvässä lainsäädännössä siten heijastuvat voimakkaina ihmisille ja koko ihmiskunnalle tärkeät realiteetit; ravinnon sekä sen tuotannon ja saatavuuden turvaaminen. Tältä kannalta voidaan aikaisemmin todetun mukaisesti korostaa ihmisten oikeutta riittävään ja terveel-

---

[13] Ks. Vihinen 2001 s. 82–83
[14] Ks. ib. s. 194–195.
[15] Vilander 2000 s. 379.
[16] Ib.

liseen ravintoon. Viime kädessä on kysymys elämisen oikeuden turvaamisesta, niin tuottajien kuin kuluttajienkin kohdalla.

Moderni maatalousoikeus alkoi muotoutua ja sen ongelmat suurelta osin erkaantua oikeudellisesti naapuruussuhdeoikeudesta (eli siviilioikeudesta) sitä mukaa kuin maataloustuotanto siirtyi pois lähinnä viljelijäperheen omaa kulutusta palvelevasta omavarastaloudesta. Näkökulma maatalouteen sen sisältä katsottuna oli ollut omavaraistalouden aikana ymmärrettävästi varsin yksilö- ja itsekeskeinen ja maanomistukseen keskittyvä. Vielä nykyäänkin voidaan kuitenkin Norrin tapaan todeta maanviljelijän hyödyntävän maataan ”itsekseen”.[17] Lisäksi maataloustuotteiden markkinoinnista ovat Suomessa ja useissa muissakin Euroopan maissa laajalti huolehtineet viljelijöiden itsensä perustamat osuuskunnat ja viime kädessä lainsäädäntöön perustuvin tulo- ja markkinapoliittisin sekä tuotannonohjauksellisin toimenpitein valtiovalta ja nykyisin EU.

Lorvellecin näkemyksen mukaan Ranskassa maatalous on erkaantunut siviilioikeudesta, koska maatalousoikeus oli yksittäisen ammattiryhmän omaa oikeutta, ja kauppaoikeudesta, koska maatalouden kohdalla säänneltiin tuotantoa eikä vaihdantaa.[18] Maataloutta on Ranskassa vuodesta 1960 lähtien annetuilla suuntaamislaeilla ohjattu ja edistetty taloudellisen kokonaisjärjestelmän (ja samalla tuolloin jo Euroopan talousyhteisön) osana. Maatalousoikeudesta on kehityksen myötä muodostunut Ranskassa eräs talousoikeuden haara. Maataloudelle on laeilla luotu joukoittain juridisia instrumentteja sillä seurauksella, että sitä on niin Ranskassa kuin koko Euroopassa säännelty yksityiskohtaisemmin kuin mitään muuta elinkeinonalaa.[19]

Lorvellecin mukaan maatalousoikeus käsittää ensinnäkin ”kovana ytimenään” oikeusnormit, joita sovelletaan maatalouden ammattilaisiin sekä sen ja osin eräiden sen lähialojen työntekijöihin. Maataloudellista toimintaa luonnehtivia tekijöitä ovat elävä materiaali (kasvit ja eläimet), kiinteistö (lähinnä maaperä), tuotteet ja ammattimaisuuden vaatimus. Tämän ytimen ulkopuolella maatalousoikeuteen kuuluviksi voidaan Lorvellecin mukaan lukea järjestelmät, jotka koskevat maataloutta toisaalta maaseutualueiden ja toisaalta koko elintarvikehuollon osana. Tämä merkitsee mm. sitä, että maatalouden ammattilaisten eli viljelijöiden ja maataloustyöntekijöiden ohella maatalousoikeuden piiriin kuuluisivat toisaalta metsätalouden harjoittajat ja eräät pienyrittäjät sekä toisaalta yleisesti maataloustuotteiden jalostajat. Maatalousoikeuden normit jälkimmäisten kohdalla koskevat tuotteiden ja ilmeisesti lisäksi eräiden tuotantopanosten sopimus- ja markkinointijärjestelmiä.[20]

---

[17] Norri 2005 s. 341.
[18] Lorvellec 1988 s. 2 ja näistä Lorvellecin näkemyksistä Mattila 1990 s. 17.
[19] Lorvellec 1988 s. 2 ja Mattila 1990 s. 18.
[20] Lorvellec 1988 s. 4–11 ja Mattila 1990 s. 18–20.

Suomessa oikeudellisella tutkimuksella oli maa- ja metsätalousasioissa 1900-luvun alkupuoliskolla vahva asema, etenkin Kyösti Haatajan maa-, maanvuokra- ja vesioikeutta koskeneiden syvällisten tutkimusten ansioista. Nykyisen julkisoikeuteen painottuneen maatalousoikeuden aikakaudella on kiinnostus maatalousoikeudelliseen tutkimukseen ollut kuitenkin melko vähäistä. Niin ikään samalla, kun oikeustieteessä halukkuus oikeudenalojen lisäämiseen on ollut varsin pidättyväistä, ei modernille maatalousoikeudelle näytä Suomessa juuri tunnustetun erityisen oikeudenalan asemaa, vaan maatalouteen liittyviä oikeuskysymyksiä on tarkasteltu oikeuskirjallisuudessa varsin fragmentaarisesti paneutumatta tarkemmin maatalousoikeuden systematiikkaan tai ko. oikeudenalan kokoamiseen taikka, lähinnä vain Vilanderia ja Mattilaa lukuun ottamatta, sen rajojen määrittelyyn. Vaikka maatalousoikeuden alueen tarkkaa määrittelyä ei pidettäisi välttämättömänä tavoitteena, olisi etenkin kansainvälisen vertailevan oikeustieteellisen tutkimuksen ja asiasta käytävän keskustelun aktivoiminen Suomessa tarpeellista. Tällöin tulisi myös ympäristöoikeuden ja maatalousoikeuden suhde kosketuspintoineen paremmin selvitetyksi ja näiden oikeudenalojen keskinäinen riippuvuus paremmin ymmärretyksi.

Oikeustieteellisen yliopisto- ja korkeakouluopetuksen alalla Euroopassa, lähinnä vain Puolaa ja eräitä muita entisen itäblokin maita lukuun ottamatta, on erillisiä maatalousoikeuden professuureja vain muutamia, mm. Ranskassa ja Sveitsissä. Useimmiten alan opetus on yhdistettynä ympäristöoikeuteen. Vasta viime aikoina asiaan on alettu kiinnittää huomiota erityisesti Saksassa.[21]

Hollo on todennut maatalousoikeutta (tai maaseutuoikeutta) voitavan lähestyä oikeustieteellisesti hajautuneenkin lainsäädännön pohjalta ja temaattisesti kokonaisvaltaista tarkastelukulmaa soveltaen. Hän on katsonut, että oikeustieteellisen tutkimuksen menettelytapojen mukaisesti voitaisiin voimassa olevista normeista ja käytännöistä pyrkiä johtamaan yleisiä oikeusperiaatteita ja ainakin maatalous- ja maankäyttöpolitiikkaa myötäillen päätyä yleisiin linjoihin, joita kulloinenkin lainsäädäntö maatalousyritysten kohdalla ilmentää. Tähän lisättäessä vielä muita näkökulmia voisivat maatalousoikeus ja sen tutkimuskohteet muodostaa taloudellisesti, maankäytöllisesti, yhteiskunnallisesti ja ympäristöllisesti tasapainotetun maatalousoikeudellisen sääntelyjärjestelmän.[22]

Yleisesti voidaan todeta, että maatalousoikeuden kehityksessä maa- ja esineoikeudelliset kysymykset ovat niiden perustavaa laatua olevasta tärkeydestään huolimatta menettäneet alaa ko. oikeudenalan kokonaisuudessa. Keskeiseksi alueeksi on suomalaisessa maatalousoikeudessa muodostunut maatalouden muiden tuotannontekijöiden, kuten työvoiman ja tuotantopanosten ja rahoituksen,

---

[21] Schweitzer 2006 (puhe) sekä Mattila 1985 s. 215.
[22] Hollo 1989 s. 68.

sekä tuotteiden ja niiden markkinoiden ohjaus- ja muu erityissääntely samoin kuin tuotannon ja tuotteiden mahdollisia haitallisia ympäristövaikutuksia ehkäisevä ja muukin tuotannon ympäristövaikutuksia koskeva sääntely. Maatalousoikeus tulisikin rakentaa systematiikassa näiden sekä niihin liittyvän luonnonvara-, maakäyttö- ja vesioikeuden, ympäristöoikeuden sekä tuotantopanosten ja tuotteiden laatua samoin kuin tuotantohygieniaa koskevan oikeuden varaan jättämällä työ-, sosiaali-, vero- ja yleisen sopimusoikeuden sekä hallinto-oikeuden kysymykset itsenäisen maatalousoikeuden ulkopuolelle.

Maatalouteen kohdistuu voimakas yhteisöllinen ohjaus, jota toteutetaan EU:ssa julkisoikeudellisin hinta-, tulo- ja markkinapoliittisin järjestelyin. Tässä tutkimuksessa on maatalousoikeuden ja sen osa-alueeseen kuuluvien maatilatalouden ympäristönsuojelullisten kysymysten kannalta tarpeen vastuiden ja velvollisuuksien rinnalla korostaa perusoikeuksien tarkastelun sekä yleisten oikeusperiaatteiden merkitystä. Tämä auttanee ymmärtämään paremmin maataloutta ja sen toimintaympäristöä sekä antamaan vastauksia paitsi kysymyksiin, jotka koskevat ympäristöoikeudellisten periaatteiden toteuttamista maataloudessa ja sen sääntelyssä, myös kysymykseen, onko maataloudellisessa ympäristöoikeudessa havaittavissa esiintyvän erityisiä omia oikeusperiaatteita tai yleisten oikeusperiaatteiden vivahteita, jotka osaltaan antavat vahvistusta maatalousoikeuden ”oikeutukselle” tulla määritellyksi omaksi oikeudenalakseen.

Tämän maatalouden ympäristönsuojeluoikeuteen keskittyvän tutkimuksen kannalta maatalousoikeuden määrittelyllä ei kuitenkaan ole erityistä merkitystä. Sen määrittely ja siihen liittyvät ongelmat antavat kuitenkin tutkimukselle taustatietoa liittämällä tutkimuksessa käsiteltävät kysymykset laajempaan yhteiskunnalliseen ja oikeudelliseen todellisuuteen. Maatalousoikeudessa vallitsevilla erityispiirteillä voidaan osaltaan myös selittää maatalouden ympäristövastuuta koskevan lainsäädännön syntyä, sisältöä ja soveltamista sekä ko. vastuun reaalista toteutumista. Tässä tutkimuksessa esille tulevat maatalousoikeudelliset kysymykset koskevat osin tärkeitä maaoikeudellisia seikkoja, mutta enemmän niissä kuitenkin painottuvat maataloustuotantoa ja sen tuotantopanoksia koskevat oikeudelliset seikat. Mattilan tapaan voidaan sanoa, että ”maaoikeudelliset kysymykset ovat toki tärkeitä, mutta nykyaikainen maatalousoikeus painottuu toisin. Maaperä on ainoastaan yksi maataloustuotannon edellytyksistä, tosin sine qua non, ja yhtä olennaista on muiden tuotannontekijöiden käsittely. Vieläkin keskeisempää kuitenkin on maataloutta ja maataloustuotantoa koskevan ohjailuoikeuden tarkastelu.”[23] Tämä koskee nykyisin yhtä lailla myös maatalouteen liittyviä ympäristöoikeudellisia kysymyksiä. Maatalouteen kohdistetut ympäristöpoliitti-

[23] Mattila 1990 s. 21.

set ohjauskeinot kulkevat käytännössä miltei käsi kädessä maatalouspoliittisten ohjauskeinojen kanssa.

3.2 MAATALOUS JA MAATALOUSPOLITIIKKA OIKEUDELLISINA KÄSITTEINÄ

Maatalouden käsitettä ei ole kansallisessa oikeudessamme kattavasti määritelty. Esiintyvät määrittelyt ovat palvelleet kulloistenkin säädösten erityistarkoituksia. Myöskään EY:n perustamissopimuksessa ei maatalouden käsitettä ole määritelty. Alun perin jo perustamissopimuksen 38 (nyt 32) artiklassa mainitussa sopimuksen liitteessä II (nyt liite 1) on sen sijaan määritelty yhteismarkkinoiden piiriin kuuluvat maataloustuotteet ja niiden jalosteet. Liitteessä on ryhmiteltynä lueteltu maaperän kasvutuotteet, karjatalouden ja kalastuksen tuotteet sekä näihin välittömästi liittyvät ensiasteen jalosteet. Tästä voidaan katsoa seuraavan, että EY:n maatalouspoliittinen sekundäärilainsäädäntö voi käsittää ainakin sanottujen tuotteiden tuotannon. Sen sijaan toiminnot, jotka eivät suuntaudu perustamissopimuksen liitteessä mainittujen maataloustuotteiden tuotantoon, kuten metsätalous ja maisemanhoidolliset ja tiloilla harjoitettavat erilaiset liitännäiselinkeinot, jäävät em. maatalouskäsitteen ulkopuolelle. Sellaiset toiminnot voivat kuitenkin olla EY:n maatalouspoliittisen sääntelyn kohteena, milloin ne palvelevat samalla maatalouspoliittisia tavoitteita. Kysymys voi olla tällöin esimerkiksi peltojen metsittämisestä tai toimenpiteistä, joilla pyritään maatalousmaan eroosion estämiseen, metsätalouden edistämiseen heikkotuottoisten tilojen saamiseksi pois maataloustuotannosta tai joilla tilojen toimintoja monipuolistetaan ja kehitetään suuntautumaan erilaisiin muihin elinkeinoihin.[24]

Maatalouspolitiikka käsittää maataloutta paljon laajemman alueen, nimittäin maataloustuotteiden kaupan. Maatalouden käsitteeseen sisältyy nykyaikana siten johdonmukaisesti, joskaan ei käytännössä välttämättä, myös ajatus tuottaa ko. tuotteita vaihdantaa varten. Maatalous palvelee tuotteillaan markkinoita ja kuluttajia. Yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteisiin ja toteuttamiseen kuuluu perustamissopimuksen 33–35 artiklan mukaan lisäksi vaikuttaminen eri tavoin maatalouden tuotannontekijöihin, maatalousväestön elintasoon, tuotantotarvikkeiden saatavuuteen, kuluttajahintoihin, kilpailuun ja muihin markkinajärjestelyihin sekä jopa yhteensovittavasti ammatilliseen koulutukseen, tutkimukseen ja maatalousneuvontaan sekä edistävästi joidenkin tuotteiden kulutukseen.

EU:n maatalouspolitiikka ulottuu kuitenkin vielä edellä mainittua laajemmin jäsenvaltioiden talouteen, erityisesti maaseudun kehittämiseen. Perustamissopi-

---

[24] Kummer 1991 ss. 675.

muksen 33 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan ko. politiikkaa ja sen mahdollisia erityismenetelmiä suunniteltaessa otetaan huomioon mm. ”maatalouselinkeinon erityisluonne, joka johtuu maatalouden yhteiskunnallisesta rakenteesta sekä eri maatalousalueiden välisistä rakenteellisista eroista ja luonnonolojen eroista”. Tämä on avannut mahdollisuudet toteuttaa maataloutta ja maatiloja laajemminkin maaseutuun vaikuttavia rakennepoliittisia toimia, joiden alkuperäinen lähtökohta on ollut kuitenkin maataloudessa syntyneessä ja EY:ssä 1980-luvulla kestämättömäksi kehittyneessä ylituotantotilanteessa.

Ns. MacSharryn uudistuksen yhteydessä vuonna 1991 annetusta maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamista koskeneesta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 2328/91 lähtien on sanottujen toimien merkitys ollut jatkuvassa kasvussa. Tällä säädöksellä otettiin maatalouden rakenteiden mukauttamisen nopeuttamiseksi käyttöön jäsenvaltioiden täytäntöön pantavaksi toiminta, jonka tavoitteena on ko. asetuksen 1 artiklan mukaan ollut edistää tuotannon ja markkinoiden välisen tasapainon parantamista; edistää maatilojen tehokkuuden parantamista vahvistamalla ja järjestämällä uudelleen niiden rakenteita sekä edistämällä sivuelinkeinoja; säilyttää maatalousyhteisö elinvoimaisena maatalousalueiden väestörakenteen kehityksen edistämiseksi ja varmistaa viljelijöille kohtuullinen elintaso, myös korvaamalla luonnonhaittojen vaikutukset vuoristoalueilla ja epäsuotuisilla alueilla; sekä edistää ympäristönsuojelua ja maaseutuympäristön säilyttämistä, mukaan lukien maatalouden voimavarojen kestävä säilyttäminen. Euroopan maatalouden tuki- ja ohjausrahastosta korvattiin osittain toimenpiteistä aiheutuvat menot. Siten yhteisön osarahoitettavia ovat olleet mm. toimenpiteet, joilla suojellaan ympäristöä ja varjellaan maaseutuympäristöä tähän tarkoitukseen soveltuvien maatalouden tuotantomenetelmien avulla.

Maatalouden harjoittamismuodot vaihtelevat tuotteiden suhteen huomattavasti jo pelkästään Euroopassa eri maiden välillä. Suomen olosuhteisiin verrattuna poikkeavaa on esim. Etelä- ja Keski-Euroopan viinin, appelsiinin, maissin ja oliivin viljely sekä Alankomaiden keskittyminen kukka- ja muiden koristekasvien tuotantoon. Maatalouden määrittelystä meillä mainittakoon tässä yhteydessä, että maatilatalouden tuloverolain 2 §:n (1541/1992) mukaan maataloudella tarkoitetaan varsinaista maataloutta sekä sellaista erikoismaataloutta taikka maatai metsätalouteen liittyvää muuta toimintaa, jota ei ole pidettävä eri liikkeenä. Maatalouden rakennetukia koskevan lain (1476/2007) 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan maataloudella puolestaan tarkoitetaan ko. laissa peltoviljelyä, karjataloutta tai muuta tuotantoeläinten pitoa, kasvihuonetuotantoa, puutarha- ja taimitarhaviljelyä, turkistarhausta, hevostaloutta, porotaloutta, mehiläistaloutta, ammattimaista metsästystä, marjastusta tai sienestystä taikka muuta Euroopan yhteisön perustamissopimuksen liitteessä I tarkoitettua tuotteiden tuotantotoimintaa. Tämän määritelmän ydin ilmenee viimeksi mainitusta viittauksesta perustamissopimuksen liitteeseen. Sinänsä porotalous, metsästys ja marjastus eivät

luonteeltaan mahdu yleisen maatalouden käsitteen piiriin, eikä myöskään hevostalous mainitun viittauksen huomioon ottaen, mikäli se käsittää pelkästään ravi- tai ratsastushevosten pitoa ilman siihen liittyvää hevosten kasvatusta niiden myyntiä varten. Sanotun rakennetukilain määritelmä on sama kuin MRahL:n 3 §:ssä ollut maatalouden määritelmä.

3.3 MAATILA, MAATILATALOUS, VILJELIJÄ JA MAATALOUSYRITTÄJÄ

Samoin kuin maataloutta ei myöskään maatilan käsitettä ole meillä kattavasti määritelty. Sama tilanne on myös yhteisöoikeudessa. Maatilatermiä on siinä käytetty etenkin yritysten sijoittautumisvapautta ja rakennepoliittisia tukia koskevissa yhteyksissä (engl. farm, agricultural holding, saksa esim. landwirtschaftlicher Betrieb, italia azienda). Saksankielinen ”landwirtschaftlicher Betrieb” on esim. asetuksessa (ETY) N:o 3228/76 (über die Durchführung einer Strukturerhebung) määritelty seuraavasti:

> ”eine technisch-ökonomische Einheit, die einer einheitlichen Leitung unterliegt und Agrarprodukte herstellt”.

J. Hudault on todennut maatila- ja maatalousyrityksen käsitteistä EYTI:n tuomiota asiassa *85/77 Société Azienda avicola Sant'Anna v. Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ja Servizio contributi agricoli unificati (SCAU)* siteeraten mm. seuraavaa:

> ”Dem Vertrag und dem abgeleiteten Gemeinsamrecht kann eine allgemeine und einheitliche gemeinschaftliche Definition des ”landwirtschaftlichen Betriebes”, die im gesamten Geltungsbereich der Rechtsvorschriften über die landtwirtschaftliche Erzeugung anwendbar wäre, nicht entnommen werden.” (…) Wenn auch der Ausdruck ”landtwirtschaftlicher Betrieb” in den vom Rat beziehungsweise von der Kommission erlassenen gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften (…) zum wiederholten Male (…) verwendet wird, so ist doch die Definition dieses Ausdruckes (…) alles andere als einheitlich; sie schwankt vielmehr je nach den besonderen Zielen, die von den betreffenden Gemeinschaftvorschriften verfolgt werden.”[25]

Havainnollinen kuvaamaan maatilan käsitteen riippuvuutta ao. lainsäädännön tavoitteista on myös seuraava EYTI:n tuomiolauselma asiassa *5/88 Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, joka koskee maidon

[25] Hudault 2007 s. 21–25.

viitemäärän kohtaloa vuokratilan hallinnan siirtyessä takaisin vuokranantajalle ja jossa maatilasta on käytetty yksinkertaistaen yritystä tarkoittavaa sanaa ”Betrieb” ja tarkemmin sitä maataloudellisten tuotantoyksiköiden kokonaisuudeksi kuvaillen termiä ”Gesamtheit landwirtschaftlicher Produktionseiheiten”:

> ”1) Der Begriff ’Betrieb’ im Sinne von Artikel 12 Buchstabe d der Verordnung Nr. 857/84 des Rates vom 31. März 1984 umfasst eine verpachtete Gesamtheit landwirtschaftlicher Produktionseinheiten auch dann, wenn zu dieser Gesamtheit, so wie sie verpachtet worden war, weder Milchkühe noch die zur Milcherzeugung erforderlichen technischen Anlagen gehörten und der Pachtvertrag keine Verpflichtung des Pächters zur Milcherzeugung vorsah.
>
> 2) Artikel 5 Nr. 3 der Verordnung Nr 1371/84 der Kommission vom 16. Mai 1984 ist dahin gehend auszulegen, daß er für die Rückgewähr einer verpachteten Gesamtheit landwirtschaftlicher Produktionseinheiten nach Ablauf des Pachtverhältnisses auch dann gilt, wenn zu dieser Gesamtheit, so wie sie verpachtet worden war, weder Milchkühe noch die zur Milcherzeugung erforderlichen technischen Anlagen gehörten und der Pachtvertrag keine Verpflichtung des Pächters zur Milcherzeugung vorsah.”[26]

Edellä olevasta esimerkistä ilmenee, miten maatilaan talousoikeudellisena kokonaisuutena voidaan katsoa kuuluvan yhtenä hetkenä lepotilassa, itse asiassa pelkästään esineellisenä tuotantoperustana oleva kokonaisuus ja toisena hetkenä eri muodoin aktiivisesti toimiva tuotantoyksikkö. Maatilaa tuotantoyksikkönäkään ei voi yleisesti määritellä puhtaasti teoreettisesti. Mihaly Kurutcz on mielestäni onnistuneesti todennut maataloudellisen tuotantoyksikön käsitteen kuuluvan aineelliseen oikeuteen lähinnä yrityksen teknisenä aspektina, mutta ei niinkään talousteoreettisena kysymyksenä, todetessaan seuraavaa:

> ”The definition of an agricultural production unit is not a matter of economic theory, but rather of common sense, and certainly of substantive law (…). The agricultural production unit is a collective term, without reference to contract law or obligations (…). An agricultural production unit is the technical aspect of an organization that generates income and secures employment, in addition to being a business and management unit (…). A firm or a company is a tool of legal individualization, the legal entity of a corporation, and legal and institutional prerequisite of rights and obligations, or legal existence (…). The production unit is not a legal but an economic category. It is independent of the subject of the property relationship.”[27]

---

[26] Ib.

[27] Kurutcz 2007 s. 27.

Hudault on kiinnittänyt viimeksi mainitussa suhteessa huomiota EYTI:n tuomioon asiassa *312/85 SpA Villa Banfi v. Regione Toscana ym*. Sen tuomiolauselman mukaan:

> ”Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie 72/159 des Rates vom 17. April 1972 über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe gestattet es den Mitgliedstaaten nicht, bei der Festlegung der Kriterien, Aufgrund deren andere als natürliche Personen als hauptberuflich tätige Betriebsinhaber anzusehen sind, bestimmte Arten juristischer Personen allein wegen ihrer Rechtsform vom Geltungsbereich der Richlinie auszuschliessen.”

Mainitussa asiassa oli kysymys italialaisesta osakeyhtiöstä, jonka ei ollut sallittu ottaa viljelykseen uusia viininviljelyaloja, koska yhtiö ei Italian lainsäädännön mukaan kuulunut niihin oikeushenkilöihin, jotka saattoivat luonnollisten henkilöiden ohella esittää neuvoston asetuksessa N:o 1162/76 (joka oli korvattu asetuksella N:o 348/79) edellytetyn direktiivin 72/159 mukaiset vaatimukset täyttävän yrityksen kehittämissuunnitelman.[28] Tämä tuomio on nykyään taustatekijänä sille, että yhteisen maatalouspolitiikan asetusten kansallisissa täytäntöönpanosäännöksissä yleensä määritellään tukea luonnollisten henkilöiden ohella saaviksi myös yhteisöt ja muut oikeushenkilöt, samalla tarvittaessa kohdistamalla tukien henkilökohtaiset saantiedellytykset niiden osakkaina tai jäseninä oleviin henkilöihin tai osaan heistä. Näin on meillä Suomessa ollut yksityiskohtaisesti säädettynä esim. MRahL:n 5 §:n 1 ja 5 momentin huomioon ottaen maaseudun kehittämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen 609/2000 12 §:ssä yritystukien osalta yleisesti sekä erityisesti nuorten viljelijöiden aloitustuen osalta sen 37 ja 38 §:ssä.

Neuvoston ns. tilatukiasetuksen (EY) N:o 1782/2003 2 artiklan a- c ja f kohdissa määritellään ko. asetuksessa sovellettavat viljelijää (itse asiassa maatalous-

---

[28] Ks. Hudault 2007 s. 21–25 ja EYTI:n tuomion C-312/85 perustelujen kohta 2 sekä der Verordnung NR. 1162/76 des Rates über Massnahmen zur Anpassung des Weinbaupotentials an die Marktbedürfnisse, ersetzt durch die Verordnung Nr. 348/79 des Rates, und der Richtlinie 72/159. Hudault toteaa ko. direktiivien ja Italian lainsäännösten ilmaisemasta kehityskelpoisen maatilan ja päätoimisen maatalousyrittäjän käsitteiden sisällöstä seuraavaa: ”Gemäß Artikel 2 dieser Richtlinie gelten, sofern andere Voraussetzungen erfüllt sind, als entwicklungsfähig diejenigen landwirtschaftlichen Betriebe, deren Inhaber die Landwirtschaft als Hauptberuf betreibt. Artikel 3 dieser Richtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten den Begriff ’Hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber’ unter Berucksichtigung einer Reihe von Kriterien definieren. Nach den italienischen Rechtvorschriften zur Durchführung der Richtlinie fallen andere als Natürliche Personen nur dann unter die Definition des Begriffs ’hauptberuflich tätiger Betriebsinhaber’ wenn es sich dabei um landwirtschaftliche Genossenschaften oder um Vereinigungen von Inhabern landwirtschaftliche Betriebe handelt.”

yrittäjä), tilaa (maatila), maataloustoimintaa ja maataloustuotteita koskevat käsitteet seuraavasti:[29]

a) ”viljelijällä” tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä taikka luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden ryhmää riippumatta ryhmän ja sen jäsenten oikeudellisesta asemasta kansallisessa lainsäädännössä ja jonka tila sijaitsee perustamissopimuksen 299 artiklassa tarkoitetulla yhteisön alueella ja joka harjoittaa maataloustoimintaa;
b) ”tilalla” tarkoitetaan kaikkia viljelijän johtamia, saman jäsenvaltion alueella sijaitsevia tuotantoyksiköitä;
c) ”maataloustoiminnalla” tarkoitetaan maataloustuotteiden tuotantoa, kasvatusta tai viljelyä, myös sadonkorjuuta, lypsämistä ja tuotantoeläinten kasvatusta ja pitoa, tai maan säilyttämistä viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa, kuten 5 artiklassa säädetään;
f) ”maataloustuotteilla” tarkoitetaan perustamissopimuksen liitteessä I lueteltuja tuotteita, puuvilla mukaan luettuna mutta kalastustuotteita lukuun ottamatta.

Edellä olevissa sitaateissa kiintyy huomio erityisesti tilan määrittelyn ulottamiseen koskemaan ”kaikkia saman valtion alueella sijaitsevia tuotantoyksiköitä”. Tämä johtunee suorien tukien sitomisesta ensi sijassa viljelijään ja tämän yritykseen ja vasta sen kautta pelloilla ja kotieläimillä harjoitettavaan tuotantoon, eikä siten suoraan kameraalisesti määriteltyyn paikalliseen yksikköön. Tällainen ”tilan” määrittely ei ole traditionaalinen, mutta on ollut suorien tukien luonteen ja tuen teknisen jaon ja valvonnan kannalta ilmeisen tarkoituksenmukainen ratkaisu. Käytännössä se on pelkän maa- ja erikoismaatalouden suhteen yhteneväinen maatilatalouden tuloverolain 2 §:n (1541/1992) 2 momentin mukaan vuoden 1993 lähtien sovelletun maatilan käsitteen kanssa, jonka mukaan ”(M)aatilalla tarkoitetaan tässä laissa itsenäistä taloudellista yksikköä, jolla harjoitetaan maa(- tai metsä)taloutta”. Se ei kuitenkaan sovellu maatalouden ja maaseudun rakenne- ja aluepoliittisten toimenpiteiden kohteena olevien maatilojen määrittelyyn.

Joskus maaoikeudelliseen käsitteeseen sekoittuvasti käytetään pelkkää sanaa tila. Maatila- ja tilakäsitteen sisältö kuitenkin vaihtelee, ja on näin tehnyt eri aikoinakin, kunkin säädöksen omista tavoitteista johtuen. Esimerkiksi MRahL:ssa, jonka nojalla on ennen vuotta 2007 säännelty myös ympäristötuista, tarkoitetaan ”maatilalla yhden tai useamman rekisteritilan tai tilanosan muodostamaa maatilataloudellista kokonaisuutta”.[30] Määritelmä on samanlainen kuin sanottua lakia

---

[29] Neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003 yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä erinäisten asetusten muuttamisesta.

[30] MRahL 369/1999 3 § 1 mom. 6 k.

edeltäneessä maaseutuelinkeinolaissa ja tätä edeltäneessä maatilalaissa. Tilanosa voi olla paitsi määräosa myös määräala. Edellä mainittu määritelmä on myös tarkoittanut suunnilleen samaa kuin maatilatalouden tuloverolain (543/1967) 2 §:ssä ennen vuotta 1993 voimassa olleen tulolähteen määritelmän mukainen maatila: ”Maatilataloutta, jota harjoitetaan itsenäisen taloudellisen yksikön muodostavalla maatilalla, pidetään yhtenä tulolähteenä.” Kysymyksessä ei tarvitse olla omistusoikeudella hallittava maatila, vaan myös määräaikaisella vuokralla taikka testamenttiin tai ositussopimuksen perusteella saadulla käyttöoikeudella hallittu maatila voi olla po. rakennetukien kuin yleensäkin maataloustukien piirissä.[31] MRahL:n nojalla on valtioneuvoston asetuksella 609/2000 annettu tarkempia säännöksiä siitä, mitä maatilataloudellinen kokonaisuus käsittää.

Maatalouden ympäristötukiin ja luonnonhaittakorvauksiin vuoden 2007 lähtien sovellettavan erityislain (1440/2006) 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa on kuitenkin omaksuttu (vielä selvemmin nykyiseen maatilaverotukseen rinnastettu) uudenlainen maatilan määritelmä, jossa ei puhuta maatilataloudellisesta kokonaisuudesta vaan toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäisestä tuotantoyksiköstä, joka ao. lain tukien luonne huomioon ottaen koskee vain maataloudellista yksikköä. Sen mukaan ko. laissa maatilalla tarkoitetaan

> ”viljelijän johtamaa yhden tai useamman kiinteistön tai kiinteistön osan tai tuotantorakennuksen ja sen maapohjan muodostamaa, maatalouden harjoittamiseen käytettävää toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäistä tuotantoyksikköä, jota hallitaan yhtenä kokonaisuutena omistuksen tai vuokrauksen perusteella”[32].

Samanlainen määritelmä on otettu myös toukokuussa 2007 voimaan tulleen uuden maaseudun kehittämiseen myönnettäviä tukia koskevan lain (1443/2006)[33] 4 §:n 2 kohtaan ja myös maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista annettuun lakiin (1559/2001) vuoden 2007 alusta voimaan tulevasti lisätyssä uudessa 2a §:ssä (1446/2006).

Edellä mainitun lain 1440/2006 säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on 3 §:n 1 momentin kohdalla (HE 217/2006 s. 10) ilmoitettu, että

> ”(M)aatilan määritelmän avulla voidaan selventää niitä perusteita, joiden avulla voidaan arvioida, onko kyseessä yksi tuenhakija (maatila) vai onko kyse erillisistä maatiloista. Maatilan tunnusmerkistön täyttymisen arvioin-

---

[31] VNA 609/2000 19 § 3 mom.

[32] Laki luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista (1440/2006).

[33] Laki maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista (1443/2006) on tullut voimaan VNA:lla (548/2007) 23.5.2005.

nissa keskeistä olisi se, harjoitetaanko tuotantoa toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäisenä tuotantoyksikkönä viljelijän johdolla. Arviota tehtäessä tulisi erikseen tarkastella muun muassa viljelijän asemaa yrityksessä, yrityksen verotuksellista kohtelua, yrityksen harjoittamiin tuotannon edellyttämiin lupiin, kuten rakennuslupa, ympäristölupa, muut viranomaisten lupaa edellyttävät toiminnot, sekä tuotantotoiminnan järjestämiseen ja muihin vastaaviin seikkoihin liittyviä kysymyksiä. Maatilan tulisi olla itsenäinen verotuksellinen yksikkö, jolla on erillinen verotus ja jonka verotukseen maatilan menot ja tulot kuuluvat. Maatalousyhtymistä itsenäisiksi tuen hakijoiksi voitaisiin muiden edellytysten täyttyessä katsoa vain verottajan hyväksymät verotusyhtymät."

Voidaan kysyä, onko maatilan määritelmällä sitten tarkoitettu kutakuinkin samaa kuin EU:n kokonaan rahoittamien tulotukien mukaisella tilalla tai verotuksellisella maatilalla, eli että koko maassa samaan verotukselliseen tulolähteeseen kuuluvat ja ehkä maan eri puolilla sijaitsevat kiinteistöt tai niiden osat voivat muodostaa tässä em. laeissa tarkoitetun maatilan. Lakiteksti ja perustelut ovat vaikeasti ymmärrettäviä, eivätkä tähän kysymykseen tuo selvennystä myöskään lain valtuutussäännöksen nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen 213/2007 säännökset toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäisen maatilan tunnusmerkeistä. Kun lain 1440/2006 mukaiset tuet ovat pääosin suoria tukia ns. CAP-tukien tapaan ja kun viljelijällä lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetaan maa- ja puutarhataloutta hallinnassaan olevalla Suomessa sijaitsevalla maatilalla harjoittavia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä (tai näiden muodostamia ryhmiä niiden ja jäsentensä oikeudellisesta asemasta riippumatta), lienee mainittuun kysymykseen annettava vastaus myöntävä.

Sen sijaan viimeksi mainittu vastaus ei ehkä voi koskea sanatarkasti samansisältöistä maatilan määritelmää maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annetun lain 1443/2006) 4 §:n 2 kohdassa. Tämän kohdan osalta on lain yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttu seuraavaa. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan ainoastaan, että "(M)ääritelmä on uusi ja sen tarkoituksena on rajata ne tilanteet, joissa tukea voidaan myöntää maatilan toiminnan monipuolistamiseen". Koska tätä lakia ei kuitenkaan sovelleta tukiin, joita myönnetään maatalouden harjoittajalle maataloustuotteiden tuotantotoimintaan, rajoittunee maatilan määritelmän merkitys nähdäkseni ainoastaan sen edellyttämiseen, että sanottuun monipuolistamiseen tukea hakevalla on sen kohteeksi sopiva toimiva maataloutta harjoittava tila.[34]

Muun muassa maatalouden rakennetukia koskevan lain (1476/2007) 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ko. laissa tarkoitetaan maatilalla samoin viljelijän

[34] Hallituksen esitys HE 192/2006 Eduskunnalle laeiksi maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista ja maaseudun kehittämiseen liittyvien ohjelmien hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta, s. 22 ja 31–32.

johtamaa yhden tai useamman kiinteistön tai kiinteistön osan tai tuotantorakennuksen ja sen maapohjan muodostamaa, maatalouden harjoittamiseen käytettävää toiminnallisesti ja taloudellisesti itsenäistä tuotantoyksikköä, jota hallitaan yhtenä kokonaisuutena omistuksen tai vuokrauksen perusteella. Perusteluissa lausutaan vain, että ”lakiehdotuksen perusteella tuettava toiminta liittyy maatilalla harjoitettavan alkutuotannon kehittämiseen tai tilanpidon aloittamiseen. Lakiehdotuksessa säädettäisiin tuen kohteena olevaa maatilaa koskevista edellytyksistä. Määritelmän tarkoituksena on rajata yksikkö, jonka perusteella tuen myöntämisen edellytyksiä arvioidaan.” Lisäksi lain 9 §:n 1 momentin mukaan tuen kohteena olevan maatilan tulee sijaita Suomessa, ja jos kysymys on ohjelmaan perustuvasta tuesta, ohjelman soveltamisalueella. Edelleen ko. pykälän 4 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin maatilan sijaintia ja hallintaa koskevista edellytyksistä. Näiden rakennetukien kohdalla voi riippuen siitä, onko kysymys ohjelmatuesta tai ei, olla kysymys koko maan käsittävästä yksikkökokonaisuudesta tai ainoastaan paikallisesti määriteltävästä.[35] Viimeksi mainittu sijaintirajaus perustunee kulloisenkin ohjelmatukitoimen aluepoliittisiin tarkoituksiin.

Maatalouden käsitteeseen kuuluu sanotun maatalouden rakennetukia koskevan lain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan peltoviljely, karjatalous tai muu tuotantoeläinten pito, kasvihuonetuotanto, puutarha- ja taimitarhaviljely, turkistarhaus, hevostalous, porotalous, mehiläistalous, ammattimainen metsästys, marjastus tai sienestys taikka muu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen liitteessä I tarkoitettu tuotteiden tuotantotoiminta.

Yleisesti voidaan lisäksi todeta, ettei paitsi maatalouden tulotukia myöskään rakennetukia koskevissa säädöksissä ole maatilan määritelmään enää sisällytetty metsätaloutta muutoin kuin vielä voimaan jääneen MRahL:n osalta, joka nyt koskee lähinnä vain maatiloille myönnettäviä asuinrakennus- ja rakennuskulttuuritukia, tulvasuojelutukia sekä erinäisiä lainojen velkajärjestely- ja takaustyyppisiä tukitoimenpiteitä. Metsätalouden kestävää käyttöä edistävät tuet, kuten yleensäkin metsätalouden tuet, taas myönnetään ohjelmakaudella 2007–2012 kokonaan kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lainsäädännön puitteissa.[36]

---

[35] Hallituksen esitys Eduskunnalle HE 113/2007 vp laeiksi maatalouden rakennetuista, valtakunnallisen maaseudun kehittämisen ja tutkimuksen sekä maa- ja elintarviketalouden tutkimuksen rahoituksesta sekä eräiden maaseudun kehittämiseen liittyvien lakien muuttamisesta, s. 25.

[36] Maatiloilla, joilla harjoitettiin pelkästään metsätaloutta, tuettiin eräitä siihen liittyviä metsätalouteen kuuluvia hankkeita ja toimenpiteitä MRahL:n nojalla ennen vuotta 2007 pääsääntöisesti, jos ao. metsätilan vuotuisen kestävän hakkuumäärän mukainen metsäntuotto oli suuruudeltaan vähintään 300 m^3. VNA 609/2000 11 a § (8.1.2004/1) 1 momentissa olevan metsätalouden harjoittajaa koskevan säännöksen mukaan ”yrittäjälle tai yritykselle, joka ei harjoita maataloutta, voidaan myöntää tukea metsätaloutta koskevaan hankkeeseen tai toimenpiteeseen. Tukea ei kuitenkaan saa

3.4 MAANVILJELIJÄ TOIMINNANHARJOITTAJANA

Ympäristöoikeudellisten yhteisösäädösten kohdalla voidaan erityisesti havaita, että säännöksissä tavoiteltua ohjailua ei kohdisteta suoraan maan omistajaan tai haltijaan, vaan yleensä siihen toiminnanharjoittajaan, jonka toiminnasta aiheutuu tai voi aiheutua vaaraa tai sen uhkaa ympäristölle. Tämä lähestymistapa ilmentää ympäristöoikeudellista aiheuttamisperiaatetta. Näin on samalla vältytty ainakin suoranaisesti puuttumasta perustamissopimuksen 295 artiklan (ent. 222 art.) vastaisesti jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin. Niin sanotulla yhtenäisasiakirjalla EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdaksi (nykyisin 175 artiklan 2 kohta) otetun säännöksen mukaan neuvosto voi nimittäin vain yksimielisyydellä toteuttaa kaavoitusta ja maankäyttöä koskevia toimenpiteitä. Esimerkiksi neuvoston ns. IPPC- (eli YPEV)- direktiivi onkin annettu em. säännöksen asemesta ottaen huomioon perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohta.[37] Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan 12 alakohdan mukaan toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan ”ketä tahansa fyysistä tai oikeushenkilöä, joka käyttää tai jolla on hallinnassaan laitos tai, jos kansallisessa lainsäädännössä niin määrätään, kuka tahansa henkilö, jolle on luovutettu merkittävää taloudellista päätäntävaltaa laitoksen teknisen toiminnan suhteen”.

Niin ikään neuvoston direktiivi 91/676/ETY vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta on annettu ”erityisesti” perustamissopimuksen 130 s artiklan nojalla. Kyseisen nitraattidirektiivin tavoitetta, eli maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentämistä ja tällaisen pilaantumisen vastaisuudessa estämistä, palvelevat toimenpiteet – kuten direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan laadittavat hyvän maatalouskäytännön ohjeet, joita noudatetaan vapaaehtoisesti, sekä 5 artiklan 1–5 kohdan mukaan laadittavat toimintaohjelmat määriteltyjä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten pakollisine toimenpiteineen ja mahdollisine lisätoimenpiteineen – koskevat maanviljelijöitä. Mitään erityistä määritelmää maanviljelijästä ei ole direktiivissä annettu, kuten ei myöskään ole annettu määritelmää siinä olevalle ”maatalouslähteen” käsitteelle. Vaikka kysymys on maankäyttötavan ohjailusta ja osittaisesta maankäytön rajoittamisesta, ei kyseisten direktiivien antamisella, kuten seuraavasta EYTI:n ennakkoratkaisusta ilmenee, ole katsottava rajoitetun maanviljelijöiden omistusoikeuteen kuuluvan maankäyttömuodon keskeistä sisältöä.[38]

---

myöntää kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain (1094/1996) mukaiseen toimintaan”. Ks. myös MRahL (muut. 1479/2007) 1 ja 2 §.

[37] Direktiivi 96/61/EY johdanto.

[38] Ko. nitraattidirektiivin antamista on sen johdannossa perusteltu sillä, että ”ihmisten terveyden ja elävien luonnonvarojen ja vesiekosysteemien suojelemiseksi ja veden muun oikeutetun käytön

EYTI on tuomiossaan asiassa *C-293/97 Standley* katsonut, että

> ”(V)aikka [em. nitraattidirektiivin] 5 artiklassa säädetyissä toimintaohjelmissa, joihin on sisällytettävä liitteessä III tarkoitetut pakolliset toimenpiteet, asetetaan lannoitteiden ja karjanlannan levittämiselle eräitä edellytyksiä siten, että toimintaohjelmat saattavat rajoittaa kyseisiä maanviljelijöitä käyttämästä omistusoikeuttaan, 5 artiklassa määrätty järjestelmä on kansanterveyden suojelun asettamien vaatimusten mukainen ja sillä pyritään näin ollen yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen puuttumatta omistusoikeuden keskeiseen sisältöön. Toimielinten ja jäsenvaltioiden on noudatettava suhteellisuusperiaatetta tällaiseen tavoitteeseen pyrkiessään, mutta direktiivi ei ole tämän periaatteen vastainen.”[39]

Edellä mainitusta ratkaisusta ei voida tehdä johtopäätöstä, että direktiivin katsottaisiin kohdistuvan suoraan maanomistajaan ja omistusoikeuteen. Maanomistaja toki on usein ao. maata viljelevä toiminnanharjoittaja, maatalousyrittäjä, mutta viljelyä voidaan harjoittaa myös vuokra- tai muunkin hallinta- tai käyttöoikeuden nojalla. Ratkaisussa esitetty käsitys sen sijaan liittyy omistusoikeuden käyttöön ja siten omaisuudensuojaan, joka on eri asia kuin omistusoikeus, jonka keskeiseen sisältöön, ts. ytimeen, ei EYTI katso direktiivillä kajottavan sitä asianmukaisesti sovellettaessa.

Maanviljelijäksi voitaisiin IPPC-direktiivin 2 artiklan 13 kohdassa olevan toiminnanharjoittajamääritelmän pohjalta ja sitä mukaillen määritellä kuka tahansa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka käyttää maata tai sillä olevaa rakennusta tai rakennelmaa maataloustuotantoon tai, jos kansallisessa lainsäädännössä niin määrätään, kuka tahansa henkilö, jolle on luovutettu merkittävää taloudellista päätäntävaltaa sanotun tuotantotoiminnan suhteen. Valtioneuvoston asetuksessa maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta (931/2000), jolla em. direktiivi on pantu Suomessa täytäntöön, käytetään vain

---

turvaamiseksi on ... tarpeen vähentää maataloudesta peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista ja estää tällaisen pilaantumisen laajeneminen; tätä varten on tarpeen toteuttaa typpiyhdisteiden varastointia ja levitystä sekä eräitä maanviljelymenetelmiä koskevia toimenpiteitä …”.

[39] Ko. tuomion perustelujen kohdassa 54 EYTI on viitannut omistusoikeuden suojan osalta yhteisöjen tuomioistuimen aikaisempaan oikeuskäytäntöön, jonka mukaan omistusoikeus on yksi yhteisön oikeuden yleisistä periaatteista, vaikka sitä ei pidetäkään ehdottomana oikeutena, vaan oikeutena, joka on otettava huomioon suhteessa sen yhteiskunnalliseen tehtävään. Tästä syystä omistusoikeuden käyttämistä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiassa palvelevat yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (asia 44/79 Hauer, tuomio 13.12.1979, Kok. 1979, s. 3727, 23 kohta; asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989, Kok. 1989, s. 2237, 15 kohta ja asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4973, 78 kohta).”

käsitteitä maa- ja puutarhatalous (2§) ja viljelijä (4 §:n 3 momentti ja 8 §) sekä tila (6 § 2 mom.) niitä tarkemmin määrittelemättä.

Yleensä ei syntyne ongelmaa siitä, kuka on em. nitraattiasetuksen mukaisesti viljelijä ja vastuussa ao. lannoituksesta sekä lannan levityksestä ja varastoinnista. Asetuksen 4 §:n 3 momentin säännökset sallivat poiketa saman pykälän 1 momentissa säädetystä lannan ja virtsan varastointitilan tilavuusvaatimuksesta (so. 12 kk:n aikana kerääntyvä lanta eräin laidunkautena kerääntynyttä lantaa koskevin poikkeuksin) muun muassa, mikäli lantaa luovutetaan sellaiselle hyödyntäjälle, joka voi vastaanottaa sitä YSL 28 §:n mukaan myönnetyn luvan perusteella, tai lantaa luovutetaan toiselle viljelijälle po. nitraattiasetuksen mukaisella tavalla varastoitavaksi tai välittömään hyötykäyttöön. Tällaisessa siirrossa tulee mainittu lannan hyödyntäjä taikka varastoija ja hyötykäyttäjä olemaan lannan ”käsittelystä” vastuullinen oikeussubjekti. Lannan luovuttajan on kuitenkin luonnollisesti varmistuttava siitä, että vastaanottajalla on mainittu ympäristölupa tai viljelijänä asianmukaiset varastotilat ja lannanlevitykseen tarvittava riittävä peltoala.

Uudempaa säädöstä edustava ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY on säädetty perustamissopimuksen ”ja erityisesti sen 175 artiklan 1 kohdan” huomioon ottaen ja noudattaen perustamissopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä. Toiminnanharjoittaja on tämän direktiivin 2 artiklan 6 kohdassa määritelty jonkin verran IPPC-direktiiviä täsmällisemmin ja täydellisemmin. Sanotussa ympäristövastuudirektiivissä toiminnanharjoittajilla tarkoitetaan sellaisia

> ”luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, sekä yksityisiä että julkisia, jotka harjoittavat tai johtavat ammatillista toimintaa tai, jos jäsenvaltion lainsäädännössä niin säädetään, joille on annettu kyseisen toiminnan teknisiä toimintoja koskeva ratkaiseva taloudellinen päätäntävalta, mukaan lukien toimintaa koskevan luvan haltija tai henkilö, joka rekisteröi toiminnan tai ilmoittaa siitä.”

YSL 3 §:n 1 momentin 5 kohdan määritelmän mukaan *toiminnanharjoittajalla* tarkoitetaan taas luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa tai joka tosiasiallisesti määrää toiminnasta. Samaa kuin ensin mainitulla lienee ymmärrettävä tarkoitettavan myös aikaisemmin säädetyn ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (737/1994, YVL) 7 §:n 1 momentin 1 kohdan korvausvelvollisella, jonka harjoittamasta toiminnasta ympäristövahinko johtuu, vaikka tätä toiminnanharjoittajan käsitettä ei ole ko. korvauslaissa tarkemmin määritelty. Toiseksi YVL:n mukainen korvausvelvollisuus on myös sillä, joka on rinnastettavissa tähän toiminnanharjoittajaan, jolloin rinnastamista arvioitaessa on 7 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon henkilön määräysvalta, hänen taloudelliset suhteensa toiminnan harjoitta-

jaan ja hänen toiminnasta tavoittelemansa taloudellinen etu. Tähän verrattuna YSL:n edellyttämä ”tosiasiallinen määräysvalta” näyttää taloudellisen määräysvallan ja edun sijasta korostavan teknistä määräysvaltaa, sillä sen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lähinnä seuraavaa:[40]

> ”Säännöksen tarkoituksena on, ettei pelkällä yhtiöoikeudellisella järjestelyllä eriytettyä toimintaa pidettäisi itsenäisenä toimintana toiminnanharjoittajaa määriteltäessä. Esimerkiksi teollisuuslaitoksen jäteveden puhdistamon toiminnan eriyttäminen tuotantotoimintaa harjoittavasta yhtiöstä ei välttämättä merkitsisi, että jätevesipäästöistä vastaisi yksin puhdistamoyhtiö. Keskeistä olisi, kuka tai mikä taho ohjaa toiminnan toteuttamista käytännössä. Toiminnanharjoittajaksi ei kuitenkaan katsottaisi sellaisenaan esimerkiksi rahoittajaa. Säännöksessä tarkoitetun määräysvallan tulisi olla välitöntä ja erillisillä toiminnanharjoittajilla tulisi olla tekninen tai muunlainen tuotannollinen yhteys toistensa toimintaan.”

[40] HE 84/1999 vp s. 42.

4 Ympäristöoikeuden yleiset opit

4.1 YLEISTÄ OIKEUDENALOJEN YLEISISTÄ OPEISTA

Koska tässä tutkimuksessa on kysymys maataloudesta ja sen harjoittamisesta nimenomaan ympäristöoikeudelliselta näkökannalta, on taustaksi ja pohjaksi maataloudellisen ympäristönsuojelun erityispiirteiden esittämiselle asianmukaista tarkastella aluksi yleisesti koko ympäristöoikeudelle yhteisiä periaatteita ja käsitteitä sekä samalla niihin liittyviä eräitä oikeusjärjestyksen yleisiä perusperiaatteita. Tällöin kysymys on erityisesti ympäristönsuojeluoikeuden ja sen eräiden osa-alueiden yleisistä opeista ja systematiikasta.[41] Yleiset opit toimivat eräänlaisena oikeusjärjestyksen ja sen yksittäisten osa-alueiden toisiinsa sitovana taustamateriaalina.

Tuori on katsonut, että teoreettisen lainopin kehittelemät eri oikeudenalojen yleiset opit koostuvat kahdentyyppisistä aineksista, joita ovat oikeudenalojen peruskäsitteet ja yleiset oikeusperiaatteet. Yleisiin oppeihin kuuluvat peruskäsitteet välittävät tietyn tulkinnan ao. oikeudenalan sääntelemästä yhteiskunta-elämän alueesta.[42] Yleisten oppien avulla eri oikeudenalat, kuten varsin uutena alana ympäristöoikeuskin, ovat saavuttaneet oman identiteettinsä ja systemaattisuutensa. Yleisten oppien funktiona on varmistaa oikeudenalan tulkintojen systemaattisuutta ja oikeusjärjestyksen sekä oikeudenalojen sisäistä koherenssia.[43]

Oikeudellisiin yleisiin oppeihin voitaisiin esimerkiksi Tolosen tapaan katsoa kuuluvan edellisten lisäksi juridiset teoriat[44], jolloin ko. opit käsittäisivät seuraavat kolmenlaiset asiat: oikeussystemaattiset ja oikeudenalakohtaiset peruskäsitteet, juridiset teoriat ja oikeudelliset periaatteet. Hepola taas katsoo oikeuskulttuurin vivahteen tuovan yleisiin oppeihin vielä neljännen aineksen: oikeudelliset instituutiot.[45] Hän kuitenkin toteaa po. nelijaon olevan raja-alueiltaan häilyvä, sillä esim. oikeudenalakohtaiset peruskäsitteet saattavat sisältää juridisen teorian aineksia ja oikeudelliset periaatteet on usein puettu eräänlaisen yleissäännön tai oikeusajatuksen muotoon.[46]

---

41 Ranta 2001 s. 13–14.
42 Tuori 2000 s. 322.
43 Ib. s. 187–188.
44 Tolonen 1988 s. 177.
45 Hepola 2005 s. 48.
46 Ib. s. 48–49.

Oikeudelliset periaatteet, kuten tässä tutkimuksessa omaksutussa lähestymistavassa keskeiset ympäristöoikeudelliset periaatteet, muodostavat sääntöjä täydentävän osan ratkaisunteon kannalta keskeisistä oikeuslähteinä toimivista normeista.[47] Periaatteet ovat luonteeltaan myös sääntöjä pysyvämpiä, heijastaen hitaalla sisältönsä muuttuvuudella oikeusjärjestelmän perusrungon jatkuvuutta. Sinänsä periaatteiden lähtökohta on yleensä kirjoitetuissa säännöksissä. Periaatteet voivat ohjata niin sääntöjen antamista kuin annettujen sääntöjen tulkintaa.

4.1.1 Oikeussäännöt ja -periaatteet

Ewaldin tapaan oikeusnormeja voidaan pitää yhteiskunnan omille jäsenilleen antamiksi näkyviksi mittapuiksi ja oikeudenmukaisuussäännöiksi.[48] Oikeusnormeihin luetaan sekä oikeussäännöt että oikeusperiaatteet. Oikeussääntöjen ja oikeusperiaatteiden erona pidetään tavallisesti sitä, että oikeussäännöt ovat joko–tai-sääntöjä, kun taas tietty oikeusperiaate voi, jos yleensä voi, soveltua tiettyyn kysymykseen tai tapaukseen enemmän tai vähemmän. Ratkaisuun vaikuttaessaan eri oikeusperiaatteet useimmiten kilpailevat painoarvossa keskenään, jolloin toinen tai jokin tai jotkin niistä voittavat, joskus tällöinkin vain enempi tai vähempi.[49, 50] Toki voitaisiin silloin kiistää ehdottoman eron olemassaolo oikeussääntöjen ja oikeusperiaatteiden luonteen välillä.

On mahdollista, että lain sisältämässä oikeussäännössä nimenomaisesti viitataan tiettyyn oikeusperiaatteeseen. Näin on tapahtunut monen valtion perustuslakia ja EY:n perustamissopimusta myöten. Periaatteet usein kuitenkin ”syntyvät” kirjoitetuista oikeussäännöistä itsestään jonkinlaisina niiden yleistyksinä. Lainsäätäjä saattaa myös nimenomaisesti kirjoittaa oikeusperiaatteen tai -periaatteita määrittelyineen tai niitä ilman ao. lakiin, kuten on Suomessa tapahtunut mm. ympäristönsuojelulaissa.[51] Oikeusjärjestyksessä on omaksuttuna ilman epäsuoraa viittaustakin ao. periaatteen olemassaoloon keskeisiä oikeusperiaatteita, kuten on ollut esimerkiksi rikosoikeudessa.

Tuorin mukaan oikeuden periaateperustaa määriteltäessä on oikeusperiaatteiden ja (tavoitteena olevien) politiikkojen välisen eron lisäksi otettava huomioon erot etiikan ja moraalin välillä. Hänen mukaansa etiikka viittaa arvojen, hyvää

---

47 Hepola 2005 s. 40.
48 Ewald 2003 s. 11–76 ja Tuori 2003 (samassa teoksessa) s. 77–112 sekä Tuori 2000 s. 78–79.
49 Ks. Peczenik 1989 s. 81–84 sekä sama 1986 s. 44 ja 47 ja sama 1995 s. 43 ja 450 sekä Scheinin 1991 s. 30–31 ja 35 ja siinä tarkoitetut lähteet.
50 Ks. myös Scheinin 1991 s. 35 ja siinä tarkoitetut lähteet.
51 Ks. YSL 4 §.

elämää koskevien käsitysten sekä yksilöllisten ja ryhmäkohtaisen identiteettien määritysten alueelle eli sille ulottuvuudelle, jossa kysymykset asetetaan minä- tai me-perspektiivistä. Moraalia koskevat kysymykset taas edellyttävät, että moraalisissa kiistoissa otetaan huomioon kaikkien tosiasiallisten tai potentiaalisten osanottajien näkökannat. Moraalinormit ja moraaliset arvostelmat kohdistuvat inhimillisen yhteiselämän todellisiin tai mahdollisiin ristiriitoihin. Nämä normit ja arvostelmat määräävät, miten meidän pitäisi elää yhdessä toisten subjektien kanssa, jotka eivät välttämättä jaa eettiseksi katsottavaa käsitystämme hyvästä elämästä.[52] Esimerkkeinä oikeudellisista moraalinormeista voitaisiin mielestäni pitää juuri ympäristöoikeudellisia arvostussäännöksiä ja periaatteita, joita esiintyy niin kansallisella, yhteisöllisellä kuin eräiltä osin globaalillakin tasolla. Jälkimmäisistä voidaan mainita ehkä yleisimpänä esimerkkinä aiheuttamisperiaate (polluter pays -periaate).

Oikeuden tehtävä alkaa Tuorin mukaan vasta silloin kun erilaiset arvo-orientaatiot aiheuttavat yksilöiden ja ryhmien välisiä ristiriitoja. Eri alojen oikeusperiaatteet ohjaavat yksilöiden ja ryhmien välisten ristiriitojen ratkaisemista. Modernin oikeuden normatiivisiin lähtökohtiin näyttää Tuorin näkemyksen mukaan kuuluvan etiikan alueelta väistyminen ja tämä alueen jättäminen vapaaksi yksilöllisille ja ryhmäkohtaisille valinnoille.[53]

Toisaalta kuitenkin moraalinormit ovat käyneet yhä abstraktimmiksi ja yleisemmiksi. Maataloudellisessa ympäristöoikeudessa voidaan sääntelyn taustalla havaita ristiriitoja sovitellun vaihtelevasti useiden eri ryhmien etujen välillä, lähinnä viljelijöiden, elintarviketeollisuuden, kemian-, biotekniikka- ja koneteollisuuden ja tuotteiden kuluttajien (ns. suuren yleisön) välillä. Lisäksi ympäristönsuojelusääntelyssä on eräitä maataloudellisia ja metsätaloudellisia maankäyttötoimintoja ja lähinnä hajakuormitusta aiheuttavia päästöjä käsitelty muita elinkeinoaloja hellemmällä kädellä tai jättämällä ao. toiminnot vaille hallinto-oikeudellista ennakkokontrollia tarkoittavaa normeerausta (esim. luvanvaraisuuden rajaukset kotieläinyritysten kohdalla, hajuhaitat, pellonraivauksen ja pelto-ojitusten fosforipäästöjä vesistöihin aiheuttava vaikutus, kasvijätteiden käsittely, torjunta-aineiden käsittely jne.).

4.1.2 Ympäristöoikeuden kehittyminen tieteenalana

Ympäristöoikeus ja siinä etenkin ympäristönsuojeluoikeus on kehittynyt tunnustetuksi tieteenalaksi varsin myöhään, vasta viimeisten 30–40 vuoden aikana. Sen

---

[52] Tuori 2004 s. 1122.
[53] Ib. s. 1223.

lainopillista tutkimusta on leimannut tietynlainen ekspansiivisuus, oikeastaan kriittisyys. Tämä taas on vaikuttanut osaltaan lainsäädännön tosiasialliseen kehittymiseen muuttuvan oikeuskäytännön ja edelleen tämän lainsäädäntöön kirjaamisen kautta ja siten edelleen koko oikeudenalan kehitykseen. Oikeudenalan lähtökohtana on ollut vesioikeus, joka alun perin on ollut melko puhtaasti talousoikeudellista mutta joka vuoden 1961 vesilain ja sittemmin sen muutosten myötä sai yhä yhä enemmän vesiensuojelullisia piirteitä. Oikeudenalan laajentuminen etenkin jätehuolto-, maa-aines-, ilmansuojelu-, jäte- ja viimeksi lähinnä ympäristönsuojelulain vaikutuksesta on johtanut ympäristönsuojelun oikeustieteellisen tutkimuksen kehitykseen siten, että se on saavuttanut traditionaaliselle oikeustieteelliselle tutkimukselle tyypillisen aseman omaksuttuine suhteellisen vakiintuneine oikeusperiaatteineen ja käsitteineen.

Ranta on lähinnä Holloon viitaten todennut ympäristöoikeuden olevan oikeudenala, jossa erilaiset edut törmäävät toisiinsa. Tämä konfliktioikeuden luonne perustuu viime kädessä siihen, että luonnonvarojen ja ympäristön kyky sietää ihmisen toimesta tapahtuvaa hyödyntämistä on rajallinen, jolloin erilaiset niihin kohdistuvat intressit ja tarpeet vastakkaisine etuineen luovat ristiriitoja, jotka on ratkaistava. Ympäristöoikeudellisia periaatteita voidaan hyödyntää ratkaisukeinoina vastakkaisten intressien tasoittamiseksi.[54] Etujen törmäystilanteet maatalouden ja muun alkutuotannon, kuten metsätalouden, alalla olivat selvästi havaittavissa jo ennen Suomen liittymistä EU:n jäseneksi, mutta konkreettiseen hallinnolliseen ohjaukseen perustuvaan kansalliseen ko. toimintojen ympäristönsuojelusääntelyyn päästiin vasta liittymisen myötä täytäntöönpanemalla yhteisössä jo tuolloin säädettynä ollutta ympäristölainsäädäntöä.

Ympäristöpolitiikka on luonteensa mukaisesti lainsäädännöllään tavoitteineen ja periaatteineen tunkeutunut horisontaalisesti toisten politiikkojen ja niiden lainsäädännön oikeusalueille, mikä on ymmärrettävää johtuen siitä, että kaikki inhimillinen toiminta aina jossain määrin ja muodossa vaikuttaa ympäristöön. EY:n perustamissopimuksessa Maastrichtin sopimuksella omaksutun läpäisyperiaatteen mukaisesti ympäristöoikeudelliset periaatteet on otettava huomioon muiden yhteisöpolitiikkojen, kuten yhteismarkkina- ja maatalouspolitiikan alueiden sääntelyssä.[55]

Yleisesti voidaan todeta ympäristöoikeuden kehitykselle oikeudenalana ja tieteenalana olleen ja olevan edelleenkin talousoikeudellisilla ja oikeustaloustieteellisillä näkökohdilla tärkeä merkityksensä. Tämä osaltaan tuo ristiriitaisia piirteitä ko. lainsäädännön soveltamiseen. Jo kestävän kehityksen periaate käsittää samalla kertaa niin ympäristöllisen kuin taloudellisen kehityksen näkökul-

---

[54] Ks. Ranta 2001 s. 16–20 sekä Hollo 1991 s. 6–7.
[55] EY 6 artikla (ent. 3 c artikla).

mat, vaikka ensin mainittu lienee tarkoitettu asetettavaksi ko. periaatteessa (tai tavoitteessa) taloudellisen kehityksen ehdoksi. Kehitysmaissa saattaa olla tästä asiasta päinvastainen käsitys. Niin ikään ristiriidat ilmenevät esimerkiksi aiheuttamisperiaatteen vaihtelevassa painoarvossa eri elinkeinotoimintoihin nähden, mikä ilmenee erityisesti suurelta osin vain tukien varassa kannattavuuteen yltävän Suomen maatalouden kohdalla.

4.2 YMPÄRISTÖOIKEUDELLISTEN PERIAATTEIDEN MERKITYS JA SUHDE SÄÄNNÖSTEN TAVOITTEISIIN

Oikeusperiaatteet ilmaisevat yleisiä arvoja. Oikeussäännöt taas ovat tulosta arvopohdinnoin – yleensä sääntöjen pohjalta – tapahtuneesta punninnasta. Edelleen epäselvien oikeussääntöjen kohdalla voidaan ratkaisuissa turvautua tulkintaan, jossa eri periaatteita punnitaan painoarvoltaan toisiinsa.[56] Tällainen tilanne voi syntyä myös esim. silloin, kun oikeussääntö on sisällöltään avoin tai sisältää tarkempaa tulkintaa edellyttäviä ilmauksia, kuten esimerkiksi kohtuuton, kohtuullinen, huomattava, merkittävä, olennainen, ilmeinen, epäoikeudenmukainen jne.[57] Tällaisia esiintyy etenkin ympäristösäännöksissä. Aina ei oikeusperiaatteisiinkaan turvautuminen kuitenkaan riitä vakuuttavaan ratkaisuun pääsemiseksi. Tällöin voidaan joutua tulkinnassa turvautumaan säännöksen tai säädöksen tavoitteisiin, jotka voivat olla myös ilmaistuina itse laissa.

Kysymys on sanotussa tapauksessa teleologisesta tulkinnasta. Joskus oikeusperiaatteet ja laissa suoraan ilmaistut tavoitteet saattavat myös kilpailla keskenään, jolloin niiden välinen ero voi hämärtyä. Se, miten kulloinkin ratkaistaan niiden keskinäinen ”painoarvo”, riippunee lähinnä oikeusperiaatteen luonteesta. Yksilön perusoikeuksia turvaavien oikeusperiaatteiden lienee aina katsottava ylittävän säädöksen tavoitteet. Ratkaisemista voi em. eron hämäryys vaikeuttaa muunlaisten oikeusperiaatteiden kysymysten ollessa. Lisäksi tulkintaa edellyttävä oikeussääntö tai sen yksittäinen ilmaus voi tosiasiallisesti vähentää oikeussäännön ja oikeusperiaatteen käsitteiden välillä vallitsevaa eroa. Kysymys voi

---

[56] Ks. Dworkin 1977/2001 s. 24, 26–28 sekä Peczenik 1983 s. 29, sama 1986 s. 44–45, sama 1989 s. 81–82 ja sama 1995 s. 446–448 ja 450.

[57] Yhteisölainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset ovat monenlaisten neuvottelujen ja kompromissien tuloksia, jotka voivat saada ilmauksensa avoimina ja tulkinnanvaraisina sanavalintoina sekä säännösten ja määräysten inkoherenssina.

olla sellaisista ilmauksista kuin kohtuullinen, kohtuuton, huomattava, merkittävä, olennainen jne.[58]

4.3 EY-OIKEUDEN YLEISET OPIT JA SUOMALAINEN LÄHESTYMISTAPA

Euroopan unionin jäsenyys on merkinnyt Suomelle, kuten muillekin jäsenvaltioille, kansallisvaltion roolin ja aseman heikkenemistä. Se on muuttanut kansallisen oikeuden legitimaatioperustaa. Oikeusjärjestyksemme on tullut moninapaiseksi, polysentriseksi. Yhteisölainsäädännön normiaineisto on, varsinkin maatalouspoliittisen ja siihen liittyvän elintarvike- ja maaseutuelinkeinolainsäädännön kohdalla, peräisin useista erityyppisistä tai moniportaisista oikeuslähteistä, joiden arvopohja voi poiketa kansallisesti totutusta. Toisaalta myös ennen EU-jäsenyyttä tapahtunut liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen on huomattavasti lisännyt – ei vasta sen nimeämien perusoikeuksien ottamisella mukaan Suomen perustuslakiuudistukseen vaan jo ratifioimisellaan – yleisten oikeusperiaatteiden painoarvoa ja on tuonut mukanaan periaatteiden välistä punnintaa. Euroopan unionissa on myös annettu julistuksenomainen perusoikeuskirja.[59]

Tuori toteaa EU:lla olevan oma oikeusjärjestyksensä, joka kohtaa kansallisen oikeusjärjestyksen yksittäisissä, kansallisissa tuomioistuimissa käsiteltävissä jutuissa, joskaan kohtaaminen ei aina suju ongelmitta.[60] Yhteisöoikeudessa, omana kehittyvänä oikeusjärjestyksenä ja -kulttuurina, ei ehkä voida vieläkään riittävästi tukeutua vakiintuneisiin sisällöllisiin oikeusperiaatteisiin, eivätkä toisaalta kansallisissa oikeusjärjestyksissä omaksutut systematisoivat käsitteistöt kykene vielä riittävästi jäsentämään EY-oikeutta.[61] Tästä huolimatta voidaan havaita,

---

[58] Ks. Dworkin 1977 (2001) s. 27–28. Hänen esittämänsä sanat ovat osin toisia: unreasonable, negligent, unjust, significant.

[59] Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01) 18.12.2000 FI EYVL C 364/1.

[60] Tuori 2007 s. 120.

[61] Tuori 2000 s. 226.

Wilhelmsson on siviilioikeuden tutkijana tarkastellut EY-oikeutta vieläkin kriittisemmästä näkökulmasta: Hän toteaa tuomioistuinten velvollisuuden soveltaa EY-normeja lisänneen oikeudellista epävarmuutta kansallisissa oikeusjärjestelmissä ja vähentäneen tuomioistuinratkaisujen ennustettavuutta. Laatikosta pomppaavan vieteriukon tavoin EY-oikeus aiheuttaa hänen mukaansa jatkuvia yllätyksiä. Näitä Wilhelmsson on tarkastellut Rooman sopimuksen eli ns. perustamissopimuksen neljän keskeisen vapauden alueelta, jotka käsittävät tavaroiden, palveluiden, pääoman ja työvoiman vapaan liikkuvuuden (Wilhelmsson 1997 s. 357–374).

Wilhelmssonin em. näkemystä on kritisoitu mm. siitä, että se antaa eurooppaoikeudesta liian ennakoimattoman kuvan (Ks. esim. Joutsamo 1997 s. 304–308). Raitio esittää vasta-argumentteja siihen Wilhelmssonin ”vieteriukko EY-kritiikkiin”, joka kyseenalaistaa eurooppaoikeuden oikeuskulttuurisen tason olemassaolon siinä mielessä kuin se ymmärretään ns. kriittisen oikeuspositivis-

että EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kehitetty yhteisöoikeuteen yleisiä, eli horisontaalisia, sisällöllisiä oikeusperiaatteita[62], kuten mm. lainalaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuusperiaate, luottamuksensuojaperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja yleiset ihmisoikeusperiaatteet. Näillä näyttää, sikäli kuin niissä on jotain todella uutta tai entistä suurempaa painoarvoa tarjottavana demokraattisille oikeusvaltioille, olleen heijastusvaikutuksensa kansallisiin systematisointeihin. Väistämättä tämä kehitys jatkuu. Tuori näyttää pitävän todennäköisenä, että EY-lainsäädäntö asettuessaan jäsenmaiden oikeuden pintatasolle vähitellen sedimentoituu osaksi niiden oikeuskulttuuria ja oikeuden syvärakenteen aineksia.[63]

---

min perusteesien valossa, ja Wilhelmsson näkemykseen, että EY-oikeus olisi ”lakimuotoa ilman oikeusmuotoa ja oikeusideologiaa”. Toisaalta Raitio katsoo Tuorin oikeuden tasoja koskevan ajattelun soveltuvan hyvin saksalaisen ja pohjoismaisen oikeuskulttuurin hyvinvointi- ja oikeusvaltioon, jossa perustuslailla ja perusoikeuksilla on merkittävä asema oikeuden tulkintaa ohjaavana osatekijänä. Oikeusvaltiodiskurssin tai oikeuden tasoja koskevan ajattelun soveltaminen eurooppaoikeuteen on haastava ja mielenkiintoinen tehtävä. Syynä (tähän) on EU:n monikulttuurisuus, sen poliittinen ja oikeudellinen erityisluonne verrattuna kansalliseen oikeusvaltioon. Raitio korostaa sitä, ettei kansallinen oikeustieteemme oikeusvaltiollisia arvoja korostava diskurssi kaikilta osin voi soveltua eurooppaoikeuden tutkimukseen (Raitio 2004 s. 37–38).

Raition vieteriukkoteoriaa vastaan esittämän kritiikin painopiste liittyy erityisesti siihen kysymykseen, onko eurooppaoikeus ”sedimentoitunut” oikeuden pintatasolta oikeuskulttuurin tasolle. EY:llä on merkittäviä liittymäkohtia ranskalaiseen hallinto- ja oikeusjärjestelmään – ja siten tiettyyn oikeuskulttuuriin. EY ei kuitenkaan ole oikeuskulttuurisesti juureton oikeudellinen ja poliittinen kokonaisuus. Eurooppaoikeuden tulkinnan yhtenäisyyttä valvoo monikansallinen EY-tuomioistuin, jonka työtavat ja tulkintametodit ovat noin neljän vuosikymmenen aikana vakiintuneet. Etenkään EY:n sisämarkkinaoikeus ei (enää) ole vain oikeuden pintatason ilmiö, vaan se on sisäistynyt kansallisiin oikeusjärjestelmiin saavuttaen keskeisten politiikkojensa alueella kansallisen hallintokäytännön tunteman ja tunnustaman osan. (Raitio 2004 s. 38–40).

Viimeksi mainittu pätee mielestäni myös yhteisen maatalouspolitiikan lainsäädäntöön. On myös huomattava, että Suomessa ennen EY:hyn liittymistä käytössä ollut maatalouspoliittinen lainsäädäntö ei rakenteellisesti ohjauskeinoineen juurikaan poikennut yhteisön CAP-järjestelmästä.

[62] Tuori (2000 s. 227) olettaa, että kansalliset tuomioistuimet (ja muut lainkäyttöelimet) ovat taipuvaisia tarkastelemaan EY-oikeutta oman oikeuskulttuurinsa linssien lävitse. Jos tuomioistuimet tulkitsevat ja soveltavat EY-oikeutta kansallisten oikeuskulttuurien prisman välityksellä, yhden itsenäisen oikeusjärjestyksen sijasta EY-oikeuksia näyttää olevan yhtä monta kuin jäsenvaltioitakin. Mielestäni sanotusta ei ole välttämättä haittaa niin kauan kuin yhteisön säännösten tavoitteiden saavuttaminen ei sanottavasti häiriinny. Yksilöiden oikeusturvakeinot yhteisön tasolla ja yhteisön elinten valvonta auttavat kääntämään tarvittaessa suunnan oikeaksi. Lain tavoitteen ymmärtäminen on myös yleensä sama kuin sen tarkoituksen ymmärtäminen. Teleologinen tulkinta ei voi olla säännösten ja muiden yleisten laintulkintaperiaatteiden rajoissa kiellettyä. Sekin pysyy toki vähintään ihmis- ja perusoikeuksien sekä laillisuus-, suhteellisuus ja muiden perustamissopimuksen suoraan tai välillisesti ilmentämien periaatteiden rajoissa, mitä yhteisön tuomioistuin valvoo.

[63] Tuori 2000 s. 224–229 ja sama 1998 s. 1007–1011. Lisäksi Tuorin mukaan EY-oikeus, jonka säädökset muuntuvat osaksi jäsenvaltioiden kansallista oikeusjärjestystä, on esimerkki oikeudellisten siirrännäisten ilmentämästä modernin oikeuden ”puitteistaan riisumisesta” (Tuori 2000 s. 182).

Maatalouspoliittisen lainsäädännön kohdalla näyttää Tuorin esittämää kehitystä Suomessa jo tapahtuneen 13 vuotta kestäneen EU-jäsenyyden aikana maatalouselinkeinon rajun rakennemuutoksen myötä. Tämä kehitys on koskenut ko. lainsäädännön kohdalla erityisesti sen ympäristöoikeudellista sääntelyä, joka on huomattavassa määrin käsittänyt ympäristönäkökohdat huomioon ottavaa maataloutta ohjaavaa taloudellista ohjausta. Muutokset ovat tilatasolla koskeneet lähinnä maataloudellisia käytäntöjä. Toimenpiteillä ei ole vaikutettu maanomistukseen eikä omistuksensuojaan, vaan muutokset ovat koskeneet enemmänkin tulonmuodostuksen ja markkinointijärjestelmien rakennetta. Oikeuskulttuurissa ja oikeuden syvärakenteesessa tuskin kuitenkaan on maatalouden osalta vielä olennaista muutosta tapahtunut.

Edellä mainittua sedimentoitumista kansallisen oikeuden oikeuskulttuuriin ja ehkä syvärakenteeseenkin on edistänyt juuri yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan lainsäädännön sektorilla oletettavasti se seikka, että ratkaisut on tehty valtaosaltaan suoraan sovellettavilla neuvoston ja komission asetuksilla sekä niiden puitteissa laadituilla, hyväksyttyihin ohjelmiin asiallisesti pohjautuvilla, kansallisilla säännöksillä. Suomen liittymissopimuksen mukaan sallituilla ja sisällöltään komission hyväksymillä kansallisilla siirtymäkauden ja sitäkin pitkäaikaisemmilla tuilla on ollut tälle kehitykselle tärkeä merkityksensä. Yhteisöasetukset ovat käsittäneet osin myös niiden toteuttamista koskevia hallintomenettelyä ohjaavia säännöksiä.[64]

4.4 EY:N OIKEUSJÄRJESTYSTÄ YLEISESTI KOSKEVAT PERIAATTEET

Mäenpää on jakanut EY-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet materiaalisiin periaatteisiin, prosessuaalisiin periaatteisiin, tulkintaperiaatteisiin ja toimivallan jakoa koskeviin periaatteisiin. Aikaisemmin mainituista horisontaalisiksi katsottavista periaatteista (ks. s. 47) laillisuus- ja lainalaisuusperiaate voi nähdäkseni kuulua niin materiaalisiin periaatteisiin kuin toimivaltaperiaatteisiin, joka ilmenee jälkimmäisenä siten, että yhteisön elinten, myös tuomioistuimen, toimivalta voi perustua vain perustamissopimuksen ja sitä täydentävien liittymissopimusten artikloihin. Vastaavasti ihmisoikeusperiaatteet voisivat olla Mäenpään jaottelussa myös lähinnä prosessuaalisia periaatteita, joihin tavallaan kuuluu myös

[64] Hallinto-oikeudellisessa tutkimuksessa on Mäenpää vuonna 1998 ennakoinut nähdäkseni nykyään pitkälti toteutuneen asiantilan, että kansallinen hallinto-oikeus yleisissä opeissaan mukautuu EY-oikeudelliseen kehitykseen, kuten omaksumaan EY-tuomioistuimen käytännössä vakiintuneet yleiset periaatteet ja niiden tulkinnan (ks. Mäenpää 1998 s. 1132–1143).

yhdenvertaisuusperiaate. Tämä on taas luottamuksensuojaperiaatteen, oikeusvarmuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen kanssa luettavissa paitsi materiaaliseksi myös tulkintaperiaatteeksi.[65]

Tulkintaperiaatteita ovat lisäksi mm. objektiviteettiperiaate ja yhdenvertaisuusperiaate (syrjimättömyysperiaate). Runsaasti juuri tulkintaa ohjaavia oikeusperiaatteita on kehitetty yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä.[66] Periaatteet saavat legitiiminä pidetyn sijan EY-oikeudessa pelkästään jo sen perusteella, että EY-tuomioistuin on niitä soveltanut.

Toisaalta EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on luotu myös jäsenvaltioiden sisäisten oikeusjärjestelmien perusteisiin, oikeastaan suvereniteettiin, asti ulottuvia merkittäviä periaatteita, kuten eurooppaoikeuden välittömän vaikutuksen periaate ja ensisijaisuusperiaate. Esimerkkinä ensin mainitusta voidaan todeta se, että neuvoston ja komission asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavia säädöksiä, mutta direktiivit taas ovat ensisijassa jäsenvaltioita niiden kansalliseen täytäntöönpanoon velvoittavia.

Osa oikeusperiaatteista on kirjattu suoraan yhteisön perustamissopimukseen; sen 5(3) artikla sisältää maininnan suhteellisuusperiaatteesta sekä 12 artikla kansalaisuuteen perustuvan ja 13 artikla yleisen syrjintäkiellon. Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamat perusoikeudet on julistuksella tunnustettu yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina. Perus- ja ihmisoikeuksien on ilmeisesti katsottava kuuluvan vähintäänkin primäärinormien tasolle.[67]

Joutsamo jakaa yhteisöoikeuden periaatteet merkityssisällöllisesti ensinnäkin rakenteellisiin periaatteisiin, kuten EY-lainsäädännön välitön sovellettavuus ja ensisijaisuus, toiseksi johtaviin periaatteisiin, esimerkiksi lainalaisuus, oikeusvarmuus, syrjimättömyys, suhteellisuus, sekä kolmanneksi toimivaltaperiaatteisiin, kuten toissijaisuusperiaate, ja neljänneksi EU:n oman hallinnon hallinnollis-prosessuaalisiin periaatteisiin.[68] Ympäristöoikeudelliset periaatteet eivät suoraan näytä asettuvan mihinkään sanotuista ryhmistä. Sen sijaan niiden voitaisiin kuvata asettuvan johtavien ja toimivaltaperiaatteiden väliin politiikka-alakohtaisina periaatteina, jotka toimivat kuitenkin läpäisyperiaatteella muillakin EY-lainsäädännön aloilla ja osin laajemminkin..

Raitio on todennut osuvasti, että eurooppaoikeudessa on syytä välttää keskustelua pelkästään säännöistä ja periaatteista. Hän ei ole vakuuttunut siitä, että politiikkojen ja periaatteiden välille tulisi käytännön lainsoveltamistoiminnassa tehdä selvä ero, kuten Dworkinin varhaisessa normiteoriassa on tehty erottamal-

---

65 Ks. Mäenpää 2001 s. 194–200.
66 Raitio 2004 s. 18.
67 Ib. s. 13.
68 Joutsamo 2000 s. 20–49 ja 86–93.

la ne selkeästi toisistaan.[69] Ensin mainituilla hän tarkoittaa yhteisöllisiä arvoja ja tavoitteita taustanaan pitäviä politiikkoja kutsuen näitä ”tavoiteperiaatteiksi”. Tällöin periaatteet ja sanotunlaiset politiikat voidaan ymmärtää protonormeina (perus- tai alkunormit), jotka kummatkin ovat punnintanormeja.[70] Nähdäkseni ”tavoiteperiaatteet” soveltuvat käytettäväksi EY:n sekundäärioikeutta annettaessa ja näin säädetyn lainsäädännön tulkinnassa. Tässä tutkimuksessa käsiteltävät EY:n perustamissopimuksen ympäristöoikeudelliset periaatteet ovat lähellä tällaisia tavoiteperiaatteita (ks. jako johtaviin ja toimivaltaperiaatteisiin). Parhaiten niitä voitaisiin ehkä kuvata käyttämällä niistä myös ohjausperiaatteen nimitystä. Mielestäni myös Suomen perustuslain 21 §:ssä säädetty vastuu ympäristöstä on lähinnä tällainen lainsäädäntöön ja sen sisältöön sekä edelleen täytäntöönpanoon kohdistuva ohjausperiaate, joskin ensisijaisesti lainsäätäjälle itselleen asetettu.

Tarkasteltaessa yhteisöoikeutta oikeusjärjestyksenä voidaan Raition tapaan pitää sen laintulkinnan erityispiirteenä periaatelähtöistä argumentaatiota. Tämä ilmenee EY-tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytännöstä, jossa on runsaasti käytetty erilaisia tavoitteisiin, politiikkoihin ja periaatteisiin liittyviä argumentteja, jotka tosin usein voidaan johtaa jostakin perustamissopimuksen artiklasta. Kun loogiset normiristiriidat sääntöjen välillä ratkeavat vetoamalla esimerkiksi metanormeihin (ylänormit), kuten lex superior, lex specialis tai lex posterioris, periaatteet sen sijaan antavat suunnan omaksutulle lainkäyttöratkaisulle[71], ja toimivat siten arvovaraisemmin ja suhteutetummin.

4.5 EY:N YMPÄRISTÖPOLITIIKAN JA -OIKEUDEN PERIAATTEET

Yhteisön ympäristöpolitiikan materiaaliset tavoitteet ja periaatteet, jotka sisältyvät sopimuksen 174 artiklaan, ohjaavat sen sekundäärilainsäädäntöä. Näillä tässä tutkimuksessa tarkemmin käsiteltävillä periaatteilla voidaan katsoa olevan yhdessä keskeisine peruskäsitteineen tietynlainen yleisten oppien luonne.

EY:n ympäristölainsäädäntöä ja sen soveltamista ohjaavat oikeusperiaatteet, kuten aiheuttamisperiaate, ennalta varautumisen periaate, varautumisperiaate ja lähdeperiaate, sekä niitä yleisempi läheisyysperiaatekin (subsidiariteettiperiaate), ovat saaneet painoarvoa kansallisessa ympäristöoikeuden täytäntöönpanossa, etenkin ympäristölupamääräyksiä harkittaessa. Suomessa ympäristöoikeu-

---

[69] Raitio 2004 s. 18 ja siinä alaviite 42, jossa viittaus teokseen Dworkin 1978, Taking rights seriously s. 90–94.

[70] Ib. s. 18 ja siinä alaviitteissä 43–44 olevat viittaukset Pöyhönen 1988 s. 55–57 ja Siltala 1998 s. 50–51.

[71] Ib. s. 17–18.

delliset periaatteet on, joskin osin nimeltään erilaisina perustamissopimuksen vastaaviin verrattuna, määritelty vuonna 2000 voimaan tulleessa ympäristönsuojelulaissa. Kyseisiä periaatteita voidaan käyttää apuna sanotun lain ja EY:n sekundäärislainsäädännön ympäristönormien asetustasoisessa täytäntöönpanossa ja edelleen siten annettujen säännösten soveltamisessa. Yhteisön tuomioistuin turvaa taas esimerkiksi lojaliteetti-, tehokkuus-, oikeusvarmuus- ja syrjimättömyysperiaatteen avulla yhteisön lainsäädännön ilmentämien tavoitteiden toteuttamista.

Joutsamo, johon myös Ranta on viitannut, on katsonut yhteisöoikeuden periaatteilla olevan monia eri tehtäviä, jotka koskevat niin yhteisön sekundäärisäänтelyn ja sen kansallisen täytäntöönpanon kontrollointia kuin yhteisön toimivallan rajaamista ja täsmentämistä sekä vielä toimintaa yhteisöoikeuden oikeuslähteiden aukkojen täydentäjänä ja yleensä toimimalla apuna oikeussäännösten tulkinnassa.[72] Siten ko. periaatteet edistävät osaltaan kansallisten oikeusjärjestelmien harmonisointia. Edellä mainittujen ympäristöoikeudellisten periaatteiden vaikutus voi kuitenkin ulottua EY-normeja tiukempienkin kansallisten ympäristösäännösten tulkintaan, ainakin YSL:n kautta.

Ympäristöoikeudellisten periaatteiden sitovuuden luonne on periaatteessa samanlainen kuin yleensäkin oikeudellisten periaatteiden. Perustamissopimuksen 174(2) artiklan periaatteiden sitovuus nojautuu sinänsä artiklan sanamuotoon, jossa todetaan, että ”(Y)hteisön ympäristöpolitiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteille…” tai vielä sitovammin englanninkielisessä versiossa ”(I)t shall be based on the precautionary principle and on the principles …”. Lisäksi 6 artiklan mukaisesti ko. periaatteet osana ympäristönsuojelua koskevia vaatimuksia ”on sisällytettävä 3 artiklassa tarkoitetun yhteisön (muun) politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi”. Kuten Kumpula on todennut, ko. ympäristöperiaatteista ei ole olemassa sen paremmin oikeuskirjallisuuden kuin oikeuskäytännönkään tasolla vallitsevaa kantaa, eikä niiden oikeudellinen merkitys edes ympäristöllisen sääntelyn osalta ole selkiytynyt.[73] Tämä on ymmärrettävää, koska perustamissopimus ei määrittele ko. periaatteiden sisältöä eikä tarkemmin läpäisyperiaatteen merkitystä. Yleensäkin periaatteiden luonteen ja mahdollisten moninaisten soveltamistilanteiden erilaisuuden huomioon ottaen periaatteita ei olisi edes syytä yksityiskohtaisesti määritellä.

Selvää on, että yhteisön toimielimet ovat velvollisia sisällyttämään 174 artiklan tavoitteet, periaatteet ja huomioon otettavat seikat harkintaansa ympäristölli-

---

[72] Ranta 2001 s. 90 ja alav. 79 sekä Joutsamo 1987 s. 33, 39–40 ja 42 ja Joutsamo ym. 2000 s. 49.

[73] Kumpula 2004 s. 222–223 sekä sen alaviitteessä 146 mainitut EYTI:n tuomiot ja myös alaviitteesä 147 mainittu de Sadeleer 2002 s. 321.

siä vaikutuksia omaavia ratkaisuja tehdessään. Sen sijaan – mikä oikeuskirjallisuudessa on vallitseva näkemys – ko. ympäristöoikeudelliset periaatteet eivät ole välittömästi sovellettavia, vaan ne edellyttävät konkretisointia yhteisön sekundäärioikeudessa tullakseen sovellettavaksi tuomioistuimissa tai sitoakseen toiminnanharjoittajia. Toisaalta yhteisön toimielimillä on yleensäkin laaja harkintavalta, ryhtyäkö toimenpiteisiin ja millaisiin toimenpiteisiin.[74] Joka tapauksessa perustamissopimuksen 174 artiklan periaatteet ohjaavat ja rajoittavat yhteisön toimielinten ratkaisuja toimenpiteisiin ryhtyessään, mikä koskee myös 6 artiklan läpäisyperiaatetta. Myös yhteisöjen tuomioistuin voi arvioida yhteisön toimielinten ratkaisujen periaatteiden mukaisuuden.[75]

Ympäristöoikeudelliset periaatteet joutuvat läpäisyperiaatteella toimiessaan painoarvollaan ankarastikin kilpailemaan muiden politiikan alojen oikeusperiaatteiden, etenkin juuri sisämarkkinoita koskevien vapausperiaatteiden kanssa. Tämä koskee myös eräiden ympäristöoikeudellisten periaatteiden, erityisesti aiheuttamisperiaatteen (*polluter pays principle*), asemaa yhteisen maatalouspolitiikan lainsäädännössä, jossa vastakohtana on ympäristötuissa, joissa edellytetään hyvän maataloudellisen käytännön ja samalla luonnollisesti pakollisten normien yli meneviä suojelua palvelevia toimenpiteitä, ilmenevä ns. tarjoaja ansaitsee -periaate (*provider gets principle*).[76]

Ympäristöoikeuden käsitteet ja periaatteet ovat, kuten aikaisemmin on todettu muita oikeudenaloja vastaavaan tapaan osa oikeudenalansa yleisiä oppeja. Hollo on kuvannut niitä metodiseksi kokonaisuudeksi, jossa luodaan ympäristöoikeuden alalle yleisiä sääntelyperiaatteita ja käsitteitä. Koska alan lainsäädäntö on ollut hajanaista ja ympäristöoikeuden osa-alueilla on ollut puute yhtenäisistä tulkintaperiaatteista, on ollut tarve kehittää näitä yleisiä oppeja, ei vain lainsäätäjän tarpeisiin, vaan kaikille ympäristöoikeuden kanssa tekemisissä oleville. Ympäristöoikeus on Hollon mukaan tavoitekeskeistä (periaatekeskeistä) ristiriita- ym. oikeutta, jota usein rajataan ympäristöoikeudellisin periaattein. Nämä periaatteet ohjaavat lainsäädännön kehitystä sekä sen tulkintoja ja määräävät sääntelyn rajat, myös suhteissa toisiin oikeudenaloihin.[77]

Ympäristöoikeuden periaatteet voidaan jakaa esimerkiksi kahteen ryhmään. Toinen niistä käsittää yleisesti oikeudessa (sen eri aloihin horisontaalisesti) so-

---

[74] Kumpula 2004 s. 223–224 ja sen alaviitteet 149 ja 151, joissa viittaukset Krämer 2000 s. 4–5 ja sama s. 10.

[75] Kumpula 2004 s. 224–225. Ks. EYTI:n yhteisön toimielimille sallimasta laajasta harkintavallasta tuomion C-341/95 Gianni Bettati v. Safety Hi-Tech Srl tiivistelmä ja perustelujen kohdat 35, 42–44 ja 47.

[76] Grossman 2006 s. 471–473.

[77] Hollo 1991 s. 6–7.

vellettavat periaatteet[78] ja toinen nimenomaan ympäristöoikeuteen kehittyneet periaatteet. Tässä tutkimuksessa käsitellään erityisesti jälkimmäisiä ja niistä erityisesti keskeisimpiä periaatteita, nimittäin ennalta ehkäisyn, huolellisuuden ja varovaisuuden sekä varautumis- ja aiheuttamis- sekä lähdeperiaatetta, samoin kuin keskeisiä ympäristöoikeuden käsitteitä. Tarkastelu tapahtuu lähinnä maataloudellisesta peltoviljelyn näkökulmasta. Edellä mainitut ympäristöoikeudelliset periaatteet paitsi ohjaavat ympäristölainsäädännön kehitystä ja sen tulkintoja ovat myös merkityksellisiä varsinaista ympäristöoikeutta laajemmalti. Näin on esim. aiheuttamisperiaatteen ja varautumisperiaatteen osalta niiden toimiessa tavaroiden vapaan liikkuvuuden vastapainona yhteisön sisämarkkinoilla. Se, mikä merkitys nimenomaan näillä ja muilla em. periaatteilla on maataloudessa ja erityisesti peltoviljelyssä, on tämän tutkimuksen keskeisenä kohteena.

Hollo on katsonut yhteiskunnallisesti tai oikeudellisesti toteutuksensa saaneiksi ympäristöoikeudellisiksi periaatteiksi, jotka on hyväksytty kansainvälisiin sopimuksiin tai kansallisiin lainsäädäntöihin ohjaamaan lakien soveltamista, vielä edellä mainittua laaja-alaisemmat ja siten osittain epämääräisemmätkin periaatteet, kuten kestävän käytön periaatteen (luonnonvarojen uudistamisen turvaaminen), huolellisuusperiaatteen, kestävän kehityksen periaatteen, luonnonvarojen tasapuolison jaon (kansainvälisen) periaatteen, ekologisen itseisarvon periaatteen (luonto ja ihminen yhdessä), sietokyvyn periaatteen (luonnon luontainen puhdistumiskyky), pilaamiskieltoperiaatteen ja luonnon monimuotoisuuden periaatteen.[79] Eräiltä osin tässä tutkimuksessa tarkastellaan näidenkin periaatteiden ilmenemistä peltoviljelyn näkökulmasta. Kiistanalaista sinänsä on, mitä näistä ja missä määrin voidaan, ympäristönsuojelulailla tarkemmin definioitavissa olevaa pilaamiskieltoperiaatetta lukuun ottamatta, pitää tämän tutkimuksen kannalta oikeusperiaatteina eikä vain poliittisina tavoitteina.

Hollo toteaa 2004 julkaistussa kirjassaan ympäristöoikeuden ja ympäristöpolitiikan erityistarpeita varten omaksutuilla periaatteilla olevan tärkeä tehtävä niin lainsäädännön kehittämisessä kuin ympäristöoikeuden metodisessa ymmärtämisessä ja lainsoveltamisessa. Tässä mielessä hän ryhmittelee ympäristöoikeuden erityistarpeita varten omaksutut tai sovitetut periaatteet kolmeen ryhmään: 1) kehittäviin eli ohjelmallisiin tai ympäristöpoliittisiin; 2) systematisoiviin, jäsentäviin tai didaktisiin sekä 3) laintulkinnallisiin ympäristöoikeudellisiin periaat-

---

[78] Esimerkkinä ovat yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet. Mm. YSL:n nojalla ympäristölupamääräyksiä annettaessa (kuten muutoinkin YSL:n mukaisissa asioita käsiteltäessä) on hallituksen esityksen 43 §:n yksityiskohtaisten perustelujen (HE 84/1999 s. 129) mukaan otettava huomioon hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, kuten tarkoitussidonnaisuuden periaate ja suhteellisuusperiaate. Näihin harkintavallan rajoitusperiaatteisiin voidaan lukea lisäksi kuuluvan ainakin yhdenvertaisuusperiaate ja objektiviteettiperiaate, jonka mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan noudattaa puolueettomuutta ja asiallisuutta.

[79] Hollo 1998 s. 31–34.

teisiin.[80] Monia ympäristöperiaatteita voidaan käyttää useampaan kuin yhteen em. tehtävään.[81] Ympäristöperiaatteet voivat Hollon mukaan olla usein myös toistensa kanssa kilpailevia ja eri suuntiin vaikuttavia. Tällöin hän viittaa aiheuttamisperiaatteeseen laintulkinnallisine mahdollisuuksineen toisaalta laajentaa tai selventää vahinkovastuuta, joskaan ei yksinään perustaa sitä.[82] On kuitenkin huomattava, että aiheuttamisperiaate poikkeaa luonteeltaan muista ympäristöoikeudellisista periaatteista. Esimerkiksi ennalta ehkäisyn periaate ja ennalta varautumisen periaate sekä varovaisuus- ja huolellisuusperiaate toimivat sen sijaan keskenään varsin samansuuntaisesti.

Yksittäisistä ympäristöoikeuden periaatteista Hollo mainitsee edellä esitettyyn ensimmäiseen ja toiseen ryhmään kuuluvina seuraavat periaatteet: kestävän kehityksen periaate, aiheuttamisperiaate, luonnonvarojen tasapuolisen jaon periaate, luonnon ekologisen itseisarvon periaate ja luonnon monimuotoisuuden turvaamisen periaate.[83] Kolmanteen ryhmään eli normatiivisiin periaatteisiin kuuluvat taas kestävän käytön periaate, pilaamiskiellon periaate, kriittisen kuormituksen periaate, resipienttiperiaate, huolellisuus- ja varovaisuusperiaate, terveys (arvotekijä) sekä varautumisperiaate, joskin viimeksi mainittu esiintyy EY:n perustamissopimuksessa ensi kädessä ympäristöpolitiikan ja siten sen kehittämisen periaatteena.[84]

Ympäristölainsäädännön päätavoite on, kuten Hildén on sitä realistisesti kuvannut, vähentää toimintojen haitallisia ulkoisia vaikutuksia yhteiskunnan hyväksymälle tasolle. Hän toteaa lailla voitavan asettaa määrätyille toiminnoille tiettyjä ehtoja, esimerkiksi edellyttää luvan saamista ja toiminnan valvontaa, taikka säätää ympäristöllisen tilanteen parantamiseksi tietyille toimijoille lisäkustannuksia, kuten veroja. Laissa voidaan myös pitää tavoitteena toimintojen suunnitteluun vaikuttamista niin, että ulkoisia haittavaikutuksia voidaan välttää, kuten on periaatteena mm. tuotteita koskevissa normeissa.[85]

Ympäristölainsäädännölle ominaista on yleensä kohdistaa sääntely ympäristöolosuhteille ominaisiin piirteisiin ja niiden laatuun sekä näihin vaikuttaviin toimintoihin päästöineen ja muutoin aiheutuvine häiriöineen. Kysymys voi maataloudessa olla yhtäältä esimerkiksi lannoitteiden, torjunta-aineiden ja lannan käytön sääntelystä vesien suojelemiseksi taikka toisaalta esim. vedenoton sääntelystä riittävän kunnollisen talousveden saannin turvaamiseksi tai maaperän ainesten oton rajoittamisesta vesiensuojelullisista tai maisemallisistakin syistä.

---

80 Hollo 2004 s. 40.
81 Ib. s. 40.
82 Ib. s. 42.
83 Ib. s. 43–45.
84 Ib. s. 45–49.
85 Hildén 2000 s. 96–97.

Sääntely voi kohdistua ympäristöön kokonaisuutena eli horisontaalisesti tai sen yksittäisiin elementteihin eli vertikaalisesti taikka toimintoihin sektorikohtaisesti.[86] Tässä tutkimuksessa painopiste on lähinnä peltoviljelystä aiheutuvissa päästöissä maaperään ja vesiin, jotka päästöt aiheutuvat em. maataloudellisista tuotantopanoksista.

4.6 YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNNÖN LEGITIIMIYS JA PÄTEVYYS

Ympäristökysymysten ratkaisut ovat perimmiltään poliittisia tai ainakin kehittyvät sellaisiksi. Ne muotoutuvat demokraattisessa yhteiskunnassa kansanvaltaisesti säädettävien lakien ja niiden muutosten mukaan sekä näiden nojalla toteutettavin tavoin ratkaistaviksi asioiksi. Lait voivat sinänsä olla enemmän tai vähemmän hyviä tai huonoja. Habermasin ns. diskurssiteorian mukaan hyvin järjestetty poliittinen järjestelmä on sellainen, jossa on saavutettu oikea tasapaino yksityisten ihmisten elämänpiirin autonomian ja julkisen autonomian välillä. Poliittisen järjestelmän tulee olla vakiinnutettu laaja-alaisesti sellaisissa instituutioissa tehdyin rationaalisin päätöksin, jotka ovat herkkiä kuuntelemaan epävirallista siviiliyhteiskunnan harjoittamaa julkista keskustelua, diskurssia. Lait ovat sanotun teorian mukaan legitiimejä vain, mikäli ne ovat sopusoinnussa siviiliyhteiskunnassa tapahtuneessa keskustelussa tuotettujen mielipiteiden, arvojen ja normien kanssa.[87] Ideaalinen legitiimisyys on laeilla, joilla on kohteenaan olevien ihmisten enemmistön yleinen hyväksyntä.[88]

Lakien tarkoituksena on aina viime kädessä ohjata ihmisten ja heidän välityksellään yhteisöjen toimintaa ja toimintatapoja ja mahdollistaa näiden subjektien luottamusta toisten toimimiseen ennustettavalla tavalla lakien mukaisesti.[89] Päteviä (valideja) ovat Habermasin diskurssiteorian mukaan lait, jotka ovat positiivisia, toteutettavissa olevia ja legitiimejä. Legitiimien (hyväksyttävien) lakien tulee olla johdonmukaisia (consistent) moraalisten, eettisten ja pragmaattisten näkökohtien kanssa ja palvella laillisen yhteiskunnan parasta. Pätevät lain normit auktorisoivat ja toteuttavat poliittista valtaa. Ne toisaalta tukevat moraalisia normeja, auttavat harmonisoimaan yksilöiden toimia ja luomaan sosiaalista järjestystä.[90] Näissä suhteissa lakien pitää myös toimia tehokkaasti, vaikka tehokkuus

---

[86] Hollo 2004 s. 33–34.
[87] Finlayson 2005 s. 141.
[88] Edgar 2006 s. 86. Hän katsoo legitimaation määrittelyksi seuraavan: ”The general acceptance of a government, political system or legal system by the majority of the people subject to it.”
[89] Ks. Habermas 1987 s. 365.
[90] Finlayson 2005 s.142.

ei luonnollisestikaan voi lakien legitiimiyden ensisijainen saati ainoa ominaisuus.

Keskeinen tekijä legitiimiydessä on lain sellainen johdonmukaisuus, jolla kohdellaan toimijoita yhdenvertaisesti samanlaisissa tilanteissa ja toimitaan yleensä ennustettavasti ja jolla syntyvät päätökset on tehokkaasti pantavissa täytäntöön. Uuden lain ja lainmuutoksen tulee myös olla konsistentti muun lainsäädännön kanssa, tai jälkimmäistä tulee samalla sopeuttaa uuteen.[91] Aina näin ei käytännössä tapahdu, tai uudistus on niin radikaali tai etäällä entisestä tai laajemminkin oikeusjärjestyksestä, että se koetaan, ainakin aluksi, epälegitiimiksi. Tällöin voi käydä niinkin, että laki koetaan pysyvästi epälegitiimiksi, jolloin enemmin tai myöhemmin sitä on muutettava tai, jos näin ei tapahdu, kansalaiset eivätkä ehkä viranomaisetkaan sitä kuitenkaan yleisesti noudata, mistä voi olla haitallisia seurauksia, aina yhteiskuntarauhan häiriöihin asti. Näin voi ajan myötä käydä alun perin legitiimillekin laille olosuhteiden muutosten seurauksena.

Tietynlainen ideaalinen malli siitä, minkälainen lainsäädäntö on hyvää, sisältyy Siltalan siteeraamiin L. Fullerin (luonnonoikeusfilosofi 1902–1978) esittämiin ”oikeuden sisäisen moraalin” sääntöihin. Niiden mukaan lainsäädännön tulisi täyttää kaikki seuraavat vaatimukset:

- Lakien pitää olla yleisiä, ei yksittäistapauksia varten.
- Lait tulee julkaista eli promulgoida.
- Lait eivät saa olla vaikutuksiltaan taannehtivia.
- Lakien pitää olla sisällöltään ymmärrettäviä.
- Lait eivät saa olla ristiriitaisia.
- Lait eivät saa vaatia objektiivisesti katsoen mahdottomia asioita.
- Lait eivät saa olla liian lyhytkestoisia.
- Lait pitää myös panna täytäntöön siinä muodossa kuin ne on säädetty.[92]

Osaa mainituista vaatimuksista voi olla kaikissa ympäristölaeissa vaikea täyttää. Aina se ei ole perusteltuakaan. Esimerkiksi taannehtiviakin vaikutuksia aiheuttavia velvoitteita saattaa olla tarpeen säätää maaperän ja pohjaveden puhdistamiseksi. Ympäristölainsäädännössä joudutaan paljonkin käyttämään arvostamista vaativia käsitteitä ja ilmauksia, kuten ”pilaantuminen”, ”haitta”, ”häiriö”, ”merkittävä”, ”huomattava”, ”vähäinen” jne. Periaatteiden sisällyttäminen lakeihin ilman tarkempia määritelmiä voi myös aiheuttaa niiden sisällön vaikeaselkoisuutta – näin ainakin maallikoiden kannalta – ja lainkäytön epävakautta. Edellä mainituissa ”oikeuden sisäisen moraalin säännöissä” ei ole erikseen mainittu lakien oikeudenmukaisuutta. Seuraavassa tarkastellaankin lähemmin ympäristölainsäädännön oikeudenmukaisuutta.

---

[91] Edgar 2006 s. 80.

[92] Ks. Siltala 2001 s. 158–159. Ko. ideaalilain on esittänyt Lon L. Fuller teoksessaan The Morality of Law. Revised edition, 1969.

4.7 OIKEUDENMUKAISUUS JA YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNTÖ

Kuten edellä on mainittu, on ympäristöoikeus kehittynyt omaksi oikeudenalakseen vasta varsin myöhään, meillä Suomessa varsinaisesti viimeisten noin 40 vuoden kuluessa. Sen piiriin kuuluvan lainsäädännön syntyä ja kehitystä voidaan pitää havainnollisena esimerkkinä Habermasin diskurssiteorian soveltuvuudesta kuvaamaan lakien legitiimisyyttä ja pätevyyttä. Ympäristölainsäädäntö on kehittynyt yleisesti tiukentuneeseen suuntaan, mikä on johtunut lisääntyneistä pilaantumisongelmista. Kehittynyttä ympäristölainsäädäntöä voidaan yleensä pitää yleisen tarpeen vaatimana ja yhteistä hyvää palvelevana sekä samalla diskurssiteorian tarkoittamalla tavalla myös legitiiminä. Silti osaan siitä on kohdistunut, etenkin eräiden luonnonsuojelusäännösten (kuten Natura 2000:n) kohdalla, joidenkin ryhmien taholta niissä koettuun taloudelliseen epäoikeudenmukaisuuteen kohdistuvaa kritiikkiä. Toisaalta kritiikki on voinut olla moraalis- tai eettisluonteiseksi katsottavaa kritiikkiä ja tällöin ihmisten ja kotieläinten hengen ja terveyden turvaankin liittyvää.[93] Lisäksi kritiikkiä nykyisen lainsäädännön mukaisten toimenpiteiden riittämättömyydestä ja tehottomuudesta erityisesti maatalouden osalta on esitetty aivan yleisesti varsinkin Itämeren heikentyneen tilanteen johdosta.

Habermas ei ole tarkoittanut edellyttää lakien olevan kaikkien sen koskettamien ryhmien ja yksilöiden kohdalta näiden omaksumien eettisten ja moraalisten normien mukaisia, vaan on ilmeisesti olettanut demokraattisen päätöksenteon keskusteluineen takaavan niiden hyväksyttävyyden ja johdonmukaisuuden enemmistön muodostamien ryhmien eettisten ja moraalistenkin arvojen kanssa (ks. edellinen luku 4.6). Joka tapauksessa niin ympäristöoikeudellisten kuin yleensäkin oikeudellisten säännösten kohdalla voidaan keskustella niiden oikeudenmukaisuudesta. Ainakin näin tapahtuu tarkasteltaessa niiden muuttamisen ja kehittämisen tarvetta. Esimerkkinä siitä, että tällaisella pohdinnalla on merkitystä, voidaan mainita tässä tutkimuksessa tarkemmin käsiteltävään aiheuttamisperiaatteeseen (polluter pays principle) usein liittyvä perusongelma; miten lakeja säädettäessä määrätään taho tai tahot, jotka katsotaan kulloinkin pilaantumisen vaaran aiheuttajiksi ja joille asetetaan pilaantumisen ennalta ehkäisemistä ja torjumista koskevat toimenpide- ja kustannusvelvollisuudet ja syntyneen pilaantumisen korjaamis- ja korvaamisvelvollisuudet. Pilaantuminen tai sellaisen vaara voi esimerkiksi jonkin tuotteen kohdalla syntyä sen tuotantoketjun tai ”elinkaaren” eri vaiheissa ja niissä varsin eri tavoin, viimeksi sen muodostuttua kulutuk-

---

[93] Ajankohtaisena ilmiönä on viime vuosina käyty, susi- ja muun petokannan kasvusta johtunut, keskustelu liian tiukoiksi koetuista ns. luontodirektiivin suojelusäännöksistä.

sen seurauksena jätteeksi. Joskus voi tilanne olla jopa se, ettei sopivaa aiheuttajaa ole mahdollista edes löytää tai yksilöidä laajemmasta aiheuttajapiiristä. Joskus pilaantuminen on voinut johtua myös pelkästä luonnontapahtumasta.

Oikeudenmukaisuudessa on kysymys jonkin ihmisyhteisön sisäisestä tai ihmisyhteisöjen välisestä asiasta. Eläimille ei ole katsottu voitavan antaa oikeudellisesti itsenäistä oikeussubjektiutta, vaan niiden etujen valvominen on tulevien sukupolvien etujen valvomisen tapaan annettu agenttina toimivalle yhteiskunnalle lainsäätäjänä. Oikeudellisesti kysymys on yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta, jota on perusteltua lakien oikeudenmukaisuuden toteamiseksi tarkastella, ei niinkään jonkin ryhmän vaan laajemmin koko yhteiskunnan kannalta. Menettelylliseltä kannalta tarkastellen lakien yhteiskunnallinen oikeudenmukaisuus tulee Habermasin diskurssiteorian puitteissa toteutumaan siviiliyhteisön julkisen keskustelun pohjalta lainvalmistelun ja edelleen demokraattisesti toimivan kansanedustuslaitoksen päätösmenettelyn kautta.

Lakien oikeudenmukaisuus jää meillä viime kädessä eduskunnan (ja sen perustuslakivaliokunnan) päätöksen varaan, joskin presidentillä on mahdollisuus jättää laki perustuslain 77 §:n nojalla kerran vahvistamatta, jolloin se palautuu sanotun pykälän 2 momentin ja 78 §:n mukaisesti eduskunnan uudelleen käsiteltäväksi. Siten ainakin voidaan pitkittää diskurssia ja mahdollisesti saada välillisesti eduskunnan kannanottoon muutosta. Demokraattinen järjestelmä ei kuitenkaan takaa kaikilta osin lakien oikeudenmukaisuutta, eikä lain säännös sido tuomioistuinta sen todetessa säännöksen olevan ilmeisen ristiriidassa perustuslain kanssa.[94] Toisaalta erityisesti ympäristöoikeus sisältää runsaasti varsin avoimia säännöksiä, jotka valtuuttavat tarkempien säännösten, mm. erilaisten standardien, antamiseen asetuksella, ja monet asiallisia normeja sisältävät lainsäädökset jättävät paljon tulkinnan varaa. Tällöin standardin asettajan tai soveltajan harkittavaksi ja viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi jää lain normatiivinen sisältö, oikeastaan jälkimmäisen kohdalla julkisoikeudellisissa asioissa usein käytännössä pikemminkin se, onko sovellutus ollut lain vastainen.

Millä asiallisilla perusteilla usein avoimien ympäristösäännösten oikeudenmukaisuus pitäisi järjestää toteutuvaksi? Vastaus tähän taas saattaa löytyä lakien perusteluista ja muista justifikaatioista, kuten oikeudellisista periaatteista, mutta ne eivät riitä vastaamaan tähän viimekätiseen kysymykseen. Tällöin joudutaan ehkä palaamaan moraalisiin ja eettisiin näkökohtiin. Jos jälkimmäisten voidaan katsoa erottuvan edellisistä kokonaisvaltuutensa perusteella, voidaan hyvinkin ajatella ympäristönsuojelullisten näkökohtien, kuten tulevien sukupolvien etujen erityinen huomioimisen tarpeen, olevan sellaisenaan painava soveltamisperiaate.

---

[94] PL 106 §.

Oikeudenmukaisuus on yhteisöllisten instituutioiden korkein hyve. Miten tehokas laki tai tehokkaasti toimiva ja hyvin organisoitu instituutio tahansa, joka on epäoikeudenmukainen, tulee uudistaa tai poistaa. Jokainen yksilö omaa oikeudenmukaisuuteen perustuvan loukkaamattomuuden, jota ei edes yhteisön hyvän nimissä saa polkea maahan. Käsitteenä oikeudenmukaisuutta on vaikeaa kattavasti määritellä.[95] Sitä voidaan kuitenkin kuvata esittämällä esimerkkinä sen vastakohtaa eli epäoikeudenmukaisuutta edustavaa tilannetta.

Ehkä seuraavalla ns. The Tragedy of Commons -teoriaa ilmentävällä maankäyttöä ja sen järjestelyä koskevalla esimerkillä voidaan havainnollistaa ympäristökysymyksiinkin soveltuvalla tavalla oikeudenmukaisuuden ongelmaa:

> Tilanteessa, jossa laidunta ei omista kukaan, jokainen laiduntaja koettaa saada laitumesta mahdollisimman suuren hyödyn, minkä seurauksena alue laidunnetaan loppuun.[96]

Itse asiassa tilanne olisi sama, jos ajateltaisiin kaikkien omistavan ao. laitumen. Kysymys on kunkin käyttäjän pelkkiin hyötynäkökohtiin perustuvasta laitumen käytöstä. Tällöin olemme tekemisissä oikeudenmukaisuuden vastakohdan kanssa, jota kutsutaan utilitarismiksi.[97]

---

[95] Rawls 1971/2005 s. 3.

[96] Arviointi The Tragedy of Commons -teoriasta ks. Palviainen 2003 s. 99 ja siinä viittaukset Whitehead 1948 s. 17 ja Hardin 1968 sekä Palviainen 2004 s. 39.

[97] Rawls hylkää ns. utilitaristisen teorian. Rawls on perustanut oikeudenmukaisuusteoriansa ajatukseen, jonka mukaan oikea (oikeudenmukaisuus) asettaa rajat, joissa kukin tavoittelee omaa hyötyään. Se, että menettelytapa on oikea, on tärkeämpää kuin tietyn lopputuloksen saavuttaminen. Kysymys hänellä on siten proseduraalisesta oikeudenmukaisuudesta. Hänen mukaansa on väärin ajatella, että jonkin yhteiskunnan osan kärsimykset olisivat oikeutettuja siksi, että siten saavutetaan suurempi kokonaishyöty yhteiskunnassa. Hyvää ei saa määritellä ennen oikeaa, minkä utilitaristi tekee. Oikeudenmukaisuuden tulee olla ennen sanottua hyötyä (Palviainen 2003 s. 94–95 sekä taustalla Rawls 1971/2005 s. 22–27 ja 89–90). Tämä tapahtuu valintatilanteessa puolueettomuuteen pyrkimällä ja käyttämällä seuraavaa kahta tavoitteellista periaatetta oikeudenmukaiseen ratkaisuun pääsemiseksi: 1) jokaiselle tulee taata mahdollisimman paljon vapauksia (jotka ovat yhteensopivia muiden ihmisten vapauksien kanssa) sekä 2) yhteiskunnalliset ja taloudelliset erot ovat oikeutettuja vain, mikäli niistä on etua kaikkien huono-osaisimmille, lisäksi edellyttäen, että erojen on liityttävä kaikille avoinna oleviin asemiin ja tehtäviin (käännös Palviainen 2003 s. 95).

Periaatteet on toteutettava em. järjestyksessä, eli ensin hänen tarkoittamansa vapausperiaatteet, joita ovat ilmaisu-, omantunnon-, kokoontumis- ja muut vapaudet. Toinen periaate sitten korjaa epäoikeudenmukaisuutta uudestaan. Tällöin tasajaosta poikkeamiseen tulee olla perusteluita. Ainoa pitävä peruste poiketa on, että siitä hyötyvät kaikki ja erityisesti kaikkein vähäosaisimmat (Palviainen 2003 s. 96, Rawls Wenzin mukaan s. 232–253).

Rawlsin oikeudenmukaisuuskäsityksiä vastustava Robert Nozick (1974 s. 150–153), jolle etenkin omistusoikeuden koskemattomuus on keskeisen tärkeä, lähtee siitä, että valtion roolin tulee olla perusarvojen, kuten elämän, vapauden ja omaisuuden suojaaminen, ja muutoin olla minimaalinen, koska valtion vastakkainen eli voimakas rooli johtaisi raskaine verotuksineen ihmisten pakkotyöhön valtiolle eikä jakopolitiikallaan innostaisi ihmisiä aktiiviseen työntekoon. Valtion tehtävänä Nozickin mukaan olisi varsinkin suojata kunkin yksilön oikeudenmukaista oman hyvän

Samankaltainen seuraus toteutui Suomessa sarkajaossa, jossa kylän peltotilusten kierrättäminen talojen kesken johti niiden ryöstöviljelykseen ja jonka aikakauden päätti lopulta isojako. Tasajaolla saavutetuksi kuviteltu oikeudenmukaisuus oli johtanut päinvastoin kaikkien osapuolten kärsimiseen. Sinänsä sarkajaossa ei ollut kysymys omistamattoman maan käytöstä, vaan kylän talojen yhteisestä viljelysmaan (eli peltojen ja niittyjen) omistuksesta ja sen hallinnan ja käytön järjestämisestä ”oikeudenmukaisella tavalla”. Sarkajakojärjestelmää alettiin kuitenkin 1700-luvulla pitää kehityksen jarruna, sillä se ei kannustanut yksittäistä tilaa uudisraivaukseen eikä mahdollistanut esimerkiksi uusien vuoroviljelymenetelmien kokeilua. Isojaossa sarkajakojärjestelmä purettiin ja kukin kylän tila sai omat pelto- ja niittylohkonsa. Samalla myös metsät jaettiin. Aikaa säästyi, kun pellot olivat yhtenäisinä alueina. Viljely ja eläinten laiduntaminen helpottuivat ja mahdollisuus viljelyn monipuolistumisen paranivat.[98]

Sarkajaon haittoja vastaavasta vesiluonnonvarojen käytöstä voidaan esittää esimerkkinä historioitsija Theodor Stenbergin selostus Arizonan osavaltiossa toisen maailmansodan jälkeen käydyistä oikeusriidoista, jotka koskivat viljelijäin mailla olevien yhtenäisten pohjavesivarojen omistusta. Nämä pohjavesivarat olivat käyneet riittämättömiksi niihin kohdistuneiden pumppaamoinvestointien myötä lisääntyneen vedenkäytön johdosta. Oikeuskäytännön mukaan kukin omisti maansa kohdalla olevan pohjaveden. Osavaltion kanteesta tuomioistuin teki vuonna 1952 ratkaisun, jonka mukaan nämä pohjavesivarat eivät olleetkaan yksityisomaisuutta, vaan yhteiskunnalla oli oikeus säännellä niiden käyttöä. Perusteluissa oikeus totesi mm, että yksityisomistuksen säilyminen johtaisi ”väistämättä kaiken pohjaveden loppuun kulumiseen”. Päätös kuitenkin kumottiin toteamuksin että ”(S)ekä siviililain että common law’n mukaan pohjavesi kuului maaperän omistajalle”.[99]

The Tragedy of Commons -teoriassa on ongelman yleisratkaisuksi esitetty yksityisomistusta, jossa omistaja säätelee resurssin, esimerkissä laitumen, kulumista ja pitää yllä sen tuotantokuntoa sekä ehkä parantaakin sitä hoitotoimin toimien näin kestävällä tavalla. Kuten Sajama toteaa, vapaa kilpailu ei kuitenkaan välttämättä johda suurimpaan mahdolliseen yhteiskunnalliseen tehokkuuteen. Laajemmalti kuin em. esimerkin valossa vapaata kilpailua tarkastellen, voidaan todeta, että valtiolla ei sen vain minimaalisesti rajoittuessa puolustamaan kansalaistensa negatiivisia oikeuksia, kuten suojaamalla omaisuutta ja

---

tavoittelua eikä auttaa huonossa asemassa olevia. Hän vastustaa oikeudenmukaisuuskäsityksiä, joiden lähtökohtana on oikeudenmukaisen lopputilanteen määrittäminen. Tärkeintä sen sijaan on hänen mielestään jakomenetelmien oikeudenmukaisuus, ei tulos etenkään tasajakoon viittaavassa muodossa. Palviainen (s. 98) kritisoi etenkin sitä, ettei heikko valtion rooli auta ratkaisemaan ainakaan suuria ympäristöongelmia.

98 Haataja 1936 s. 6–12 ja 39–47 sekä sama 1949 s. 53–57.

99 Steinberg 1995 s. 82–105. Tapaus on mainittu kirjoituksessa Oksanen 1999 s. 37.

turvallisuutta, ole heikossa asemassa olevia kohtaan velvoitteita. Positiivisten oikeuksien, kuten TSS-oikeuksien, hylkääminen on helposti ristiriidassa myös ympäristöpoliittisen oikeudenmukaisuuskäsityksen kanssa.[100]

Sajama on käsitellyt em. kysymyksiä ja näyttää päätyvän lähelle kantilaista etiikkaa. Sen keskeisimmän osan, ns. kategorisen imperatiivin, mukaan ihmistä kehotetaan toimimaan ainoastaan sen toimintaohjeen mukaan, jonka hän voisi kohottaa yleiseksi laiksi. Kantin mukaan jokaisen pitäisi tehdä niin kuin haluaisi kaikkien muidenkin asianomaisessa valintatilanteessa tekevän. Tämä on varsin lähellä kristillistä ajattelua. Sajaman mukaan tämä toisin sanoen tarkoittaa kehotusta menetellä niin, että turvataan perustarpeet myös huono-osaisimmille. Kantin päätelmien mukaan ihmisten hyvinvointi on moraalisuuden tärkeä tavoite ja hänet yhdistetään usein ihmisoikeuksien traditioon.[101] Nykyään voitaisiin vastaavasti puhua kestävän kehityksen periaatteesta, ymmärtämällä huono-osaisimmiksi paitsi sellaiset nykymaailman ihmiset myös yleisesti potentiaalisina laukeavien ympäristöriskien kohderyhminä tulevat sukupolvet. Ainakin pitäisi välttää saattamasta heitä huono-osaisiksi. Oikeastaan kysymys on luonnonoikeuden kaltaisen ajattelun mukaan ihmisten itsesäilytysvaistosta ja jälkeläistensä parhaaksi toimimisesta.

Enemmälti ei oikeudenmukaisuusteorioihin ja oikeudenmukaisuuden määrittelyyn ole tässä yhteydessä tarkoitus paneutua.

---

[100] Sajama 2003 s. 99.

[101] Ib. s. 100. Sajama viittaa kategorisen imperatiivin kohdalta Kantin teoksen vuodelta 1997 olevaan käännöspainokseen ”Critique of Practical Reason”.

5 Ympäristö perusoikeutena

5.1 YLEISTÄ

Edellä jo mainitun Suomen perustuslain 20 §:n otsikko on kirjoitettu muotoon ”Vastuu ympäristöstä”. Pykälän 1 momentissa säädetään, että ”(V)astuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille”. Säännös ilmaisee siis vastuun eikä oikeutta. Vastuunakaan se ei ole tarkoitettu suoraan kansalaisia (aktiivisiin toimiin) velvoittavaksi. Esimerkiksi viljelijälle ei sanotusta säännöksestä suoraan seuraa mitään ympäristöoikeudellista velvollisuutta. Sen sijaan yhteiskuntaa eli valtiota ja muita julkisyhteisöjä se velvoittaa tavoitteelliseen toimintaan. Ellei näin olisi, kysymys olisi tyhjästä julistuksesta. Muiden perusoikeuksien tapaan ko. säännöksen voidaan katsoa toimivan legitiiminä arvoperustana, jolta oikeuden tavoitteellisia ja arvoväritteisiä normeja tulkitaan.[102]

Hallitus totesi perusoikeussäännösten uudistamista koskeneessa lakiesityksessä HE 309/1993 Suomen hallitusmuotoon tuolloin ehdotetun uuden 14 a §:n yleisperusteluina (s. 20), että ympäristön suojelu, sen pilaantumattomuus, puhtaus, terveellisyys ja monimuotoisuus nähdään entistä tärkeämpänä yhteiskunnallisena tavoitteena ja että ympäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Lisäksi todettiin, että oikeus ympäristöön on ollut muotoutumassa kansainvälisesti turvatuksi ihmisoikeudeksi jo useiden vuosikymmenten ajan ja että YK:n piirissä keskustelun on katsottu alkaneen varsinaisesti Tukholman ympäristökokouksesta, joka vuonna 1972 hyväksyi julistuksen oikeudesta ympäristöön. Uusimpana vaiheena kehityksessä oli vuonna 1992 Rio de Janeirossa pidetyn YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssin hyväksymä julistus, joka perustuu ympäristön kestävän kehityksen periaatteille. Julistuksen mukaan ihminen on keskeisessä asemassa pyrittäessä kestävään kehitykseen ja hänellä on oikeus terveelliseen ja rikkaaseen elämään sopusoinnussa luonnon kanssa. Oikeus kehitykseen tulee toteuttaa siten, että nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön otetaan oikeudenmukaisesti huomioon.

Kyseessä olevan 14 a §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa hallitus ko. pykälän 1 momentin kohdalla ilmoitti vastuun ympäristöstä kohdistuvan sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin sekä sään-

[102] Ks. Mäkinen 2004 s. 33 ja myös sen alaviite 133.

nöksellä pyrittävän korostamaan, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmissukupolvia. Säännöksen kuvattiin olevan luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen. Se ei voisi sellaisenaan toimia esimerkiksi yksilön rikosoikeudellisen vastuun perustana vaan toteutuisi muun lainsäädännön tuella ja välityksellä. Säätämällä vastuun kuulumisesta kaikille on haluttu korostaa sitä, että ympäristönsuojelu edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri tahojen kesken.[103]

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännöksen tarkoittama vastuu kohdistuu ensinnäkin elolliseen luontoon, jolla tarkoitetaan eläimiä ja kasveja, ja toiseksi elottomaan luonnonympäristöön, jonka muodostavat vesistöt, ilmakehä ja maa- ja kallioperä. Kolmanneksi kysymys on myös ihmisen toiminnan tuloksena syntyneestä kulttuuriympäristöstä rakennuksineen, rakennelmineen ja maisemineen.[104] Säännöksessä tarkoitetun luonnon monimuotoisuuden osa-alueita ovat muun muassa eläin- ja kasvikunnan geneettinen rikkaus sekä kaikkien uusiutumattomien luonnonvarojen tehokas suojeleminen.[105]

Nykyisin perustuslain 20 §:ssä säädetyssä vastuussa ympäristöstä voidaan hyvinkin ajatella olevan kysymys laaja-alaisesti määritellystä ympäristön käsitteestä. Säännöksen tavoitteena ovat niin ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen kuin luonnolle suotuisat toimet, jotka turvaavat elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymisen. Yksilön osuuden katsotaan ympäristönsuojelussa voivan toteutua sääntelyn kautta sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättymisenä ympäristön vahingoittamisesta.

Perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyjen tavoitteiden tarkoituksena on turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännöksen perusteluissa tähdennettiin ympäristön terveellisyyden vaatimuksen ymmärtämistä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Toisaalta ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia. Terveellisyyteen sisältyy esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottu-

[103] HE 309/1993 vp s. 66.
[104] HE 309/1993 vp s. 66. Viitatessaan kulttuuriperintöön säännös sisältää myös sivistyksellisen perusoikeuden aineksia.
[105] Ib. s. 66.

vuus. Säännös vaikuttaisi ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan.[106]

Kun hallituksen esityksessä vastuuta ympäristöstä kuvataan lähinnä julistuksenomaiseksi, tulee säännöksen lähempää merkitystä pohdittaessa helposti kiinnittäneeksi huomiota perustuslakivaliokunnan mietintönsä alussa esittämään yleistoteamukseen, jonka mukaan ”uusilla (perusoikeus)säännöksillä pyritään parantamaan yksilön oikeusturvaa niin perinteisten vapausoikeuksien kuin taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien alalla sekä luomaan edellytykset ihmisten lisääntyville vaikutusmahdollisuuksille itseään ja ympäristöään koskevissa asioissa”.[107] Tällöin voidaan esittää kysymys, eikö ympäristöperusoikeudella ole siten mitään suoranaista vaikutusta yksittäisten ihmisten oikeusturvaan ja rajoittuuko sanotun oikeuden merkitys tässä suhteessa vain perustuslain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin pyrkimyksiin turvata mahdollisuudet vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

5.2 ERÄITÄ OIKEUSTIETEEN KANNANOTTOJA YMPÄRISTÖPERUSOIKEUTEEN

Sanamuodosta voisi päätellä, että perustuslain 20 §:n 1 momentin säännös tarkoittaa yksilöille (”kaikille”) suoraankin jonkinlaista velvoitetta käyttäytyä ympäristöön nähden vastuullisesti, joskaan mitään sanktiota, ehkä jossain tilanteessa vahingonkorvausvelvollisuutta lukuun ottamatta, velvoitteen vastaisesta toiminnasta ei ko. säännöksestä olisi johdettavissa ilman lakiin sisältyvää säännöstä.[108] Sinänsä po. ongelma ei ole kovin relevantti. Jo nyt ympäristönsuojelulliset

---

[106] Ib. s. 66. Lisäksi mainittakoon, että ympäristöperusoikeutta koskevaa po. säännöstä hallitusmuodon 14 a §: ksi otettaessa eduskunnan perustuslakivaliokunta mietinnössään PeVM 25/1994 (s. 9–10) totesi ympäristövaliokunnan esittäneen harkittavaksi pykälän muuttamista siten, että ko. pykälän 2 momentissa puhuttaisiin oikeudesta terveelliseen ja monimuotoiseen ympäristöön, jolloin 1 momenttia muutettaisiin siten, että ilmaisu ”vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta” korvattaisiin ilmaisulla ”vastuu luonnosta ja sen suojelemisesta”. Tähän perustuslakivaliokunta totesi, että lakiehdotuksen 1 momentti on tarkoitettu koskemaan kaikkien vastuuta ja että tämän taustalla on ajatus momenttiin erityisen vahvasti liittyvästä luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuudesta, johon vaatimus luonnon monimuotoisuudesta on luontevimmin kytkettävissä. Lakiehdotuksen 2 momentti taas liittyy kulloinkin elävien ihmisten oikeuteen nauttia terveellisestä ympäristöstä. Terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä esityksen perustelujen mukaan laajasti, jolloin se sisältää ainakin tietynasteisen ympäristön viihtyisyyden vaatimuksen. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallituksen esitykseen sisältyvä systemaattinen rakenne on puollettavissa eikä lakiehdotusta ole tältä osin ollut syytä muuttaa. Mitään kantaa ympäristövastuun *oikeudelliseen* sisältöön ja laajuuteen ei perustuslakivaliokunta ottanut.

[107] PeVM 25/1994 vp s. 2.

[108] Ks. Määttä, T. 1999 s. 460–461, jossa hän toteaa seuraavaa: ”Julistuksenomaistenkin normien suositeltava lukutapa lienee, että pyritään normitulkinnassa antamaan niille tulkintatilanteen ob-

säännökset ovat varsin kattavia, joskaan eivät ehkä riittävän tehokkaita tai tehokkaasti täytäntöönpantuja. Milloin yleistä tarvetta kulloinkin ilmenee enemmälti ao. ympäristöarvojen suojaamiseen, ei esimerkiksi omaisuudensuoja myöskään asettane suuria esteitä lisäsääntelyyn normaalissa lainsäädäntöjärjestyksessä riittävin yksityiskohtaisin säännöksin, kunhan etenkin suhteellisuusperiaate tulee riittävästi sääntelyssä huomioon otetuksi.

Tapio Määttä on viitaten naapuruussuhdelain 13 ja 17.1 §:ään sekä oikeustoimilain 33 §:ään todennut voitavan päätellä, että omaisuutta ei ole lupa käyttää pelkästään toisen kiusaamisen tarkoituksessa siten, että siitä aiheutuu toiselle harmia, haittaa tai vahinkoa, sekä katsonut shikaanikieltoon sisältyvän hyvän tavan mukaisuuden merkitsevän myös velvoitetta ympäristön suojeluun. Ympäristöperusoikeussäännöksen hän katsoo velvoittavan jokaista välttämään ympäristön pilaamista sekä luonnon ja sen monimuotoisuuden tai kulttuuriperinnön tuhoamista. Näin ollen olisi oikeusjärjestyksen vastaista sellainen omaisuuden käyttäminen, jonka seurauksena olisi yksinomaan (tai pääasiallisesti) ilkivaltaista ympäristön pilaamista tai tuhoamista.[109]

Sinänsä Määtän ajatukseen olisi tavoitteellisesti helppo yhtyä merkittävää pilaantumista tai sen välitöntä uhkaakin edustavan toimintatavan kohdalla. Etenkään ei näyttäisi olevan mahdotonta ajatella ko. säännöksen voivan suoraan velvoittaa toimimaan huolellisesti ja varovaisuutta noudattaen esim. kasvinsuojeluaineita käytettäessä niin, ettei kenenkään terveys tule esim. tuulen mukana leviävän myrkyn välityksellä uhatuksi tai kaivon tai muun vedenottoon käytettävän veden myrkyttymisen kautta. Samankaltainen tilanne voisi syntyä vedenottamon terveysvaarallisen saastumisen muodossa lietelannan levittämisen seurauksena tai laidunnuksen aiheuttaman lannan kautta. Itse asiassa tällöin kuitenkin olisi kysymys merkittävästä seurauksesta, jonka vaarankin syntymisen viljelijä on jo nykyisten ympäristönsuojelullisten säännösten, kuten esim. YSL 8 §:ssä tarkoitetun pohjaveden pilaamiskiellon mukaan velvollinen ennalta varovaisuudella ehkäisemään tai ainakin ko. riskin minimoimaan. On kuitenkin lisäksi syytä todeta, että kysymys ei tällöin enää ole pelkästään omaisuudensuojasta vaan viime kädessä muun perusoikeuden eli perustuslain 7 §:ssä tarkoitettua oikeutta elämään ja ehkä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen koskevasta suojasta.

Siltala on analysoidessaan ja kritisoidessaan Määtän käsityksiä omistuksensuojasta todennut em. shikaanikiellon naapuruusoikeudelliseksi normiksi ilman laajempaa normatiivista merkitystä. Kysymys omistusoikeutta osaltaan määrittä-

---

jektiivisista lähtökohdista määrittyvää ratiota vastaava sisältö – eli otetaan julistuksenomaisetkin oikeusnormit tosissaan lainsäätäjän tahdonilmauksina." Lisäksi sivun 461 alaviitteessä 42 esitetään Vihervuoren (1998b s. 245) kannanotto, jossa todetaan mm., että "(O)ikeudellisesti tyhjiä perusoikeussäännöksiä … ei kuitenkaan ole tapana säätää …".

[109] Määttä, T. 1999 s. 461–462 ja sen alaviite 43.

vien yleisten periaatteiden, kuten yleisen (naapuruusoikeudellisen) shikaanikiellon ja kestävän kehityksen periaatteen, edellyttämästä painoarvopunninnasta ylittää Siltalan näkemyksen mukaan analyyttis-funktionaalisen omistusoikeusparadigman käsitteelliset ja metodiset rajat, koska kyse ei ole analyyttisen oikeustieteen analysoimista oikeussäännöistä vaan oikeusperiaatteista tai vastaavista standardeista, jotka ovat määrällisesti avoinna erilaisille arvo- ja/tai tavoitesidonnaisille ratkaisuperusteille.[110]

Ympäristövastuunormin selittäminen julistukselliseksi, sen velvoittamatta ketään yksityistä henkilöä suoraan, asettaa sinänsä kyseenalaiseksi sen aseman perusoikeutena perustuslaissa. Tästä huolimatta sillä ja sen piiriin kuuluvilla periaatteilla lienee olemassaolollaan painoarvoa muihin perusoikeuksiin nähden tilanteesta riippuen joko niiden suojaa tukevana tai heikentävänä tekijänä. Se myös ilmentää, tukee ja ehkä vahvistaakin ympäristösäännöksissä jo ennestään omaksuttuja periaatteita, mukaan lukien vastaavasti EY:n primääri- ja sekundäärilainsäädännön sekä EYTI:n omaksumat ympäristöoikeudelliset periaatteet samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön mukaiset vastaavanlaiset periaatteet. Ympäristöperiaatteiden aseman vahvistumista on tapahtunut suunnilleen samalla tavoin kuin pitkään jo voimassa olleiden YK:n TSS-sopimuksen mukaisten oikeuksien kohdalla, joiden asemaa on vahvistettu ottamalla niistä säännöksiä perustuslakiin, mm. 19 §:ssä nyt olevat säännökset oikeuksista sosiaaliturvaan.

Kuten edellä on viitattu, ei ympäristöperusoikeus suhteessa muihin PL 2 luvussa oleviin perusoikeuksiin nähden, kuten eivät nämä keskenään kaikilta osin muutoinkaan, muodosta riidatonta kokonaisuutta. Ainutlaatuisuudellaan ympäristöperusoikeuden on katsottu aukovan oikeusjärjestykseen radikaalisuudessaan uusia uria kiinnittämällä huomion vastuuseen, joka ei kohdistu välttämättä kehenkään nykyiseen oikeussubjektiin.[111] Sinänsä on selvää, että sen nojalla ei voida tunnustaa suojelun kohteena oleville objekteille (ainakaan vielä) mitään oikeussubjektiutta. Tämä seikka ei kuitenkaan estä säännöstä toimimasta voimakkaana arvoperiaatteena, etenkin lainsäädännön tulkintaa ohjaavasti.

Mitä tulee erityisesti PL 20 §:n 2 momenttiin, havaitaan se puetun erityistä oikeutta tavoittelevaan muotoon. Kyseessä olevan momentin mukaan ”(J)ulkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon”. Perusoikeutta terveelliseen ympäristöön, mikä olisi julkista valtaa vastaan nostettavalla kanteella toteutettavissa, ei säännöksellä siten ole luotu. Myöskään sellaisen subjektiivisen oikeuden antamista muutoin lailla ei takaa PL 22 §:kään, jonka

[110] Siltala 2003 s. 690–691.
[111] Mäkinen 2004 s. 33–34.

mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkista valtaa, lähinnä hallitusta ja itseään eduskuntaa, em. 20 §:n 2 momentti myös vain kehottaa pyrkimään sen mukaisiin tavoitteisiin. Toisaalta vaikka sanottu 2 momentti rajaa julkisen vallan velvollisuuden pyrkiä vain turvaamaan oikeus terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuus vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon, mutta ei esimerkiksi turvaamaan luonnon monimuotoisuutta ja kulttuuriperinnön säilymistä, ei luonnollisestikaan estä myös näiden turvaamiseen pyrkimistä.

Tarkasteltaessa vielä PL 20 §:n 1 momenttia, kiintyy huomio vastuun ja velvoitteen käsitteiden eroon. Norri on tarkastellut vastuuta ja velvoitetta yksityisoikeudelliselta kannalta todeten, että oikeudellisen vastuun käsitteen kuvaaminen ja määritteleminen ei ole vielä johtanut juridiikassa selvyyteen. Selvää käsitteessä ei ole, mikä kuuluu lakiin ja mikä muuhun (esim. moraaliin tai etiikkaan), ja vastuun käsitettä käytetään monessa eri merkityksessä. Hän toteaa sanaa ”vastuu” käytettävän esim. velvoitteen synonyyminä eli tarkoittavan velvoitettuna, sidottuna olemista. Vastuussa ja velvoitteessa on kuitenkin kysymys kahdesta eri asiasta. Hänen mukaansa:

> ”Vastuu on mahdollisuus velvoitteen syntymiseen. Vastuu on epämääräinen: paitsi ei tiedetä, poikkeaako todellisuus tarkoitetusta asiantilasta, … ei myöskään tiedetä miten. Kun poikkeaman vaikutukset ilmenevät, vastuusta syntyy velvoite. Vastuu ei muunnu tai kehity velvoitteeksi, se jää olemaan.”[112]

PL 20 §:n 1 momentin mukaisessa ympäristövastuussa on ilmeisesti kysymys mainitun kaltaisesta vastuusta, joka muuttuu yksilön velvoitteeksi vasta eri lain nojalla, joko yksityisoikeudellisena tai julkisoikeudellisena velvoitteena tai velvollisuutena, mutta ei suoraan perustuslain nojalla. Jos ja kun näin on, herää edelleen kysymys, onko vastuu ympäristöstä ilman lain velvoitetta kuitenkin asetettu julkiselle vallalle 2 momentissa tarkoitettua pyrkimystä laajemmin siten, että se tulisi ottaa uutta lainsäädäntöä eri aloilla valmisteltaessa ja annettaessa läpäisyperiaatteella vaihtelevalla painoarvolla huomioon. Miten ympäristönäkökohdat tulee ottaa painoarvona huomioon, olisi silloin ratkaistava punnintaa käyttämällä. Nähdäkseni ympäristövastuu käsittää PL 20 §:n 1 momenttia sovellettaessa eli eri alojen lakeja säädettäessä huomioon otettavan oikeusperiaatteen, joka on katsottava po. säännöksen keskeiseksi merkitykseksi.

Ympäristövastuusäännöksen taustaa voidaan viimeksi mainitulta kannalta lähestyä myös EY:n perustamissopimuksesta käsin. Sopimukseen 1.7.1987 voi-

---

[112] Norri 2005 s. 316. Norri toteaa myös (s. 322), ettei velvoitettuna olemista näytä voitavan mitenkään määritellä, vaan tässä tulee esille lain ja moraalin raja. Kant on kirjoittanut, että lakiin kuuluu kysymys, mikä velvoite voidaan pakottaa täyttämään. Muu velvoite on pelkästään moraalinen tai eettinen ilman yhteiskunnan pakotteiden uhkaa.

maan tulleella yhtenäisasiakirjalla lisätyn läpäisyperiaatetta ilmentävän silloisen 130r(2) artiklan mukaan ”ympäristönsuojelun vaatimukset ovat osa yhteisön muuta politiikkaa”.[113] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi mm. tapauksessa *C-300/89 komissio v. neuvosto* viittaamalla edellä mainittuun artiklaan ko. periaatteen edellyttävän kaikkien yhteisön toimenpiteiden täyttävän myös ympäristötavoitteet. Sittemmin tämä periaate siirrettiin Amsterdamin sopimuksella, samalla sen asemaa vahvistamalla, perustamissopimuksen 2 artiklaksi, jonka mukaan yhteisön päämääränä on ympäristönsuojelun korkean tason ja ympäristön laadun parantaminen. Sanottu periaate tulee 6 artiklan kautta läpäisyperiaatteena ottaa huomioon ensisijaisesti yhteisön toimielimien antaessa sekundäärilainsäädäntöä sekä muutoin laatiessa perustamissopimuksen 3 artiklassa tarkoitettuja politiikkoja koskevia strategisia asiakirjoja, ohjelmia ja suunnitelmia. Tämän voidaan katsoa, kuten Kumpula on Calliessiin ja Jansiin viitaten esittänyt, sisällöllisesti merkitsevän perustamissopimuksen nykyisessä 174 (1) ja (2) artiklassa mainittujen ympäristöpolitiikan tavoitteiden ja ympäristöperiaatteiden huomioon ottamista ratkaisujen sisältöä määräävinä tekijöinä.[114] Saksalaisessa oikeustieteessä on sanotun perustamissopimuksen 6 artiklan läpäisyperiaatteen katsottu koskevan myös suoraan jäsenvaltioiden viranomaisia, ilmeisesti perustamissopimuksen 10 artiklan lojaliteettivelvollisuuden välityksellä. Kumpula on todennut, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön periaatteet ja yhteisön oikeusjärjestyksen perusoikeuksien turvaamista koskevat vaatimukset sitovat myös jäsenvaltioita niiden pannessa täytäntöön yhteisön oikeuden säännöksiä.[115] Tähän on kuitenkin Winter suhtautunut varauksellisesti.[116]

Kiintoisaa on verrata perustuslain 20 §:n mukaisen ”vastuun ympäristöstä” asemaa perusoikeuksissa siihen jaotteluun, jolla Habermas on jakanut kansalaisten oikeudet viiteen ryhmään seuraavasti: 1) traditionaaliset vapaudet eli vapausoikeudet, kuten henki, ruumiillinen koskemattomuus, omistus jne., 2) laillisen yhteisön jäsenyyden takaavat oikeudet, kuten kansallisuus, äänioikeus ja oikeus tulla valituksi kansanedustajaksi, 3) prosessuaaliset keinot oikeuksien saavuttamiseksi ja suojaamiseksi, 4) oikeudet osallistua poliittiseen debattiin, 5) hyvin-

---

[113] Yhtenäisasiakirjalla lisättiin EY:n perustamissopimuksen mm. kolme uutta artiklaa, jotka ovat 130 r, 130 s ja 130 t artikla ja jotka liittyvät yhteisön seuraavien tavoitteiden saavuttamiseen: ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen, ihmisten terveyden suojelu sekä luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö. Tässä yhteydessä täsmennettiin, että yhteisö toimii ympäristöalalla vain ns. toissijaisuusperiaatteella, eli vain jos toimet voidaan paremmin toteuttaa yhteisön tasolla kuin jäsenvaltioiden tasolla.

[114] Ks. Kumpula 2004 s. 215–216 sekä sen alaviitteessä 116 tarkoitetut Calliess 1998 s. 201 ja Jans 2000 s. 18.

[115] Kumpula 2004 s. 218 ja siinä viittaus seuraaviin EYTI:n ratkaisuihin: C-5/88, Wachauf, 1989, kohdat 18–19; C-2/92, The Queen v. Ministry of Agriculture, 1994, kohta 16; yhdistetyt asiat C-20/00, Booker, Aquacultur LTd ja C-64/00, Hydro Seafood GSP Ltd, 2001, kohdat 65–67.

[116] Winter 2003 s. 19–18 ja sen alaviite 45.

vointioikeudet, kuten koulutus, minimipalkka, eläke, ravinto, terveys jne., 6) toimintavapaudet, kuten elinkeinovapaus ja työpaikan turvaaminen.[117] Jos ympäristöperusoikeus yleensä soveltuu tähän jaotteluun, asettunee se vielä nykyään lähinnä hyvinvointioikeuksiin. Sen aseman voidaan olettaa ympäristöuhkien mahdollisesti käydessä entistä polttavammiksi nousevan traditionaalisten vapausoikeuksien tasolle. Ehkä se silloin olisi mahdollista esittää pelkistetysti oikeutena elinkelpoiseen ja siedettävään ympäristöön. Tulevien sukupolvien kannalta kysymys on perimmiltään oikeudesta elämään.

[117] Edgar 2006 s. 84–85.

6 Ympäristönsuojelu ja omistusoikeuden sosiaalinen sidonnaisuus

6.1 YLEISTÄ TAUSTAA

Omistusoikeudella voidaan katsoa aina olleen lähtökohtaisestikin jonkinlaiset rajat. Luonnonvarojen ja niitä säästävän käytön periaatteiden noudattaminen oli jo luontaistaloudessa iskostunut ihmisiin. Tämä perinne tuli myös maatalouden harjoittamisessa toimintatavaksi, vaikkakin eräissä järjestelyissä, kuten sarkajaossa, pääsi tapahtumaan luonnonvarojen köyhdyttämistä ja riistoa ns. vainiopakkojärjestelmän johdosta. Siirtyminen vasta 1900-luvulla maatalouden itsensä ulkopuolisten tuotantopanosten käyttämiseen ja tehostuneeseen maataloustuotantoon toi mukanaan, paljolti huomaamatta, välinpitämättömyyden tuotannon haitallisista ympäristöllisistä seurauksista. Havahtumista muutoksen tarpeeseen alkoi esiintyä kuitenkin etenkin1980-luvun lopulta alkaen. Ympäristön kannalta negatiiviseen kehitykseen vaikuttivat karjatalouden ja peltoviljelyn tilakohtaisen yhteisyyden katkeaminen useilla alueilla tuotannollisen erikoistumisen myötä sekä yrityskoon kasvaminen. Vähitellen maataloutta ryhdyttiin kuitenkin ohjaamaan tuotantopoliittisin toimenpitein myös ympäristön kannalta kestävän kehityksen suuntaan, viimein myös eräillä tavoitteiltaan suoraan ympäristönsuojelua palvelevilla lainsäädäntötoimenpiteillä.

Koska maataloudessa on lähes poikkeuksetta, tuotantosuunnasta riippuen, enemmän tai vähemmän kysymys maankäytöstä, liittyy sen harjoittaminen oikeudellisesti omistus-, vuokra- tai muulla käyttöoikeudella tapahtuvaan maan hallintaan, jolloin maataloudellista ympäristönsuojelua koskevilla säännöksillä on luonnollisesti vaikutusta sanottujen oikeuksien käyttöön. Maankäyttöä rajoittavien ympäristösäännösten antamisessa ja soveltamisessa joudutaan siten kiinnittämään huomiota niiden suhteeseen perustuslain 15 §:llä turvattuun omaisuuden suojaan.

Oikeustieteessä omistusoikeudella on katsottu olevan tietynlainen sosiaalinen ulottuvuus. Tämä on suomalaisessa oikeustieteessä tuotu esille jo 1920-luvulla Haatajan sosiaalireformistisiin lähtökohtiin perustuvassa tuotannossa.[118] Sosiaa-

---

[118] Haataja 1923 s. 36–55 ja sama 1955 s. 1–2.

Haataja lähti edeltäjiensä Serlachiuksen ja Wreden tapaan niistä opeista, jotka oli kehitetty Keski-Euroopan maissa roomalaisen oikeuden ja pandektioikeuden pohjalta ja joissa omistusoikeutta on pidetty käsitteellisesti tai periaatteellisesti rajattomana esineeseen kohdistuvana oikeute-

lisen sidonnaisuuden periaate lienee kehitetty alun perin Ranskassa ja Saksassa.[119] Saksan oikeudessa ko. periaate (Sozialbindung des Eigentums) on muodostunut keskeiseksi.[120] BGB 903 § rajoittaa omistusoikeuteen kuuluvaa ”rajoittamatonta” vallintaa paitsi kolmansien oikeuksista myös yhteiskunnan tarpeista lähtien. Sanottu pykälä suojaa omistajavaltaa vain sikäli kuin omistusvallintaa ei harjoiteta vastoin lakia tai kolmannen oikeutta. Sanottu 903 § kuuluu seuraavasti:

> ”Der Eigentumer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschliessen. Der Eigentümer eines Tieres hat bei der Ausübung seiner Befugnisse die besonderen Vorschriften zum Schutz der Tiere zu beachten.”

Sosiaalisesta sidonnaisuudesta Saksassa osa muodostuu yleisen tarpeen vaatimista laeista, jotka koskevat mm. rakennus- ja naapuruusoikeutta, luonnonsuojelua, immissionsuojelua ja vesihuolto-oikeutta.[121] Saksan liittotasavallan vuoden 1949 perustuslain 14 artiklassa taataan henkilölle omaisuuden suoja ja perintöoikeus seuraavasti: ”Eigentum verpflichtet. Sein gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.”[122]

---

na. Haataja totesi näiden tilalle pyrityn tuomaan uusia oppeja kansantalouden tutkijoiden taholta. mm. niin, että juridinen oppi omistusoikeudesta on oikeastaan oppi niistä rajoista, jotka laki omistajan oikeuksista säätää. Haataja toteaa lisäksi, että ”(S)itä mukaa kuin sosiaaliset tekijät ovat lisänneet vaikutustaan yhteiskuntaelämän kulkuun, ovat sille pohjalle rakennetut omistusoikeuden rajoitukset lisääntyneet ja siten on jouduttu vähitellen sosiaalisen omistusoikeuden käsitteeseen”. Haataja tiivistää omistusoikeuden olevan ”sen kohteeseen kohdistuva periaatteellisesti rajaton oikeus, jolle kuitenkin oikeusjärjestys asettaa määrättyjä rajoja”. (Haataja 1955 s. 1–2)

[119] Määttä, T. 1999 s. 237 ja sen alaviitteet 181–183. Esimerkkinä hän mainitsee Leon Duguit’n totemuksen ”la propriété n’est pas un droit; elle este une function sociale”. Siteerattu teoksessa Lanz, Göran: Eigentumsrecht – ein Recht oder ein Unrecht? 1977, s. 36 alaviite 10.

[120] Ib. Sosiaalisen sidonnaisuuden periaatteen merkitystä on Saksan osalta tarkastellut Leisner sekä erityisesti BGB 903 §:n osalta von Staudinger sekä erityisesti ympäristöoikeuden kannalta Kloepfer.

[121] Näihin oikeudenaloihin liittyvät omistusoikeuden käytön rajoitukset ovat pääsääntöisesti korvauksettomia. Eri asia on kuitenkin pakkolunastus ja siihen rinnastettavat tilanteet Ks. myös Greifelds Rechtswörterbuch 2002, Eigentum, s. 370.

[122] Sanottu 14 artiklan 1 momentti suomennettuna: ”Omaisuus velvoittaa. Sen käytön tulee myös palvella yhteistä hyvää. Sisällöstä ja puitteista säädetään laeilla.”

Omaisuuden substanssiin puuttuminen on suoraan perustuslain 19 artiklan mukaan kielletty lukuun ottamatta 14 artiklan 3 momentin (Absatz) pakkolunastustilanteita. Tuomioistuinkäytännössä on kehittynyt myös pakkolunastuksen kaltaisen omaisuuteen puuttumisen käsite, joka koskee lähinnä sellaisia valtiovallan toimenpiteitä, jotka eivät täytä muodollisen pakkolunastuksen tunnusmerkkejä (ks. Laaksonen 1998 s. 215–216 sekä niissä alaviitteet 336–342).

Omistusoikeuden sosiaalisen sidonnaisuuden käsitteellä on ollut erityistä merkitystä myös vahvaa markkinatalousajattelua edustavassa Yhdysvaltain oikeudessa. Vuonna 1937 antamassaan ratkaisussa asiassa West Coast Hotel v. Parrish liittovaltion korkein oikeus mm. totesi, että Yhdysvaltain perustuslain XIV artiklassa ei puhuta sopimusvapaudesta vaan ”vapaudesta” ja että vapaus ei koskaan voi olla ehdoton. ”Suojeltava vapaus on vapautta yhteisössä, jossa oikeuden tulee suojata terveyttä, turvallisuutta, moraalia ja kansan hyvinvointia niitä uhkaavilta epäkohdilta.” Ratkaisussa viitattiin mm. työntekijöiden epätasaiseen neuvotteluasemaan työnantajien kanssa ja naisten hyvinvointiin.[123]

Suomalaisessa oikeustieteessä Hyvönen on katsonut sosiaalisidonnaisuuden tarkoittavan sellaista omaisuuden käytönrajoitusta, joka omistajan on siedettävä yleisen edun vuoksi ilman korvausta ja jossa omaisuudensuoja väistyy yhteiskunnan kannalta tärkeän välttämättömän tarpeen vuoksi.[124] Laaksonen näkee sosiaalisidonnaisuudella mainitussa mielessä olevan samanlaisia piirteitä kuin naapuruutta koskevassa Saksan BGB 906 §:ssä, jonka mukaan naapurin tulee sietää epäolennaisia toisen kiinteistön käytöstä aiheutuvia haittoja, muttei kohtuuttomia haittoja, jolloin sietovelvollisuutta arvostellaan vastakkaiset edut kohtuullisesti huomioon ottaen.[125]

---

[123] Tapausta on meillä selostettu artikkelissa Malminen 2005 s. 925–948, joka perustuu (viittaus s. 928) artikkeliin Kens (1991): The Sorce of a Myth: Police Powers of the States and Laissez Faire Constitutionalism, 1900–1937, julkaisussa The American Journal of Legal History Volyme XXXV No. 1 (Jan. 1991) s. 71–98). Artikkelin mukaan sosiaalisen sidonnaisuuden taustalla on liittovaltion perustuslakiin vuonna 1868 lisätty XIV artikla, jonka mukaan ”…nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property without due process of law”. Omaisuuden kohdalla säännöksen alettiin tulkita ulottuvan prosessuaalisen suojan lisäksi käsittämään myös aineellisen suojan, josta ei saanut poiketa millään muulla kuin ns. *police powers* -edellytyksellä, kuten esimerkiksi terveyden ja moraalin suojaamiseksi. Säännöksen katsottiin myös suojaavan sopimusvapautta. Tämä valtiosääntödoktriini omaksuttiin vähitellen tuomioistuimissa, joskin liittovaltion korkein oikeus hyväksyi sen vasta 1897 tapauksessa Lochner v. New York. Se koski New Yorkin osavaltion lakia, joka rajoitti leipurien työaikaa. Asiassa leipomon omistaja oli velvoittanut työntekijänsä työskentelemään yli 60 tuntia viikossa, mistä Lochner oli tuomittu sakkoon. Korkein oikeus katsoi osavaltion rikkoneen perustuslain XIV lisäartiklaa, koska leipomotyö ei ollut niin vaarallista leipurien terveydelle, että sopimusvapauden suojasta voitaisiin poiketa yleisen edun vuoksi.

Lochner-doktriini pysyi voimassa vuoteen 1937 asti, jolloin sen valtakausi päättyi korkeimman oikeuden antamaan ratkaisuun tapauksessa West Coast Hotel v. Parrish (Malminen s. 929 ja 935 sekä niissä alaviitteet 19 ja 45–46). Tässä tapauksessa West Coast Hotel v. Parrish kantajana ollut hotellissa työskentelevä rouva Parrish vaati Washingtonin osavaltion säätämän vähimmäispalkkaussäännöksen nojalla saamatta jäänyttä palkkaerotusta työnantajaltaan West Coast -hotellilta. Vastaaja vetosi perustuslain XIV artiklaan vaatien lain julistamista perustuslain vastaiseksi. Parrish voitti juttunsa korkeimmassa oikeudessa, joka luopui samalla Lochner-tapauksessa omaksumastaan kannasta. Enemmistön mielipiteen mukaan kyse oli yksinkertaisesti siitä, nauttiiko vastaajan sopimusvapaus perustuslain suojaa. Malminen 2005 s. 943–944.

[124] Laaksonen 1998 s. 217 ja alaviite 349, Hyvönen 1993 s. 30 ja Ungern 1997 s. 37.

[125] Laaksonen 1998 s. 217. Laaksonen myös pitää virheellisenä lähtökohtaa, jossa vain yhteiskuntaa voidaan maankäytön suhteen pitää aktiivisena osapuolena, jonka tarpeiden mahdollistamiseksi

Sosiaalisidonnaisuuden piiriin voidaan katsoa kuuluvan mm. maataloudessa yhteiskunnan edun ja siinä ihmisten, eläinten ja kasvienkin terveyden turvaamiseksi säädetyt mahdollisuudet asettaa tuntuvia rajoituksia maatilan ja sillä olevan tuotanto-omaisuuden käyttämiseen taloudelliseksi hyödyksi.[126] Lisäksi maataloustoiminnan perustamis- ja laajentamismahdollisuuksia on tuotantopoliittisista syistä saatettu aika-ajoittain rajoittaa lailla ankarastikin. Näitä lakeja on voitu säätää yleisen edun nimissä ilman korvausta ja ilman perustuslainsäätämisjärjestystä.[127] Toisin sanoen ihmisten oikeuksien ja vapauksien käyttöä ja käyttömahdollisuuksia on yleisen tarpeen ja hyvän vaatiessa saatettu rajustikin rajoittaa. Tällaiset korvauksetta tapahtuvat omistusoikeuden rajoitukset ovat yleensä kuitenkin tilapäisluontoisia ja määräaikaisia. On myös huomattava, että tuotantopoliittisissa rajoituksissa on samalla voinut olla kysymys maatalouden oman kokonaisedun vaatimista toimenpiteistä tuotteiden hintatason vakauttamiseksi.

6.2 OMAISUUDENSUOJA SEKÄ SOSIAALINEN JA EKOLOGINEN SIDONNAISUUS YMPÄRISTÖNSUOJELUSSA

Länsineva on kuvannut, miten yleisen tason yhteiskunnalliset kehitysilmiöt voivat vaikuttaa omaisuudensuojakäsityksiin, viitaten erityisesti ekologisessa tietämyksessä ja käsityksissä tapahtuneisiin muutoksiin. Hän on todennut, että oikeudellisessa sääntelyssä on esimerkiksi metsä- ja vesioikeudellisten tehokkuusnäkökohtien rinnalle noussut enenevässä määrin elementtejä, jotka tähtäävät luonnon monimuotoisuuden, kestävän kehityksen ja muiden ympäristöarvojen suojelemiseen.[128] Sellaista ammattimaista toimintaa, johon saattaa liittyä esimerkiksi laaja-alaisia ulkoisia sosiaalisia, taloudellisia tai ekologisia vaikutuksia tai riskejä, voidaan rajoittaa merkittävästikin, jos rajoittamisen katsotaan olevan tarpeellista näiden vaikutusten ja riskien hallitsemiseksi tai yhteensovittamiseksi erilaisten yhteiskunnan yleisten etujen kanssa.[129]

Sanotussa yhteydessä Länsineva käyttää sosiaalisen sidonnaisuuden käsitteen rinnalla ympäristöoikeuden alaan soveltuvaa ekologisen sidonnaisuuden käsitet-

---

ja hyödyntämiseksi yksityisen tulee sallia ja sietää yhteiskunnan suunnitelmat ja toimenpiteet sekä sen asettamat käytönrajoitukset. Tähän lähtökohta-ajatteluun hän kuitenkin katsoo sisältyvän yhteiskunnalle kuuluvan mahdollisuuden korjaavalla tavalla osallistua omistajan aktiivisuuteen, sitä kuitenkaan ehkäisemättä.

[126] Ks. esim. eläintautilaki (55/1980) ja laki kasvinterveyden suojelemisesta (702/2003).

[127] Ks. mm. laki kotieläintuotannon ohjaamisesta eräissä tapauksissa (1011/1984) ja laki kotieläintuotannon ohjaamisesta (1305/1990).

[128] Länsineva 2002 s. 160.

[129] Ib. s. 249.

tä. Ekologisten näkökohtien ja reunaehtojen voidaan hänen mukaansa katsoa muodostavan ”hyväksyttävän ja pätevän perusteen rajoittaa lainsäädännöllä esimerkiksi kiinteistön omistajien mahdollisuuksia käyttää omaisuuttaan suurinta taloudellista hyötyä tuottavalla tavalla omaisuudensuojan estämättä”.[130] Taustalla on PL 20 §:ssä säädetty vastuu ympäristöstä, johon perustuen voidaan painavista syistä kohdistaa rajoituksia myös maataloudellisiin toimintoihin.

Ympäristövastuun perustuslakisäännös ja ympäristöllisiä oikeuksia koskeva keskustelu on Kumpulan mukaan johtanut arvioimaan sitä, miten syvällekäyviä oikeudellisia muutoksia ympäristön huomioon ottaminen ja ympäristölliset oikeudet ilmentävät ja millaisia oikeudellisia muutoksia ne edellyttävät. Hän toteaa, että suomalaisessa ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa on noussut esiin ekologisen perusoikeusteorian mahdollisuus. Hän viittaa tässä yhteydessä siihen, että Kuusiniemi oli ”kiinnittänyt erityisesti ympäristöllisiin ihmis- ja perusoikeuksiin sisältyvän tulevien sukupolvien huomioon ottamisvelvollisuuden kautta muutoksen mahdollisuuden *kestävän kehityksen oikeusvaltion käsitteeseen*” (tekijän kursivointi).[131] Tapio Määttä on sittemmin vuonna 2001 käyttänyt käsitettä ekososiaalinen oikeusvaltio, jolla taas on liittymäkohtia Pöyhösen ajatusten mukaiseen uuden perusoikeuslähtöisen varallisuusoikeuden justifikaatioon. Kumpula toteaa, samalla myös Bosselmanniin viitaten, sanotuissa käsitteissä olevan kysymys perusoikeusnäkökulmasta, perusoikeuskäsityksestä tai -teoriasta.[132]

6.3 OMAISUUDENSUOJA JA YMPÄRISTÖVASTUU YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNNÖN SÄÄTÄMISESSÄ

Omaisuuden suojaa koskevasta perusoikeudesta säädetään Suomen perustuslain 15 §:ssä, joka vastaa rakenteeltaan aikaisempaa HM 12 §:ää. Omaisuudensuojan osalta ei katsottu uudessa perustuslaissa olevan tarvetta yleislauseketta yksityiskohtaisempaan sääntelyyn, koska omaisuudensuojasta oli syntynyt jo hallitusmuodon voimassaoloajalta poikkeuksellisen laaja tulkintakäytäntö ja koska perustusoikeussäännösuudistuksen yhteydessä, vähäisistä sanonnallisista eroista huolimatta, oli tarkoituksena säilyttää tuolloin vallinnut tulkintakäytäntö.[133]

Perustuslakivaliokunnan soveltamissa arviointikriteereissä sille, milloin omaisuudensuojaan puuttuminen on mahdollista tavallisella lailla ja milloin perustus-

---

[130] Ib. s. 161 ja sen alaviitteessä 18 mainitut teokset, mm. Määttä, T. 1999 s. 487–490.
[131] Kumpula 2004 s. 7 ja sen alaviitteessä 21 Kuusiniemi 1998 s. 94–96,
[132] Ib. Kumpula s. 8 ja sen alaviitteet 25–26, joissa Määttä, T. 2001 s. 303, Pöyhönen 2000 s. 69 ja Bosselmann 1998 s. 52, sekä alaviitteet 27–28, joissa Bosselmann 1998 s. 40 ja 19–20.
[133] Ks. HE 309/1993 vp s. 62. Alun perin omaisuudensuojaa koskevat säännökset olivat HM 6 §:ssä.

lainsäätämisjärjestyksessä säädettävällä lailla, oli pitkään keskeisellä sijalla seuraava testi: Omistusoikeuden rajoituksista voidaan säätää tavallisella lailla, jos rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen.[134] Perusoikeusuudistuksen jälkeisessä soveltamiskäytännössä ovat perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 25/1994 esittämät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset pääosin korvanneet sanotun testin mukaisen omaisuudenkäytön vaatimuksen omaisuuden käyttöä rajoittavien lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arviointikriteereinä.[135] Näiden mukaan perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin eikä toimivaltaa niiden antamiseen saa delegoida lakia alemmalle säädöstasolle; rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia; vain ihmisoikeussopimuksen asianomaisen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita; rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia; rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Yleisenä edellytyksenä omaisuuden käyttövapauden rajoittamiselle on perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytännössä myös suhteellisuusvaatimuksen täyttyminen, mikä merkitsee perustuslakivaliokunnan mukaan sitä, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa omaisuudensuojaan.[136]

Perusoikeusuudistuksen ja uuden perustuslain säätämisen sekä niiden taustatekijöinä olevien Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ja EU-jäsenyydenkin seurauksena on perusoikeuksien tarkasteluun suhteessa omaisuudensuojaan tullut mm. ympäristövastuusäännöksen kautta uudenlaisen lähestymistavan piirteitä. Kyseisen PL 20.1 §:n ympäristövastuun sisältö on myös useimmista muista perusoikeuksista poiketen, Erikssonin korostamaan tapaan, hyvänä esimerkkinä sellaisista perusoikeussäännöksistä, joilla on myös olennaisia tavoite- tai policy-tyyppisiä ulottuvuuksia. Tällaisten tavoitteiden perustuslaillisen luon-

---

[134] HE:ssä 309/1993 (s. 63) viitattiin osin esimerkkeinä perustuslakivaliokunnan lausuntoihin (esim. PeVL 13/1989 vp, PeVL 3/1990 vp, PeVL 9/1990 vp). Lisäksi siinä todettiin, että perustuslakivaliokunnan mukaan vähäisemmistä puuttumisista omaisuuteen voidaan säätää tavallisessa järjestyksessä, kun taas ankarammat ja syvemmälle käyvät puuttumiset ovat mahdollisia vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Myös rajoituksen taustalla olevan intressin tärkeydellä on merkitystä. Mitä voimakkaammasta ja pakottavammasta yleisestä edusta on kysymys, sitä pitemmälle menevästä puuttumisesta voidaan säätää tavallisella lailla. Näiltä osin viitattiin esimerkkeinä perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. PeVL 14/1982 vp ja PeVL 2/1986 vp.

[135] Länsineva 2002 s. 255.

[136] PeVL 8/1996 vp. Lausunto koski lakialoitetta La 4/1995 laiksi kalastuslain muuttamisesta. Asia koski tämän lakialoitteen pohjalta säädettyä ns. läänikohtaista viehekalastusoikeutta.

teen huomioon ottaen tulee niin lainsäädännössä, lainkäytössä kuin hallinnossakin pyrkiä löytämään keinoja niiden toteuttamiseksi.[137]

Länsineva on katsonut osin Kuusiniemeen viitaten voitavan perustellusti lähteä siitä, ettei perustuslain omaisuudensuojasäännöksen tarkoituksena ole suojata esimerkiksi sellaisia omaisuuden käyttötapoja, joista aiheutuu vakavaa vaaraa tai vahinkoa muiden yksilöiden perusoikeuksille, ja että ympäristövastuusäännöksen perusteella on mahdollista katsoa, ettei esimerkiksi tärkeiden luontotyyppien ja uhanalaisten lajien esiintymispaikkojen turmeleminen ole sellaista omaisuuden käyttöä, jota laki suojaisi.[138] Lisäksi Länsineva toteaa, ettei näissäkään tilanteissa kuitenkaan ole oikeastaan kysymys omaisuudensuojasäännöksen soveltamisalaa ja relevanssia koskevista kannanotoista, vaan pikemminkin tämän suojan rajoista ja siitä, että jotkin muut perusoikeudet tai muut painavat intressit syrjäyttävät tällaisissa tilanteissa käyttövapautta puoltavat näkökohdat.

Ympäristönsuojeluoikeus on meillä kehittynyt viimeisten 14 vuoden aikana EY-lainsäädännön vaikutuksesta. Esimerkiksi nitraattidirektiivin täytäntöönpanon kohdalla ei tiettävästi ole meillä asetettu ongelmalliseksi sen implementointia eikä siinä tarkoituksessa annetun ns. nitraattiasetuksen 931/2000 perustuslainmukaisuutta omaisuudensuojan kannalta. Pikemminkin ETA-sopimuksen ao. lisäpöytäkirjojen hyväksymisen yhteydessä eduskunnan valiokuntakäsittelyssä lausuttiin toteamus, jonka mukaan silloinen hehtaarikohtainen kokonaistyppikuormitus Suomessa on ollut selvästi alhaisempi kuin nitraattidirektiivissä pelkästään karjanlannan sisältämälle typelle määritellyt rajat.[139]

Edellä mainitun nitraattidirektiivin suhdetta omistusoikeuteen ja sen yhdenmukaisuutta yhteisön perustamissopimuksen 174(2) artiklan aiheuttamisperiaatteen kanssa on kuitenkin käsitelty EYTI:n tapauksessa *C-293/97 Standley.* Sanotussa asiassa kantajat katsoivat omistusoikeutta loukattavan, koska maanviljelijät asetetaan yksinomaiseen vastuuseen ja heidän vastattavakseen jäävät ne taloudelliset kustannukset, joita kyseisten vesien nitraattipitoisuuksien vähentämisestä aiheutuu, vaikka nämä pitoisuudet ovat pääasiallisesti tai oleellisesti muiden aiheuttamia. Viittaamalla nitraattidirektiivin lukuisten joustavien säännösten jäsenvaltioille antamaan mahdollisuuteen noudattaa suhteellisuusperiaatetta niiden

---

[137] Eriksson 2001 s. 142–146 ja ks. Länsineva 2002 s. 94.

[138] Länsineva 2002 s. 193 alaviitteessä 73 viittaus Kuusiniemi 1998 s. 40–41.

[139] Ympäristövaliokunnan lausunto YmVL 5/1994 ulkoasiainvaliokunnalle Hallituksen esityksestä Eduskunnalle (HE 56/1994) ETA-sopimuksen pöytäkirjan 47 ja tiettyjen liitteiden muuttamista koskevan ETA:n sekakomitean päätöksen N:o 7/94 eräiden määräysten hyväksymisestä, s. 3. Tässä valiokunta nimenomaan lausui mm. seuraavaa: ”Valiokunta on asiaa käsitellessään todennut, että Suomessa hehtaarikohtainen kokonaistyppikuormitus on selvästi alhaisempi kuin direktiivissä pelkästään karjanlannan sisältämälle typelle määritellyt rajat. Valiokunta korostaakin, ettei direktiivin hyväksyminen saa meillä johtaa lisääntyvään typen käyttöön.”

Ks. myös nitraattidirektiivin täytäntöönpanoon liittyvä vesilain muutosesitys HE 366/1994 vp ja ympäristövaliokunnan siitä antama mietintö YmVM 23/1994 s.1.

soveltaessa toteuttamiaan toimenpiteitä, tuomioistuin katsoi aiheuttamisperiaatteen (saastuttaja maksaa -periaatteen) soveltamisen osalta, että ”direktiivissä ei edellytetä maanviljelijöiden vastaavan sellaisen pilaantumisen poistamisesta aiheutuvista kustannuksista, jota he eivät ole itse aiheuttaneet”, mutta että ”jäsenvaltioiden on direktiiviä täytäntöön pannessaan otettava huomioon muut pilaantumislähteet ja olosuhteiden mukaan toimittava siten, ettei maanviljelijöille aiheudu tarpeettomia kustannuksia pilaantumisen torjumisesta”.[140]

Omistusoikeuden loukkaamista koskevan väitteen johdosta EYTI taas viittasi omistusoikeuden sosiaaliseen funktioon. Tuomioistuin muistutti oikeuskäytäntöönsä viitaten omistusoikeuden olevan yksi yhteisön oikeuden yleisistä periaatteista, vaikka sitä ei pidetäkään ehdottomana oikeutena, vaan oikeutena, joka on otettava huomioon suhteessa sen yhteiskunnalliseen tehtävään. Tästä syystä omistusoikeuden käyttämistä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiassa palvelevat yleisen edun mukaisia yhteisön tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä.[141] Tuomioistuin totesi nitraattidirektiivin 5 artiklassa säädetyissä toimintaohjelmissa, niihin sisällytettävine liitteessä III tarkoitettuine pakollisine toimenpiteineen, asetettavan lannoitteiden ja karjanlannan levittämiselle eräitä edellytyksiä ja tästä syystä toimintaohjelmien saattavan rajoittaa kyseisiä maanviljelijöitä käyttämästä omistusoikeuttaan. Tuomioistuin katsoi, että nitraattidirektiivin ”5 artiklassa määrätty järjestelmä on kuitenkin kansanterveyden suojelun asettamien vaatimusten mukainen, ja sillä pyritään näin ollen yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen eikä sillä puututa omistusoikeuden keskeiseen sisältöön”.[142]

Suomessa em. direktiivi on pantu täytäntöön siten, että koko maa on määritelty nitraattiherkäksi vyöhykkeeksi maa- ja metsätalousministeriön asetuksella 931/2000 kenenkään saattamatta asiaa oikeudellisesti kyseenalaiseksi. Kun tiedetään, että sen täytäntöönpanosta huolimatta hajakuormituksen akkumuloitumisen kautta syntyy vesistöissä ja rannikkovesissä sekä koko Itämeren alueella maatalouden päästöistä vesien pilaantumista, ei perustuslain kannalta säännösten selvä tiukentaminenkaan voisi olla viljelijäin omistusoikeuden keskeiseen sisältöön puuttuvaa.

Tapio Määttä on jo ennen nitraattidirektiiviä koskevan EYTI:n tuomion *C-293/97 Standley* antamista katsonut, että modernissa ympäristöoikeudessa ko-

---

[140] C-293/97, tuomion kohdat 45 ja 47–52.

[141] Ib. tuomion kohta 54 ja siinä viittaukset seuraaviin tuomioihin: asia 44/79, Hauer, tuomio 13.12.1979, Kok. 1979, s. 3727, 23 kohta; asia 265/87, Schräder, tuomio 11.7.1989, Kok. 1989, s. 2237, 15 kohta ja asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4973, 78 kohta.

[142] C-293/97, tuomion kohdat 55 ja 56.

rostuvat uudet oikeusperiaatteet ja lähtökohdat – esimerkiksi aiheuttamisperiaate (polluter pays principle) – merkitsevät sääntelyn omistusoikeusyhteyden vähenemistä.[143] Peltoviljelyn kannalta on PL 20 §:n ympäristövastuusäännöksen osalta erityisesti huomattava, ettei maankäytöllisestä omaisuudensuojasta ole muodostunut yleensäkään esteitä YSL:a säädettäessä eikä tällöin estettä myöskään antaa YSL 11 §:ssä valtuudet valtioneuvoston asetuksella säätää ympäristön laadusta ja päästöistä ja tällöin mm. maataloudesta peräisin olevien nitraattien pääsystä vesiin sekä maataloudessa noudatettavista muista vesiensuojeluvaatimuksista. Asetuksia annettaessa on lain l0 §:n 2 momentin nojalla otettava huomioon, mitä 4–6 §:ssä säädetään ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan yleisistä periaatteista, toiminnanharjoittajan yleisistä velvollisuuksista ja sijoituspaikan valinnasta.[144]

YSL 11 §:n valtuuksia valtioneuvostolle perustuslakivaliokunta piti näennäisen avoimina, mutta katsoi asetuksenantovaltuuksien sisällön täsmentyvän valtiosäännön kannalta riittävästi mainitun 10 §:n yleisiä perusteita koskevien säännösten avulla. Sama koski 12 §:n sinänsä rajatumpia valtuuksia, joiden nojalla voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää mm. maa- ja metsätalouden päästöjen vähentämiseksi tarpeellisista menetelmistä, laitteista, rakennuksista ja rakennelmista sekä toimintojen sijoittumiseen liittyvistä ympäristönsuojeluvaatimuksista. Lisäksi erityisesti 16 §:n mukaan valtioneuvostolla on yleisvaltuus saattaa asetuksella voimaan Euroopan yhteisön ympäristönsuojelunormistoa, kuten mm. nitraattidirektiivin täytäntöönpanoa koskevat säännökset. Mainitun 16 §:n (252/2005) valtuuksien perustuslakivaliokunta katsoi rajautuvan epäitsenäisiksi Euroopan yhteisön säädösten ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden kautta. Tämä yleisvaltuutus ei kuitenkaan voi ulottua sanottua nitraattidirektiiviä joltain osin tiukempien kansallisten asetussäännösten antamiseen, mutta tähän saattavat oikeuttaa kuitenkin YSL 11 §:n 6 kohdan valtuudet, sikäli kuin 10 §:n 1 ja 2 momentin nojalla huomioon otettavat perusteet asetuksen antamiselle täyttyvät eikä perustuslain 15 ja 18 §:n sekä EYTI:n tuomiossa *C-293/97 Standley* esitetyt kannanotot huomioon ottaen kohtuuttomasti ja suhteettomasti vaikeuteta maaomaisuuden peltoviljelykäyttöä ja maatalouselinkeinotoimintaa.[145]

Edellä olevasta voidaan päätellä, että aikanaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 25/1994 esitetyistä perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyk-

---

[143] Määttä, T. 1999 s. 518. Ks. myös tämä teos jälj. s. 109.

[144] Ib. PeVL 11/1999 s. 2–3.

[145] Ks. ib. PeVL 11/1999 s. 3. Ks. vrt. myös kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä koskeva ratkaisu KHO 2006:58. Siinä korkein hallinto-oikeus on mm. tähdentänyt perustuslain omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta koskeviin 15 ja 18 §:n säännöksiin viitaten, ettei määräyksillä kohtuuttomasti ja suhteettomasti vaikeuteta maaomaisuuden käyttöä ja elinkeinotoimintaa, vaan määräysten tarpeellisuutta ympäristön pilaantumisen torjumiseksi oli punnittava suhteessa vastuuta ympäristöstä koskevaan perustuslain 20 §:n säännökseen.

sistä voi niissä tarkoitettu hyväksyttävä peruste ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimus täyttyä kysymyksen ollessa PL 20 §:n mukaisen ympäristövastuun toteuttamiseksi valttämättömien säännösten säätämisestä. Perustuslakivaliokunta on viime vuosina nimenomaan ympäristönsuojelusäännösten kohdalla todennut tämän esimerkiksi lausunnossaan PeVL 32/2005 vp hallituksen esityksestä HE 77/2005 vp, joka on koskenut mm. aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamista niin, että aluksen omistajalta tai laivanisännälltä ryhdytään perimään öljypäästömaksua. Sanottu maksu määrätään hallinnollisena seuraamuksena öljyn tai öljypitoisen seoksen päästökiellon rikkomisesta ja se peritään päästöstä olevan objektiivisen näytön perusteella, mutta tahallisuudesta tai tuottamuksellisuudesta riippumatta. Perustuslakivaliokunta katsoi muun ohessa, että lakiehdotus täyttää hyväksyttävän perusteen vaatimukset ja perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaisen julkisen vallan pyrkimyksen turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Ongelmana hallituksen esityksen mukaan oli muutoin vielä se, oliko ehdotettu öljypäästömaksu perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen mukaisen syyttömyysolettaman kannalta asianmukainen, joskaan esitykseen ei lopulta katsottu sisältyvän valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut PL 20 §:n ilmentämien tavoitteiden merkityksen elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan tarkastelun yhteydessä mm. lausunnossaan PeVL 45/2001 vp hallituksen esityksestä HE 143/2001 vp metsänviljelyaineiston kaupasta annettavasta laista, jolla on ollut tarkoitus panna täytäntöön Euroopan unionin neuvoston direktiivi metsänviljelyaineiston pitämisestä kaupan ja jota lakia sovelletaan metsätalouskäyttöön tarkoitettuun metsänviljelyaineistoon sekä tiettyjen puulajien ja niiden keinotekoisten risteymien eräisiin siemeniin. Metsänviljelyaineistoa saa lakiehdotuksen 4 §:n mukaan tuottaa, markkinoida ja tuoda maahan vain sellainen aineiston toimittaja, joka on merkitty metsänviljelyaineiston toimittajien rekisteriin. Valiokunta totesi rekisteröitymisvelvollisuutta tarkasteltavan perustuslain 18 §:n momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta, joka vapaus on valiokunnan tulkintakäytännön mukaan perustuslain mukainen pääsääntö, joskin elinkeinotoiminnan luvanvaraistaminen on poikkeuksellisesti mahdollista tärkeiden ja vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltaessa sitä. Valiokunta totesi pitäneensä esityksessä ehdotetun kaltaista rekisteröitymisvelvollisuutta perustuslain kannalta asiallisesti luvanvaraisuuteen rinnastuvana sääntelynä.

Perustuslakivaliokunta totesi rekisteröitymisvelvollisuuden avulla pyrittävän siihen, että markkinoitava metsänviljelyaineisto olisi tunnistettavissa kaikkien tuotantovaiheiden aikana aineiston keruusta loppukäyttäjälle saakka. Rekisteröitymisvelvollisuus myös osaltaan turvaa sitä, että metsänviljelyaineisto on sopivaa kasvupaikalleen ja muutoinkin hyvälaatuista, mikä on perusedellytys metsänuudistuksen onnistumiselle. Valiokunta lausui näkemyksenään asiassa seu-

raavaa: ”Asia on viime kädessä merkityksellinen perustuslain 20 §:n säännösten ilmentämien tavoitteiden näkökulmasta. Valiokunnan mielestä on selvää, että rekisteröitymisvelvollisuuden taustalla on sellaisia tärkeitä maalle merkittävän elinkeinon edistämiseen liittyviä yhteiskunnallisia intressejä, jotka puoltavat ehdotettua luvanvaraisuutta muistuttavaa sääntelyä. Rekisteröitymisvelvollisuus on tässä tapauksessa hyväksyttävä toimenpide suhteessa perustuslain 18 §:n 1 momenttiin.”

6.4 YMPÄRISTÖPERUSOIKEUDEN VAIKUTUKSESTA TAVALLISTEN LAKIEN TULKINTAAN

Tarkasteltaessa ympäristöoikeudellisten säännösten ja niiden taustalla olevan PL 20 §:n suhdetta omistuksensuojaan ja eräisiin muihinkin perusoikeuksiin joudutaan kiinnittämään huomiota myös tavallisen lainsäädännön tehokkuudelle asetettaviin vaatimuksiin ja tältä kannalta myös säännösten tulkintaan. Tapio Määttä on katsonut perustuslain ”ympäristöoikeuksilla” – kuten hän asian ilmaisee – voivan olla vaikutusta myös tavallisten lakien tulkinnassa. ”Kun tuomioistuimet ja muut viranomaiset ratkaisevat kiperässä tulkintatilanteessa laissa osoitettujen intressien tärkeysjärjestystä, on merkitystä annettava muun muassa perustuslailliselle velvollisuudelle turvata terveellinen ympäristö.”[146] Tämän voidaan havaita korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä tarkasteltaessa ilmenevän etenkin muutoksenhakuoikeuden laajentamisena luonnonsuojeluun liittyvissä metsästyslain mukaisissa asioissa alueellisiin ja paikallisiin luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöihin alueellisiin ja paikallisiin luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöihin ratkaisuissa *KHO 2004:76* ja *KHO 2007:74*.

Ratkaisussa *KHO 2007:74* oli kysymys alueellisen luonnonsuojeluyhdistyksen oikeudesta toimialueellaan saattaa kysymys suden rauhoituksesta poikkeamisen oikeudellisista edellytyksistä valitusviranomaisen tutkittavaksi asiassa, jossa maa- ja metsätalousministeriö oli päätöksellään myöntänyt hakijalle luvan yhden suden tappamiseen hakemuksen karttaliitteessä rajatulla alueella 7.3.–21.3.2006 välisenä aikana siten, että pyynti kohdistui talojen pihapiirissä käyvään suteen. Ensinnäkään riistaeläinten metsästykseen sovellettavaan metsästyslakiin ei sisälly luonnon- tai ympäristönsuojelun alalla toimivien kansa-

[146] Määttä, T. 1999 s. 502–503. Hän toi tuolloin esimerkkinä tästä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun vuodelta 1996 maa-ainesluvan jatkoajan epäämistä koskevassa asiassa KHO 18.11.1996 taltio 3578, jossa ko. tuomioistuin on viitannut silloisessa HM 14 a §:ssä olleen säännöksen mukaiseen jokaisen vastuuseen ympäristöstä. Myös yhteisöoikeuden tulkinnassa Euroopan yhteisön tuomioistuimen – lähinnä yhteismarkkinoihin soveltama – teleologisen tulkinnan periaate lisännee Määtän mielestä sanotun säännöksen painoarvoa tulkintavaikutuksena.

laisjärjestöjen valitusoikeutta koskevia säännöksiä. Paitsi sanotulle luonnonsuojeluyhdistykselle ei valitusoikeutta myöskään olisi voitu myöntää luonnonsuojelulain nojalla ympäristöön ja luontoon liittyviä yleisiä etuja säännönmukaisesti valvovalle alueelliselle ympäristökeskukselle, koska riistaeläinten osalta luontodirektiiviä ei meillä ole pantu täytäntöön luonnonsuojelulailla. Koska susi kuitenkin kuuluu luontodirektiivin liitteen IV a kohdassa tarkoitettuihin yhteisön tärkeinä pitämiin eläinlajeihin, jotka edellyttävät tiukkaa suojelua, KHO päätyi lopulta asiassa tarpeeseen sallia alueelliselle luonnonsuojeluyhdistykselle valitusoikeus viittaamalla perusteena etenkin PL 20 §:n mukaiseen ympäristöperusoikeuteen seuraavasti:

> Kun hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentin tulkinnassa otetaan huomioon edellä sanottu ja myös Suomen perustuslain 20 §:n 1 ja 2 momentin säännökset ja tarve yhteisön oikeuden tehokkaan toteutumisen varmistamiseen sekä se, että rekisteröidyille paikallisille tai alueellisille luonnonsuojeluyhdistyksille on vuonna 1996 säädetyn luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentissa nimenomaisesti annettu valitusoikeus, valitusoikeuden on metsästyslain 41 §:n 2 momentissa tarkoitettua riistaeläimen rauhoituksesta poikkeamista koskevassa asiassa katsottava kuuluvan luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentissa tarkoitettuja yhteisöjä vastaaville paikallisille tai alueellisille yhteisöille. A ry:llä ja B ry:llä alueellisina luonnonsuojeluyhdistyksinä on näin ollen toimialueellaan oikeus saattaa kysymys poikkeamisen oikeudellisista edellytyksistä valitusviranomaisen tutkittavaksi. Näistä syistä yhdistysten valitusoikeuden puuttumista koskevat väitteet on hylättävä ja yhdistysten valitus on tutkittava.

Toisaalta ympäristöperusoikeudella voi olla merkitystä myös aineellisoikeudellisten säännösten tulkinnassa. Esimerkkinä tästä on korkeimman hallinto-oikeuden lausuma ns. Vuotos-ratkaisun *KHO 2002:86* perusteluissa, joissa se totesi PL 20 §:n 1 momentin säännöksen osalta, että ”(S)äännös sisältää perustuslain tasoisen kannanoton luontoarvojen merkityksestä ja ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa. Arvioitaessa säännöksen merkitystä yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa on otettava huomioon myös muiden perusoikeussäännöksien kuten omaisuudensuojaa koskevan perusoikeuden vaikutukset. Tulkinnalliseen liikkumavaraan vaikuttaa myös lainkäytön ennakoitavuus.”

7 Maatalousmaa ja vesiluonnonvara

7.1 PELLONKÄYTTÖ JA VESITALOUS

Vesiluonnonvaran käyttöä ja suojelua koskevien säännösten voidaan katsoa havainnollisesti kuvaavan ympäristösäännösten suhdetta maanomistusoikeuteen ja myös maanviljelyyn. Paitsi nitraattidirektiiviä ja EYTI:n siitä esittämiä toteamuksia voidaan ulkomaisena hyvänä esimerkkinä siitä pitää Saksan liittovaltion vesihuoltolainsäädäntöä. Kloepfer toteaa Saksan vesihuoltolakiin (Wasserhaushaltsgesetz, WHG) liittyvissä pohdiskeluissaan, että kasvanut vesiensuojelua koskeva maanomistusoikeuden sisältämä sosiaalinen velvoittavuus selittyy vesienhuollon nousevalla yhteiskunnallisella merkityksellä sekä myös sillä niukkuusproblematiikalla, jolle Saksan liittotasavallan valtiosääntötuomioistuin on muutoinkin maanomistusoikeutta koskevassa antanut oikeuskäytännössään erityistä merkitystä. Maaomaisuuden ei katsota Saksassa kuitenkaan menettävän sen takia omistajan yksityiskäyttömahdollisuuksia, että tämä vain viranomaisluvalla saa puuttua ja vaikuttaa pohjaveteensä sitä käyttämällä.[147]

WHG 3 §:n 1 momentin mukaan vesien käytön käsite sisältää pintavesien osalta paitsi vedenottamisen ja -johtamisen myös mm. eräiltä osin aineiden niihin ja rannikkovesiin saattamisen ja johtamisen. Pohjavesien osalta vesienkäyttö taas sisältää mm. aineiden johtamisen näihin vesiin ja niistä veden ottamisen. Lisäksi 2 momentissa säädetään vedenkäyttönä pidettävän sen 2 kohdassa myös toimenpiteitä, jotka ovat omiaan aiheuttamaan, pysyvästi tai ei pelkästään vähäisessä määrin haitallisia muutoksia veden fysikaaliseen, kemialliseen tai biologiseen laatuun. Tähän kategoriaan sisältyvän vaarantamistilanteen voivat muodostaa muun muassa maatalouskemikaalien ja lannan levittäminen.[148]

Maataloudellinen maaperänkäyttö, ts. pellonkäyttö, ei edellytä Saksassakaan normaalisti vesioikeudellista lupaa, ei vaikka lannoitteet tai kasvinsuojeluaineet kulkeutuvat tai ovat faktisesti vaarassa kulkeutua pohjaveteen. Lupaa kuitenkin edellyttää aineiden nimenomainen johtaminen vesiin. Epäasianmukainen lannoitus kuitenkin voi täyttää aikaisemmin mainitun vesien laadun muutoksen, jolle ei

---

[147] Kloepfer 1998 s. 839–840.

[148] WHG § 3 Abs. 2 Nr. 2: Als Benutzung gelten auch folgende Einwirkungen: (…) 2. Maßnahmen, die geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unheblichen Ausmass schädliche Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Wassers herbeizuführen.

voitaisi myöntää lupaakaan, ja johtaa Kloepferin näkemyksen mukaan WHG 22 §:n mukaiseen vastuuseen.[149]

Edellä mainittua lannoituskysymystä tarkemmin käsitellyt Härtel on niin ikään katsonut, ettei Saksan lannoitelaissa (DMG) tarkoitetun hyvän ammatillisen käytännön mukaisen lannoituksen ole katsottava edellyttävän WHG 8 §:n edellyttämää lupaa (Bewilligung), jonka myöntämisen edellytyksistä on säädetty sanotun pykälän 2 momentissa, jolloin lupaa ei kuitenkaan sen 2 kohdan mukaan saa myöntää em. 3 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja vaikutuksia aiheuttavaan aineiden vesiin saattamiseen tai johtamiseen. Kysymys voisi tällöin olla myös olla myös näennäislannoituksesta, ts. lannoituksen tapahtuessa ilman viljelytarkoitusta, tai hyvän ammatillisen käytännön ylittävästä lannoituksesta. Mainittu säännös koskee niin pohjavesiä kuin pintavesiäkin.[150]

Härtel myöntää, että em. hyvän ammatillisen käytännön mukainen lannoitus voi yleisestikin olla vesiensuojelullisesti liiallista, mutta että Saksan lainsäätäjä on lannoitelainsäädännön kohdalla lähtenyt käsityksestä, että sellainen lannoitus ei ylipäänsä ole omiaan vahingoittamaan pohjavesiä ja pintavesiä merkittävästi. Vuodelta 1986 olevaa DMG:ä ei uudemmuudestaan huolimatta ole pidettävä erityislainsäädäntönä, vaan vesiensuojelunäkökohdat tekevät WHG:stä tässä tapauksessa erityislain. Säännöksiä on sovellettava niin, että ristiriitaisuudet voidaan välttää. Härtelin mukaan päädytään viljelijäin ja valvonnan kannalta vaikeaan tilanteeseen, jos lannoitus ei normaalisti olisi lupaa edellyttämätöntä.[151]

Sen sijaan olisi Härtelin mukaan lupaa edellytettävä hyvänkin käytännön mukaiseen lannoitukseen, jos se joissain olosuhteissa on omiaan aiheuttamaan vahingollisia muutoksia vesiin, esim. viranomaisen edellyttäessä luvan hakemista. Tyypillisiä vaaratilanteita tarjoaisivat WHG 3 §:n 2 momentin 2 kohdan kannalta tilukset, joilla maaperä on läpäisevää ja ohutkerroksista, tai vähäisellä etäisyydellä pohjavesialueesta (Grundwasserflurabstand) olevat tilukset. Myös rajana luvan edellyttämiselle voisi olla pohjaveden tai vedenottamon lähipintaveden nitraattipitoisuus 50 mg/l N, jota suuremman pitoisuuden ollessa maaperässä havaittavissa lupaa edellytettäisiin.[152] Ilmeisesti lupaa ei hänen mielestään tulisi myöntää raakajuomavesiottamon lähellä, jos arvo ylittää 90 mg/l N. Tämä lienee selvää yhteisölainsäädännön raakajuomavesidirektiivin pohjalta.[153] Nyttemmin uuden vuonna 2006 annetun pohjavesien suojelua koskevan direktiivin 2006/118/EY 4(2) artiklan ja liitteen I mukaan pohjavesimuodostuman hyvän kemiallisen tilan katsotaan olevan nitraattien osalta hyvä raja-arvolla 50 mg/l.

---

[149] Kloepfer 1998 s. 1161.
[150] Ks. Härtel 2001 s. 169–176.
[151] Ib. s. 178–179
[152] Ib. s. 179.
[153] Ks. ib. s. 177.

Merkille pantavaa on, että EY:n yhteisen maatalouspolitiikan lainsäädännössä on ilmeisenä siirtona Saksan maatalouslainsäädännöstä omaksuttu vastaavanlaisia hyvän maataloudellisen käytännön standardeja.

7.2 MAATALOUSMAAN KÄYTTÖ SEKÄ OMAISUUDENSUOJA JA AMMATINHARJOITTAMISEN VAPAUS

Kuten luvussa 6.3 (s. 105–106) käsitellystä EYTI:n tuomiosta *C-293/97 Standley* ilmenee, on omistusoikeutta ja omaisuudensuojaa pidettävä keskeisinä periaatteina yhteisöoikeudessa, mikä luonnollisesti perustuu jäsenvaltioiden yhteiseen oikeusperinteeseen. Sinänsä asiaan liittyy välillisesti perustamissopimuksen 295 artikla, jonka mukaan ko. sopimuksella ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin. Kuitenkin omaisuudensuoja on eritasoinen käsite kuin omistusoikeus. Omaisuudensuojan kohteena voi olla muitakin varallisuusarvoisia oikeuksia kuin omistusoikeus.

Yhteisöjen tuomioistuin oli todennut jo vuonna 1970 maatalouden yhteisiin markkinajärjestelyihin liittyvässä asiassa 11/70 International Handelsgesellschaft, joka koski tuonti- ja vientitodistuksia, antamassaan tuomiossa, että kysymystä, loukataanko yhteisöjen toimielinten antamalla säädöksellä mahdollisesti perusoikeuksia, voidaan arvioida ainoastaan yhteisön oikeuden perusteella. Lisäksi sanotussa tuomiossa todettiin perusoikeuksien kunnioittamisen olevan olennainen osa niitä yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo. Vaikka näiden oikeuksien suojaamisessa tukeudutaan jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen, se (ko. suoja) on toteutettava yhteisön rakenteen ja tavoitteiden mukaisesti.

Tuomiossaan asiassa 4/73 *Nold* yhteisöjen tuomioistuin ilmoitti niin ikään ottavansa huomioon jäsenvaltioiden yhteiset perustuslailliset perinteet, eikä katsonut voitavan menetellä niiden vastaisesti. Ratkaisun perusteluissa mainitaan lisäksi tärkeinä oikeuslähteinä kansainväliset sopimukset, joihin jäsenvaltiot ovat myötävaikuttaneet tai sitoutuneet ihmisoikeuksien edistämiseksi, millä EY-tuomioistuimen katsotaan viitanneen Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen sisältyviin periaatteisiin.[154] Tässä tuomiossa todettiin myös, että vaikka useiden jäsenvaltioiden valtiosääntöoikeudessa on myönnetty takeet ammatinharjoittamisen vapaudelle, eivät myöskään tällä tavalla taatut oikeudet ole ehdottomia määräyksiä, vaan niitä on tarkasteltava ottaen huomioon suojellun toiminnan yhteiskunnallinen tehtävä.

---

[154] Ks. Rautio 2004 s. 201, vrt. Mäenpää 2001 s. 235.

Maataloutta koskien on EY-tuomioistuin tulkinnut omaisuudensuojan sisältöä seikkaperäisesti asiassa *44/79 Hauer*.[155] Ratkaisussaan EYTI katsoi, että viinin markkinajärjestelmässä voitiin tuotantokyvyn mukauttamiseksi kieltää määräaikaisesti uusien viininviljelmien käyttöönotto, koska kaikkien silloisten jäsenvaltioiden valtiosääntöoikeudellinen järjestelmä tunsi mahdollisuuden rajoittaa omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia.[156]

EYTI lähestyi asiassa *44/79 Hauer* omaisuudensuojaa ensinnäkin toistamalla em. asioissa 11/70 ja 4/73 esittämänsä ja samalla mainiten, että myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja -asiakirjat, joiden syntyyn jäsenvaltiot ovat vai-

---

[155] Asiassa 44/79 Hauer (1979) ECR 3727 Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße oli esittänyt 14.12.1978 tekemällään päätöksellä yhteisöjen tuomioistuimelle perustamissopimuksen 177 artiklan (nyt 234 art.) nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskivat viininviljelyn tuotantokyvyn mukauttamista markkinoiden tarpeisiin koskevista toimenpiteistä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1162/76 tulkintaa. Pääasian kantaja oli hakenut tietyn viinilajikkeen viljelyn lupaa, jolloin ao. lupaviranomainen ilmoitti olevansa valmis myöntämään luvan heti, kunhan yhteisön säännöstössä asetettu määräaika, jona uudet viljelmät olivat kiellettyjä, olisi päättynyt. Pääasian kantaja puolestaan katsoi, että haettu lupa olisi ollut myönnettävä hänelle sillä perusteella, että asetuksen (ETY) N:o 1162/76 säännöksiä ei sovelleta ao. lupahakemukseen, joka on jätetty kauan ennen kyseisen asetuksen voimaantuloa. Siinäkin tapauksessa, että asetusta sovellettaisiin ennen sen voimaantuloa jätettyihin hakemuksiin, kantajan hakemusta ei hänen mielestään voitaisi hylätä sen säännösten perusteella, koska tällöin loukattaisiin hänen omaisuudensuojaansa ja oikeuttaan harjoittaa vapaasti ammattiaan, jotka taataan Saksan liittotasavallan perustuslain (Grundgesetz) 12 ja 14 pykälässä.

Verwaltungsgerichtin esittämät kysymykset olivat seuraavat:

”1. Onko 17.5.1976 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1162/76, sellaisena kuin se on muutettuna 23.11.1978 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2776/78, tulkittava siten, että sen 2 artiklan 1 kohtaa sovelletaan myös ennen kyseisen asetuksen voimaantuloa tehtyihin, uusille viinitarhoiksi tarkoitetuille viiniviljelmille myönnettäviä lupia koskeviin hakemuksiin?

2. Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä, onko asetuksen (ETY) N:o 1162/76 2 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että siinä esitettyä kieltoa myöntää lupia uusille viljelmille sovelletaan asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa säädettyjä vapautuksia lukuun ottamatta yleisesti, toisin sanoen riippumatta siitä, onko maa-alue luonteeltaan soveltumaton siten kuin tästä säädetään viinitalouden alalla toteutettavista toimenpiteistä annetun Saksan Weinwirtschaftsgesetz-asetuksen 1 pykälän 1 momentin toisessa virkkeessä ja saman pykälän 2 momentissa?”

[156] Ib. 44/79 Hauer (1979) ECR 3727 s. 3746 kohta 20. Raitio 2004 s. 2001–2002. Ks. myös Joutsamo ym. 2000 s. 9.

EYTI ratkaisi Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße’n esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Viininviljelyn tuotantokyvyn mukauttamista markkinoiden tarpeisiin koskevista toimenpiteistä 17 päivänä toukokuuta 1976 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1162/76, sellaisena kuin se on muutettuna 23.11.1978 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2776/78, jolla asetus (ETY) N:o 1162/76 muutetaan toisen kerran, on tulkittava siten, että sen 2 artiklan 1 kohtaa sovelletaan myös ennen asetuksen voimaantuloa jätettyihin, uusille viiniviljelmille myönnettäviä lupia koskeviin hakemuksiin.

2) Asetuksen (ETY) N:o 1162/76 2 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että siinä esitettyä kieltoa myöntää lupia uusille viljelmille sovelletaan asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa säädettyjä vapautuksia lukuun ottamatta yleisesti, toisin sanoen etenkin riippumatta siitä, onko maa-alue kansallisen lain säännösten mukaan viininviljelyyn soveltuva vai ei.

kuttaneet tai joihin ne ovat liittyneet, voivat antaa viitteitä, jotka on aiheellista ottaa huomioon yhteisön oikeudessa. Tämä käsitys oli tunnustettu 5.4.1977 annetussa Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission yhteisessä julistuksessa, jossa taas oli mm. viitattu yhtäältä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä taattuihin oikeuksiin ja toisaalta ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4 päivänä marraskuuta 1950 tehtyyn Euroopan yleissopimukseen.[157]

Tarkastellessaan po. asiaa omaisuudensuojan näkökulmasta EYTI ilmaisi ko. suojan tulevan taatuksi yhteisön oikeusjärjestyksessä jäsenvaltioiden valtiosääntöihin sisältyvien yhteisten käsitysten mukaisesti, jotka myös ilmenevät ihmisoikeuksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklasta.[158] EYTI piti kiistattomana, ettei uusien viljelmien kieltämistä voida pitää omaisuuden riistämistoimenpiteenä, koska omistaja on edelleen vapaa hallitsemaan omaisuuttaan ja käyttämään sitä kaikkiin muihin tarkoituksiin kuin siihen, joka on kielletty. Sitä vastoin selvää oli, että kyseisellä kiellolla rajoitettaisiin omaisuuden käyttöä, mutta em. lisäpöytäkirjan 1 artiklan toiseen kohtaan sisältyvän valtioiden oikeuden ”saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä” huomioon ottaen pöytäkirjassa periaatteessa myönnetään omaisuuden käytölle asetettavien tällaisten rajoitusten laillisuus samalla, kun kyseisten rajoitusten laajuus rajataan siihen, minkä valtiot katsovat välttämättömäksi omaisuuden käytön yleisen edun nimissä. EYTI totesi kaikissa silloisissa (yhdeksässä) jäsenvaltioissa olevan lukuisia säännöksiä, joissa omaisuudensuojan sosiaalinen tehtävä ilmaistaan konkreettisella tavalla. Niinpä kaikissa (silloisissa) jäsenvaltioissa oli maa- ja metsätaloutta, vesihuoltoa, luonnonympäristön suojelua ja seutuja kaupunkisuunnittelua koskevia lakeja, joissa asetetaan joskus tuntuviakin rajoituksia maaomaisuuden käytölle.[159]

---

[157] Ib. 44/79 kohdat 14 ja 15.

[158] Ks. ib. 17 ja 18 kohdat. Mainitun ihmisoikeussopimuksen 1 artikla: ”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti.

Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.”

[159] Ib. 44/79 kohdat 19–20. Tällöin EYTI myös totesi eri valtiosäännöissä olevan viittauksia mm. omaisuuteen erottamattomasti liittyviin velvoitteisiin Saksan perustuslain 14 pykälän toisen momentin ensimmäisessä virkkeessä, omaisuuden sosiaaliseen tehtävään Italian valtiosäännön 42 §:n toisessa momentissa, omaisuuden käytön alistamiseen yhteisen hyvän vaatimuksille em. Saksan perustuslain säännöksen toisessa virkkeessä ja Irlannin valtiosäännön 43.2.2 pykälässä sekä yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden vaatimuksiin Irlannin valtiosäännön 43.2.1 pykälässä.

Yhteisön viininviljelymaissa todettiin myös olevan rajoittavaa – vaikkakin ankaruudeltaan vaihtelevaa – lainsäädäntöä viiniköynnösten istuttamisesta, lajikkeiden valikoinnista ja viljelymenetelmistä. Yhdessäkään ko. maista näitä säännöksiä ei pidetä periaatteessa yhteensopimattomina omaisuudensuojan asianmukaisen kunnioittamisen kanssa. Näin ollen EYTI piti mahdollisena vahvistaa, ettei asetuksessa (ETY) N:o 1162/76 uusille viiniviljelmille asetettuja rajoituksia voida periaatteessa pitää kiellettyinä.[160] Kyseisten rajoitusten on kuitenkin tosiasiallisesti palveltava niitä yleisen edun mukaisia tavoitteita, joihin yhteisö pyrkii, eikä niillä saa puuttua perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin omistusoikeuden keskeistä sisältöä.[161]

Edellä mainituin perustein EYTI katsoi, että kun asetuksessa (ETY) N:o 1162/76 rajoitetuksi ajanjaksoksi säädetty uusia viiniviljelmiä koskeva kielto on perusteltu niiden yleisen edun mukaisten tavoitteiden vuoksi, joihin yhteisö pyrkii ja joita ovat tuotannon ylijäämän pienentäminen välittömästi sekä Euroopan viinitarhojen rakenneuudistuksen valmistelu pidemmällä aikavälillä. Kyseisellä kiellolla ei näin ollen vahingoitettu omistusoikeuden keskeistä sisältöä. Perusoikeuksia voidaan em. ratkaisun, kuten myös myöhemmän ratkaisun *5/88 Wachauf* mukaan siten rajoittaa EY:n yleisen edun nimissä ja suhteellisuusperiaatteen rajoissa.[162]

Edelleen asiassa *44/79 Hauer* EYTI viittasi ammatinharjoittamisen vapauden kannalta asiassa *4/73 Nold* antamassaan tuomiossa toteamaansa seikkaan, että vaikka useiden jäsenvaltioiden valtiosääntöoikeudessa on myönnetty takeet ammatinharjoittamisen vapaudelle eivät myöskään tällä tavalla taatut oikeudet ole ehdottomia määräyksiä, vaan niitä on tarkasteltava ottaen huomioon suojellun toiminnan yhteiskunnallinen tehtävä. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa ei kiistanalaisella yhteisön toimenpiteellä katsottu olevan mitään vaikutusta oikeuteen ryhtyä harjoittamaan viininviljelijän ammattia eikä vapauteen harjoittaa tätä ammattia niillä aloilla, joita silloin käytettiin viininviljelyyn. Siltä osin kuin uusien viljelmien kieltäminen mahdollisesti vaikuttaa viininviljelijän ammatin vapaaseen harjoittamiseen, kyseinen rajoitus on EYTI:n mukaan ainoastaan seurausta omistusoikeuden käytölle asetetusta rajoituksesta, minkä vuoksi se sulautuu osaksi viimeksi mainittua rajoitusta. Oletettu viininviljelijän ammatin vapaata harjoittamista koskeva rajoitus on näin ollen perusteltavissa samoilla syillä, joi-

---

[160] Ib. 44/79 kohdat 21–22.

[161] Ib. kohta 23.

[162] Ib. 44/79 kohta 30 sekä asia 5/88 Wachauf (1989) ECR 2609 s. 2639, kohdat 17 ja 18. Ks. Rautio 2004, s. 202, jonka alaviitteessä 570 mainituissa myöhemmissä ratkaisuissa EY-tuomioistuin on viitannut Euroopan ihmisoikeussopimukseen, ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin ja eräisiin muihin kansainvälisoikeudellisiin oikeuslähteisiin, kuten Euroopan sosiaaliseen peruskirjaan.

den vuoksi omaisuuden käytölle asetettu rajoitus on perusteltu.[163] Mainittu toteamus ilmentää havainnollisesti sitä, miten elinkeinovapaus ja omaisuudensuoja voivat liittyä yhteen sekä olla rajoitustensa oikeudellisten merkitysten kannalta – vaikkakaan eivät välttämättä aina – yhteneväisiä.

Ratkaisun *44/79 Hauer* mukaan voidaan siten kysymystä, loukataanko yhteisön toimielinten antamalla säädöksellä mahdollisesti perusoikeuksia, arvioida ainoastaan yhteisön oikeuden perusteella, koska muutoin heikennettäisiin yhteisön oikeuden aineellista yhtenäisyyttä ja tehokkuutta. Silti perusoikeudet ovat olennainen osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista ja toteutumista yhteisöjen tuomioistuin valvoo, jolloin yhteisöjen tuomioistuin katsoo joutuvansa tukeutumaan jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin. Omaisuudensuojan EYTI näkee taattavan yhteisön oikeusjärjestyksessä jäsenvaltioiden valtiosääntöihin sisältyvien yhteisten käsitysten mukaisesti, jotka myös ilmenevät ihmisoikeuksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimuksen ensimmäisestä lisäpöytäkirjasta, tarkemmin sanoen sen 1 artiklasta.[164] Näiden perusteella EYTI katsoi, ettei yhteisön toimielimen antamassa säädöksessä asetettuja uusia viiniviljelmiä koskevia rajoituksia voida pitää periaatteessa yhteensopimattomina omaisuudensuojan asianmukaisen kunnioittamisen kanssa.

Kaikista em. asetuksen (ETY) N:o 1162/76 säännöksistä EYTI katsoi ilmenevän, että tarkoituksena on ollut saavuttaa ETY:n perustamissopimuksen 39 artiklan suuntaviivojen mukaisesti kaksi tavoitetta, jotka ovat yhtäältä viinikaupan tasapainottaminen kestävällä tavalla tuottajien osalta kannattavalle ja kuluttajien osalta kohtuulliselle hintatasolle sekä toisaalta kaupan pidettyjen viinien laadun parantaminen.[165]

Edellä selostettuun asian *44/79 Hauer* ratkaisuun nähden vertailuna voidaan esittää Suomessa ennen sen EU-jäsenyyttä vuosina 1991–1994 voimassa ollut laki pellonraivauksen määräaikaisesta rajoittamisesta (1385/1991). Se sisälsi kiellon metsän, turvetuotantoalueen tai muun viljelemättömän alueen raivaami-

---

[163] Ib. kohta 32. Ks. Raitio 2004 s. 205 alaviite 582, jossa mainitaan elinkeinovapautta koskevina seuraavat EYTI:n oikeustapaukset: 4/73 Nold (1974) ECR 491, s 508, kohta 14, 230/78 Eridania (1979) ECR 2749,s. 2768, kohta 20 ja s. 2771, kohta 31, 151/78 Sukkerfabriken Nykoping ((1979) ECR 1, s. 13, kohdat 19 ja 20 sekä C-240/97 Espanja v. komissio (1999) ECR I-6571, s. I-6634, kohta 99.

[164] Ihmisoikeuksien suojaamiseksi tehdyn Euroopan yleissopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa määrätään seuraavasti: ”Jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Nämä sopimusmääräykset eivät kuitenkaan saa *millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä* (tekijän kursivointi) tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.”

[165] Ib. kohta 25.

sesta pelloksi, niityksi tai laitumeksi ilman viranomaisen lupaa, joka voitiin myöntää vain harvoin laissa tarkoin rajatuin edellytyksin. Ko. määräaikaislaki säädettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Kysymys oli maankäyttömuodon muuttamisesta. Lain vastaisesta raivauksesta oli säädetty tuomittavaksi sakkorangaistus ja lisäksi menetettäväksi valtiolle taloudellisena hyötynä 400 markkaa raivatulta aarilta (ts. 40 000 markkaa/ha eli n. 6728 euroa/ha). Lain taustalla oli Hauer-ratkaisussa tarkoitetun viininviljelytilanteen kaltaisesti peltokasvien tuotannossa vallinnut ylituotanto. Pellonraivauksen rajoittamiseen lailla ei sittemmin EU-jäsenyyden alettua ollut Suomessa enää tarvetta. Mikäli painavia maatalouspoliittisia syitä vastaavaan olisi, voitaisiin ilmeisesti neuvoston (yksimielisellä) asetuksella säätää samankaltainen pellonraivauskielto. Tosiasiallinen raivausten kannattamattomuus voitaisiin kuitenkin saavuttaa jo pelkästään estämällä kaikenlaisten tukien maksaminen uusista peltoaloista ja tarvittaessa myös vähentää (sanktioida) peltoalaa raivauksella lisänneiden kohdalla entisiltä aloilta saatavaa tukea.

7.3 EY-OIKEUDEN SUHDE PERUSOIKEUKSIIN

Jo Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 5.4.1977 antamassa yhteisessä julistuksessa (EYVL 1977, N:o C 103, s. 1) oli tunnustettu käsitys, että myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja -asiakirjat, joiden syntyyn jäsenvaltiot ovat vaikuttaneet tai joihin ne ovat liittyneet, voivat antaa viitteitä, jotka on aiheellista ottaa huomioon yhteisön oikeudessa, ja tällöin on viitattu paitsi mm. jäsenvaltioiden valtiosäännöissä taattuihin oikeuksiin myös ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi vuonna 1950 tehtyyn Euroopan yleissopimukseen.[166]

Nizzan huippukokouksessa 7.12.2000 allekirjoitetussa EU:n perusoikeuskirjassa, joka ei kuitenkaan ole perustamissopimusasiakirja eikä siten yhteisön elimiä nimenomaisesti sitovaa oikeutta, on koottuna materiaaliset säännökset EU-kansalaisten oikeusturvasta. Säännökset koskevat ihmisarvoa, vapauksia, tasaarvoa, yhteisvastuuta (mm. sosiaalisia oikeuksia ja ympäristönsuojelua), kansalaisten oikeuksia (mm. oikeutta hyvään hallintoon) ja lainkäyttöä. Perusoikeuskirjassa elinkeinovapautta ja omistusoikeutta koskevat säännökset ovat seuraavansisältöiset:[167]

---

[166] Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 5.4.1977 antama yhteinen julistus EYVL 1977, N:o C 103, s. 1.

[167] Euroopan unionin perusoikeuskirja. EYVL 18.12.2000, C 364/12.

> 16 artikla Elinkeinovapaus
> Elinkeinovapaus tunnustetaan yhteisön oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.
>
> 17 artikla Omistusoikeus
> 1. Jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.
> 2. Teollis- ja tekijänoikeudet turvataan.

Perusoikeuskirjan epäselvästä oikeudellisesta asemasta[168] huolimatta voidaan sillä katsoa joka tapauksessa olevan tulkintavaikutus eurooppaoikeudellisessa lainkäytössä ja erityisesti poliittinen merkitys kuvauksena unionin oikeusjärjestelmän taustalla olevasta jäsenvaltioiden omaksumasta yhteisestä arvojärjestelmästä.[169]

Edellä mainittuun yhteiseen arvojärjestelmään kuuluu myös ympäristönsuojelu, joka on määritelty perusoikeuskirjan 37 artiklassa asettamalla yhteisölle seuraavansisältöinen tavoite:

> Ympäristönsuojelun korkea taso ja ympäristön laadun parantaminen on sisällytettävä unionin politiikkaan ja varmistettava kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti.

37 artikla ilmaisee saman tavoitteen kuin – minkä Kumpulainen toteaa – sanamuodoltaan sitä muistuttava EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan läpäisyperiaate, vaikkakaan ei sanatarkasti. Ne ilmaisevat tavoitteen ottaa ympäristönsuojelutavoitteet huomioon unionin ja sen yhteisöjen kaikissa politiikoissa. Onko sitten Kumpulan katsoman mukaisesti kysymys oikeudellisesta velvoitteesta, on perusoikeuskirjan luonteen huomioon ottaen epäselvää.[170]

---

[168] Ks. ib. Euroopan unionin perusoikeuskirja on otsikoitu julistukseksi ”Juhlallinen julistus” ja siinä Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio, joiden puolesta se on allekirjoitettu, ”juhlallisesti julistavat jäljempänä esitetyn tekstin Euroopan unionin perusoikeuskirjaksi”. Julistuksen johdanto-osassa todetaan, että ”unioni tunnustaa jäljempänä esitetyt oikeudet, vapaudet ja periaatteet”.

[169] Raitio 2004 s. 207. Mäenpään mukaan (Mäenpää 1996 s. 195) on ihmisoikeusperiaatteisiin kuuluvaa yksityisen omistusoikeuden suojaa toteutettaessa (yhteisöoikeudessa) otettava huomioon (myös) yleisen edun vaatimukset: ”omistusoikeutta voidaan siten rajoittaa, mutta rajoitusten on pysyttävä oikeasuhtaisina ja siedettävinä.”

[170] Kumpula 2004 s. 212–213.

Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kappaleen mukaan kirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti, ja jäsenvaltioita perusoikeuskirja koskee vain silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.[171] Asiakirjan johdannosta voidaan perusoikeuskirjan päätellä kuitenkin perustuvan jäsenmaiden yhteisiin arvoihin ja jäsenvaltioiden yhteisiin valtiosääntöperinteisiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käsitellessään valtioneuvoston selvitystä Euroopan unionin perusoikeuskirjasta (PeVL 22/2000 vp – E 31/1999 vp, s. 2) todennut, aikaisemmassa lausunnossaan (PeVL 2/2000 vp – Suomen lähtökohdista ja tavoitteista Euroopan unionin vuoden 2000 hallitusten välisessä konferenssissa) määrittämiinsä linjauksiin viitaten, pitäneensä perusoikeuskirjan aineellisen sisällön osalta tärkeänä, että siinä käsitellään myös ympäristöön liittyviä oikeuksia. Valiokunta saattoi siten lausunnossaan todeta asetettujen tavoitteiden olevan täyttymässä kohtuullisen hyvin. Nämä seikat huomioon ottaen voitaneen myös PL 20 §:n mukaisen ympäristövastuun katsoa edellyttävän osaltaan myös pyrkimistä toimimaan em. perustamisasiakirjan mukaisesti saman ympäristönsuojelun korkean tason ja ympäristön laadun parantamiseksi ja varmistamiseksi kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti. Mainittakoon, että maa-aineslakiin oli jo vuonna 1997 annetulla lailla (463/1997) lisätty uusi 1a §, jonka mukaan ”lain tavoitteena on ainesten otto ympäristön kestävää kehitystä tukevalla tavalla”.[172]

---

[171] Lisäksi 53 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden osapuolina unioni, yhteisö tai kaikki jäsenvaltiot ovat. Erityisesti tämä koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa, sekä jäsenvaltioiden perustuslaeissa, niiden soveltamisalojen mukaisesti tunnustettuja.

[172] Eduskunnan perustuslakivaliokunta käsitteli hallituksen esityksestä 242/1996 vp laeiksi maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §:n muuttamisesta ympäristövaliokunnalle antamassaan lausunnossa PeVL 2/1997 vp erityisesti sitä, voidaanko maa-aineslain muuttamista koskeva lakiehdotus säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Esityksessä ehdotettiin tavoitesäännöksen lisäksi mm. maa-ainesluvan myöntämisedellytyksiä täydennettäviksi ja kotitarveoton käsitettä täsmennettäväksi. Perustuslakivaliokunta oli maa-aineslakia säädettäessä vuonna 1981 katsonut (PeVL 6/1981 vp), että kotitarveoton rajoittaminen samantapaisesti kuin esityksessä nyt ehdotettiin vaati perustuslainsäätämisjärjestystä. Perustuslakivaliokunta lausui asiassa mm. seuraavaa:

”Kotitarvekäytön saattaminen uusien rajoitusten alaiseksi merkitsee valtiosääntöoikeudellisessa mielessä omaisuuden käyttörajoitusta, jonka suhdetta omaisuuden perustuslainsuojaan (HM 12 §) on arvioitava perusoikeuksien rajoittamisen yleisten edellytysten perusteella.

Kotitarveoton uudet rajoitukset täyttävät perusoikeuden rajoittamiselle asetetun lailla säätämisen vaatimuksen. Ehdotettu sääntely vastaa myös perusoikeusrajoitukselle asetettavaa täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. … Sääntelyn taustalla olevat tavoitteet osoittavat valiokunnan käsityksen mukaan, että perusoikeusrajoituksen sallittavuudelle myös asetettava hyväksyttävän perusteen vaatimus on käsillä. Tässä yhteydessä on syytä viitata myös hallitusmuodon 14 a §:n 1 momentin säännöksiin. …

Omistajan käyttövapauden rajoittamisen tulee olla myös suhteellisuusvaatimuksen mukaista. Tämä merkitsee (ks. esim. PeVL 8/1996 vp) sitä, että rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyt-

8 Yhteinen maatalouspolitiikka ja ympäristönsuojelu sekä omistusoikeus

Edellä EY-tuomioistuimen tapausta *44/79 Hauer* selostettaessa on jo tarkasteltu puuttumista maataloustuotannon harjoittamisen laajuuteen yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan (CAP) toteuttamisessa. Vuoden 1991 tapahtuneen CAP-reformin yhteydessä kiinnitettiin erityistä huomiota maataloustuotannon ympäristöhaittojen vähentämiseen suuntaamalla tuotannon harjoittamista vähemmän ympäristöä rasittaviin tuotantotapoihin. Tämä toteutettiin neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2078/1992 nojalla laadittujen kansallisten ympäristöohjelmien puitteissa viljelijäin vapaaehtoisten viisivuotisten sitoumusten ja heidän kanssaan tehtävien erityissopimusten perusteella maksettavin ympäristötuin.[173]

---

tävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua, ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa omaisuudensuojaan. Rajoituksen laajuutta ja suhteellisuutta koskevassa tarkastelussa on viime kädessä kysymys siitä, loukkaako rajoitus omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttöön.

… Valiokunta katsoo, että tavanomaisen kotitarvekäytön sallittavuudella on nimenomaan maaaineslaissa, sen säätämishistoria huomioon ottaen (PeVL 3 ja 6/1981 vp), erityistä omaisuudensuojaan liittyvää merkitystä. Tästä valiokunnan mielestä johtuu, että enemmittä perusteluitta tehtävää, rajoittavaksi miellettävää muutosta on vaikea sovittaa yhteen perusoikeusrajoitukseen kohdistuvan suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Valiokunta pitää tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käytön edellytyksenä tältä osin sitä, että määre ”tavanomainen” säilytetään 4 §:n 2 momentissa ilman lupaa sallitun kotitarvekäytön kriteerinä.

Kotitarvekäyttö sallittaisiin ilman lupaa asumiseen sekä maa- ja metsätalouteen, ja oton tulisi tällöin liittyä rakentamiseen tai kulkuyhteyksien kunnossapitoon. Valiokunnan käsityksen mukaan näistä käyttötapaa koskevista rajoituksista ei ole huomauttamista suhteellisuusvaatimuksen kannalta.”

[173] Suomessa sen yhteisöön liittymisestä 1995 alkaen tehdyissä ympäristötuen perustukea koskevissa sitoumuksissa viljelijät sitoutuivat VNA 760/1995 5 §:n (muut. osittain 874/1997) mukaisesti viideksi vuodeksi mm. laatimaan tilalle erityisen ympäristönhoidon perusselvityksen, käyttämään tietyt MMM:n vahvistettavat enimmäismäärät väkilannoitteita ja lantaa, varastoimaan lanta hyväksyttävällä tavalla, olemaan levittämättä lantaa routaantuneeseen tai lumipeitteiseen maahan, jättämään maatilalle valtaojien varsille noin metrin levyiset pientareet sekä purojen ja muiden vesistöjen varsille sekä talousvesikaivojen ympärille vähintään kolme metriä leveät monivuotisen kasvillisuuden peittämät suojakaistat, pitämään maan pohjoista osaa koskevin poikkeuksin vähintään 30 prosenttia pelloista myös kasvukauden ulkopuolella kasvien tai kasvinjätteiden peittämänä tai hyväksytyllä tavalla kevennetysti muokattuna sekä ylläpitämään viljelymaisemaa ja sen luonnon monimuotoisuutta, hoitamaan asuin- ja tuotantorakennusten ympäristöä ja viljelemättömiä peltoalueita sekä pidättäytymään maaseutumaiseman kannalta arvokkaiden peltojen metsityksestä ja siihen, että torjunta-aineiden levitykseen käytettävä kalusto on testattu vuoden 1999 loppuun mennessä ja että torjunta-aineita saa levittää vuodesta 1998 alkaen vain niiden käyttökoulutuksen

EY:n yhteisen maatalouspolitiikan uudelleensuuntautumista koskeneen Agenda 2000:n toteuttamiseen ja tällöin mm. vuonna 2000 alkaneen kuusivuotisen uuden ohjelmakauden mukaisten ympäristötukien perustana olleen neuvoston ns. kehittämisasetuksen (EY) N:o 1257/1999 antamiseen johtaneessa tiedonannossaan komissio totesi nimenomaan, että tuolloin ehdotetun CAP-reformin tausta-ajatuksena on edellyttää viljelijäin ottavan huomioon perustavat ympäristöstandardit (esim. nitraattidirektiivissä edellytetyt) ilman kompensaatiota. Mikäli yhteiskunta haluaa viljelijöiden tuottavan ympäristöllisiä palveluja yli niiden edellyttämän perustason, asianomaiset palvelut olisi hankittava agro-ympäristöllisin toimenpitein.[174] Komissio on ilmaissut sittemmin toisessa vuonna 2000 antamassaan tiedonannossa KOM (2000)20 lopullinen, samalla aiheuttamisperiaatteeseen viitaten, näkemyksensä maatalouden ympäristöpolitiikkoja säätelevistä periaatteista vielä selvemmin seuraavasti:

> Maatalouden ja ympäristön välisen suhteen monimutkaisuus – haitalliset ja hyödylliset prosessit, paikallisten olojen ja tuotantojärjestelmien moninaisuus – on asettanut ehtoja alalla toteutettavaan yhdentämismenettelyyn. Keskeistä tämän suhteen ymmärtämiselle on hyvän maatalouskäytännön -periaate, joka vastaa sitä viljelytapaa, jota järkevä maatalousyrittäjä noudattaisi kyseisellä alueella. Tämän perusteella todetaan seuraavaa:
> – Maanviljelijän olisi noudatettava vähintään ympäristönsuojelua koskevia vähimmäisvaatimuksia ilman erityistä korvausta. Tämä tarkoittaa, että kaikkien maanviljelijöiden olisi noudatettava torjunta-aineiden, lannoitteiden ja veden käytöstä annettuja velvoittavia lakeja ja tarvittaessa hyvästä maatalouskäytännöstä laadittuja kansallisia tai alueellisia ohjeita.
> – Kuitenkin silloin, kun yhteiskunta kehottaa maatalousyrittäjiä täyttämään hyvän maatalouskäytännön ylittäviä ympäristötavoitteita ja maatalousyrittäjälle aiheutuu tästä kustannuksia tai tulonmenetyksiä, yhteiskunnan on kustannettava nämä ympäristönhoitopalvelut.
>
> Tämä lähestymistapa perustuu saastuttaja maksaa -periaatteeseen. Sen mukaan maanviljelijät vastaavat säännösten noudattamisesta aiheutuvista kustannuksista omistusoikeuksissa heijastuvaan ”hyvän maatalouskäytännön” viite-

---

saanut henkilö. Erityistukisopimukset ovat VNP 760/1995 10 §:n (muut. osittain 1184/1995) nojalla koskeneet lisätoimenpiteinä edellisiin mm. luonnonmukaista tuotantoa, vesistöjen ja pohjavesialueiden suojavyöhykkeiden perustamista ja hoitamista, peltoalueilta tulevien valumavesien käsittelyä, lannan käytön tehostamista, maiseman suojelua ja hoitoa sekä erityisten biotooppien hoitoa. Näiden samoin kuin ns. LFA-tukien maksamisen perusedellytyksenä oli lisäksi tavanomaisen hyvän maatalouskäytännön noudattaminen. Uudella ohjelmakaudella 2000–2006 on ns. maaseudun kehittämisasetuksen (EY) N:o 1257/1999 ollut noudatettava vastaavissa tuissa samaa periaatetta.

[174] Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Kohti kestävää maataloutta, EYVL 1999/C 173/02. Siinä (s. 12) komissio toteaa, että yhteisen maatalouspolitiikan ”uudistamisen ympäristönäkökohtia tukeva filosofia on se, että viljelijöiltä tulee edellyttää perusluonteisten ympäristönormien noudattamista ilman korvauksia. Kuitenkin kaikkialla, missä yhteiskunta toivoo viljelijöiltä tämän perustason ylittäviä ympäristönsuojelupalveluksia, ne tulee heiltä erikseen ostaa maatalouden ympäristötoimenpiteiden kautta.”

> tasoon asti. Maaseutualueilla ympäristötavoitteet ovat kuitenkin usein ”hyvää maatalouskäytäntöä” kunnianhimoisempia. Näissä tapauksissa ympäristötavoitteet saavutetaan ainoastaan, jos niistä maksetaan asianmukaista korvausta. Tämän vuoksi ympäristön säilyttämisestä on aiheellista maksaa maatalousyrittäjille korvausta yksityisten varojen tai tuotannontekijöiden avulla edellyttäen, että toiminta ylittää hyvän maatalouskäytännön.[175]

Edellä mainittujen periaatteiden noudattaminen on saanut ilmauksensa paitsi em. kehittämisasetuksen (EY) N:o 1257/1999 ns. tavanomaisen hyvän maatalouskäytännön sääntöjen muodossa myös neuvoston asetuksen (EY) N:o 1259/1999 3 artiklan mukaan asetettavissa ns. CAP-tukien (suoria tukia) lisäehdoissa. Nämä, sinänsä kansallisia valintoja mahdollistaneet lisäehdot, toteutettiin meillä Euroopan yhteisön kokonaan rahoittamien peltoalaan ja eläimiin perustuvien suorien tukien horisontaaliehdoista annetulla maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä (MMMp 154/2000).[176] Nämä koskivat peltoalaan perustuvien tukien (viljat, öljykasvit, pellava, hamppu) osalta ja tärkkelysperunan tasausmaksun saamisen osalta niiden viljelyssä ja kesannoinnissa noudatettavia ympäristöehtoja.[177] Ko. lisäehdot käsittivät osin sellaisia velvoitteita, joita jo lainsäädännön mukaan oli noudatettava tai joita taloudellisen järkevästi toimivan maatalousyrittäjän muutoinkin voitiin ajatella noudattavan. Tällaisia ehtoja ovat em. päätöksen mukaan olleet valmistajien antamien käyttösuositusten ja valmistekohtaisten mahdollisten käyttörajoitusten puitteissa kasvulohkoilla huolellisuutta noudattaen tapahtuva lannoitus ja kasvinsuojeluaineiden käyttäminen kasvulohkoilla ylittämättä myyntipäällysmerkintöjen käyttömääriä ja noudattamalla huolellisuutta ja valmistekohtaisia mahdollisia käyttörajoituksia. Niin ikään sel-

---

[175] KOM(2000) 20 lopullinen: Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Ympäristöasioiden yhdentämistä yhteiseen maatalouspolitiikkaan koskevat indikaattorit, s. 7–8. Ks. myös Cardwell 2004 s. 246–247.

[176] Neuvoston asetus (EY) N:o 1259/1999 yhteisen maatalouspolitiikan mukaisia suoran tuen järjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä. Sen 3 artiklan 1 kohdan mukaan ko. asetuksen soveltamisalaan kuuluvassa maataloustoiminnassa jäsenvaltioiden oli toteutettava käytössä olevan maatalousmaan tai kyseisen tuotannon tilanteen kannalta tarkoituksenmukaisiksi katsomansa ympäristötoimenpiteet, joilla voi olla ympäristövaikutusta. Näihin toimenpiteisiin saattoi sisältyä tuen myöntäminen maatalouden ympäristösitoumuksia vastaan, yleisiä pakollisia ympäristövaatimuksia ja suoran tuen edellytyksenä olevia erityisiä ympäristövaatimuksia. Suomessa valittiin sovellettavaksi vain viimeksi mainittuja vaatimuksia.

[177] MMMp 154/2000 3 §. Ko. päätös on sittemmin vuoden 2005 alusta kumottu maa- ja metsätalousministeriön antamassa asetuksessa suorien tukien täydentäviin ehtoihin liittyvistä hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimuksista (1079/2004). Se perustuu yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä erinäisten asetusten muuttamisesta annettuun neuvoston asetukseen (EY) N:o 1782/2003 (ns. suoria tukijärjestelmiä koskeva asetus). Tarkoituksena asetuksessa 1079/2004 asetettujen vähimmäisvaatimusten noudattamisen kautta on varmistaa, että maatalousmaa, erityisesti maa, jota ei enää käytetä tuotantoon, säilytetään viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa. Osin siinä on myös jo edellisessä päätöksessä olleita ehtoja.

viönä voidaan pitää tilanteissa, joissa kasvulohkolla esiintyy hukkakauraa, sellaista asetettua tukiehtoa, jonka mukaan ”kasvusto on niitettävä hyvissä ajoin ennen hukkakauran röyhylle tuloa tai hukkakaurayksilöt on kerättävä tai hukkakaura on torjuttava muutoin hukkakauran torjunnasta annetussa laissa (178/1976) säädetyllä tavalla”.[178]

Sen sijaan tehokkaampana vaatimuksena kyseisten tukien kohdalla voidaan pitää ko. päätöksessä sellaisten noin 60 cm levyisten muokkaamattomien pientareiden edellyttämistä kasvulohkojen vesistöön tai valtaojaan rajoittuvilla osilla, joille ei levitetä lannoitteita eikä kasvinsuojeluaineita. Vastaavanlaisia ympäristönsuojelulliselta kannalta ovat kesantolohkojen hoitoa koskevat vaatimukset siitä, että kesantolohkon rikkakasvien kemiallinen torjunta on mahdollista aikaisintaan 15.6. ja että kesantolohkon kasvipeitteisyys vesistöön rajoittuvalla osalla on oltava pääsääntöisesti vähintään kolmen metrin leveydeltä kasvipeitteistä kesantoa sekä tärkeillä vedenhankintaan varatuilla alueilla, I- ja II-luokan pohjavesialueilla sekä vedenottamon suoja-alueilla kesannointi on toteutettava pääsääntöisesti kasvipeitteisenä kesantona. Lisäksi vaadittiin, milloin kesanto ylitti 30 % tilan perusalasta, sanotun ylittävä osuus kesannoinnista toteutettavaksi kasvipeitteisenä viher-, riistalaidun- tai maisemakesantona taikka non food -kesantona. Niin ikään edellytettiin kasvupeitteinen kesanto perustettavaksi viimeistään 30.6. ja sellaisen kesannon perustamisessa siemenseoksen painosta voivan olla enintään 40 % typensitojakasvien siementä.[179]

Kesantolohkojen maisemanhoidon ja monimuotoisuuden ylläpitämisen kannalta em. horisontaaliehdoissa edellytettiin myös (9 §) kasvipeitteisten kesantolohkojen osalta, lukuun ottamatta riistalaidun- ja maisemakasveilla perustettuja kesantolohkoja sekä non food -kesantoja, kasvusto niitettävän kolmantena kesantovuonna ja tämän jälkeen kaikkina vuosina, jolloin lohko on edelleen kesantona. Myös ns. avokesantolohkon viljelyolojen säilyttämiseksi edellytettiin lohkon kasvusto niitettävän aina, kun niitto on rikkaruohojen tai vesakontorjunnan kannalta tarpeellista. Niitto oli suoritettava viimeistään kyseisen vuoden 31.8.[180]

Kysymys ei vielä vuonna 2000 ole ollut yhteisön lainsäädännön pakottavien ympäristösäännösten – kuten esim. viime kädessä nitraattidirektiiviin perustuvien lannoitteiden ja lannan käyttöä koskevien rajoitusten ja kieltojen (ks. kansallinen nitraattiasetus) – noudattamisen asettamisesta suoraan EY-asetuksen nojalla tukien saannin edellytykseksi tai tuen sanktioimiseksi niiden rikkomisen perusteella. Näin on CAP-tuissa edellytetty vasta asetukseen (EY) N:o 1782/2003 perustuvan ns. tilatukijärjestelmän käyttöönotolla, joka meillä Suomessa tapahtui vasta vuonna 2006. Kuitenkin ympäristötuen yleisenä perusedellytyksenä on

[178] MMMp 154/2000 4 § 1–2 mom ja 5 §.
[179] Ib. 4 § 3 mom., 6 § 1 mom., 7 § 1–3 mom. ja 8 §.
[180] Ib. 9 §.

ymmärrettävästi jo alun perin ollut pakollisten ympäristösäännösten noudattaminen tilalla.

Cardwellin mukaan yleisesti ei ole pidetty selvänä, ettei ympäristöllisten rajoittavien tukiehtojen asettaminen em. horisontaaliasetuksen tai tilatukiasetuksen nojalla CAP-tuissa saattaisi olla omistusoikeutta rajoittavaa.[181] Kuitenkin tätä epäilystä vastaan voidaan Cardwellin mukaan vedota läpäisyperiaatteella maatalouspolitiikan päätöksenteossa maankäyttöönkin liittyvissä asioissa noudatettavaan perustamissopimuksen 174(2) artiklan aiheuttamisperiaatteeseen ja nitraattidirektiivin pätevyyttä koskevaan EYTI:n ratkaisuun *C-293/97 Standley*. Tässä ratkaisussa tuomioistuin juuri katsoi, ettei nitraattialttiilla alueilla viljelijöiden asettaminen pakollisten rajoitusten alaiseksi ilman kompensaatiota ollut omaisuudensuojan vastaista. Erityisesti tuomioistuin totesi, ettei omistusoikeus ole ehdoton oikeus vaan se on nähtävä suhteessa sosiaaliseen funktioonsa ja sitä voidaan rajoittaa siinä määrin kuin on yhteisön tavoitteena olevien yleisten etujen vaatimaa eikä ole katsottava suhteettomasti tai sietämättömästi heikentävän suojeltavan oikeuden aineellista sisältöä.[182]

Semanttisesti huomattavaa on myös se, että kun peltokasvien CAP-tuesta alun perin eli vuodesta 1992 lähtien käytettiin asetuksen (ETY) N:o 1765/92 tukijärjestelmästä tiettyjen peltokasvien viljelijöille 1 artiklassa nimitystä korvausjärjestelmä (a system of compensatory payments) ja 2 artiklassa puhuttiin korvauksen maksamisesta (the compensatory payment is granted) ei näitä termejä enää käytetty sen korvanneessa samannimisessä asetuksessa (EY) N:o 1251/1999, vaan tämän asetuksen vastaavissa artikloissa puhuttiin pinta-alatukien järjestelmästä (a system of area payments) ja pinta-alatukien myöntämisestä (granting of an area payment). Niin ikään asetuksen (EY) N:o 1782/2003 mukaisessa tilatukijärjestelmässä käytetään nimityksiä tilatukijärjestelmä (single payment scheme) ja suorat tuet (direct payments). ”Korvausjärjestelmä”-termin käyttäminen vuonna 1992 on ollut ymmärrettävää, koska silloin aloitetulla järjestelmällä nimenomaan kompensoitiin suoraan viljelijöille ne tulonmenetykset, jotka maataloustuotteiden markkinointijärjestelmän muuttamisesta pois hintatuista viljelijöille oli aiheutunut. Sittemmin tältä viljan tuottajahintojen alentumisen korvaamiselta on kuitenkin pudonnut pohja pois maailmanmarkkinahintojen selvästi asetuttua odotettua korkeammalle tasolle. Nyttemmin viljojen ja öljykasvien hintataso vielä varsin voimakkaastikin nousi satokaudella 2007/2008. Ympäristöllisten tukiehtojen asettaminen ilman korvausta tai lisätukea korvauksetta on tältäkin kannalta ollut perusteltua.[182a]

---

[181] Cardwell 2004 s. 249.
[182] Ib. s. 250.
[182a] Viljaviesti 16.5.2008: Viljamarkkinakatsaus, toukokuu 2008. Vilja-alan yhteistyöryhmä / MMM, Tike.

9 Ympäristön ja ympäristövahingon käsitteet

9.1 YLEISTÄ

Hollo on todennut ympäristön käsitteen tulleen oikeudelliseen käyttöön varsinaisesti vasta 1960-luvulla.[183] Ensimmäisen kerran Suomen ympäristölainsäädännössä se näyttää esiintyneen vesilaissa (264/1961) sellaisina ilmauksina kuin VL 2:5 §:ssä ”huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa”, 8:25.1 §:ssä ”ympäristön oloissa sellainen yleiseen etuun kohdistuva huomattava vahinko” ja 9:8.2 §:ssä ”huomattava vahingollinen muutos ympäristön oloissa”.

Hollo katsoo, ettei ympäristö ole sidottu oikeussuhteisiin eikä oikeussubjekteihin, mikä vaikeuttaa näihin käsitteisiin tottuneen oikeusjärjestyksen suuntaamista ympäristöä koskevien kysymysten sääntelyyn. Vuoden 1995 perustuslakiuudistuksen yhteydessä silloiseen HM:oon lisätyn, ympäristöoikeudellista perusoikeutta ilmentävän 14a §:n kannalta ympäristö substanssina edustaa hänen mukaansa luonnon ja muun ympäristön laatua, niin ihmisten arvostusten kuin ympäristön omien toimintaedellytysten, ts. sen monimuotoisuuden, kannalta. Edunhaltijana on kansalainen tai viranomainen. Siten ei ympäristöä itseään voida pitää tunnustettuna oikeussubjektina.[184] Tähän voidaan nähdäkseni lisätä toteamus, että lainsäädäntö on ihmisten luomaa ja ihmisten elementaarisista tarpeista viime kädessä lähtevää. Haluttaessa lainsäädännöllä voitaisiin toki antaa eläimille ja ehkä laajemminkin eläin- ja kasvilajeille tai luontotyypeille olemassaolon oikeuksia. Eri asia on sitten, kuka pantaisiin edustamaan niitä kulloinkin holhoojana, uskottuna henkilönä tai asiamiehenä oikeuksien käyttämisessä ja valvonnassa.

Ihmisen näkökulmasta tarkasteltuna kaikki hänen ulkopuolellaan oleva on hänen ympäristöään, ja tällöin tietenkin myös toiset ihmiset. Paitsi maaperä-, vesi- ja ilmakehäympäristöön voidaan ympäristö luonteensa puolesta jakaa esimerkiksi elin-, sosiaali-, kulttuuri- ja luonnonympäristöön. Tarkempi jaotus voi viedä vaikka kuinka moneen ympäristökäsitteeseen, vaikka puhumiseen nykyisellä viestinnän aikakaudella tietoverkkoympäristöistä (”nettiympäristö”). Kuten

---

[183] Hollo 2002 s. 1203. Hän kuitenkin esittää, että 1960-luvulla ympäristön käsite olisi esiintynyt vasta säädetyn lainsäädännön ulkopuolella ja että lainsäädännössä ilmeneväksi ympäristöoikeudelliseksi käsitteeksi se olisi sitten tullut 1970-luvulla.

[184] Ib. s. 1204.

em. ympäristötermeistä voidaan päätellä, maailmassamme näkökulma on väistämättä ihmislähtöinen. Kaikenlaiselle ympäristölle voitaisiin antaa jotain oikeudellista merkitystä. Se, onko tähän tarvetta ja miten, riippuu ihmisestä, ihmisyhteisöstä ja joskus koko ihmiskunnastakin ja sen arvostuksista. Tarpeet ja arvostukset voivat olla globaaleja tai muodostua globaaleiksi, kuten esim. ilmastonmuutoksen hallinnassa on käymässä, ellei jo käynytkin.

Elin-, sosiaali- ja kulttuuriympäristöön kuuluu niin elollisia ja elottomia kuin immateriaalisia aineksia ja osatekijöitä, kuhunkin vaihtelevassa määrin. Luonnonympäristö taas muodostuu pelkästään ihmisten ulkopuolisesta elollisesta ja elottomasta aineksesta, sikäli kuin ihmisen ei katsota siihenkin antaneen omaa panostaan. Jaottelut perustuvat ihmislähtöiseen näkökulmaan. Kuitenkin voidaan puhua myös esim. jonkun eläimen, eliön ja kasvin elinympäristöstä, joka taas on osa luontoa, mutta voi joskus olla sosiaali- ja kulttuuriympäristöäkin. Oikeudellista merkitystä sanotuille luontoympäristöille voidaan antaa vain ihmisten tai ihmisyhteisön tarpeista ja/tai arvostuksista lähtien. Ihmisen elinympäristöä voidaan pitää myös yläkäsitteenä, joka sisältää myös hänen em. sosiaali-, kulttuuri- ja luonnonympäristönsä. Puhuttaessa kollektiivisesti ihmisten elinympäristöstä liikututaan sitten jo globaalilla tasolla.

Vuoden 1972 YK:n Tukholman ympäristökokouksen julistuksen johdannon kohdassa 1 viitattiin ihmisen ympäristöön (man's environment) lisäämällä, että molemmat sen aspektit, luonnollinen ympäristö ja ihmisen kehittämä ympäristö, ovat olennaisia ihmisen hyvinvoinnin ja perustavien ihmisoikeuksien nauttimisen kannalta.[185] Sanotun julistuksen 1 periaatteessa liitetään ihmisoikeudet ja ympäristönsuojelu toisiinsa sekä määritellään ympäristönsuojelu ihmisoikeuksien yhdeksi toteuttamiskeinoksi. Sanottu periaate kuuluu englanninkielisenä versiona seuraavasti:

> ”Man has a fundamental right to freedom, equality, and adequate conditions of life, in environment of quality that permits a life of dignity and wellbeing, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations.”[186]

Julistuksessa on nähtävissä ihmisen fyysisistä, sosiaalisista ja henkisistä tarpeista lähtevä ja niitä palveleva ympäristön laatuun kohdistuva nykyihmisille kuulu-

---

[185] Ko. julistuksen johdanto, kohta (para) 1. Förenta Nationernas miljökongress 1972. Utrikesdepartementet Aktstycken Ny serie II:25, Stockholm 1972. Englanniksi: ”Both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights the right to life itself.”

[186] Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc. A/Conf. 48/14.

va tavoite ja velvollisuus suojella ja parantaa ympäristöä (ts. vastuu siitä) niin nykyisten kuin tulevienkin sukupolvien elinehtojen turvaamiseksi.

Ympäristö tullut – kuten edellä on todettu – oikeudelliseksi käsitteeksi samalla kun on alettu säätää ympäristönsuojelua palvelevia säännöksiä, eli 1960-luvulta lähtien. Meillä ensimmäiseksi on ympäristöelementeistä ollut vesilailla suojelun kohteena vesiympäristö. Suomen kielessä ympäristö käsitteenä lienee alun perin tarkoittanut ihmisen elinympäristöä, johon on kuulunut asuinpaikka lähi- ja normaalilla liikkumisetäisyydellä siitä olevine alueineen. Kuvaavasti saksan kielessä tästä on käytetty nimitystä Lebensumgebung ja ranskan kielessä millieu sekä ruotsin kielessä tästä johdettua sanaa miljö. Oikeudellisenakin käsitteenä elinympäristöstä on saksan kielessä käytetty termiä Umgebung. Hollo on kiinnittänyt huomiota siihen, miten lähiympäristöä koskevasta, naapuruusoikeudellisissa emissiosäännöksissä käytetystä kohdealueesta, josta on käytetty niin ikään termiä Umgebung, on siirrytty käyttämään laaja-alaisempaa – nyt globaaleihinkin puitteisiin sopivaa – käsitettä Umwelt[187], joka on sanatarkasti käännettynä suomeksi 'ympäröivä maailma'. Suomen oikeudessa kummastakin on kuitenkin käytetty käsitettä 'ympäristö', ja näin on myös Ruotsissa, jossa sitä vastaa käsite miljö. Lähiympäristöä kuvaa taas ruotsin omgivning, joskin tätä on käytetty YVL 1 §:ssä ilmeisesti laajempanakin: "Som miljöskada enligt denna lag ersätts skador som verksamhet på ett bestämt område har orsakat i omgivningen genom (…)".

Ympäristöstä voidaan oikeudessa puhua useasta näkökulmasta. Ympäristön käsite palvelee kussakin säädöksessä omaa erityistarkoitustaan rajaamalla säädöksen soveltamisalan. Tällöin käsitteen piiriin pyritään saattamaan kaikki se, mikä kausaalisesti liittyy säänneltyyn toimintaan tai voi mahdollisesti siihen liittyä. Kausaalisuhteessa voivat tässä mielessä olla sellaisiin oikeushyviin, kuten terveyteen, ekologisen luonnon arvoihin ja kulttuurimaisemaan, kuuluvat toiminnan suoranaiset ja välilliset vaikutukset.[188]

9.2 YMPÄRISTÖ JA YMPÄRISTÖVAHINKO KANSAINVÄLISISSÄ SOPIMUKSISSA

Laajaa ja kattavaa ympäristön käsitettä ei ole tiettävästi määritelty missään kansainvälisessä sopimuksessa, julistuksessa, käyttäytymissäännöissä, suuntaviivoissa yms. Birnien ja Boilen mukaan tätä ei ole syytä ihmetellä, koska tällaista moniselitteistä käsitettä on sekä vaikea identifioida että sen ulottuvuutta rajata. Käsite saa merkityksensä kulloisessakin sopimuksessa tarkemmin mainituista

[187] Hollo 2007a s. 37.
[188] Ib.

ympäristökohteista ja asiayhteyksistä.[189] Määritelmän puuttumisesta ei yleensä ole haittaa, koska sopimusten, kuten lakienkin, sisältö tavallisesti ilmaisee riittävästi niiden soveltamisalan ja soveltamisympäristön. Silti sanalle ”ympäristö” toki löytyy kielellisiä määritelmiä. The New Oxford Dictionary of English määrittelee ympäristön (environment) seuraavasti: ”the surroundings or conditions in which a person, animal, or plant lives or operates” tai ”the natural world, as a whole or in a particular geographical area, especially as affected by human activity”.[190]

Solmittujen kansainvälisten ympäristösopimusten soveltamisalat eli kohteet käsittävät Birnien ja Boylen mukaan haitat kasveille, eläimille, maaperälle, ilmalle, maisemalle, kulttuuriperinnölle ja kaikenlaisille näiden välisille tekijöille. Kysymys voi olla myös sellaisten ekosysteemien kuten atmosfäärin ja merellisen elämän suojelusta.[191] Birnien ja Boylen mukaan ehkä laajin lähestymistapa on vuoden 1992 Ilmastopuitesopimuksessa, jossa määritellään haitallisten ympäristövahinkojen käsittävän ilmastomuutoksesta aiheutuvat fyysisen ja biologisen ympäristön muutokset, joilla on merkittävä haitallinen vaikutus luonnollisten ja hoidettujen ekosysteemien koostumukseen, elinvoimaisuuteen (resilience) ja tuottokykyyn tai sanottujen ekosysteemien taikka yhteiskunnallis-taloudellisten järjestelmien toimintaan taikka ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin.[192]

Kansainvälisissä sopimuksissa ja julistuksissa ei ympäristövahingon käsitettä ole tarkemmin määritelty seuraustensa laadun suhteen. Esimerkiksi vuoden 1972 Tukholman julistuksen 21 periaatteessa ilmaistu valtioiden vastuu huolehtia rajat ylittävien vahinkojen estämisestä ei mitenkään ilmaise sitä, minkälaisista tai -asteisista vahingoista voisi olla kysymys. Sanottu periaate kuuluu seuraavasti:

> States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own re-

---

[189] Birnie – Boyle 2002 s. 3.

[190] Sana ”environment” taas on käännetty suomeksi Englanti–Suomi suursanakirjassa paitsi sanalla ”ympäristö” myös sanoilla ”ympäröivät olosuhteet” ja varsin pelkistetysti sanalla ”elämänpiiri”.

[191] Birnie – Boyle 2002 s. 4 ja sen alaviite 16:ssa mainitut sopimukset.

[192] Ib. s. 4 sekä SopS 61/1994 Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus 1(1) artikla: ‘’Ilmastonmuutoksen haitalliset vaikutukset’’ tarkoittaa sellaisia ilmastonmuutoksesta aiheutuvia muutoksia fyysisessä ympäristössä tai eläin- ja kasvikunnassa, joilla on huomattavia vahingollisia vaikutuksia luonnollisten ja ihmisen toiminnan muokkaamien ekosysteemien koostumukseen, alkuperäiseen muotoon tai tuottavuuteen taikka yhteiskunnallis-taloudellisten järjestelmien toimintaan tai ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin.” Vrt. englanninkieliseen tekstiin: ”Article 1(1) of the Framework Convention on Climate Change defines adverse effects on the environment to include changes in the physical environment or biota resulting from climate change, which have significant deterious effects on the composition, resilience and productivity of natural and managed ecosystems, or on the operation of natural and managed ecosystems or on the operation of socio-economic systems or human health and welfare.”

> sources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.[193]

Koska kansainvälisissä ympäristösopimuksissa on kysymys lähinnä vahinkojen ennalta ehkäisemistä koskevista velvoitteista, palvelevat niissä esiintyvät käsitteiden määrittelytkin samaa tarkoitusta. Esimerkiksi vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevassa yleissopimuksessa (SopS 2/2000) ei vahinkoa ole lainkaan määritelty, vaan sen 2 artiklassa määritellään sellaiset käsitteet kuin pilaantuminen,[194] pilaantumista aiheuttava maalta tuleva kuormitus ja mereen laskeminen. Nämä on määritelty varsin toimintalähtöisesti ja osoittamalla ennalta ehkäistävien ympäristöllisten seurausten haitallisuus vain ylimalkaisella tavalla. Pilaantuminen tarkoittaa em. artiklan 1 kohdan mukaan ”suoraan tai välillisesti ihmisen toimesta tapahtuvaa sellaisten aineiden tai energian johtamista mereen, jokisuut mukaan luettuina, jotka saattavat vaarantaa ihmisten terveyttä, vahingoittaa elollisia luonnonvaroja ja merellisiä ekosysteemejä, estää oikeutettua meren käyttöä, mukaan luettuna kalastus, huonontaa meriveden käyttöominaisuuksia sekä virkistysarvoja”. Pilaantumista aiheuttavalla kuormituksella taas tarkoitetaan ”kaikista maalla sijaitsevista piste- tai hajakuormituksen lähteistä tulevia päästöjä, jotka joutuvat mereen veden tai ilman välityksellä tai suoraan rannikolta. Siihen kuuluviksi luetaan myös pilaantuminen, joka johtuu kaikesta tahallisesta jätteen sijoittamisesta merenpohjan alle paikkaan, johon on yhteys maalta tunnelin tai putkiston kautta taikka muulla tavoin”.

Itämeren suojelusopimuksen 25 artikla kuitenkin sisältää vahinkovastuuta koskevan määräyksen, jonka mukaan sopimuspuolet sitoutuvat yhdessä vain kehittämään ja hyväksymään säännöksiä, jotka koskevat vastuuta vahingosta, joka aiheutuu ko. yleissopimuksen vastaisista teoista tai laiminlyönneistä. Sopimuksen 3 artiklan 4 kohdassa sopimuspuolet kuitenkin jo ilmoittavat noudattavansa aiheuttaja maksaa -periaatetta, mikä siten lähinnä koskenee toiminnanharjoittajilta edellytettäviä ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä.

Sikäli kuin kysymys on tavanomaisen kansainvälisen oikeuden pohjalta korvattavista vahingoista on oikeustieteessä esitetty vahingon laadulle asetettavista

---

[193] Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Principles, Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5–16 June 1972, United Nations, New York 1973, s. 7.

[194] Itämeren suojelusopimuksen 2 artiklan 7 kohdan mukaan ”haitallisilla aineilla” tarkoitetaan kaikkia aineita, joiden johtaminen mereen saattaa aiheuttaa pilaantumista, sekä 8 kohdan mukaan ”vaarallisilla aineilla” tarkoitetaan kaikkia haitallisia aineita, joille on ominaista pysyvyys, myrkyllisyys tai taipumus biologiseen kertymiseen.

vaatimuksista erilaisia käsityksiä. Yhtenä mahdollisuutena on katsoa voitavan edellyttää, että kysymys on ympäristölle vaarallisesta tai haitallisesta toiminnasta aiheutuvista vaikutuksiltaan merkittävistä seurauksista. Voidaan yleensä ajatella, että tullakseen korvattavaksi em. vahinkojen on oltava tietyllä tasolla. Jokaiselle vahinkomuodolle tulee ”asettaa” hyväksyttävä vahinkoaste. Vahingon kohdevaltion kannalta kysymys on sietorajasta.[195] Vahinkokynnys joudutaan arvioimaan intressipunninnan avulla.[196] Edellä jo mainitun vuoden 1972 Tukholman julistuksen mukaan valtion tulee vastata ympäristölle aiheutuvista valtioiden rajat ylittävistä vahingoista, vaikka niitä ei koskisi kansallinen lainsäädäntö, vaan ainoastaan vastaanottavan maan lainsäädäntö. Sanotulla julistuksella vahinkojen korvattavuuden piiriin tulivat saastumisvahingot.

Valtioiden tulee, koska culpa-periaate ei niihin sovellu, harjoittaa asianmukaista toiminnallista valppautta (due diligence) eli käyttäytyä siten kuin hyvän johdon alaiselta valtiolta voidaan odottaa, mikä merkitsee sellaista kansallista lainsäädäntöä ja hallinnollista valvontaa, joka suojelee myös valtion rajan toisella puolella olevia alueita.[197] Ehdotonta velvollisuutta estää vahinkoja ei kuitenkaan ole. Riittävää on valtion edellyttää lainsäädännöllään esim. ekostandardien ja BAT:n noudattamista toimijoilta ja valtiolta itseltäänkin. Valtioiden on käyttäydyttävä hyvien naapureiden tapaan. Kaiken kaikkiaan kehitys on kulkenut vahinkojen korvaamisesta ja korjaamisesta niiden välttämisen suuntaan.[198]

9.3 YMPÄRISTÖN KÄSITE TERVEYDEN- JA YMPÄRISTÖNSUOJELUSSA

Ympäristölainsäädännössä ei ympäristön käsitettä yleensä tarkemmin määritellä, vaan tarkempi määrittely jää ratkaistavaksi kulloisenkin säädöksen tai säännöksen soveltamiskysymyksenä. Joka tapauksessa kohteena on fyysinen ympäristö, joka voidaan esim. Kuusiniemen tapaan jakaa toisaalta elolliseen ja elottomaan ympäristöön sekä toisaalta luonto- ja kulttuuriympäristöön.[199] Fyysisen ympäristön rajaaminen sektorikohtaisesti on eri lainsäädäntöalojen välillä vaikeaa.[200] Esimerkiksi YSL:n säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen peruste-

[195] Erkinheimo 2002, s. 25.
[196] Ks. Birnie – Boyle 2002 s. 98–99.
[197] Erkinheimo 2002 s. 26.
[198] Ib. s. 27 sekä Birnie – Boyle 2002 s. 91–92.
[199] Kuusiniemi 2002 s. 1.
[200] Ranta 2001 s. 6 ja sen alaviite 28, sekä siinä Hollo 1991 s. 10–11.

luissa todetaan, etteivät esim. työturvallisuus-, terveydensuojelu- ja ympäristönsuojelulait ole soveltamisalaltaan toisiaan poissulkevia.[201]

Suojelun kohteen ollessa ihminen voidaan puhua elinympäristöstä. Ihmisten terveyttä suojelemaan säädetyn terveydensuojelulain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan elinympäristöllä tarkoitetaan ihmisen välitöntä ympäristöä, esimerkiksi ympäristöä asuntojen läheisyydessä (myös sisätiloissa) sekä kulku- ja liikkumaympäristöä.[202] Tuomaisen mukaan pilaantunut maaperä voi olla osa sanottua elinympäristöä, jos sen pilaantumisen vaikutukset ulottuvat asuntoihin, työpaikkoihin tai alueelle, jolla ihmiset oleskelevat tai, että pilaantuminen ilman tai pohjaveden välityksellä muutoin voi vaikuttaa ihmisten terveydentilaan. Terveydensuojelun kohteena ja tarkastelukulmana on ko. laissa mahdollisista haitoista kärsijät ja heidän näkökulmansa.[203] Poiketen ympäristönsuojelulaista haitan aiheuttajana ei terveydensuojelulaissa tarvitse olla jokin ihmisen harjoittama toimenpide tai toiminto, vaan sellainen voi olla pelkästään luonto, kuten esim. esim. kulkutaudit, eläintaudit (siirtyessään ihmisiin), maa-aineksista liuennut fosforin pilaama juomavesi, myrkylliset kasvit jne. Terveyshaitallinen ”päästö” on lähtöisin henkilön sisä- tai ulkoympäristöstä. Joskus henkilö itsekin omine elämäntapoineen voi olla torjuttavan terveyshaitan lähde.

Ympäristönsuojelulla tarkoitetaan YSL:ssa lähinnä aineiden ja energian päästöistä ja ympäristöön jättämisestä aiheutuvan pilaantumisen ehkäisemistä.[204] YSL:ssa käytettyyn ympäristönsuojelun käsitteeseen eivät sisälly esimerkiksi luonnonsuojelu, kulttuuriarvojen suojelu eikä maiseman suojelu, jotka tosin voivat lakia sovellettaessa saada välillistä suojaa esim. jätteiden hyötykäyttöä ja käsittelyä harjoittavien toimintojen yhteydessä syntyviltä pilaantumishaitoilta.[205] Kuitenkin ympäristön viihtyisyyden ja erityisten kulttuuriarvojen vähentymisen estäminen päästöiltä on YSL:n mukaisen ympäristönsuojelun kohteiden piirissä.[206]

Maatalouden piiristä tuotantoeläinten ja -kasvien terveys on saatettu suojelun kohteeksi lähinnä tuotannollisista syistä ja saatavien tuotteiden terveyden ja laadullisen kauppakelpoisuuden varmistamiseksi. Kysymys on tällöin eläintauti-, eläinlääkintä-, tuotantohygienia-, elintarvike- ja kasvinterveyslainsäädännön aloista. Suojelun kohteena kasvinterveyden suojelemisesta annetussa laissa (702/2003) on myös maaperä, oikeastaan sen kasvitaudinaiheuttajien ja kasvitu-

---

[201] HE 84/1999 s. 3.
[202] HE 42/1994, s. 18, Hallituksen esitys eduskunnalle terveydensuojelulaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain 2 §:n muuttamisesta.
[203] Tuomainen 2001 s. 249.
[204] YSL 3 § 1 mom. 1 k.
[205] Tuomainen 2006 s. 116 ja 118 ja sen alaviitteet 181–182. Ks. myös HE 84/199 s. 39 sekä 36–37.
[206] Ks. YSL 3 § 1 mom. 1 d kohta.

hoojien kontaminoitumiselta suojeleminen ja siten saastuneen maaperän lähinnä maataloudelle ja metsätaloudelle aiheuttamien vahinkojen torjuminen. Toimenpiteiden kohteena oleva ympäristö on tällöin yleensä selvästi rajattu.

Yleensä peltoviljelyn ollessa kyseessä voi kohdeympäristönä olla niin itse toiminta-alue kuin siitä erillään oleva fyysinen ympäristö. Tässä tutkimuksessa keskitytään peltoviljelyn piirissä lähinnä maaperä- sekä pinta- ja pohjavesiympäristöön. Viime kädessä kohdeympäristö voi aineiden kulkeutuessa maaperän, veden ja ilman välityksellä sijaita etäälläkin päästölähteestä. Eri päästöjen kumuloitumisen kautta pilaantumista voi esiintyä vesistöissä ja meressä, esim. rehevöitymisenä, satojen kilometrien päässä joistain päästölähteestä. Vaihtelevasti oikeudellista merkitystä on eri lakien kannalta sillä, missä ja miten etäällä sekä minkä laatuisessa ympäristössä pilaantuminen ilmenee.

Tuomainen on todennut YSL:ssa ympäristöllä tarkoitettavan päästöjen vaikutusaluetta, joka on päästölähteen ulkopuolista fyysistä ympäristöä.[207] Tämä määrittely sopii niin YSL:n kuin YVL:n ympäristökäsitteeksi. Määrittely on ytimekäs, mutta ei kuitenkaan riittävä kuvaamaan tilanteita, joissa esimerkiksi pellolle levitetystä torjunta-aineesta tai lannoitteista saattaa aiheutua kameraalisesti tarkastellen samalla paikalla maaperän tai pohjaveden pilaantumista. Fyysinen ympäristö esiintyy ympäristönsuojelussa ja ympäristövahingoissa kahdessa eri merkityksessä, yhtäältä ympäristönä, johon päästö tapahtuu, ja toisaalta haitallisten häiriöiden ilmenemisalueena. Kolmanneksi ympäristöä on myös näiden välillä oleva päästöjä kuljettava elementti. Vesien hajakuormituksessa nämä kolme pilaantumistapahtuman vaihetta tulevat selvimmin esille, kun viimeinen vaihe saattaa käsittää suurten etäisyyksien päässä kustakin päästölähteestä olevia vesistöalueita. Sääntelyn tavoitteena voi olla ulottuvuuksiltaan varsin laajan ja epämääräisesti määriteltävissä olevan ympäristön laatuun vaikuttavan kuormituksen ehkäiseminen tai vähentäminen.

Euroopan yhteisö määritteli vuonna 1984 vahvistamassaan ympäristön toimintaohjelmassa[208] ympäristön olevan niiden elementtien yhdistelmä, joiden monimutkaiset keskinäiset suhteet muodostavat yksilöiden ja yhteisön elämän puitteet, sitä ympäröivän piirin ja elämisen edellytykset sellaisena kuin ne ovat ja koetaan.[209] Tässä määritelmässä, joka ehkä parhaiten sopii kuvaamaan ihmisen elinympäristöä, on mukana ihmisten erilaisen kokemistavan, oikeastaan kulttuurin, ominaispiirteiden arvostamista. Mielestäni em. määritelmä on kaikessa laaja-alaisuudessaan osuva. Tämän käsitykseni kanssa en oikein voi olla samaa

---

[207] Tuomainen 2001 s. 104.

[208] Neuvoston asetus (ETY) N:o 1872/84 ympäristön toimintaohjelmaksi.

[209] Birnie – Boyle 2002 s. 4. ”(…) environment as the combination of elements whose complex inter-relationships made up the settings, the surroundings and the conditions of life of the individual and the society as they are and as they are felt” .

mieltä kuin Caldwell, joka Birnien ja Boylen mukaan on sanonut ympäristöstä, että ”se on sana, jonka jokainen ymmärtää ja jota kukaan ei osaa määritellä”.[210]

Eri kansainvälisten sopimusten, EY:n asetusten ja direktiivien sekä kansallisten lakien, jotka määrittelevät sääntelynsä kohteena olevat ympäristöhaitat, ympäristövaikutukset ja ympäristövahingot, antavat kuitenkin käsityksen paitsi oman ympäristö-käsitteensä myös laajemmin oikeudellisen ympäristökäsitteen nykyisistä tosiasiallisista rajoista tai ehkä pikemminkin ”rajattomuudesta”. Kestävän kehityksen tavoite/periaate on nähdäkseni tuonut mukanaan ympäristöoikeuden soveltamisen läpäisyperiaatteella miltei kaikenlaiseen toimintaan ja ympäristöön yhdeksi osatekijäksi – globaalia näkökulmaa myöten.

Myöskään Ruotsin ympäristökaaressa (MB) ei ympäristön käsitettä ole määritelty. Käsitemääritelmän puuttuminen tekee Bengtsonin mukaan vaikeaksi sen, miten laajalti toiminnanharjoittajien on otettava huomioon ja noudatettava sanotun ympäristökaaren 2 luvussa olevia ns. huolenpitosäännöksiä (hänsynsregler) kaikenlaisessa ympäristöön tai terveyteen vaikuttavassa toiminnassaan (vid all verksamhet och alla åtgärder av betydelse för miljön eller hälsan).[211] Bengtson on katsonut MB:n soveltamisalan lukujensa sisällön huomioon ottaen ulottuvan selvästi kiinteistöoikeuden ulkopuolelle, kuten geenitekniikan, kemiallisten tuotteiden, jätekysymysten ja tuotevastuun alueille. Toisaalta kiinteistöoikeuden sisälläkin suojelun kohteena ovat luonnonympäristön lisäksi jossain määrin kulttuuriympäristö ja huolenpidon kohteena myös luonnonvarat ja virkistyskäyttöarvot (friluftslivet). Keskeisenä kohteena on myös terveydensuojelu (MB 9 kap.).[212]

9.4 YMPÄRISTÖN PILAANTUMISEN KÄSITE

Edellä on Itämeren suojelusopimuksen tarkoittamien ympäristövahinkojen yhteydessä (ks. luku 9.2) tullut ohimennen esiin paitsi ympäristövahingon määritel-

---

[210] Ib. 4 ja Caldwell 1980 s. 170.

[211] Ko. läpäisyperiaatteella sovellettavat säännökset tarkoittavat toiminnanharjoittajan ns. selvilläolovelvollisuutta, tarpeellisen varovaisuuden ja ammattimaisessa toiminnassa parhaan mahdollisen tekniikan käyttämistä, itsessään sopivan ja ympäristöllisesti muita vaihtoehtoja paremman sijaintipaikan valintaa ja siirtymistä riskejä aiheuttavista kemikaaleista mm. vähemmän ympäristövaarallisiin tuotteisiin. Näitä eri vaatimuksia voidaan lieventää vain sikäli kuin niitä todistettavasti intressivertailun perusteella on pidettävä kohtuuttomia.

[212] Bengtsson 2000 s. 37–38. Bengtson toteaa myös, että ympäristövaikutukset voivat syntyä sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Kysymys on ensin mainituissa lähinnä turvallisuudesta, välittömien terveys- ja ympäristöriskien ehkäisystä ja torjunnasta ja jälkimmäisissä tulevien sukupolvien elinmahdollisuuksista ja biodiversiteetistä huolehtimisesta. Lisäksi MB:n ympäristönäkökohdilla (miljöhänsyn tai -regler) on läpäisyperiaatteen kautta painoarvoa, joskin vähemmän, myös maisemansuojelullisesti ja muiden esteettisten kysymysten kannalta.

män puuttuminen myös toisaalta siinä esiintyvä pilaantumisen käsite, joka tarkoittaa suoraan tai välillisesti ihmisen toimesta tapahtuvaa sellaisten aineiden tai energian johtamista mereen, jotka saattavat vaarantaa ihmisten terveyttä, vahingoittaa elollisia luonnonvaroja ja merellisiä ekosysteemejä, estää oikeutettua meren käyttöä, mukaan luettuna kalastus, ja huonontaa meriveden käyttöominaisuuksia sekä virkistysarvoja.

YSL 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa määritellään ympäristön pilaantuminen paljolti samalla tavalla, joskin laajemmin, sellaiseksi ihmisen toiminnasta johtuvaksi aineen, energian, melun, tärinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun päästämiseksi tai jättämiseksi ympäristöön, jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa a) terveyshaittaa; b) haittaa luonnolle ja sen toiminnoille; c) luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista; d) ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä; e) ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä; f) vahinkoa tai haittaa omaisuudelle taikka sen käytölle; tai g) muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus. Tämä määritelmä vastaa sanotun 1 kohdan perustelujen (HE 84/1999 vp) mukaan kansainvälisiä pilaantumisen määritelmiä ja pääpiirteissään aikaisempia VL 1:19 §:n sekä ilmansuojelulain 2 §:n määritelmiä, joiden käytännössä vakiintuneita tulkintoja voidaan perustelujen mukaan pitää lainsäädännön soveltamista ohjaavina. Määritelmän mukaan pilaantumisen tulee aiheutua päästöistä ympäristöön. Päästöllä tarkoitetaan perustelujen (HE 84/1999 vp) mukaan vakiintuneesti aineen tai energian johtamista, laskemista tai muunlaista vapauttamista ympäristöön.

Päästämiseen rinnastetaan em. määritelmässä myös jättäminen, jolla perustelujen mukaan tarkoitetaan aineen tai esineen hylkäämistä. Päästön aiheuttaminen voi olla aktiivista toimintaa tai passiivista toimimatta jättämistä. Jäte ei kuitenkaan, kuten seuraava korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu *KHO 2003:11* osoittaa, välttämättä aiheuta YSL:n mukaista pilaantumista, vaikka toisaalta asiassa voi olla kysymys jätelain 19–21 §:ssä tarkoitetusta roskaamisesta tai muusta jätelainsäädännön alaan kuuvavasta toimenpiteestä, jolloin seurauksena saattaa olla määräyksen antaminen alueen puhdistamisesta.

> Maatilalle S naapuritilan A rajan läheisyyteen läjitetyt maa- ja kiviainekset eivät aiheuttaneet päästöä ympäristöön eikä päästön vaara myöskään ollut todennäköinen. Siitä riippumatta, aiheutuiko läjityspaikasta muutoin vahinkoa tai haittaa toisen omaisuudelle tai muuta haitallista seurausta, läjityspaikan ei katsottu aiheuttavan ympäristönsuojelulain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa määriteltyä ympäristön pilaantumista. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, jossa asiaa oli käsitelty tilan A omistajan vaatimuksesta, ei siten ollut voinut antaa ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla läjitysalueen siistimistä ja maisemointia koskevaa määräystä tilan S omistajalle.

> Läjityspaikka koostui ainakin osin jätelaissa tarkoitetusta jätteestä. Jätelainsäädännön mahdollisen soveltamisen osalta asian käsittelyä oli jatkettava kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa.[213]

Ympäristön pilaamista ei edellä mainitun YSL 3 §:n 1 momentin 1 kohdan perustelujen (HE 84/1999 vp) mukaan ole ympäristön tilan huonontaminen tai muu turmeleminen, jos seuraus aiheutetaan ympäristöä muuttamalla, kuten rakentamalla, kaivamalla tai vesilain 1 luvun 15 §:n vastaisesti vesistöä muuttamalla. Koska YSL:ssa on kysymys vain päästöistä, jää sellainen ympäristön rakenteellinen pilaantuminen siten perustelujen mukaan ko. lain soveltamisalan ulkopuolelle. Tapauksessa KHO 2003:11 kysymyksessä oleva läjittäminen on kylläkin ollut katsottava aineen jättämiseksi ympäristöön, mutta se rinnastuu toiminnallisesti viimeksi mainittuihin fyysistä ympäristöä muuttaviin toimenpiteisiin, jotka eivät vielä sellaisenaan, ilman varsinaista päästöä ympäristöön tai sellaisen päästön vaaraa merkitse ympäristönsuojelulain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua ympäristön pilaantumista. Näin on siinäkin tapauksessa, että itse läjitysalueen olemassaolosta aiheutuisi YSL 3 §:n 1 momentin 1 f kohdassa tarkoitettua vahinkoa tai haittaa omaisuudelle tai sen käytölle taikka muu 1 momentin 1 a–g kohdassa tarkoitettu haitallinen seuraus. Selvitystä läjityspaikan aiheuttamista päästöistä tai sellaisten todennäköisyydestä ei asiassa ollut esitetty. Koska asiassa näin ollen ei ole ilmennyt olevan kysymys ympäristönsuojelulaissa tarkoitetusta ympäristön pilaantumisesta, ei ympäristönsuojelulain 85 § tullut asiassa sovellettavaksi.[214]

Tuomainen toteaa pilaantumisen määritelmästä YSL 3 §:ssä, ettei se ratkaise yksittäisessä lainsoveltamistilanteessa sitä, minkä tasoinen ja minkä määräinen pilaantumien on sallittua, vaan että pilaantumisen aiheuttamat ympäristö- ja terveysriskit ja niiden vaikutusten hyväksyttävyys ratkaistaan kulloisessakin lupamenettelyssä taikka lain nojalla annetuilla asetuksilla, muilla normeilla tai yleisillä ohjeilla, oikeastaan viimeksi mainittujen kohdalla niiden pohjalta harki-

---

[213] Vuosikirjaratkaisu KHO 2003:11, 10.3.2003, taltio 492.

[214] Ib. KHO 2003:11. Edelleen KHO jätelain suhteen lausui asiassa mm. seuraavaa: ”Toisaalta läjityspaikka saadun selvityksen mukaan ainakin osin koostuu jätelaissa tarkoitetusta jätteestä. Asiassa voi näin ollen olla kysymys jätelain 19–21 §:ssä ja jätehuoltolain (673/1978) 32–34 §:ssä tarkoitetusta roskaamisesta tai muusta jätelainsäädännön alaan kuuluvasta toimenpiteestä, kuten jätelain 57 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin ryhtymisestä sen johdosta, että läjitysalueen jätehuoltoa ei ole järjestetty niin, ettei sinne läjitetystä jätteestä aiheudu jätelain 4 §:ssä ja 6 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua haittaa ympäristölle. Oikeus jätelain 21 §:ssä tarkoitettua roskaantuneen alueen puhdistamismääräystä samoin kuin jätelain 57 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräystä koskevan asian vireille panoon alueellisessa ympäristökeskuksessa tai kunnan ympäristönsuojeluviranomaisessa on jätelain 59 §:n (91/2000) 1 kohdan mukaan sillä, jonka etua tai oikeutta asia saattaa koskea.”

ten.[215] Riskin on kuitenkin luonnonvarojen käytön kohdalla edellytetty käsittävän vähintäänkin niiden käytön ”melkoisen vaikeutumisen”. Kansainvälisten sopimusten kuten myös ympäristövahinkodirektiivin 2004/35/ETY yleisesti edellyttämää vahingon tai haitan merkittävyyttä ei muutoin YSL:ssa pilaantumiselta edellytetä.

Muista ympäristön pilaantumiskohteista voidaan tässä yhteydessä todeta, että YSL:n perusteluissa on luonnolla (haitan kohteena) ilmoitettu tarkoitettavan elollisen ja elottoman luonnon muodostamaa kokonaisuutta. Haitta luonnolle (maaperään tai vesiin kohdistuvana) – esim. torjunta-aine- tai kemikaalipäästöstä – voi ilmetä haitallisina vaikutuksina yksittäisille eliöille, populaatioille ja ekosysteemille. Joistakin päästöistä vaikutukset voivat ilmetä ko. perustelujen mukaan laajasti koko biosfäärillekin. Perustelujen mukaan ympäristön viihtyisyyden vähentyminen päästöjen seurauksena voisi ilmetä mm. hajuna ja vesistön rehevöitymisenä, jollaisia seurauksia esim. peltoviljelystä saattaa syntyä.[216]

Lannoitepäästöistä voi seurata vesistöissä ja meressä, yleensä hajakuormituksena, myös ao. ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentyminen. Lisäksi hajusta voisi lannan osalta aiheutua paitsi terveydellistä haittaa myös vahinkoa toisten kiinteistöjen arvonvähennyksenä. Torjunta-aine- ja lannoitepäästöjen seurauksena taas saattaa esim. pohjavedelle ja sitä käytettäessä edelleen ihmisille aiheutua terveyshaittaa. Terveyshaitan käsite sisältää myös toiminnasta syntyvän terveyshaitan mahdollisuuden eli riskin. Kysymys voi siten olla kohteesta riippuen erilaisista (YSL 3.1.1 §:ssä mainituista) seurauksista, kuten terveyshaitoista ihmisille ja eläimille sekä haitoista luonnolle ja sen toiminnalle, ympäristön yleiselle viihtyisyydelle tai soveltuvuudelle yleiseen virkistyskäyttöön.

9.5 VESIEN REHEVÖITYMINEN PILAANTUMISENA

Nitraattidirektiivin 91/676/ETY 2 artiklan 1 kohdan j alakohdan mukaan ”pilaantumisella” tarkoitetaan ”sellaista maatalouslähteistä peräisin olevien typpiyhdisteiden päästämistä suoraan tai epäsuorasti vesiympäristöön, jonka seuraukset aiheuttavat vaaraa ihmisten terveydelle, haittaa eläville luonnonvaroille ja vesiekosysteemille, vahinkoa virkistyskäytölle, tai haittaavat muita veden oikeutettuja käyttöjä”. Useimmiten seuraukset ilmenevät veden rehevöitymisenä. Direktiivin 2 artiklan i kohdan mukaan rehevöitymisellä tarkoitetaan veden rikastumista typpiyhdisteillä, mikä aiheuttaa levien ja korkeampien kasvilajien kiihty-

[215] Tuomainen 2006 s. 116.
[216] HE 84/1999 vp s. 40.

nyttä kasvua, jonka tuloksena on ei-toivottuja veden eliötasapainon ja kyseisen veden laadun häiriöitä.

Samana vuonna yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetun direktiivin 91/271/ETY 2 artiklan 11 alakohtaan sisältyy miltei samanlainen rehevöitymisen käsite, joskin muutkin kuin typpiyhdisteet, erityisesti tällöin fosforiyhdisteet mainiten, ilmoitetaan rikastumiseen vaikuttavina. Sanatarkasti tässä direktiivissä rehevöitymisellä tarkoitetaan ko. säännöksen mukaan ”sellaista ravinteiden, erityisesti typpi- tai fosforiyhdisteiden veteen rikastumista, joka aiheuttaa levien ja muiden korkeampien kasvilajien kasvua ja aiheuttaa veden eliötasapainon häiriintymistä ja veden laatuvaihteluja”.

Mikä merkitys sitten on fosforin mainitsematta jättämisellä nitraattidirektiivin rehevöitymisen määritelmässä? Kuten EYTI:n tuomiosta asiassa *C-293/97 Standley* ilmenee, rehevöitymisessä voivat osatekijöinä tätä direktiiviä sovellettaessa suureltakin osalta olla nitraattiyhdisteiden ohella muut aineet, kuten fosforiyhdisteet.[217] EYTI vahvistaa myös tuomiossaan asiassa *C-258/00* sen, mikä merkitys osaltaan fosforipäästöillä on nitraattidirektiivin kansallisessa täytäntöönpanossa erityisesti pilaantuneiden vesien määrittelyssä sen 3 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla, toteamalla, että ko. direktiivin soveltamisalan rajoittaminen jättämällä sen ulkopuolelle tietyt vedet sillä perusteella, että ao. vesien pilaantumisessa fosforilla väitettiin olevan ensiarvoisen tärkeä merkitys, on ristiriidassa sekä direktiivin rakenteen että sen tarkoituksen kanssa.[218]

Ehkä myös EYTI:n tuomiosta em. yhdyskuntajätevesidirektiivin 91/271/ETY täytäntöönpanoa koskevassa asiassa *C-280/02 komissio v. Ranskan tasavalta* voidaan saada lisävalaistusta pilaantumisen käsitteen sisältöön veden laatuvaih-

---

[217] Tuomiossa C-293/97 on sen tiivistelmän 1 kohdan mukaan todettu seuraavaa: ”Vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annetun direktiivin 91/676/ETY 2 artiklan j alakohtaa ja 3 artiklan 1 kohtaa sekä liitettä I on tulkittava siten, että niissä velvoitetaan määrittelemään tietyt makeat pintavedet ’pilaantuneiksi vesiksi’ ja siis määrittelemään kaikki tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu näihin vesiin aiheuttaen niiden pilaantumista, direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti ’pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi’, kun näiden vesien nitraattipitoisuus ylittää 50 mg/l ja kun kyseinen jäsenvaltio katsoo, että maataloudesta peräisin olevat typpiyhdistepäästöt ’vaikuttavat huomattavasti’ tähän kokonaisnitraattipitoisuuteen.

Yhteisön oikeudessa ei kuitenkaan voida antaa sellaista täsmällistä arviointiperustetta, jonka nojalla olisi mahdollista kussakin yksittäistapauksessa tarkistaa, onko maataloudesta peräisin olevilla typpiyhdistepäästöillä huomattava vaikutus pilaantumiseen, ja tästä seuraa, että jäsenvaltiot voivat soveltaa direktiiviä eri tavoin. Tällainen seuraus ei kuitenkaan ole direktiivin vastainen, koska direktiivillä ei pyritä tätä alaa koskevan jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamiseen, vaan säätämään sellaisista tarpeellisista keinoista, joiden avulla yhteisössä voidaan taata vesien suojelu maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta. Yhteisön lainsäätäjä on mitä ilmeisimmin hyväksynyt tämän seurauksen, koska se on edellä mainitussa direktiivin liitteessä I antanut jäsenvaltioille laajan harkintavallan, kun ne määrittelevät 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja vesiä.”

[218] C-258/00, Kok. 2002 sivu I-05959, tuomion perustelujen kohdat 13–15, 45–54 ja 66. Ks. myös tarkemmin tämä teos s. 202.

telujen ja siten nitraattidirektiivin rehevöitymismääritelmässä tarkoitetun veden laadun häiriön osalta. Yhdyskuntajätevesidirektiivillä pyritään suojelemaan ihmisiä, eläimiä, kasveja, maaperää, vesiä, ilmaa ja maisemaa kaikilta tuntuvilta haitoilta, joita levien ja muiden korkeampien kasvilajien nopea kasvu aiheuttaa yhdyskuntajätevesien vesistöön johtamisen seurauksena. Siten rehevöitymisen käsitettä on EYTI:n po. tuomion perustelujen 24 kohdan mukaan ko. direktiivissä syytä tulkita juuri kyseisen tavoitteen valossa. ”Rehevöitymisen neljännellä kriteerillä ’veden laatuvaihtelut’ EYTI katsoi tarkoitettavan paitsi ekosysteemeille vahingollista vedenlaadun huonontumista myös veden värin, ulkonäön, maun tai tuoksun huonontumista tai kaikenlaisia muita muutoksia, jotka ovat esteenä tai rajoituksena sellaisille veden käyttötarkoituksille kuten matkailu, kalastus ja kalanviljely, simpukoiden keräys ja niiden viljely, juomaveden kanavointi tai teollisuuslaitosten jäähdytys.”

Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY 2 artiklan 2 kohdassa oleva pilaamisen käsite on määritelty siten, että sillä tarkoitetaan ”aineiden, tärinän, lämmön tai melun päästämistä ihmisen toimesta suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään siten, että seuraukset voivat aiheuttaa haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristön laadulle, tai että se vahingoittaa aineellista omaisuutta tai heikentää tai estää ympäristön virkistyskäyttöä tai ympäristön muuta oikeutettua käyttöä”.

Nähdäkseni etenkin ensin mainittu EYTI:n tulkinta soveltuu osaltaan kuvaamaan myös nitraattidirektiivin mukaisen rehevöitymisen ilmenemismuotoja.

Utter on kiinnittänyt huomiota rehevöitymisen määritelmän rajoittumiseen vain typpiyhdisteisiin em. nitraattidirektiivissä ja sen merkityksessä. Hän ei näytä kiinnittäneen lainkaan huomiota EYTI:n em. tuomioissa asioissa *C-293/97*, *C-258/00* ja *C-280/02* esitettyihin kannanottoihin. Myöskään hän ei tutkimuksensa oikeustapausluettelossa mainitse sanottuja tuomioita. Kuitenkin hänkin katsoo, ettei nitraattidirektiivin mainitulle rehevöitymisen määrittelylle voida antaa ratkaisevaa merkitystä rehevöitymisen yleisenä mahdollisena tasona tai viitemääränä, jolla todetaan tai vahvistetaan häiriön vaikutukselle tai tehokkuudelle tietty siedettävyyden kynnysarvo. Perusteluina näkemykselleen hän toteaa ensinnäkin sen, että nitraattidirektiivin mukainen rehevöitymisen määrittely perustuu ko. direktiivin rajattuun tarkoitukseen vähentää tai estää enemmän nimenomaan nitraateista johtuva vesien pilaantuminen. Toiseksi on käytännössä absurdia ts. mahdotonta nähdä rehevöitymisen tarkoittavan vain typpiyhdisteiden veteen johtamisesta johtuvana rikastumisena, sillä vesistö voisi tällöin olla kuinka rikastunut ravinteista tahansa ilman että voitaisiin, ellei se olisi typpiyhdisteistä johtuvaa, katsoa mitään nitraattidirektiivin mukaista rehevöitymistä tapahtuneeksi. Kolmanneksi on myös huomattava VPP-direktiivin 10(2) artiklan c kohdan ja 10(3) artiklan säännökset. Yhteisöoikeuden asettama vedenlaatutavoite tai

-normi voi, mikäli sen soveltaminen johtaa tarpeeseen asettaa ankarampia päästöjä koskevia säännöksi, niin sanotusti ajaa nitraattidirektiivin säännösten ylitse.[219] Siten Utter on päätynyt johdonmukaisesti seuraavaan:

> ”Hänvisningen till kväveföreningar beträffande definitionen i nitratdirektivet har i det stora hela endast relevans beträffande eventuella åtgärder som vidtas i enlighet med nitratdirektivets föreskrifter. Dessa är begränsade till åtgärder som har syfte att minska vattenförorening eller att förhindra ytterligare vattenförorening, men endast om denna förorening förorsakas eller framkallas av nitrater (eller kväveföreningar) som härrör från jordbruket. Definitionen bör med beaktande av det ovan sagda läsas och tolkas så att den inte i sig begränsas av det faktum beträffande vilka näringsämnen som förorsakat eutrofieringen. Därmed skulle ett vattenområde vara förorenat även enligt definitionen i nitratdirektivet trots att föroreningen inte förorsakats av kväveföreningar. Däremot kan nitratdirektivets rättsmedel endast tillämpas enligt den inskränkta definitionen och därmed kommer adressatkretsen för eventuella rättsmedel enligt nitratdirektivet att vara begränsat. Enligt nitratdirektivet kan man inte fastställa t.ex. begränsningar beträffande andra näringsämnen än kväveföroreningar.”[220]

EYTI on em. tuomiossa *C-293/97* todennut, että pilaantuneiksi vesiksi on nitraattidirektiivin mukaan määriteltävä erityisesti juomaveden valmistukseen käytetyt tai tarkoitetut sellaiset makeat pintavedet, joiden nitraattipitoisuus on suurempi kuin direktiivissä 75/440/ETY säädetty 50 mg/litra tai joiden kohdalla on tästä olemassa vaara, ellei direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä toteuteta. Nitraattiirektiivin liitteessä A olevan kohdan 1 alakohdan sanamuodosta ei kuitenkaan ilmene, että jäsenvaltioilla olisi velvollisuus täsmällisesti määritellä se osuus, joka maataloudesta peräisin olevilla nitraateilla on vesien pilaantumiseen, eikä että tämän pilaantumisen pitäisi olla yksinomaan maatalouden aiheuttamaa. Sanottu pilaantuneiden vesien määritteleminen on osa menettelyä, johon kuuluu lisäksi pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määritteleminen ja 5 artiklassa säädettyjen toimintaohjelmien laatiminen. Direktiivin kanssa ristiriidassa olisi EYTI:n mukaan näin ollen vesien määritteleminen pilaantuneiksi vain silloin, kun yksinomaan maataloudesta peräisin olevat päästöt aiheuttavat em. 50 mg/l ylittävän nitraattipitoisuuden, koska direktiivin tätä menettelyä koskevissa säännöksissä määrätään nimenomaisesti, että em. toimintaohjelmia laadittaessa on otettava huomioon niin maataloudesta kuin muistakin lähteistä peräisin oleva typen määrä.[221] Vastaavasti EYTI katsoi, että direktiivin 3 artiklan 5 kohta, jossa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus olla määrittelemättä pilaantuneita

---

[219] Utter 2007 s. 198 ja 199.
[220] Ib. s. 199.
[221] Ks. C-293/97 tuomion perustelujen kohdat 29–31.

vesiä ja määritellä koko alueensakin nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiksi vyöhykkeeksi, tarkoittaa sitä, että ne voivat laatia toimintaohjelmia, vaikka yksinomaan maataloudesta peräisin olevat nitraatit eivät aiheuttaisikaan em. raja-arvon ylittävää pilaantumista. Päinvastainen tulkinta aiheuttaisi vielä sen, että monet sellaiset pilaantumiset, jotka ovat huomattavalta osin maatalouden aiheuttamia, jäisivät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, mikä on direktiivin tarkoituksen ja tavoitteen vastaista.[222]

Utterin edellä siteerattuja näkökohtia on tähdellistä täydentää EYTI:n myöntävällä vastauksella em. tapauksessa siihen kysymykseen, sovelletaanko nitraattidirektiiviä ainoastaan silloin, kun maataloudesta peräisin olevat typpiyhdistepäästöt vaikuttavat huomattavasti pilaantumiseen. Myöntävää vastausta tuomioistuin perusteli sillä, että yhteisön lainsäätäjän tavoitteena on ollut vähentää ja estää maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamaa vesien pilaantumista, sekä myös direktiivin 5 artiklassa säädettyjen toimenpiteiden laajuudella. Kuitenkaan direktiivillä ei estetä jäsenvaltioita soveltamasta kansallista (ympäristönsuojelullisesti tiukempaa) lainsäädäntöä tilanteissa, joissa direktiiviä ei sovelleta, jos se kansallisen oikeuden mukaan on mahdollista. Yhteisön oikeudessa ei silti voida antaa sellaista täsmällistä arviointiperustetta, jonka nojalla olisi mahdollista kussakin yksittäistapauksessa tarkistaa, onko maataloudesta peräisin olevilla typpiyhdistepäästöillä huomattava vaikutus pilaantumiseen.[223]

9.6 YMPÄRISTÖN JA YMPÄRISTÖVAHINGON KÄSITTEET YMPÄRISTÖNSUOJELULAISSA JA YMPÄRISTÖVAHINKOLAISSA

Suomen lainsäädännöstä ympäristökäsitteelle kulloinkin annettu oikeudellinen sisältö ilmenee parhaiten tarkastelemalla YSL:n ja YVL:n tavoitteita, suojelun ja vahinkovastuiden kohteita sekä sitä, mitä on jätetty mahdollisina kohteina näiden lakien ulkopuolelle. Edellisen lain 1 §:ssä luetelluissa tavoitteissa ympäristöä ei ole tarkemmin määritelty pilaantumisen, muiden haitallisten vaikutusten tai vahinkojen kohteena. Ympäristöelementeistä ilma on YSL:ssa erikseen todettavis-

---

[222] Ks. ib. perustelujen kohta 32 ja 33. Lisäksi perustelujen kohdassa 34 EYTI totesi sen, että vesien määrittelemisessä huomioon otettava nitraattipitoisuuden raja-arvo on vahvistettu viittaamalla direktiivissä 75/440/ETY säädettyyn raja-arvoon, mikä osoittaa, että ihmisten käyttöön tarkoitetun veden nitraattipitoisuuden enimmäismäärä on nitraattien alkuperästä riippumatta määritetty kansanterveyden suojelusta johtuvien vaatimusten perusteella. Näin on, koska haitta, joka nitraattien aiheuttamasta pilaantumisesta aiheutuu ihmisten terveydelle, ei riipu siitä, onko pilaantuminen maatalouden vai teollisuuden aiheuttamaa.

[223] Ks. C-293/97 tuomion perustelujen kohdat 35, 36 ja 38.

sa vain tavoitteessa ”torjua ilmastonmuutosta”. Yhtenä tavoitteista oleva luonnonvarojen kestävä käyttö viittaa taas niin vesiin kuin maaperään. Selvää on, että kaikenlaiset ympäristöelementit voivat kuulua ko. lain piiriin. Tavoitteissa kuvataan kohteiden sijasta enemmänkin suojelulla edistettäviä ympäristön laatuominaisuuksia, kuten terveellinen, viihtyisä, luonnontaloudellisesti kestävä ja monimuotoinen. YSL:n 3 §:n 1 momentin määritelmien mukaan ihmisen toiminnasta aiheutuvien ympäristöpäästöjen[224] seurauksena syntyvät haitat voivat olla ihmisille syntyviä terveyshaittoja ja haittoja luonnolle ja sen toiminnoille taikka seuraukset voivat ilmetä luonnonvarojen käytön estymisenä tai melkoisena vaikeutumisena, ympäristön viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymisenä, ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymisenä. Lain piiriin kuuluvien päästöjen seuraukset voivat kohdistua myös vahinkoina tai haittoina omaisuudelle tai sen käytölle. Niin ikään kysymys voi olla edellä mainittuihin rinnastettavista yleisen tai yksityisen edun loukkauksista. Edellä olevasta ilmenee, että haitalliset seuraukset voivat ilmetä paitsi luonnossa, kuten maaperässä, vedessä ja ilmassa sekä niiden toiminnoissa elollisine ja elottomine osineen, myös muunlaisessa ympäristössä, kuten rakennetussa ja muussa kulttuuriympäristössä.

YVL 1 §:ssä korvattavana ympäristövahinkona pidetään tietyllä alueella harjoitettavasta toiminnasta ympäristössä tietynlaisen häiriönä ilmenevän ympäristövaikutuksen välityksellä tai seurauksena aiheutunutta vahinkoa. Vaikka sanottu häiriö voi ensinnäkin ilmetä ko. pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan veden, ilman tai maaperän pilaantumisena, ei häiriöiden ilmeneminen rajoitu näihin kohteisiin, vaan niitä voi ilmetä muutoin ympäristössä ko. momentin 2 ja 3 kohdan mukaisesti myös melun, tärinän, säteilyn, valon, lämmön tai hajun taikka muun vastaavan häiriön välityksellä.

Keskeisenä YVL:n mukaisessa ympäristövahingon käsitteessä on siten laissa häiriöksi kutsuttavan muutoksen aiheutuminen ympäristössä.[225] YVL:ssa, kuten itse asiassa YSL:kaan, ei ole määritelty, minkälaisesta toiminnasta pilaantuminen tai muu häiriö ympäristössä aiheutuu, vaan 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa ilmaistaan pelkästään häiriön, oikeastaan ympäristömuutosta merkitsevän immission, ilmenemistapa. Kyseisen momentin 1 kohdassa ei pilaantuneen veden, ilman ja maan pilaantumistapaa ole ilmaistu. Lainkohdan perusteluiden mukaan pilaantuminen tarkoittaa tässä sanottujen luonnonvarojen ominaisuuksien haitallista muuttumista, joka voi olla luonteeltaan fysikaalista, kemiallista tai biologista.[226] Pilaantumisen syynä voi olla yleensä pilaavan aineen – tällöin siten myös

---

[224] YSL:n soveltamisalaan kuuluvat ihmisen toiminnasta johtuvat aineen, energian, melun, tärinän, säteilyn, valon, lämmön ja hajun päästämiset tai jättämiset ympäristöön (3 § 1 mom. 1 k).
[225] HE 165/1992 vp s. 19 ja Sandvik 2002 s. 123.
[226] HE 165/1992 vp s. 20.

esim. torjunta-aineen, lietelannan ja muunkin lannoitteen – taikka energian, jollaista on mm. säteily, valo, lämpö, melu ja tärinä, päästö ympäristöön. Kysymykseen voi tulla myös muu toiminta, jos siitä, esim. hajuna, seuraa ilman tai veden laadun haitallinen muutos.[227] Tässä yhteydessä YVL:n perusteluissa korostetaan vielä mm., että jos vahinko aiheutuu välittömästi päästöstä, olisi jo päästöä sinänsä pidettävä häiriönä ko. 1 momentin 3 kohdan rinnastussäännöksen nojalla.[228] Jo pelkästään 1 kohdan ilman pilaantumisen alaan voitaneen Hollon ja Vihervuoren mukaisesti katsoa kuuluvan pölystä, häästä, savusta ja noesta aiheutuvat ympäristövahingot. Heidän mukaansa oikeudellista eroa vahingon kattavuuteen nähden ei voi johtua siitä, minkä 1 §:n 1 momentin kohdan alaan tapaus kuuluu.[229]

Ongelmalliseksi YVL:n soveltamisalan tekee teknisen kehityksen mukanaan tuomat erilaiset häiriöt ja niistä aiheutuvat vahinkotilanteet, jotka voitaisiin sisällyttää tällaisen laajentumismahdollisuuden sallivan YVL 1 §:n 1 momentin 3 kohdan ns. rinnastustilanteisiin (”muusta vastaavasta häiriöstä” aiheutuvat ympäristövahingot).

Edellä olevan pohjalta voidaan todeta, että pilaantunut ympäristö voi ensinnäkin olla pintavettä, pohjavettä, maaperäainesta tai ilmaa. Ympäristökohde, jossa häiriö aiheutuu, voi kuitenkin olla henkilö taikka mikä tahansa luonnonvara, esine tai oikeus, jolla yleensä on taloudellista arvoa tai joka, esim. melu- ja hajutilanteissa muutoinkin saattaisi olla kohtuuden mukaan YVL 5.2 §:n nojalla korvattavissa.[230] Koska pilaantumis-sanaa kuitenkin käytetään yksilöityjen luonnonvarojen kohdalla, ei luonnontaloudellisia ja maisemallisia muutoksia liene tarkoitettu YVL:n korvauspiiriin. Hollo ja Vihervuori (s. 28) toteavat tämän katsomalla merkitykselliseksi sen seikan, että YVL rajaa ympäristövahingot pääasiassa päästöistä ja niihin rinnastettavista ulkoisista vaikutuksista aiheutuviin pilaantumisseuraamuksiin, joten muunlaiset ympäristön rakenteellisina muutoksina ilmenevät tai niistä johtuvat menetykset korvataan muiden sääntelyjärjestelmien pohjalta. Yksinomaan biodiversiteetille aiheutuvia vahinkoja tuskin on tarkoitettu YVL:n nojalla korvata. Ympäristövahinkodirektiivi 2004/35/EY aiheuttaa kuitenkin vahinkovastuuseen muutoksia eräiden ympäristövahinkojen korjaamisvelvollisuuden muodossa (ks. jälj. s. 146–147, 514–518 ja 585–605), millä saattaa olla heijastusvaikutusta myös YVL:n tulkintaan.

Kuten edellä on mainittu, häiriön tulee ilmetä ympäristössä. Tämä merkitsee mm. sitä, että YVL 1 § 1 momentin 2 kohta ei koske sellaista melua, hajua tai muuta vastaavaa häiriötä, joka ilmenee saman rakennuksen sisällä esimerkiksi

---

[227] Ib. s. 20. Ks. myös YSL:n 3 §:n perustelut HE 84/1999 vp s. 39.
[228] HE 165/1992 s. 20.
[229] Hollo – Vihervuori 1995 s. 33.
[230] Ib. s. 26.

asuintalon huoneistojen välillä tai joka kohdistuu häiriötä aiheuttavassa laitoksessa toiminnanharjoittajan omiin työntekijöihin tai vierailijoihin.[231] Tämä tuntuu yritystoiminnan osalta vierailijoihin nähden vähemmän perusteltavissa olevalta. Sen sijaan on selvää, ettei navetassa tai sikalassa työskentelevä tai vieraileva voi välttyä hajuhaitoilta, joten tulkinta em. tulkinta soveltuu hyvin näihin maatalouden tilanteisiin. Toisaalta esim. ruiskutetun kasvinsuojeluaineen kulkeutumisesta ilman kautta työntekijän tai vierailijan päälle aiheutuneesta terveysvahingosta tai tämän autolle aiheutuneesta maalin pilaantumisesta voinee YVL:n mukainen korvausvelvollisuus syntyä.

Ympäristöllä lienee ymmärrettävä YSL:n 1 §:n mukaisissa tavoitteissa ja 3.1.1 §:n pilaantumismääritelmissä tarkoitettavan pilaantumisen ilmenemistä ao. päästö- ja häiriölähteiden ulkopuolella. Sitä, kuinka kaukana niistä ympäristön pilaantumista voisi aiheutua, ei ole säännelty eikä po. lain luonteen huomioon ottaen ole ollut erityisemmin tarpeenkaan säätää. YVL 1 §:n 1 momentin osalta voidaan taas Sandvikin tapaan yleisesti todeta, että ko. lain historialliset lähtökohdat huomioon ottaen kyseisessä lainkohdassa on sinänsä lähdetty naapuruusoikeudellisesta näkökulmasta.[232] Hän on kuitenkin kiinnittänyt huomiota paitsi sittemmin mm. vuonna 2000 säädettyihin naapuruussuhdelain immissiosäännösten muutoksiin (L 90/2000) ja niiden osittain yhdistämiseen tuolloin säädettyyn YSL:iin myös Ruotsin aikaisemman jo vuodelta 1986 peräisin olleisiin ympäristövahinkolain säännöksiin, jotka on korvattu ympäristökaaren vastaavia häiriöitä koskevin säännöksin. Näiden kahden ruotsalaisen sisällöltään identtisen säännöksen (SvMskL 3 § 1 st. ja nyt MB 32 kap. 3 § 1 st.) mukaan vahingonkorvausta on maksettava vahingoista, jotka jollain kiinteistöllä harjoitettu toiminta on aiheuttanut ympäristössään ”1. vesialueen pilaantumisen, 2. pohjaveden pilaantumisen, 3. pohjavedenkorkeuden muutoksen, 4. ilman pilaantumisen, 5. maaperän pilaantumisen, 6. melun, 7. tärinän tai 8. muun sellaisen häiriön kautta”.[233] YVL 1 §:n ilmaus on samankaltainen; ”ympäristövahinkona korvataan tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta johtuva vahinko, joka on ympäristössä aiheutunut: 1) veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta; 2) melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai hajusta; taikka 3) muusta vastaavasta häiriöstä.”. Huomioon ottaen ympäristöhäiriöiden luonteen voidaan ainakin vesialueiden ja ilman pilaantumisten osalta katsoa eräiden ko. lain mukaisten häiriön kohteena olevan ympäristön voivan sijaita paljon naapuruusoikeudellisia etäisyyksiä pitemmälle.

Hollon ja Vihervuoren esittämiin näkemyksiin viitaten voitaneen YVL:n katsoa koskevan sellaisiakin ympäristön laadun muutoksia, jotka aiheutuvat ilman

---

[231] Ib. s. 32 ja HE 165/1992 vp s. 21 sekä ks. myös YSL:n osalta HE 84/1999 vp s. 36.
[232] Sandvik 2002 s. 123.
[233] Ks. ib. s. 126–127 sekä Miljöskadelag (1986:225) ja Miljöbalk (1998:808).

selvää päästötoimenpidettä esim. maa- ja metsätalouden harjoittamisesta.[234] Tämä tulkinta on perusteltu, koska YVL:n jälkeen säädetyn YSL:nkin päästöjen on katsottu koskevan ao. ympäristökohteisiin epäsuorasti maaperän tai vesien kautta johtavia ainepäästöjä. Nähdäkseni YVL:ssa tarkoitettu vesien, esim. pohjaveden tai paikallisen pienehkön pinta-vesialueen, pilaantuminen voi jossain tilanteessa tapahtua ja korvausvastuu seurata, vaikka viljelijä olisi peltojensa lannoituksessa noudattanut YSL:n nojalla annetun ns. nitraattiasetuksen mukaisia hyvän maatalouskäytännön ohjeita. Sen sijaan ilman ihmisen toimenpiteitä luonnon itsensä synnyttämiä päästöjä eivät YSL eikä YVL koske.

YVL 2 §:stä ilmenee, että korvattava ympäristövahinko voi olla samalla myös tuotevastuulain nojalla korvattava sekä naapuruussuhdelaissa ja vesilaissa säädetyn perusteella YVL:a soveltaen korvattava vahinko. YVL:n nojalla korvattavat vahingot voivat kohdistua ihmisten ja eläinten terveyteen ja henkeen, esineisiin ja ilman sanottujen kohteiden samanaikaisuuttakin pelkkään varallisuuteen. Nämä kohteet voivat esiintyä päästön lähteenä olevan alueen ympäristössä ja olla itsessään millaisen toiminnan alaisena tahansa. Korvausta ei luonnollisestikaan voida suorittaa päästöstä vastuussa olevalle toiminnanharjoittajalle itselleen tai tämän omaisuudelle aiheutuneista ympäristövahingoista. YSL:n ympäristökäsitteen rajaamiseen taas ei ole kyseisen lain luonteen huomioon ottaen samanlaista tarvetta kuin YVL:ssa, vaikka ensin mainitunkin mukaisista vahingoista ja haitoista maksettavat korvaukset määräytyvät lähinnä YVL:n säännösten mukaan.

Uuden ympäristövahinkojen ehkäisemistä ja korjaamista koskevan direktiiviin 2004/35/EY kattama ao. korjaus- ja torjuntatoimenpiteiden kohteena oleva ympäristö ilmenee direktiivin 2 artiklassa määritellyn ympäristövahingon käsitteen kautta. Ympäristövahingot tarkoittavat ko. direktiivissä vesille ja maaperälle sekä eräille suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvia vahinkoja.[235] Vesivahinkoja voivat olla kaikenlaisille yhteisön vesipolitiikan puitedirektiivin (VPP-direktiivin) 2000/60/EY soveltamisalaan kuuluville vesille eli pinta- ja pohjavesille aiheutuvat sanotussa direktiivissä määritellyt niiden ekologiseen, kemialliseen ja/tai määrälliseen statukseen vaikuttavat seuraukset, eräin poikkeuksin (2 artikla 1 kohta b alakohta ja 5 kohta sekä 4 artikla)[236]. Hajakuormitusta aiheuttavat vahingot, jotka ovat tyypillisiä pintavesille, eivät 4 artiklan 5 kohdan mukaan kuitenkaan ole sanotun korjaamisjärjestelmän piirissä, ellei syy-yhteyttä vahingon ja yksittäisen toiminnanharjoittajan välillä voida osoittaa eli vahingon

---

[234] Hollo – Vihervuori 1995 s. 27–28.

[235] Näiden tulee (2 artiklan 2 kohdan mukaan) olla suoraan tai välillisesti tapahtuvia ja mitattavissa olevia ao. luonnonvarojen haitallisia muutoksia tai luonnonvarapalvelujen huonontumisia.

[236] Tällöin vahingon edellytetään vaikuttavan huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen ja/tai määrälliseen tilaan ja/tai ekologiseen potentiaaliin, siten kuin ne määritellään direktiivissä 2000/60/EY, lukuun ottamatta haitallisia vaikutuksia, joihin sovelletaan mainitun direktiivin 4 artiklan 7 kohtaa.

aiheuttajaa voida identifioida, mikä on tilanne etenkin etäällä päästölähteistä esiintyvissä ympäristövahingoissa. Sama pätee myös YSL:n ja YVL:n soveltamiseen liittyviin pilaantumisvahinkoihin, joskin edellisen osalta toissijaisia pohjaveden ja maaperän ennallistamisvelvollisia koskevin poikkeuksin (YSL 75 § 2 mom.).

Toiseksi em. direktiivin mukaisessa korjaamisvastuussa kysymys voi olla maaperävahingoista, jotka ilmenevät aineiden, valmisteiden, organismien tai mikro-organismien suoran tai välillisen maahan tai maapohjaan joutumisen kautta syntyvänä maaperän pilaantumisena, jonka seurauksena aiheutuu huomattava riski haitallisista vaikutuksista ihmisten terveyteen (2 artikla 1 kohta c alakohta). Kolmanneksi kysymys voi olla suojeltaville lajeille ja luontotyypeille[237] aiheutuvasta vahingosta, jolla on näiden luontotyyppien tai lajien suotuisan suojelun tason saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia (2 artikla 1 kohta a alakohta).[238]

Tämän tutkimuksen kannalta ympäristön käsitteen määrittelyn epämääräisyys ei ensi näkemältä vaikuta tuottavan erityisiä ongelmia, koska maatalouden päästöjen seurauksena olevat ympäristöhaitat ja -vahingot rajoittuvat lähinnä toiminta-alueelle ja sen lähistöön. Kuitenkin eri maatalousyksiköistä ja muista päästölähteistä esim. hajapäästöjen yhteisvaikutuksena vesistöihin aiheutuva pilaava kuormitus sekä eräät uuden tekniikan mukaisista, esimerkiksi kemiallisista ja bioperäisistä tuotantopanoksista aiheutuvat vielä osin tuntemattomat ja myös maataloustuotteiden kautta aiheutuvat ympäristö- terveys- ja muutkin haitalliset vaikutukset mutkistavat kuitenkin niin tutkimuksen rajaamista kuin tarkkojen johtopäätösten tekemistä.

Viime kädessä lainsäätäjän tarpeet määräävät kulloisenkin ympäristölainsäädännön suojelun kohteet ja rajat sekä tarkoituksen. Ympäristölainsäädännössä on etenkin yhteisölainsäädännön kehityksen myötä siirrytty yhä enemmän integroi-

---

[237] Tässä tarkoitetaan ”suojeltavilla lajeilla ja luontotyypeillä: ”a) direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 2 kohdassa mainittuja, liitteessä I lueteltuja tai direktiivin 92/43/ETY liitteissä II ja IV lueteltuja lajeja; b) direktiivin 79/409/ETY 4 artiklan 2 kohdassa mainittujen, liitteessä I lueteltujen tai direktiivin 92/43/ETY liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöjä ja direktiivin 92/43/ETY liitteessä I lueteltuja luontotyyppejä sekä direktiivin 92/43/ETY liitteessä IV lueteltujen lajien lisääntymis- tai levähdyspaikkoja. Jäsenvaltion päätöksen mukaisesti voidaan lajeilla ja luontotyypeillä tarkoittaa muutakin luontotyyppiä tai lajia, jota ei ole lueteltu mainituissa liitteissä, mutta jonka jäsenvaltio osoittaa vastaaviin tarkoituksiin kuin ne, joista säädetään mainituissa kahdessa direktiivissä”.

[238] Ko. kohteille aiheutunut vahinko ei direktiivin 2.1a artiklan mukaan kuitenkaan käsitä niitä haitallisia vaikutuksia, jotka aiheutuvat sellaisesta toiminnanharjoittajan toimesta, johon viranomaiset ovat nimenomaan antaneet luvan direktiivin 92/43/ETY 6 artiklan 3 ja 4 kohdan tai 16 artiklan tai direktiivin 79/409/ETY 9 artiklan täytäntöönpanosäännösten mukaisesti tai, sellaisten luontotyyppien tai lajien osalta, jotka eivät kuulu yhteisön lainsäädännön piiriin, vastaavan kansallisen luonnonsuojelua koskevan lainsäädännön mukaisesti.

tuun ja horisontaaliseen lähestymistapaan, jossa elinkeinokohtaista sääntelyä on pyritty välttämään. Pikemminkin on pyritty keskitetysti asettamaan suojelun kohteena oleville luonnonvaroille eli pinta- ja pohjavesille, maaperälle ja ilmalle laadulliset ja osin myös määrälliset tavoitteet, joihin erilaisin suojelu- ja parannustoimenpitein pyritään pääsemään. Viime aikoina on EY:n ympäristölainsäädännössä alettu painottaa subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti paitsi menettelyllisesti myös aineellisesti alueellisuuteen perustuvaa kokonaislähestymistapaa. Tästä esimerkkinä on vesipolitiikan puitedirektiivi 60/2000/EY.

9.7 TOIMINNANHARJOITTAJAN JA TOIMINTAPAIKAN KÄSITE YMPÄRISTÖVAHINKOLAISSA

Ympäristövastuu niin vahingoista kuin niihin varautumisen ja ennalta ehkäisemisen kustannuksista rakentuu niin yhteisö- kuin puhtaasti kansallisen ympäristöoikeuden säädöksissä ensisijaisesti aiheuttamisperiaatteen soveltamiselle. Kysymys on toiminnanharjoittajan vastuusta. Kuka sitten on katsottava kulloinkin vastuulliseksi toiminnanharjoittajaksi voi joissain tilanteissa muodostua ongelmalliseksi. On merkillepantavaa, että ympäristövahinkojen korvaamista koskevissa säännöksissä ei vastuullisena mainita nimenomaan maan tai muun omaisuuden omistajaa tai haltijaa, vaikka esim. maatalouteen liittyvissä vahingoissa useimmiten vastuullisena toiminnanharjoittajana eli viljelijänä on ao. maan omistaja tai muu haltija. Tämän tutkimuksen näkökulmasta toiminnanharjoittaja on lähinnä peltomaata viljelykseen tai laiduntamiseen käyttävä maatalouden harjoittaja.

Ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (YVL) piiriin kuuluvan päästön tai muun häiriön lähteenä olevan toiminnan tulee tapahtua YVL 1 §:n 1 momentin mukaan tietyllä alueella. Maatalouden, kuten kotieläin- tai kasvinviljely-yrityksen – vaikkapa vain kasvihuoneessa – harjoittaminen tietyllä alueella erilaisin siihen liittyvin toimenpitein, olipa alue yrittäjän omistuksessa tai muutoin hänen hallinnassaan, täyttää tämän vaatimuksen. Voiko sitten tilalla urakoiva itsenäinen toiminnanharjoittaja lain mukaan joutua myös vastuuseen? Viljelyyn liittyvässä toimenpiteessä voi olla kysymys esim. torjunta-aineen lentolevityksestä. Lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan toiminnan harjoittajan ei tarvitsisi olla alueen omistaja tai käyttöoikeuden haltija, vaan ”(l)akia sovellettaisiin siitä riippumatta kuka toimintaa harjoittaa. Sitä sovellettaisiin esimerkiksi silloinkin, kun joku hävittää, ehkä salaa, ympäristölle vahingollista jätettä tietyllä maa- tai vesialueella.”[239] Ehdottoman vastauksen antaminen edellä mainittuun

[239] HE 165/1992 vp s. 19 ja ks. myös sama s. 26.

kysymykseen sanotun perustelulausuman pohjalta ei ole ongelmatonta. Varsinainen toiminnanharjoittaja vastannee nimittäin yleensä myös yritystoiminnassa apuna käytettyjen urakoitsijoiden toimenpiteistä. Kysymykseen voisi tulla myös kummankin vastuu ja tällöin myös niin, että kolmanteen nähden viljelijä on – toiminnan eli viljelyn harjoittajana – vastuussa ja urakoitsija häneen nähden regressiovastuussa.

Myös luvanvaraisesti (esim. YSL:n mukaisella kotieläinsuojan ympäristöluvalla) tapahtuva toiminta voi olla YVL:n mukaan korvattavan pilaantumisen tai häiriön lähteenä, silloinkin kun luvan ehtoja on noudatettu. Sinänsä lupa toki tapauskohtaisesti voidaan ottaa yhtenä seikkana huomioon YVL 4 §:n mukaista sietämisvelvollisuutta harkittaessa.[240]

Kuvaavaa on, että YVL 3 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vastuun luova häiriön aiheuttava vahinko voi syntyä esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa ”toiminnanharjoittaja kuormittaa päästöillään järveä aiheuttaen myrkyllistä leväkukintaa, josta puolestaan aiheutuu ulkopuolisen omistaman karjan sairastuminen. Karjan omistajan hakiessa korvauksia sairastumisesta johtuvista vahingoista hänen toteennäyttämisvelvollisuuttaan syy-yhteyden suhteen olisi kevennetty todennäköisyystasolle yhtäältä leväkukinnan (häiriö) ja karjan sairastumisen (vahinko) sekä toisaalta leväkukinnan (häiriö) ja sitä aiheuttaneen päästötoiminnan (toiminta) välillä.”[241] Vastaavan tilanteen voidaan kuitenkin ajatella syntyvän silloinkin, kun vahingonkärsijänä oleva karjanomistaja on itse mahdollisesti ollut karjanpidollaan osallinen po. häiriön syntymiseen ja sen aiheuttaneeseen eläinvahinkoon. Käytännössä korvauksen saaminen ei tällöin liene yleensä oikeudenmukaista. Toisin voisi olla, jos vahingonkärsijä olisi juomaveden ao. järvestä ottanut henkilö. Lakiesityksen em. esimerkillä on saatettu alun perin tarkoittaa teollisuuden jätevesien aiheuttamaa vesistön pilaantumista, mutta se ei voi sinänsä vaikuttaa päättelyn lopputulokseen.

Ympäristöoikeudellisissa säännöksissä on toiminnanharjoittajia ja tällöin yleensä myös teollisuudenharjoittajia pidetty sääntelyn kohteena ”tavallisten” kansalaisten sijasta. Vastuuajattelussa kehitys on kulkenut elinkeinonharjoittajien toiminnan rajoittamisen kautta laajempaan, yleisempään ympäristövastuuseen. Toki naapuruusoikeudellista ”ympäristövastuuta” on ollut naapureiden välissä suhteissa jo roomalaisessa oikeudessa, ellei aiemminkin. Lisäksi meillä on myös ympäristön roskaantumista, samoin kuin jätteistä huolehtimista säännelty jo ennen ympäristösuojelulakia, taaja-asutuksen kohdalla jo pitkäänkin. Kansalaisten käyttäytymisestä johtuvaa ympäristön saastumista tai, kuten nykyään asia ilmaistaan, pilaamista on tapahtunut ja tapahtuu paljolti luonteeltaan diffuusien

---

[240] Ib. s. 24.
[241] HE 165/1992 vp s. 23 (3 §:n yksityiskohtaiset perustelut).

päästöjen, kuten asumajätevesipäästöjen, teollisuuden savupäästöjen ja autojen pakokaasujen muodossa.

Maatalouden harjoittamisesta aiheutuvat erilaiset ympäristöpäästöt koettiin, lähinnä elinkeinon alkutuotannon luonteisuudesta johtuen, pitkään väistämättömiksi. Toisen maailmansodan jälkeen ja etenkin 1950-luvulla vauhtiin päässyt maataloustuotannon voimakas teknistyminen, tuotantopanosten ulkoistuminen sekä tuotannon erikoistuminen ja samalla tehostuminen on lisännyt mm. vesistöjen ravinnekuormitusta niiden rehevöitymiseen johtavin seurauksin. Niin teollisuuden ja liikenteen kuin yhdyskuntien ja maatalouden päästöjen ongelmallisten seurausten tiedostamisen myötä on kansalaisten, yhteiskunnan ja maailmanlaajuisesti valtioidenkin suhtautumisessa ympäristönsuojeluun tapahtunut voimakas muutos. Tätä muutosta lainsäädännössämme on erityisesti ilmentänyt vuoden 1994 perusoikeusuudistuksen yhteydessä silloiseen HM:oon uudeksi 14a §:ksi lisätty ympäristöperusoikeus jokaiselle kuuluvine vastuineen luonnosta ja ympäristöstä.

EY-oikeuden puitteissa em. toiminnanharjoittajakeskeinen lähtökohta vallitsee edelleenkin. Yksityisoikeudellista ympäristölainsäädäntöä on EU:ssa jo lähtökohtaisesti ollut vaikea saada aikaan. Myös vastikään säädetty ympäristövastuudirektiivi on luonteeltaan julkisoikeudellinen rakentuen viranomaispäätöksin toiminnanharjoittajaa velvoittaviin uhkaavia ympäristövahinkoja ehkäiseviin ja syntyneitä ko. vahinkoja korjaaviin ja korvaaviin toimenpiteisiin.

Meillä YSL sisältää laajennetun toiminnanharjoittajan käsitteen verrattuna Ruotsin ympäristökaareen.[242] Toiminnanharjoittajan käsitteellä YSL:ssa tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa tai tosiasiallisesti päättää sellaisesta toiminnasta.[243] Näin toiminnanharjoittajan puhdistamisvastuu voi tietyissä tapauksissa laajentua koskemaan myös esimerkiksi emoyhtiötä, joka tekee tytäryhtiön lukuun pilaantumista (oikeastaan sen vaaraa) aiheuttavaa toimintaa koskevia päätöksiä. Ruotsin MB:iin ei sisälly sellaista vastuun laajennusta, joka ulottaisi vastuun koskemaan muitakin kuin toimintaa harjoittavaa yritystä, vaan sen 2 luvun yleisissä huomioonottamissäännöksissä käytetään vain ilmausta ”alla som bedriver eller anser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall (…)”. Ruotsin hallitus oli kuitenkin antanut erityisen selvitysmiehen tehtäväksi osaltaan tutkia tällaisen laajennuksen tarpeellisuutta ympäristövastuudirektiivin 2004/35/EY Ruotsin lainsäädäntöön implementointia koskevan selvitystyön yhteydessä.[244] Siinä yhteydessä MB:iin tehdyillä muutoksilla (lag 2007:660) ei edellä tarkoitetunlaisia toiminnanharjoittajakäsitteen laajennuksia ole kuitenkaan tehty.

---

[242] Ks. Lampi-Fagerholm – Forsbacka 2005 s. 1142.
[243] YSL 3 § 1 mom. 5 k.
[244] Lampi-Fagerholm – Forsbacka 2005 s. 1142 alav. 299.

10 Riskit, vaarat ja uhat käsitteinä

10.1 YLEISTÄ RISKEISTÄ

Riskin käsitettä on käytetty traditionaalisesti varsinkin vakuutustoiminnassa. Ko. käsitteellä on kuitenkin eri oikeudenaloilla – ja eri oikeustieteilijöiden näkemyksissä samoillakin oikeudenaloilla – toisistaan poikkeavia merkityssisältöjä.[245]

Puhuttaessa riskin toteutumisesta esim. vakutuustoiminnassa ymmärretään riskiin liittyvän tietynasteinen epävarmuus, sillä varmasti laukeavaan vaaraan saattamista tai antautumista voidaan pitää tahallisuutena tai typeryytenä ja erityisesti vakuutustoiminnan kyseessä ollessa mahdottomuutena. Ranta on käsitellessään varautumisperiaatteen soveltamiseen liittyviä ympäristöhaittojen epävarmuustilanteita katsonut, että epävarmuus voidaan tyypitellä karkeasti sen suuruuden mukaisesti riskiin ja ns. todelliseen epävarmuuteen. Jälkimmäisessä ei tunneta haitallisen seurauksen aiheutumisen todennäköisyyttä, kun taas riskillä tai tilastollisella epävarmuudella tarkoitetaan todennäköisyydeltään tunnettua seurausta. Tässä mielessä Ranta pitää nähdäkseni riskin käsitteen sisältönä samaa kuin vakuutustoiminta. Hän kuitenkin toteaa, että epävarmuus voidaan muuntaa riskiksi ja se on ymmärrettävissä näin ikään kuin riskinä, joskin se, onko muuntaminen perusteltua, on hänen mielestään viime kädessä käytännöllinen ja arvostuksenvarainen kysymys. Epävarmuuden muuntaminen ainakaan kokonaan riskiksi ei hänen mielestään ole välttämättä perusteltua tilanteessa, jossa epävarmuudet ovat suuret ja mahdolliset seuraukset vakavia.[246]

Riski käsitteenä on pitkään ymmärretty lähinnä taloudelliselta kannalta. Vakuutusmatematiikassa kustannuslaskenta perustuu riskin olemassaoloon. Apuna käytetään yleensä vahinkotilastoja. Suomenkielisessä lainsäädännössämme riski-sanaa ei ole juurikaan käytetty ympäristösäädöksissä ennen ympäristönsuojelulakia vaan lähinnä vain vakuutus- ja rahoitusalan säädöksissä. Sanaa on karsastettu vierasperäisenä. EU:n ympäristöpoliittisen lainsäädännön valmistelussa ja luodun lainsäädännön soveltamisessa on riskin käsitteen sisällöllä ja sen oikealla

---

[245] Englanti-Suomi suursanakirjassa on englannin kielen ”risk” käännetty seuraavasti: 1 vaara (of failure eli epäonnistumisen vaara), uhka; uhkayritys; riski 2 (liik. vak.) vahingonuhka, tappionvaara; riski (m) vahinko[tyyppi]; vastuu.

Sanan alkuperä (The New Oxford Dictionary of English s. 1602) englannissa on 17. vuosisadan puoliväliltä siirtymänä ranskan kielen sanoista risque ja risquer sekä italian sanoista risco ’danger’ (vaara) ja rischiare ’run into danger’(joutua vaaraan).

[246] Ranta 2001 s. 181.

ymmärtämisellä keskeistä merkitystä, millä seikalla on ollut vaikutuksena sanan ilmaantuminen suomenkieliseen kansalliseen ympäristölainsäädäntöömme.

Viimeaikaisesta riskin käsitteen esiintymisestä kansallisessa maatalous- ja ympäristölainsäädännössä mainittakoon esimerkkeinä uuden rehulain (86/2008) 31 §:ssä esiintyvä ilmaus ”erittäin riskialtis rehu” kuvaamassa rehuerää, joka voi aiheuttaa vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle taikka ympäristölle. Saman lain 33 §:ssä taas puhutaan valvottavien kohteiden ”riskinarvioinnista”. ”Riskinarviointi” esiintyy monessa muussakin laissa, kuten esimerkiksi geenitekniikkalain 3 ja 8 §:ssä (muut. 847/2004)[247], lannoitevalmistelain (539/2006) 23 §:ssä, kasvinsuojeluaineista annetun lain (1259/2006) 32 §:ssä ja hieman toisin tämän lain 15 §:n ilmauksessa ”ympäristöriskien arviointi”. Vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista annetun VNA:n (1022/2006) 12 §:ssä mainitaan ”riskinarviointi aineiden haitallisuudesta pintavedelle tai pintaveden välityksellä ihmisen terveydelle”. Riskien arvioinnissa on siten kysymys joidenkin aineiden, tuotteiden tai toimintojen aiheuttamien mahdollisten vaarallisten tai haitallisten vaikutusten sekä niiden haitta-asteen ja todennäköisyyden kartoittamisesta.[248]

10.2 RISKIN TODENNÄKÖISYYS

Teknisesti riski tavallisesti viittaa siihen, että haitallisten vaikutusten uhka on tietyllä varmuudella tunnettu. Ilman tätä, edes jonkin asteisena, ei mitään riskin arviointia ole mahdollista suorittaa. Riskin olemassaolo voi olla ilmiselvä pelkästään kaikille havaittavista seikoista – kuten liikenteestä – pääteltävissä oleva, inhimillisistä erehdyksistä tai tahallisuudestakin johtuva mahdollinen tapahtuma tai perustua tieteellisiin suljetuissa tiloissa tai ympäristössä tapahtuneisiin kokeisiin ja muihin vakuuttaviin tutkimuksiin. On kuitenkin tilanteita, joissa vaaratekijöiden olemassaolo on ymmärretty mutta niiden laukeamisen todennäköisyydestä ei ole nykyisin tietoa. Leen mukaan merkittävintä muotoa tieteellisestä epävarmuudesta edustavat sääntelyn kannalta tilanteet, joissa kysymys on ”emme tiedä mitä emme tiedä” -ongelmasta (”we don’t know what we don’t know”

[247] Direktiivin 2001/18/EY 2 artiklan 8 kohdan määritelmän mukaan ympäristöriskien arvioinnilla ko. direktiivissä tarkoitetaan sen liitteen II mukaisesti tehtyä sellaisten riskien arviointia, joita GMO:en tarkoituksellinen levittäminen tai markkinoille saattaminen saattaa aiheuttaa ihmisten terveydelle ja ympäristölle, olivatpa ne suoria tai välillisiä, välittömästi tai viiveellä ilmeneviä.

[248] Lisäksi mainittakoon, että HukkakMMMA (326/2002) 9 §:ssä on mainittu ”riski hukkakauran leviämisestä”.

problem).[249] Jostain kahden ensin mainitun väliltä päättäjät joutuvat etsimään ja löytämään riskin rajan, jonka ylittyminen laukaisee esim. ympäristöoikeudellisen ennalta ehkäisyn periaatteen tai varautumisperiaatteen soveltamisen. Äärimmäinen tietämättömyystilanne taas mahdollistaisi riskinarvioinnin vasta ajan kanssa uusien havaintojen ja tutkimusten myötä. Tämän tietämättömyystilanteen vastakohtana voitaisiin pitää tilannetta, jossa jostain toiminnasta tiedettäisiin varmasti syntyvän pilaantumisvahinko, ellei varotoimenpiteitä ennalta suoriteta.

Lee käyttää myös ilmaisua ”hypoteettinen riski” (hypothetical risk) kuvaaman tilannetta, jossa (esim. jonkin aineen) turvallisuutta ei kyetä (täysin) osoittamaan. Samalla hän toteaa, ettei yhteiskunta vaadi toiminnoilta osoitettavaksi nollariskiä.[250] Itse asiassa sen osoittaminen on mahdotonta, ja äärimmäinen varovaisuus johtaisi yhteiskunnan kehityksen halvaantumiseen.

Steele on todennut erityisesti ympäristöasioiden olleen riskien koekenttänä, jossa on historiallisesti esiintynyt toiveita tilastollispohjaisten tekniikkojen käyttömahdollisuuksista keinona objektiivisiin lopputuloksiin pääsemiseksi riskejä koskevassa päätöksenteossa. Toisaalta ympäristöoikeus on myös ollut oikeudenala, jossa riskinarvioinnin mahdollisuuksien rajat ovat olleet selvästi nähtävissä. Vaikka tilastopohjaiseen todennäköisyyteen perustuvalla riski-informaatiolla on voinut olla merkitystä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, ovat ratkaisut riskinarvioinnissa kuitenkin kasvavassa määrin olleet viime kädessä pikemminkin valintoihin kuin laskentaan perustuvia. Tämä taas on herättänyt kysymyksiä tehtyjen valintojen kestävyydestä muuttuvassa ajassa ja kysymyksen päätöksenteon vastuullisuudesta, oikeastaan kvantitatiiviseen riskinarviointiin liittyvien valintaratkaisujen hyväksyttävyydestä ja niihin osallistuvien preferensseistä.[251] Ymmärtääkseni Steele näkee kehityksen kulkeneen ja kulkevan asiantuntijapäätöksenteosta demokraattisen päätöksentekoprosessin ja kollektiivisen lähestymistavan suuntaan, kuitenkin päätöksenteon tällöin keskittyessä liikaa nykyhetkeen ja siten tulevaisuuden epävarmuuksien hallinnan, jolle varautumisperiaate perustuu, jäädessä riittämättömälle huomiolle.

Myös Lee on kiinnittänyt huomiota ”riskin” politisoitumiseen EU:n ympäristölainsäädännön valmistelussa, johtuen paitsi tieteellisen tietämyksen ja ”totuuden” puutteellisuuksista ja epävarmuustekijöistä sekä näiden tekijöiden seurausvaikutuksista poliittisiin päätöksentekijöihin myös valmistelun osallistuvien lukuisten elinten roolien sekoittumisesta.[252]

---

[249] Lee 2002 s. 97.
[250] Ib. s. 101–102.
[251] Steele 2004 s. 159–161.
[252] Lee 2002 s. 97.

Kloepferin mukaan riski (*risiko*) kuvaa teoreettisesti mahdollista vahingon tapahtumista, joka kuitenkin on niin epätodennäköinen, ettei vaaran kynnystä saavuteta. Vaaran kynnyksellä tarkoitetaan tällöin rajaa, johon asti oikeusyhteisö on valmis sietämään riskiä ilman viranomaisten mahdollisuutta puuttua tilanteeseen (sietokynnys). Kysymys voi olla niin tunnetusta kuin vain ajateltavissakin olevasta, muuten tuntemattomasta riskistä.[253] Kloepferin määritelmä riskille koskee nähdäkseni ennakollisesti arvioitavaa ja arvioitavissa olevaa uhkaavaa vaaraa erotuksena sekä jo syntyneestä vahinkotilanteesta että tiettyä todennäköisyysastetta harvinaisemmasta vaaranuhasta. Hän näyttää kuitenkin käyttävän käsitettä funktionaalisesti rajaamalla sitä yhteisön sietokynnyksellä. Sen määrittää positiivinen lainsäädäntö.

Steele katsoo, että yhteisesti hyväksyttävissä oleva riskikäsitteen sisältö on määriteltävissä vain erittäin lievin ilmauksin (in the blandest possible terms) Riskin ytimenä on varsin yksinkertainen asiantila. Hänen mukaansa – mitä hän sinänsä pitää kaukana kunnon määritelmästä – olemme tekemisissä riskin kanssa silloin, kun olosuhteet saattavat osoittautua (tai, mikä on myös tärkeä huomata, eivät saata osoittautua) sellaisiksi, joita emme toivo (eli osoittautuvat toiveidemme vastaisiksi). Vielä tästäkin määritelmästä Steelen mielestä puuttuu jotakin. Tämä puuttuva jokin vaihtelee tarkastelunäkökulmasta riippuen. Ensinnäkin voidaan jostain rajoittavasta näkökulmasta lähtien väittää, että potentiaalisesti huonon lopputuloksen tulee olla todennäköisyysarvioin laskelmoitavissa ennen kuin suunnitelmaa (strategiaa) voidaan pitää riskinä.[254]

Steele toteaa, että vaikka riskinarvioinnissa on historiallisesti työskennelty tapahtumien todennäköisyyden kanssa, ovat kirjoittajat kuitenkin jatkuvasti käyttäneet keskustelussa riskin termiä kuvaamaan (myös) todennäköisyyttä etäämmälle ulottuvia nykyajan uhkia, jotka uhmaavat mahdollisuutta tarkkaan laskelmointiin. Steelen mielestä tämä heijastaa sitä, että riskit ymmärretään kollegiaalisissa ja teoreettisissa piireissä pikemminkin uhiksi (*threats*) kuin tilastollisiksi todennäköisyyksiksi. Hän toteaa väitetyn, että tärkeimpinä tilanteina, joissa olosuhteet osoittautuvat tai eivät osoittaudu kehittyvän tietyllä tavalla, on pidettävä näiden olosuhteiden kohtaamista päätöksentekotilanteissa.[255]

Niin ennalta ehkäisyn ja varautumisen periaatteisiin kuin aiheuttamisperiaatteeseen liittyy olennaisesti riskin käsite. Karkeasti voidaan näiden ympäristöoikeudellisten periaatteiden soveltamisessa todeta olevan kysymys riskien hallinnasta. Näin on aiheuttamisperiaatteenkin kohdalla, kun ajatellaan riskinhallinnan toimien aiheuttamaa kustannusrasitusta.

---

[253] Ks. Kloepfer 1998 s. 118.
[254] Steele 2004 s. 6.
[255] Ib. s. 6–7.

Järjestään riskin käsite esiintyy tiedostetun tapahtuman tai muun seurauksen mahdollisuutena. Ympäristönsuojeluoikeudessa mahdollinen seuraus voi olla luonteeltaan vain negatiivinen. Riskin toteutumattomuus on tila, johon pyritään. Talouselämässä taas yhden negatiivinen riski kääntyy mahdollisesti toisen menestykseksi. Näin voi toki käydä luonnossakin.

10.3 RISKIN SYNONYYMIT

Koska riskin käsitettä on erityisen paljon käsitelty anglosaksisessa oikeuskirjallisuudessa, on paikallaan lainata seuraavassa eräitä tyyppitilanteita, joissa termiä *risk* nominatiivina on selitetty sanakirjassa The New Oxford Dictionary of English vuodelta 1998 (s. 1602, tekijän käännös suomeksi):

> Nominatiivi *risk*: vaaralle alttiina olemista käsittävä tilanne;
>
> (yks.) mahdollisuus, että jotain epämiellyttävää tai epätoivottavaa tapahtuu: reduce the risk of heart disease/ smoking is a risk factor for cot death.
>
> (yl. yks.) (adj. kera) henkilö tai asia, jonka nähdään todennäköisesti osoittautuvan hyväksi tai pahaksi, määriteltynä tietyssä asiayhteydessä tai suhteessa: Western banks regarded Romania as a good risk.
>
> henkilö tai asia, jota pidetään uhkana jollekin suojelun tarpeessa olevalle: she's a security risk.
>
> asia, jonka katsotaan todennäköisesti johtavan tiettyyn vaaraan: gloss paint can burn strongly and pose a fire risk.
>
> (yl. risks) sellaisen haitan tai vaaran mahdollisuus, jota vastaan jotain on vakuutettu.
>
> Taloudellisen menetyksen mahdollisuus: project finance is essentially an exercise in risk management (suomeksi projektirahoitus on olennaisesti riskinhallinnan harjoittamista), risk losing half their business (uhkana puolen liiketoiminnan suuruiset menetykset).[256]

---

[256] Lisäksi samassa teoksessa on esitetty myös seuraavat fraasit (tekijän käännökset):
at risk, haitalle tai vaaralle alttiina: 23 million people in Africa are at risk from starvation;
at one's (own) risk, (omalla vastuulla) käytetty osoittamaan, että haitan ollessa mahdollisesti henkilön toiminnasta seurauksena jollekulle tai omaisuudelle kysymys on ao:n omasta vastuusta: they undertook the adventure at their own risk;
at the risk of doing something, epämiellyttävän seurauksen mahdollisuudesta huolimatta: at the risk of boring people to tears, I repeat the most important rule in painting;
at the risk to oneself (or something), mahdollisuuksin vaarantaa itsensä tai jotakin: he visited prisons at considerable risk to his health;
run the risk (or run risks), ottaa riski (tai riskejä), riskeerata, asettaa itsensä jollekin epämiellyttävälle alttiiksi: she preferred not to run the risk of encountering his sister;
take a risk (or take risks), edetä tietoisena jonkin epämiellyttävän seurauksen mahdollisesta sattumisesta huolimatta.

Lakikielen Suomi–Englanti-sanakirjassa vuodelta 1985 (s. 526) englannin sanasta *risk* on käytetty seuraavia käännöksiä: vaaravastuu, vaara, vahingonvastuu, vastuu, vahingonvaara, tappionuhka, -vaara, vaaranvastuu, riski. Yhdyssanoissa *risk* on käännetty seuraavin tavoin: risk category/risk class vaaraluokka, risk factor vaaratekijä, risk insurance riskivakuutus tai vaaravastuuvakuutus, risk limit vastuuraja, risk management vaaranhallinta, risk of loss menetysvaara, risk premium riskimaksu. Monikkomuoto *risks* on käännetty sanalla vastuuvaara. Adjektiivi *risky* on vaarallinen tai vaaranalainen.

A Dictionary of Modern Legal Usagen (s. 774) mukaan *risk* on 1) vakuutussopimuksen kattama omaisuusvahingon vaara, tai sellaisen vaaran aste; 2) vakuutuksenantajan vaaran kohteena pitämä henkilö tai esine; tai 3) tunnettu vaara, jolle henkilö altistaa itsensä siten sulkien mahdollisuuden toipumiseen tai korvauksen saamiseen (assumption of the risk & volenti non fit injuria).

Rechtswörterbuch 2002 (s. 533–534) sanoo vaaran (*Risiko → Gefahr*) olevan käsillä silloin, kun yleisen turvallisuuden ja järjestyksen loukkausta ei vielä ole tapahtunut, mutta sellainen on pelättävissä eli todennäköisyydellä odotettavissa. Konkreettisen ja abstraktisen vaaran välillä tehdään ero. Konkreettinen vaara on paikalla uhkaava ja yleisen elämänkokemuksen mukaan yleisen turvallisuuden ja järjestyksen loukkaukseen johtava. Oikeusjärjestyksissä taas abstraktin vaaran perusteella voidaan antaa myös säännöksiä.

Suomen ruotsinkielisessä lakitekstissä ympäristönsuojelulaissa esiintyvät vaaraa tarkoittavat sanat on ilmaistu sanalla *risk*, kuten sanonnoissa: ”risk för orening av miljön” (esim. YSL 3, 4, 5 ja 6 §) ja ”risk eller olägenhet för hälsan eller miljön”. Lisäksi on käytetty myös yhdyssanatyyppistä ilmausta *hälsofarlig* (esim. YSL 8 §).

10.4 KOTIMAISIA OIKEUSTIETEELLISIÄ KANNANOTTOJA RISKEISTÄ

Tuomainen on – todetessaan riskin olevan keskeinen käsite vakuutustoiminnassa – todennut riskillä tarkoitettavan omaisuuteen tai terveyteen kohdistuvaa vahingonvaaraa. Toiminnanharjoittajan keinot hallita taloudellisia riskejä ovat vakuutuksen ottaminen tai riittävän varauksen tekeminen taseeseen korvauskustannusten varalta. Tuomainen toiminnanharjoittajan tarkastelunäkökulmansa huomioon ottaen tarkoittanee vakuutuksella lähinnä vastuuvakuutusta.[257] Toisaalta voidaan ajatella, että toteutuneita riskejä eli vahinkoja korvataan ja voitaisiin edellyttää korvattavaksi myös vahingonkärsijöiden itsensä vahingoilta välttymiseksi ennal-

[257] Tuomainen 2001 s. 422–423.

ta ottamista vakuutuksista. Varautuva suhtautuminen edellyttää käytännössä toiminnanharjoittajalta yleensä riskien vakuuttamista, joskaan varautumisperiaate ei tietenkään ilman eri säännöstä toiminnanharjoittajaa, saati mahdollista vahingonkärsijää, siihen pakota. Eräiden toiminnanharjoittajien kohdalla on ympäristövahinkojen varalta säädetty pakollinen vakuuttamisvelvollisuus.[258]

Ranta on – kuten aikaisemmin (ks. s. 151) on jo mainittu – todennut ns. todellisesta epävarmuudesta, ettei sen vallitessa tunneta seurauksen aiheutumisen todennäköisyyttä, kun taas riskillä tai tilastollisella epävarmuudella tarkoitetaan todennäköisyydeltään tunnettua seurausta.[259] Riskin kovana ytimenä voidaan pitää Rannan ilmaisemaan tapaan arkielämässä, tieteessä ja teknologiassa ajatusta vahingollisen, haitallisen, epämiellyttävän tai vaarallisen tapahtuman mahdollisuudesta.[260] Riskin ei kuitenkaan yleisemmin ottaen tarvitse olla ilmenemismuodoltaan aina negatiivinen. Joskus henkilön ottaman riskin laukeaminen voi olla hänen kannaltaan hyväkin asia, ajatellaanpa vain esim. veikkaus- tai arpajaistoimintaa. Liike-elämässä otettu huomattavakin riski saattaa sisältää suuren taloudellisen voiton mahdollisuuden. Siellä riskinotto on jo toiminnan lähtökohtana.

Yhteiskunnallinen kehitys, myös kestävän kehityksen periaatteen mukaisena, vaatii aina jonkinasteisen riskin ottamista ja sallimista. Tämä koskee väistämättä myös ympäristöön kohdistuvia riskejä. Viime kädessä lainsäädännöllä ratkaistaan, minkä asteinen riski on kulloinkin sallittua ottaa. Tämän määrää poliittinen päätöksentekijä, enemmän tai vähemmän selvästi.

10.5 VAHINGON KÄSITE SUHTEESSA RISKIIN

Mononen on tuotevastuuta ja sen yhteydessä vahingon oikeudellista käsitesisältöä määritellessään katsonut, että vahinkokäsite voidaan yleiskielen mukaisesti ymmärtää laajasti ja vahingoksi voidaan siten luokitella lähes jokainen kielteinen tapahtuma. Hänen mukaansa juridiselle vahinkokäsitteelle on pyritty antamaan yleiskielen merkityksestä rajoitetumpi sisältö.[261] Routamoon ja Ståhlbergiin viitaten vahingon käsitteen eräänlaisena vakiintuneena perusmääritelmänä voidaan Monosen mukaan pitää sitä, että kyse on sellaisesta ulkoisen seikan aiheuttamasta odottamattomasta muutoksesta, jota on pidettävä vahingonkärsijän kannalta epäedullisena. Näkökulma vahinkoon on siten ensisijaisesti vahingon-

[258] Ks. laki ympäristövahinkovakuutuksesta (81/1998) ja samanniminen asetus (717/1998).
[259] Ranta 2001 s. 181.
[260] Ib. s. 182.
[261] Mononen 2004 s. 108–109.

kärsijän.[262] Kysymys on parhaiten vahingonkorvausoikeuteen soveltuvasta käsitemääritelmästä, joka ei ole luonteva suoraan kuvaamaan yleensä julkisoikeudellisin säännöksin ehkäistäviä ympäristövahinkoja. Olisiko esim. vesiensuojelussa ympäristövahinkona pidettävä jo pelkästään tosiasiallista vahinkoa tai haittaa, kuten veden rehevöitymistä, vai siitä edelleen nykyihmiselle, tämän omaisuudelle, itselleen luonnolle tai ehkä vasta tulevien sukupolvien ympäristölle aiheutuvaa menetystä? Ympäristönsuojelullisesta näkökulmasta vahinkoja ennalta ehkäistäessä on selvää, että ensisijaisena on pidettävä ensin mainittua kohdenäkökulmaa. Kysymys on toisellakin tavoin väärin asetettu, sillä (eventuellin) vahingonkärsijän kannalta on itse asiassa kysymys vasta tietyllä todennäköisyyden asteella uhkaavasta vahingon vaarasta. Ero on vahingonkorvausoikeuteen verrattuna vain sanotussa uhassa. Jos ennalta ehkäisy pettää, joudutaan siirtymään vahingonkorvausoikeudelliseen tai ”vahingonkorjausoikeudelliseen” tarkasteluun. Kun vahingonkärsijöinä voivat usein olla tulevat sukupolvet eikä luonto voi heitä edustaa, voi monenlainen tosiasiallinen pitkän tähtäyksen pilaaminen myös jäädä kokonaan oikeudellisen vastuun ulkopuolelle, jopa silloin, kun toiminnalle on annettu ympäristölupa.

Vahinkokäsitteeseen kuuluu yleensä jonkinasteinen yllättävyys ja odottamattomuus vahingonkärsijän kannalta tarkasteltuna. Voidaan kysyä, voisiko kärsijä tahallaan tai törkeästä tuottamuksesta asettuessaan vaaralle alttiiksi odottaa saavansa korvausta vahingostaan. Tuskin ainakaan ilman, että vahinko samalla on osaltaan luettavissa toisen syyksi. Vahingonkärsijälle ei liene juurikaan aihetta antaa oikeussuojaa, ellei toiminnanharjoittaja ole rikkonut velvoitteitaan tai sitten epäedullinen muutos ole yhteydessä sellaiseen toimintaan, josta toiminnanharjoittaja on tuottamuksesta riippumattomassa vastuussa.[263] Jälkimmäistä eli ankaraa vastuuta sovelletaan yleensä ympäristöoikeudelliseen vahingonkorvaus- ja korjausvastuuseen, joista ensin mainittua koskee YVL ja jälkimmäistä ympäristövahinkodirektiivi 2004/35/EY ja sen tulevat kansalliset täytäntöönpanosäännökset.[264] Vahingon yllättävyys ja odottamattomuus eivät tällöin myöskään ole välttämättömyys.

Ympäristöpoliittisessa lainsäädännöstä päätettäessä ratkaistaan, minkä luonteisen ja -laajuisen riskin sallitaan tai ei sallita syntyvän ympäristölle tai ihmisten terveydelle (taikka hyvinvoinnille). Tässä kontekstissa oikeudellisen vastuun laukaiseva riskitapaus käsittää ympäristölle tai terveydelle haitallisen tapahtuman todennäköisyyden suhteessa tapahtuman (seurausten) laajuuteen[265] tai vaka-

---

[262] Ib. s. 110 ja siinä alaviite 23 sekä Routamo – Ståhlberg 2000 s. 31.
[263] Mononen 2004 s. 116.
[264] Ks. Ympäristövastuutoimikunnan mietintö 14.5.2007 ja siinä luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamista koskevaksi lainsäädännöksi.
[265] Bell – McGillivray 2005 s. 53.

vuuteen. Ympäristövahingoista puhuttaessa ympäristö, kuten maa, ilma ja vesi, on itse vahinkotapahtumassa vähintäänkin välittävänä elementtinä haitallisen seurauksen syntymisessä. Sinänsä ympäristön pilaantuminen ei kuitenkaan välttämättä samalla merkitse välittömän haitan syntymistä ihmisten, eläinten tai kasvien terveydelle. Pilaantumisen asteella ja laadulla sekä sillä, missä suhteessa eri kohteet ovat pilaantuneeseen tai välittävään ympäristöelementtiin, on merkitystä em. kohteille mahdollisesti syntyvään haittaan ja sen asteeseen. Ympäristön pilaantuminen voi myös tapahtua vähitellen niin, että po. kohteille syntyvä riski (vaara tai uhka) kasvaa vasta kuormituksen jatkuessa pitkäänkin, jolloin riskiaste ylittää ”sallitun” vasta kaukana tulevaisuudessa. Aikadimension huomioon ottaen voidaan ympäristöoikeudessa puhua tulevien sukupolvien etujen huomioonottamisesta. Tällöin ei voi olla kyse traditionaalisesta vahingonkorvausoikeudellisesta asiasta. Kehitykseen ja sen arvioimiseen kuitenkin liittyy miltei poikkeuksetta epävarmuustekijöitä. Sen sijaan tilanteeseen voidaan ennaltaehkäisevästi ja varautuvasti puuttua ympäristöoikeudellisin, luonteeltaan lähinnä julkisoikeudellisin ohjauskeinoin.

Epävarmuudella on keskeisenä riskitekijänä merkitystä koko ympäristölainsäädännölle, niin tieteellisessä arvioinnissa kuin riskinhallinnassa eli lainsäädännön valmistelussa, säätämisessä ja vielä säännösten soveltamisessa – jälkimmäisessä vaiheessa etenkin, kun säännökset usein ovat varsin ”avoimia”. Kulloisenkin vaiheen päätöksentekijä joutuu määrittelemään sallittavan tai ei sallittavan riskin rajan.

10.6 RISKITIETOISUUS

Lienee selvää, ettei ympäristövastuuta voi olla ilman, että vastuulliselta ensin edellytetään tietoisuutta niin itse lainsäädännöstä kuin oman toimintansa riskeistä. Yhtä lailla kuin lainsäätäjän tulee olla tietoinen riskien objektiivisesta olemassaolosta tai mahdollisuudesta velvollisuuksia koskevia säännöksiä asettaessaan, on toiminnan harjoittajalla oltava valmiudet tunnistaa ja tiedostaa toimintansa mahdolliset riskit. Ennalta ehkäisevä toiminta ja sen järjestelyt eivät voi muutoin olla ympäristönsuojelullisesti tehokkaita. Aiheuttamisperiaate ja ankaran vastuun periaate eivät myöskään toimi ennalta ehkäisevyyttä ja varovaisuutta edistävästi ilman toiminnanharjoittajan tietoisuutta riskeistä. YSL 5 §:n 1 momentissa on toiminnanharjoittajille säädetty velvollisuus olla ”riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista”.[266] Selvää on, että toiminnanharjoittajan tulee ak-

[266] Ruotsin ympäristökaaren 2 luvun 2 §:ssä vastaava selvilläolovelvollisuus on ilmaistu YSL:a laajasanaisemmin, mutta samalla osittain epämääräisemmin, seuraavasti: ”Alla som bedriver eller

tiivisesti hankkia tietoja em. seikoista. Myös maatalouden harjoittajan tulee olla riittävästi selvillä tuotantoaan koskevista vastaavista seikoista.

Tietoisuus edellyttää paitsi päästöjen ja häiriöiden tunnistamista myös niiden seurausten mieltämistä. Sama koskee, ei vain niiden syntymismahdollisuutta normaalitoiminnassa vaan myös mahdollisissa poikkeus- ja onnettomuustilanteissa. Kaikkiin tällaisiin ajateltavissa oleviin tilanteisiin ei sen sijaan säännöksinkään voida vaatia toiminnassa varauduttavan, joskin tiettyyn optimaaliseen varovaisuuteen voidaan edellyttää pyrittävän. Jos jokin toiminta ei ole vakavia haittoja synnyttämättä kohtuullisin kustannuksin mahdollista, on toimintaa määrällisesti tai laadullisesti rajoitettava sallitulle tasolle tai, ellei tätä tietä päästä yhteiskunnan kannalta siedettävälle tasolle, toiminta tai toimenpide on kiellettävä, kuten esim. YSL 8 §:ssä säädetyllä pohjaveden pilaamiskiellolla on tehty. Ongelmaksi voi kuitenkin muodostua toiminnanharjoittajalle, kuten maatalousyrittäjälle, esimerkiksi juuri pohjavesiriskeistä ja sen vaikutuksista tuotantoon riittävä selvillä oleminen, etenkin milloin ao. viranomaiset eivät pysty antamaan riittävää informaatiota ao. pohjavesialueella tai sen läheisyydessä mahdollisista tuotantomenetelmistä. Torjunta-aineiden kohdalla valmisteiden käyttöohjeet ovat yleensä riittävät antamaan tarvittavan tiedon, mutta tavanomaisten lannoitteiden ja lannan levitystoimenpiteiden kohdalla pohjavesiesiintymien lähellä tilanne voi olla ongelmallisempi, kuten maataloustukiasiaan liittyvä tapaus *KHO 2006:102* osoittaa. Siinä edellytettiin viljelijältä kunnallisen viranomaisneuvonnan edellyttämää korkeampiasteista tietoisuutta ja varovaisuutta lietelannoituksessa (ks. jäljempänä s. 343–348 esitetty ko. tukiasiaan liittyvä ennakkotapaus *KHO 2006:102*).

10.7 RISKIKÄSITE YMPÄRISTÖNSUOJELULAISSA JA YMPÄRISTÖVAHINKOLAISSA

YSL 5 §:n 1 momentissa on nimenomainen maininta riskeistä, kun siinä säädetään yleisesti toiminnan harjoittajan, kuten esimerkiksi maatalousyrittäjän, velvollisuudeksi olla riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä sekä haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. YSL 6 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan on, huomioon ottaen myös ko. pykälän 1 momentin sanamuoto, säädetty, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa otettava huomioon paitsi

---

avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig de kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.”

ao. toiminnan luonne ja pilaantumisen todennäköisyys myös onnettomuusriski. Pilaantumisen tai sen vaaran jonkinasteinen todennäköisyys on jo riski, vaikka termiä riski käytetään vain onnettomuuden kohdalla, jollainen riski voi olla luonteeltaan normaalitoiminnassa odottamaton. Samanlaisten riskien huomioon ottaminen toiminnassa on mainittu myös YSL 4 §:n 1 momentin 2 kohdan varovaisuus- ja huolellisuusperiaatetta koskevassa määritelmässä. Navetan ja sikalan onnettomuustyyppisenä riskinä voisi olla esim. lietelantasäiliön vuodot. Riski ilmenee niin ikään, joskaan ei terminä, mm. ko. lain 8 §:ssä säädetystä pohjaveden pilaamiskiellosta. Sen mukaan ainetta, joka voisi olla tässä esimerkiksi pellolle levitettävää lantaa, ei saa panna sellaiseen paikkaan, että tärkeällä tai muulla vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella pohjavesi voi käydä terveydelle vaaralliseksi tai sen laatu muutoin olennaisesti huonontua. Kaikenlaisen päästöjen ennalta ehkäisyn tavoitteena on vahinkoriskin kynnyksen ylittämisen välttäminen. Toteutunut riski on sitten jo syntynyt vahinko.

Hollo, kuten myös Ranta, näyttävät pitävän pilaantumisen vaaraa ja riskiä identtisinä tai ainakin lomittaisina käsitteinä. Hollo toteaa, että ”(P)ilaantumisen vaara (riski) rinnastetaan (todelliseen tai todennäköiseen) pilaantumiseen lain kannalta: merkitystä ei ole sillä, miten todellinen tai teoreettinen pilaantumisriski on, jos toiminnassa kuitenkin käytetään aineita, jotka ympäristöön joutuessaan voisivat synnyttää pilaantumista”.[267] Ranta toteaa sekä riskin että vaaran käsitteiden liittyvän epävarmuuteen tulevista mahdollisista haitallisista seurauksista. Ranta toki viittaa myös siihen, että eräät tukijat ovat myös erottaneet riskin ja vaaran toisistaan. Tällöin käsitteitä tarkastellaan päätöksenteon ja valinnan tekemisen näkökulmasta, jolloin ”vaaran käsite voidaan ymmärtää riskin käsitettä laajemmaksi siinä suhteessa, että se sisältää epävarmuuden toisin kuin riski, jossa se (epävarmuus) osaksi rajautuu käsitteen ulkopuolelle.[268]

YSL 3 §:n 1 momentin 2 kohdasta (252/2005) ilmenee, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla tarkoitetaan laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua pilaantumista. Tämä ei sisällä pelkästään pilaantumisvaaraa normaalista toiminnasta vaan myös onnettomuustilanteiden mahdollisuuden, koska lain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen mukaan toiminnassa on otettava huomioon vaaran todennäköisyyden ohella myös onnettomuusriskit. Myös toiminnan sijaintipaikkaakin harkittaessa täytyy, kuten aikaisemmin on jo todettu, ottaa huomioon, että jonkinlainen onnettomuusriski aina on olemassa. Siihen, miten todennäköinen onnettomuusriskin toteutumisen

---

[267] Hollo 2001 s. 118
[268] Ranta 2001 s. 182–183.

on oltava tullakseen huomioon otettavaksi, voi vaikuttaa myös laukeavan riskin kuviteltavissa olevien seurausten merkittävyys tai vakavuus.

YVL 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa on säädetty toiminnanharjoittajan korvattavaksi kustannukset mm. niistä tarpeellisista toimenpiteistä, joihin joku on ryhtynyt itseään koskevan ko. lain 1 §:ssä tarkoitetun ympäristövahingon uhan torjumiseksi.[269] Kysymys on jo uhkaavan pilaantumisen tai muun sanotussa 1 §:ssä tarkoitetun häiriön torjuntakustannuksista. Torjuntatoimenpiteet edellyttänevät itse asiassa välitöntä uhkaa. Säännöksessä tarkoitettu uhka voi syy-yhteysketjun näkökulmasta merkitä, että yksilöllisen asianomaiseen selvästi kohdistuvan ”häiriön uhka” – johon sanontaan 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa Hollo ja Vihervuori ovat viitanneet – eikä välttämättä vasta konkreettisen korvattavan vahingon uhka, on riittävä torjuntatoimenpiteiden edellytykseksi.[270] Maataloudesta aiheutuvia ympäristöuhkatilanteita ajateltaessa voi kysymykseen tulla lähinnä pohjavesiesiintymän, kaivon tai vedenottamon varjeleminen toisen lietelantasäiliön tai polttoainevaraston vuodosta seuraavalta pilaantumiselta taikka toisen viljelyksellä levitetyn lietelannan tai torjunta-aineen vastaavalta kulkeutumiselta. Sinänsä kysymys voi olla laillisesti, esim. ympäristöluvalla tapahtuvasta toiminnasta aiheutuvan uhan torjunnasta, joskin torjunnan ja tarpeen osoittaminen voi olla normaalitoiminnan kohdalla muissa kuin onnettomuustilanteessa vaikeaa. On huomattava, että onnettomuustilanteessakin viljelijällä, jonka toiminnasta vahingon uhka tai jo syntynyt vahinko on aiheutunut, on objektiivinen eli ankara vastuu torjuntakustannusten ja vahingon korvaamiseen. Edellä oleva vastuu koskee em. säännösten mukaan vastaavasti vahingoittuneen ympäristön tarpeellisista entiselleen saattamistoimenpiteistä aiheutuneita kustannuksia.

On myös huomattava, että ”välittömällä vahingon uhalla” (imminent threat) tarkoitetaan ns. ympäristövahinkodirektiivin 2004/35/EY 1 artiklan 9 kohdan mukaan riittävää todennäköisyyttä, että lähitulevaisuudessa tapahtuu ympäristövahinko. Riski-sanaa ei ilmeisesti ole haluttu käyttää kuvaamaan enää niin ilmeistä vahingon uhkaa kuin sellaisen välitön uhka on. Riski-sanaa esiintyy sanotussa direktiivissä sen sijaan ilmaisemassa jotain epävarmempaa, kuten esimerkiksi maaperän pilaantumisesta[271] aiheutuvaa (huomattavaa) riskiä ihmisten terveydelle. Korjaavista toimenpiteistä päätettäessä edellytetään ottamaan huomioon myös riskit ihmisten terveydelle.[272]

---

[269] Kielellisesti mielenkiintoista on havaita, että tarkasteltaessa tilannetta eventuaalisen vahingonkärsijän kannalta puhutaan vaaran asemesta ympäristövahingon uhasta.
[270] Hollo – Vihervuori 1995 s. 196.
[271] Ko. direktiivin maaperävahingon määritelmä, art. 2 art. 1 kohta d alakohta.
[272] Ko. direktiivi 7 artikla 3 kohta 2 alakohta.

10.8 RISKIEN VAHINGONKORVAUSOIKEUDELLINEN TARKASTELUKULMA

Ympäristöoikeudellisesti voidaan toimintariskejä, kuten edellä esitetystä ilmenee, tarkastella useasta eri näkökulmasta: normaalitoiminnan riskien ja onnettomuusriskien, riskien valvonnan ja hallinnan sekä torjunnan tai vakuutustoiminnan riskien kannalta taikka itse oikeudellisen päätöksenteonkin mahdollisesti aiheuttamien riskien (oikeastaan epävarmuustekijöiden) kannalta.

Vaikka nykyään ympäristöoikeudessa tarkastelun painopiste on vahinkojen ennalta ehkäisyssä ja torjunnassa, keskeistä on oikeushistoriallisesti ollut tarkastella vahinkoriskejä vahingonkorvausvelvollisuuden ja siinä tilannekohtaisten varovaisuusvaatimusten eli tilannekohtaisen riskinhallinnan näkökulmasta. Hellner ja Johansson ovat selittäneet vahingonkorvausoikeudellista varovaisuus- ja huolellisuusvaatimusta siteeraamalla amerikkalaisen tuomarin Learned Handin siitä esittämää kuvausta:[273]

> ”The degree of care demanded of a person by occasion is the result of three factors: the likelihood that his conduct will injure others, taken with the seriousness of the injury if it happens, and balanced against the interests which he must sacrifice to avoid the risk. All these are practically not susceptible of any quantitative estimate, and the second two are generally not so, even theoretically. For this reason a solution always involves preference, or choice between incommensurables and it is consigned to a jury because their decision is thought most likely to accord with commonly accepted standards, real or fantasised.”

Edellä olevassa sitaatissa on kysymys lähinnä riskikäsitteen taloudellisesta tarkastelutavasta. Kuitenkin, kuten Hellner ja Johansson ovat Ruotsin oikeuden kannalta todenneet, varovaisuus- ja huolellisuusvaatimuksessa yhdistyvät seuraavat tekijät: vahingon vaara (risken för skada), todennäköisen vahingon suuruus (sannolika skadans storlek) ja mahdollisuudet onnistua torjumaan vahinko sekä vielä neljäntenä tekijänä toimijan mahdollisuudet nähdä vahingon vaara (inse risken för skada).[274] Tällöin ei vielä ole otettu huomioon normaalin vahin-

---

[273] Hellner – Johansson 2002 s. 130.

[274] Ib. s. 131. Hellner ja Johansson ovat viitanneet tässä yhteydessä mm. tietyötä koskeneeseen tapaukseen NJA 1981 s. 683 (NJA 1981:72), jossa henkilö kompastui n. 2 cm tienpinnan yläpuolella olevaan taloon johtavaan portaaseen ja vahingoittui. Vahingonkorvausvaatimuksen hylkäämisen perusteluina HD esitti mm. seuraavaa:

”Varken asfaltkanten eller trappstenen torde ha varit särskilt svår att upptäcka. Med tanke på att trappstenar vid husentréer ofta ligger något högre än den omgivande marken har det kunnat förutsättas att människor i allmänhet skulle, även oberoende av varningsa nordningar, skärpa sin uppmärksamhet när de skulle passera genom entrén till Drakegården. Med hänsyn till dessa förhållanden får risken för sådana olycksfall som det nu tillträdda sägas ha varit föga framträdande. Å

gonkorvauslain mukaisen korvausvastuun edellyttämän subjektiivisen tekijän eli tuottamuksen arviointia. Vielä on siten ratkaistava, ovatko olosuhteet olleet niin voimakkaasti tiettyä toimintaa tai sen välttämistä puoltavia, että vahingonkorvausvelvollisuus on toimimisen tai laiminlyönnin johdosta asetettava.

Edellä mainituilla näkökohdilla on merkitystä myös YVL:n mukaisen ankaran vastuun kannalta sikäli, että tämän lain 2 §:n 5 momentin viittaussäännöksen huomioon ottaen toiminnanharjoittajan maksettavaa vahingonkorvausta voidaan sovitella mm. VahL 3 luvun 6 §:n periaatteiden mukaisesti eli tilanteissa, joissa korvaus muodostuisi ilmeisen kohtuuttomaksi tai sovitteluun olisi vahingon suuruuteen sekä muihin olosuhteisiin nähden erityistä syytä. Toisaalta tilanteissa, joissa vahingonkärsijä on itse osittain myötävaikuttanut vahinkoon tai sen suuruuteen tai näihin seikkoihin on vaikuttanut muut toiminnanharjoittajan toiminnan ulkopuoliset seikat, voidaan vahingonkorvausta VahL 6 luvun 1 §:n mukaan sovitella kohtuuden mukaan. Vahingonkärsijän myötävaikutuksella vahingon syntymiseen on merkitystä myös ympäristövahinkovakuutuslain (81/1998) 14 §:n nojalla sanotun lain mukaiseen korvaukseen, ei kuitenkaan luonnollisen henkilön kohdalla, ellei hän ole aiheuttanut korvausta alentavaa myötävaikuttavaa tekijää tahallisesti tai törkeällä huolimattomuudella.

10.9 ANKARA VASTUU JA TUOTTAMUSVASTUU

Ankara eli objektiivien vastuu on tuottamusvastuun vastakohta. Se on tyypillistä, joskaan ei poikkeuksetonta, ympäristövahingoille. YVL rakentuu sanotulle periaatteelle. Ankaran vastuun sovellutuksilla voi olla aste-eroja, kuten on laita ympäristövahinkodirektiivin 2004/35/EY ja YVL:nkin välillä. Kysymys voi olla

---

andra sidan hade genom gatuarbetena åstadkommits förändringar av nivåförhållandena i marken och skapats tidigare inte existerande 'trösklar'. För den som i likhet med M.b.L var bosatt på orten och kan antagas i viss mån ha anpassat sig till de 'normala' markförhållandena kan dessa förändringar ha skapat speciella risker. Samtidigt har emellertid de personer som mera regelbundet passerade området eller besökte Drakegården känt till att det sedan lång tid pågått gatuarbeten och redan av det skälet haft anledning räkna med att dessa arbeten kunde ha resulterat i vissa förändringar av det här slaget.

Ett övervägande av samtliga nu angivna förhållanden föranleder slutsatsen att bolaget hade fog för att inte bedöma olycksfallsriskerna som särskilt allvarliga. Bolaget hade också skäl räckna med att ett eventuellt olycksfall – närmast då en olyckshändelse av just det slag som drabbade M.B.L. – inte skulle medföra några mer omfattande skadeverkningar.

Under dessa omständigheter och även om man beaktar den i och för sig påtagliga risken för att de utsatta lösa trafikkonerna eller någon eller några av dem skulle komma att flyttas kan bolaget inte anses ha varit skyldigt att vidtaga speciella – uppenbarligen jämförelsevis tids- och arbetskrävande – åtgärder för att säkerställa att trafikkonerna stod kvar på platsen under hela den aktuella tiden."

absoluuttisesta (objektiivisesta) tai lieventäviä poikkeuksia sisältävästä ankarasta vastuusta. Presumoitu mutta näytöllä kumottavissa oleva tuottamusvastuu on lähellä jälkimmäistä. Ankaraa vastuuta on historiallisesti sovellettu naapuruusoikeudellisiin vahinkoihin ja vaarallisten toimintojen vahinkoihin (vaarantamisvastuu). Ympäristöoikeudessa se on saanut perusteensa paitsi lähinnä ensin mainitusta myös tarpeesta sälyttää toiminnanharjoittajille ympäristövahinkojen ennalta ehkäisystä ja varovaisuudesta aiheutuvat kustannukset, aiheuttamisperiaatteen mukaisesti tehokkaalla tavalla. Näin YSL:n mukaisten ympäristöperiaatteiden soveltaminenkin heijastaa ankaraa vastuuta. Kalle Määttä ja Pulliainen ovat todenneet ankaraa vastuuta pidetyn oikeustieteellisessä kirjallisuudessa tarkoituksenmukaisena sääntönä seuraavien ehtojen täyttyessä:

> ”Ensinnäkin vahinkojen on oltava täydellisesti kompensoitavissa, mikä tarkoittaa sitä, että uhrille on yhdentekevää, onko vahinkoa tapahtunut lainkaan, vai tapahtuuko vahinko ja hän saa sen johdosta korvauksen. Toisena edellytyksenä ankaran vastuun tehokkuudelle on (aiheuttajan) yksipuolinen mahdollisuus vahinkojen ehkäisyyn. Toisin sanoen, jos vahingon uhri pystyy myötävaikuttamaan vahingon syntyyn ja laajuuteen, ankara vastuu (yksinkertaisimmassa muodossaan) ei ole enää tehokas sääntö.”[275]

Analysoidessaan sitä, miten ankara vastuu vaikuttaa toiminnanharjoittajien käyttäytymiseen verrattuna tuottamusvastuun soveltamiseen, Kalle Määttä ja Pulliainen ovat päätyneet siihen, että toiminnanharjoittajien kannattaa minimoida odotetut yhteiskunnalliset kustannukset, ja mikä tärkeintä, yrityksen kannattaa periaatteessa menetellä tämän mukaisesti siitä riippumatta, sovelletaanko ankaraa vastuuta tai tuottamusvastuuta. Kumpikin vastuumuoto johtaa samansuuruiseen vahinkojen määrään taloustieteellisestä näkökulmasta tarkasteltuna. Tämä johtuu siitä, että mitä huolellisempi toiminnanharjoittaja on, sitä pienempi on vahingon todennäköisyys, mutta sitä suuremmat ovat vahingon ennalta ehkäisyn kustannukset.[276] Ankara vastuu jättää optimoinnin näiden seikkojen välillä toiminnanharjoittajalle itselleen.

Ankaran vastuun on katsottu perustuvan aiheuttamisperiaatteelle (*polluter pays principle*), joka ilmentää täyden vastuun asettamista ympäristön pilaajalle. Jalonen ja Ilomäki ovat viitatessaan Lynchin ja Wellsin esittämään sanottuun näkemykseen ankarasta vastuusta lisäksi todenneet näiden perustaneen sen myös varautumisperiaatteeseen, joka vaatii vakavan tai peruuttamattoman vahingon uhatessa, mutta täyden tieteellisen varmuuden tästä puuttuessa, ettei kustannustehokkaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä ympäristövahingon torjumiseksi tule ly-

---

[275] Määttä, K. – Pulliainen 2003 s. 146–147.
[276] Ib. s. 147–148.

kätä.[277] Edellä esitetty ei kuitenkaan anna perusteita sille, ettei tuottamusvastuu ja tahallisuuteenkin perustuva vastuu olisi aiheuttamisperiaatteen mukaista. Tässä yhteydessä on aiheellista kiinnittää huomiota myös ennalta ehkäisyn periaatteen ja varovaisuusperiaatteen merkitykseen sikäli, että ilman näiden periaatteiden mukaisen toiminnan edellyttämistä tai noudattamista toiminnanharjoittaja voisi ottaa riskin ankarasta vastuusta huolimatta, milloin riskin ottaminen ja vahingonkorvaus olisi hänen kannalta siedettävä ja kannattavampi ratkaisu.

Aiheuttamisperiaatteeseen liittyvät ennalta ehkäisyn sekä varovaisuuden ja huolellisuuden periaatteet ilmentävät vieläkin selvemmin ankaraa vastuuta. Näin jo senkin tosiseikan vuoksi, että näiden mukaisten toimenpiteiden kustannukset syntyvät toiminnanharjoittajalle, ja ovat hänen kannettava, jo ennen toiminnan aloittamista tai akuutin riskitilanteen syntymistä.

Ympäristövastuu voi siten olla monimuotoista. Ns. ympäristövastuudirektiivin 2004/35/EY mukaisessa ympäristövastuussa, jota sovelletaan ammatillisesta toiminnasta johtuviin ympäristövahinkoihin ja vahinkojen riskeihin (uhkiin), ympäristövahingot määritellään vesiympäristölle tai Natura 2000 -verkostolla suojelluille lajeille tai luontotyypeille suoraan tai välillisesti aiheutetuiksi vahingoiksi sekä maaperän suoraksi tai välilliseksi pilaamiseksi, joka vaikuttaa haitallisesti ihmisten terveyteen. Kyseisessä kansallisen täytäntöönpanon viranomaisaloitteiseksi luovassa järjestelmässä ympäristövahinkoihin sovelletaan kahdenlaista vahinko- ja kustannusvastuujärjestelyä, joista toisessa tuottamusta ei edellytetä, mutta toisessa se on osoitettava. Ensin mainittua eli ankaraa vastuuta sovelletaan direktiivissä yksilöityihin yhteisön muussa lainsäädännössä säänneltyihin vaarallisiin ja mahdollisesti vaarallisiin ammatillisiin toimintoihin. Sinänsä erinäisistä vaarallisista toiminnoista aiheutuviin vahinkoihin on meidän kansallisessa vahingonkorvausta koskevassa oikeuskäytännössä jo ennen YVL:n ja VahL:nkin säätämistä sovellettu ankaraa vastuuta (ns. vaarantamisvastuuta).[278] Tuottamusvastuuta sen sijaan ympäristövastuudirektiivin mukaan sovelletaan kaikkeen sellaiseen muuhun ammatilliseen toimintaan, josta aiheutuu yhteisön lainsäädännöllä suojelluille lajeille ja luontotyypeille vahinkoa tai sellaisen vahingon välitön uhka. Toiminnanharjoittajaa pidetään tällöin vastuullisena vain, jos hän on toiminut tuottamuksellisesti tai huolimattomasti. Lee kiinnittää ympäristövastuudirektiivissä 2004/35/EY erityistä huomiota siihen, että monet ympäristölliset ulkoiskustannukset jäävät aiheuttamisperiaatteen (polluter pays principle) mukaisesti internalisoimatta tuotteiden hintaan, johtuen ahtaasta vahinkojen ja niistä vastuullisten määrittelystä sekä ankaran vastuun käyttöalan rajoittamiseen tarjotuista mahdollisuuksista. Edelleen, sikäli kuin jäsenvaltiot valitsevat

---

[277] Jalonen – Ilomäki 2006 s. 70 ja siinä alaviite 70, Lynch – Weiss 2001 s. 507–521.
[278] Ks. Hakulinen 1965 s. 314–328,

vastuun rajoitusten soveltamisen, ei vahinkovastuu Leen mielestä tarjoa mitään kannustinta toiminnanharjoittajalle mennä ennalta ehkäisevissä toimissaan normaalia pitemmälle; samasta syystä ei olisi mitään kiihoketta säännellyn osapuolen informaatio-, innovointi- tai itsesäätelykapasiteetin lisäämiselle.[279]

10.10 RISKIKYNNYS JA HAITALLISUUDEN RAJAT

Ympäristöoikeudessa julkisoikeudellisten järjestelmien tarkoituksena on, kuten Hollo on asian ilmaissut, ensisijaisesti poistaa yleisen edun kannalta katsottava haitallinen vaikutus tai vähentää sitä ja antaa mahdollisuus kohdentaa kustannusvastuu takautuvasti aiheuttajatahoon tai sen seuraajaan. Yksityisoikeudellisen järjestelmän tarkoituksena taas on hyvittää pääasiassa yksityiselle aiheutuneita edunmenetyksiä, ilman velvollisuutta käyttää saatavaa korvausta tiettyyn tarkoitukseen, esim. pilaantuneen maaperän- tai veden puhdistamiseen. Järjestelmien eroavaisuus ulottuu sekä vastuuperusteisin että vastuutahoihin. Vastuun syntymiseen ja sisältöön voi kummassakin järjestelmässä olla erilainen merkityksensä lisäksi sillä, millä tavoin ja minkälaisin siirtymäjärjestelyin vastuun muodot on kulloinkin saatettu voimaan, koska lähtökohtaisesti uusia yksityisoikeudellisia velvoitteita ei voida tavallisella lailla saattaa taannehtivin vaikutuksin voimaan.[280]

Kuitenkin molempien järjestelmien kohdalla joudutaan yhtäläisesti arvioimaan, mille tasolle on asettava se päästön tai häiriön aiheuttama haitta tai synnyttämä riski, jota voidaan pitää oikeudellisiin seurauksiin johtavana. Traditionaalisissa toiminnoissa, kuten yleensä maataloudessa, on yleensä kokemusperäistä tietoa siitä, mitä ja minkä tasoisia ympäristöhaittoja tietystä toiminnasta voi syntyä. Ennestään kokeilemattomien tai vähän tunnettujen toimien kohdalla haittojen ja riskien arviointi ja hallinta voi muodostua, ja onkin, esim. GMO-kasvien viljelyn kohdalla, jo muodostunut yhteiskunnallisesti vaikeaksi, niin lainsäädäntöä luotaessa kuin sitä täytäntöön pantaessa.

Viimeksi mainitusta tilanteesta äärimmäisenä esimerkkinä on komission vuonna 2002 jäsenvaltioille antama suositus 2003/556/EY ohjeista kansallisten strategioiden ja parhaiden käytänteiden laatimiseksi muuntogeenisten viljelykasvien sekä tavanomaisen ja luonnonmukaisen maataloustuotannon rinnakkaiseloon. Suosituksen tarkoittamassa rinnakkaiselossa on kyse GMO- ja muiden po. viljelykasvilajien sekoittumisesta aiheutuvasta mahdollisesta taloudellisesta tappiosta ja sekoittumisen minimoimiseksi toteutettavista sopivimmista toimenpi-

---

[279] Lee 2002 s. 208.
[280] Hollo 1999 s. 53.

teistä. Komissio on katsonut ko. suosituksen antamisen aiheelliseksi muun muassa siksi, että mitään maanviljelyn muotoa – tavanomaista, luonnonmukaista tai muuntogeenisiä organismeja (GMO) käyttävää maanviljelyä – ei tehtäisi mahdottomaksi Euroopan unionissa ja jotta kuluttajille voidaan tarjota valinnanmahdollisuuksia. Johtuen viljelijäin toimintaolosuhteiden erilaisuudesta – mm. maatilarakenteen ja maataloustuotannon järjestelmien suhteen – olisi rinnakkaiseloa koskevien toimenpiteiden oltava komission mielestä erilaisia eri osissa Euroopan unionia. Siten komissio on edellyttänyt kunkin jäsenvaltion luovan oman kansallisen lainsäädäntönsä po. asiassa suosituksensa sisältämien ohjeiden pohjalta.[281]

[281] Komission suositus 2003/556/EY. Tiedoksi annettu n:o K(2003) 2624) Virallinen lehti nro L 189, 29/07/2003 s. 0036 – 0047.

11 Luonto ja ympäristö arvoina ja vastuu niistä

11.1 LUONTO JA YMPÄRISTÖ SUHTEESSA PERUSOIKEUKSIIN

Vaikka vuoden 1972 Tukholman ympäristökongressin julistus ei suoranaisesti sisällä oikeutta ympäristöön, sen 1 periaate – kuten Kumpula on todennut – kuitenkin sisältää keskeiset ympäristöllisten oikeuksien elementit ja ilmaisee selkeästi ihmisoikeuksien ja ympäristönsuojelun keskinäissuhteen (seuraavassa englanniksi).

> Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations. In this respect, policies promoting or perpetuating apartheid, racial segregation, discrimination, colonial and other forms of oppression and foreign domination stand condemned and must be eliminated.

Kumpula kiinnittää huomiota siihen, että mainitussa periaatteessa yhdistyvät kansalais- ja poliittiset oikeudet, kuten vapaus, tasa-arvo ja arvokkuus, sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Periaate asettaa hänen mukaansa ”*kullekin*” vastuun ympäristön suojelemisen parantamisesta (tekijän kursivointi), joka vastuu ulottuu myös tulevien sukupolvien huomioon ottamiseen.[282] Em. julistuksen tapaan Suomen perustuslain 20 §:n 1 momentin säännös vastuusta luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä on niin ikään katsottu lähinnä julistuksenomaiseksi. Säännöksen on katsottu toteutuvan muun lainsäädännön välityksellä.

---

[282] Kumpula 2004 s. 61–62. Julistuksen englanninkielisessä versiossa lause, joka kuuluu ”Man has a fundamental right, … and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations”, voi myös viitata Kumpulan käyttämää sanontaa laajemmin ihmisille ja yhteiskunnalle kuuluvaan vastuuseen ympäristöstä kuin yksilölliseen vastuuseen siitä. (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, UN Doc. A/Conf. 48/14).

11.2 LUONNON ITSEISARVO

Perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen taustalla on – kuten Laaksonen on viitaten vuodelta 1993 olevaan hallituksen esitykseen eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta todennut – luonnon itseisarvosta lähtevä oikeus tai kaikille ihmisille jakamattomana kuuluva oikeus luontoon, jonka subjektina voidaan pitää myös tulevia sukupolvia.[283] Perustuslakivaliokunta painottikin sanotusta esityksestä antamassaan mietinnössään silloiseen HM:oon lisätyn vastaavan 14 a.1 §:n osalta kaikkien vastuuta, luonnon itseisarvoa ja tulevia sukupolvia.[284]

Laaksonen toteaa ajatuksen luonnon itseisarvosta tulleen mukaan hallituksen esitykseen ja perustuslakivaliokunnan mietintöön perusoikeuskomitean mietinnöstä ja sitä seuranneesta perusoikeustyöryhmän mietinnöstä.[285] Miksi tätä luonnon itseisarvoa on painotettu ja katsottu tarpeen painottaa? Laaksonen katsoo kimmokkeen tulleen viime kädessä 1992 Rio de Janeiron ympäristö- ja kehityskongressin yhteydessä hyväksytystä biologista monimuotoisuutta koskevasta yleissopimuksesta, jonka johdannon alussa mainitaan ”the intrinsic value of biological diversity”. Sama ilmaus on suomeksi asiayhteydessään ilmaistuna seuraava: ”Sopimuspuolet, jotka ovat tietoisia biologisen monimuotoisuuden itseisarvosta sekä biologisen monimuotoisuuden ja sen osien ekologisista, perinnöllisistä, yhteiskunnallisista, taloudellisista, tieteellisistä, opetuksellisista, sivistyksellisistä, virkistyksellisistä ja esteettisistä arvoista; (…).”[286]

Laaksonen katsoo em. itseisarvolla tarkoitettavan biologisen (ts. luonnon) monimuotoisuuden todellista arvoa, joka merkitsisi suurempaa arvoa suhteessa muuhun eli olevan itseisarvoa suuremman, mihin hän päätyy em. englanninkielisen termin *intrinsic* eri sovellutusten suomen-, ranskan- ja ruotsinkielisen (*inneboende värdet*) käännöksen pohjalta.[287] Toisaalta The New Oxford Dictionary of English -teoksen selityksen mukaan *intrinsic* on adjektiivina samaa tarkoittava kuin *belonging naturally* ja *essential*, taustanaan latinan *intrinsecus*, *inwardly*, *inwards*. En löydä parempaa suomalaista käännöstä sanonnalle ”the intrinsic value of biological diversity” kuin seuraavan: biologiselle monimuotoisuudelle luontaisesti kuuluva tai sisäinen arvo, jonka synonyymiksi juuri itseisarvo mielestäni hyvin sopii. Luonnon monimuotoisuudella on, kuten em. sopimuksen johdannon alusta voidaan todeta, tällaista mega-arvoa, itseisarvoa, joka muodostuu monista osa-arvoista. Luonnon arvo on ihmisille universaalinen ja elintärkeä.

---

[283] HE 309/1993 vp s. 66 ja Laaksonen 1998 s. 255.
[284] PeVM 25/1994 vp s. 10.
[285] KM 1992:3 s. 359 ja LAVO 2/1993 s. 104.
[286] Ko. yleissopimuksen on eduskunta hyväksynyt hallituksen esityksestä HE 55/1994 vp.
[287] Laaksonen 1998 s. 256 ja siinä alaviite 521.

Siinä kaikki. Toisaalta on melko tarpeetonta ryhtyä ongelmoimaan em. kysymyksellä. Kun kerran on tarvetta asettaa ko. ympäristövastuu, on selviö, että vastuun kohteella on perustavaa laatua olevaa arvoa. Tärkeämpää on miettiä, mitä vastuu luonnosta ja ympäristöstä käytännössä merkitsee ja mihin se saattaa etenkin lainsäätäjää kulloinkin velvoittaa.

Keskustelu sanotusta luonnon itseisarvosta on ollut perustuslain ympäristöperusoikeuden ymmärtämisen kannalta varsin hedelmätöntä. Ehkä Laaksonen käyttääkin em. argumentointiaan sellaisen kehityksen vastustamiseen, jossa luonnon itseisarvo voisi johtaa jonkin suoranaisen oikeuden tunnustamiseen elolliselle luonnolle eli kasveille ja eläimille, jollainen oikeus voisi enemmän tai vähemmän yhdenvertaisena kilpailla ihmisille suotujen perusoikeuksien, esim. omistusoikeuden kanssa. Po. keskustelussa on ehkä ”ruutia” käytetty turhaan tekemällä ongelma luonnon itseisarvosta, jota ei nähdäkseni voi rahalla eikä muutoinkaan mitata ja josta ei ollut otettu mainintaa aikaisempaan HM 14a §:ään, eikä nyt ole sellaista PL 20 §:ssäkään.

11.3 NÄKÖKULMA YMPÄRISTÖPERUSOIKEUTEEN

Sen sijaan ympäristövastuun konkreettisen sisällön ymmärtämisen kannalta ajatus tulevien sukupolvien ”oikeuksista” tarkastelunäkökulmana on tarkemman tutkimisen arvoinen asia. Sinänsä mitään yksittäisiä oikeuksia ympäristöön tai sen laatuun ei näille sukupolville voida käytännössä laillakaan antaa. Niiden ”oikeuksien” vaaliminen on jätettävä nykyihmisille, lähinnä lainsäätäjälle ja viranomaisille sekä kansalaisjärjestöille.

Suoraan toimintaan pelkästään PL 20 §:n nojalla ei ketään voida ympäristön etujen vaalimiseksi velvoittaa. Sen sijaan ei olisi mahdotonta ajatella ko. pykälän voivan oikeuttaa viranomaisia estämään tai torjumaan ihmisten terveyttä tai ympäristöä välittömästi uhkaava toimenpide tai vaara, jonka aiheuttamiseen kenelläkään henkilöllä ei ole muuhun perusoikeuteen tai muutoin lakiin perustuen oikeutta.

PL 20 §:n 1 momentin ja aikaisemman hallitusmuodon vastaavan 14 a §:n ympäristövastuun taustalla näyttää olevan aikaisemmin mainittu vuoden 1972 Tukholman ympäristöjulistus.[288] Vuoden 1992 Rion ympäristö- ja kehityskongressin julistuksessa taas viitataan useissa kohdin ympäristön tarpeisiin, suojeluun

---

[288] Sen sijaan ko. julistuksessa eikä kymmenen vuotta sen jälkeen YK:n yleiskokouksen hyväksymässä maailman luonnon peruskirjassakaan ole luonnon itseisarvoa mainittu. Jälkimmäisen alussa on kuitenkin viitattu luonnon arvoon lausumalla yleiskokouksen olevan vakuuttunut siitä, että: (a) Every form of life is unique, warranting respect regardless of its worth to man, and, to accord other organisms such recognition, man must be guided by a moral code of action…”. Myös tästä voinee

ja pilaantumiseen (degradation) kuitenkaan selittämättä tarkemmin näiden sisältöä. Birnie ja Boyle kiinnittävät erityisesti huomiota tämän julistuksen 1 periaatteeseen, jossa selitetään ihmisten olevan oikeutettuja terveelliseen ja produktiiviseen elämään sopusoinnussa luonnon kanssa.[289] Mielestäni tässä ilmaistaan samalla välillisesti käsitys ihmisten elämänpiirin ja luonnon muodostamasta kokonaisuudesta, jota hyvinkin yhteiseltä nimeltään voidaan kutsua ympäristöksi (environment).

päätellä, mitä luonnon itseisarvolla saatetaan ymmärtää. World Charter for Nature, 1982, UN GA RES 37/7.

[289] Birnie – Boyle 2002 s. 3. Sanottu 1 periaate kuuluu seuraavasti: ”Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.”

12 Maatalousmaan käyttö

12.1. VILJELYSMAA LUONNONVARANA

Viljelysmaa on itsessään luonnonvara, jota hyödynnetään kasvintuotannossa maan ekologisia ja biologisia ominaisuuksia ylläpitämällä ja tarvittaessa parantamalla. Oikeudellisesti kysymys on ensinnäkin siitä, kenelle kuuluu oikeus käyttää maata viljelykseen, ja toiseksi siitä, millä tavoin se voi tapahtua.[290] Ensin mainittu ratkeaa sen mukaan, kenellä on omistus-, hallinta- tai viljelyn muutoin käsittävä käyttöoikeus ao. viljelysmaahan. Jälkimmäisessä mielessä kysymys on käyttäjän yksipuolisesta suhteesta viljelyn kohteena olevaan maahan ja sen käyttötavan kautta suhteesta laajemminkin tämän ympäristöön omine oikeussubjekteineen tai yhteiskuntaan säännöksineen. Tätä suhdetta osaltaan sääntelee ympäristölainsäädäntö.

Luonnonvaroista maaperällä, sen sisältämillä organismeilla sekä orgaanisilla ja epäorgaanisilla aineilla on ilman ja veden ohella viljelylle perustava merkitys. Kasvintuotannossa maaperä palvelee osaltaan ihmisten ravinnontarpeita niin suoranaisesti kuin rehutuotannon muodossa kotieläintuotteiden kautta. Pelkistetyimmillään näin tapahtuu tiloilla, joilla harjoitetaan sekä kasvinviljelyä että kotieläintaloutta. Kasvituotteita käytetään paitsi elintarviketeollisuuden myös eräiltä osin muunkin teollisuuden tarpeisiin.

Viljelys- ja laidunmaata voidaan pitää metsän tapaan elollisen ja elottoman aineksensa yhteistoiminnan avulla luontaisesti uusiutuvana luonnonvarana.[291] Sen jatkuva aktiivikäyttö vaatii maan ravinnepitoisuuden köyhtymisen estämiseksi eli kasvukunnon ylläpitämiseksi erilaisia toimenpiteitä, kuten lannoitusta, muita maanparannustoimenpiteitä ja kasvitautien torjuntaa tai/sekä viljelykiertoa ja kesannointiakin. Ainakin kahdessa viimeksi mainitussa mielessä pellon hyväksikäytössä joudutaan noudattamaan säästeliäisyyttä, minkä periaatteen noudattaminen on yleensä yhdistetty uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöön. Toisaalta on huomattava, että viljelysmaa vaatii suojelua myös ulkopuolisilta toiminnoilta, kuten liikenteen ja teollisuuden aiheuttamilta ilmansaasteilta, sekä varautumista poikkeuksellisiin luonnonolosuhteisiin, kuten tulviin ja rankkasateisiin aina ilmastonmuutosta myöten.

---

[290] Ks. Tolvanen 1998 s. 9.
[291] MMM 8/2001 s. 20. Suomen maa-alasta peltojen osuus on n. 8 %.

Viljelys- ja laidunmaata voidaan nimittää myös ekologiseksi luonnonvaraksi, joka maaperän sisällä ja pinnalla olevan kasvi(humus)- ja muun viljelyssä hyödynnettävissä olevan elollisen aineksen osalta taas voidaan nähdä myös biologisena luonnonvarana.[292] Peltoa käytetään siten kasvualustana hyödyntämällä siinä olevia kasvien tarvitsemia ravinteita ja vettä sekä tämän kanssa yhteyttämisessä hiilidioksidia ja auringonvaloa.[293] Oikeudellisesti on merkityksellistä, ettei viljelyn tarkoituksena ole maa-ainesten oton kaltaisesti heikentää maaperää tai sen osia määrällisesti, kuten multaa, turvetta ja hiekkaa pois siirtämällä, eikä periaatteessa edes laadullisesti, vaikka maan kasvukunto voidaan toki pilata kestämättömän käytön seurauksena. Siirtonurmen tuotantoa voidaan pitää maatalouden ja maa-ainesten oton välimuotona.

Hollo on todennut luonnonvarojen käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn tapahtuvan kahdella, usein rinnakkaisella perusteella: yhtäältä luonnonvaran riittävyyden turvaamiseksi ja sen käytön ympäristöhaittojen hallitsemiseksi, toisaalta luonnonvaran edustaman maisema-arvon suojelemiseksi.[294] Peltomaan riittävyyttä on Suomessa historiallisesti säännelty pellonraivausta ja maanparantamista harjoittamalla ja edistämällä, etenkin asutuslainsäädännön ja sitä seuranneen lainsäädännön avulla. Erityisesti sotien jälkeisen maanhankintalainsäädännön puitteissa edistettiin pellonraivausta, kivenraivausta ja maankuivatustoimintaa osana valtion harjoittamaa maanhankinta- ja maankäyttötoimintaa sekä lisämaiden hankinnan lainoitustoimenpiteitä. Enää pitkään aikaan tavoitteena ei suoranaisesti ole ollut peltomaan lisääminen, pikemminkin ajoittain on pyritty poistamaan peltoa vapaaehtoisesti maatalouskäytöstä sekä rajoittamaan raivausta pellonraivausmaksuin ja pellonraivauskielloin. Ojituksella ja sen parantamisella, erityisesti salaojituksella ja sen yhteydessä tapahtuvin teknisin säätelytoimin, lisätään erityisesti maan tuottokykyä. Tuottokykyä voidaan lisätä pitkällä tähtäyksellä myös maaperän laatua esim. kalkituksella ja muilla maanparannusaineilla kohentamalla.

Maatalouden harjoittamisen maankäytöllinen puoli, samoin kuin myös metsänkäyttö, on osa luonnonvaraoikeutta, jota voidaan taas pitää myös yhtenä osana ympäristöoikeutta. Ympäristöoikeuteen kuuluu luonnonvaraoikeuden osalta sekä luonnonvarojen kestävää käyttöä että luonnonsuojelua koskevia säännöksiä.[295] Kokon systematisoinnin tapaan, sikäli kuin pellon käyttö ulottaa vaikutuksensa biodiversiteettiin, voidaan pellonkäytön sääntelyn katsoa koskevan myös

---

[292] Vrt. Kokko 2003 s. 15.

[293] Vertailunomaisesti voidaan todeta, että metsälain (1093 /1996) säätämiseen johtaneen hallituksen lakiesityksen (HE 63/1996) 1 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on ilmaistu metsällä tarkoitettavan sitä metsäluonnon ekologista kokonaisuutta, joka koostuu elollisesta ja elottomasta osasta sekä näiden osien sisällä ja välillä vallitsevista vuorovaikutussuhteista.

[294] Hollo 2004 s. 262.

[295] Ib. s. 161–162.

biodiversiteettioikeutta.[296] Näin tietenkin edellyttäen, että biodiversiteettioikeus halutaan nimetä omaksi erityiseksi oikeudenalakseen.

Nykyaikainen pellonkäyttö erikoistuneine tuotantosuuntineen, -menetelmineen ja -tekniikkoineen (mm. salaojitus) on kehittyessään vaikuttanut pellon ja sitä reunustavan luonnon monimuotoisuutta vähentävästi. Tähän on välillisesti vaikuttanut myös kulloinkin harjoitettu maatalouspolitiikka.[297] Toisaalta voidaan todeta, että biodiversiteetin suojelulla on viimeisten runsaan 15 vuoden aikana ollut lisääntyvä merkitys maataloudessa. Mm. rantaniittyjen, kosteikkojen sekä laidun- ja ahomaiden biodiversiteetin suojelua on kehitetty lähinnä ympäristötukia insentiiveinä apuna käyttäen. Lisäksi biodiversiteettiä on tavallaan ”suojeltu” koko Euroopan unionin alueella uusien geneettisesti muunneltujen viljelylajikkeiden käyttöönoton kontrollin, oikeastaan tosiasiallisen rajoittamisen kautta. Vanhastaan on kasvitautien ja kasvintuhoojien torjuntaa harjoitettu pitkään perättäisten kasvinsuojelulakien nojalla. Nykyisin tätä torjuntaa koskee kasvinterveyden suojelusta annettu laki (702/2003).

Eräissä maissa on maatalousmaan käyttöä luonnonvarana normeerattu siihen suoraan kohdistuvalla sääntelyllä. Näin on tapahtunut esimerkiksi Ruotsissa vuodesta 1979 voimassa olleella maatalousmaan hoitolailla (lag om skötsel av jordbruksmark, SFS 1979:425).[298] Nykyään pelto- ja laidunmaalla tapahtuvaa maataloudellista toimintaa koskevat Ruotsin säännökset sisältyvät ympäristökaaren 12 lukuun. Ne käsittävät lähinnä säännöksiä valtioneuvoston ja sen määräämien viranomaisten valtuuttamisesta määräysten antamiseen luonnon- ja kulttuuriarvojen huomioon ottamisesta, mahdollisesta ilmoitusmenettelyn käyttöönottamisesta maatalousmaata muuhun käyttöön otettaessa sekä kohtuudella tarvittavista eläinmäärärajoituksista, lietelannan käsittelyn varovaisuustoimenpiteistä ja kasvinviljelystä ympäristönäkökohtien kannalta. Valtioneuvosto voi lisäksi antaa määräyksiä ympäristöluvan edellyttämisestä toiminnoissa ja toimenpiteissä, joissa sanottu luvan tarve johtuu EU-jäsenyydestä.[299] Kuten sanotusta havaitaan, kysymys on osin samoista asioista, joita varten Suomessa taas on YSL:n nojalla mahdollisuus antaa valtioneuvoston ympäristönsuojelullisia asetuksia mm. EY:n direktiivien täytäntöönpanemiseksi.

Yhteisölainsäädännön alueella on pellonkäyttöä normeerattu nitraattidirektiivin ja puhdistamolietedirektiivin perusteella. Sinänsä myös ns. Natura-direktiiveillä voi osaltaan olla merkitystä maatalousmaan käyttötapoihin, vaikka niillä

---

[296] Ks. Kokko 2003 s. 26, 33–34 ja 37. Biodiversiteettioikeus käsittelee ihmisen ja elävän luonnon välistä vuorovaikutusta. Biodiversiteetin turvaaminen perustuu sekä kestävän kehityksen periaatteeseen että luonnon itseisarvoon. Oikeudenala on monitieteellinen, ongelmalähtöinen ja painottaa tarvetta tutkia oikeusjärjestystä kokonaisvaltaisesti.

[297] Ks. maankäytöstä maataloudessa yleisesti Hollo 2004 s. 162 ja 309–310.

[298] Ks. Tolvanen s. 445 ja sen alaviite 38.

[299] MB 12 kap. 7–12 §.

onkin suurempi merkitys metsämaan kohdalla.[300] Lisäksi yhteisen maatalouspolitiikan välineillä, etenkin ympäristötuilla, vaikutetaan voimakkaasti mm pellon käyttötapoihin, etenkin Suomessa, jossa kyseisten tukien piirissä on aktiivitiloista noin 90 %.

12.2 KESTÄVÄN KÄYTÖN JA KEHITYKSEN PERIAATTEET SEKÄ PELTOVILJELY

Kuten Hollo on todennut, on luonnonvarataloudessa vanhastaan ollut vallalla pyrkimys uusiutuvien luonnonvarojen tuottokyvyn huomioon ottamiseen ja uusiutumattomienkin luonnonvarojen säästävään eli kestävään käyttöön.[301] Maaperä määritellään yleensä maankuoren päällimmäiseksi kerrokseksi, joka muodostuu mineraalihiukkasista, orgaanisesta aineksesta, vedestä, ilmasta ja elävistä organismeista. Maaperä toimii maan, ilman ja veden välisenä yhdyspintana, ja siinä sijaitsee suuri osa biosfääristä. Koska maaperän muodostuminen on äärimmäisen hidas prosessi, maaperää voitaisiin pitää pääasiassa uusiutumattomana luonnonvarana. Maaperä tuottaa ravintoa, biomassaa ja raaka-aineita. Maaperä on ihmisten toiminnan perusta, maisemaa määräävä tekijä sekä kulttuuriperinnön säilyttäjä. Lisäksi se on tärkeä elinympäristönä ja geenireservinä. Euroopassa on yksilöity yli 320 maaperän päätyyppiä, joiden sisälläkin on valtavia eroja fyysisissä, kemiallisissa ja biologisissa ominaisuuksissa.[302]

Vaikka maatalousmaa on raakamaana lähinnä uusiutumaton, on se samalla myös uusiutuvaluonteinen luonnonvara, jonka viljelyssä ja käsittelyssä on syytä noudattaa kestävän käytön periaatetta. Näin ei välttämättä pellonkäytössä kuitenkaan tosiasiallisesti menetellä, eikä lainsäädännössä yleisesti edellytetäkään meneteltäväksi. Yhtäältä ei maan pitkän tähtäimen tuottokyvystä aina huolehdita riittävästi. Toisaalta maahan esimerkiksi saatetaan lisätä liiallisesti ravinteita, enemmän kuin kasvit voivat niitä hyödyntää, jolloin ravinteita ja niistä muodostuneita aineita huuhtoutuu maaperän kautta pinta- ja pohjavesiin, mahdollisesti aiheuttaen näiden rehevöitymistä ja liiallisen lannankäytön seurauksena myös bakteeri- ja muitakin veden laadun haittoja.

Kestävää käyttöä laajemman periaatteen tai tavoitteen eli kestävän kehityksen sisältö on jäsentynyt oikeustieteessä YK:n vuonna 1983 asettaman ns. Brundtlandin komission vuonna 1987 antaman ”Yhteinen tulevaisuutemme” -raportin seurauksena. Sanotussa raportissa kestävä kehitys määritellään seuraavasti:

---

[300] Ks. metsän osalta Uitamo 1997 s. 78–83.
[301] Hollo 2004 s. 262.
[302] KOM(2006) 231 lopullinen s. 2.

”Kestävä kehitys on kehitystä, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa. Se sisältää kaksi avainkäsitettä:
– käsitteen ”tarpeet”, etenkin maailman köyhien perustarpeet, jotka olisi asetettava ehdottomalle etusijalle, ja
– ajatuksen rajoituksista, joita nykyteknologia ja nykyiset yhteiskuntajärjestelmät asettavat luonnon kyvylle tyydyttää nykypäivän ja tulevaisuuden tarpeet.”[303]

Kestävän kehityksen periaate perustuu pääasiallisesti antroposentriseen eli ihmiskeskeiseen näkemykseen. Viittauksena ekosentrisempään lähestymistapaan eli biodiversiteetin suojeluun viitattiin Brundtlandin komission raportissa vielä epäsuorasti toteamalla, että ”vähimmäisedellytyksenä kestävälle kehitykselle on, ettei se uhkaa elämän perusteina maapallolla olevia luonnonjärjestelmiä, ts. atmosfääriä, vesiä, maita ja organismeja.[304] Sittemmin Rio de Janeirossa 1992 YK:n ympäristö- ja kehityskongressissa julkaistussa konventiossa (UNCED) se sai itsenäisen merkityksen yhtenä ympäristöoikeuden tavoitteena, ja sanotussa konventiossa mainittiin myös luonnon itseisarvo yhtenä biodiversiteetin suojelun perusteena.[305]

Kestävässä kehityksessä on tavoitteena edistää ihmisten elämänlaatua ylittämättä ekosysteemin kantokykyä. Ympäristö- ja kehitysongelmat pyritään sen mukaan ratkaisemaan niin, ettei taloudellisen kasvun suuntausta tarvitse sinänsä muuttaa, vaan niiden välillä päästään globaaliin tasapainotilaan.[306] Kestävän kehityksen osatavoitteena tai -periaatteena voidaan pitää luonnonvarojen kestävän käytön periaatetta.

YK:n ympäristö- ja kehityskonferenssissa (UNCED) vuonna 1992 Rio de Janeirossa solmitun luonnon monimuotoisuus- eli biodiversiteettisopimuksen tavoitteena on sen 1 artiklan mukaan toteuttaa mm. biologisen monimuotoisuuden suojelua ja sen osien kestävää käyttöä.[307] Kestävän käytön käsitteen viitekehys

---

[303] Report of the World Commission on Environment and Development (*WCED 1987)*: Our Common Future. Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 – Development and International Co-operation: Environment. Chapter 2: Towards Sustainable Development, IV. Conclusions: 1. ”Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts: the concept of needs, in particular the essential needs of the world’s poor, to which overriding priority should be given; and the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment’s ability to meet present and future needs.”

[304] Pettersson ym. 2005 s. 76 ja ks. myös Kuusiniemi 2001 s. 76–77.

[305] Ks. Hollo 2004 s. 173 ja Kokko 2003 s. 28–33.

[306] Pettersson ym. 2005 ja ks. Kuusiniemi 2002 s. 19.

[307] SopS 78/1994, 1 artikla. Sopimuksen 2 artiklan määritelmän mukaan ”biologinen monimuotoisuus” tarkoittaa kaikkiin, kuten manner-, meri- tai muuhun vesiperäiseen ekosysteemiin tai ekologiseen kokonaisuuteen kuuluvien elävien eliöiden vaihtelevuutta; tähän lasketaan myös lajin sisäinen ja lajien välinen sekä ekoteemien monimuotoisuus.

on ensisijaisesti luonnonvarataloudellinen sisältäen ajatuksen uusiutuvien luonnonvarojen käytöstä niiden uusiutumiskyvyn sallimissa rajoissa ja uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä vain tarvittaessa ja silloinkin säästäen.[308]

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2 artiklassa on yhteisön ja siten sen lainsäädännön päämäärinä mainittu taloudellisen toiminnan sopusointuisen, tasapainoisen ja kestävän kehityksen edistäminen koko yhteisössä sekä lisäksi mm. kestävän kasvun, ympäristönsuojelun korkean tason ja ympäristön laadun parantamisen sekä elintason ja elämän laadun nousun edistäminen. Yhteisön ympäristöpolitiikkaa koskevan 174 artiklan 1 kohdan mukaan ko. politiikan tavoitteena on paitsi ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen sekä ihmisten terveyden suojelemisen myös luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö.[309]

Sanaparia ”kestävä käyttö” ei perustamissopimuksessa ole käytetty. Sen sijaan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamisen eräänä tavoitteena on mm. jo 1995 sekä sittemmin Agenda 2000:ssa ja Agenda 2007:ssä mainittu kestävä maatalous, tätä käsitettä kuitenkaan tarkemmin määrittelemättä. Vastaavanlaista termiä on käytetty maatalouden eri osa-alueiden kohdalla, kuten esim. komission tiedonannossa ”Kohti torjunta-aineiden kestävän käytön teemakohtaista strategiaa”.[310]

OECD:n piirissä on käsitelty kestävän maatalouden edistämisen tarvetta ja mahdollisuuksia, joskaan sielläkään ei ole luotu yhtenäistä määritelmää kestävän maatalouden käsitteelle. G. Wiat on määritellyt kestävässä maataloudessa (sustainable farming system) noudatettavat käytännöt seuraavasti:

> ”Kestävässä maataloudessa noudatetaan käytäntöjä, jotka
> pitkällä tähtäimellä parantavat (enhance) ympäristön laatua ja suojelevat sitä luonnonvarojen muodostamaa perustaa, jolle maatalous taloudellisesti rakentuu;
> hyödyntävät mahdollisimman tehokkaasti uusiutumattomia luonnonvaroja ja maatilalla olevia resursseja; sekä

---

[308] Hollo 2001 s. 58.

[309] Suunnilleen samoin asia on ilmaistu nyttemmin rauenneessa ehdotuksessa sopimukseksi Euroopan perustuslaista, sen I osan 3 artiklan 3 kohdassa unionin tavoitteina ja III-129 artiklan 1 kohdassa unionin ympäristöpolitiikan tavoitteina. Nimenomaisesti kestävän käytön käsitettä ei em. sopimusehdotuksessa ole mainittu, sen sijaan kylläkin sanottua käsitettä yleisemmäksi katsottava kestävä kehitys. Esim. sanotun sopimusehdotuksen III-4 artiklassa yleisesti sovellettavana III osan lausekkeena säädettäisiin, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä ko. osassa tarkoitetun unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi. Unionin maatalouspolitiikan tavoitteissa, jotka ovat sopimusehdotuksen III osan 4 jaksossa, ei erikseen ole mainittu tavoitteena kestävää kehitystä saati esim. kestävää maataloustuotantoa.

[310] KOM(2002) 349 lopullinen.

yhdistävät sopivalla tavalla (where appropriate) elollisen luonnon kiertoa (cycles) ja kontrollia (controls); ja
tuottavat taloudellista voittoa (positive economic returns) niitä käyttäville tiloille."[311]

Kestävä maatalous on esitetyssä muodossa yhdistelmä taloudellista ja ympäristöllisesti kestävää kehitystä, mutta ei ilmeisestikään ole riittävän täsmällinen ohjaamaan ympäristöoikeudellisesti tehokkaasti kestävään maatalouteen ja siinä peltoviljelyyn.

Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategiassa[312] on luonnonvarojen käytön katsottu olevan kestävää, jos

- uusiutumattomia luonnonvaroja käytetään säästeliäästi ja harkiten ja käytettyjä luonnonvaroja kierrätetään mahdollisuuksien mukaan takaisin tuotantoon
- uusiutuvilla luonnonvaroilla korvataan uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä aina silloin kun se on taloudellisesti ja tuotannollisesti mahdollista
- uusiutuvien luonnonvarojen käyttö pysyy uusiutumis- ja tuottokyvyn rajoissa ja niiden tuottokykyä parannetaan tarpeen mukaan[313]
- luonnonvarojen käytössä otetaan huomioon luonnon monimuotoisuuden säilyminen
- luonnonvarojen käyttö ei olennaisesti huononna ympäristön laatua
- luonnonvarojen käyttö on mahdollista taloudellisesti kannattavalla tavalla ja hyödyntämisen tulos jakautuu oikeudenmukaisesti
- tulevien sukupolvien luonnonvaroista saamat hyödyt ja tarpeiden tyydytys ovat turvatut
- luonnonvarojen käyttö on laajalti hyväksyttyä ja sopusoinnussa muiden käyttömuotojen, elinkeinojen ja niiden kehittämisen kanssa.

Edellä mainitut luonnonvarojen kestävän käytön ominaisuudet lähtevät ensisijaisesti taloudellisen toiminnan, erityisesti maatalouden, harjoittamisen turvaamistarpeista, mikä sinänsä on ymmärrettävää. Kestävän käytön periaate on historiallisesti luonnonvarojen taloudellista hyödyntämistä tasapainottava periaate, joka ajan myötä on omaksuttu myös yhdeksi ympäristöoikeudelliseksi periaatteeksi. Tilanne on hieman samanlainen kuin kestävän kehityksen tavoitteessa, joka on

---

[311] OECD 2000. Ko. määritelmän G. Viatte on esittänyt Wageningenissa 4.7.2000 pidetyssä seminaarissa ja se sisältyy sanotusta seminaarista laadittuun julkaisuun: Adoption of Technologies for Sustainable Farming Systems, s. 17.

[312] MMM:n julkaisuja 8/2001 s. 12.

[313] Ib. s. 27. Peltomaan kasvukunnon säilyttäminen kuuluu kestävään maatalouteen. Maaperän ravinteisuudella, maaperäeläinten ja mikrobien määrällä sekä maan huokoisuudella ja vedenpidätyskyvyllä on tärkeä merkitys maan kunnolle. Erilaiset viljelytoimenpiteet ja -käytännöt voivat muuttaa maaperän ominaisuuksia joko myönteisellä tai kielteisellä tavalla. Peltoa on suojeltava myös ulkopuoliselta kuormitukselta, kuten raskasmetallien sekä typpi- ja rikkilaskeutumien aiheuttamalta pilaantumiselta.

samalla kertaa niin taloudellinen kuin ympäristöllinen tavoite. Em. luonnonvarastrategiassa kestävälle käytölle annetut ominaisuudet ovat kuitenkin osittain uusiutuvana luonnonvarana siinä pidetyn maatalousmaan käytön kohdalla kannalta epätyydyttäviä. Luonnonvarojen kestävällä käytöllä ei tulisi sallia ainakaan syntyvän vähäistä suurempaa ympäristön laadun heikentymistä. Sinänsä nykyaikaisessa maataloudessa ei voida kokonaan estää peltojen lannoituksesta aiheutuvaa vesistökuormitusta eikä kotieläintuotannossa jonkinlaisia hajuhaittoja lähiympäristössä, mutta lähellekään ympäristön laadun olennaista huonontumista merkitseviä seurauksia ei tulisi sallia aiheutuvan.

Tässä yhteydessä voidaan todeta, että Euroopan parlamentti on vuonna 2007 antamassaan päätöslauselmassa luonnonvarojen kestävän käytön teemakohtaisesta strategiasta katsonut, että

> ”maataloudessa on saavutettava aitoa edistymistä ekologisia tuotantomenetelmiä koskevassa tutkimuksessa, sääntelyssä ja seurannassa, joka liittyy muun muassa lannoitteiden, torjunta-aineiden ja veden käyttöön, lyhyiden ketjujen edistämiseen, ulkoisten kustannusten sisällyttämiseen ja ympäristöehtojen liittämiseen taloudelliseen tukeen, ja että uraauurtavalle ja vastuulliselle luonnonvarojen käyttötavalle luonnonmukaisessa ja kestävässä maataloudessa olisi annettava tunnustusta ja sitä olisi tuettava”.[314]

Säästävän käytön periaatteen voidaan katsoa olevan osa kestävän kehityksen periaatteesta ja Rannan systematisoimalla tavalla yksi ympäristönsuojeluoikeudellisista periaatteista.[315] Edellä esitetyn luonnonvarastrategian kannalta se on kestävän käytön alaperiaate, joka soveltuu lähinnä uusiutumattomiin luonnonvaroihin. Pellon viljelykäytön kohdalla säästävän käytön periaate soveltuu reaalisesti sovellettavaksi lähinnä tuotantopanosten, kuten lannoitteiden ja torjunta-aineiden määrälliseen käyttöön. Maata voidaan säästää myös järkeviä taloudellisia tuotantotekniikoita ja viljelykiertoa käyttämällä. Säästävä käyttö edistää ympäristötavoitteiden saavuttamista pellonkäytössä. Kestävä ja säästävä käyttö palvelevat osin ympäristötavoitetta myös oikeudellisesti keskeisten ennaltaehkäisyn ja varautumisen periaatteiden noudattamisen kautta.[316]

Kestävän kehityksen periaatteessa on syytä aina muistaa, ettei sitä pidä ymmärtää kehityksen jarruksi, ei nykyisiä eikä tuleviakaan sukupolvia silmällä pitäen. Kestävään ja säästeliääseenkin käyttöön pyrittäessä on syytä huolehtia ihmisten elinolosuhteiden, niin fyysisten, teknisten ja taloudellisten kuin henkisten, parantamisesta. Karkeasti voidaan sanoa, ettei mikään estä sanottua kehitys-

---

[314] Euroopan parlamentin päätöslauselma 25. huhtikuuta 2007 luonnonvarojen kestävän käytön teemakohtaisesta strategiasta (2006/2210(INI)) kohta 47 ja 48.
[315] Ranta 2001 s. 81.
[316] Ib. s. 81.

tä yhteiskunnassa ympäristön kannalta samalla ”oikein” toimimalla. Kehitys ja kestävyys on osattava yhdistää molemminpuolisella läpäisyperiaatteella talous- ja ympäristöpolitiikassa. Kehitys koskee po. suhteessa niin kehitysmaita kuin kehittyneitä maita, ja jälkimmäisissäkin kaikkia luonnonvaroja hyödyntäviä elinkeinoaloja. Tekninen ja taloudellinen kehitys ymmärretään liian helposti vain kehitysmaita koskevaksi ko. periaatteen osaksi. Meillä kestävää kehitystä ei ole riittävästi nähty paikallispolitiikan osana. Vuoden 1987 ympäristön ja kehityksen maailmankomission raportin ”Yhteinen tulevaisuutemme” mukaisen kestävän kehityksen määritelmän[317] keskeisenä sisältönä voidaan Bellin ja McGillivrayn tapaan katsoa olevan ihmisten elämisenlaadun parantaminen lisäämättä luonnonvarojen käyttöä ylitse ympäristön niiden jatkuvalle saatavuudelle asettamien rajojen.[318]

12.3 LUONNONVARA- JA YMPÄRISTÖN-SUOJELUSÄÄNTELYN LIITTYMÄKOHTIA

Luonnonvarasääntelyllä ja pilaantumisen ehkäisyn sääntelyllä on monia liittymäkohtia keskenään. Pellonkäyttöön voi liittyä siihen sijoitettujen tuotantopanosaineiden, kuten lannoitteiden, lannan ja torjunta-aineiden sekä laiduntamisessa tai kotieläintuotannossa muutoin kertyvän lannan kautta pilaantumisen vaaraa luonnonvaroille, kuten pinta- ja pohjavesille sekä maaperälle. Haitat voivat kohdata alueellisesti niin itse viljelyn kohteena olevaa maanpintaa, sen alapuolista maaperää ja pohjavettä kuin ilmetä laajemmalla alueella vesistössä taikka muualla ympäristössä, sekä vieläpä lannan kohdalla ilmetä myös mm. hajuhaittoina. Pellonkäyttö on osa laajempaa kokonaisuutta luonnonvarataloudessa. Pellonkäyttöä voidaan yhteiskunnallisesti lähestyä toisaalta maankäyttöpolitiikan ja toisaalta ympäristö- ja siinä etenkin vesipolitiikan näkökulmasta.

Maataloudellisesti pellonkäyttö on ensisijaisesti maankäyttöpolitiikkaa, mutta ympäristöpoliittisesti lähinnä osa vesipolitiikkaa. Jälkimmäisen ohjaamiskeinot joudutaan nykyään etenkin Suomessa suurelta osin kohdistamaan maatalouteen ja siinä erityisesti pellonkäyttöön. EY:n vesipolitiikan puitteista annettu direktiivi 2000/60/EY, joka ulottaa vaikutuksensa vesiluonnonvaran sekä määrälliseen käyttöön että pilaamisen torjuntaan, rakentuu kestävän vesipolitiikan ajattelun

---

[317] Our Common Future, Report of the 1987 World Commission on Environment and Development. Kestävä kehitys on määritelty siinä englanniksi: ”development that meets the needs of present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”.
[318] Bell – McGillivray 2005 s. 60.

varaan, jossa painopiste on vesiympäristön laadulla.[319] Sanotun direktiivin kansallinen täytäntöönpano Suomessa tapahtuu lähinnä vesien hoidon järjestämisestä annetun lain nojalla (1299/2004). Miten sitten puhtaasti maataloudellisella lainsäädännöllä edistetään kestävää käyttöä tai kestävää kehitystä. Tätä tapahtuu lähinnä tukemalla maatalouden rakenteen kehittämistä näiden tavoitteiden tai periaatteiden mukaisesti.

12.4 KESTÄVÄ KÄYTTÖ MAATALOUDEN RAKENNEPOLIITTISESSA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

Suomen maatalouslainsäädäntöön sisältyy eräitä mainintoja kestävästä käytöstä. Maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999) 1 §:n 1 momentissa on yhtenä lain tavoitteena mainittu uusiutuvien luonnonvarojen kestävän käytön edistäminen, jota ei kuitenkaan ole sanotussa laissa täsmennetty. Myös sanotun lain osin korvanneessa luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista annetun lain 1440/2006 mukaisilla tuilla on tämän lain 1 §:n mukaan tavoitteena paitsi korvata pohjoisista epäsuotuisista luonnonolosuhteista maataloudelle aiheutuvia haittoja myös mm. kehittää ja edistää maaseudun uusiutuvien luonnonvarojen kestävää käyttöä ja parantaa ympäristön tilaa.[320] Tätä lakia sen 2 §:n mukaan sovelletaan EY:n neuvoston ns. maaseuturahastoasetuksen tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 36 artiklan a kohdassa tarkoitettuihin toimenpiteisiin, joiden tavoitteena on maatalousmaan kestävä käyttö mm. keinoin, jotka toteutetaan viljelijöille vuoristoalueilla ja muilla haitta-alueilla maksettavin luonnonhaitta- ja muin korvauksin, Natura 2000 -alueilla maksettavin tuin, VPP-direktiiviin 2000/60/EY liittyvin tuin, maatalouden ympäristötuin, eläinten hyvinvointia edistävin tukitoimin sekä ei-tuotannollisia investointeja tukemalla. Mitään erityistä kestävän käytön määritelmää ei tässäkään laissa ole, vaan em. tukimuodot annettavine tarkempine ehtoineen ilmentänevät sitä, mistä on kysymys.

---

[319] Direktiivin 2000/60/EY johdannon kohdassa 5 todetaan neuvoston jo 18.12.1995 antamissa päätelmissä edellytetyn muun muassa uuden puitedirektiivin laatimista kestävän vesipolitiikan perusperiaatteiden luomiseksi Euroopan unionissa. Edelleen johdannon kohdassa 13 katsotaan yhteisön erilaisten olojen ja tarpeiden edellyttävän yksityiskohdiltaan erilaisia ratkaisuja ja erilaisuuden tulevan ottaa huomioon suunniteltaessa ja toteutettaessa toimenpiteitä vesistöalueen puitteissa vesien suojelun ja kestävän käytön turvaamiseksi. Kestävän käytön käsite esiintyy ko. direktiivissä vesiensuojelun rinnalla esim. siinä, kun yhtenä direktiivin tarkoituksena sen 1 artiklan b kohdan mukaan ilmaistaan olevan edistää ”kestävää, käytettävissä olevien vesivarojen pitkän ajan suojeluun perustuvaa vedenkäyttöä”.

[320] HE 217/2006 vp s.10.

Edellä mainitun rahoituslain niin ikään osin korvanneen maatalouden rakennetuista annetun lain (1476/2007) 1 §:n mukaan tavoitteena on maatalouden toimintaedellytysten ja kilpailukyvyn kehittäminen edistämällä maataloustuotannon tehokkuutta ja laatua kestävän kehityksen periaatteita noudattaen. Tämän kestävän kehityksen piiriin kuuluvaan luonnonvarojen kestävään käyttöön viitataan suoraan lain 15 §:n 2 momentissa, jonka mukaan maatilan investointituella tuettavien toimenpiteiden valinnassa voidaan ottaa huomioon paitsi tuen kohteena olevan yritystoiminnan taloudellisiin edellytyksiin vaikuttavat tekijät ja toimenpiteen vaikutukset tuen kohteena olevan yritystoiminnan talouteen myös toimenpiteen vaikutukset tuen kohteena olevan maatilan tuotanto-olosuhteisiin työympäristön, luonnonvarojen kestävän käytön tai eläinten hyvinvoinnin kannalta.[321]

Ilmeisesti em. säännöksissä on luonnonvarojen kestävällä käytöllä tarkoitettu ensisijaisesti maatalousmaan käyttöä, mutta myös tiloilla esiintyvien muiden kasvullisten maiden, kuten niittyjen, ahomaiden ja kosteikkojen, sekä eläinluonnonvarojenkin hoitoa ja tarpeellista parantamista.

Sisällöllisesti kestävällä käytöllä, silloin kun em. tukilaeissa on osaltaan kysymys peltoviljelyyn tai laiduntamiseen taikka siihen ja muutoinkin toimintaan liittyvään ympäristöön vaikuttavien toimenpiteiden tukemisesta, tarkoitettaneen sitä, että ao. maita hyödynnetään tuotannossa niiden uusiutumiskykyä säilyttäen ja tuottokykyä ylläpitäen sekä toiminnassa käytetään tällöin ja muutoinkin ympäristön kannalta asianmukaisia tuotantomenetelmiä. Erityisesti ympäristötukien kohdalla tavoitellaan kuitenkin tuotannosta ympäristölle aiheutuvan kuormituksen vähentämistä ja rajoittamista pakollisen lainsäädännön vaatimaa enemmän sekä tarvittaessa ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteen mukaisten tuotantomenetelmien käyttämistä ja investointeja tuettaessa edellyttämällä hankkeissa ympäristöllisesti parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatteen mukaisia laitteita, koneita, rakennelmia ja rakennuksia.

Varsinaisessa eli pakollisessa vesiensuojelusääntelyssä pellon kestävään käyttöön pyritään, joskin tätä termiä mainitsematta, osaltaan esim. nitraattiasetukseen otetuilla säännöksillä hyvästä maatalouskäytännöstä. Kasvinsuojeluaine-

---

[321] Lisäksi viimeaikaiseen maaseutuelinkeinolainsäädäntöön sisältyy viittauksia kestävään kehitykseen. Näin on esimerkiksi maaseudun kehittämiseen myönnettävistä tuista annetun lain (1443/2006) 1 §:ssä, jonka mukaan lain tavoitteena on maaseudun elinkeinotoiminnan monipuolistaminen, maaseudun yritysten toimintaedellytysten ja kilpailukyvyn kehittäminen, maataloustuotteiden kilpailukyvyn edistäminen sekä maaseudun asukkaiden elämänlaadun parantaminen *kestävän kehityksen periaatteita* noudattaen. Sanotun lain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkoituksena on lain tavoitteiden kannalta tavoitella ekologisesti, taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti kestävää kehitystä läpäisyperiaatteella (HE 192/2006 vp s. 20). Ko. laissa ei viitata luonnonvarojen kestävään käyttöön, mikä onkin ymmärrettävää, koska sanottu laki ei koske maataloustukia eikä maatilojen maataloudellisiin investointeihin myönnettäviä tukia, vaan muuta, kohteiltaan laaja-alaisempaa maaseudun kehittämistä.

laissa (1259/2006) taas edellytetään tasapainoisen kasvinsuojelun ja integroidun torjunnan periaatteiden noudattamista. Integroidulla torjunnalla tarkoitetaan biologisten, bioteknologisten, kemiallisten, fysikaalisten, viljelyteknisten tai kasvinjalostuksellisten toimenpiteiden järkiperäistä soveltamista kokonaisuutena siten, että kasvinsuojeluaineiden käyttö on rajoitettu kaikkein välttämättömimpään kasvintuhoojien esiintymisen pitämiseksi sen rajan alapuolella, jonka ylittyminen merkitsisi merkittäviä taloudellisia vahinkoja tai tappioita. Missä merkittävyyden raja kulkee, tässä jäänyt varsin avoimeksi.[322] Selvää kuitenkin on, että ko. periaatteen toteuttaminen ei voi olla ristiriidassa ympäristönsuojelulainsäädännön kanssa ja että valmistetta on aina käytettävä asianmukaisesti, ts. vain hyväksyttyyn tarkoitukseen ja käyttöohjeiden mukaisesti siten, ettei kasvinsuojeluainelain 8 §:n 1 momentin 3–5 kohdan vastaisesti aiheudu kohtuuttomia haittavaikutuksia kasveihin, kasvituotteisiin tai ympäristöön, kohtuuttomia kärsimyksiä torjuttaville selkärankaisille eläimille eikä haitallisia vaikutuksia ihmisten tai eläinten terveyteen taikka pohjaveteen.[323]

Myös jätelain tavoitteena on paitsi tukea yleisesti kestävää kehitystä ehkäisemällä ympäristö- ja terveyshaittoja myös tällöin edistää luonnonvarojen järkevää käyttöä. Maataloudessa tämä ajatus ilmenee etenkin nitraattidirektiivin täytäntöönpanoksi annetun nitraattiasetuksen mukaisen, periaatteessa jätteen hyötykäyttöä ilmentävän lannan käytön ohjailun muodossa, vaikka ko. varsinaista ympäristönsuojeludirektiiviä voidaan pitää laajemmaltikin kestävää kehitystä palvelevana.[324]

12.5 PELTOVILJELYN MAANKÄYTTÖ-OIKEUDELLINEN ASEMA

Maatalouden harjoittajan toiminta perustuu maaomaisuuden hyväksikäyttämiseen. Sitä turvaa perustuslain 15 §:ssä säädetty omaisuudensuoja. Omistajalle kuuluu oikeus käyttää omaisuuttaan parhaaksi katsomallaan tavalla, sikäli kuin

---

[322] Kasvinsuojeluainelaki 4 § 1 mom. 11 k ja 16 §.

[323] Maataloutta lähellä olevassa muusta lainsäädännöstä voidaan kestävän käytön tavoitteen osalta todeta, että metsälain (1093/1996) tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan edistää metsien taloudellista, ekologista ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään. Toisaalta kalastuslain (286/1982) 1 §:stä voidaan katsoa kestävän käytön periaatteen omaksumisen ilmenevän epäsuorasti. Sanotun pykälän mukaan (kalastusta harjoitettaessa) erityisesti on pidettävä huolta siitä, että kalakantaa käytetään hyväksi järkiperäisesti ja ottaen huomioon kalataloudelliset näkökohdat, sekä huolehdittava kalakannan hoidosta ja lisäämisestä, kuitenkin tällöin välttäen toimenpiteitä, jotka voivat vaikuttaa vahingollisesti tai haitallisesti luontoon tai sen tasapainoon.

[324] Jätelaki (1072/1993) 1 §. Ks. myös Kuusiniemi 2002 s. 20.

sitä ei ole joltain osin lailla rajoitettu.[325] Muun muassa maatalousmaan raivaaminen on traditionaalisesti ollut Suomessa vapaata. Omistajan oikeutta maansa, esim. metsämaan tai suoperäisen maan, raivaamiseen pelloksi ja käyttämistä maanviljelyyn ei ole Suomessa nykyisinkään rajoitettu. Väliaikaisesti raivausta kuitenkin EU:hun liittymistä välittömästi edeltäneen kahdeksan vuoden aikana rajoitettiin voimakkaasti ylituotantosyistä.[326] Toisaalta pellon maatalouskäyttö tai siihen ottaminen ei ole myöskään, vastaavia poikkeusaikoja lukuun ottamatta, ollut luvanvaraista. Tämä koskee myös pellon käyttöön ja käyttöönottoon liittyviä parannustoimenpiteitä, kuten ojitusta, vaikkakin vesilaissa on ojituksen toteuttamista koskevia eräitä lupaakin edellyttäviä säännöksiä. Mitään velvoitetta ei toisaalta ole myöskään säädetty perustuslain tasolla maaomaisuuden hoitamisesta tietyllä tavalla. Maanomistajalle ei Suomessa, toisin kuin eräissä muissa Euroopan maissa, ole laissa säädetty mitään velvollisuutta viljellä omistamaansa maatalousmaata, saati velvollisuutta viljelyssä noudattaa tietynlaista, esim. ekologista viljelytapaa.[327]

Historialliselta kannalta voidaan kuitenkin todeta, että ennen isojakoa noudatetussa peltojen sarkajaossa vallitsi tosiasiallisesti ns. vainiopakko, jonka perua ovat eräät vieläkin (muodollisesti) voimassa olevat rakennuskaaren 5 luvun säännökset. Ko. luvussa on ollut velvoitteita siitä, miten viljelyä on toisten yhteisomistajien ja naapurien edut huomioon ottaen tarkemmin harjoitettava. Myös tilusten aitausvelvollisuudesta oli sanotussa luvussa säännöksiä. Rakennuskaaren 6 luvussa säädettiin myös mm. ojankaivuvelvoitteista.[328] Sittemmin aitausvelvollisuudesta oli säännökset vuonna 1864 annetussa asetuksessa tilusten rauhoittamisesta vahinkoa vastaan kotieläimiltä ja edelleen on sen kumonneessa

---

[325] Esim. vesilain 9:19 §:n (88/2000) nojalla voidaan vedenottamon ympärillä oleva maa- tai vesialue määrätä suoja-alueeksi, jolla ei mm. saa suorittaa sellaista toimintaa, joka vahingollisella tavalla voi huonontaa ottamoista saatavan veden laatua. Määräyksestä toiselle aiheutuva vahinko, haitta ja muu edunmenetys on suoja-alueen hakijan korvattava.

[326] Väliaikaisesti pellonraivausta on rajoitettu vuosina 1992–1994 voimassa olleella lailla 1385/1991, joka säädettiin määräaikaisena perustuslain säätämisjärjestyksessä. Sitä ennen oli vuosina 1987–1991 voimassa veroluontoinen laki pellonraivausmaksusta (602/1987).

[327] Esim. Italian perustuslain (Constituzione della Republica Italiana 44.1 ar.) mukaan lailla asetetaan maan järkevän käytön ja yhdenvertaisten yhteiskunnallisten suhteiden takaamiseksi yksityiselle maanomistukselle niin velvoitteita kuin rajoituksia ja myös mm. määrätään maanomistuksen laajuudelle alueelliset ja eri maatalousalueiden olosuhteet huomioon rajoja.

[328] 1734 vuoden lain mukaiset, ennen isojakoa vallinnutta sarkajaon ns. vainiopakkoa ilmentäneet rakennuskaaren 5 ja 6 luvun säännökset asettivat talonpojille vuotuisia viljely- ja rakennusvelvollisuuksia, mm. 6 luvun 1 §:llä velvollisuuden hyvin muokata ja lannoittaa peltonsa, raivata ja perata vähitellen uutta peltoa tai niittyä (”missä tilaa on ja metsälle tahi karjanlaitumelle ei tule vahinkoa niin paljon kuin hyvin voidaan ruokota ja viljellä”). Piiriaita oli 5 luvun 2 §:n mukaan tilojen rakennettava yhteisesti, pellon ja niityn tuli olla 4 ja 5 §:n mukaan aidan veräjillä suljettuina kasvun korjaamiseen asti, minkä jälkeen vasta niillä voitiin ryhtyä laiduntamaan karjaa sekä lisäksi 6 ja 7 §:ssä oli säännöksiä yhteistoiminnasta viljelytoimissa. Ks. Haataja 1936 s. 31–33.

vuodelta 1921 olevassa tilusten rauhoittamisesta kotieläinten vahingonteolta annetussa laissa (47/1921).[329]

Koska pelto ja sen viljely liittyvät luontoon ja maisemaan ollen osa näitä, voivat luonto, maisema ja maatalous vaikuttaa toisiinsa myös oikeudellisessa mielessä. Monessa maassa tästä on lainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on suojella luontoa ja maisemaa asettamalla suojelunäkökulmasta paitsi rajoituksia maatalousmaan käytölle myös siihen liittyviä velvollisuuksia.[330] Meillä maankäytöllisiä positiivisia käyttövelvollisuuksia[331] on määrätty viljelijöille ja muille maanomistajille ja haltijoille hukkakauran torjunnasta 1976 annetulla lailla (176/1976), joka nyttemmin on korvattu vuonna 2002 annetulla samannimisellä lailla (185/2002, HukkaKL). Sen, jonka alueella esiintyy hukkakauraa, on pidettävä alue vapaana röyhyllä olevista hukkakaurayksilöistä ja, jos näinkään ei saada hukkakauraa hallintaan, toteutettava viranomaisen laatima erillinen torjuntasuunnitelma. Eräin edellytyksin voidaan huomattavasti alueen haltijan taloudellista asemaa heikentävät torjuntakustannukset korvata osaksi tai kokonaankin valtion varoista. Sanotun uuden lain 4 §:n mukainen torjuntavelvollisuus tarkoittaa sitä, että viljelmän tai sen läheisyydessä sijaitsevien alueiden haltijoiden on huolehdittava sellaisten toimenpiteiden suorittamisesta, joilla estetään hukkakauran esiintyminen ja leviäminen.[332] Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella (385/2002) on näistä toimenpiteistä annettu tarkemmat säännökset. Kunnan maaseutuelinkeinoviranomainen määrää suorittamansa katselmuksen perusteella alueen haltijalle hukkakauran torjuntaohjeen. Jos alueen haltija ei noudata torjuntaohjetta tai alue on pahoin hukkakauran saastuttama, kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen tai työvoima- ja elinkeinokeskuksen tehtävänä on laatia

---

[329] Metsälainsäädännössä on eri muodoissa ollut eräiden hakkuiden jälkeinen uudistamisvelvoite vuoden 1885 metsälaista lähtien.

[330] Ks. myös alaviite 327.

[331] Tapio Määttä käyttää käsitettä ”positiivinen käyttövelvollisuus” (Määttä, T. 1999 s. 365–369) vastakohtana sallimis- (tai sietämis-) velvollisuuksille ja kaksoisvaikutteisille normeille. Sietämisvelvoite ympäristöoikeudellisena ja naapuruusoikeudellisena periaatteena tarkoittaa sitä, että omistajan on sallittava hänen omaisuuteensa kielteisellä tavalla vaikuttava toisen omistajan toiminta tai käyttäytyminen. Toiseksi periaate merkitsee, ettei omistajalla ole oikeutta saada korvausta tällaisesta kielteisestä vaikutuksesta sen enempää julkisyhteisöltä kuin vaikutuksen aiheuttajalta, vaikkakaan näin ei ole kaikissa tapauksissa, kuten esim. YVL:n mukaan korvattavissa ympäristövahingoissa (sama s. 350–352). Sallimisvelvoitteita ovat myös erilaiset rasite- ja pakkotoimioikeudet.

Normien kaksoisvaikutteisuudella Määttä taas tarkoittaa sitä, että omaisuuden käytön sääntelyllä on samanaikaisesti vaikutuksia kahteen omistusoikeuteen: omistajan A käyttömahdollisuudet turvataan velvoittamalla omistaja B sallimaan A:n käyttävän B:n omaisuutta tai ulottamaan käyttönsä vaikutukset B:n omaan käyttöön vaikuttavalla tavalla B:n omaisuuteen. (sama s. 343).

[332] HukkaKL 4 §.

alueelle torjuntasuunnitelma.[333] Tämän suunnitelman tekijä voi tehostaa sen toteuttamista uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella.[334]

Paitsi varsinaisia hukkakauran tuhoamistoimia alueen haltijana olevalle viljelijälle kuuluu muitakin positiivisia tai negatiivisia käyttövelvollisuuksia. Kysymys on hukkakauran saastuttamia tuotteita ja tavaroita sekä alueita koskevista rajoituksista ja velvollisuuksista. Alueelta, jolla on todettu hukkakaurayksilöitä, peräisin olevaa viljaa, siemeniä, heinää, kasvijätettä, akanoita, viljan ja siementen puhdistus- ja lajittelujätteitä, kotieläinten lantaa, maa-ainesta ja maanparannusaineita ei saa kuljettaa, säilyttää tai käsitellä siten, että siitä voi aiheutua hukkakauran leviämisen vaaraa. Alueen haltijan ja elinkeinonharjoittajan, jolla on hukkakauraa sisältävää kasvustoa tai viljan taikka siementavaran puhdistus- tai lajittelujätettä, on poltettava tai muuten hävitettävä se siten, ettei hukkakauran leviämisen vaaraa aiheudu.[335]

Myös perättäisellä kolmella kasvisuojelulailla (202/1925, 127/1981 ja 1203/1994) on säädetty haitallisten kasvitautien ja muiden kasvintuhoajien leviämisen estämisestä antamalla pelto- ja puutarhakasvien käyttöön liittyviä maatila- ja muita yrityskohtaisia torjuntavelvoitteita, mm. kasvustojen ja tuotteiden hävittämiseksi, sekä viljelmille peltolohkoittaisia viljelyrajoituksia useiden vuosienkin ajaksi. Eräiden kasvitautien kohdalla annetuista määräyksistä aiheutuvat vahingot ja kustannukset voidaan osittain korvata valtion varoista. Vastaavista seikoista säädetään nykyään vuoden 2004 alusta voimaan tulleella kasvinterveyden suojelemisesta annetulla lailla (702/2003).[336]

Suomen lainsäädännössä ei ole järjestetty eri viljelymuotojen keskeisiä suhteita. Siten esim. muuntogeenisen viljan viljely voisi, sikäli kuin jonkin sellaisen tänne soveltuvan viljalajikkeen siemenen käytölle on annettu lupa, tapahtua Suomessa lupaehtojen mukaisesti. Vielä ei Suomessa ole annettu erityisiä säännöksiä muuntogeenisten kasvilajien viljelystä tavanomaisten kasvien tai luonnonmukaisesti viljeltävien kasvien rinnalla tai naapuruudessa, joskin sellaiset sään-

---

[333] HukkaKL 6 §. Kuitenkin katselmuksen yhteydessä voi sen suorittaja päättää kuluvan kasvukauden aikana suoritettavista toimenpiteistä hukkakauran torjumiseksi, jos on olemassa välitön vaara hukkakauran leviämisestä kasvukauden aikana. Sellainen päätös on saatettava viivytyksettä maaseutuelinkeinoviranomaisen ratkaistavaksi. Päätös raukeaa, jos maaseutuelinkeinoviranomainen ei ole ratkaissut kuluvaa kasvukautta koskevia toimenpiteitä väliaikaisella torjuntasuunnitelmalla kahden viikon kuluessa päätöksen antamisesta. Väliaikainen torjuntasuunnitelma on kumottava samalla, kun alueelle tehdään 1 momentissa tarkoitettu torjuntasuunnitelma (HukkaKL 6 §).

[334] HukkaKL 20 §.

[335] HukkaKL 8 §.

[336] Ks. myös Määttä, T. 1999 s. 380–382.

nökset ovat valmisteilla.[337] Kuitenkin näin on jo eräissä muissa EU:n jäsenvaltioissa tehty, esim. Saksassa sen geenitekniikkalaissa.[338]

Aikaisemmin mainittujen HukkaKL:n ja KasvinTSL:n nojalla suojellaan viljelijöitä tuotannollisilta vahingoilta. Tosiasiallista suojaa nauttivat tällöin kuitenkin torjuntavelvollisten naapureina olevat viljelijät. Edellä mainitut lait ovat julkisoikeudellisia, eikä niissä ole asetettu viljelijälle tai maanhaltijalle korvausvelvollisuutta toisia viljelijöitä kohtaan mahdollisten sellaisten vahinkojen varalta, jotka esim. ao. lakien ilmoittamisvelvollisuuden tai määrättyjen torjuntatoimenpiteiden laiminlyönnin takia tapahtuneen hukkakauran tai kasvintuhoojan edelleen leviämisen seurauksena on aiheutunut naapureina tai ehkä kauempanakin oleville viljelijöille tai muille maanomistajille. Sen sijaan tehdyistä torjuntatoimenpiteistä viljelijälle valtion toimesta suoritettavista vahinkojen ja kustannusten korvauksista on ko. laeissa säännöksiä.[339]

HukkaKL:n 21 § sisältää rangaistussäännökset tahallisesta tai törkeästä huolimattomuudesta johtuvista em. velvollisuuksien laiminlyönneistä. Niin ikään kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain 29 §:ssä on vastaavanlaisia laiminlyöntejä ja eräitä muita lain kasvinterveyden vaarantamista koskevia rikkomuksia koskevat rangaistussäännökset, joissa ei edes edellytetä törkeätä huolimattomuutta. Vahingonkorvauslain mukainen korvausvastuu voi kuitenkin syntyä kummankin em. lain mukaisissa tilanteissa törkeää lievemmänkin huolimattomuuden perusteella. Periaatteessa vielä naapuruusoikeudellisten säännösten perusteella vastuu voi syntyä ankaran vastuun muodossa. Mitään em. lakeja koskevia vahingonkorvausoikeudenkäyntejä ei ole kuitenkaan tullut tietooni.

Tapio Määttä on maanomistajan vapausoikeuksien ekologisia rajoja käsitellessään yleisesti todennut oikeuspoliittisessa keskustelussa naapurin ja sivullisten oikeussuojan olleen esillä lähinnä vaatimuksina kansalaisjärjestöjen oikeusaseman vahvistamiseksi. Maankäyttöä koskevassa oikeudellisessa keskustelussa

---

[337] Ks. Hollo 2005 MTVO: Maatalouden tuotantomuotojen keskinäissuhteista aiheutuva vastuu. Oikeudellista vastuuta koskeva selvitys maa- ja metsätalousministeriölle (MMM 06/2005). Hollo on todennut sanotussa selvityksessä (s. 30) nykytilanteesta oikeudellisesti mm. seuraavaa: ”Naapureiden keskinäistä haitanvastuuta vastaavat säännökset ovat Saksan lain tapaan myös Suomen naapuruussuhdelaissa (17 §), mutta niiden soveltamista muuntogeeniseen toimintaan ei meillä ole nimenomaisesti säännelty. Lähtökohtana tässä sääntelyssä on, että naapureiden ei tarvitse sietää toiselta kiinteistöltä kulkeutuvaa kohtuutonta häiriötä (immissiota). Mahdollista on, että tällaiseksi häiriöksi katsottaisiin viljelmien ainakin pysyvä altistuminen muuntogeenisen karkaamisen synnyttämille haitoille. Vastuu syntyy siis, jos haitta on kohtuuton eikä haittaavaa toimintaa ole pidettävä paikkakunnalla tavanomaisena. Tämä kynnys ylittynee vain ääritapauksissa ja luvattomissa toiminnoissa (kiellettyjen lajikkeiden käyttö). Merkitystä ei ole ainakaan ratkaisevasti sillä, onko toimintaa harjoitettu säädettyä huolellisuutta noudattaen vai ei.”

[338] Gentechnikgesetz (16.12.1993 I 2066; zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 17.3.2006 I 534), mm. 36 a §

[339] KasvinTSL (702/2003) 30 ja 31 § sekä HukkaKL (185/2002) 18 §. ks. myös Määttä, T. 1999 s. 380–382.

naapurin menettelylliseen oikeussuojaan on kuitenkin kiinnitetty suhteellisen vähän huomiota. Ympäristöoikeudellista sääntelyä ei hänen mukaansa myöskään systemaattisesti ole arvioitu naapurin oikeussuojan näkökulmasta. Määttä toteaa lisäksi, että naapurin ja sivullisten oikeussuojaan voidaan katsoa kuuluvaksi ainakin mahdollisuus osallistua oikeudellisiin menettelyihin ja eräissä tilanteissa mahdollisuus saada korvauksia myös toimista, jotka eivät välittömästi ulotu oikeudenhaltijan etupiiriin. Lisäksi hän toteaa, että yhä tärkeämmäksi näkökulmaksi maaomaisuuden käyttöä koskevassa oikeussuojakeskustelussa on muotoutunut lähialueen asukkaiden ja joskus jopa kaikkien kansalaisten sekä luonnon oikeussuoja, joka vahvistui vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa.[340]

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa HM:oon otetun ja sittemmin PL:iin sen 20 §:ksi siirretyn ympäristöperusoikeuden kautta ei sen sijaan luonnolle ole laissa eikä ainakaan yleisesti oikeustieteessäkään hyväksytty oikeussubjektin asemaa. Tulevien sukupolvien, luonnon ja laajemminkin ympäristön etuja valvovat sen sijaan nykyään lainsäädännön nojalla paitsi viranomaiset myös eräät valtiovallan ulkopuoliset organisaatiot (ns. NGO:t), kuten luontojärjestöt.

Perinteisesti Suomen oikeudessa on katsottu, ettei omistusoikeus oikeuta luonnonympäristön pilaamiseen. Omistajan on sopeutettava toimintansa yhteiskunnallisesti merkittävien, kuten terveyden ja yleisen turvallisuuden, vaatimusten mukaiseksi. Suomessa voidaan tavallisella lailla antaa näiltä osin omistusoikeutta rajoittavia määräyksiä. Pelkästään ympäristöllisiä tavoitteita koskevia säännöksiä, jotka rajoittavat omistusoikeutta, voidaan tavallisella lailla antaa vain yleisluonteisilla perusteilla, kuten säätämällä jonkin luonnonvaran käyttö luvanvaraiseksi ja tietyin edellytyksin kieltää sellaisen luvan myöntäminen. Ympäristöllisiä rajoituksia ei sen sijaan voida antaa tavallisella lailla yksityiskohtaisilla perusteilla, vaan tällöin edellytetään säännönmukaisesti korvauksen maksamista menetyksistä.[341] Yleiset ympäristön turmelemista koskevat kiellot, vaikka ne kohdistuisivat toiminnanharjoittajan omaan maaomaisuuteen, voidaan sen sijaan yleensä antaa tavallisella lailla ilman yhteiskunnalle syntyvää korvausvelvollisuutta.[342]

---

[340] Ks. Määttä, T. 2003 s. 122–123.

[341] Hollo 2002a s. 30.

Lisäksi voidaan esimerkkinä todeta, että milloin valtion on kansainvälisen sitoumuksensa, kuten EU:n jäsenenä Natura- ohjelman, täytäntöönpanemiseksi perustettava yksityisellä maalla, kuten ahomaalla tai luonnonlaitumella, olevasta ”habitaatista” luonnonsuojelu-alue, on sen maksettava täysi korvaus maan ja siihen ehkä liittyvän rakennusmahdollisuuden menetyksestä. Toisaalta on huomattava, että neuvoston asetuksen (EY) 1257/1999 mukaisen ympäristöohjelman piirissä on voitu vastaavanlaisten alueiden hoidosta tehdä valtion ja viljelijäin välillä 5- tai 10-vuotisia ympäristötuen erityistukisopimuksia.

[342] Hollo 1999 s. 53.

Ympäristönkäytön suhteen ei ensisijaista oikeudellista merkitystä ole sillä, onko alue käyttäjän hallinnassa omistusoikeuden tai muun oikeuden, esim. vuokraoikeuden tai testamentin perusteella. Laajemminkin voidaan sanoa, että alueen omistajalla ei ole pääsääntöisesti ympäristön pilaamissääntelyssä muita suojatumpaa asemaa.[343] Merkittävää on, että jo vesilain 1:22.1 §:ssä alun perin ollut pohjaveden pilaamiskielto oli voitu säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ja ilman korvausvelvollisuutta, ja että näin niin ikään voitiin säätää jätehuoltolailla roskaamiskielto ja sen muutoksella osittain sekä lopulta jätelailla maaperän pilaamiskielto.

Edellä jo useampaan kertaan mainitulla Suomen perustuslain 20 §:n 1 momentilla, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille, on ilmeisesti vahvistavaa tulkintavaikutusta omistusoikeuden käyttöön vaikuttavia ympäristölainsäännöksiä annettaessa. Tämä vaikutus yhdessä Suomen EU-jäsenyyden ja yhteisön perustamissopimuksen ympäristönsuojelun vaatimuksia korostavien säännösten kanssa on saattanut laajentaa mahdollisuuksia tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä rajoittaa myös maataloudellista maankäyttöä omistusoikeuden ytimeen kuitenkaan puuttumatta.[344]

Tietyn alueen omistus ja käyttöoikeus nauttii suojaa ulkopuolisten tahojen aiheuttamilta haitoilta ja rajoituksilta. Yleensä kysymys on toisen alueelta aiheutuvista haitallisista päästöistä ja häiriöistä, jotka voivat johtua lähinnä toisen elinkeinotoiminnasta, esim. maataloudessa hajuhaittoja aiheuttavasta sikalanpidosta tai lietelannan pellolle levittämisestä taikka pinta- tai pohjaveden pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavasta lannoitevalmisteiden, lannan ja torjunta-aineiden käytöstä.[345] Pilaantumista säännellään näiltäkin osin nykyään ympäristönsuojelulaissa (86/2000) ja osittain vielä vesilaissa (lähinnä vain vedenottamoiden suoja-alueiden ja ojituksen osalta) sekä yksityisoikeudellisesti myös lähinnä naapurisuhdelaissa (26/1920, muut. mm. 90/2000) sekä ympäristövahinkojen korvaamisesta annetussa laissa (737/1994). Tällaisessa ympäristö-oikeudellisessa järjestelmässä varallisuusoikeuksien suoja toteutuu yleensä hallinto-oikeudellisessa tai siihen rinnastettavassa sekamuotoisessa menettelyssä, jossa Hollon toteamaan tapaan varallisuusoikeuden haltija niin oikeutettuna osapuolena kuin vastaavana osapuolena joutuu lainsäädännön mukaan tinkimään asemastaan yleisen edun huomioon ottamista tms. koskevien syiden vuoksi.[346] Maatalouden kohdalla on tässä suhteessa merkitystä myös vesilailla (264/1961, muut. mm. 88/2000), jonka eräät säännökset saattavat rajoittaa peltoviljelytoimenpiteitä.

---

[343] Ib. s. 53.
[344] Ks. Hollo 1998 s. 35–37.
[345] Ks. ib. s. 38–39.
[346] Ib. s. 39

Esimerkiksi VL 9:19 (88/2000) nojalla asetettua vedenottamon suoja-aluetta koskevat rajoitukset voivat estää viljelijää käyttämästä paikalla lannoitteita. Yleensäkin voidaan edellä tässä luvussa olevaan viitaten ja maankäytöllisen omaisuudensuojan huomioon ottaen sanoa ympäristönsuojelun ja maatalouden tosiasiallisesti rajoittavan toinen toistaan.[347]

YSL:n suhde perustuslakiin ei ole erityisen ongelmallinen. Sen säätämisvaiheessa ei korvauskysymysten järjestämistäkään pidetty sellaisena. Korvauksen myöntäminen tapahtuu YVL:n säännösten mukaisesti, kuitenkin niin, että korvausmenettelystä säädetään YSL:ssa.[348] Vaikka peruslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan erityisesti huomiota YSL:n laajoihin asetuksenantovaltuuksiin ja edellytti tehtäväksi tältä osin joitakin täsmennyksiä, valiokunnan kannan mukaisesti laki voitiin (kaikilta osin) säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.[349] Ympäristönsuojelusäännökset on yleensä vaikeuksitta voitu antaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Näin on Kultalahden mukaan menetelty jo ennen Suomen Unioniin liittymistä erityisesti sellaisia ympäristöhaittoja, kuten melu, jätteet, öljyt, myrkyt ja radioaktiivisen jätteen ehkäisy, koskevia säännöksiä annettaessa.[350]

Yleisesti voidaan todeta, että omaisuuden suojan ja ympäristönsuojelun välisessä ongelmatilanteessa keskeisenä ei ole rajanveto yksilön ja yhteisön oikeuksien välillä, vaikka ympäristöoikeudessa on taustalla paljolti naapuruusoikeudellisia piirteitä. Kehitys on johtanut siihen, etteivät luonto tai ympäristö sellaisenaan tai niiden omistaminen ja käyttö enää nykyään ole ilman muuta puhtaita yksityisten välisiä tai valtion ja luonnonvaroja hyödyntävien oikeussubjektien välisiä asioita, vaan ympäristöön vaikuttavien toimenpiteiden sääntely on muodostunut koko yhteiskunnan ja enenevässä määrin myös laajempien valtioyhteisöjen asiaksi.[351]

12.6 PELTOVILJELYÄ KOSKEVIEN YMPÄRISTÖNSUOJELUSÄÄNNÖSTEN LUONNE

12.6.1 Yleistä oikeusnormeista ja säännöksistä

Ympäristöoikeudelliset säännökset eivät rakenteellisesti poikkea siitä, minkälaisia yleensä oikeusnormit ovat. Oikeusnormeja voidaan kuvata monella tavoin.

---

[347] Salila 1995 s. 3.
[348] HE 84/1999 s. 203.
[349] PeVL 11/1999 s. 2–3 ja 5.
[350] Kultalahti 1990 s. 319.
[351] Ks. Palokangas – Tarukannel – Nuuja 1993 s. 19–20.

Klamin mukaan ihmisen toiminta on kannanotto erilaisiin asiantiloihin, joista sitten on muodostunut normeja ja näistä puolestaan käyttäytymismalleja. Normi käyttäytymismallina sisältää Klamin näkemyksen mukaan seuraavat kolme ulottuvuutta: 1) normin sisältö, joka koostuu tilanteen tunnistamisesta ja käyttämisvaihtoehdon valitsemisesta, 2) normin perusidea, joka tarkoittaa tavoiterationaalista toimintaa edellä mainitun käyttäytymismallin avulla ja 3) normin tausta, joka merkitsee tietoisuutta tilanteesta ja siihen liittyvistä mahdollisuuksista. Hänen johtopäätöksenään on, että oikeus on tavoitteellista ja sen sisältämät käyttäytymismallit keinoja tietyn tavoitteen saavuttamiseksi. Oikeus on syntynyt erilaisten käyttäytymisten sääntelyksi eli riitojen ratkaisemiseksi. Uusien normien synty noudattaa yhteiskunnallista ja inhimillistä kehitystä.[352]

Toisesta näkökulmasta normeja on tarkastellut Aulis Aarnio. Hän näkee oikeusnormit lainopin, lakitekstin primäärikohteena ja katsoo niiden koostuvan yhtäältä tietystä kielellisestä ilmaisusta ja toisaalta määrätystä ajatussisällöstä. Normin kielellistä ilmaisua hän kuvaa yksityiselle kansalaiselle kohdistetuksi kielloksi tai käskyksi,[353] jollaisena normia on Hart kutsunut primäärinormiksi.[354] Jos toisaalta halutaan saada täsmällisesti esiin yhteiskunnallisen sääntelyjärjestelmän rakenne, on oikeusnormi käännettävä toiseen muotoon. On kirjoitettava esiin primäärinormia vastaava sekundäärinormi, jollainen kohdistetaan viranomaiselle.[355] Aarnio on myös tarkastellut oikeusnormien funktiota katsomalla niiden funktioina olevan kansalaisten ja viranomaisten käyttäytymisen ohjaaminen, kansalaisyhteiskunnan kiinteyttäminen, kansalaisten sosialisaation edistäminen, eturistiriitojen neutraloiminen, fyysisen ja sosiaalisen turvan takaaminen yksilölle sekä konfliktitilanteiden ratkaiseminen.[356]

12.6.2 Peltoviljelyä koskevien kansallisten säännösten kehitys

Peltoviljelyä koskevien velvoittavien säännösten luonnetta voidaan historiallisesti Ruotsi-Suomessa kuvata käyttämällä lähtökohtana maakuntalakien varsin liberaaleja säännöksiä maanvuokrasta. Niiden mukaan laki ei velvoittanut vuokramiestä rakentamaan vuokra-alueelle, eikä hän ollut velvollinen parantamaan vuokra-alueen viljelyksiä, vaan ainoastaan pitämään ne kunnossa.[357] Kuitenkin keskiajan lopulla aateliston vallan kasvaessa kunnossapitämisen sijasta määrättiin vuokramiehelle alueen parantamisvelvollisuus muiden työvelvoitteiden ja

[352] Klami 1983 s. 25–27, 30 ja 38–39.
[353] Aarnio 1982 s. 72 ja sama 1988 s. 65–66.
[354] Hart 1961/1994 s. 80–81.
[355] Aarnio 1982 s. 72 ja sama 1988 s. 66 sekä Ross 1968 s. 91–92.
[356] Aarnio 1988 s. 64–65.
[357] Haataja 1949 s. 35.

jopa henkilökohtaisia oikeuksia koskevien rajoitusten ohella. Jälkimmäisiä helpotettiin myöhemmin kapinaliikkeiden jälkeen. Verotalollisia puolestaan koski periaate, ettei talonpojan sopinut verottaa toista talonpoikaa, vaan oli itse viljeltävä tilaansa, mutta vähitellen verotalollisten alettiin nähdä olevan samassa asemassa valtioon nähden kuin rälssilampuoti oli isäntäänsä. Sittemmin mm. Kristofferin maanlain kuninkaankaareen otettiin 1400- luvun puolivälissä säännös, jonka mukaan kukaan verotalollinen ei saanut hankkia itselleen enemmän maata kuin että se oli täysin ”asuttunut”.[358] Kuitenkin 1500-luvun puolivälissä alkoi erämaiden asuttaminen Kustaa Vaasan kehotettua talottomia ja maattomia miehiä etsimään itselleen asuinpaikkoja metsistä ja suurilta yleismailta.[359]

1734 vuoden lain maakaaressa oli säännökset yksityisen maanomistajan omistusoikeudesta ja hallinnasta, minkä lisäksi rakennuskaareen sisältyi yksityiskohtaisia säännöksiä talonpojalle mm. kuuluvasta vuotuisesta viljelys- ja rakennusvelvollisuudesta sekä määrättiin rakennukset huolellisesti pidettäväksi kunnossa. Rakennuskaaressa velvoitettiin talonpoika myös raivaamaan uutta peltoa ja niittyä, missä siihen oli mahdollisuutta, niin paljon kuin voitiin hyvin nauttia ja viljellä. Niin ikään säädettiin vuosittain kaivettavista ojista ja uusista aidoista tilan täyteen kuntoon saamiseksi. Aateliset maanomistajat olivat rälssimaillaan vapautettuja em. säännösten mukaisesta tilusten käytöstä sekä viljelys- ja rakennusvelvollisuuksista.[360]

Sittemmin fysiokraattisen ajattelun päästyä vallalle kumottiin vähitellen talonpoikien holhousta ja pakottamista ilmentäneet säännökset siirtymällä kotimaista maataloutta edistävään toimintaan suureksi kasvaneen viljantuonnin vähentämiseksi. Haataja katsoo, että ”teoriassa maanviljelys jo 1740-luvulla ruvettiin asettamaan samaan arvoon muiden elinkeinojen kanssa, vieläpä jokin aika myöhemmin fysiokraattisten oppien vaikutuksesta samaan etuoikeutettuun asemaan missä teollisuus oli aikaisemmin ollut”.[361] Kehitys johti vuonna 1789 perintötalojen hallintaehtoja koskevan asetuksen antamiseen, jolla myönnettiin talonpojille yhtä vakaa hallintaoikeus taloonsa kuin aatelisilla oli ollut rälssimaahan, mikä merkitsi viljelys- ja rakennusvelvollisuuden poistumista sekä valtio-

---

[358] Ib. Haatajan mukaan 1500-luvun alkuvuosikymmeninä Kustaa Vaasa tehosti säännöksen noudattamista kieltämällä talonpoikia ottamasta haltuunsa enemmän maata kuin he voivat viljellä, sekä lisäksi kielsi tilojen jaon monien perheiden kesken ja velvoitti talonpoikaisväestön pitämään tilansa kunnossa uhalla, että autioiksi tai veronmaksukyvyttömiksi tulleet tilat tuli jäädä kruunulle ja niihin oli asetettava uudet asukkaat.

[359] Ib. Samansuuntaisesti, mutta myös Venäjän kanssa vallinneiden rajariitojen takia, Kustaa Vaasa toimi Suomessa voimakkaasti Pohjois-Hämeen erämaiden ja Pohjois-Savon sekä Oulujärven seudun asuttamiseksi.

[360] Ib. s. 45 ja 46.

[361] Ib. s. 49.

vallan valvonnan lakkauttamista talojen hoitoon ja kunnossapitoon nähden. Sanottua asetusta on kutsuttu talonpoikaisluokan magna chartaksi.[362]

Maatalouselinkeinon kehitys on 1700-luvun loppupuoliskolta lähtien kulkenut oikeudelliselta kannalta tarkasteltuna viljelysmaan käytön kohdalla liberaalin kehittämispolitiikan mukaisesti eli valtion puuttumatta pakottavalla tavalla viljelyyn ja muuhun maataloustuotantoon. Tuotannon ohjailua on toteutettu miltei yksinomaan taloudellisen ohjauksen keinoin, näihin mukaan luettuna maatilatalouden rakennetta ja tehokkuutta kehittävät rahoitustoimenpiteet.

Edellä mainittua kehitystä häiritsi kuitenkin vähitellen tapahtunut tilattoman väestön määrän kasvu, joka osaltaan johti ns. torpparilaitoksen syntymiseen. Jo 1600-luvun alkupuoliskolla oli aatelistiloille alkanut syntyä päivätyötorppia. Sen sijaan vuoden 1647 metsäsäännön mukaan talonpojalla oli oikeus torpan perustamiseen maalleen vain sillä ehdolla, että tila oli uudelleen verolle pantava torppineen sekä lisätyllä verolla maakirjaan merkittävä. Kylän jakamattomalle maalle torppa voitiin perustaa vain kylän kaikkien osakkaiden suostumuksella. Valtiovallan toimesta pyrittiin sitten aika-ajoin edistämään torppien perustamista, mutta torppien määrä kasvoi kuitenkin pitkään vielä 1700 luvullakin lähinnä vain rälssi- ja säteritiloilla. Niillä oli vuonna 1710 torppia yhteensä noin 650. Kaikkiaan torppia oli 1700-luvun alussa noin 1300, kun talojen määrä oli kaikkiaan noin 30 000. Torppien määrä kuitenkin kasvoi, joskin edelleenkin lähinnä rälssi- ja säteritiloilla mutta nyt myös virkataloilla, vuoteen 1738 mennessä noin 2600:aan.[363]

Päivätyötorppien perustaminen tiloille sai vauhtia, kun vuoden 1742–1743 valtiopäivillä hyväksyttiin porvari- ja talonpoikaissäädyn voimalla aatelisten vastustuksesta huolimatta valitus, johon 10.9.1743 annetussa sinänsä epämääräisessä kuninkaallisessa vastauksessa sanottiin, että ”perintötilallisten oikeus kaikkiin heidän verotiloihinsa vanhoista ajoista kuuluneisiin maihin ja tiluksiin on säilytettävä, olivat nämä sitten jo olevia torppia ja viljeltyjä tiluksia tai sellaisia, jotka tästä lähtien työllä ja ahkeruudella talojen yksityisille tiluksille raivataan”. Kun kylien liikamaita ei päästy jakamaan ja kun ne isojaossakin erotettiin kruunulle, ei uusia tiloja suuremmalti perustettu entisten tilojen halkomisten ollessa kiellettyä. Siten väestön kasvaessa syntyi entisille tiloille sisaruksille epäitsenäisiä osatiloja, jotka työllä tai tuotteillaan maksoivat vuokraa talolle, joka maksoi edelleenkin veroa kruunulle koko talosta. Torppien määrä kasvoi sitten niin, että kun vuonna 1747 oli ainakin n. 2800 torppaa, oli niiden määrä kasvanut sen jälkeen seuraaviin määriin: 25 394 vuonna 1805, 58 414 vuonna 1855 ja 60 269 vuonna 1893. Vuonna 1912 maanvuokra-alueita oli maassamme torppia 55 112,

[362] Ib. s. 51.
[363] Mäkelä 1956 s. 11–14

lampuotitiloja 1 524 ja mäkitupa-alueina 95 290 eli maanvuokra-alueita yhteensä 151 926. Talollisilla oli samaan aikaan vain runsaat 110 000 tilaa.[364]

Maanvuokra-alueista syntynyt yhteiskunnallisen kehityksen vääristymä korjattiin pikaisesti kansalaissodan päätyttyä vuokra-alueiden lunastamisesta 15.10.1918 annetulla lailla, jota sitten vuosien 1919 ja 1920 valtiopäivillä tehdyillä muutoksilla parannettiin. Siitä lähtien karsastettiin pitkään uusien vuokramaatilojen ja myös pelkkien vuokrapeltojen hankkimista tiloille. Vasta Suomen liityttyä EU:hun on peltojen vuokraaminen tilojen lisäalueiksi voimakkaasti lisääntynyt, mikä on nopeasti kasvattanut tilakokoa ja osaltaan parantanut maatalouden rakennetta.

[364] Ib. s. 23–30.

13 Nykyisten maataloutta koskevien velvoittavien säännösten luonne

13.1 YLEISIÄ HAVAINTOJA

Nykyisen lainsäädännön mukaiset maatalouteen pakollisin säännöksin puuttuvat toimet perustuvat ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden sekä vesien, maaperän ja ilman suojeluun ja niissä ilmenee samalla tällaisten, laajasti ymmärrettynä ympäristönsuojelullisten tavoitteiden ohella vanhastaan naapuruusoikeudellisia suojelutavoitteita. Kysymys on viljelijän aktiivisiin torjunta- tai suojelutoimenpiteisiin velvoittavista tai toimintaa rajoittavista, lähinnä yleisen intressin vaatimista, säännöksistä, joissa on myös toisten maataloustuottajien tuotannon suojeluun liittyviä piirteitä. Jälkimmäisissä esim. tilusten rauhoittamista kotieläinten vahingonteolta koskevilla säännöksillä (laki 47/1921) tavoitellaan naapurin tiluksien varjelemista toisten omistamien laiduneläinten pääsemiseltä niille tekemään vahinkoa, eli kysymys on tällöin yksityisoikeudellisista säännöksistä.

Omistusoikeusnäkökulmasta voitaisiin sanoa edellä mainituissa olevan kysymys maanomistusoikeutta, yleensä maankäyttöä, rajoittavista tai rajaavista säännöksistä. Tällöin herää kysymys, millaiset säännökset on luettavissa tällöin yleisen edun vaatimiksi eli julkisoikeudellisiksi, erotukseksi yksityisoikeudellisista. Puhtaimmillaan voidaan ajatella, että ympäristönsuojelullisilla säännöksillä turvataan koko yhteiskunnan kannalta katsoen tärkeiksi katsottuja etuja, jotka eivät siten edusta jotain pelkästään ryhmäkohtaista tarvetta. Pintavesien suojelua silmällä pitäen annetut säännökset edustavat yleensä enemmän edellisiä yhteiskunnallisia, kun taas ”maataloudellinen” pohjavesien ja maaperän suojelussa harvaan asutuilla alueilla Suomessa turvaa enemmän jälkimmäisiä ryhmäkohtaisia ja perhekohtaisia paikallisia tarpeita. Tilanne on kuitenkin EU:hun liittymisen jälkeen ollut jälkimmäiseltä osin muuttumassa tilakoon ja kotieläinmäärän suurentumisen ja yleisten vesihuoltojärjestelmien syrjäseuduillekin ulottamisen myötä. Julkisoikeudellistenkin aineellisten säännösten rinnalla joudutaan kuitenkin antamaan ja ylläpitämään samoissa säädöksissä tai yleislaeilla vahinkojen ja haittojen korvaamista koskevia yksityisoikeudellisia säännöksiä sekä lisäksi sanktioista rikosoikeudellisia säännöksiä. Maataloudellisessa ilmansuojelussa turvataan tosiasiallisesti lähinnä naapureiden yksityisiä etuja. Ymmärrettäessä ympäristönsuojelu laajasti voidaan siihen tällöin esimerkiksi luettavalla hukkakauran torjunnalla, kasvinterveyden suojelulla ja eläintautien torjunnalla säännöksineen todeta suojeltavan lähinnä viljelijäkunnan omia intressejä, joskin

eläintautien torjunnassa on usein samalla kysymys myös ihmisten terveyden suojelusta, kuten BSE-taudin ja lintuinfluenssan kohdalla on tilanne.

Westerlund on herättänyt keskustelua siitä, onko ympäristön hyväksikäyttömahdollisuuksien ja -muotojen modernissa yhteiskunnassa jatkuvasti lisääntyessä oikein ymmärtää, että annettaessa uudenlaisia tilanteita varten erilaisia huolenpito- ja sallimissäännöksiä kysymys on yleensäkään mistään omistusoikeuden rajoittamisesta.[365] Maataloudessa käytettävän tekniikan, viljelyaineiston, eläinkannan ja tuotantopanosten sekä energiankäytön kehittyminen sekä tilakoon suurentuminen on lisännyt yhtäältä tuotannon tehokkuutta mutta toisaalta ympäristön kuormitusta, jonka hallitsemiseksi yhteiskunnan on ollut tarpeen säätää rajoittavaa lainsäädäntöä. Omistusoikeuden rajoittamisesta omaisuudensuojaa loukkaavana ei voida perustellusti puhua ainakaan silloin, kun esim. haitallisiin ympäristöllisiin seurauksiin johtavaa uudenlaista viljelytapaa välittömästi säännöksin rajoitetaan ympäristöllisesti kohtuullisiin uomiin tai jopa vaarallisten seurausten uhatessa kiellettäisiinkin. Onko vakiintuneisiin viljelytapoihin kohdistettavia rajoituksia pidettävä omaisuudensuojaa loukkaavana, on joskus vaikeampi kysymys. Ollaanpa moraalisesti tai eettisesti GMO-tuotteiden viljelystä mitä mieltä tahansa, voitaneen tämänhetkistä EY-sääntelyä ja siinä vallitsevaa täytäntöönpanon stand still -tilannetta asiantuntijaelinten vaarattomaksi toteamien viljalajikkeiden hyväksymisen kohdalla EU:ssa ja niiden viljelyn faktista kieltämistä eräissä sen jäsenvaltioissa pitää äärimmäisenä esimerkkinä tietynlaisen peltoviljelyn rajoittamisesta. Kukaan ei näytä nostaneen näiden tuotteiden viljelyn rajoittamisen oletettavaa omaisuudensuojan vastaisuutta julkisen keskustelun aiheeksi.

Vastauksen em. kysymykseen viljelytapojen rajoitettavuudesta voi ajatella riippuvan kehittyneessä yhteiskunnassa siitä, minkälaisiksi ja kuinka merkittäviksi arvioidaan tietyntasoisen toiminnan ympäristölliset haitat ja edelleen, sikäli kuin toiminta sallitaan, millä ehdoilla niin voi tapahtua ja kenelle tai keiden kesken mahdollisten syntyvien vahinkojen ja haittojen taikka niiden ehkäisyn ja torjunnan kustannusrasitus on jaettava tai kenelle yksinomaan kohdennettava. Tuotannollisen toiminnan kysymyksessä ollessa joudutaan em. seikkoja tarkastelemaan myös tuotteiden kuluttajien näkökulmasta. Näin säännöksiä annettaessa joudutaan tarkastelemaan valittavissa olevia ympäristöoikeudellisia ohjauskeinoja. Tällöin ollaan myös tekemisissä mm. aiheuttamisperiaatteen (polluter pays principle) ja mahdollisen ankaran vastuun periaatteen soveltamisen kanssa.

Taloudellisesti voitaisiin kuvitella viljelijöiden voivan siirtää viljelyyn kohdistuvista rajoituksista aiheutuvat kustannukset tai menetykset tuotteidensa hintaan ja edelleen kaupan ja kuluttajien maksettavaksi. Ellei tämä ole mahdollista, jää

---

[365] Westerlund 2003 s. 131.

viljelijälle mahdollisuus joko sopeutua tilanteeseen ja tyytyä alentuneisiin kokonaistuloihin (jos mitään alentumista on vielä voinut syntyäkään), tehostaa muulla tavoin tuotantoaan, etsiä muita tulolähteitä tai, yhteiskunnan niin halutessa, saada kompensaatiota lisääntyneistä tuotantokustannuksista tai alentuneista tuloista. Viimeksi mainitussa tilanteessa aiheuttamisperiaate on menettänyt enemmän tai vähemmän painoarvoaan.

Westerlund on kiinnittänyt huomiota siihen, että kiinteän omaisuuden käyttö on normaalistikin jo ollut rajoitettua, mitä se on nykyään enemmän kuin koskaan aikaisemmin.[366] Toisten ihmisten ja laajemmin koko yhteiskunnan tai yhteisön etujen huomioon ottamiseen on aina tarvetta. Westerlund on esittänyt huomioonottamissäännösten luonteesta ja tehtävästä seuraavan, sinänsä itsestäänselvyydeltä vaikuttavan toteamuksen:

> ”Hänsynsreglernas roll och funktion i rättsordningen betyder att en markägare som vill göra något på ett sätt, som strider mot en redan gällande hänsynsregel, inte kan hävda att han drabbas av en rättförlust när han hindras från detta.”[367]

Westerlundin käyttämä termi ”hänsynsregel” ei sisällä puhtaita velvollisuuksia, mutta sellaiset säännökset ovat kuitenkin itse toimintaa ohjaavia vaatimalla noudattamaan varovaisuutta ja huolellisuutta. Hyvänä esimerkkinä yleisestä huomioonottamissäännöksestä hän esittää Ruotsin aikaisemman luonnonsuojelulain säännöksen, jonka mukaan ”naturen är en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas... Envar skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med naturen. Kan vid arbetsföretag eller eljest skada å naturen ej undvikas, skola de åtgärder vidtagas som behövas för att begränsa och motverka skadan.”[368]

Hänen mielestään perustavaa laatua olevalla yleisellä huomioonottamissäännöksellä voi olla seuraavat tunnusmerkit:

1) Säännös koskee jokaista tai kaikkia tietyssä kategoriassa.
2) Säännös määrää, että huomioon ottaminen on säännönmukaista ja että se tapahtuu toimintaa rajoittamalla, modifioimalla ja muutoin varovaisuutta noudattamalla, ehkä jopa pidättäytymällä kokonaan jostain toimesta.
3) Huomioonottamisen on perustuttava punnintaan, joka osoittaa varovaisuuden noudattamisen olevan tietyssä tarkoituksessa perusteltua.

Yleensä em. tavoin määritelty huomioonottamissäännös merkitsee mm. sitä, että säännöksestä aiheutuvat kustannukset on ensi sijassa sen kannettava, joka suorittaa luontoon tai vastaavaan intressiin vaikuttavan toimenpiteen ja joka siten ai-

---

366 Ib. s. 131.
367 Ib. s. 134.
368 Ks. ib. s. 135 ja Naturskyddslag (SFS 1964:844) 1 § (1974:1025).

kaansaa (aktualisoi) huomioonottamisvaatimuksen. Jollei tämä toteudu, vaan vahingon kohteena olevan oikeuden tai edun subjekti joutuu kärsimään ”viulut”, olemme tekemisissä ns. kärsijä maksaa -periaatteen eli *victim pays principlen* kanssa.[369]

13.2 PELLONKÄYTTÖÖN LIITTYVÄ KESKEINEN YMPÄRISTÖNSUOJELULLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ

Mitä tulee ympäristönsuojelulain yksittäisiin säännöksiin suhteessa pellon kestävään käyttöön, voidaan todeta ympäristönsuojelullisia tavoitteita ehkä tehokkaimmin toteutettavan YSL 8 §:ssä säädetyllä pohjaveden pilaamiskiellolla. Säännöksen kannalta pilaamiskiellon vastaista on esim. liiallinen lannoitteiden taikka etenkin lietelannan tai torjunta-aineen levittäminen tai muu käsittely pellolla sellaisella kohtaa, että siitä seuraa tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalle pohjavesiesiintymälle pohjaveden käyminen terveydelle vaaralliseksi tai sen laadun muu olennainen huonontuminen, taikka toisen kiinteistöllä olevan pohjaveden käyminen terveydelle vaaralliseksi tai kelpaamattomaksi mahdolliseen käyttötarkoitukseensa. Pohjaveden pilaamiseen ei voida myöntää ympäristölupaa, kuten ei myöskään YSL 7 §:ssä tarkemmin määriteltyä maaperän pilaamista aiheuttavaan toimenpiteeseen.[370]

Pintavesiin aiheutuvien päästöjen osalta on yleisenä sääntönä YSL 28 §:ssä, että luvanvaraista on aina toiminta, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista tai ympäristössä eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. YSL 30 §:n valtuutuksen nojalla on sen sijaan 28 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetusta luvanvaraisuudesta, joka koskee jätteen ammattimaista hyödyntämistä ja käsittelyä, säädetty valtioneuvoston asetuksen 4 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohdassa poikkeukseksi mm. maataloudessa syntyvän ja siinä hyödynnettävän tai käsiteltävän luonnonmukaisen vaarattoman kasviperäisen jätteen hyödyntäminen ja käsittely sekä lannan hyödyntäminen maanparannusaineena tai lannoitteena. Sanottu poikkeus ei tietenkään merkitse sitä, ettei jossain tilanteissa em. toiminnoista voisi aiheutua vesistössä YSL 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua pilaantumista tai sellaisen vaaraa, jolloin edellytetään luvan hakemista. Eräänä lisäesimerkkinä voidaan mainita, että vielä ennen toista maailmansotaa yleisesti harjoitetun pellavan liottamisen rannoilla

[369] Westerlund 2003 s. 136.
[370] Ks. myös YSL 28 §.

todettiin aiheuttaneen pienten vesistöjen pilaantumista.[371] Yleisesti voidaan pitää selvänä, että YSL:n sanotun kohdan ja vesilain 1 luvun 19 §:n huomioon ottaen lainvastaisena olisi pidettävä aina sellaista päästöä, jolle ei voitaisi YSL 42 §:n huomioon ottaen edes myöntää ympäristölupaa, kuten on laita terveyshaittaa tai merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa aiheuttavien päästöjen kohdalla.

YSL:n nojalla annettu nitraattiasetus (931/2000) käsittää ns. hyvän maatalouskäytännön ohjeet, jotka ovat lannan varastointia, lannoitteiden levitysmääriä ja levityksen talviaikakieltoja sekä kotieläinsuojien sijoituspaikkoja koskevilta osin pakottavia määräyksiä, mutta käsittävät lisäksi asetuksen liitteessä 3 suosituksia karjanlannan tarkemmasta oikea-aikaisesta käytöstä sekä lannan levityspaikoista ja varastoinnista. Mainituilla ohjeilla voidaan katsoa tavoiteltavan kestävää maataloutta, erityisesti kestävää peltoviljelyä. Mainittakoon tässä yhteydessä, että lantapatteria ei saa sijoittaa tulvanalaisille alueille eikä pohjavesialueille,[372] eikä 100 metriä lähemmäksi vesistöä tai valtaojaa, viittä metriä lähemmäksi muita ojia kuten ei myöskään 100 metriä lähemmäksi talouskaivoa.[373] Typpilannoitteiden levitys taas on 5 §:n mukaan kielletty viittä metriä lähempänä vesistöä, kuitenkin pellon kaltevuuden ylittäessä 10 prosenttia aina pintalevityksessä kymmentä metriä vesistöä lähempänä. Karjanlannan pintalevitys on aina kielletty keskimääräiseltä kaltevuudeltaan yli 10 prosentin pellolla.[374]

Nitraattidirektiivin ja sen toimeenpanemiseksi annetun em. nitraattiasetuksen tavoitteena on etenkin pintavesien suojelu. Kysymys on tällöin pääasiassa hajakuormituksesta, jota syntyy lannan ja teollisten lannoitteiden käytön seurauksena maaperään kertyvistä nitraateista ja niiden edelleen kulkeutumisesta vesiin. Ko. säädökset ovat näennäisestä yksityiskohtaisuudestaan huolimatta varsin kaavamaisia ollakseen sellaisenaan riittävän tehokkaita edistämään tavoitteitaan, sillä viljelyolosuhteet ja -käytännötkin voivat vaihdella paikallisesti ja ajallisesti monin tavoin. Näillä olosuhteilla on ratkaiseva vaikutus ravinteiden ja myös torjunta-aineiden kulkeutumiseen sekä sedimenttienkin liikkeisiin maaperässä ja sen pinnalla. Näihin voivat lannan kohdalla kuulua myös taudinaiheuttajat ja antibioottijäämät. Näistä seikoista johtuen on vaikeaa riittävän tarkasti mitata ja

---

[371] Aiemmin pellava liotettiin luonnonvesissä, mikä rehevöitti vesiä. Nykyisin liotus tapahtuu yleensä vesialtaissa, jolloin jätevedet voidaan puhdistaa. Kuluttajavirasto: Eko-ostajan opas. Pellavan viljelykin aiheuttaa ympäristöhaittoja.

Ennen vesilakia (264/1961) voimassa olleen vesioikeuslain (31/1902) 1:24.2 §:n mukaan oli kiellettyä liottaa vesistössä mm. valmistamattomia vuotia, mutta mitään säännöstä pellavien liottamisen rajoittamisesta ei ole ollut. Ks. tarkemmin vesioikeuslain mukaisista pilaamiskielloista Hollo 1976 s. 65–67.

[372] Nitraattiasetus 4 §:n 4 mom.

[373] Ib. liite 1.

[374] Ib. 5 §.

määritellä eri olosuhteiden ja käytäntöjen vaikutusta vesiin kulloinkin kohdistuvaan kuormitukseen.[375]

[375] Ns. täsmäviljelystä ei myöskään vielä ole riittävästi tietoja ja tutkimuksia, jotta viljelytapoja ja -käytäntöjä voitaisiin kehittää sellaisiksi, että ravinteiden vesistöihin kulkeutuminen voitaisiin ainakin normaalisääolosuhteiden vallitessa estää tai saada se kestävän peltoviljelyn vaatimukset täyttävällä tavalla riittävän pieneksi. (Precision Agriculture and Environmental Quality: Challenges for Research and Education, By Jerry L. Hatfield – http://www.arborday.org/programs/Papers/PrecisionAg.cfm - 90k, s. 1.)

Ongelman tekee monimutkaiseksi se seikka, että vesi toimii ensisijaisena välittäjämekanismina eli prosessina, joka mahdollistaa ravinteiden, torjunta-aineiden ja taudinaiheuttajien kulkeutumisen erilaisissa sedimenteissä ja joka myös vastaa eri tavoin vaihteleviin viljelykäytäntöihin.)

14 Eräitä kokoavia näkökohtia maatalouden maankäytön ja siihen liittyvien ympäristöoikeudellisten säännösten oikeudellisesta suhteesta

Maatalouden ja siihen kuuluvan peltoviljelyn elinkeinolliset edellytykset nojautuvat Suomessa nykyään ratkaisevasti EY:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan, jonka määrittelyyn ja toteuttamiseen on sisällytettävä perustamissopimuksen 6 artiklan edellyttämällä tavalla (läpäisyperiaatteella) myös ympäristöä koskevat vaatimukset, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi. Maatalouteen vaikutetaan myös suoraan ympäristöpoliittisin säännöksin perustamissopimuksen 174(2) (ent. 130r(2)) artiklan tavoitteita ja periaatteita soveltaen ja 175 artiklan nojalla annetulla yhteisön sekundäärilainsäädännöllä. Näin on tapahtunut ns. nitraattidirektiividirektiivillä 91/676/ETY ja puhdistamolietedirektiivillä 86/278/ETY, jotka ovat ns. minimidirektiivejä. Näiden kansallinen implementointi tapahtuu nykyisin YSL:iin otettujen valtuutussäännösten nojalla valtioneuvoston asetuksin.

Toisaalta maatalouspolitiikassa on ryhdytty käyttämään 1990-luvun alusta lähtien ympäristötukia sekä nyttemmin myös täydentävinä ympäristöehtoja myös suorissa maataloustuissa. Ympäristönsuojelu siihen liittyvine arvoineen on näin tullut Suomessakin sen EU:hun liityttyä erääksi tärkeäksi osaksi maatalousoikeutta.

Suomen perustuslain 20 §:ssä kaikille säädetty vastuu ympäristöstä luo osaltaan perustan ympäristönsuojelun kannalta tarpeellisten, mm. pellonkäyttöä koskevien, maankäyttörajoitusten säätämiselle. Tällaiset rajoitukset ovat mahdollisia toteuttaa ilman korvausta eli omaisuudensuojaa koskevaa perusoikeutta loukkaamatta, kunhan rajoitusten tarve johtuu ko. painavista syistä ja rajoitukset tapahtuvat aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ja suhteellisuusperiaatteen huomioon ottaen eivätkä vaikuta omistusoikeuden ytimeen.

Maatalousoikeudellisten käsitteiden, kuten maatalouden, maatilan ja viljelijän (tai maatalousyrittäjän) määritelmät ovat palvelleet EY-oikeudessa ja sen kansallisessa täytäntöönpanossa lähinnä kulloistenkin säädösten erityistarkoituksia, mm. niin että maatila voi käsittää yhtenä hetkenä lepotilassa, itse asiassa pelkästään esineellisenä tuotantoperustana olevan kokonaisuuden ja toisena eri muodoin aktiivisesti toimivan tuotantoyksikön tai sellaisten kokonaisuuden, kuten nykyisin suoria ns. CAP-tukia koskevan neuvoston asetuksen (EY) N:o

1782/2003 2 artiklan c alakohdassa säädetystä maataloustoiminnan määritelmästä ilmenee.

Puhtaasti ympäristöoikeudellisissa säännöksissä velvoitteet kohdistetaan yleensä toiminnanharjoittajaan, jonka toiminnasta aiheutuu tai voi aiheutua vaaraa tai sen uhkaa ympäristölle. Euroopan parlamentin ja neuvoston ns. ympäristövastuudirektiivissä 2004/35/EY on määritelty toiminnanharjoittajalla tarkoitettavan ”luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, sekä yksityisiä että julkisia, jotka harjoittavat tai johtavat ammatillista toimintaa tai, jos jäsenvaltion lainsäädännössä niin säädetään, joille on annettu kyseisen toiminnan teknisiä toimintoja koskeva ratkaiseva taloudellinen päätäntävalta”. Samantapaisesti YSL 3 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka harjoittaa pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa tai joka tosiasiallisesti määrää toiminnasta”.

Keskeisiä käsitteitä ovat myös mm. pilaantumisen ja ympäristövahinkojen käsitteet. Peltoviljelyssä tärkeässä nitraattidirektiivissä 91/676/ETY pilaantumisella tarkoitetaan ”sellaista maatalouslähteistä peräisin olevien typpiyhdisteiden päästämistä suoraan tai epäsuorasti vesiympäristöön, jonka seuraukset aiheuttavat vaaraa ihmisten terveydelle, haittaa eläville luonnonvaroille ja vesiekosysteemille, vahinkoa virkistyskäytölle, tai haittaavat muita veden oikeutettuja käyttöjä”. Useimmiten seuraukset ilmenevät veden rehevöitymisenä, johon syynä voivat olla osaltaan myös fosforipäästöt mutta jossa ko. direktiivin toimenpiteiden laukaisemiseksi nitraattien osuuden tulee olla huomattava. Pintavesien kohdalla eri paikoista tulevat ravinnepäästöt ja kemikaalipäästöt voivat akkumuloitua em. tavoin vaarallisiksi tai haitallisiksi etäälläkin päästölähteestä, jolloin niitä on mahdotonta yksilöidä pilaajien suhteen. Kysymys on tällöin hajakuormituksesta.

YVL:ssa korvattavana ympäristövahinkona pidetään tietyllä alueella harjoitettavasta toiminnasta ympäristössä tietynlaisena häiriönä ilmenevän ympäristövaikutuksen, kuten veden, ilman tai maaperän pilaantumisen välityksellä tai seurauksena aiheutunutta vahinkoa. Sanottu häiriö voi ilmetä myös mm. melun, hajun tai muun vastaavan häiriön muodossa. Sen sijaan esimerkiksi YSL 75 §:n mukaisessa pilaantuneen pohjaveden ja maaperän puhdistamisvastuussa sekä ympäristövastuudirektiivin 2004/35/EY mukaisessa vesien ja maaperän korjaamisvastuussa vahinkona on pilaantumiseksi katsottu merkittävä muutos itse ympäristökohteessa.

Syventävän kuvan luomiseksi maataloudenkin kohdalla keskeisiin yleisiin arvostuksiin nojautuvasta ympäristöoikeuden problematiikasta on tässä teoksen osassa varsin laajalti käsitelty ympäristöoikeuden yleisiä oppeja, yleensä riskejä ja niihin liittyviä muita käsitteitä aina luonnon itseisarvon käsitettä myöten. Näihin liittyy myös kysymys itsensä viljelysmaan oikeudellisesta asemasta osin uusiutuvana ja osin uusiutumattomana luonnonvarana, jota luonteensa puolesta

hyödynnetään kasvintuotannossa ja tällöin yleensä maan ekologisia ja biologisia ominaisuuksia ylläpitämällä ja tarvittaessa parantamalla.

Seuraavassa osassa siirrytään maatalous- ja ympäristöoikeuden ja niiden yleisten perusteiden ja oppien käsittelystä tarkastelemaan lähemmin ympäristöoikeudellisia ohjauskeinoja lainsäädännöllisine toteutuksineen maataloussektorilla ja niiden kytkeytymistä maatalouspoliittisiin toimenpiteisiin, aina toisaalta maataloustuotteiden maailmankaupan säännöksiä ja myös Itämeren suojeluun osaltaan liittyviä kysymyksiä myöten.

III OSA

MAATALOUDEN YMPÄRISTÖNSUOJELULLISEN OHJAUKSEN PERIAATTEET

Tässä osassa paneudutaan yleisesti ympäristöoikeudessa käytettyihin erilaisiin ohjauskeinoihin ja niiden ilmenemiseen maataloussektorilla, erityisesti pellonkäytössä. Tarkoituksena on osoittaa, miten läheisesti, millä tavoin ja minkälaisin lainsäädännöllisin toimenpitein ympäristöpoliittiset tavoitteet ja ohjauskeinot ovat mukana maataloudellisessa maankäytössä ja maatalouspoliittisissa toimenpiteissä. Erityisesti kiinnitetään huomiota siihen, miten maatalouden muista elinkeinoista poikkeava perus- ja alkutuotannon luonne ja Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten tuotteiden markkinajärjestelmien poikkeaminen muista yhteisön sisämarkkinoista, kuten vastaavat maailmankaupassakin vallitsevat erot, vaikuttavat maatalouden ympäristöoikeudelliseen ohjaukseen sekä valittujen ohjauskeinojen tehokkuuteen ja niissä esiintyviin puutteisiin.

Maataloudellinen ympäristöoikeus on Suomessa ja laajemmaltikin Euroopassa kehittynyt ympäristölainsäädännön osa-alueena lähinnä vasta Euroopan yhteisön ympäristö- ja maatalouspoliittisen primääri- ja sekundäärilainsäädännön nojalla. Kansainvälisten merensuojelusopimusten piirissä ovat erityiset maataloudelliset sopimusmääräykset tulleet esimerkiksi Itämeren suojelusopimukseen vasta 2000-luvun alussa.

1 Ympäristön tilaan vaikuttaminen yhteiskunnan ohjaustoimenpitein

1.1 YLEISTÄ

Ympäristön tilan parantamiseen ja heikentymisen estämiseen voidaan pyrkiä yhteiskunnan toimesta vaikuttamaan sekä suoraan pakottavalla että vaihtoehtoja sallivalla lainsäädännöllä, kuten ympäristöveroilla ja -maksuilla, ja lisäksi pelkästään valtion talousarvioonkin perustuvilla koulutus-, neuvonta- ja/tai tiedotustoimenpiteillä. Lisäksi voi esiintyä samaan päämäärään pyrkiviä yhdistelmätyyppisiä toimenpiteitä.

Ympäristölainsäädännön keskeinen tavoite on, kuten Hildén on todennut, vähentää toimintojen haitallisia ulkoisia vaikutuksia yhteiskunnan hyväksymälle tasolle. Hildén toteaa lailla voitavan asettaa määrätyille toiminnoille tiettyjä ehtoja, esimerkiksi edellyttää luvan saamista ja toiminnan valvontaa taikka säätää ympäristöllisen tilanteen parantamiseksi tietyille toimijoille aiheutuvaksi lisäkustannuksia, kuten veroja. Laissa voidaan myös pitää tavoitteena vaikuttamista

toimintojen suunnitteluun niin, että ulkoisia haittavaikutuksia voidaan välttää, kuten on periaatteena mm. tuotteita koskevissa normeissa.[1] Viime kädessä voidaan käyttää vahingonkorvausoikeudellisia ja vahingoittuneen ympäristön korjaamiseen velvoittavia lainsäädäntötoimia.

Ongelmallista on, mille tasolle yhteiskunta kulloinkin määrittää siedettävän ympäristörasituksen. Kuten Kloepfer on todennut, on ympäristöpolitiikan menestyminen riippuvainen olennaisesti (massgeblich) ympäristöstandardien oikein (sachrichtig) painottuvasta konkretisoinnista, mikä on pääasiallisesti epäjuridinen kysymys. Yhteiskunta ei voi säännönmukaisesti kuitenkaan lähteä kyseisessä määrittelyssä siitä yleensä täytettäväksi mahdottomasta ja teknisestikin vain poikkeuksellisesti realistisesti toteutettavissa olevasta vaatimuksesta, että ympäristörasitus voitaisiin kokonaan välttää. Sen sijaan on löydettävä sellainen tavoitetaso, joka oikeudellisesti (ja perustuslaillisesti) on kulloinkin vallitsevien reunaehtojen puitteissa asiamukaisten ekologisten vaatimusten ja elinkeinollisten mahdollisuuksien keskinäisen punninnan kautta mahdollista saavuttaa.[2]

Vastuusääntelyssä jaetaan riskejä ja niiden uhkia. Ympäristölainsäädännöllä määritellään, missä ja minkälaisissa olosuhteissa niitä esiintyy. Vastuu on nähtävä yhteydessä erilaisiin toimintoihin, kuten maataloudessa peltoviljelyyn tai kotieläintuotantoon ja niissä esiintyviin toimenpiteisiin. Ensin on vastattava kysymykseen, mitä on tarpeen suojella ja sen jälkeen pohtia, millä keinoin. Itse vastuuta ei taas voi syntyä kaikenlaisissa riskitilanteissa ja kaikenlaisista haitoista eikä sellaisten ennalta ehkäisemisestä tai niihin varautumisesta, vaan vastuujärjestelmillä täytyy olla rajansa. Vastuun ja sen sisällön täytyy palvella tavoitettaan. Vastuu vahingoista voidaan rakentaa objektiivisen eli ankaran tai tuottamuksellisen taikka jonkin näiden välille asettuvan perusteen pohjalle. Vastuu voi käsittää tai synnyttää velvoitteita, jotka koskevat vahinkoja ja haittoja ennalta ehkäiseviä, niihin varautuvia ja niiden uhkatilanteita torjuvia toimenpiteitä, syntyneitä vahinkoja ja haittoja rajoittavia, korjaavia ja korvaavia toimenpiteitä sekä vahinkojen ja haittojen suoraan rahalla korvaamista tai em. toimenpiteiden kustannusten korvauksia. Yleensä vastuuta ei voida asettaa ilman riskin tai syntyneen vahingon katsomista adekvaatiksi seuraukseksi vastuuseen asetettavan oikeussubjektin toiminnasta, joskin tästä voi olla tarvetta poiketa, esimerkiksi vahinkoa kärsineen tai yhteiskunnan todistustaakkaa keventämällä tai jopa saattamalla ympäristön puhdistamisvastuu kustannusvastuineen muulle kuin toiminnanharjoittajalle.

Voidaan kysyä, missä tarkoituksessa lainsäädännössä ympäristövastuu kulloinkin asetetaan ihmisille ja toiminnanharjoittajille. Tätä kysymystä voidaan

---

[1] Hildén 2000 s. 96–97.
[2] Kloepfer 1998 s. 26

tarkastella sekä aineelliselta eli suojeltavan kohteen kannalta että sanottujen toimijoiden tai suojelukohteiden oikeudenhaltijoiden kannalta. Vastuusäännöksen tavoitteena voi yleensä olla paitsi ennalta ehkäisevään ja varovaiseen toimintaan sekä syntyvien vahinkojen korvaamisen tai korjaamiseen velvoittaminen myös jälkimmäisissä pelote- ja ennaltaehkäisyvaikutuksen aikaansaaminen sekä ylipäänsä vahingoista aiheutuvien taloudellisten menetysten ja riskien tasaaminen ja jakaminen eri tahojen kesken, toimijoiden rankaiseminen taikka tiettyjen oikeudenhaltijatahojen etujen puolustaminen tai tyydyttäminen. Pelote- ja ennaltaehkäisyvaikutus ilmenee yleensä kannustimena toiminnanharjoittajille järjestää riskinhallintamekanismeja ja torjua uhkaamassa olevia vahinkoja.[3]

1.2 YMPÄRISTÖNSUOJELUN TAVOITTEET JA OHJAUSKEINOT

1.2.1 Oikeustieteellisiä määrittelyjä

Hollo on esittänyt luonnonvarojen käytön ympäristöllisen ohjauksen perimmäisiksi tavoitteiksi seuraavia:

1) luontoympäristön ja luonnonvarojen suojelu tai säästävä käyttö,
2) luonnonvarojen uusiutumiskyvyn turvaaminen (kestävän käytön periaate),
3) maiseman suojelu,
4) rakennetun ympäristön hoito ja säilyttäminen sekä
5) maiseman rumentamisen muu valvonta.[4]

Luetteloa sopisi ehkä täydentää uusiutuvien luonnonvarojen kestävän kehityksen puitteissa tapahtuvalla käytöllä, koska se havainnollisemmin ja dynaamisemmin osoittaisi käytön sallitut vaikutukset sellaisen luonnonvaran, esim. pelto- tai metsämaan, omistajan tai haltijan käytön näkökulmasta. Hollo lienee tarkastellut asiaa enemmänkin tällaisten luonnonvarojen käytön ulkopuolisten ympäristöelementtien, kuten pinta- ja pohjavesien, haitallisilta vaikutuksilta suojelemisen kannalta.

Edellä mainittuihin tavoitteisiin pyritään erilaisilla yhteiskunnan käytettävissä olevilla oikeudellisilla ja muillakin ohjauskeinoilla. Oikeudellisilla ohjauskeinoilla tarkoitetaan Kuusiniemen ja Hildénin mukaan sellaisia välineitä, jotka perustuvat oikeusnormiin ja ovat omiaan aikaansaamaan tietyn myönteisen vaikutuksen ympäristön tilaan suuntaamalla eri yhteiskunnallisten toimijoiden käyttäytymistä.[5] Muita kuin oikeudellisia ohjauskeinoja voivat olla lähinnä val-

---

3 Jalonen – Ilomäki 2006 s. 59–60.
4 Hollo 1998 s. 182.
5 Esim. Kuusiniemi 2001 s. 97–98 ja Hildén 2000 s. 96–97.

tion talousarvion perusteella tai rahaston varoista rahoitettavat tai tuettavat informatiiviset, neuvonnalliset ja koulutukselliset keinot. Sinänsä mikään ei estä pelkästään talousarvioperusteisesti tukemasta myös esimerkiksi investointeja.

Hollo on määritellyt ympäristönsuojelullisilla ohjauskeinoilla tarkoitettavan ”niitä oikeudellisia, hallinnollisia ja taloudellisia, yhteiskunnan valvomassa käytössä olevia keinoja, joilla pyritään hallitsemaan ja vähentämään ympäristöön kohdistuvien päästöjen ja muunlaisten toimenpiteiden vaikutuksia”.[6] Hänen mukaansa ympäristöoikeudellinen ohjaus on tapana jakaa *hallinnollis-oikeudelliseen* (tai tältä osin pelkästään hallinnolliseen) ja *taloudelliseen ohjaukseen*. Kolmantena ryhmänä voidaan pitää *informaatio-ohjausta*, kuten neuvonta- ja koulutustoimintaa, jollainen voi olla myös lakiin perustuvaa tai julkisesti tuettuakin. Kuusiniemi mainitsee informaatio-ohjauksena myös maataloutta koskevat suositukset hyvistä viljelymenetelmistä, joihin saatetaan liittää myös taloudellisen ohjauksen instrumentteja, kuten ympäristötukia.[7] Ympäristönsuojelua palveleva oikeudellinen ohjausjärjestelmä voisi sisältää kaikkia kolmea ohjausta ilmentäviä piirteitä myös samassa säädöksessä. Informaatio-ohjaukseen voidaan ajatella luettavaksi myös vaikutusvaltaisten ympäristöjärjestöjen, kuten esim. WWF:n (Maailman luonnonsäätiön), julkaisemat selvitykset.

Hallinnolliset ohjauskeinot käsittävät velvoittavat oikeusnormit ja viranomaispäätökset, kuten kiellot tiettyihin toimenpiteisiin ryhtymisestä tai velvollisuus hakea ympäristölupa tietylle toiminnalle. Taloudellisia ohjauskeinoja ovat esimerkiksi ympäristöverot, ympäristötuet ja sellaiset markkinamekanismit, jotka kannustavat toimijoita ottamaan huomioon ympäristönäkökohdat hallinnollisten ohjauskeinojen vaatimaa enemmälti. Informaatio-ohjaukseen voidaan lukea kuuluvaksi mm. suuntaa-antavat tavoiteohjelmat, ympäristövaikutusten arvioinnit, suositukset ja viranomais- ja muiden julkisyhteisöjen samoin kuin niiden apuna käyttämien järjestöjen neuvontatoiminta. Perinteisten ohjauskeinoryhmien rinnalle on tullut myös *sopimusten* käyttö ja markkinapohjaistenkin instrumenttien – kuten ns. päästökauppajärjestelmän – käyttäminen ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. Eri ohjauskeinot saattavat esiintyä yhdistelminä, myös samassa säädöksessä, tai täydentää toinen toistaan.[8]

Hildén on korostanut, että ollakseen onnistunutta ohjauskeinojen arvioinnin tulee tapahtua monitasoisesti. Ohjauskeinoja analysoidaan useiden eri kriteerien mukaan ja käsittelytapa on monitieteellinen.[9] Westerlund on kiinnittänyt laajalti huomiota ympäristönsuojelusäännösten täytäntöönpanon tehokkuuteen, joka

---

6 Hollo 2001 s. 14.
7 Kuusiniemi 2001 98–99 ja sama 2002 s. 27.
8 Ks. Kuusiniemi 2001 s. 98–100 ja 110, Kuusiniemi 2002 s. 27–34, Hildén 2000 s. 97 sekä Kokko 2003 s. 124–147.
9 Ks. Hildén 2000 s. 106–107.

muodostuu niin itse aineellisten säännösten onnistuneisuudesta kuin varsinaisen täytäntöönpanojärjestelmän toimivuudesta. Tavoitteena tulee olla ns. täytäntöönpanovajauksen syntymisen estäminen.[10] Jo ohjausvälineiden valinnalla on tehokkuuden kannalta merkitystä. Ympäristönsuojelussa näyttää monesti olevan tarkoituksenmukaista pyrkiä samassa säädöksessä tai säädöstössä yhdistämään pakottavia eli hallinnollisia ohjauskeinoja ja vapaaehtoisia taloudellisia tukitoimenpiteitä käsittäviä ohjauskeinoja. Pelkona on kuitenkin, että taloudellisten tukitoimenpiteiden käyttäminen pakottavien hallinnollis-oikeudellisten ohjauskeinojen rinnalla johtaa tuensaajien tottumiseen niihin eikä takaa ympäristöä säästävien toimintatapojen – esimerkiksi viljelytapojen – jatkumista tukien saannin mahdollisesti lakatessa jossain vaiheessa, vaan lakkaaminen johtaa saavutettujen ympäristöllisten tulosten menettämiseen.

Myös Kalle Määtän mukaan yhteiskunnan päättämät ympäristöoikeudelliset ohjauskeinot, jotka tarkoittavat viime kädessä ihmisten käyttäytymisen ohjaamista toivotulla tavalla, voidaan karkeasti jaotella hallinnolliseen (ts. hallinnollis-oikeudelliseen) ohjaukseen ja taloudelliseen ohjaukseen. Rajanveto näiden välillä ja tarkempikin rajanveto kummankin sisällä olevien erilaisten ohjausvälineiden välillä ei aina ole selkeä. Mahdollisia ovat nimittäin myös niiden välimuodot, joita hän kutsuu sekajärjestelmiksi ja sekatyyppisiksi ohjauskeinoiksi.[11] Ohjauskeinoa voitaisiin mielestäni kutsua myös hallinnollis-taloudelliseksi ohjauskeinoksi silloin, kun se sisältää kummankin keskeisen ohjauskeinon piirteitä. Lisäksi tällaisenkin ohjauksen rinnalla saattaa sen vaikuttavuuden tehostamiseksi olla tarpeen käyttää informaatio-ohjausta,[12] esim. neuvonta- ja koulutustoimintaa. Ympäristönsuojelua palveleva oikeudellinen ohjausjärjestelmä voi näin sisältää kaikkia kolmea keskeistä ohjauskeinoa ilmentäviä piirteitä. Siten maatalouden periaatteessa lakisääteisiin ympäristötukiin on voitu lisätä ehtona tietyn tason lisäkoulutuksen hankkiminen esim. torjunta-aineiden käytössä, jota koulutusta taas voidaan eräissä tapauksissa tukea ko. informaatio-ohjauksen antajalle maaseudun kehittämisvaroista.[13]

Saksassa hallinnollista ympäristöohjausta, joka on kehittynyt politiaoikeudellisesta traditiosta, on kuvattu järjestysoikeudelliseksi ohjaukseksi. Sen tunnus-

---

[10] Westerlund 1997 mm. s. 54-66.

[11] Määttä, K. 1999a s. 22–24 ja sama 1999b s. 28–29

[12] Ks. Määttä, K 1999a s. 21.

[13] MMA 646/2000 34 a §:n (2000/1207) mukaan voidaan luonnonhaittakorvauksesta ja maatalouden ympäristötuesta annetun valtioneuvoston asetuksen (644/2000) 4 §:ssä tarkoitettuun maatalouden ympäristötuen koulutukseen myöntää tukea valtion talousarvion määrärahojen puitteissa vuosina 2000–2006 siten kuin liitteessä 3 säädetään. Mainitun 4 §:n 1 momentin mukaan sanotunlainen koulutustuki voidaan maksaa myös muulle kuin viljelijälle. Ko. tuet perustuvat nykyisin viime-kädessä neuvoston asetukseen (EY) N:o 1698/2005 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen.

merkkeinä ovat kiellot, lakiin perustuvat vaatimukset, luvan- ja ilmoituksenvaraisuus, puuttumisvaltuudet sekä rikos- ja järjestysoikeudelliset sanktiot. Tähän rinnastettavia ovat myös viranomaisia velvoittavat suunnitteluoikeudelliset säännökset. Eräänä perusajatuksena on käsitys järjestysoikeudellisten (oikeastaan suomalaisin käsittein hallinto-oikeudellisten) toimien tehokkuudesta eli käsitys, että ympäristönlaatutavoitteet ovat parhaiten saavutettavissa näiden yleisölle transparenttien toimien avulla, mitä käsitystä Saksassa on kuitenkin etenkin viime vuosikymmenen aikana kritisoitu.[14]

Ympäristöoikeudellinen ohjaus toteutetaan tavallisesti hallinnollis-oikeudellisin keinoin. Niissä välineinä toimivat erilaiset ohjausperiaatteet ulottuvat lainsäädännön kehittämisestä lähtien aina välilliseen ohjaukseen eli oikeusnormeja soveltavaan ratkaisutoimintaan asti.[15] Po. ohjaus perustuu lainsäädännössä säädettyyn viranomaisvalvontaan. Siihen saattaa kuulua myös lupavalvontaa.[16] Kokko on ilmeisesti Kalle Määttään viitaten todennut, että merkittävänä erona hallinnollisen ja taloudellisen ohjauksen välillä on pidetty normatiivisuuden astetta. Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus on nähty tiukan normatiivisena siten, että tietty toiminta on siinä selkeästi sallittu tai kielletty. Sen sijaan taloudellisessa ohjauksessa toiminnanharjoittaja viime kädessä päättää, maksaako ympäristöverot tai -maksut vai vähentääkö kulutusta.[17] Erottelu ei normatiivisuuden osalta ole kuitenkaan selkeä. Esimerkiksi ympäristövero voi perustua tavoitetasoperiaatteelle (target load -periaate), jossa kuormittaja maksaa veroa vasta ylitettyään tietyn päästötason.[18] Toisaalta yhteiskunnan taloudellinen ohjaus pelkkien tukienkin muodossa tapahtuu yleensä lainsäädäntöperusteisesti. Maatalouden ympäristötuen saannin edellytykset on taas liitetty ehdoiltaan valtioneuvoston asetuksen 644/2000 9 §:ssä yleisen ympäristölainsäädännön säännösten noudattamiseen samalla erilaisia lisätoimenpiteitä edellyttämällä, joskin neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1783/2003 on mahdollistettu väliaikaisten ja asteittain alenevien ympäristötukien myöntäminen viljelijöille lainsäännöksillä tiukennettujen ympäristövaatimusten aiheuttamien kustannusten osittaiseksi kattamiseksi.[19] Mainittakoon myös, että luonnonhaittakorvauksista ja maatalouden ympäristötuista vuosina 2007–2013 annetun valtioneuvoston asetuksen (366/2007) 18 §:ssä

---

[14] Ks. Rehbinder 2000 s. 256.
[15] Ks. Kuusiniemi 2001 s. 72.
[16] Hollo 2001 s. 14.
[17] Ks. Kokko 2003 s. 90–91 ja Määttä, K. 1999a s. 24–25.
[18] Ks. Määttä, K. 1999a s. 25–26 ja jälkimm. alaviite 66. Tämän tyyppinen ympäristövero on Hollannin ylijäämälantamaksu, jossa maanviljelijät ovat velvollisia maksamaan veroa vasta, mikäli maatilan fosfaattituotanto peltohehtaaria kohden ylittää 125 kg.
[19] Neuvoston asetus (EY) N:o 1783/2003 Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 muuttamisesta. Ks. asetuksen johdanto.

on tähdennetty sitä seikkaa, että ympäristön erityistukisopimukseen ei voida sisällyttää sellaisia toimenpiteitä, jotka viljelijä on velvoitettu tekemään muun lainsäädännön perusteella.

Edellä mainittujen ohjauskeinojen lisäksi ympäristönsuojelussa ovat merkityksellisiä myös puhtaasti yksityisoikeudelliset keinot, jollaisina kysymykseen tulevat lähinnä vahingonkorvaus- ja muut vahinkovastuuta koskevat keinot, sekä rikosoikeudelliset keinot. Ensin mainitut kokonaan ja jälkimmäinen osaltaan omaavat taloudellisen ohjauskeinon piirteet, joskin ilman niille tyypillistä selvää laillista valintamahdollisuutta. Toisaalta yksityisoikeudellisia ohjauskeinoja voidaan pitää julkisoikeudellisten, eli edellä olevan tarkastelun valossa lähinnä hallinnollisten ja taloudellisten, ohjauskeinojen vastakohtana.

1.2.2 Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus

Maatalouden ympäristöoikeudellinen ohjaus tapahtuu peltoviljelyssä ensinnäkin hallinnollisin eli pakottavin toimenpitein. Tässä keskeisenä toimenpiteenä on aikaisemmin mainittu ns. nitraattidirektiivi 91/676/ETY ja sen täytäntöönpanoksi annettu valtioneuvoston asetus (931/2000). Sanottu asetus on taas osana YSL:n mukaista järjestelmää. Nitraattidirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita kuitenkin ottamaan toimenpideohjelmaansa tarvittaessa myös maanviljelijöille annettavaa koulutusta ja tiedotusta hyvän maatalouskäytännön ohjeiden noudattamisen edistämiseksi.[20] Direktiivin tavoitteita edistetään käytännössä sitä täydentävästi myös maatalouden ympäristötuella.

Toisaalta hallinnollista ohjailua tapahtuu maatalouden tuotantopanosten laatuvaatimuksiin kohdistuvana esim. lannoitevalmistelailla (539/2006), lailla kasvinsuojeluaineista (1259/2006) sekä biosidejä koskien kemikaalilailla (lähinnä siihen lailla 1198/1999 lisätty uusi 6 luku). Etenkin kahdella jälkimmäisellä ohjataan tuotteille asetettavin ehdoin myös tiloilla tapahtuvaa ao. aineiden käyttöä. Järjestelmät perustuvat hyväksymis-, rekisteröinti- ja niihin liittyvine ko. aineiden tarkastusmenettelyineen varautumisperiaatteelle sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja eritoten ympäristöllisesti parhaan käytännön periaatteille. Kasvinsuojeluaineiden ja biosidien tehoaineiden EY:n kasvinsuojeluainedirektiivin 91/414/ETY mukaiseen yhteisön luetteloon (ns. positiivilista) ottamista ja edelleen tarvittaessa ao. valmisteiden kansallista rekisteröintiä edeltää mm. ympäristöriskejä koskeva viranomaistutkimus/-tarkastus.

Tässä yhteydessä on hallinnollisena ohjausinstrumentteina huomattava myös mm. YSL:n 7 ja 8 §:n mukaiset maaperän ja pohjavesien pilaamiskiellot sekä

---

[20] Direktiivi 91/676/ETY 4 art. 1 kohta b alak. Nitraattiasetukseen (913/2000), joka 1 §:nsä mukaan muodostaa po. toimintaohjelman, ei sisälly mainintaa maanviljelijöille annettavaa koulutusta tai tiedotusta koskevista toimenpiteistä.

lähinnä suurehkoja, tarkemmin YSA 1.1 §:n 11 a–b kohdissa määriteltyjä kotieläinsuojia koskevat ympäristölupasäännökset, joilla on etenkin vesien- ja ilmansuojelullista merkitystä. Näiden lupien edellytyksiä ja -ehtoja harkittaessa joudutaan ottamaan huomioon myös mm. nitraattiasetuksessa säädetyt määräykset lannan varastoinnista ja levityksestä sekä osin jätelainkin säännökset.

1.2.3 Taloudellinen ohjaus

Taloudellisia ohjauskeinoja, jotka kytkeytyvät jollain tavoin lainsäädäntöön, voidaan Kokon mukaan kutsua taloudellis-oikeudellisiksi instrumenteiksi eli ohjauskeinoiksi.[21] Kuten edellisessä luvussa on jo todettu, puhtaasti taloudellisessa ohjauksessa saastuttaja voi itse päättää, vähentääkö kuormitusta vai maksaako ympäristöveron tai -maksun.[22] Vastaavanlainen valinnaisuus koskee myös päästöjen vähentämista ympäristötuen ehtoihin sitoutumalla. Taloudellinen ohjaus on usein jatkuvaluonteista, esim. siten että ympäristöveroa saattaa joutua suorittamaan koko ajan enenevässä määrin päästöjen lisääntyessä. Sen sijaan ympäristötukien kohdalla on harvinaista, että tuki lisääntyisi tasaisesti päästöjen vähentämisen mukaan.[23]

Tällä hetkellä Suomessa ei ole voimassa maatalouteen kohdistuvia ympäristöveroja tai vastaavia maksuja. Muualla, esim. Ruotsissa, kuitenkin ilmeisesti ainoana OECD-maista, on maataloudessa rajoitettu kadmiumin käyttöä säätämällä lannoitteiden kadmium-pitoisuuden mukainen ympäristövero.[24]

---

[21] Kokko 2003 s. 92.

[22] Määttä, K. 1999a s. 24–25

Taloudellisen ohjauksen ajatuksena on, mikäli mahdollista, sisällyttää ympäristönsuojelun kustannukset aiheuttamisperiaatteen mukaisesti tuotteen hintaan. Esimerkiksi verotuksen avulla markkinahintaan vaikuttamalla voidaan näin ”sisäistää” yrityksen tällaiset ulkoiskustannukset osaksi yrityksen kustannuslaskentaa ja siten hintaan (ks. Määttä, K. – Pulliainen 2003 s. 26).Tämä ei aina ole mahdollista, esim. suojelun kohteen tai kustannuksista vastaavan tahon taikka sopivan tuotteen puuttuessa, eikä suojelun kustannuksilla olle silloin suoranaista markkinahintaa. Maatalouden kohdalla ei EU:ssa ja maailmankaupassa vallitsevassa tilanteessa viljelijöillä ole juurikaan mahdollisuuksia siirtää tiukentuvan ympäristönsuojelun aiheuttamia kustannuksia ja -tulonmenetyksiä tuotteiden hintoihin.

[23] Ib. s. 25.

[24] Ks. Määttä, K. 1999a s. 18 ja siinä alaviite 37.

Kadmiumpäästöjen raja-arvoista ja laatutavoitteista on kuitenkin hallinnollisluonteisesti säädetty neuvoston direktiivillä 83/513/ETY (muut. dir. 91/692/ETY), joka on tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta annetun neuvoston direktiivin 76/464/ETY (ns. vesiensuojelun puitedirektiivi) yksi ns. tytärdirektiivi, mutta joka on korvattu VPP-direktiivin 2000/60/EY nojalla annetulla samannimisellä direktiivillä 2006/11/EY (kodifioitu toisinto). Suomessa asiasta on nykyisin voimassa YSL:n, vesihoidon järjestämisestä annetun lain ja vesihuoltolain nojalla annettu VNA vesiympäristölle vaarallisista ja haitallisista aineista 1022/2006.

Lannoitteiden ja lannan käyttöön voidaan vaikuttaa ja vaikutetaan rajoittavasti mm. Suomessa paitsi aikaisemmin mainitun nitraattidirektiivin mukaisin hallinnollisin ohjaustoimenpitein myös taloudellisesti maatalouden ympäristötuella. Ympäristötukea maksetaan maataloudessa perustoimenpiteiden tukena tietyin pellon viljelytapaa koskevin ehdoin, joihin kuuluu paitsi luonnollisesti nitraattiasetuksen noudattaminen myös fosforilannoitteiden käyttömääriä/ha koskevat rajoitukset sekä muutoinkin lannoitusta koskevia ehtoja samoin kuin toimia, jotka koskevat viljelyn ympäristönsuojelullista suunnittelua ja seurantaa, pientareita ja suojakaistoja sekä luonnon monimuotoisuuden ja maiseman ylläpitoa. Lisäksi perustoimenpiteiden tuessa on valittava yleensä eräitä lisätoimenpiteitä. Niin ikään ko. järjestelmän puitteissa tehdään erityistukisopimuksia.[25] Viime kädessä maatalouden ympäristötukien perustana on nykyisin neuvoston ns. maaseudun kehittämisasetus (EY) N:o 1698/2005 ja sen soveltamisen yksityiskohtaisista säännöistä annettu komission asetus (EY) N:o 1974/2006. Näillä kumottiin, joskin eräin vuoteen 2010 ulottuvin poikkeuksin, aikaisemmat vastaavat asetukset (EY) N:o 1257/1999 (muut. 1783/2003) ja (EY) N:o 817/2004.

Periaatteellisesti merkittävää on, että em. aikaisempaa neuvoston kehittämisasetusta (EY) N:o 1257/1999 muutettiin vuonna 2003 asetuksella (EY) N:o 1783/2003 mm. tarkoituksena edistää yhteisön lainsäädäntöön perustuvien ja kansalliseen lainsäädäntöön sisällytettyjen ympäristöä, kansanterveyttä, eläinten ja kasvien terveyttä, eläinten hyvinvointia ja viljelijöiden työturvallisuutta koskevien tiukkojen vaatimusten nopeampaa täytäntöönpanoa maatalousalalla.[26] Nykyisin vastaavia tukitoimenpiteitä on mahdollista suorittaa asetuksen (EY) N:o 1698/2005 20 artiklan mukaisen maa- ja metsätalousalan kilpailukykyä koskevan tuen muodossa, jonka tarkoituksena ko. artiklan c alakohdan 1 alakohdan mukaisesti on maataloustuotannon ja -tuotteiden kilpailukyvyn parantamiseksi auttaa viljelijöitä sopeutumaan yhteisön lainsäädäntöön perustuviin tiukkoihin vaatimuksiin. Saman asetuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaan ko. tuella korvataan osittain siitä aiheutuneet kustannukset ja tulonmenetykset, että viljelijöiden on täytettävä ympäristönsuojelua, kansanterveyttä, eläinten ja kasvien terveyttä, eläinten hyvinvointia sekä työturvallisuutta koskevat vaatimukset. Näiden vaatimusten on oltava yhteisön oikeuden soveltamiseksi annetussa kansallisessa lainsäädännössä hiljattain käyttöönotettuja ja sisällettävä maatalouskäytäntöä koskevia uusia velvoitteita tai rajoituksia, jotka vaikuttavat huomattavasti maatilan tavanomaisiin toimintakustannuksiin ja koskevat merkittävää viljelijäjoukkoa. Tuki on sanotun artiklan 2 kohdan mukaan myönnettävä kiinteämääräisenä, vä-

---

[25] VNA 366/2007 luonnonhaittakorvauksista ja maatalouden ympäristötuista vuosina 2007–2013, ks. esim. 29–30 § (perustoimenpiteet), 32–36 § (lisätoimenpiteet) sekä 39–47 ja 49–55 § (sopimukset).

[26] Säännökset ko. sopeutumistuesta otettiin silloiseen asetukseen 21b artiklaksi.

liaikaisena ja alenevana vuotuisena tukena, ja sitä voidaan myöntää enintään viiden vuoden ajan päivästä, jolloin vaatimuksesta tulee yhteisön lainsäädännön mukaisesti pakollinen.[27]

Pelkistetyimmillään taloudellinen ohjaus voisi ilmetä myös vaihdantakelpoisten lisenssien, esim. päästökiintiöiden muodossa. Käyttöön on EU:ssa tullut ilmansuojelun alalla uutena ohjausvälineenä kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä kustannustehokkaasti ja taloudellisesti tavoitteenaan pitävä päästökauppajärjestelmä.[28] Olisiko jonkin muotoista päästökiintiöjärjestelmää kehitettävissä myös muille ympäristönsuojelun osa-alueille, jää arvailujen varaan. Maatalouden ympäristönsuojelun alueella päästökauppakiintiöjärjestelmän käyttöönotto tuskin on ajateltavissa realistisena mahdollisuutena. Sinänsä kotieläinmäärän tosiasiallinen sitominen lannanlevitykseen tai laidunnukseen käytettävissä olevaan peltoalaan jo nitraattidirektiivillä toteuttaa eräänlaista kiintiöajattelua, vaikka siinä vaihdantaa tapahtuu vain pellon omistus- tai hallintaoikeuden luovutuksen muodossa. Kuitenkin esim. Alankomaissa on vuoden 1986 lannoitelain 6–13 artiklojen nojalla annetulla lantakiintiö- ja lantakirjanpitoasetuksella (Besluit mestbank en mestboekhouding, 23.03.1987/Staatsblad 170) vuodesta 1987 lähtien sovellettu lantakiintiöjärjestelmää ylitysmaksuineen. Sen mukaisia kiintiöitä ei ollut periaatteessa mahdollista vuosina 1987–1994 siirtää saman tilan toiselle lohkolle eikä luovuttaa toiselle maatalousyritykselle, mutta poikkeuksena oli asetuksella säädetty mahdolliseksi luovuttaa koko tilan kiintiö samanaikaisesti tilan kanssa sitä itsenäisenä yksikkönä samassa paikassa jatkavalle. Poikkeuksena olivat myös avio- ja perintöoikeuden nojalla tapahtuvat kiintiösiirrot eräin lisäedellytyksin. Sittemmin vuonna 1993 annetulla lannantuotanto-oikeuksien luovuttamista koskevalla lailla tehtiin ko. kiintiöiden, joita nyt kutsuttiin lannantuotanto-oikeuksiksi, luovutukset periaatteessa luvallisiksi tarkoituksella helpottaa tilojen maiden jakoa ja yhdistämistä.[29]

Tapio Määttä on tarkastellessaan kiinteän omaisuuden käytön taloudellisia ohjauskeinoja todennut niiden vaikutuksen sanottuun käyttöön olevan yleensä varsin etäinen. Niillä on kuitenkin varsin keskeinen merkitys ympäristönsuojelullisena ohjauskeinona maataloudellisessa maankäytössä.[30] Kysymys on taloudellisista kannustimista tilanteissa, joissa viljelijä sitoutuu yhteiskunnan kannalta tavoiteltuun omaisuutensa tietynlaiseen ympäristöä säästävään tai parantavaan käyttöön tai sitä sanotulla tavoin edistävään käytöstä pidättäytymiseen.

---

[27] Saman asetuksen 88 artiklan 5 ja 6 kohdan mukaan viljelijöille saa valtiontukena myöntää sellaista lisätukea, jonka tarkoituksena on auttaa heitä noudattamaan yhteisön vaatimuksia tiukempaa kansallista lainsäädäntöä vastaavin edellytyksin.

[28] Ns. päästökauppadirektiivi 2003/87/EY ja päästökauppalaki 683/2004.

[29] Härtel 2001 s. 256–261.

[30] Määttä, T. 1999 s. 316. Ks. myös sama teos s. 317–318.

Maatalouden ympäristötuista on, ei vain Suomen osalta vaan koko EU:n alueella, tullut merkittävä tekijä maaseutualueiden kestävän kehityksen tukemisessa ja ympäristöpalvelujen lisääntyneeseen kysyntään vastaamisessa. Niillä samalla kannustetaan viljelijöitä ja muitakin maankäyttäjiä palvelemaan koko yhteiskuntaa ja siksi ottamaan käyttöön tai soveltamaan edelleen sellaisia maatalouden tuotantomenetelmiä, joissa otetaan huomioon ympäristön, maiseman ja sen ominaispiirteiden, luonnonvarojen, maaperän ja luonnon monimuotoisuuden suojelu ja parantaminen.[31]

Viljelijällä on tietenkin vapaus valita, haluaako tukea ja sitä varten määräajaksi, yleensä viideksi vuodeksi, antaa sitoumusta tai tehdä sopimusta tukiehtojen edellyttämien ympäristönsuojelullisten toimenpiteiden ja rajoitusten toteuttamiseksi. Nämä tuet käsittävät kompensaation kustannuksista tai menetyksistä, joita sitoutumisen mukainen käyttäytyminen aiheuttaa, sekä ovat aikaisemmin käsittäneet myös ”tarvittaessa” kannustavan lisäosan. Nykyisin tätä ei ainakaan suoraan enää mainita neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1698/2005, vaan sen sijaan puhutaan mahdollisesta transaktiokustannusten maksamisesta. Saastuttaja maksaa periaatteen mukaisesti näiden tukien tarkoitus on kattaa vain sitoumukset, jotka ylittävät asiaa koskevat pakolliset vaatimukset.[32]

Toisaalta neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 eli *ns. tilatukiasetuksen* mukaiset tuet (CAP-tuet) edellyttävät tilan toimintaa laajemmin koskevien lakisääteisten hoitovaatimusten sekä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten noudattamista, jolloin tällaisten täydentävien tukiehtojen osalta ei erillistä lisätukiosaa makseta.[33] Tämä onkin ymmärrettävää, koska käytännössä näissä ehdoissa on lähinnä kysymys pakollisten, ao. direktiiveissä ja kansallisissa ympäristösäännöksissä esiintyvien säännösten noudattamisesta. Samat täydentävät ehdot

---

[31] Ks. neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005 johdanto kohta 35.

[32] Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/1999 24 artiklan 1 kohta kuului seuraavasti: ”1. Maatalouden ympäristösitoumukseen liittyvää tukea myönnetään vuosittain ja se lasketaan seuraavin perustein: – tulonmenetys, – sitoumuksesta aiheutuvat lisäkustannukset, ja – tarve kannustimen tarjoamiseen.”

Em. asetuksen korvanneessa asetuksessa (EY) N:o 1698/2005 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen 39 artiklan 2 kohdan mukaan ”maatalouden ympäristötukia myönnetään viljelijöille, jotka tekevät vapaaehtoisesti maatalouden ympäristösitoumuksia. Maatalouden ympäristötukia voidaan myöntää myös muille maankäyttäjille, jos tämä on asianmukaisesti perusteltua ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi.” Ko. artiklan 3 kohdan mukaan ”ympäristötuet kattavat ainoastaan sitoumukset, jotka ylittävät asetuksen (EY) N:o 1782/2003 4 ja 5 artiklan ja liitteiden III ja IV mukaisesti vahvistetut asiaa koskevat pakolliset vaatimukset sekä lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskevat vähimmäisvaatimukset ja muut kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut asiaa koskevat pakolliset vaatimukset, jotka on määritetty ohjelmassa.” Edelleen 4 kohdassa säädetään, että ”(T)ukia myönnetään vuosittain, ja niiden on katettava tehdystä sitoumuksesta aiheutuvat lisäkustannukset ja tulonmenetykset. Tarvittaessa ne voivat kattaa myös transaktiokustannuksen.”

[33] Neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003 4 artikla ja liitteen III kohta A sekä 5 artikla ja liite IV

sisältyvät osana myös luonnonhaittakorvauksen ja maatalouden ympäristötukien ehtoihin.

1.2.4 Ohjausjärjestelmien toimivuus

Etenkin ekonomistit ovat Rehbinderin mukaan arvostelleet hallinnollisia järjestelmiä puutteellisesta tehokkuudesta, koska nämä järjestelmät jättävät huomiotta yksilöllisiä välttämiskustannuksia ja estävät teknisiä innovaatioita sekä edelleen haittaavat kansallista kilpailukykyä. Lisäksi väitetään sanottujen järjestelmien täytäntöönpanon vajaukseen viitaten, että ne eivät ole omiaan takaamaan ympäristön laadun tavoitteiden saavuttamista. Näiden kriittisten näkemysten edustajat, jotka pääosin ovat ekonomisteja, vaativat siksi siirtymistä pois hallinto-oikeudellisesta traditiosta tai ainakin sen välineistön täydentämistä taloudellisilla välineillä, erityisesti maksuilla, veroilla sekä vaihdantakelpoisilla emissioluvilla eli päästökiintiöillä.[34]

Taloudellisten ohjauskeinojen, ovatpa ne sitten maksuja tai vaihdantakelpoisia emissiolisenssejä, on katsottu siten olevan hallinto-oikeudellisiin järjestelmiin verrattuna markkinatalousjärjestelmään soveltuvampia tai järjestelmänmukaisempia. Tähän taas on voitu esittää vastaväitteenä, että myös nämä ohjauskeinot ovat valtion ympäristöpolitiikan välineitä ja siten luonteeltaan interventionistisia.

Maatalouden ympäristötukien ympäristönsuojelullisesta tehokkuuden asteesta ei ole Suomessa niiden kattavuudesta huolimatta olemassa tarkkoja selvityksiä. Toki arvioita esimerkiksi pintavesien kuormituksen vähenemisestä on pystytty tekemään. Lannoitusta rajoittavien ympäristötukitoimenpiteiden, saati pelkästään nitraattiasetuksen ns. hyvän maatalouskäytännön ohjeiden mukaisen lannoitustason ”kannustavuuden astetta” ei edes voida tarkkaan arvioida, koska tilakohtaisia tietoja EU:hun liittymistä edeltäneen ajan tilakohtaisesta lannoitteiden ja lannan käytöstä ei ole saatavilla. Tästä ei silti voida vetää muuta johtopäätöstä kuin että maatalouden alalla on vielä mahdotonta mennä ympäristönsuojelun tehokkuuden arvioinnissa vertaamaan ainakaan sitä, kumpi ohjauksen muoto, hallinnollinen vai taloudellinen, olisi tehokkaampi. Tosiasialliset maatalouden kannattavuuteen liittyvät seikat joka tapauksessa nykyisessä EU:n ja maataloustuotteiden koko maailmankaupan tilanteessa johtavat painottamaan ympäristöllisten eli ns. vihreiden” tukien muodossa tapahtuvan ohjauksen tärkeyttä niin maatalous- kuin ympäristöpoliittisesti tarpeellisena keinona. Eri asia on sen sijaan kysymys siitä, minkälaisen tulee olla eri toimenpiteiden tuloksellisuuden, yleisten taloudellisten näkökohtien ja ympäristöoikeudellisten periaatteiden kan-

---

[34] Rehbinder 2000 s. 256.

nalta parhaan tuloksen antava ja tasapainoisin eri toimien muodostama valittava kokonaisuus.

1.2.5 Kohde-, prosessi- ja tuoteperusteinen jaottelu

Oikeudellinen ohjaus voidaan ympäristöasioissa jakaa muullakin kuin aikaisemmin mainituilla tavoilla, esim. kohteensa perusteella. Tällöin voidaan kohdeperusteiseksi päästöohjaukseksi lukea sellainen ohjaus, jossa rajoituksin ja/tai kielloin säädellään suojeltavan kohteen haitta-ainepitoisuuksia tai päästölähteestä tulevaksi sallittuja haitta-ainemääriä tai niiden laatua. Kysymys voi puolestaan olla prosessiohjauksesta silloin, kun sääntelemällä tuotantoprosessia määritellään prosessille tiettyjä vaatimuksia päästöjen vähentämiseksi ja/tai kokonaan ehkäisemiseksi. Tuoteohjausta taas on tuotantopanosten ja myytävien tuotteiden haitta-ainepitoisuuksiin tai laatuun kohdistuva ohjaus. Tällä erottelulla on merkitystä ympäristöoikeudessa keskusteltaessa kansainväliseen kauppaan liittyvistä ympäristöllisistä toimenpiteistä ja näiden legitiimiydestä.[35] Tämä koskee myös esim. maatalouden tuotantopanoksina käytettäviä lannoitevalmisteita. Nitraattidirektiivin mukainen lannoittamista ja lannankäyttöä koskeva ohjaus on tyypillistä tuotantotavan ohjausta, jollainen oikeastaan lähestyy ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteen mukaista toimintaa.

Prosessiohjauksella voidaan ympäristönsuojelullisesti myös torjua tuotannosta sekä suoranaisesti että siinä syntyvien tuotteiden ja niiden käytön välityksellä syntyviä päästöjä ja muita haittoja. Myöhemmin käsiteltävät varautumisperiaatteen alaperiaatteiden BAT- ja BEP-periaatteen soveltaminen kohdistuu juuri toiminnanharjoittajan tuotantoprosessiin. Torjunta-aineiden kansainvälisessä kaupassa ongelmana ovat etenkin olleet kehittyneissä maissa kansallisesti kielletyt ja ankarasti rajoitetut haitallisesti aineet, joiden vienti on kuitenkin ollut sallittu ymmärrettävistä itsekkäistä syistä kehitysmaihin. Tässä on toki kysymys laajemmastakin ongelmasta, jota voidaan kuvata kansalliset rajat ylittäviksi ympäristöriskeiksi.[36] Niihin voi tehota vain kansainvälisoikeudellinen, käytännössä WTO:n puitteissa kehitettävä sopimusperusteinen ohjaus.

Torjunta-aineita koskeva sääntely on sinänsä tyypillinen esimerkki enemmänkin tuotteeseen kuin sen valmistus- tai käyttöprosessiin kohdistuvasta sääntelystä. Nämä aineet ovat yleensä yksityiskohtaisemmin säänneltyjä kuin muut kemikaalit niin kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla.[37]

---

[35] Pallemaerts 2003 s. 426 ja sen alaviitteessä 18 mainitut teokset Lee 1994 ja Walker 1993 s. 29–30.
[36] Pallemaerts 2003 s. 427.
[37] Ib. s. 426.

1.2.6 Julkisoikeudelliset ja yksityisoikeudelliset ohjauskeinot

Ympäristönsuojelullinen ohjaus voi olla luonteeltaan julkisoikeudellista, jollaista se pääasiallisesti onkin käytännössä ympäristöoikeudessa hallinnollisen ja taloudellisen ohjauksen muodossa, tai yksityisoikeudellista. Edellinen suuntautuu ennen kaikkea ennalta ehkäisyyn ja valvontaan sekä siinä yhteydessä myös syntyvien vahinkojen ja haittojen korvaamiseen ja näiden toimenpiteiden kustannusten kattamiseen. Yksityisoikeudellinen ohjaus taas ilmenee nykyään lähinnä vahingonkorvaus- ja muuna vastuuna tilanteissa, joissa vahinkoa tai haittaa on vasta syntynyt tietylle oikeussubjektille tämän oikeussuojan piiriin puuttumisen seurauksena.

Yksityisoikeudella perinteisesti suojataan yksityisiä oikeuksia ja etuja. Vahingonkorvaamisella katetaan yksityiselle itselleen konkreettisesti aiheutuneet vahingot. Wilhelmsson on todennut, että traditionaalisesti yksityisoikeudelliset säännökset on tarkoitettu markkinataloudessa sellaisten toimijoiden käytettäväksi, jotka ajavat yksilöllisesti omaa etuaan suhteessa muihin toimijoihin. Tähän kuuluu myös vapaus valita, ryhtyäkö tai ei sanotussa suhteessa toimenpiteisiin oikeudenloukkauksen tapahduttua.[38] Vastakohtana yksityisille eduille ovat yleiset edut. Näitä edustaa lähinnä julkisyhteisönä valtiovalta, joka lakeja säätäen luo ja toteuttaa tällaisia etuja asettamalla yksityisille (ja samalla itselleen) velvoitteita ja ehkä samalla antamalla toisille oikeuksiakin sekä valvomalla itse ja/tai delegoinnin kautta yksityisten tahojen toimesta näiden lakien täytäntöönpanoa. Kysymys on tällöin yleensä julkisoikeudellisista säännöksistä. Lähellä yleistä etua olevasta tilanteesta voidaan Wilhelmssonin mukaan puhua myös silloin, kun suuri joukko asianosaisia tai sellaiseen asemaan rinnastettuja esiintyy vaatimassa tiettyä toimijaa vastuuseen lainvastaisesta toiminnasta. Ympäristöoikeudelliset säännökset ovat valtaosaltaan julkisoikeudellisia. Sinänsä viime vuosina on esiintynyt sekä ympäristöoikeudessa että laajemminkin keskustelua tarpeesta laajentaa yksityisoikeudellisen vastuusäännösten soveltamisalaa mikropoliittisten toimijoiden hyväksi ja siten ympäristöllisten ja muiden yleisten etujen nykyistä tehokkaammaksi toteuttamiseksi.[39] Suomessa on 1.10.2007 tullut voimaan ryhmäkannelaki (444/2007), jota kuitenkin sen 1 §:n mukaan sovelletaan vain kuluttaja-asiamiehen toimivallan mukaisessa laajuudessa kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisten riita-asioiden käsittelyyn.

Ympäristöoikeudellisten vastuuperusteiden kannalta julkisoikeudelliseksi voidaan kutsua suunnilleen Hollon tapaan – joka on kuvannut tätä lähinnä maaperän puhtauteen sovellettuna – sellaista järjestelmää, jossa tavoitteena on ympäristön laatutaso ja jossa yleisen puhtausintressin takia toiminnanharjoittaja tai

---

[38] Wilhelmsson 2001 s. 336–337.
[39] Ks. ib. s. 66–102 ja 336–366.

alueen haltija joutuu ylläpitämään alueen siisteyttä ja viime kädessä, jos ei siisti aluetta, periaatteessa kantamaan yhteiskunnalle siistimisestä aiheutuvat kustannukset. Yksityisoikeudelliset ympäristövastuujärjestelmät taas koskevat aiheuttajan ja haitankärsijän välistä suhdetta tarkoituksin korvata vahinko (tai uhkaavan vahingon torjuntakustannukset) rahassa ja eräissä tapauksissa antaa vahingonkärsijälle mahdollisuus saada korvaus hyvityksenä luonnossa, esim. maaperän tai pohjaveden ennallistamisena.[40]

Ympäristönsuojelullisesti on painopiste ollut julkisoikeudessa ohjauksessa. Puhtaasti yksityisoikeudellisen ohjauksen merkitys on jäänyt varsinkin maataloudessa välilliseksi, ilmeten ehkä lähinnä vain insentiivinä akuuteissa vahinkotilanteissa ja sellaisten uhatessa torjuntatoimenpiteisiin ryhtymiseen YVL:n mukaisen vahingonkorvausvastuun välttämiseksi toisia kohtaan.

[40] Hollo 1999 s. 56.

2 Maatalouspolitiikan ja ympäristöpolitiikan alan lainsäädännön keskinäinen vuorovaikutus

2.1 OECD:N ARVIO MAATALOUDEN NYKYISESTÄ JA TULEVASTA YMPÄRISTÖTILANTEESTA

OECD:n mukaan on maailmanlaajuisesti ollut pitkään vallitsevana näkemys tarpeesta parantaa maataloustuotantoa sen ympäristöllisten hyötyjen lisäämiseksi ja haittojen vähentämiseksi etenkin varmistamalla sen resurssien kestävää käyttöä. Maatalous on pääasiallisin maaperän hyödyntäjä ja vesivarojen käyttäjä maailmassa.[41] Sillä on, toisin kuin monilla muilla elinkeinoilla, sekä hyödyllisiä että haitallisia vaikutuksia ympäristöön muuttamalla maaperän, vesien, ilman, biodiversiteetin ja maiseman laatua tai määrää. Maatalouden tulee säilyäkseen elinvoimaisena ja täyttääkseen yhteiskunnallisesti välttämättömän tehtävänsä ylläpitää ja säilyttää näiden resurssien tila hyvänä niin määrällisesti kuin laadullisesti. Tuotantonsa seurauksena maatalous aiheuttaa jätteitä ja päästöjä, mutta myös säilyttää ja kierrättää luonnonvaroja, sekä muuttaa luonnonmaisemaa ja vaikuttaa luonnonkasvien ja eläinten elinympäristöön. Monet ympäristölliset vaikutukset rajoittuvat maatalouden omaan ympäristöön, mutta tärkeitä ovat myös tilojen ulkopuolelle kohdistuvat vaikutukset. Jälkimmäiset ovat yleensä paikallisia, vaikkakin eräät, kuten päästöt vesistöihin, ulottuvat tätä laajemmalle ollen kansallisesti ja myös kansainvälisesti merkittäviä.[42]

Edellä mainittuihin seikkoihin joudutaan jatkuvasti kiinnittämään yhä suurempaa huomiota, etenkin kun OECD:ssä on arvioitu maataloustuotteiden kysynnän ja siten niiden tuotannon tulevan kaksinkertaistumaan väestönkasvun myötä kuluvan vuosisadan alkupuoliskon aikana. Kasvavan kokonaistuotannon tulisi tapahtua ilman luonnonvarojen – kuten tuotannossa olevan maaperän, saasteettoman ilman, puhtaan ja määrällisesti riittävien vesivarojen, suojellun luonnonympäristön, biodiversiteetin ja maiseman – tilaa heikentämättä ja siten yhteiskunnallisesti hyväksyttävällä tavalla.[43]

---

[41] OECD 2004 s. 10 ja 11. Maatalous on suuri luonnonvarojen käyttäjä OECD:n jäsenmaissa. Maatalouden osuus on n. 40 % OECD maiden koko maa-alueesta ja miltei 45 % niiden koko vedenkäytöstä.

[42] Ib. s. 11.

[43] Ib. s. 11.

Lisääntyvä tuotanto sekä teknologinen ja taloudellinen kehitys voivat helposti johtaa tuotannon intensiteetin selvään lisäykseen ja ympäristöllisesti herkkien alueiden viljelyyn. Sellaisen on entuudestaan voitu havaita johtaneen ympäristöllisiin haittoihin, jotka ovat ilmenneet lähinnä vesien ja ilman pilaantumisena, mutta myös elävän luonnon ja luonnon elinympäristöjen menetyksinä ja maisemallisina tappioina. Eräillä alueilla maaperän laadun huonontuminen ja vesivarojen loppuminen ovat vakavia ongelmia. Toisaalta joissakin olosuhteissa saattaa syntyä ympäristöllisiä hyötyjä, kuten avustetun vesivarojen kerryttämisen ja tulvasäätelyn, ravinteiden kierrätyksen ja kiinnittämisen, maaperän muokkauksen, hiilidioksidin sitomisen puiden ja maaperän toimesta, villin luonnon ja luonnon monimuotoisuuden suojelun ja virkistyskäyttöpalvelujen ja esteettisten arvojen järjestelyn muodossa.[44]

Maataloudesta voi aiheutua maaperän eroosiota lähinnä maankäytön muutoksien, kuten ojitusten, sekä kyntöjen ja liikalaiduntamisen johdosta. Suurin huoli EU:n alueella aiheutuu kuitenkin Välimeren maissa esiintyvästä vesiperäisestä eroosiosta. Maatalouden aiheuttamia vesien pilaantumisongelmia esiintyy useilla EU:n alueilla. Kysymys on lähinnä lannoitteiden ja lannan käytöstä seuranneista päästöistä pintavesiin ja tästä aiheutuneesta vesistöjen rehevöitymisestä sekä torjunta-ainepäästöistä johtuvista juomaveden ottoon käytettävien vesien laadullisesta heikentymisestä ja haitoista vesieläimille ja -eliöstöille. Sama koskee päästöjä pohjavesiin. Seurauksena voi olla muidenkin talousvesien, kuten eläimille ja kasteluun tarvittavan veden vähentymistä tai ehtymistä.[45]

Edelleen etenkin intensiivisen maataloustuotannon alueilla syntyy haju- ja muita kemiallisia (esim. torjunta-aineista aiheutuvia) päästöjä ilmaan. Seuraukset voivat olla paitsi paikallisia ja alueellisia myös yhdessä muiden toimintojen vastaavanlaisten päästöjen kanssa vaikutuksiltaan globaalejakin, kuten happosateet ja otsonikato (metyylibromidista). Kaasumuotoiset päästöt, erityisesti metaani ja typpioksidit, aiheuttavat ilmaston lämpenemistä ja ilmastomuutoksia. Maatalouden osuuden kasvihuonekaasupäästöistä arvioidaan olevan n. 9 %. Silti tietyillä maataloudellisilla toiminnoilla on potentiaalisesti merkittävä vähentävä vaikutuksensa sanotulle lämpenemiselle, sillä maaperä imee osan ilmaston hiilioksidista ja kasvit käyttävät sitä yhteyttämisessä. Pitkällä tähtäimellä ilmastonmuutos vaikuttaa joillakin alueilla maatalouden harjoittamisen olosuhteisiin lämpötilan kohoamisen ja sateiden määrän kasvun kautta, mikä taas painostaa viljelijöitä muuttamaan viljelykäytäntöjä ja sijoittautumista sekä siirtymään toisenlaisten maataloustuotteiden tuottamiseen.[46]

---

[44] Ib. s. 12.
[45] Ib. s. 12.
[46] Ib. s. 13.

2.2 WTO:N SÄÄNTÖJEN VAIKUTUS MAATALOUDELLISIIN TULO- JA YMPÄRISTÖTUKIIN

WTO:n perustaminen Marrakeshin sopimuksella 1994 toi mukanaan maailmankaupan järjestelmään paitsi institutionaalisia uudistuksia myös uusia neuvotteluaaloja, kuten maatalouden, palvelukset ja immateriaaliset oikeudet sekä uudet analyyttiset säännökset, jotka laajensivat, syvensivät ja helpottivat GATT-periaatteiden – kuten esimerkiksi subventioita, polkumyyntiä, turvalausekkeita, terveydellisiä ja kasvinsuojelullisia toimenpiteitä ja teknisiä kaupanesteitä koskevien määräysten – soveltamista. Samalla järjestettiin uudelleen riitojen sovittelu perustamalla sitä varten kaksiportainen järjestelmä ns. Dispute Settlement Body, jossa riitojen ensiasteen ratkaisuelimenä on paneeli ja toisena asteena pysyvä valituselin, Apellate Body.[47]

Mainittu kehityskulku kohti WTO:n syntyä lähti liikkeelle vuonna 1986 Punta del Estessä aloitetuilla ns. Uruguayn kierroksen neuvotteluilla. Jo niiden aloittamisella oli pian myös perustavaa laatua oleva vaikutus EY:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan ja siihen liittyvään maaseudun kehittämispolitiikkaan. Saattaa jopa olla niin, että EY:n vuoden 1992 ns. MacSharry-reformi, joka merkitsi yhteisen maatalouspolitiikan viljakasvien ja naudanlihan tukien osittaista irrottamista tuotannosta, oli tarkoitettu edistämään tuolloin vielä käynnissä olleiden Uruguayn kierroksen neuvotteluja, itse asiassa enemmän kuin yhteisön sisäiset paineet olivat vaatimassa uudistusta. Ainakin kierroksen tuloksena vuoden 1994 keväällä aikaansaatu WTO:n maataloussopimus (URAA eli Uruguayn Round Agreement on Agriculture) oli ko. reformin jälkeen helpompi hyväksyä yhteisössä.[48]

Uruguayn kierroksen maataloutta koskeva neuvottelutulos muodostui pääosiltaan rajasuojaan, sisäiseen tukeen ja vientitukeen tehtävistä leikkauksista. Sopimuksen täytäntöönpano alkoi vuonna 1995 ja oli toteutettava vuoden 2000 loppuun mennessä. Maatalouden rajasuojatoimet muutettiin ns. tariffikaation kautta eri maissa GATT-sidotuiksi tulleiksi, joita ei saa korottaa ilman irtisanomisneuvotteluita GATT:sta. Tulleja oli alennettava 6 vuoden mittaisen siirtymäkauden aikana yhteensä keskimäärin 36 % niin, että yksittäisissä tullinimikkeissä alennus on vähintään 15 %. Erityisen suojalausekkeen turvin tullien tilapäinen korottaminen oli kuitenkin mahdollista. Kotimaista tukea oli vähennettävä 20 % vuoteen 2000 mennessä. Tämä ei kuitenkaan koskenut tuotantomääriin sitomatonta

[47] Maailman kauppajärjestön perustamissopimus. Riitojen ratkaisusta annettuja sääntöjä ja menettelyä koskeva sopimus (SopS 5/1995 Liite 2).
[48] Ks. Cardwell 2004 s. 41–42. Lisäksi ks. Swinbank 2007 (esitelmä) s. 14.

ns. vihreätä tukea, jota saatiin maksaa. Valtion budjetin kautta maksettavaa vientitukea oli vähennettävä vuoteen 2000 mennessä siten, että tuettavan viennin määrä vähenee 21 % ja viennin arvo 36 %. Olemassa oleva tuonnin taso turvattiin erillisellä alennetulla tullikiintiöllä ja vähimmäispääsyksi markkinoille määriteltiin siirtymäkauden alussa 3 % suuruinen kiintiö kotimaisesta kulutuksesta. Siirtymäkauden aikana tätä tuontikiintiötä oli kasvatettava aina 5 %:iin asti kulutuksesta. EU:n jäsenen näkökulmasta kiintiöt koskevat EU:ta kokonaisuudessaan, eivätkä ne siten ole maakohtaisia.

EY:ssä aikaisemmin mainittu MacSharryn CAP-reformi vuonna 1992 merkitsi kolmenlaisten tavoitteiden toteutumista. Ensinnäkin kysymys oli siirtymisestä tuotteiden hinta- ja markkinatuesta viljelijöille maksettaviin suoriin tukiin, toiseksi liitännäisten toimenpiteiden, kuten ympäristötukien, käyttöönotosta ja kolmanneksi käytettävien tukitoimien ”vihreistämisestä”, esimerkkinä kotieläintukien eläintiheysmääräykset. Ensiksi mainittu ryhmä lähinnä käsitti viljan ja naudanlihan interventiohintojen alentamisen, minkä viljelijöille aiheuttama arvioitu tulonmenetys kompensoitiin ensin mainitun osalta käyttöönotetulla suoraan viljelijöille maksettavalla pinta-alaperusteisella peltokasvien tuella ja siihen liitetyllä tietyn peltoalamäärän kesannointiin perustuvalla palkkiolla sekä jälkimmäisen eli naudanlihan osalta eläinlukuun perustuvilla sonni- ja emolehmäpalkkioilla. Pinta-alaperusteinen peltokasvien tuki käsitti varsinaisten viljojen ohella valkuais- ja öljykasvit sekä erillisenä järjestelmänä pellavan ja hampun. Eläinlukuun perustuen alettiin maksaa tukea myös lampaista ja vuohista. Yhteisö ilmoitti nämä uudistuksen mukaiset tuet URAA-sopimuksen ns. siniseen koriin kuuluviksi.[49]

Vuoden 1992 reformin osana alkoi myös kehitys, joka on johtanut maaseudun kehittämispolitiikan toimenpiteiden yhä suurempaan merkitykseen osana yhteistä maatalouspolitiikkaa. Tuolloin toteutettiin mm. asetuksella (ETY) N:o 2078/92 maatalouden ympäristöohjelma ja asetuksella (ETY) N:o 2079/92 maatalouden varhaiseläketukea koskeva yhteisön järjestelmä. Ensin mainitun asetuksen nojalla käyttöön otetut maatalouden ympäristötuet on pyritty EU:n taholla kautta linjan lukemaan URAA-sopimuksen vihreään koriin kuuluviksi tuiksi, joiden osalta ei tarvitse ryhtyä vähentämistoimenpiteisiin. Tällaisilta tuilta – kuten myös vastaavaan koriin luettavilta muiltakin tukitoimilta – edellytetään, että niillä ei ole lainkaan tai on vain vähäisessä määrin kauppaa vääristäviä vaikutuksia tai vaikutuksia tuotantoon. Tämän mukaisesti kaikkien vähentämissitoumuksista vapautettavien tukitoimien on täytettävä seuraavat edellytykset: kyseinen tuki on

[49] Ib. Cardwell s. 42 ja 52 sekä Swinbank 2007 s. 4.

annettava julkisesti rahoitetun hallituksen ohjelman kautta eikä sitä saa rahoittaa kuluttajilta; ja kyseisellä tuella ei saa antaa tuottajille hintatukea.[50]

Lisäksi tuottajalle tulotukena maksettavan ”vihreän tuen” saamisen ehtojen tulee URAA-sopimuksen 2 liitteen 6 kohdan mukaan täyttää määriteltävät kriteerit. Kelpoisuus tuen saamiseen on tukiohjelmassa määriteltävä selkein ehdoin, kuten saajan tulojen, tuottaja- tai maaomistaja-aseman, määrätyn ja kiinteän peruskauden mukaisen tuotantotekijöiden käytön ja tuotantotason mukaan. Tuen suuruutta ei saa minään vuotena sitoa tai perustaa siihen tuotantosuuntaan tai -määrään, johon tuottaja on jonakin peruskauden jälkeisenä vuotena sitoutunut. Myöskään po. ”vihreiden tukien” määrää ei minään annettuna vuotena saa sitoa tai perustaa sellaisiin kotimaisiin tai ulkomaisiin hintoihin, joita sovelletaan johonkin peruskauden jälkeisenä vuonna aloitettuun tuotantoon. Niin ikään edellytetään, että tukien määrä ei vastaavasti saa liittyä tai perustua sellaiseen tuotantopanosten käyttöön, johon on ryhdytty jonain peruskauden jälkeisenä vuonna. Edes tuotantoa ei saa asettaa tuen saannin edellytykseksi. Viimeksi mainittu merkitsee tuen irrottamista tuotannosta ja samalla sitä, että itse asiassa tuotanto voi olla, ellei muista tukiehdoista muuta johdu, suuntaukseltaan ja määrältään vapaata.[51]

Ympäristötuelle on taas asetettu ”vihreään koriin” ja siten tukien alentamistavoitteiden ulkopuolelle pääsemiseksi vielä muitakin edellytyksiä URAA-sopimuksen 2 liitteen 12 kohdassa. Tuen tulee olla osana selkeästi määriteltyä hallituksen ympäristö- tai luonnonsuojeluohjelmaa ja sen saamiseksi tulee edellyttää ko. ohjelmassa vahvistettavien tuotantomenetelmiä tai -panoksia koskevien erityisehtojen täyttämistä. Tuen määrä on rajattava niihin ylimääräisiin kuluihin tai tulon menetyksiin, jotka ovat syntyneet ohjelman ehtojen noudattamisesta.[52]

Vuonna 1999 annetun ns. Agenda 2000 -reformin yhteydessä yhteisössä muokattiin aikaisemmat ympäristötukitoimenpiteet uudelleen mm. neuvoston asetuksella 1257/1999 osaksi ns. CAP:n toista pilaria. Sanotun asetuksen mukainen ohjelmakausi päättyi vuonna 2006, josta lähtien sanottu asetus korvattiin vuodet 2007–2013 kattavalla asetuksella (EY) N:o 1698/2005. Osin aikaisemmat säännökset jätettiin vielä vuoteen 2010 asti sovellettavaksi. Välillä kuitenkin oli jo tapahtunut vuoden 2003 tarkistus, jossa varsinaiset CAP-tuet eriytettiin laajalti tuotannosta, luomalla ns. tilatukijärjestelmä (Single Payment System eli SPS). Se oli selvästi rakennettu silmällä pitäen vielä edelleenkin (vuoden 2008 lopussa) meneillään, joskin keskeytyneenä olevia ns. Dohan kierroksen WTO-neuvotteluja. Tilatukijärjestelmällä pyrittiin yhteisön taholla saattamaan yhä suurempi

---

[50] SopS 5/1995, WTO sopimus, Liite, Liite 1A Sopimus maataloudesta, Liite 2 Kotimainen tuki: Perusteet alennussitoumuksista vapautumiselle, kohta 1.

[51] Ib. kohta 6.

[52] Ib. kohta 12.

osa maataloustuesta mahdolliseksi kuulua tukirajoitusten ulkopuolella olevaan ns. vihreään koriin.

WTO:ta koskevien sopimusten luonteesta ja rakenteesta suhteessa EY-oikeuteen voidaan todeta, että yhteisön tuomioistuin on tuomiossaan asiassa *C-149/96 Portugalin tasavalta v. Euroopan Unionin neuvosto* lausunut, että sanotut ”sopimukset eivät periaatteessa kuulu säännöksiin, joiden valossa tuomioistuimen tulee tutkia yhteisön elinten omaksumien toimenpiteiden laillisuutta. Tuomioistuimen asiana on tutkia yhteisön toimenpiteiden laillisuutta WTO:n säännösten valossa vain, milloin yhteisö on tarkoittanut toimenpiteen avulla toteuttaa tietyn WTO:n piiriin kuuluvan velvollisuutensa tai kun toimenpiteellä viitataan nimenomaisesti täsmälliseen WTO-sopimuksen säännökseen.” Sama kanta on myöhemmin vahvistettu annetuissa tuomioissa yhdistetyissä asioissa *C-93 ja 94/02 Biret International SA* ja *Établissements Biret et Cie SA v. Euroopan unionin neuvosto*. WTO:n piirissä tehdyillä sopimuksilla ei ole siten mitään suoraa vaikutusta EU:n jäsenvaltioiden tuottajiin ja muihin toimijoihin. Vaikutukset tulevat maataloudessa vasta yhteisön säännösten kautta. Tuotteiden viejien ja tuojien kannalta tosiasialliset vaikutukset voivat kuitenkin olla merkittäviä.[53]

[53] Ks. Borghi 2005 s. 293–295.

3 Maanviljelyn yhteisöoikeudellinen ympäristöohjaus

3.1 YLEISTÄ EY:N YMPÄRISTÖSÄÄNNÖKSISTÄ

Kuten ympäristönsuojelussa yleensä, perustuu maatalouden ja siinä peltoviljelynkin ympäristöhaittojen sääntely Suomessa yhtäältä Euroopan yhteisön perustamissopimukseen ja sen nojalla annettuun luonteeltaan julkisoikeudelliseen sekundäärilainsäädäntöön sekä tämän täytäntöönpanemiseksi säädettyyn osittain tiukempaan kansalliseen lainsäädäntöön, sekä toisaalta kansalliseen vahingonkorvausoikeudelliseen ja rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön, jolla sinänsä on läheiset liittymäkohdat edellisiin.

Perustamissopimuksen 174–176 artiklat (ent. 130r–t artiklat) ohjaavat yhteisön ympäristöoikeudellista sekundäärilainsäädäntöä. Ympäristöoikeudellista merkitystä on myös maatalouspoliittisilla artikloilla 32–38 (ent. 38–46 artiklat) sekä mm. yhteismarkkinapoliittisilla artikloilla.[54] Ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset ja siten mm. mainitun 174 artiklan mukaiset ympäristöoikeudelliset periaatteet on perustamissopimuksen 6 mukaisesti eli läpäisyperiaatteella sisällytettävä kaiken sopimuksen 3 artiklassa tarkoitetun yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen. Tämä tapahtuu erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi.

EY:n perustamissopimukseen lisättiin ensimmäisen kerran vuoden 1987 ns. yhtenäisasiakirjalla (Single European Act) ympäristönsuojelun periaatteet uudella artiklalla 130r. Sen toisen kohdan mukaan periaatteina ovat olleet ryhtyminen ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin, ympäristöhäiriöiden torjuminen ensi kädessä paikalla, aiheuttaja maksaa -periaate sekä ympäristönsuojeluvaatimusten sisällyttäminen osaksi yhteisön muita politiikkoja. Maastrichtin sopimuksella sanottuun artiklaan lisättiin vaatimus korkeasta suojelutasosta ja varautumisperiaate sekä vahvistettiin ympäristönsuojeluvaatimusten huomioon ottaminen em. muilla politiikan aloilla koskemaan myös näiden täytäntöönpanoa (integraatio- eli läpäisyperiaate). Yleiseksi tavoitteeksi yhteisölle oli perustamissopimuksen 2 artiklaan jo yhtenäisasiakirjalla otettu mm. ympäristön huomioon ottavan

[54] Kysymyksessä on valtaosaltaan julkisoikeudelliseksi katsottava (sekundääri)lainsäädäntö. Yhteisöllä ei ole yleistä ympäristövahinkojen korvauslainsäädäntöä, lukuun ottamatta direktiiviä 2004/35/EY, joka koskee ympäristövastuuta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta.

kestävän ja ei-inflatorisen kasvun edistäminen. Tähän artiklaan siirrettiin sittemmin Amsterdamin sopimuksella myös edellä mainitut ympäristönsuojelun korkean suojelutason vaatimukset sekä uutena kestävän kehityksen periaate. Mainittujen periaatteiden oikeudellinen merkitys on EY:n ympäristöpolitiikkaa ja muutoinkin sen sekundäärilainsäädäntöä ohjaava, ja ne sitovat jäsenvaltioita sanotun lainsäädännön kautta.[55] Euroopan yhteisössä maatalouden ympäristösääntelyn normiperustana ovat paitsi perustamissopimuksen ympäristöoikeudelliset myös sen maatalouspoliittiset ja yhteismarkkinaoikeudellisetkin artiklat. Kysymys on valtaosaltaan julkisoikeudelliseksi katsottavasta lainsäädännöstä.[56]

Maatalouden tuotantotapoja ympäristösuojelulliselta kannalta välittömästi koskevaa jäsenmaiden lainsäädäntöä on eräiltä osin harmonisoitu Euroopan yhteisössä. Harmonisointitoimien kohteena on ollut lähinnä kasvinterveydensuojelua, eläinsuojelua ja eläintuotantohygieniaa koskevat säädökset sekä yleisempää merkitystäkin omaavat vesien-, ilman- ja muuta ympäristösuojelua koskevat direktiivit. Ympäristönäkökulmasta voidaan pitää merkityksellisenä myös direktiivejä, joilla on harmonisoitu laaja-alaisesti eräiden maatalouden tuotantopanosten, kuten lannoitteiden, rehujen, torjunta-aineiden ja biosidivalmisteiden (meillä osana kemikaalilakia), geneettisesti modifioitujen (GM) tuotteiden sekä myös kylvösiementen ja taimiaineiston markkinointia ja käyttöä koskeva lainsäädäntö.[57] Näiltäkin osin kysymys on julkisoikeudellisesta lainsäädännöstä, joskin Suomen lannoitevalmistelaissa, rehulaissa, geenitekniikkalaissa ja siemenkauppalaissa on myös yksityisoikeudellisiksi katsottavia vahingonkorvaussäännöksiä.

---

[55] Sanotussa säännöksessä ilmenee selvästi kestävän kehityksen tavoitteen monitahoinen sisältö.

[56] Eurooppaneuvoston 21.6.2004 hyväksymässä perustuslakisopimuksessa, joka sittemmin on jäänyt tulematta voimaan, oli Euroopan unionin tavoitteeksi asetettu perustuslakiehdotuksen I osaston 3 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa mm. pyrkiminen kestävän kehityksen Eurooppaan, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu, erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Sanotun artiklan 4 kohdassa unioni ilmoittaa myös yhdeksi tavoitteekseen osaltaan edistää koko maapallon kestävää kehitystä.

Unionin ympäristöpolitiikkaa koskevan peruslakiehdotuksen II osaston 129 artiklan 1 kohdan mukaan ko. politiikan tavoitteena on myötävaikuttaa ympäristön laadun säilyttämiseksi, suojelemiseksi ja parantamiseksi, ihmisten terveyden suojelemiseksi, luonnonvarojen harkittuun ja järkevään käyttöön sekä sellaisten toimenpiteiden edistämiseksi kansainvälisellä tasolla, joilla puututaan alueellisiin tai maailmanlaajuisiin ympäristöongelmiin. Edelleen ympäristöpolitiikan tavoitteeksi oli sovittu em. artiklan 2 kohdan mukaan pyrkiminen ”korkeatasoiseen suojeluun yhteisön eri alueiden tilanteiden erilaisuus huomioon ottaen”. Ko. politiikka taas sanotun kohdan mukaan ”perustuu ennalta varautumisen ja ennalta ehkäisemisen periaatteille sekä periaatteille, joiden mukaan ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi maksettava”. Nykyiseen perustamissopimukseen verrattuna kysymys olisi siten ollut samoista periaatteista.

[57] Siementen kohdalla ympäristönäkökohdat korostuvat myös geneettisesti modifioitujen lajikkeiden käyttöönoton yhteydessä. Ao. siemendirektiiveissä ja meidän siemenkauppalaissa (mm. 8 §) on jo erityissäännökset ko. siemenmateriaalista.

3.2 PERUSTAMISSOPIMUKSEN YMPÄRISTÖ-POLIITTISET VALTUUTUSSÄÄNNÖKSET

Neuvoston ns. nitraattidirektiivi[58] on annettu johdantolauseensa mukaan erityisesti perustamissopimuksen 130s artiklan nojalla, joka oli ensimmäinen nimenomainen ja vasta ns. Yhtenäisasiakirjalla (1987) sopimukseen otettu yhteisen ympäristöpolitiikan sääntelyperustaa koskeva artikla. Artiklan 1 kohta edellytti säännönmukaisesti neuvoston yksimielistä päätöstä, mitä edelsi parlamentin kuuleminen. Artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto saattoi yksimielisesti parlamenttia kuultuaan kuitenkin vahvistaa enemmistöpäätöksellä ratkaistavat asiat, mitä ei kuitenkaan käytännössä tapahtunut.

Vuoden 1992 Maastrichtin unionisopimuksella ja sittemmin vielä vuonna 1997 Amsterdamin sopimuksella ko. 130s artiklaa muutettiin samalla kun siitä lopulta viimeksi mainitulla sopimuksella tuli 175 artikla. Ensin mainitulla sopimuksella pääsäännöksi tuli enemmistöpäätösten tekeminen ja yhteistoiminta parlamentin kanssa. Sanotun 175 artiklan 1 kohdassa viittauksella uuteen 251 artiklaan sen sijaan vahvistettiin parlamentin asemaa edellyttämällä tällöin myös sen päätöstä asiassa ns. yhteispäätösmenettelyssä. Tilanteissa, joissa neuvosto voi säätää asiasta yksimielisellä päätöksellä, riittää parlamentin kuuleminen.

Ympäristönsuojelua koskevat oikeussäännökset annetaan siten 175 artiklan 1 kohdan nojalla neuvoston kvalifioidulla enemmistöpäätöksellä, johon parlamentti osallistuu yhteispäätösmenettelyssä, yksinomaisena kaikissa niissä tilanteissa, joissa neuvosto haluaa saavuttaa 174 artiklassa mainittuja tavoitteita. Esimerkiksi nitraattidirektiivi toteuttaa selvästikin kahta 174 artiklan tavoitetta, nimittäin sen 1 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa mainittua ympäristön laadun säilyttämistä, suojelua ja parantamista sekä toisessa luetelmakohdassa tarkoitettua ihmisten terveyden suojelua.[59] Perustamissopimuksen 175 artiklan 2 kohdassa taas säädetään artiklan 1 kohdasta poiketen, että mm. kaavoitusta ja maankäyttöä sekä vesivarojen hoitoa koskevat tavoitteet voidaan neuvostossa toteuttaa yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuulemalla. Näissä asioissa jäsenvaltiolla on siten neuvostossa itse asiassa veto-oikeus, mutta parlamentin suhteen on riittävää ainoastaan sen kuuleminen. Artiklan 2 kohdan poikkeustapaukset on katsottava luetellun tyhjentävästi eivätkä siten ole tulkittavissa analogisesti laajentavasti.[60]

---

[58] Neuvoston direktiivi 91/676/ETY vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta.

[59] Ks. Härtel 2001 s. 72.

[60] Ib. Härtel s. 73 ja siinä alaviite 74 Krämer 1991, marginaalinro 15.

3.3 MAAPERÄN SUOJELU EU:SSA

Yhteisöoikeudessa ei toistaiseksi ole suoraan maaperän käyttöön ja laatuun kohdistuvia säädöksiä. Ns. puhdistamolietedirektiivissä 86/278/ETY on kuitenkin puhdistamolietteen maanviljelyskäytön sallittavuudelle asetettu yhdeksi edellytykseksi, että vastaanottavan maaperän raskasmetallipitoisuudet eivät ylitä asetettuja raja-arvoja. Yhteisön lainsäädännöstä löytyy lisäksi hajanaisia maaperän suojelua osin tai välillisesti palvelevia säännöksiä. Tällaisia säännöksiä sisältyy esimerkiksi vesiä, jätteitä, kemikaaleja, torjunta-aineita, teollisuuden aiheuttamaa pilaantumista ja luonnonsuojelua koskeviin säädöksiin. Pilaantuneen maaperän korjaamisesta ovat sen sijaan jo EY-säännökset olemassa ympäristövastuudirektiivissä 2004/35/EY.

Maaperän suojelu on käynyt tarpeelliseksi yleisesti lisääntyneen maa-ainesten käytön sekä jätteiden ja kemikaalien maahan hylkäämisen sekä erilaisten tehostuneiden tuotantomenetelmien johdosta. Myös maatalous voi kärsiä haitoista, jotka johtuvat pellon ravinteita käsittävän maakerroksen laadun heikkenemistä, mistä edelleen voi myös seurata pohjavesien pilaantumista. Maatalouden harjoittaja saattaa myös itse käyttäessään tuotantopanoksiaan, kuten lannoitteita ja torjunta-aineita, sekä karjatalouden lannan levityksen ja varastoinnin kautta jossain tilanteissa aiheuttaa sanottuja haittoja. Näin on tapahtunut eräissä maissa merkittävässäkin määrin, kuten esim. Alankomaissa, jossa liiallisesta karjanlannasta aiheutunut maaperän ja pohjavesien pilaantuminen on kehittynyt vakavaksi ongelmaksi.[61]

Komissio on vuonna 2006 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maaperän suojelun puitteista.[62] Direktiiviehdotuksen mukaisena konkreettisena toimenpidesäännöksenä on sen 13 artiklan edellyttämä pilaantuneiden alueiden kunnostus. Sen mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että direktiivin edellyttämissä kansallisissa kartoituksissa mainitut pilaantuneet alueet kunnostetaan. Kunnostaminen koostuisi maaperää koskevista toimista, joiden tavoitteena on pilaavien aineiden poistaminen, valvonta, niiden eristäminen tai vähentäminen siten, että pilaantunut alue, ottaen huomioon alueen senhetkinen ja hyväksytty tuleva käyttö, ei enää aiheuta merkittävää riskiä ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi luotava asianmukaiset mekanismit sellaisten pilaantuneiden alueiden kunnostamisen rahoittamiseksi, joiden osalta saastuttajaa ei aiheuttamisperiaatteen mukaisesti voida määrittää, asettaa vastuuseen kansallisen tai yhteisön lainsäädännön perusteella tai velvoittaa vastaamaan kunnostamisen kustannuksista.

---

[61] Hollo 1999 s. 49 ja edellä tämä teos s. 218.
[62] KOM(2006) 232 lopullinen 2006/0086 (COD).

Komissio on antaessaan em. direktiiviehdotuksen todennut, että tämänhetkiset tieteelliset tiedot maaperän biologisesta monimuotoisuudesta ja maaperän käyttäytymisestä ovat liian rajallisia, jotta direktiivissä voitaisiin antaa erityisiä säännöksiä maaperän suojelemiseksi.[63] Ehkä osin tästä johtuu, että direktiivin antaminen on viipynyt eikä sitä tähän mennessä ole annettu (vuoden 2008 loppuun mennessä). Toisaalta jo vuoden 2003 CAP-uudistuksessa käyttöönotettuun tiukempaan täydentävään tukiehtoon sisältyy sellaisten hyvän maatalouskäytännön ja ympäristöolojen asettamien vaatimusten noudattaminen, jotka liittyvät toisaalta maaperän suojeluun eroosiolta ja toisaalta maaperän orgaanisen aineksen ja rakenteen ylläpitämiseen.

3.4 MAATALOUDELLINEN VESIENSUOJELU- JA MUU VESIIN LIITTYVÄ YHTEISÖLAINSÄÄDÄNTÖ

Yhteisölainsäädännössä maatalousmaan käytön kannalta merkityksellisiä säädöksiä, jotka toteuttavat vesiensuojelullisia tavoitteita, ovat ns. nitraattidirektiivi 91/676/ETY sekä ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annettu ns. YPEV(engl. IPPC)-direktiivi 96/91/EY, joka kuitenkin on korvattu 15.1.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston samannimisellä ja -sisältöisellä direktiivillä 2008/1/EY (kodifioitu toisinto). Lisäksi yhteisön vesipolitiikan puitteista on annettu ns. VPP-direktiivi 2000/60/EY. Kuitenkin maataloudenkin vesiensuojelullisia toimenpiteitä ohjataan osittain vielä neuvoston ns. vesiensuojelun puitedirektiivillä 76/464/ETY ja eräillä sen tytärdirektiiveillä.[64]

---

[63] Ib. KOM(2006) 232 johdanto.

[64] Direktiivillä 76/464/ETY tiettyjen vaarallisten aineiden päästöistä yhteisössä vesiympäristöön on pyritty asettamaan rajat sallittaville päästöille ja saavuttamaan tietyt vesien laadulliset tavoitteet. Euroopan yhteisön ehkä merkittävin ympäristöllinen lainsäädäntötoimenpide maatalouden kannalta on varsin täsmällisiä vaatimuksia sisältävän pohjaveden suojelemista tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta koskevan direktiivin 80/68/ETY säätäminen. Sanotussa tytärdirektiivissä on jaettu pohjavesien kannalta epätoivottavat aineet kahteen ryhmään. Luettelo I:ssä ovat aineet, joiden osalta jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet niiden pohjaveteen joutumisen estämiseksi, ja Luettelo II sisältää taas aineet, joiden osalta tarvittavat toimet on tehtävä niiden pohjaveteen joutumisen rajoittamiseksi niin, että vältytään näiden aineiden aiheuttamalta pohjaveden pilaantumiselta. Ensin mainitun direktiivin edellyttämät toimenpiteet on pantu meillä täytäntöön pintavesiin johdettavien aineiden osalta valtioneuvoston päätöksellä 363/1994 ja jälkimmäisen vastaavasti pohjavesien suojelemisesta eräiden ympäristölle tai terveydelle vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta annetulla valtioneuvoston päätöksellä 364/1994. Sanotut päätökset ovat edelleen voimassa.

Em. direktiivi 80/68 on korvattu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2006/118/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta. Tämän direktiivin johdannon (kohta 8) mukaan tavoitteena on ollut mm. asettaa nitraatteja, kasvin-

Maatalouden ja etenkin juuri pellonkäytön kannalta merkittävää lainsäädäntöä, jolla on ympäristösuojelullista ja tällöin välineenä enemmän tai vähemmän vesiensuojelullista merkitystä, on harmonisoitu Euroopan yhteisössä paitsi aikaisemmin mainituilla horisontaalisilla vesiensuojelun direktiiveillä myös direktiiveillä, jotka koskevat eräiden maatalouden tuotantopanosten, kuten lannoitteiden, rehujen, torjunta-aineiden ja biosidivalmisteiden (meillä osana kemikaalilakia), geneettisesti modifioitujen (GM) tuotteiden, kylvösiementen ja taimiaineiston, markkinointia.[65] Kasvinsuojeluaineita ja biosidejä koskevalla lainsäädännöllä ohjataan myös tiloilla tapahtuvaa käyttöä erilaisin käyttöehdoin ja -rajoituksin.[66]

Pellonkäytön ehkä tehokkaimpana ympäristöoikeudellisena vesiensuojelua palvelevana välineenä toimii aikaisemmin mainittu ns. nitraattidirektiivi 91/676/ETY. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot laatimaan erityiset toimintaohjelmat ja säätämään hyvän maatalouskäytännön ohjeet. Tarvittaessa ohjelmaan on otettava myös maanviljelijöille annettavaa koulutusta ja tiedotusta sanottujen hyvän maatalouskäytännön ohjeiden noudattamisen edistämiseksi (art. 4 1 b k).[67] Direktiivin tavoitteita edistetään käytännössä myös maatalouden ympäristötuella, direktiivin viljelijältä edellyttämiä toimenpiteitä tiukemmin tukiehdoin.

---

suojeluaineita ja biosidejä koskevat laatunormit pohjavesimuodostumien kemiallista tilaa koskeviksi yhteisön arviointiperusteiksi ja varmistaa yhdenmukaisuus vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY, kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun neuvoston direktiivin 91/414/ETY ja biosidituotteiden markkinoille saattamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/8/EY kanssa.

[65] Etenkin siementen kohdalla ympäristönäkökohdat korostuvat geneettisesti modifioitujen lajikkeiden käyttöönoton myötä. Ao. siemendirektiiveissä ja siemenkauppalaissa (mm. 8 §) on jo erityissäännökset ko. materiaalista. Paitsi julkisoikeudellisia säännöksiä on Suomen lannoitevalmistelaissa, rehulaissa ja siemenkauppalaissa myös siviilioikeudellisluontoista vahingonkorvausvastuuta koskevia säännöksiä.

[66] Ko. tuotteita koskevat järjestelmät perustuvat hyväksymis-, rekisteröinti- ja niihin liittyvine ko. aineiden tarkastusmenettelyineen varautumisperiaatteelle sekä parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja eritoten ympäristöllisesti parhaan käytännön periaatteille EY:n positiivilistalle ottamista ja edelleen tarvittaessa kansallista valmisteiden rekisteröintiä edeltää mm. ympäristöriskejä koskeva viranomaistutkimus/tarkastus.

[67] Nitraattidirektiivin kansallista täytäntöönpanosta on voimassa valtioneuvoston asetus (931/2000).

4 Maatalouden aiheuttamien ympäristöhaittojen ja niiden oikeudellisen riskinhallinnan tilanne Suomessa

4.1 HAITTOJEN NYKYTILANNE PELTOVILJELYN KOHDALLA

Peltoviljelystä mahdollisesti aiheutuvat ympäristöllisten haitat voivat johtua lähinnä kolmesta viljelyyn liittyvästä toimenpiteestä; lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden käytöstä, lannan levityksestä ja varastoinnista sekä karjan laiduntamisesta. Haitat voivat kohdistua maaperään sekä pinta- ja pohjavesiin. Lannan kohdalla seurauksena voi olla myös hajuhaittoja.

Tällä hetkellä maatalous on Suomessa pääasiallisin pintavesien rehevöitymistä ravinnepäästöillään aiheuttava toiminto. Ennen 1990-lukua pitkään lisääntynyt lannoitevalmisteiden käyttö oli kasvattanut vesien ravinnepitoisuutta. Tämä on koskenut etenkin typpioksidi- eli nitraattilannoitteita ja lisäksi tilanteeseen on vaikuttanut karjanlannan käyttö peltolannoitukseen. Suomen peltojen keskimääräinen typpitase on sinänsä pienentynyt 1980- ja 1990-lukujen taitteeseen verrattuna vuoteen 2002 mennessä 90 kg/ha tasolta 50 kg/ha tasolle, minkä arvellaan johtuvan lähes yksinomaan väkilannoituksen ja -lannoitteiden hankinnan EU:hun liittymisen myötä tapahtuneesta vähenemisestä. Samaan aikaan fosforitase on pienentynyt tasolta 30 kg/ha tasolle 8 kg/ha. Typpitaseen huomattava lasku vuodesta 1990 on todennäköisesti vähentänyt myös peltomaiden kuormituspotentiaalia. Sen sijaan fosforitaseen pienentyminen ei vielä ole johtanut merkittävään kuormituspotentiaalin laskuun.[68] Maatalouden osuuden arvioidaan olevan ihmistoiminnoista peräisin olevasta Suomessa noin 50 % typpikuormituksesta ja 60 % fosforikuormituksesta.[69] Toisaalta vastaavat päästöt pohjavesiin on lähinnä paikallisesti esiintyvä ongelma.

Runsas nitraattilannoitus on ollut erityisesti kotieläintuotannon tulosta. Alueilla, joille kotieläintuotanto on keskittynyt, lietelannan käyttö ja kemiallinen lannoitus ylittävät kasvien nitraattitarpeen, mistä seuraa päästöjä pinta- ja pohjavesiin. Myös peltojen kuivatuksella, nykyään salaojituksella ilman säätöjärjestel-

---

[68] Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015, Suomen ympäristö 10/2007 s. 29.
[69] Nyroos ym. 2006 teoksessa Suomen ympäristö 55/2006 s. 23.

mää on haitallisia vaikutuksia aiheuttaessaan vesieroosiona etenkin nitraattitypen huuhtoutumista.[69a]

Fosfori on osaltaan järviä rehevöittävä ja niissä sinileväkukintoja lisäävä aine. Se on typen ohella tärkein maatalouskasveille tarpeellinen ravinne, jota ei ole riittävästi maaperässä kasvien saatavissa Suomen lyhyen kasvukauden takia, ja näin ollen sitä joudutaan lisäämään peltoihin lannoituksella. Suomessa on esiintynyt maaperässä kasvien tarpeeseen nähden liiallista fosforipitoisuutta. Vaikka nykyisin lannoitusmäärät ovat aikaisempaa paremmin tasapainossa kasvien ravinnetarpeen kanssa, jää edelleenkin etenkin viljakasvien tuotannossa syyskynnön johdosta osa pelloista vaille riittävää suojaavaa kasvipeitettä talveksi ja kevääksi, mikä lisää eroosiota ja mistä seuraa fosfori- ja muita vastaavia päästöjä pintavesiin.

Myös torjunta-aineiden käytöstä voi syntyä vastaavanlaisia haittoja. Kotieläintaloudesta taas merkittäviä niin paikallisia kuin etäälläkin akkumuloituvia pinta- ja pohjavesihaittoja voi seurata lantaloiden onnettomuustyyppisistä päästöistä sekä liian tehokkaasta laiduntamisesta sekä, luonnollisesti samoin kuin peltoviljelyssä, lannan ja lietteen levittämisestä. Muutoin ympäristöä voivat rasittaa kotieläintaloudesta typpi- ja ammoniakkipäästöinä aiheutuvat haju- ja muutkin ilmaan kohdistuvat haitat.[70]

Kasvintuotannon luonteesta johtuen on ilmeistä, ettei em. kuormitusta voida kokonaan välttää.[71] Sen tulisi kuitenkin asettua pitkällä tähtäyksellä sellaiselle tasolle, ettei se haittaa vesistöjen sieto- ja palautumiskykyä.

4.2 SUOMEN MAATALOUDEN VESIENSUOJELUTOIMENPITEIDEN KEHITTYMINEN

Tarve maatalouden vesiensuojelutoimenpiteisiin Suomessa juontuu 1950-luvun lopulla täällä vauhtiin päässeestä maataloustuotannon kemikalisoitumisesta, jonka myötä esim. kasvinsuojeluaineiden käyttö kahdeksankertaistui vuosina 1960–1980 ja lannoitteiden typpipanos viisinkertaistui vuosina 1960–1990. Pitkään aikaan ei tämän kehityksen seurauksia kuitenkaan mielletty ympäristölle haitallisiksi, vaan tehokaskin maatalous nähtiin yleisesti luonnonvaroja kestävästi hyödyntäväksi elinkeinoksi. Maataloutta ei pidetty erityisiä vesiensuojeluongelmia aiheuttavana elinkeinona. Vesien saastumis- ja jäteongelmien pääasial-

---

[69a] Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus 10.5.2004: Salaojitus. – Http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=13249&lan=fi.

[70] Vilander 1997 s. 117–118. Ko. hajuhaitat koskevat myös turkistarhausta. Niin ikään kalanviljely on huomattava vesistönkuormittaja.

[71] Ks. Salila 1995 s. 86.

lisina aiheuttajina pidettiin pitkään puunjalostusteollisuutta sekä asutus- ja teollisuuskeskuksia.[72]

Luonnontieteellisen tietämyksen maatalouden ympäristövaikutuksista lisääntyttyä ja institutionaalisen ympäristöhallinnon (ympäristöministeriö ja ympäristöhallitus) tultua perustetuksi alettiin maataloutta vähitellen 1980-luvun puolivälistä lähtien meillä pitää muihin vesistöjen pilaajiin rinnastettavana elinkeinona. Ohjelmatasolla tämä todettiin ensi kerran vuonna 1988 ilmestyneessä vesiensuojelun tavoiteohjelmassa.[73]

Suomen vesiensuojelujärjestelmä, kuten miltei koko ympäristönsuojelulainsäädäntömme, perustuu pitkälti pilaantumisen ennaltaehkäisyyn, jossa keskeinen merkitys on pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan ennakkovalvonnalla lupa- ja ilmoitusmenettelyineen. Tapauskohtainen lupaharkinta, joka ei kuitenkaan koske maatalouden osalta muita kuin suurehkoja kotieläinyrityksiä eikä siten ole kotieläintuotannonkaan kohdalla kattavaa, on sinänsä järjestelmänä osoittanut toimivuutensa. Tätä täydentää maataloudenkin osalta toki pohjavesien osalta säädetty YSL:n mukainen pilaamiskielto, pintavesien osalta pilaamisen vaaraa aiheuttavissa toiminnoissa sanotun lain 28 §:n ja ojitukseen vastaavassa tilanteessa VL 1:19 §:n mukaan edellytetty luvanhakuvelvollisuus sekä nitraattidirektiivin edellyttämät hyvää maatalouskäytäntöä koskevat säännökset. Sanottuja täydentävät sinänsä kattavat ympäristötukiohjelmien mukaiset toimet. Tästä huolimatta ovat ympäristölliset tulokset vielä selvästi riittämättömiä osassa sisämaan pintavesiä, etenkin rannikon läheisissä jokivesissä ja järvissä, sekä merialueella rannikon lähialueilla, jälkimmäisissä etenkin Saaristomeren ja Suomenlahden alueen osalta.[74]

---

[72] Aakkula – Jokinen – Kaljonen – Kröger 2006 s. 21. Näin maatalouden ympäristövaikutukset näyttäytyivät ns. ei-ongelmina po. kirjoittajien mukaan vielä 1970-luvulla, kuten esim. ensimmäisen vesiensuojelun periaateohjelman (Vesiensuojelun periaatteet vuoteen 1985. Vesihallituksen julkaisuja 8, Helsinki, Valtion painatuskeskus) ja sen soveltamisperiaatteiden (Vesihallituksen julkaisuja 16, Helsinki, Valtion painatuskeskus) ilmestymisten aikaan 1974 ja 1976.

[73] Vesiensuojelun tavoiteohjelma vuoteen 1995, YM:n julkaisu, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1988.

[74] Ks. Suomen ympäristö 10/2007, s. 26–27. Ko. valtioneuvoston periaatepäätöksessä vesiensuojelun suuntaviivoista vuoteen 2015 ilmenee tältä osin mm. seuraavaa:

”Vesiensuojelun tavoitteet vuoteen 2005 -ohjelmassa asetettiin tavoitteeksi, että Itämeren ja sisämaan pintavesien tila ei huonone ihmisen toimien seurauksena ja että haitallisesti muuttuneiden vesien tila paranee. Tämä tavoite ei kuitenkaan ole kaikilta osin toteutunut. Vesiä rehevöittävää ravinnekuormitusta ei ole saatu alennettua läheskään riittävästi.

Sisävesien veden laadun muutokset ovat kymmenen viime vuoden aikana olleet melko vähäisiä. Pääosa järvien pinta-alasta, noin 80 % on säilynyt erinomaisena tai hyvänä. Haitallisesti muuttuneiden vesialueiden tilassa ei ole kuitenkaan nähtävissä oleellista paranemista. Eräät latvavedet ovat toipuneet aiemmasta happamoitumisesta. Jokien yleistila on järviä huonompi niin, että lähes 60 prosentin tila on alle hyvän. Rannikon läheisten jokivesistöjen ja järvien perustila on yleensä vain tyydyttävä, mihin vaikuttaa ihmistoimintojen lisäksi myös maaperästä tuleva humuksen, savi-

Pohjavesien tila on Suomessa pääosin hyvä, eikä täällä ole todettu muuhun Eurooppaan verrattuna kuin vähän ihmistoiminnasta peräisin olevien haitta-aineiden aiheuttamia pohjaveden pilaantumistapauksia. Nekin ovat yleensä olleet paikallisia, eivätkä ne ole yleensä estäneet kokonaan ao. pohjaveden käyttöä talousveden hankintaan.[75]

4.3 LAINSÄÄDÄNNÖN MERKITYS VESIEN KUORMITUKSEN KEVENTÄMISESSÄ JA TILAN PARANTAMISESSA

Lainsäädännöllisesti keskeinen merkitys vesien pilaantumisen vähentämisessä on päästöjen osalta ympäristönsuojelulain (YSL) sekä vesistörakentamisen ja vastaavien hankkeiden osalta vesilain (VL) mukaisilla menettelyillä. Vaikka YSL:ssa on pääpaino haittojen ennaltaehkäisyllä, sisältää ko. laki myös säännöksiä, joilla pilaantumisen aiheuttaja voidaan velvoittaa korjaamaan aiheuttamansa vahinko. Säännökset pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuudesta sisältyvät YSL:n 12 lukuun. Ympäristövastuudirektiivin 2004/35/EY täytäntöönpanon myötä joudutaan ympäristölainsäädäntöämme täydentämään säännöksillä, jotka koskevat toiminnanharjoittajan velvollisuutta viranomaisen määräyksestä ryhtyä toimenpiteisiin myös aiheutuneen merkittävän vesistön pilaantumisen korjaamiseksi.[76]

Tähän asti vesistöjen tilan parantamiseen on ilman sanotunlaista lainsäädöllistä pakkoa pyritty erilaisilla toimilla ja eri toimijoiden yhteistyönä. Yksittäisten

---

ainesten ja fosforin huuhtoutuma. Lyhytaikainen ja äkillinen happamuuden nousu aiheuttaa haittoja veden laadulle ja eliöstölle monissa Pohjanmaan jokivesissä.

Merialueella rannikon läheisten alueiden rehevöityminen on edennyt lähes kaikilla alueilla niin, että entistä suurempi osa on heikentynyt käyttökelpoisuudeltaan hyvästä tyydyttäväksi. Erityisen laajaa on veden laadun heikkeneminen ollut Suomenlahdella ja Saaristomerellä. Suomenlahti ja huomattava osa Saaristomeren sisäsaaristoa ovat käyttökelpoisuudeltaan tyydyttäviä. Muu osa Saaristomerta on käyttökelpoisuudeltaan vain hyvä, mikä osoittaa merialueiden luonnontilaista voimakkaampaa rehevyyttä. Tähän vaikuttavat sekä maa-alueilta valuva haja- ja jätevesikuormitus, että Itämeren vesirungon yleistilassa todetut muutokset, kuten rehevöitymisen pitkäaikainen kehitys, syvänteiden hapettomuus ja muut sisäisen kuormituksen vaikutukset. Rannikkovesissä on suurten yhdyskuntien ja teollisuuspaikkakuntien edustoilla myös välttävän käyttökelpoisuuden alueita. Saaristomerellä näkyy paikoitellen selvästi kalankasvatuksen vaikutus.

Selkä- ja Perämeren rannikolla vesien yleistila on säilynyt Suomenlahtea ja Saaristomerta parempana. Selkä- ja Perämeren uloimmat osat on luokiteltu käyttökelpoisuudeltaan erinomaisiksi ja vain rannikon lähellä on kapeahko erinomaista huonompi alue."

[75] Suomen ympäristö 10/2007 s. 27.

[76] Ks. toimikunnan mietinnön mukainen luonnos HE:ksi ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamisvastuuta koskevaksi lainsäädännöksi, s. 13 sekä 19–23 (14.5.2007 Ympäristövastuutoimikunnan mietintö Ehdotus ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi).

järvien kunnostustoimenpiteitä on tehty vesialueiden omistajien, kuntien ja ympäristöhallinnon yhteistyönä. YSL:n 84 §:n 1 momentin hallintopakkosäännökset antavat jo nyt mahdollisuuden määrätä pintavesienkin pilaantumisen aiheuttaja palauttamaan ympäristö ennalleen tai poistamaan ao. ympäristölle aiheuttamansa haitta silloin, kun toiminnassa on rikottu ko. lakia taikka sen nojalla annettua säännöstä tai määräystä, kuten lupamääräystä. Myöskään VL:ssa ei ole vielä säännöstä, joka velvoittaisi ankaran vastuun perusteella ympäristövastuudirektiivin tarkoittamalla tavalla korjaamaan eli esim. ennallistamaan vesistölle tai muulle pintavedelle aiheutetun haitallisen muutoksen, joskin oikeuskäytännössä on vanhastaan myös VL 21:3.1 §:n (88/2000) virka-apusäännöksen nojalla voitu ko. lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti toiminut taikka lain tai sen nojalla annettujen määräysten mukaisen velvollisuutensa laiminlyönyt haitan aiheuttaja velvoittaa erilaisiin oikaisutoimiin, kuten tarvittaviin ennallistamistyyppisiin kalanistutuksiin tai pohjaveden puhdistamiseen.[77] Vesilakiin onkin tarkoitus lisätä ympäristövastuudirektiiviä täytäntöön pantaessa mm. säännös siitä, että jos ko. lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen lupaa edellyttävä toimenpide tai laiminlyönti aiheuttaa tai uhkaa välittömästi aiheuttaa huomattavan haitallisen muutoksen vesistössä tai pohjavedessä, ympäristölupaviraston on hallintopakkoasian yhteydessä määrättävä haitan aiheuttaja ryhtymään suunnitellussa eräiden ympäristölle aiheutuvien vahinkojen ja haittojen korjaamisesta annettavassa laissa tarkoitettuihin korjaaviin toimiin.[78]

4.4 VESIENSUOJELUN OHJELMAT JA NIIDEN TOTEUTTAMINEN MAATALOUDESSA

Poliittisia periaatepäätöksiä valtakunnallisista vesiensuojelun suunnittelutavoitteista on tehty kymmenen vuoden ajanjaksoille. Ensimmäiset valtakunnalliset vesiensuojelun tavoitteet vuoteen 1985 asetti vesihallitus. Toinen valtioneuvoston asettama tavoitejakso päättyi vuoteen 1995. EU:n jäsenyyden alettua ja em. ympäristötukien tultua käyttöön valtioneuvosto teki sittemmin vuonna 1998 periaatepäätöksen vesiensuojelun tavoitteista vuoteen 2005. Samoin vuonna 1998 annettiin ns. nitraattiasetuksen täytäntöönpanoa koskeva valtioneuvoston päätös.[79] Sittemmin vuonna 2000 se uudistettiin antamalla valtioneuvoston asetus

[77] Ib. HE-luonnos s. 14 ja 29.
[78] Ib. s. 27.
[79] Valtioneuvoston päätös maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta (219/1998, muut. 907/1999).

maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta (931/2000). Ympäristöministeriö antoi samana vuonna em. tavoiteohjelmaa täsmentävän vesiensuojelun toimenpideohjelman, jossa tarkennettiin toimialakohtaisten tavoitteiden toteuttamista. Ko. tavoiteohjelmasta tehtiin vielä väliarviointi vuonna 2002, jossa todettiin, ettei silloisilla toimenpiteillä päästä asetettuihin tavoitteisiin.

Tehokkaiksi – joskaan ei ilmeisesti riittävällä tavalla – katsottavat maatalouden vesiensuojelutoimenpiteet ovat EU-jäsenyyden alusta asti ratkaisevasti perustuneet yhteisön osin rahoittaman maatalouden ympäristötukijärjestelmän toteuttamiseen.

Valtioneuvosto teki vuonna 2002 periaatepäätöksen toimista Itämeren suojelemiseksi.[80] Periaatepäätöksessä asetettiin tavoitteet Itämeren suojelulle sekä määritettiin toimenpidealueet ja toimet, joilla tavoitteisiin pyritään. Osa toimista perustui vuoteen 2005 tähdänneeseen vesiensuojelun tavoiteohjelmaan. Tässä ”Suomen Itämeren suojeluohjelmassa” katsottiin tarpeelliseksi lisätä ravinteiden poistoa edistäviä toimia ja kohdentaa Itämeren ravinnekuormitusta lisäämällä suojavyöhykkeiden ja kosteikkojen määrää eteläisillä ja lounaisilla rannikkoseuduilla sekä tehostamalla lannan käyttöä ja parantamalla kuivatusjärjestelmiä erityisesti Pohjanmaalla.

Maatalouden kohdalla on edellä tarkoitetuilla EU:n yhteisen maatalouspolitiikan välineisiin kuuluvilla ympäristötuilla ollut nitraattiasetusta keskeisempi rooli asetettuihin tavoitteisiin pyrittäessä. Esimerkiksi vuonna 2000 yli 90 % suomalaisista viljelijöistä ja maan kokonaispeltoalasta on ollut maatalouden ympäristötuen piirissä, mikä tilanne on pysynyt edelleen samanlaisena. Ympäristötuet perustuvat viljelijän vapaaehtoisiin viisivuotisiin sitoumuksiin (ns. perustuet lisätoimenpiteineen) tai viljelijän ja valtion välisiin erityistukisopimuksiin. Tarkoitus on ollut ja on edelleenkin solmia erityisesti kosteikkosopimuksia, suojavyöhykesopimuksia ja säätösalaojitusta koskevia sopimuksia.[81] Mainittakoon, että vuo-

---

[80] Valtioneuvoston periaatepäätös 26.4.2002 toimista Itämeren suojelemiseksi.

[81] Ko. sopimusten mukaiset maankäytölliset rajoitukset sekä sopimuspeltojen sijaintia ja sopimusten tekemisen etusijajärjestystä koskevat säännökset on keskeisiltä osin ohjelmakaudella 2000–2006 tehdyissä sopimuksissa määritelty asetuksella MMA 647/2000. Seuraavassa lyhennelmäselostus ko. suojavyöhykkeitä, kosteikkoja ja laskeutusaltaita sekä säätösalaojitusta, säätökastelua ja kasteluveden kierrätystä koskevien sopimusten silloista keskeisistä ehdoista:

Suojavyöhykkeitä koskevan 12 § 1–3 momentin (os. muut. 390/2003 ja 321/2005) mukaan suojavyöhykettä ei saa lannoittaa tai käsitellä torjunta-aineella. Vaikeiden rikkaruohojen poistamisessa on ensisijaisesti käytettävä mekaanisia keinoja ja vain aivan erityisistä syistä on pesäkekäsittely mahdollista, jolloin kasvillisuuden uusimisessa on pyrittävä mahdollisimman nopeaan kasvipeitteisyyden aikaansaamiseen. Kasvusto on niitettävä vuosittain tai suunnitelmassa määritellyllä tiheydellä. Niitetty kasvillisuus on korjattava pois suojavyöhykkeeltä. Suojavyöhykettä saa laiduntaa suunnitelman mukaisesti, jos siihen ei ole vesiensuojelullista estettä. Pellolle perustettavan suojavyöhykkeen, joka sijaitsee puron, muun vesistön tai valtaojan varrella, on oltava keskimäärin

teen 2004 asti voitiin tehdä sopimuksia myös kalkkisuodinojituksesta sekä vuoteen 2006 asti sopimuksia lannan käytön tehostamisesta. Jälkimmäisten tekeminen lopetettiin komission vastustuksesta.[82] Muutoin kuin edellä tarkoitetuilta osin tavoiteohjelmat ovat tulleet maataloudessa toteutettua lähinnä kotieläinyksiköiden ympäristölupien ja niiden lupamääräysten kautta. Myös ympäristökeskusten tiedotus, neuvonta ja valvonta kohdentavat tavoitteiden edellyttämiä toimia tapauskohtaisesti toimijoihin.

Vuonna 2002 tarkistetut vuoteen 2005 tähdänneet vesiensuojelun tavoitteet vastasivat osaltaan EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin 2000/60/EY tavoitteita. Tavoitteeksi Itämeren ja sisämaan pintavesille asetettiin se, että niiden tila ei enää pääsisi huononemaan ihmisen aiheuttamien toimien seurauksena ja että

---

vähintään 15 metriä leveä. Sopimukseen sisällytettävä pellon ulkopuolinen ranta-alue voi olla enintään noin 20 metriä leveä, ellei ole erityisiä syitä leveämmän alueen hyväksymiseen.

Kosteikon ja laskeutusaltaan perustamisesta ja hoidosta on asetuksen 13 §:n (os. muut. 2003/390) mukaan *k*osteikot on toteutettava niin, että niissä on myös valumavesien kiintoainesta laskeuttava osio ja laskeutusaltaissa on vastaavasti oltava valumavesien ravinteita hyödyntävää kasvillisuutta. Kosteikko ja laskeutusallas on perustettava hydrologisesti ja vesiensuojelullisesti tehokkaimpaan paikkaan.

Sopimus voidaan tehdä vain sellaisilla alueilla, joissa maatalousalueilta tuleva kuormitus on kyseisen vesistön merkittävä kuormittaja eli peltoja on huomattava osa kyseisen vesistön tai ojan valuma-alueesta.

Kosteikkoon tai laskeutusaltaaseen kuuluvat aina myös riittävät suojakaistat tai -vyöhykkeet. Hoitotoimien yhteydessä korjattu kasvillisuus voidaan käyttää hyödyksi tai toteuttaa hoitotoimia laiduntamalla, mikäli siihen ei ole vesiensuojelullista estettä ja toimenpide on sisällytetty suunnitelmaan.

Kosteikon tai laskeutusaltaan hoitoa koskevassa sopimuksessa toimenpiteet voivat olla esimerkiksi kiintoaineksen ja kasvillisuuden poisto tai reuna-alueiden niitto.

Edelleen *säätösalaojituksesta, säätökastelusta ja kuivatusvesien kierrätyksestä* on asetuksen 14 §:ssä säädetty mm. seuraavaa:

Säätösalaojitus on toteutettava salaojituksena, jonka kuivatustehokkuutta voidaan säätää. Säätömekanismin on pääsääntöisesti sijaittava kokoojaojaan asennetussa säätökaivossa. *Säätökastelu* on toteutettava yhdistettynä kastelu- ja kuivatusjärjestelmänä, jossa käytetään hyväksi avo- ja salaojia. Säätökastelualueelle saadaan kasteluvesiä luonnon vesistä pumppaamalla tai painovoimaisesti johtamalla. Kasteluvesi on padottava alueen ojastoihin säädettävien sulkupatojen tai säätökaivojen avulla ja johdettava tarpeen mukaan pelloille. *Kuivatusvesien kierrätyksellä* tarkoitetaan tässä peltoalueelta kertyvien valumavesien varastoimista kevätvalunnan ja rankkasateiden aikana erilliseen altaaseen, josta ne kuivana kautena on johdettava kasteluvesinä takaisin pellolle. Valumavedet voidaan johtaa peltoalueelle säätösalaojituksen tai säätökastelujärjestelmän avulla. Säätösalaojitus voidaan toteuttaa hiekka- ja hietapitoisilla peltomailla sekä urpasavimailla, joiden pellon pinnan kaltevuus on enintään kaksi prosenttia.

[82] Ks. MMA 28 § (kumottu 321/2005). Vuonna 2008 on VNA 110/2008 2 §:n mukaan voitu hakea seuraavia ympäristötuen erityistukisopimuksia: 1) suojavyöhykkeen perustaminen ja hoito; 2) monivaikutteisen kosteikon hoito; 3) pohjavesialueiden peltoviljely; 4) luonnonmukainen tuotanto; 5) luonnonmukainen kotieläintuotanto; 6) perinnebiotooppien hoito; 7) luonnon ja maiseman monimuotoisuuden edistäminen; 8) alkuperäisrotujen kasvattaminen; 9) alkuperäiskasvien viljely; 10) valumavesien käsittelymenetelmät; 11) ravinnekuormituksen tehostettu vähentäminen; 12) lietelannan sijoittaminen peltoon; 13) turvepeltojen pitkäaikainen nurmiviljely.

haitallisesti muuttuneiden vesien tila olisi parantunut tavoitekauden loppuun mennessä. Tavoitteena on ollut myös turvata merialueiden sekä järvien ja jokien vesi- ja rantaluonnon ekologinen monimuotoisuus ja arvokkaiden luonnon erityispiirteiden säilyminen. Pohjavesille aiheutuvan vaaran vähentämistä koskevia tavoitteita asetettiin mm. turkistarhaukselle, metsäojitukselle ja vaarallisten aineiden käsittelylle.

Valtioneuvoston uusi periaatepäätös vuodelta 2006[83] käsittää vesiensuojelun valtakunnalliset tavoitteet vuoteen 2015 asti. Tavoitteena on (edelleenkin) vesipolitiikan puitedirektiivin mukaisesti toimia vesien hyvän tilan saavuttamiseksi ja niiden tilan heikkenemisen estämiseksi. Keskeinen tavoite on, että sanottuun vuoteen mennessä maataloudesta aiheutuva kuormitus vähenisi kolmanneksella verrattuna vuosien 2001–2005 kuormitukseen ja edelleen vuoden 2015 jälkeiseen aikaan ulottuvalla tähtäimellä tavoitteena on puolittaa mainittujen vertailuvuosien tason mukainen kuormitus. Tavoitteen saavuttamiseksi otetaan samalla huomioon maatalouden tuottavuus ja taloudellinen kannattavuus, mikä viittaa tarvittavien toimenpiteiden läheiseen yhteyteen yleisen maatalouspolitiikan toimenpiteiden kanssa.

Periaateohjelmassa todetaan, että viljelijöiden vapaaehtoisia toimia vesiensuojelussa on suosittava. Vuoden 2007 alusta alkaneen maatalouden uuden ympäristötukiohjelman ei katsota riittävästi parantavan tilannetta, mutta ko. tukiohjelman avulla voidaan kuitenkin tehostaa karjanlannan hyötykäyttöä ja lisätä suojakaistoja ja kosteikkoja sekä kohdentaa aiempaa paremmin kohdentaa ao. tukia. Tarvittavia lisäkeinoja vesiensuojeluun ehdotetaan selvitettäväksi hallinnonalojen yhteistyönä. Vesiensuojelun yhteydet maatalous-, vero- ja energia- sekä ilmastopolitiikkaan on selvitettävä, jotta voidaan sopia ympäristövaikutukset sekä taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset huomioon ottaen tarpeellisista ohjauskeinoista. Esimerkkinä ohjelmassa mainitaan vesiä vähemmän kuormittavien energiakasvien viljelymahdollisuudet sekä mahdollisuudet hyödyntää lantaa biokaasun tuotannossa. Muiden keinojen ohella myös lainsäädännön kehittämistarvetta ja taloudellisia ohjauskeinoja on tarpeen selvittää.[84]

Mihin sitten pitäisi käytännössä maatiloilla pyrkiä? Ottamatta tässä kantaa siihen, minkälaisilla julkisilla ohjaustoimenpiteillä ao. tavoitteita tulisi edistää, voidaan esittää esimerkkeinä maataloustuottajien etujärjestön MTK:n ympäristöohjelmassa ehdotettuja erinäisiä tilakohtaisia toimenpiteitä. Ohjelman mukaan maa- ja metsätalouden vesiensuojelun kannalta keskeistä ravinnevalumien vähentämisessä on saada ravinteiden huuhtoutuminen vesistöihin mahdollisimman vähäiseksi mm. seuraavin tavoin:

---

[83] Valtioneuvoston 23.11.2006 tekemä periaatepäätös vesiensuojelun suuntaviivoista vuoteen 2015, Suomen ympäristö 10/2007.

[84] Ib. periaatepäätös.

”Peltomaan hyvä rakenne ja toimiva vesitalous ovat kestävän viljelyn ja vesiensuojelun perusta. Pintavalumat voidaan poistaa usein salaojitusta parantamalla. Kunnolliset pientareet vähentävät ravinnerikkaan maa-aineksen kulkeutumista ojavesien mukana vesistöön. Vesistöjen rannoille ja ojien reunoille jätettävät suojakaistat, joiden pintaa ei rikota eikä pintakasvillisuutta hävitetä, ovat tehokas keino hidastaa pintavalumaa ja vähentää maa-aineksen ja ravinteiden huuhtoutumista.

Jyrkästi viettäville rinnepelloille kehitetään viljelytekniikkaa, joka vähentää eroosioriskiä. Maa-aineksen ja ravinteiden kulkeutumista vesistöihin voidaan estää myös laskeutusaltaiden avulla. Laskeutusaltaat tyhjennetään säännöllisesti niihin kertyneestä kiintoaineksesta. Laskeutusaltailla voi myös edistää maiseman monimuotoisuutta.

Ojia ei vedetä vesistöihin asti, vaan niiden kaivaminen lopetetaan vesijättömaahan, mikäli se suinkin vain on mahdollista. (…)”.[85]

Edellä mainittuihin voitaisiin lisätä erilaisia muitakin säätelytoimenpiteitä, kuten esim. säätösalaojitus. Peruskysymyksenä on kuitenkin se, miten tehokas ja kohdennettu lannoitus yleisesti tai alueellisesti ja ehkä tilakohtaisestikin räätälöitynä on sallittavissa valumien minimoimiseksi niin, että vielä kohtuullisen tuoton antava maatalous on mahdollista. Kysymys on erittäin keskeisestä yhteiskuntapoliittisesti ratkaistavasta seikasta.

4.5 POHJAVESIEN SUOJELU

Suomen pohjavesialueet on kartoitettu ja luokiteltu. Pohjavesialueita on Suomessa yhteensä noin 6 350. Näistä yli puolet on vedenhankintaa varten tärkeitä

---

[85] MTK 2008, MTK:n ympäristöohjelma. Lisäksi ko. ohjelmassa todetaan kotieläintalouden ravinnekierrosta, pohjavesien huolenpidosta ja ravinteiden haihtumisesta seuraavaa:

”Kotieläintalouden ravinteet kiertoon: Kotieläintaloudessa ravinnekierrolla on keskeinen merkitys ympäristökuormituksessa. Mitä täydellisemmin maatilan ravinnekierto onnistutaan järjestämään, sitä pienempiä päästöjä syntyy vesistöihin ja ilmaan. Ravinnevalumien estämiseksi säilörehun puristeneste kerätään huolellisesti talteen. Lanta varastoidaan asianmukaisesti ja sen levitys hoidetaan niin, että ravinteita pääsee mahdollisimman vähän rikastuttamaan ympäristön vesistöjä.

Pohjavedet erityiseen huolenpitoon: Pohjavesiemme laatu on hyvä. Pohjavedet ovat tulevaisuuden elinkeinojen voimavara, jota on vaalittava. Erityistä huolellisuutta edellytetään silloin, kun pohjavesialueilla käytetään ravinteita ja kasvinsuojeluaineita. Peltojen typpilannoituksen on oltava kasvien tarpeen mukaista. Ravinteiden huuhtoutumisriskiä voidaan pienentää säilyttämällä pellolla kasvipeite mahdollisimman pitkään. Lantaloiden ja tuotantoyksiköiden sijoittelussa tärkeille pohjavesialueille on oltava huolellinen. …

Ravinteiden haihtuminen: Ammoniakkityppeä haihtuu kotieläinten virtsaa ja lantaa varastoitaessa sekä levitettäessä niitä ja lannoitteita pellolle. Pellolle levitetystä lannasta typen haihtumista voidaan estää muokkaamalla pelto mahdollisimman nopeasti lannan levityksen jälkeen. Lannan tai virtsan levitys kasvustoon tai nurmeen tehdään mieluummin sijoittavilla laitteilla, jotta ammoniakin haihtuminen jää mahdollisimman vähäiseksi. Hyvä levityslaitteiden annostelutarkkuus ja kunto sekä levityksen tasaisuus varmistavat lietelannan ja virtsan hyödyntämistuloksen. Lantaloiden ja lannan levityksen hajuhaittoja pyritään vähentämään. (…). ”

ja vedenhankintaan soveltuvia pohjavesialueita.[86] Näiden alueiden ulkopuolella on pohjavettä yleisesti maa- ja kallioperässä saatavissa vähäisessä määrin lähinnä haja-asutuksen tarpeisiin.

Pohjavesien suojelun oikeudellisesti keskeisenä perustana on YSL 8 §:n pohjaveden pilaamiskielto, joka on ehdoton. Lisäksi VL 9:19 §:n (88/2000) mukaan ympäristölupaviraston päätöksellä voidaan perustaa suoja-alue toimivien ja perustettavien pohjavedenottamoiden ympärille kieltoineen ja rajoituksineen. Tällaisia suoja-alueita on vuodesta 1962 lähtien perustettu noin 230. Vuosittain niitä perustetaan edelleen muutamia. Nykyisin pohjavesialueiden suojelu suoja-alueen perustamisen sijaan yhä useammin perustetaan pohjavesialueen suojelusuunnitelmaan.[87]

Nitraattiasetuksen (931/200) 3 §:n mukaan on ns. hyvän maatalouden ohjeiden pakollisten määräysten lisäksi ko. asetuksen liitteessä 3 suositukset karjanlannan käyttöön liittyvistä menettelytavoista, joskin jo ko. asetuksen 4–6 §:ssä on perustavat säännökset lannan varastoinnista ja peltokäytöstä. Täydentäviin suosituksiin sisältyy ko. liitteen 3 kohdassa 2 suositus, jonka mukaan

> ”(K)otieläinten lanta levitetään siten, ettei lantaa tai sen sisältämiä ravinteita pääse valumaan vesistöön tai ojaan eikä pohjavesien pilaantumisvaaraa aiheudu. Lannan levitystä tulisi välttää alueilla, joilla siitä aiheutuu pohjaveden pilaantumisvaaraa.”

Mainittu kehotus on aiheellinen. Pohjavesien osalta edellä tarkoitettu YSL 8 §:n mukainen pilaamiskielto on kuitenkin itsessään ehdoton, joten sen tarkoittamilla ns. I- ja II-luokan pohjavesialueilla kysymys ei voi olla pelkästään suosituksesta. Toisaalta on huomattava, että jo vuodesta 1995 lähtien on voitu tehdä erityistukisopimuksia esim. pohjavesialueiden suojavyöhykkeiden perustamisesta ja hoidosta (VNP maatalouden ympäristötuista 760/1995 10 § 1 mom. 2 k) sekä niiden tilalla vuodesta 2000 lähtien sopimuksia pohjavesialueiden peltoviljelystä (VNA luonnonhaittakorvauksista ja maatalouden ympäristötuista 644/2000 18§ 1 mom.). Nykyään näistä säädetään luonnonhaittakorvauksista ja maatalouden ympäristötuista vuosina 2007–2013 annetun valtioneuvoston asetuksen (366/2007) 39 §:n 3 kohdassa ja tarkemmin 42 §:ssä.

Mainitun 42 §:n mukaisessa sopimuksessa viljelijä sitoutuu toteuttamaan pohjavesialueella sijaitsevan peltoalueen viljelyksessä sopimukseen sisällytettävää suunnitelmaa, jossa määritellään toteutettavat toimenpiteet. Viljelyä koskevat rajoitukset ja tehtävät toimenpiteet määritellään erikseen sopimuksessa pohjavesialueen ja sopimukseen haetun alueen olosuhteiden mukaisesti. Jos perusloh-

---

[86] Pohjavesialueet. – http://www.ymparisto.fi/.
[87] Orvomaa 2008 s. 8 ja 25.

kosta vähäinen osa on pohjavesialueen ulkopuolella, voidaan koko peruslohko sisällyttää sopimukseen. Sopimukseen sisältyvät toimenpiteet tai rajoitukset voivat koskea pellon muokkauksen, lannoituksen, karjanlannan tai kasvinsuojeluaineiden käytön tahi laiduntamisen lopettamista tai vähentämistä taikka kesannoinnin toteuttamista vesiensuojelu huomioon ottaen taikka tai heinäkasvien viljelyä aluskasveina. Sopimus voidaan tehdä koskemaan vain I ja II luokan pohjavesialueilla sijaitsevia peltoaloja. YSL 8 §:n mukaisen pohjavesien pilaamiskiellon ja aiheuttamisperiaatteen (polluter pays principle) huomioon ottaen ei vaikuta perustellulta ympäristötuen muodossa palkita (jo pitkään voimassa olleiden) pakollisten kieltojen noudattamista viljelijän itsensä omistamalla tai hallitsemalla pellolla.

Viime vuosina on yleistynyt vapaaehtoisten ohjeellisten pohjavesien suojelusuunnitelmien laatiminen kuntien ja alueellisten ympäristökeskusten yhteistyönä. Suojelusuunnitelmia on tehty 1990-luvun alusta lähtien noin 300 pohjavesialueelle. Ne sisältävät samoja asioita, joita edellytetään VPP-direktiivin tarkoittamissa pohjavesimuodostuman ominaispiirteiden lisätarkastelussa.[87a]

4.6 VESIEN TILAN MUUTOKSET JA SEURANTA

Sinänsä maatalouden vesiensuojelussa on EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukaisin ympäristötukitoimenpitein saatu aikaan vuoteen 2005 mennessä myönteisiä viljelykäytännön muutoksia, mm. suojakaistojen määrä on lisääntynyt sekä lannoitteiden ja karjanlannan käyttö peltohehtaaria kohti on vähentynyt. Toimenpiteet ovat vesiensuojelulliselta kannalta kuitenkin olleet riittämättömiä. Maaperän ravinnemäärät ovat kasvaneet pitkän ajan kuluessa.

Julkaisun ”Vesiensuojelun suuntaviivat vuoteen 2015” taustaselvityksen mukaan maataloudesta aiheutuvassa fosfori- ja typpikuormituksessa ei ole havaittu merkittäviä vähennyksiä 1990-luvun alkupuolen ja 2000-luvun alkupuolen välillä, vaan on jääty kauaksi tavoitteeksi asetetusta ravinnekuormituksen 50 %:n vähenemästä.[88] Maatalouden osuus ihmistoiminnoista peräisin olevasta vesistöjen kokonaisfosforikuormituksesta on vuonna 2005 vielä arvioitu olevan noin

---

[87a] Ib.

[88] Pelloilta vesistöihin vuosittain huuhtoutuvan fosforikuormituksen määrän arvioitiin vuonna 1990-alkupuoliskolla olleen keskimäärin 0,9–1,8 kg/ha ja typpikuormituksen 10–20 kg/ha (Rekolainen ym. 1995). Maataloudesta ja puutarhatuotannosta peräisin oleva vuosittainen kokonaisfosforikuormitus oli vuosina 1990–1993 keskimäärin 3300 tonnia. Samaan aikaan vuosittainen typpikuormitus oli 33 000 tonnia (Ympäristöministeriö, vesiensuojelun tavoitteet vuoteen 2005).

60 % ja kokonaistyppikuormituksesta noin 50 %.[89] Maatalouden kuormitus on voimakasta Etelä- ja Länsi-Suomessa, mutta se on suurta myös Pohjanmaalla, Ylä-Savossa ja osissa Pohjois-Karjalaa.[90] Suomen ympäristökeskus on vuonna 2006 arvioinut tilanteen olevan edelleen saman fosforikuormituksen kohdalla mutta laskeneen hieman alle 50 %:n typpikuormituksen kohdalla.

Maatalous ja sen kehitys ovat osaltaan vaikuttaneet vesiluontoon, mikä ilmenee pelloilta huuhtoutuneista ravinteista aiheutuvana jo rantavesien rehevöitymisenä ja siitä johtuvana vesialueiden umpeenkasvuna. Toisaalta rantaniittyjen umpeenkasvu laidunnuksen loputtua ja peltojen ojitukset ovat merkittäviä vesija rantakasvilajien uhanalaistumisen syitä.[91] On samalla huomattava, että pelkästään luonnon normaalit vesivalumat voivat sisältää vesiluonnolle haitallisia aineita tai muodostaa niitä. Tämä ilmenee eräissä maamme osissa, joissa Itämeren ns. Litorina-vaiheen aikana muodostui runsaasti rikkiä sisältäviä sedimenttejä, jolloin kehittyi happamia sulfaattimaita, ns. alunamaita. Näitä on Suomessa noin 3 400 km^2, joista pääosa on Pohjanlahden rannikkoalueella. Maankohoaminen tuo esiin jatkuvasti uutta tällaista maata. Tehokas kuivatus, kuten salaojitus ja valtaojien parantaminen ja yleensä kuivatussyvyyden lisäämistarve, on aiheuttanut maassa esiintyvän rikin hapettumista rikkihapoksi, jolloin maat ovat voimakkaasti happamoituneet. Happamuus taas liuottaa maa-aineksesta useita metalleja, jotka huuhtoutuvat vesistöön. Happamat sulfaattimaat kuormittavat vesistöjä useiden metallien osalta enemmän kuin pistekuormitus.[92]

Pohjavesille maataloudesta aiheutuvia riskejä ovat em. taustaselvityksen mukaan lähinnä lietelannan, lannoitteiden ja torjunta-aineiden käyttö. Suojelun kohteina ovat vedenhankinnan kannalta tärkeät ja siihen soveltuvat (vaikka vielä käyttämättömätkin) ns. I- ja II-luokan pohjavesialueet, joita on noin 3 % Suomen peltojen kokonaispinta-alasta. Tällaisten pohjavesialueiden yhteenlasketusta pinta-alasta yhteensä noin 7 % on luokiteltu pelloksi. Peltoviljelyn vaikutukset pohjaveteen riippuvat huomattavasti alueen hydrogeologisista olosuhteista. Yleisin peltoviljelyn aiheuttama pohjavesihaitta on nitraattipitoisuuden nousu.[93]

---

[89] Tämä suhdeluku ei näytä muuttuneen juurikaan, koska Suomen ympäristökeskus on arvioinut, että vuonna 1997 noin 60 % ihmistoiminnan aiheuttamasta vesistöjen kokonaisfosforikuormituksesta ja lähes 50 % typpikuormituksesta oli peräisin maatalouden toimista.

[90] Nyroos – Partanen – Hertell – Kleemola 2006 s. 23–25.

[91] Ib. s. 23–25.

[92] Ib. s. 53. Ilman torjuntatoimia kuormitus kasvaa, sillä peltojen ja metsien salaojitus on lisääntymässä. Happamista sulfaattimaista (HS-maista) kärsii eriasteisesti 30 jokivesistöä sekä niiden vaikutuspiirissä oleva rannikko noin 300 km:n matkalla. Voimakkaimmin HS-maista kärsivistä jokivesistöistä puuttuvat herkät lajit, mm. alkuperäiset arvokalakannat. HS-maiden alueella vesistöissä esiintyy ajoittain laajojakin kalakuolemia lisääntymisen heikkenemisen ohella. Suurilla osilla ao. rannikkoalueita kalakannat ovat taantuneet, sillä kalojen lisääntymisalueet ovat ko. maiden kuormittamissa joissa ja jokisuistoissa.

[93] Ib. 23

Erityisesti talous- ja uimaveden osalta on todettava, että sen laadun valvonta on ollut lakisääteistä jo terveydenhoitolain (469/1965, kumottu lailla 763/1994) tultua voimaan vuonna 1967. Jo ennen sitä vesilaitokset tarkkailivat toimittamansa veden laatua itse ilman lakisääteisiä velvoitteita. Vuodesta 1994 lähtien, jolloin ETA-sopimus tuli voimaan, talousvettä on valvottu direktiivin 80/778/ETY edellyttämällä tavalla, ja uimavettä vuodesta 1995 EU:hun liittymisen jälkeen direktiivin 76/160/ETY nojalla. Tämän direktiivin tilalle on annettu direktiivi uimaveden laadun hallinnasta 2006/7/EY. Suurten vettä toimittavien laitosten toimittaman talousveden laatu on Suomessa korkealuokkaista. Esimerkiksi vuosien 1996–1998 aikana tehdystä yli 180 000 valvontatutkimuksesta noin 98,5 % täytti talousvedelle säädetyt laatuvaatimukset.[93a]

Vesien tilaa on vähitellen parannettu ns. nitraattidirektiivin 676/91/ETY pakollisten toimenpiteiden sekä erityisesti neuvoston perättäisten asetusten (ETY) N:o 2078/91, (EY) N:o 1257/1999 ja (EY) N:o 1698/2005 nojalla toteutettujen maatalouden ympäristötukitoimien avulla.

4.7 MAAPERÄN SUOJELU

Vaikka peltoviljelyssä käytettävien lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden (torjunta-aineiden) ympäristönsuojelullista laatua sekä eritoten jälkimmäisen osalta myös käyttöä on Suomessa ja muuallakin Euroopassa säännelty jo pitkään, ei näitä koskevalla sääntelyllä, jonka ensisijaisena tavoitteena on ko. aineiden agronomisen tehokkuuden vaatimus, voida poistaa maaperän jonkin asteisen pilaantumisen mahdollisuutta.

Torjunta-aineiden pitoisuuksia ympäristössä tunnetaan huonosti, mutta uudet EU-säädökset, esim. VPP-direktiivi, velvoittavat Suomea myös torjunta-aineiden seurantaan ympäristössä.[94] Pelkästään näiden aineiden käytön valvonta on ollut

---

[93a] Zacheus 2002 s. 3.

[94] SYKE:n tiedote (päivitetty 27.8.2008): Kemikaalit maa- ja metsätaloudessa. Ko. tiedotteessa todetaan mm. seuraavaa: Vesipuitedirektiivi nimeää 33 yhteisötason prioriteettiainetta, joiden esiintymistä tulee seurata vesistöissä. Yhteisötason aineiden lisäksi on kansallisesti tunnistettu n. 15 vesiympäristölle haitallista ainetta. Osa näistä aineista on torjunta-aineita. Suomen ympäristökeskus ja alueelliset ympäristökeskukset ovat kartoittaneet vesipuitedirektiivissä priorisoitujen aineiden esiintymistä Suomessa.

Torjunta-aineita on löytynyt myös pohjavesistä. Vuonna 2002 käynnistettiin selvitys torjunta-aineiden esiintymisestä pohjavedessä. Hankkeessa on tutkittu vuosien 2002–2005 aikana torjunta-aineiden esiintymistä 189 pohjavesialueella. Torjunta-aineita tai niiden hajoamistuotteita löydettiin 37 % tutkituista pohjavesialueista. Tutkituista pohjavesialueista viidellätoista torjunta-ainepitoisuus ylitti talousvedelle asetetun raja-arvon 0,1 µg/l, joka on juomavesidirektiivin mukaan suurin sallittu torjunta-ainepitoisuus yksittäiselle aineelle. Selvityksessä löydettiin 14 eri torjunta-ainetta

vaikea järjestää tehokkaaksi, mikä on osin johtunut myös valvontaresurssien vähäisyydestä.[95]

Maaperän suojelu on ollut pitkään vesiensuojeluun verrattuna vähemmän kehitetty ympäristösääntelyn osa-alue. Kuten edellä II osan 12.4 luvusta osaltaan ilmenee, on EU:ssa, kuten muuallakin maailmassa, alettu kuitenkin kiinnittää huomiota seurauksiin, jotka johtuvat paitsi tehostuneesta maa-ainesten käytöstä myös kemikaalien käytöstä ja jätteiden maahan saattamisesta sekä tehokkaista tuotantomenetelmistä ja vieläpä ilmansaasteiden kaukokulkeutumisesta.[96] Ennen YSL:a pyrittiin meillä maaperän saastumista ehkäisemään jätelailla ja sitä edeltäneellä jätehuoltolailla. Välillisesti näin tapahtui VL:n mukaisin pohjaveden suojelua koskevin säännöksin ja edelleenkin perimmiltään vesiensuojelua palvelevin nitraattiasetuksen säännöksin sekä eräin ympäristöterveyttä, esim. sijoituspaikkalupia koskevin säännöksin. Maaperän suojeluintressejä on voitu myös arvottaa erilaisissa lupaa tai suunnitelmaa edellyttävissä maaperän muutostöissä, joskaan ei juurikaan rakentamishankkeissa ja kaivostoiminnassa. Maa-ainestenkin otossa, jonka sääntelyssä pyritään toteuttamaan luonnon- ja maisemansuojelua, jäävät eroosio- ja pilaantumiskysymykset, esim. maa-aineslain 3 §:ssä (463/1997), vähemmälle huomiolle.[97]

Hollo on todennut, ennakkovalvonnalla, kuten lupajärjestelmällä, voitavan varmistaa, ettei haitallisia aineita pääse liiallisessa määrin maaperään, ja tarvittaessa asettaa myös vaatimuksia mm. maataloustuotteiden viljelyyn käytettävälle peltomaalle. Edellinen edustaa emissiokontrollia ja jälkimmäinen immissiokontrollia. Lisäksi hän toteaa maatalouden humuksen laadun takaamiseksi voitavan asettaa raja-arvoja maan tai käytettävien vieraiden aineiden koostumukselle.[98] Näitä raja-arvoja on asetettu kuitenkin vain puhdistamolietteen levittämiseen käytettävän maan osalta direktiivillä direktiivi 86/278/ETY ja sen kansallisella täytäntöönpanopäätöksellä 282/1994. Emissiokontrollia edustaa nykyään nitraattidirektiivin ja sen kansallisen täytäntöönpanoasetuksen säännökset sekä torjunta-ainevalmisteiden myyntipäällysten sisältämät varoitukset ja ohjeet sekä annetut käyttömäärärajoitukset.

Maaperän suojeluun tähdätään myös eräillä maatalouden ympäristötukitoimenpiteillä sekä muidenkin maataloustukien ehtoina olevilla hyvän maataloudellisen ympäristökäytännön vaatimuksilla. Keskeisin pakollinen maaperän suojelua koskeva säännös on kuitenkin YSL:n 7 §:ssä säädetty maaperän pilaamis-

---

tai niiden hajoamistuotetta, joista seitsemän pitoisuudet ylittivät 0,1 µg/l. Väestön torjunta-aineiden saanti talousveden kautta on kuitenkin vähäistä verrattuna saantiin elintarvikkeiden kautta.

95 Maaperä-analyysejä on ympäristökeskusten toimesta tehty lähinnä eräillä metsätaimitarhoilla.

96 Hollo 1999 s. 49.

97 Ib. s. 52.

98 Ib. s. 50.

kielto ja pilaantumisen jälkihoitoa eli maaperän puhdistamisvelvollisuutta koskeva sanotun lain 75 §.

Kuten Hollo on todennut, on maatalousmaan erityistarpeiden vaalimisen osalta maaperän suojelua koskeva lainsäädäntömme vajavainen. Hän viittaa tällä kohdin USA:ssa v. 1981 säädettyyn liittovaltion lakiin maatalousmaan suojelupolitiikasta, jonka mukaan julkisten hankkeiden vaikutukset maatalousmaahan on arvioitava, ja muutoinkin huolehdittava siitä, että valtion ohjelmat tukevat maatalousmaan suojelua.[99] Missä määrin EU:ssa tuo tilanteeseen parannusta komission esittämä maaperänsuojelun strategia ja käsittelyltään pitkittynyt maaperänsuojeludirektiivi, joka vielä on antamatta (12.12.2008), ei mahdollista antaa vastausta.[100] Hollo toteaa Krämeriin viitaten yhteisöoikeudellisen ympäristö- ja tuotesääntelyn kuitenkin välillisesti suuresti vaikuttavan siihen, miten alueita saadaan käyttää jäte-, kemikaali- ja maataloustoiminnassa.[101]

---

[99] Ib. s. 50.

[100] Ks. ib. s. 51. Hollo toteaa mm., että ei ole liioin täysin selvää, miltä osin maaperäasioiden sääntely kuuluu läheisyys- ja toissijaisuusperiaatteen huomioon ottaen yhteisön toimivaltaan. Nähdäkseni komission tiedonannosta KOM(2002) 179, lopullinen voi päätellä, ettei komission mielestä maataloudellisen eli elintarvike- ja rehuntuotantoon käytettävän maaperän suojelun suhteen yhteisötason sääntelylle voine olla estettä.

[101] Hollo 1999 s. 52 ja siinä alaviite 9. Ks. Krämer 1998 s. 6.

5 EY:n ympäristöpolitiikan ja yhteisen maatalouspolitiikan toisiinsa nivoutuminen

5.1 YMPÄRISTÖPOLITIIKAN VAIKUTUS YHTEISÖN MAATALOUSPOLITIIKAN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

Nykyaikaisen maatalouden ja sitä ohjaavan maatalouspolitiikan vaikutukset ympäristöön ja luontoon ovat väistämättömiä. Maatalouden ja ympäristön vuorovaikutus on molemminpuolista. Vaikka ns. yhtenäisasiakirjalla sisällytettiin EY:n perustamissopimukseen ympäristöpolitiikkaa koskevat artiklat 130r–130t (nyt 174–176), ei se ole ollut esteenä antaa maatalouspolitiikkaa koskevan 43 (nyt 37) artiklan nojalla ympäristöpoliittisia vaikutuksia omaavia säännöksiä sääntelyn välittömästi liittyessä maatalouden harjoittamiseen ja siinä sellaisiin ongelmatekijöihin, kuten liikalannoitukseen, lietteenlevittämiseen ja kesannointiin, kunhan kysymys ei ole yleistavoitteiltaan ympäristönsuojelullisten säännösten antamisesta. Artikla soveltuu käytettäväksi etenkin silloin, kun ao. toimenpide koskettaa maatalousyritysten liiketaloudellista tulosta (die Betriebswirtschaftliche Rechnung).[102] Kysymys on tällöin yleensä maatalouden ympäristötukia koskevasta lainsäädännöstä. Myös neuvoston asetus (EY) N:o 834/2007 luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä samoin kuin sitä edeltänyt vastaava asetus (ETY) N:o 2092/91 on niiden osittaisista ympäristönsuojelullisista tavoitteista huolimatta annettu ”ottaen huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 37 artiklan”.[103]

Ympäripoliittisten – ja siihen liittyen myös metsätaloudellisten – näkökohtien huomioon ottaminen maatalouspolitiikassa sai ensimmäisen ilmauksensa vuonna 1988, jolloin toteutettiin perustuvaa laatua oleva maatalouden rakennepolitiikan uudistus. Tämä tapahtui EY:n rakennerahastojen päämääristä ja tehokkuu-

---

[102] Kummer 1991 s. 680.

[103] Ko. neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 johdannon 1 kohdassa todetaan seuraavaa: ”Luonnonmukainen tuotanto on kokonaisvaltainen tilanhoito- ja elintarvikkeiden tuotantojärjestelmä, jossa yhdistyvät ympäristön kannalta parhaat käytännöt, pitkälle kehittynyt biologinen monimuotoisuus, luonnonvarojen säästäminen, eläinten hyvinvointia koskevien tiukkojen standardien soveltaminen ja tuotanto, jossa otetaan huomioon tiettyjen kuluttajien mieltymys tuotteisiin, jotka on tuotettu luonnollisista aineksista ja luonnollisin menetelmin. Luonnonmukaisella tuotantotavalla on siten kahtalainen yhteiskunnallinen merkitys: yhtäältä se tuottaa erityisille markkinoille tuotteita luonnonmukaisia tuotteita haluaville kuluttajille ja toisaalta tarjoaa julkishyödykkeitä, jotka edistävät ympäristönsuojelua, eläinten hyvinvointia ja maaseudun kehittämistä.”

desta sekä niiden toiminnan yhteensovittamisesta keskenään annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2052/88. Sillä tähdättiin koordinoituun rakennekehityksen edistämiseen mm. nopeuttamalla maatalouden rakenteiden mukauttamista, uudistamalla maatalouspolitiikkaa ja edistämällä alueitten kehittämistä. Tämän asetuksen soveltamisesta maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR) osalta koskevista säännöksistä neuvosto antoi lisäksi asetuksen (ETY) N:o 4256/88, jotka säännökset mahdollistivat mm. ympäristön- ja luonnonsuojelullisten edistämistoimenpiteiden rahoittamisen.

Nämä rakennepoliittiset toimenpiteet on voitu toteuttaa perustamissopimuksen silloisen 43 artiklan 2 kohdan 3 alakohdassa määrätyn menettelyn mukaisesti (nykyään 37.2.3 art.), mihin viitattiin myös mm. em. asetuksen (ETY) N:o 4256/88 1 artiklan 1 kohdassa. Toimenpiteet ovat voineet sanotun artiklan 2 kohdan nojalla käsittää mm. metsätaloustoimenpiteitä maatilojen hyväksi ja erityisesti maatalousmaiden metsitystä sekä toimenpiteitä ympäristön suojelemiseksi ja maaseutuympäristön varjelemiseksi (säilyttämiseksi) erityisesti tukemalla tarkoituksenmukaisia maatalouden tuotantomenetelmiä. Näiltä osin täsmennetymmin määriteltynä 5 artiklassa säädettiin rahaston voivan osallistua erityisesti mm. ympäristönsuojelua ja maaseutuympäristön säilyttämistä koskevien toimiin sekä metsitys-, metsänparannus- ja metsänuudistustoimiin samoin kuin metsän hyödyntämisen kannalta tarpeellisiin liitännäistoimiin, joiden tarkoituksena on ollut lisätä metsän osuutta ympäristön säilyttämisessä ja suojelussa ja tarjota vaihtoehtoista toimintaa ja täydentävä tulonlähde viljelijälle.

Vuoden 1992 maatalousreformissa Euroopan yhteisö kiinnitti erityistä huomiota maatalouden tuotantomenetelmiin ympäristönsuojelulliselta kannalta. Tuolloin annettiin asetus (ETY) N:o 2078/92 ympäristönsuojelun ja maaseudun säilyttämisen kannalta sopivista maatalouden tuotantomenetelmistä. Kysymys ei ollut, eikä nykyäänkään ole, pakottavista tuotannonohjaustoimista vaan tukiohjelmasta, jolla pyritään kannustamaan viljelijöitä ympäristöystävällisempien viljelymenetelmien käyttöön sekä maalaismaiseman ja maaseudun ylläpitoon. Suomen osalta po. ohjelmaa, joka valmisteltiin ja hyväksyttiin komissiossa vuonna 1995, on toimeenpantu em. asetuksen säännösten sekä niitä täydentävien maa- ja metsätalouden rakennepoliittista toimenpiteistä annetun lain (1303/1994) ja sen nojalla annettujen alemmanasteisten tarkempien määräysten mukaisesti ohjelmakauden päättymiseen 1999 loppuun asti. Vuonna 2000 alkaneen kuusivuotisen uuden ohjelmakauden vastaavat toimenpiteet ovat perustuneet jäljempänä luvussa 5.2 selostettavassa Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksessä 2179/98/EY vahvistettuihin ympäristöä ja kestävää kehitystä koskeviin tavoitteisiin, jotka lainsäädännöllisesti toteutettiin ns. Agenda 2000 -uudistukseen liittyen maatalouspoliittisin toimenpitein neuvoston ns. maaseudun kehittämisasetuksella (EY) N:o 1257/1999. Tämä on pantu täytäntöön Suomessa lähinnä maaseutuelinkeinojen rahoituslailla (329/1999) sekä

sen nojalla annetuilla valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön asetuksilla.

Agenda 2000 -uudistuksella velvoitettiin kestävän maatalouden nimissä jäsenmaat yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten suorien tukien myöntämisessä soveltamaan sopiviksi katsomiaan ympäristöllisiä toimenpiteitä maankäytön ja tuotantotapojen suhteen.[104] Jäsenmailla oli mahdollisuus toteuttaa tämä jollain seuraavista kolmesta eri tavasta, nimittäin 1) toteuttamalla riittäväksi katsottavia maataloudellis-ympäristöllisiä toimenpiteitä osana horisontaalista maaseudun kehittämisohjelmaa; 2) asettamalla tuotteiden markkinajärjestelmiin kuuluvien suorien tulotukien maksamisen edellytykseksi yleisten pakollisten ympäristöllisten vaatimusten huomioon ottamisen (*cross compliance*) tai 3) liittämällä erityisiä ympäristöedellytyksiä tukien myöntämiselle markkinajärjestelmien puitteissa, milloin ympäristön tilanne vaatii kohdennettavia ylimääräisiä toimenpiteitä.

Mainitut vaatimukset sisällytettiin yhteisön yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevaan lainsäädäntöön täydentämällä lukuisia eri tukijärjestelmiä koskevia asetuksia.[105]

5.2 YMPÄRISTÖÄ KOSKEVAT EY:N TOIMINTAOHJELMAT

Maatalouden ympäristöohjelmat on sisällytetty yhteisön maatalouspolitiikkaan 1980-luvun lopulta lähtien. Laadittujen ohjelmien pohjalta on pyritty tukemaan erityisesti sellaisia viljelykäytänteitä, joiden avulla voidaan suojella ympäristöä tai säilyttää maaseutua. Kun CAP:a uudistettiin vuonna 1992, maatalouden ympäristöohjelmat muuttuivat jäsenvaltioissa pakolliseksi osaksi niiden maaseudun kehittämissuunnitelmia.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 24.9.1998 päätöksen N:o 2179/98/EY, joka koskee Euroopan yhteisön ympäristöä ja kestävää kehitystä koskevan poliittisen toimintaohjelman ”Kohti kestävää kehitystä” tarkistamista.[106] Maatalouden osalta siinä ilmaistiin tarkoitus mm. edistää kestävää maanviljelyä, luonnonmukaista maataloutta ja tapauksen mukaan laajaperäisiä tuotantomenetelmiä, biologista monimuotoisuutta kunnioittaen. Lisäksi tavoitteena on mm. kehittää edelleen strategiaa kasvinsuojelu- ja muiden torjunta-aineiden käytöstä terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien riskien vähentämiseksi, mihin sisältyisi

---

[104] Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/1999 3 art.
[105] Mm. ib. asetus (ETY) N:o 1257/1999 art. 14.2.
[106] Alkuperäisen ohjelman ”Kohti kestävää kehitystä” olivat neuvosto ja neuvostossa kokoontuneet jäsenmaiden hallitusten edustajat hyväksyneet 1.2.1993 antamassaan päätöslauselmassa.

entistä yksityiskohtaisempia säännöksiä mm. vaarallisimpien ko. aineiden käytön rajoituksista ja niiden korvaamisesta soveltuvin osin muilla aineilla. Lisäksi korostetaan tarvetta harkita ympäristökustannusten sisällyttämistä maataloustuotteiden tuotantoprosessien kustannuksiin.[107]

Käytettävissä olevien ohjauskeinojen monipuolistamiseksi yhtenä keinona em. päätöksessä mainitaan ympäristövahinkojen korvausvelvollisuuden käsitteen soveltamisen kannustaminen jäsenvaltiotasolla.[108] Maatalouteen sovellettavissa olevien ympäristöteemojen joukossa päätöksessä pidettiin erityisen tärkeänä mm. edelleen kehittää riskien ja onnettomuuksien hallinnassa toimia niin maataloudessa kuin muualla käytettävien torjunta-aineiden osalta aineiden kestävän käytön varmistamiseksi.

Vuonna 2002 annettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1600/2002/EY kuudennesta ympäristöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta (ympäristötoimintaohjelma). Se on annettu yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 175 artiklan 3 kohdan perusteella ja noudattaen sen 251 artiklassa määrättyä menettelyä. Ohjelman päämääränä on ympäristön ja ihmisen terveyden suojelun korkea taso sekä ympäristön ja elämänlaadun yleinen parantaminen. Ohjelman kunnianhimoisena päämääränä on purkaa ympäristöpaineiden ja talouskasvun välinen yhteys samalla kun noudatetaan toissijaisuusperiaatetta ja kunnioitetaan Euroopan unionin eri alueiden erilaisia oloja. Ohjelmassa vahvistetaan yhteisön ympäristöä koskevat painopistealueet ja keskitytään erityisesti ilmastonmuutokseen, luonnonsuojeluun ja biologiseen monimuotoisuuteen, ympäristöön, terveyteen ja elämänlaatuun sekä luonnonvaroihin ja jätteisiin. Koska ihmisen toiminta aiheuttaa luonnolle ja biologiselle monimuotoisuudelle huomattavia paineita, tarvitaan vastatoimia paineille, jotka johtuvat erityisesti saasteista, alkuperäiseen lajistoon kuulumattomien lajien leviämisestä, geneettisesti muunnettujen organismien levittämisen mahdollisista riskeistä sekä tavasta, jolla maa- ja merialueita hyödynnetään.[109]

Maatalouden kohdalla ohjelmassa kiinnitetään huomiota maaperän rajallisuuteen resurssina ja ympäristön pilaantumisen ja tiettyjen ihmisen sairauksien välisen yhteyden olemassaolon tietämyksen kasvaneeseen merkitykseen, minkä vuoksi olisi puututtava mahdollisiin riskeihin, jotka aiheutuvat esimerkiksi päästöistä ja vaarallisista kemikaaleista, torjunta-aineista sekä melusta. Ihmisille ja ympäristölle aiheutuvien riskien vähentämiseksi olisi vaaralliset kemikaalit korvattava turvallisemmilla kemikaaleilla tai turvallisemmilla vaihtoehtoisilla tekniikoilla, joissa ei käytetä kemikaaleja. Torjunta-aineiden käytön olisi oltava

---

[107] Päätös N:o 2179/98/EY 2 art. 1 c–d ja f k.
[108] Ib. päätös N:o 2179/98/EY 3 art. e k. Suomessa laki ympäristövahinkojen korvaamisesta (793/1994) on annettu jo 19.8.1994.
[109] Päätöksen N:o 1600/2002/EY johdanto 7–9 ja 21k.

kestävän kehityksen mukaista siten, että siitä ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvat kielteiset vaikutukset olisivat mahdollisimman vähäiset.

Päämääränä ohjelmassa on yleis- ja erityistavoitteiden ja päämäärien saavuttaminen pääsääntöisesti ennen ohjelman voimassaolon päättymistä 22.7.2012. Tavoitteet kohdistuvat yhteisön ensisijaisiin ympäristötoimiin ilmastonmuutoksen[110], luonnonsuojelun ja biologinen monimuotoisuuden, ympäristön, terveyden ja elämänlaadun sekä luonnonvarojen ja jätteiden alueilla. Ohjelmalla pyritään yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti varmistamaan korkeatasoinen suojelu sekä purkamaan ympäristöpaineiden ja talouskasvun välistä yhteyttä. Ohjelma perustuu erityisesti aiheuttamisperiaatteeseen (saastuttaja maksaa -periaatteeseen), ennalta varautumisen ja ennaltaehkäisyn periaatteeseen sekä periaatteeseen, että ympäristövahingot korjataan niiden lähteellä. Ohjelma on perustana kestävää kehitystä koskevan eurooppalaisen strategian ympäristöulottuvuudelle ja edistää ympäristönäkökulman sisällyttämistä läpäisyperiaatteella kaikkeen yhteisön politiikkaan. Muutoin ohjelman päämääränä on mm. suojella, säilyttää, saattaa ennalleen ja kehittää luonnollisia järjestelmiä ja niiden toimintaa, luonnontilaisia elinympäristöjä sekä villieläimistöä ja -kasvistoa päämääränä aavikoitumisen ja biologisen monimuotoisuuden häviämisen pysäyttäminen sekä Euroopan unionissa että maailmanlaajuisesti. Lisäksi päämääränä on mm. luonnonvarojen tehokkaampi käyttö ja parempi hoito sekä parempi jätehuolto, jolloin esim. pyritään varmistamaan, että uusiutuvien ja uusiutumattomien luonnonvarojen käyttö ei ylitä ympäristön kantokykyä.[111]

Ohjelman päämääriin ja tavoitteisiin pyritään mm. kehittämällä yhteisön lainsäädäntöä, edistämällä yhteisön ympäristölainsäädännön tehokkaampaa voimaansaattamista ja täytäntöönpanoa, yhdentämällä ympäristönsuojeluvaatimukset entistä paremmin yhteisön politiikkojen ja toimien valmisteluun, määrittelyyn ja toteuttamiseen eri politiikan aloilla. Muun muassa edistetään kestäviä tuotantomenetelmiä ja kulutusmalleja, jotta sekä kielteiset että myönteiset ympäristövaikutukset voidaan ottaa huomioon hinnoissa käyttäen erilaisia markkinaperusteisia ja taloudellisia ohjauskeinoja. Tätä varten pyritään mm. kannustamaan sellaisten tukien uudistamista, joilla on huomattava kielteinen ympäristövaikutus ja jotka eivät ole sopusoinnussa kestävän kehityksen kanssa, sekä edistämään ja kannustamaan fiskaalisten keinojen, kuten ympäristöön liittyvien ve-

---

[110] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1600/2002/EY. Ohjelman 2 art. 2 kohdan mukaan ilmastonmuutoksen suhteen pitkän aikavälin tavoite on vakiinnuttaa kasvihuonekaasujen pitoisuudet ilmakehässä sellaiselle tasolle, että maapallon lämpötilan nousu saisi olla enintään 2°C suhteessa esiteollisella kaudella vallinneeseen tasoon ja CO2-pitoisuus alle 550 ppm. Pidemmällä aikavälillä todetaan tämän edellyttävän todennäköisesti kasvihuonekaasupäästöjen maailmanlaajuista vähentämistä 70 prosentilla vuoteen 1990 verrattuna hallitustenvälisen ilmastonmuutospaneelin (IPCC) määritysten mukaisesti.

[111] Ib. päätös 1 art. ja 2 art. 1–2 k.

rojen ja kannustimien käyttöä asianmukaisella kansallisella tasolla tai yhteisön tasolla. Edelleen pidetään tärkeänä edistää ekologisesti kestävien prosessien ja tuotteiden laajempaa käyttöä sekä vapaaehtoisia sitoumuksia tai sopimuksia, joilla pyritään selkeisiin ympäristötavoitteisiin.[112]

Ohjelman 3.8 artiklan mukaan tarkoituksena on ollut myös perustaa ympäristövahinkovastuuta koskeva yhteisön järjestelmä. Tämä onkin jo toteutunut vuonna 2004 annetulla direktiivillä 2004/35/EY. Tarkoituksena on myös ollut lisätä voimavaroja ja tehostaa sekä laajentaa mahdollisuuksia toteuttaa maatalouden ympäristötoimenpiteitä osana yhteistä maatalouspolitiikkaa. Tästä voidaan päätellä, että maatalouden kohdalla katsotaan lähinnä tukitoimilla pyrittävän saamaan aikaan ympäristönsuojelullisia tuloksia. Miten tuloksellista ja kestävää on pitkällä tähtäimellä toimia tukipainotteisesti, voidaan asettaa kyseenalaiseksi. Lopulta mielekkäämpää olisi jatkossa pyrkiä ympäristötavoitteiden saavuttamiseen turvautumalla enemmän hallinnollis-oikeudellisiin ohjauskeinoihin jo omaksuttujen toimintatapojen ja niillä saavutettujen tulosten vakinaistamiseksi sekä siten aiheuttamisperiaatteen toteuttamiseksi.

Luonnonsuojelua ja biologista monimuotoisuutta koskevissa tavoitteissa pyritään po. ohjelmassa mm. pysäyttämään biologisen monimuotoisuuden heikkeneminen jo vuoteen 2010 mennessä. Näin tapahtuisi mm. meriympäristöä, rannikkoja ja kosteikkoja säilyttämällä, niitä tarvittaessa ennallistamalla ja käyttämällä niitä kestävällä tavalla sekä säilyttämällä sellaisia alueita, joilla on huomattava maisema-arvo, myös viljeltyjä ja herkkiä alueita, ja ennallistamalla niitä tarvittaessa.[113] Uutuutena ohjelmassa ilmaistiin tarkoitus laatia maaperän suojelua koskeva aihekohtainen strategia, jossa tarkastellaan mm. saastumista, eroosiota, aavikoitumista, maaperän huonontumista, maanottoa sekä hydrogeologisia riskejä ottaen huomioon alueellinen monimuotoisuus. Tämän strategian sekä ehdotuksen maaperän suojelua koskevaksi puitedirektiiviksi onkin komissio saanut valmiiksi vuonna 2006, joka ei tähän mennessä (12.12.2008) ole kuitenkaan johtanut direktiivin antamiseen.[114]

Biologiseen monimuotoisuuteen liittyviä em. näkökohtia pyritään yhdentämään eri politiikkoihin edistämällä mm. yhteisen maatalouspolitiikan ja muiden poliittisten toimenpiteiden nykyisten mahdollisuuksien täysimääräistä hyödyn-

---

[112] Ib. ohjelma 3 art.

[113] Ib. ohjelma 6 art. Biologisesta monimuotoisuudesta huolehditaan ohjelman mukaan mm. edistämällä parhaiden käytettävissä olevien tekniikoiden (BAT) ja parhaiden ympäristökäytäntöjen käyttöä (BEP), kehittämällä toimenpiteitä tarkoituksena ehkäistä ja valvoa vieraiden tulokaslajien, myös vieraiden genotyyppien, leviämistä, luomalla Natura-verkosto ja ottamalla käyttöön tarvittavat tekniset ja rahoitusvälineet sekä toimenpiteet siitä, että myös linnuista annettujen direktiivien täysimääräistä täytäntöönpanoa varten.

[114] Ks. KOM(2006) 232 lopullinen 2006/0086 (COD): Komissio ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maaperän suojelun puitteista ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta

tämistä, edistämällä maatalouspolitiikan tarkistuksissa ympäristön kannalta vastuullisempaa maataloutta, mukaan lukien tarvittaessa laajaperäisemmät tuotantomenetelmät, integroidut viljelymenetelmät, luonnonmukainen maatalous ja maatalouden biologinen monimuotoisuus. Geneettisesti muunneltujen organismien (GMO) ja tuotteiden kohdalla, joiden maatalouskäytön kohdalla tilanne on yhteisössä edelleenkin erittäin komplisoitunut, toimintaohjelman mukaan kehitetään riskinarviointia, tunnistamista, merkintää ja jäljitettävyyttä koskevia määräyksiä ja menetelmiä terveys- ja ympäristövaikutusten tehokkaan seurannan ja valvonnan mahdollistamiseksi.[115] Suhtautumistapa näiden tuotteiden lisääntymiseen on siten edelleenkin ”jarrutteleva”.

Ohjelman ympäristöä ja terveyttä sekä elämänlaatua koskevilla tavoitteilla pyritään mm. korvaamaan vaaralliset kemikaalit turvallisimmilla kemikaaleilla tai turvallisemmilla vaihtoehtoisilla tekniikoilla, joissa ei käytetä kemikaaleja. Samaan pyritään myös torjunta-aineiden kohdalla vähentämällä niiden vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön sekä pyrkimällä yleisesti torjunta-aineiden kestävämpään käyttöön sekä niiden käytön ja käytöstä aiheutuvien riskien huomattavaan vähentämiseen, pitäen samalla silmällä asianmukaisen kasvinsuojelun vaatimukset. Käytössä olevat torjunta-aineet, jotka ovat hitaasti hajoavia tai eliöstöön kertyviä tai myrkyllisiä tai joilla on muita ongelmallisia ominaisuuksia, olisi korvattava vaarattomammilla aineilla aina kun se on mahdollista.[116]

Edellä mainittuihin tavoitteisiin pyritään ensisijaisesti esim. torjunta-aineiden osalta panemalla täysimääräisesti täytäntöön sitä koskeva lainsäädäntö ja tarkistamalla sen tehokkuus suojelun korkean tason varmistamiseksi. Lisäksi laaditaan torjunta-aineiden kestävää käyttöä koskeva strategia, jossa käsitellään mm. niiden haitallisten tehoaineiden pitoisuuksien vähentämistä korvaamalla vaarallisimmat aineet turvallisemmilla, myös muilla kuin kemiallisilla vaihtoehdoilla, sekä kannustamalla vähän tai ei ollenkaan torjunta-aineita käyttävään viljelyyn.[117] Mainitunlaisia vaihtoehtoisia torjunta-aineita olisivat – vaikkakaan niitä ei ole jostain syystä haluttu mainita – esim. biologiset torjuntaeliöt ja itsessään torjunta-aineina samalla toimimaan kehitetyt GMO-kasvit. Toisaalta voidaan todeta, että ns. prioriteettiaineita tehoaineena sisältäviä kasvinsuojeluaineita on edelleenkin eräitä markkinoilla. Sellaisista on ollut vaikea päästä eroon johtuen vaikeudesta ja kalleudesta kehittää niille kasvinsuojelun kannalta riittävän tehokkaita vaarattomampia vastineita.[118]

---

[115] Ib. ohjelma 6 art.
[116] Ib. ohjelma 7 art.
[117] Ib. ohjelma 7 art.
[118] Esimerkiksi Suomessa kevätrypsillä herbisidinä käytettyjen, trifluraliinia sisältävien kasvinsuojeluainevalmisteiden korvaamiseksi vaarattomammilla valmisteilla ei ole ollut löydettävissä Suo-

Pohja- ja pintavedet pyritään varmistamaan laatutasoltaan sellaisiksi, että niistä ei aiheudu merkittäviä vaikutuksia tai riskejä ihmisten terveydelle tai ympäristölle, ja varmistetaan, että vesivarojen käyttö on kestävää pitkällä aikavälillä. Vesivarojen kestävän käytön ja veden korkean laadun suhteen ohjelman mukaan mm. varmistetaan pinta- ja pohjaveden korkea taso ja ehkäistään saastumista sekä pyritään vesipolitiikan puitedirektiivin eli VPP-direktiivin täysimääräiseen täytäntöönpanoon siten, että tavoitteena on veden hyvä ekologinen, kemiallinen ja määrällinen tila. Lisäksi kehitetään toimenpiteitä, joilla pyritään lopettamaan vaarallisten prioriteettiaineiden päästöt sanotun direktiivin mukaisesti.

Luonnonvarojen ja jätteiden kestävää käyttöä sekä jätehuoltoa ja luonnonvarojen hoitoa pyritään tehostamaan varmistamalla, että luonnonvarojen käyttö ja niihin liittyvät vaikutukset eivät ylitä ympäristön sietokykyä, ja katkaisemalla talouskasvun ja luonnonvarojen käytön väliset yhteydet merkittävästi jätteen, eritoten vaarallisen jätteen kokonaismäärää vähentäen ja toteuttaen aloitteita jätteen syntymisen ehkäisemiseksi, käyttäen luonnonvaroja tehokkaammin ja siirtyen kestävämpiin tuotanto- ja kulutusmalleihin. Samalla on tarkoitus välttää päästöjen lisääntymistä ilmaan, vesiin ja maahan.[119]

Erityisesti maatalouden suhteen on huomattava, että lannan käyttö viljelyssä tuotantopanoksena on perustavaa laatua oleva malli jätteiden hoidolle. Ohjelmalla kannustetaankin yleisesti uudelleenkäyttöä. Käsiteltävien jätteiden määrän olisi oltava mahdollisimman vähäinen, ja niiden hävittämisen tulisi tapahtua turvallisesti. Periaatteena on, että käsiteltäväksi tarkoitettu jäte olisi käsiteltävä mahdollisimman lähellä sen syntypaikkaa siinä määrin kuin tämä ei vähennä jätteen käsittelytoimien tehokkuutta. Lainsäädäntöä pyritään kehittämään muun muassa koskien viemärilietettä, biohajoavia jätteitä ja jätteiden siirtoja.[120]

Yhteisön ympäristöpolitiikalla on kiinteä yhteys globaaliin ympäristöpolitiikkaan. Kansainvälisellä tasolla edellä esitetyssä ympäristötavoiteohjelmassa kiinnitetään erityistä huomiota kestävien tuotanto- ja kulutusmallien edistämiseen

---

men viljelyolosuhteisiin sopivan tehokasta ainetta. Muualla oli silti kehitetty tällaisia aineita syysrypsiä varten. Nyttemmin on komission päätöksellä 2007/629/EY, joka on tehty 20.9.2007, jätetty trifluraliini sisällyttämättä kasvinsuojeluainedirektiivin 91/414/ETY liitteeseen I (ns. positiivilista) ja päätetty tätä ainetta sisältäville kasvinsuojeluaineille annettujen lupien peruuttamisesta (tiedoksiannettu numerolla K(2007) 4282). *EUVL L 255, 29.9.2007, s. 42–43. Ko. päätöksen 2 ja 3 artiklan mukaan j*äsenvaltioiden on ollut varmistettava, että trifluraliinia sisältävien kasvinsuojeluaineiden luvat peruutetaan viimeistään 20 päivänä maaliskuuta 2008 ja että jäsenvaltioiden direktiivin 91/414/ETY 4 artiklan 6 kohdan säännösten mukaisesti myöntämän lisäajan on oltava mahdollisimman lyhyt, ja määräajan on päätyttävä viimeistään 20 päivänä maaliskuuta 2009. Tuolloin siten viimeistään Suomessakin on po. kasvinsuojeluaineet poistettava rekisteristä.

[119] Ohjelma N:o 1600/2002/EY 8 art.

[120] Ib. ohjelma 8 art.

sekä sellaisen maailman kauppajärjestelmän edistämiseen, jossa tunnustetaan mm. ennalta varautumisen periaate.[121]

5.3 YMPÄRISTÖNSUOJELUA KOSKEVIEN VAATIMUSTEN SISÄLLYTTÄMINEN YHTEISEN MAATALOUSPOLITIIKAN LAINSÄÄDÄNTÖÖN VUODESTA 2000 LÄHTIEN

5.3.1 Yleistä

Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan ns. Agenda 2000 -reformissa jäsenvaltiot velvoitettiin toteuttamaan ne ympäristötoimenpiteet, jotka ne katsovat aiheellisiksi käytetyn maatalousmaan tai asianomaisen tuotantotavan kannalta. Tämä vaatimus sisällytettiin yleiseen CAP-tukia koskevaan tukiasetukseen (EY) N:o 1259/1999, jossa säädettiin suoraan viljelijöille maksettavia tukia koskevista yhteisistä säännöistä. Nämä saattoivat käsittää mm. suoran tuen edellytykseksi otettavia erityisiä ympäristövaatimuksia. Suomessa, jossa ympäristötuilla oli ollut EU-jäsenyyden alusta lähtien huomattava merkitys, ei sanotuilla ns. horisontaaliehdoilla ollut sanottavaa merkitystä. Nämä toteutettiin Euroopan yhteisön kokonaan rahoittamien peltoalaan ja eläimiin perustuvien suorien tukien horisontaaliehdoista annetulla maa- ja metsätalousministeriön päätöksellä (154/2000).

CAP-tukiin liittyvät horisontaaliset ympäristöehdot käsittivät ensinnäkin kasvien viljelyssä ja kesannoinnissa sovellettavia vaatimuksia. Kysymys oli sellaisista itsestäänselvyyksistä kuten lannoitteiden ja torjunta-aineiden käyttämisestä valmistajan antamien käyttösuositusten/myyntipäällyksen määrien puitteissa ja huolellisuutta ja valmistekohtaisia käyttörajoituksia noudattaen sekä kasvulohkojen vesistöön tai valtaojaan rajoittuvalla osalla edellytettävistä noin 60 senttimetrin levyisistä muokkaamattomista pientareista, joille ei levitetä lannoitteita eikä kasvinsuojeluaineita, samoin kuin mahdollisen hukkakauran torjumisesta. Mukana kuitenkin olivat lisäksi vaatimukset kesantolohkojen kasvipeitteisyydestä niiden vesistöön rajoittuvilla osilla vähintään kolmen metrin leveydeltä; kesannoinnin toteuttamisesta tärkeillä vedenhankintaan varatuilla alueilla, I ja II luokan pohjavesialueilla sekä vedenottamon suoja-alueilla pääsääntöisesti kasvipeitteisenä kesantona; kesannon ylittäessä 30 % tilan perusalasta tämän prosenttimäärän ylittävän osuuden kesannoinnista toteuttamisesta kasvipeitteisenä viher-, riistalaidun- tai maisemakesantona taikka non food -kesantona; sekä typen-

[121] Ib. ohjelma 9 art.

sitojakasvien siemenen rajoittamisesta viimeistään 30.6 perustettavan kasvipeitteisen kesannon kohdalla enintään 40 %:iin siemenseoksen painosta. Kesantolohkon rikkakasvien kemiallinen torjunnan sai tehdä aikaisintaan kesäkuun 15. päivänä.[122]

Kotieläintuotannossa oli taas CAP-eläinpalkkioiden saamiseksi noudatettava seuraavia rehulohkon laidunnusta ja hoitoa koskevia ympäristöehtoja: rehulohkojen ylilaidunnus-/alilaidunnuskielto; tarvittaessa laitumen niitto tai muu hoitamisen viljelymaiseman säilymiseksi; pohjavesien suojelun huomioon ottaminen I- ja II-luokan pohjavesialueilla laidunnettaessa; pientareita varjeleva lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden käyttö samalla tavoin kuin em. kasvinviljelyvaatimuksissa; sekä hukkakauran torjunta sitä koskevan lain mukaisesti. Lisäksi edellytettiin, että tilan nautaeläinten ja palkkiohakemuksen kohteena olevien uuhien perusteella laskettava kalenterivuoden keskimääräinen eläintiheys sai olla enintään 2,3 eläinyksikköä tilan tukihakemuksessa ilmoitettua maatalouskäytössä olevaa hehtaaria ja mahdollista lannanlevitykseen käytettävissä olevaa sopimusalaa kohti.[123]

Maatalouden markkina- ja tulopolitiikassa ovat täydentävät CAP-tukien ympäristöehdot tulleet vuoden 2000 jälkeen vielä edellä mainittua keskeisemmäksi välineeksi, sillä vuoden 2003 CAP-välitarkastelun yhteydessä lisättiin edelleen ympäristönäkökohtien huomioon ottamista. Uusilla ja entisestä muutetuilla toimenpiteillä on edistetty viljellyn ympäristön suojelemista myös maatalouspolitiikan ns. toisessa pilarissa eli maaseudun kestävän kehityksen edistämisessä. Tuolloin myös suurin osa suorista tuista päätettiin irrottaa tuotannosta niiden mahduttamiseksi WTO:n Uruguayn kierroksen päätteeksi solmitun maatalous-sopimuksen (URAA-sopimus) mukaiseen ns. vihreään koriin. Ensisijaisesti vuodesta 2005, kuitenkin Suomessa vuodesta 2006 ja eräissä muissa jäsenmaissa vasta viimeistään vuodesta 2007, alkaen on siten maksettu maatilan tulotukea ns. tilatukena pitkän aikavälin tukiviitemäärien perusteella ilman varsinaista tuotantovelvoitetta. Tietyissä rajoissa, lähinnä maidon- ja muun nautakarjatalouden tukien kohdalla, voidaan kuitenkin maksaa edelleenkin tuotantoon, kuten esim. peltohehtaarien tai eläinten määrään perustuvaa tukea. Tilatukijärjestelmä vähentää monia kannustimia harjoittaa tehomaataloutta siihen liittyvine suurempine ympäristöriskeineen.

Vuodesta 2005 lähtien kaikkien suoria tukia saavien viljelijöiden on ollut noudatettava pakollisia täydentäviä ympäristöehtoja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 ja komission asetuksen (EY) N:o 796/2004 nojalla. Suoraan tilatasolla sovelletaan 19 eri säädöstä ympäristön, kansanterveyden, eläinten ja kasvien

---

[122] MMA 154/2000 3–8 §.
[123] Ib. 10 ja 11 §.

terveyden sekä eläinten hyvinvoinnin aloilla. Viljelijään kohdistetaan seuraamuksia, kuten suorien tukien osittaista alentamista tai täydellistä epäämistä, em. ehtojen noudattamatta jättämisestä. Ko. suoria tukia saavien on myös pidettävä maa hyvässä viljelykunnossa ja huolehdittava ympäristöstä, joita seikkoja koskevat vaatimukset on jäsenvaltioiden tullut määritellä ja joihin on ollut sisällytettävä muun muassa vaatimukset maaperän suojelusta sekä maaperän orgaanisen aineksen ja rakenteen säilyttämisestä samoin kuin luontotyyppien ja maiseman säilyttämisestä, pysyvän laitumen suojelu mukaan luettuna. Lisäksi jäsenvaltioiden on varmistettava, ettei pysyvän laitumen kokonaismäärä vähene huomattavasti niiden alueella. Tarvittaessa tämä on varmistettava kieltämällä laitumen muuttaminen peltomaaksi. Tämä viittaa eräänlaisen pellonraivauskiellon mahdollisuuteen.

Yhteisön strategiassa ympäristönäkökohtien sisällyttämiseksi yhteiseen maatalouspolitiikkaan on omaksuttu periaate, että kun yhteiskunta haluaa viljelijän tarjoavan perustason ylittäviä ympäristönhoitopalveluita, palvelut on ostettava maatalouden ympäristötoimenpiteiden avulla. Myös maaseudun kehittämispolitiikan yhteydessä yhteisö pyrkii erilaisilla toimenpiteillä edistämään viljellyn ympäristön ja sen monimuotoisuuden suojelua. Niin epäsuotuisille alueille myönnettäviin LFA-tukiin kuin pohjavaatimuksena maatalouden ympäristötoimenpiteisiin on kuulunut hyvän viljelykäytännön vaatimusten noudattaminen ja jälkimmäisissä lisäksi luonnollisesti erilaisin lisävaatimuksin tämän tason ylittäviä vaatimuksia. Vuoden 2003 CAP-välitarkastelussa maatalouden ympäristöohjelmat säilytettiin pakollisina jäsenvaltioille, kun taas viljelijöille ne ovat vapaaehtoisia.

5.3.2 Nykyisen tilatukijärjestelmän mukainen ympäristöohjaus

Kuten aikaisemmin esitetystä on ilmennyt, on Euroopan yhteisön yhteisessä maatalouspolitiikassa viimeisten runsaan 15 vuoden aikana ollut kehityssuuntana vähentää tukien kytkeytymistä tuotannon määrään ja siten viime kädessä estää näiden tukien toimiminen tuotantoa kiihdyttävästi ja ylituotantoa aiheuttavasti. Kyseinen kehityssuunta liittyy läheisesti maailmankaupan vapauttamistavoitteisiin, joista maataloustuotteiden kauppaa koskevia sopimuksia on tehty ns. Uruguayn kierroksesta alkaen. Ns. Dohan kierroksen puitteissa on käyty, tähän asti (12.12.2008) tuloksetta, neuvotteluja WTO:ssa ko. kaupan edelleen vapauttamiseksi. Mainittu kehitys alkoi ETY:ssä siirtymällä ns. MacSharryn reformilla vuodesta 1992 alkaen viljojen ja öljykasvien tuotannon kohdalla pinta-alaperusteisiin ja lihantuotannossa eläinlukumääriin perustuviin tukiin kansallisin peltohehtaarienimmäismäärin ja eläinpalkkio-oikeuskiintiöin (sonnipalkkioita lukuun ottamatta), jotka jälkimmäiset ovat olleet samalla jaettuna tilakohtaisiksi oikeuksiksi. Viimeisimpänä kehityssuuntana on ollut edellä jo mainittu neuvoston ase-

tuksella (EY) N:o 1782/2003 käyttöön otettu ns. tilatukijärjestelmä, joka on tullut täysimääräisesti voimaan Suomessa vuonna 2006.[124]

Kysymys tilatukijärjestelmässä on siirtymisestä tuotantotuesta tuottajatukeen ottamalla käyttöön tuotantomääristä riippumaton maatilakohtaisen tilatuen järjestelmä. Tässä järjestelmässä suorat tulotuet, joilla erityisesti pyritään turvaamaan maatalousväestön kohtuullinen elintaso ja välillisesti tähdätään maaseutualueiden säilyttämiseen elinvoimaisina, on kiintiöity miltei kokonaan tilakohtaisesti historialliselle tasolle, joskin vuotuiselta suuruudeltaan vähitellen alenevasti.[125] Tällöin ko. tuet on irrotettu tuotannosta niin, että viljelijälle jää vapaa valinta, mitä viljellä vai harjoittaako lainkaan aktiiviviljelyä.[126]

Luodun tilakohtaisen tuen ja sen rinnalla vielä osin sovellettavien erinäisten tuotantoon sidottujen tukien saannin edellytyksenä on, kuten edellisessä luvussa on jo yleisiltä osin todettu, tiettyjen lakisääteisten hoitovaatimusten sekä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten (po. asetuksen 5 art. ja liite IV) noudattaminen. Ensin mainitut lakisääteiset hoitovaatimukset on tilatukiasetuksen 4 artiklan ja liitteen III kehyksen mukaisesti vahvistettu koskemaan yhteisön lainsäädännössä kansanterveyden sekä eläinten ja kasvien terveyden, ympäristön ja eläinten hyvinvoinnin aloja. Sanotussa liitteessä tarkoitettuja säädöksiä sovelletaan niiden ajoittain muutettavien toisintojen mukaisesti, ja kun on kyse direktiiveistä, sellaisina kuin jäsenvaltiot ovat panneet ne kansallisesti täytäntöön. Varsinaisen ympäristöalan osalta on huomattava, että sanotussa liitteessä III mainittuja säännöksiä ovat seuraavat: nitraattidirektiivin 91/676/ETY 4 ja 5 artikla, puhdistamolietedirektiivin 86/278/ETY 3 artikla sekä ns. pohjavesidirektiivin 80/68/ETY 4 ja 5 artikla. Viimeksi mainittu on kuitenkin korvattu

---

[124] Neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003 yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä sekä asetusten (ETY) N:o 2019/93, (EY) N:o 1452/2001, (EY) N:o 1453/2001, (EY) N:o 1454/2001, (EY) N:o 1868/94, (EY) N:o 1251/1999, (EY) N:o 1254/1999, (EY) N:o 1673/2000, (ETY) N:o 2358/71, (EY) N:o 1254/1999 ja (EY) N:o 2529/2001 muuttamisesta.

[125] Asetuksen (EY) 1782/2003 johdannon kohta 21. Kohdassa 5 taas ilmoitettiin vuotuisen alentamisen tapahtuvan paremman tasapainon saavuttamiseksi kestävän maatalouden edistämiseen ja maaseudun kehittämiseen tähtäävien toimintavälineiden välillä. Kysymys on pakollisesta suorien tukien asteittaisesta vähentämisestä koko yhteisössä vuosina 2005–2012. Kaikkia tietyn määrän ylittäviä suoria tukia on vuosittain alennettava tietyillä prosenttimäärillä. Saavutettuja säästöjä on taas käytettävä maaseudun kehittämisohjelmiin sisältyvien toimenpiteiden rahoittamiseksi ja jaettava jäsenvaltioiden kesken myöhemmin määriteltävien objektiivisten perusteiden perusteella. Tietty prosenttiosuus kyseisistä määristä olisi kuitenkin jäävä siihen jäsenvaltioon, jossa ne ovat kertyneet.

[126] Asetuksen (EY) N:o 1782/2003 johdantokappaleen kohdan 28 mukaan viljelijöille olisi annettava täysi vapaus valita maillaan viljelemänsä tuotteet, myös tuotteet, joista edelleen maksetaan tuotantomääristä riippuvaa tukea, sillä tämä lisäisi markkinasuuntautuneisuutta. Näin ollen tilatuen saannin edellytyksenä ei ole jonkin tietyn tuotteen tuotanto.

pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta annetulla direktiivillä 2006/118/EY.

Pellonkäytön osalta on jäsenvaltioiden tullut maatalousmaasta ”luopumisten” välttämiseksi ja maan säilyttämiseksi viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa vahvistaa erityiset vaatimukset, joiden on perustuttava hyvään viljelykäytäntöön. Näiden perusta saattaa, kuten esim. Saksassa on tilanne, jo entuudestaan olla valtioiden omissa säännöksissä. Järjestelmän käyttöönotossa pyritään samalla välttämään suurten laidunalueiden muuttamista peltomaaksi kannustamalla erityistoimenpitein laidunten säilyttämistä laidunkäytössä, mikä tavoite perustuu tällaisten alueiden myönteisiin ympäristövaikutuksiin.[127] Selvää täytynee toisaalta olla, että hyvän ympäristön perusvaatimusten kautta tulee estää ylilaiduntamista.

Sillä seikalla, että tuen irrottaminen tuotannosta ei lähtökohtaisesti muuta viljelijöille tosiasiallisesti maksettavia määriä, on neuvosto motivoinut tilatuen edellytykseksi asetettujen ympäristöä, elintarviketurvallisuutta, eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien ehtojen noudattamista ilman viljelijälle maksettavaa korvausta, samoin kuin vastaavasti myös vaatimusta maatilan säilyttämisestä viljelyn ja ympäristön kannalta muutoinkin kunnossa.[128] Itse asiassa sanottu viittaa osittaiseen aiheuttamisperiaatteen soveltamiseen siirtymiseen.

Tilatukiasetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimus tarkoittaa sitä, että maatalousmaa – erityisesti maa, jota ei enää käytetä tuotantoon – säilytetään viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa. Jäsenvaltiot määrittelevät kansallisella (tai alueellisella tasolla) hyvää maataloutta ja ympäristöä koskevat vähimmäisvaatimukset asetuksen liitteessä IV esitetyn kehyksen perusteella. Siten ko. määrittelyssä otetaan huomioon kyseisten eri alueiden erityispiirteet, mukaan lukien maaperä ja ilmasto-olosuhteet, olemassa olevat viljelyjärjestelmät, maankäyttö, viljelykierto, viljelykäytännöt ja tilarakenteet.

On huomattava, että em. säännösten mukainen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimus ei vaikuta hyvää maatalouskäytäntöä koskeviin vaatimuksiin sellaisina kuin näitä sovelletaan neuvoston ns. maaseudun kehittämisasetuksen (EY) N:o 1257/1999 ja sen pääosin jo korvanneen vastaavan asetuksen (EY) N:o

---

[127] Asetuksen (EY) N:o 1782/2003 johdannon kohdat 2–4 sekä 35 art. Jäsenvaltioiden on tilatukiasetuksen 5.2 artiklan mukaan varmistettava, että niiden vuoden 2003 pinta-alatukihakemusten määräpäivänä pysyvänä laitumena ollut maa-ala säilytetään samassa käytössä. Asianmukaisesti perustelluissa olosuhteissa jäsenvaltio voi kuitenkin poiketa sanotusta vaatimuksesta edellyttäen, että se toteuttaa toimia estääkseen pysyvän laitumensa kokonaisalan merkittävän supistumisen. Vaatimusta ei sovelleta metsitettäväksi tarkoitettuun pysyvään laitumeen, jos metsitys on hyvän ympäristön mukaista, joskaan tähän ei lueta joulukuusiviljelmiä eikä lyhytaikaisesti viljeltäviä, nopeakasvuisia lajeja.

[128] Ib. asetus johdanto 24 kohta.

1698/2005 yhteydessä, eikä hyvän maatalouskäytännön viitetason yläpuolella sovellettaviin maatalouden ympäristötoimenpiteisiin.

Edellä jo todetun mukaisesti hyvää maataloutta ja ympäristöä koskevien vaatimusten noudattaminen sisältyy tilatukijärjestelmään aiheuttamisperiaatteen mukaisesti ilman lisätukea. Em. kehittämisasetuksen mukaiset tuet, kuten esimerkiksi luonnonhaittakorvaukset (LFA-tuki) ja ympäristötuet, taas edellyttävät tilatukea yleisesti korkeampaa ympäristövaatimusten vähimmäistasoa tarkoittavien hyvän maatalouskäytännön sääntöjen noudattamista. Maatalouden ympäristötuissa sovelletaan vielä sanottua hyvää maatalouskäytäntöäkin korkeampia ympäristöllisiä vaatimuksia siten kuin viljelijän valitsemien ympäristötuen toimenpiteiden tai solmiman erityisympäristötukisopimuksen ehdoissa määrätään. Vuodesta 2007 lähtien kuitenkin myös CAP-tukien täydentävät edellytykset ovat olleet osaltaan pohjaehtoina mukana myös luonnonhaittakorvauksen ja ympäristötukien saamisessa.[129]

Maataloustoiminnan käsite on saanut tilatukiasetuksessa (EY) N:o 1782/2003 määritelmän, joka sopeutuu siinä varsin passiivisenkin maatalouden harjoittamisen mahdollistavaan toimintaan. Maataloustoiminnalla tarkoitetaan po. asetuksen 2 artiklan c kohdan mukaan ”maataloustuotteiden tuotantoa, kasvatusta tai viljelyä, myös sadonkorjuuta, lypsämistä ja tuotantoeläinten kasvatusta ja pitoa, tai maan säilyttämistä viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa, kuten 5 artiklassa säädetään”. Mainittu minimivaatimus pelkästä maan kunnon säilyttämisestä merkitsee sitä, että tilatuen saaminen ei edellytä sadon tuottamista. Täydentävien ehtojen tarkoituksena on varmistaa, että etenkin tuotannon ulkopuolelle jäävät pellot pysyvät viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa.

Täydentäviin ehtoihin kuuluvat hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimukset sekä lakisääteiset hoitovaatimukset koskevat siten tilan kaikkea maatalousmaata. Kyseiset ehdot (ns. *cross compliance*) eivät kaikilta osin ole uusia vaatimuksia, sillä ne käsittävät osin jo aikaisemmin CAP-tuissa vuodesta 2000 olleita ns. horisontaaliasetuksen (EY) N:o 1259/1999 mukaisia ehtoja, jotka – kuten edellisessä luvussa 5.3.1 todettiin – meillä MMMA 154/2000 mukaan käsittivät peltoalaan perustuvien tukien kohdalla kasvien viljelyssä ja kesannoinnissa noudatettavia ympäristöehtoja. Kansallisesti tarkentavat säännökset voimassa olevista tilatukijärjestelmän mukaisista täydentävistä ehdoista on annettu maa- ja metsätalousministeriön asetuksella 183/2006 (viim. muut. 101/2008).[130]

---

[129] Asetus (EY) N:o 1698/2005 39, art. 3 k ja 51 art. 1 k. ja 93 art.

[130] Tilatukiasetuksen (EY) N:o 1782/2003 5.1 artiklassa tarkoitetun hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia asetettaessa huomioon otettavia ko. asetuksen liitteen IV mukaisia seikkoja ovat maaperän suojeleminen eroosiolta, maaperän orgaanisen aineksen säilyttäminen, maaperän rakenteen säilyttäminen sekä maaperän ylläpidon vähimmäistason varmistaminen ja elinympäristöjen tilan heikentymisen välttäminen. Kysymys on näin ympäristönsuojelullisesti varsin vaatimattomista tavoitteista. Toimenpide-esimerkkeinä maaperän suojelemisesta mainitaan vähimmäiskasvipei-

Viljeltäessä peltoa on sitä tilatuen ja muiden CAP-tukien saamiseksi hoidettava hyvän maatalouskäytännön mukaisesti paikkakunnan olosuhteet huomioon ottaen.[131] Tämä tarkoittaa em. MMMA 183/2006 5 §:n mukaan pellon muokkaamista, lannoittamista ja kylvämistä tai istuttamista tarkoituksenmukaisella tavalla niin, että on mahdollista saada aikaan tasainen itäminen ja kasvusto. Viljeltävien kasvilajien ja -lajikkeiden on oltava alueelle soveltuvia.[132] Viljelytapaan kuuluu myös kasvinsuojelusta huolehtiminen, mikä voi tapahtua kasvinvuorotuksen avulla, mekaanisesti, biologisesti tai kemiallisesti. Viljelijän on pyrittävä korjuu- ja markkinakelpoisen sadon tuottamiseen. Jos pellolta ei korjata satoa, mikä aina on mahdollista, pellon tuottamasta kasvustosta on tarvittaessa huolehdittava niin, että pellolle on myös seuraavana vuonna mahdollista perustaa kasvusto. Sikäli kuin tilalla ei ole käytössä kuin nurmikasvien alaa, tulee maatilalla olla 5 a §:n (101/2008) mukaan viljelykierrossa vähintään kahta viljelykasvia tai muuta maatalousmaan hoito- tai käyttömuotoa. Sanotun asetuksen 6–11 §:n käsittävät velvoitekesantoja, jotka voivat olla avo-, sänki- viher-, riista-, maisema- tai ns. non food -kesantoja, tarkoittavia erityisvaatimuksia, jotka koskevat lohkojen kokoa, viher- ja riistakesannon perustamista sekä lannoitusta, kylvöä ja käyttöä kesantokauden päättyessä.

Tuotantoon käyttämätön pelto (ns. hoidettu viljelemätön pelto) on MMMA 183/2006 12 §:n 1 momentin mukaan tilatuen saamiseksi säilytettävä sellaisessa kunnossa, ettei sen käyttö maataloudellisiin tarkoituksiin vaarannu. Tällaiset pellot on pidettävä 4 §:n 2 momentin (200/2007) mukaan nurmipeitteisinä ja kyseinen kasvusto on tarvittaessa uusittava.[133] Nurmipeitteisyysvaatimuksesta

---

te, penkereiden säilyttäminen ja maanhoidon vähimmäistaso kulloisenkin paikan olosuhteiden mukaan. Orgaanisen aineksen ja maaperän rakenteen säilyttäminen voisi taas tapahtua ensin mainitulta osin esimerkiksi vuoroviljelyä koskevin standardein tarvittaessa ja sängellä olevien peltojen hoitamisena sekä jälkimmäisenä mainitulta osin koneiden tarkoituksenmukaisen käytön muodossa. Ylläpidon vähimmäistason varmistamisen ja elinympäristön tilan heikentymisen välttämisen toimia voisivat olla muun muassa vähimmäiseläintiheyttä koskevat järjestelmät, pysyvän laitumen suojelu (tavallaan pakollinen), maastopiirteiden säilyttäminen ja haitallisen kasvillisuuden leviämisen välttäminen maatalousmaalla.

[131] Täydentävien ehtojen noudattaminen on koskenut esimerkiksi vuonna 2007 seuraavien yhteisörahoitteisten suorien tukien saantia: tilatuki, sonni- ja härkäpalkkio, uuhipalkkio, tärkkelysperunan tuki, valkuaiskasvipalkkio, energiakasvituki, non-food-palkkio, timotein siementuotannon tuki, peltokasvien tuotantopalkkio, emolehmien tuotantopalkkio, urospuolisten teurasnautojen ja teurashiehojen tuotantopalkkio. Tilatuki ei siten vielä sanottuna vuotena käsittänyt kaikkia CAP-tukia.

[132] Kylvö tai istutus on tehtävä viimeistään 30.6. Poikkeuksena tähän salaattikasveja, kiinankaalia, kukkakaalia ja parsakaalia voidaan kylvää tai istuttaa myös tämän päivämäärän jälkeen. Jos kuitenkin viljellään muita puutarhakasveja, jotka kylvetään tai istutetaan 30.6. jälkeen, niille voidaan maksaa tukea vain, jos lohkolle kylvetään esikasvi 30.6. mennessä. (5 §)

[133] Jos lohkolla ei ole ennestään kylvettyä nurmea, nurmikasvusto on kylvettävä viimeistään 30.6. siten, että käytetään riittävää määrää nurmikasvien siementä. Nurmikasvien siemenseoksessa voi olla mukana myös niittykasvien siemeniä. I- ja II- luokan pohjavesialueilla perustettavan uuden

voidaan ko. pykälän 3 momentin (200/2007) mukaan kuitenkin poiketa erityisistä syistä, esimerkiksi silloin, kun pellon viljelykuntoa parannetaan torjumalla vaikeasti hävitettäviä rikkakasveja tai tekemällä lyhytaikaisia kunnostustoimenpiteitä.

Hoidettua viljelemätöntä peltoa, josta satoa ei korjata, voidaan em. asetuksen 12 §:n 2 momentin mukaan lannoittaa vain kasvuston perustamisen yhteydessä. Lannoittamisen yhteydessä on luonnollisesti otettava huomioon nitraattiasetuksen ehdot. Hoidetut viljelemättömät pellot on niitettävä kerran kasvukauden aikana elokuun loppuun mennessä, joskin tästä on eräitä poikkeuksia.[134]

Hoidettuja viljelemättömiäkin peltoja saa kuitenkin hyödyntää taloudellisesti eli sadonkorjuu on sallittua. Niin viljeltäville kuin viljelemättöminä hoidettaville pelloille, joiden on oltava nurmella, on vesistöjen ja valtaojien varsilla jätettävä ko. asetuksen 4 §:n 1 momentin vähintään 60 senttimetrin levyinen, muokkaamaton piennar, jolle ei levitetä lannoitteita eikä kasvinsuojeluaineita.[135] Suositusluonteisesti asetuksen 13 §:n 2 momentissa edellytetään, etta märillä pelloilla ja erityisesti hoidetuilla viljelemättömillä peltolohkoilla vältetään raskailla koneilla ajoa maaperän tiivistymisen ehkäisemiseksi. Hukkakauran torjunta on suoritettava sitä koskevan lain (185/2002) mukaisesti. Peltomaisemalliselta kannalta täydentävissä ehdoissa lisäksi edellytetään 15 §:ssä maaston ominaispiireteiden säilyttämistä siten, ettei peltoalueiden sisällä sijaitsevia pieniä puu- ja pensasryhmiä sekä kivisaarekkeita saa raivata pelloksi, vaan ne tulee säilyttää. Tästäkin poikkeuksena ovat viljelyteknisistä syistä olennaiset viljelyesteet, eivät kuitenkaan luonnollisesti luonnonsuojelulain mukaisesti suojellut luontotyypit.

---

hoidetun viljelemättömän pellon nurmisiemenseoksen painosta enintään 20 prosenttia voi olla typensitojakasvin siementä. Typensitojakasveilla tarkoitetaan apiloita, virnoja, sinimailasta, vuohenhernettä ja mesikkää. (4 art. 2 mom.)

[134] Niittovelvoite ei koske alaa, jolla kasvatetaan samoja kasveja kuin riista- ja maisemakesannolla. Niittovelvoitetta ei sovelleta myöskään alle viidennen kasvukauden ruokohelpiviljelyssä, jos hoidetun viljelemättömän pellon taloudellinen hyödyntäminen edellyttää sadonkorjuuta kasvukautta seuraavan vuoden kevättalvella tai jos on kyse kyseisenä vuonna perustetusta ruokohelpikasvustosta. (12 § 2 mom.)

[135] Pientareiden muokkaamattomuusvaatimuksesta voidaan poiketa samojen erityisten syiden perusteella kuin hoidetun viljelemättömän pellon nurmipeitteisyysvaatimuksesta.

6 EY:n ympäristölainsäädäntö ja sen kansallinen täytäntöönpano vesiensuojelussa

6.1 YLEISTÄ

Kuten ympäristönsuojelussa yleensä, peltoviljelynkin ympäristöhaittojen kohdalla varsinainen ympäristöoikeudellinen sääntely perustuu Suomessa yhtäältä Euroopan yhteisön perustamissopimukseen ja sekundäärilainsäädäntöön, joka tähänastiselta luonteeltaan on ollut julkisoikeudellista, ja tämän täytäntöönpanemiseksi säädettyyn osittain tiukempaan kansalliseen lainsäädäntöön sekä toisaalta kansalliseen vahingonkorvausoikeudelliseen lainsäädäntöön.

Perustamissopimuksessa lähinnä sen 174–176 artiklat ohjaavat yhteisön maatalouteenkin kohdistuvaa ympäristöoikeudellista sekundäärilainsäädäntöä, jossa keskeisenä peltoviljelyä ja kotieläintaloutta koskevina säädöksinä ovat ns. nitraattidirektiivi 91/676/ETY ja puhdistamolietedirektiivi 86/278/ETY. Lisäksi ohjauksen taustalla on ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annettu ns. YPEV-direktiivi 96/61/EY, joka on äskettäin kuitenkin korvattu uudella direktiivillä 2008/1/EY (kodifioitu toisinto), sekä tosiasiallisesti uudempana säädöksenä yhteisön koko vesipolitiikan puitteita koskeva ns. VPP-direktiivi 2000/60/EY.

Viimeksi mainitulla direktiivillä asetetaan ympäristötavoitteet vesistöjä koskevalle päätöksenteolle. Kysymys on valuma-aluekohtaisista tavoitteista, jotka asetetaan kansallisten viranomaisten toimesta. Puitedirektiivillä ja sen ”tytärdirektiiveillä” asetetaan ao. vesiympäristölle laatunormit, jotka on puitedirektiivin mukaisessa ja siinä tarkoitetuin instrumentein saavutettava tietyssä aikataulussa.[136] Tähän asti VPP-direktiivin nojalla on annettu seuraavat päätökset ja tytärdirektiivit: päätös N:o 2455/2001/EY vesipolitiikan alan prioriteettiaineiden luettelon vahvistamisesta, direktiivi 2006/7/EY uimaveden laadun hallinnasta, direktiivi 2006/118/EY pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta, direktiivi 2006/11/EY tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta (kodifioitu toisinto, aikaisempi direktiivi oli 76/464/ETY). Edelleenkin on aikaisempien ”tytärdirektiivien” osalta voimassa direktiivi 75/440/ETY jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista.

---

[136] Hollo – Salila 2001 s. 40.

Lisäksi maataloutta koskevat sen tuotantopanoksia, kuten lannoitteita, kasvinsuojeluaineita, biosidejä, siemenkauppaa ja GMO-tuotteita sääntelevät direktiivit sekä nykyisin niiden kansallisesta täytäntöönpanosta voimassa olevat lannoitevalmistelaki, kasvinsuojeluainelaki, kemikaalilaki, siemenkauppalaki ja geenitekniikkalaki.[137]

VPP-direktiivin kansallinen implementointi on toteutettu vesienhoidon järjestämisestä annetulla lailla (1299/2004) ja lisäksi lähinnä YSL:n ja VL:n muutoksilla (1300/2004 ja 1301/2004). Nitraattidirektiivin täytäntöönpanoa koskee ns. nitraattiasetus (931/2000) ja puhdistamolietedirektiivin täytäntöönpanoa ns. puhdistamolietepäätös (282/1994).

Yksityisoikeudellista vahingonkorvausvelvollisuutta koskee ympäristövahinkojen korvaamisesta annettu laki (737/1994, YVL) ja sitä täydentävä ympäristövahinkovakuutuslaki (81/1998), tuotevastuulaki (694/1990) ja vahingonkorvauslaki (142/1974). Ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetun direktiivin 2004/35/EY kansallinen täytäntöönpano on vielä toteuttamatta. Ympäristörikoksia koskevat säännökset ovat taas jo vuodesta 1995 lähtien olleet rikoslain 48 luvussa (1995/578), jonka säännöksiä kuitenkin täydentävät lievistä rikoksista annetut YSL:n rangaistussäännökset.

6.2 VESIPOLITIIKAN LAINSÄÄDÄNNÖLLISET PUITTEET

6.2.1 Yhtenäinen lähestymistapa

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2000/60/EY (VPP-direktiivi) on omaksuttu yhtenäinen lähestymistapa pintavesien piste- ja hajakuormituksen lähteiden käsittelylle. Jäsenvaltioiden kaikki pinta- ja pohjavedet on saatettava yhdenmukaisen tarkastelu-, suunnittelu- ja toimenpideohjelmajärjestelmän piiriin. Direktiivi on tullut saattaa jäsenmaissa voimaan 22.12.2003 mennessä. Useiden sen mukaisten toimenpiteiden suorittamisaika ulottuu kuitenkin aina 9,

---

[137] Ko. direktiivillä 76/464/ETY on pyritty asettamaan rajat sallittaville päästöille ja saavuttamaan tietyt vesien laadulliset tavoitteet. Euroopan yhteisön ehkä merkittävin ympäristöllinen lainsäädäntötoimenpide maatalouden kannalta on varsin täsmällisiä vaatimuksia sisältävän direktiivin 80/68/ETY säätäminen pohjaveden suojelemisesta tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta. Siinä on jaettu pohjavesien kannalta epätoivottavat aineet kahteen ryhmään. Luettelo I:ssä ovat aineet, joiden osalta jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet niiden pohjaveteen joutumisen estämiseksi, ja Luettelo II sisältää taas aineet, joiden osalta tarvittavat toimet on tehtävä niiden pohjaveteen joutumisen rajoittamiseksi niin, että vältytään näiden aineiden aiheuttamalta pohjaveden pilaantumiselta. Tämän direktiivin edellyttämät toimenpiteet on pantu täytäntöön pääasiassa valtioneuvoston päätöksellä 364/1994, joka on edelleenkin voimassa.

12 ja 15 vuoden, vieläpä eräin poikkeusmahdollisuuksin jopa 19 vuodenkin päähän sanotusta ajankohdasta.[138] Siten mm. maatalouden vesiensuojelun ja sen kehittämisen voidaan odottaa perustuvan tulevaisuudessa usean vuosikymmenen ajan ko. puitedirektiiviin ja sen piiriin kuuluviin tytär- ja muihin direktiiveihin, mm. nitraattidirektiiviin, sekä niihin tulevaisuudessa tehtäviin muutoksiin samoin kuin mahdollisesti näiden edellyttämiä tiukempiinkin kansallisiin säädöksiin.

VPP-direktiivin nojalla on luotava puitteet sisämaan pinta- ja pohjavesien, jokisuiden vaihettumisalueiden sekä meren rannikkovesien suojelua varten.[139] Direktiivi on annettu pääasiassa ympäristönsuojelun intressissä[140] eli siten esimerkiksi EYTI:n asiassa C-36/98 *Espanja v. Euroopan yhteisön neuvosto* (Tonavan suojelua koskevan sopimuksen hyväksymien) noudattaman periaatteen mukaisesti 175 artiklan 1 kohdan (ent. 131s art. 1 kohta) menettelyä noudattaen, vaikka se osaltaan vaikuttaa myös vesiluonnonvaran määrälliseen käyttöön.[141] Viimeksi mainittu yksinomaisena tai pääasiallisena sääntelykohteena olisi taas edellyttänyt yksimielisyyttä vaativan 175 artiklan 2 kohdan mukaista säätämis-

---

[138] VPP-direktiivi on luonteeltaan pitkän tähtäimen suunnitteluun ja kehittämiseen perustuva. Direktiivin johdannon 18 kohdassa on tätä kuvattu toteamalla, että ”(D)irektiivillä koordinoidaan, yhdennetään ja pitkällä aikavälillä kehitetään edelleen vesien suojelun ja kestävän käytön yleisperiaatteita ja -rakenteita yhteisössä subsidiariteetti- eli toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.”

[139] Tarkoituksena VPP- direktiivin 1 artiklan mukaan on, että luotavat suojelun puitteet, jotka

a) estävät vesiekosysteemien sekä vedentarpeen kannalta vesiekosysteemeistä suoraan riippuvaisten maaekosysteemien ja kosteikkojen edelleen huononemisen sekä suojelevat ja parantavat niiden tilaa; b) edistävät kestävää, käytettävissä olevien vesivarojen pitkän ajan suojeluun perustuvaa vedenkäyttöä; c) pyrkivät tehostamaan vesiympäristön suojelua ja parantamista muun muassa prioriteettiaineiden päästöjen ja häviöiden asteittaiseen vähentämiseen tähtäävillä erityistoimenpiteillä sekä vaarallisten prioriteettiaineiden päästöjen ja häviöiden lopettamiseen kerralla tai vaiheittain; d) varmistavat pohjavesien pilaantumisen asteittaisen vähenemisen ja estävät niiden edelleen pilaantumisen; ja e) myötävaikuttavat tulvien ja kuivuuden vaikutusten lieventämiseen, ja joiden avulla osaltaan

– turvataan hyvänlaatuisen pinta ja pohjaveden riittävä saanti kestävää, tasapainoista ja oikeudenmukaista veden käyttöä varten,
– vähennetään merkittävästi pohjaveden pilaantumista,
– suojellaan alue- ja merivesiä,
– edistetään asiaan liittyvien kansainvälisten sopimusten tavoitteiden saavuttamista, mukaan lukien sopimukset, joilla pyritään ehkäisemään meriympäristön pilaantumista ja poistamaan se, toteuttamalla 16 artiklan 3 kohdan mukaisia yhteisön toimia, joilla lopetetaan kerralla tai vaiheittain vaarallisten prioriteettiaineiden päästöt ja häviöt, ja pitäen perimmäisenä tavoitteena saavuttaa meriympäristössä lähellä tausta-arvoja olevat pitoisuudet luonnonaineiden osalta ja lähellä nollatasoa olevat pitoisuudet synteettisten aineiden osalta.

[140] VPP-direktiivi perustuu perustamissopimuksen 174 artiklan oikeusperiaatteille, eli varautumisperiaatteelle, ennalta ehkäisyn periaatteelle, lähdeperiaatteelle ja aiheuttamisperiaatteelle (johdantokohta 11).

[141] Varsinaisen vesiympäristön suojelun ohella VPP-direktiivin piiriin kuuluu vesihuollon turvaaminen ja vesitalous laajemminkin.

järjestystä.[142] VPP-direktiivin 1 artiklassa asetetaan sen yleisiksi tavoitteiksi vesiekosysteemien ja vesivarojen tilan heikentämisen estäminen ja niiden huonon tilan parantaminen.[143] Artiklan mukaisten toimien avulla osaltaan mm. turvataan hyvänlaatuisen pinta- ja pohjaveden riittävä saanti kestävää, tasapainoista ja oikeudenmukaista veden käyttöä varten. Utterin ajattelun mukaisesti voitaisiin sanottua säännöstä, sen tavoiteluonteisuudestaan huolimatta, pitää välillisesti asetettuna ympäristölaatunormin keskeisenä osatekijänä.[144] Vesien laatutavoitteet on direktiivissä tarkemmin ilmaistu verbaalisin kuvauksin sekä suoraan että edelleen välillisesti ”tytärdirektiivien” raja-arvoja käyttäen.[145]

Yleisiltä oikeusvaikutuksiltaan VPP-direktiiviä voidaan pitää osittain vertikaalisena sikäli, että se edellyttää sektorikohtaisten ”tytärdirektiivien” ja edelleen niistä luonnollisesti kansallisten säännösten antamista – meillä YPEV-direktiivin täytäntöönpanon osalta YSL:lla ja sen nojalla asetuksilla – päästöjen raja-arvoista, toiminnan teknisestä vaatimustasosta ja käyttömuodoilta vaadittavasta ympäristön laadusta.[146] Kuitenkin VPP-direktiivillä voi kansallisen täytäntöönpanon kautta myös olla Hollon ilmaisemaan tapaan horisontaalisiksi kutsuttavia, eri tavoin ja eriarvoisesti sääntelyn kohteeksi tuleviin kansalaisiin ja yrityksiin yltäviä vaikutuksia.[147] Tällä Hollo tarkoittaa erilaisissa ympäristöllisissä olosuhteissa eläviä ja toimivia ihmisiä ja yrityksiä, joita säännösten laatuvaatimukset asettavat toisenlaisissa olosuhteissa oleviin nähden toiminnallisesti erilaiseen asemaan. Sanotunlainen horisontaalisuus ja myös läheisyysperiaate välittyy jo direktiivin johdannosta, jossa mm. todetaan, että ”yhteisön erilaiset olot ja tarpeet edellyttävät yksityiskohdiltaan erilaisia ratkaisuja” ja että ”päätökset olisi tehtävä mahdollisimman lähellä niitä paikkoja, joissa veteen kohdistuu vaikutuksia tai sitä käytetään”. Näihin perustuen on katsottu aiheelliseksi asettaa jäsenvaltioiden vastuulla olevat toimet etusijalle laatimalla alueellisiin ja paikallisiin oloihin soveltuvia toimenpideohjelmia.[148] Vastaavanlainen tilanne voisi syntyä Suomessa myös nitraattidirektiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaisia nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiita vyöhykkeitä määrättäessä, jos niin haluttaisiin meillä tehdä. Kuitenkin Suomessa on – ainakin toistaiseksi – valittu MTK:n

---

[142] Ks. myös Hollo 2001 YJ s. 38–39.
[143] Tämän pohjalta terävöitetysti on säädetyn vesienhoidon järjestämislain (1299/2004) 1 §:n 1 momentin mukaan sen yleiseksi tavoitteeksi asetettu se, ”ettei pinta- ja pohjavesien tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä”.
[144] Ks. Utter 2007 esim. s. 38 ja 45–46.
[145] Ks. myös Hödl 2005 s. 53–54.
[146] Ks. myös VPP-direktiivin johdanto kohta 40 ja 42.
[147] Hollo 2001 YJ s. 36 ja 37.
[148] VPP-direktiivin johdanto 13 kohta.

näkemysten pohjalta ratkaisuksi koko maan määritteleminen sanotunlaiseksi vyöhykkeeksi.[149]

6.2.2 Laadulliset tavoitteet

Jäsenvaltioiden on pyrittävä VPP-direktiivin mukaisesti saavuttamaan vähintään hyvä vesien tila suunnittelemalla ja panemalla tarpeelliset toimenpiteet täytäntöön toimenpideohjelmien avulla.[150] Toimenpideohjelmiin on tarkoitus sisällyttää yhteisön vesiensuojelulainsäädännön sekä po. direktiivissä lueteltujen muiden yhteisön ympäristösäädösten täytäntöönpanemiseksi edellytettävät toimenpiteet. Jäsenvaltiot voivat ns. perustoimenpiteiden lisäksi sisällyttää toimenpideohjelmiin täydentäviä toimenpiteitä kuten ympäristösopimuksia, lainsäädännöllisiä välineitä, hallinnollisia toimenpiteitä tai taloudellisia ohjauskeinoja.[151]

Vesien tilan määritys erilaisin, lähinnä luonnontieteellisin ja kemiallisin mittarein on direktiivin ohjauskeinojen käytön keskeinen edellytys. VPP-direktiivi asettaa vesien tilalle tavoitteet ja vaatimukset, mutta sillä ei säännellä suoraan erilaisten hankkeiden tai toimintojen luvallisuutta tai muuta sallittavuutta. Tämä on jätetty lähinnä YPEV-direktiivin mukaisen yhtenäistetyn järjestelmän varaan.

Toisaalta myös vesivarojen kestävän käytön turvaaminen on direktiivin tavoitteena. Tätä vesitaloudellista tavoitetta silmällä pitäen direktiivi edellyttää huomion kiinnittämistä päästöjen vähentämisen ohella vesiekologisiin ja hydrologisiin olosuhteisiin. Direktiivillä yhdistetäänkin vesienkäytön määrällisen ohjauksen sääntely vesien laadun sääntelyyn. Vesitaloudellisina tavoitteina ovat paitsi vesivarojen kestävän käytön turvaaminen myös tulvien ja kuivuuden vaikutusten lieventäminen sekä, yhteiskunnallisesti ehkä merkittävimpänä tavoitteena, riittävän ja hyvälaatuisen veden saannin turvaaminen vesihuoltoa varten.

Sisällöllisessä suhteessa keskeisessä asemassa ovat ympäristötavoitteet, joiden saavuttamiseksi tarkoitetut toimenpiteet kuvataan tehtävissä hoitosuunnitelmissa ja toimenpideohjelmissa (direktiivin 4 artikla). Kysymys on jäsenvaltiota sitovista tavoitteista, joiden saavuttamista varten on luotava toimiva kontrollijärjestelmä. Ympäristötavoitteiden kohteet jakautuvat kolmeen vesityyppiryhmään: pintavesiin, pohjavesiin ja suojelualueisiin, ja ne kohdennetaan hoitosuunnitelmassa yksilöitäviin vesimuodostumiin.

---

[149] Verkkouutiset STT-PP 7.11.1997: Haavisto ja Hemilä sopuun nitraattidirektiivistä.

[150] Ks. myös VPP-direktiivin johdanto 26 kohta.

[151] Ks. Ehdotus neuvoston direktiiviksi vesipolitiikkaan liittyvien yhteisön toimien kehyksestä KOM/97/0049 lopull. – SYN 97/0067.

Lisäksi VPP-direktiivin johdannon 39 kohdassa on todettu, että toimenpideohjelmiin tulisi myös sisällyttää toimenpiteet, joilla ehkäistään tai vähennetään ympäristövahinkojen aiheuttamaa vesien pilaantumista (kohta 39), millä viitattaneen sittemmin annettuun ympäristövahinkojen ehkäisemistä ja korjaamista koskevaan direktiiviin 2004/35/EY.

6.3 VPP-DIREKTIIVIN TÄYTÄNTÖÖNPANO

6.3.1 Yleistä

Vesiensuojelullisesti VPP-direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltioiden on saavutettava sen 4 artiklassa ilmaistut ympäristötavoitteet laatimalla vesipiireille (täällä vesienhoitoalueille) pintavesiä, pohjavesiä ja suojelualueita koskevat hoitosuunnitelmat ja panemalla nämä täytäntöön toimenpideohjelmien kautta. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta kohteena olevien vesien ja suojelualueiden ympäristön pilaantuminen ehkäistään ja niitä parannetaan ja ennallistetaan siten, että niiden laatu vastaa direktiivin säännöksissä, erityisesti sen 2 artiklassa, määritettyä hyvää tasoa. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että normeja ja tavoitteita noudatetaan ja että mahdollisin yhteisön lainsäädännöstä seuraavin eräin poikkeuksin vesien hyvä tila saavutetaan viimeistään 15 vuoden kuluessa ko. direktiivin voimaantulosta.[152]

VPP-direktiivi on pantu täytäntöön pääosiltaan hallituksen esityksessä HE 120/2004 ehdotetulla lailla vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004, jälj. vesienhoitolaki), jossa säädetään mm. vesienhoitoalueista, vesien luokittelusta, niiden tilaan vaikuttavien tekijöiden selvittämisestä, vesien tilan yleisistä laatutavoitteista, vesienhoitosuunnitelmista ja toimenpideohjelmista sekä toimivaltaisista viranomaisista tehtävineen. Vesienhoitolaki on niin ikään luonteeltaan puitelaki. Ko. hallituksen esitykseen sisältyivät myös tarvittavat muutosehdotukset YSL:iin ja VL:iin.[153] Kuten EYTI on asiassa *C-32/05 Euroopan yhteisöjen komissio v. Luxemburgin suurherttuakunta* todennut, puitelainsäädännön hyväksyminen ei kuitenkaan olisi ollut ainoa mahdollinen tapa, jolla jäsenvaltioiden on

---

[152] Esim. juomaveden ottoon käytettävien vesien osalta VPP-direktiivin 7 artiklan 1 ja 2 kohtien mukaan jäsenvaltioiden on yksilöitävä kaikissa vesipiireissä kaikki vesimuodostumat, joista otetaan vettä ihmisten käyttöön enemmän kuin keskimäärin 10 m^3 päivässä tai yli viidenkymmenen ihmisen tarpeisiin, ja vesimuodostumat, jotka on tarkoitus ottaa tällaiseen käyttöön. Jäsenvaltioiden on seurattava liitteen V mukaisesti vesimuodostumia, joista mainitun liitteen mukaisesti otetaan vettä keskimäärin yli 100 m^3 päivässä. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että kaikissa sanotuissa yksilöidyissä vesimuodostumissa saavutetaan 4 artiklan mukaiset tavoitteet ja että ne täyttävät direktiivin vaatimukset sekä pintavesimuodostumien osalta 16 artiklan mukaiset yhteisön ympäristönlaatunormit ja että niistä asianmukaisella vedenkäsittelyllä ja yhteisön lainsäädännön mukaisesti saatava vesi täyttää myös ihmisten käyttöön tarkoitetun veden laadusta annetun direktiivin 98/83/EY vaatimukset. Jäsenvaltioiden on huolehdittava yksilöityjen vesimuodostumien riittävästä suojelusta niiden laadun huononemisen välttämiseksi, jotta juomaveden tuottamisessa vaadittavan puhdistuskäsittelyn tasoa voidaan laskea. Jäsenvaltiot voivat perustaa suojavyöhykkeitä kyseisiä vesimuodostumia varten.

[153] Sama esitys on koskenut myös Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) Euroopan talouskomission (ECE) piirissä tehdyn maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn yleissopimuksen (SopS 71/1996) vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan täytäntöönpanoa.

tullut taata VPP-direktiivin täysi soveltaminen ja sen mukaisen yksityiskohtaisen järjestelmän tavoitteiden noudattaminen.[154]

Vesien kokonaistarkastelua varten jäsenvaltioiden on tullut (hallinnollisena toimenpiteenä) muodostaa vesipiirejä, jotka meillä on kuitenkin nimetty vesienhoitoalueiksi ja joilla tarkoitetaan yhdestä tai useammasta läheisestä vesistöalueesta yhdessä niihin yhteydessä olevien pohjavesien ja rannikkovesien kanssa koostuvia alueita.[155]

6.3.2 Vesienhoitosuunnitelmat ja niiden sitovuus sekä toimenpiteiden toteuttaminen

Direktiivin mukaiset ympäristötavoitteet on otettava huomioon laadittaessa ympäristölle asetettujen laatutasojen saavuttamiseksi tarpeelliset ja asteittain toteutettavat vesienhoitosuunnitelmat niihin konkreettisten ympäristötavoitteiden toteuttamiseksi kuuluvine ohjelmineen. Vesienhoitoalueille[156] laadittavat ko. suun-

---

[154] Ks. asia C-32/05 kohta 48. EYTI on sanotun tuomion kohdissa 41 ja 43 todennut direktiivissä 2000/60 vahvistettavan yhteiset periaatteet ja yleiset toimintapuitteet vesien suojelemiseksi ja varmistettavan yleisten periaatteiden ja rakenteiden, jotka mahdollistavat vesien suojelun ja ekologisesti kannattavan käytön Euroopan yhteisössä, koordinointi, yhdentäminen ja niiden kehittäminen pidemmällä aikavälillä. Jäsenvaltioiden on kehitettävä myöhemmin siinä säädettyjä yhteisiä periaatteita ja yleisiä toimintapuitteita, ja niiden on toteutettava joukko erityisiä toimenpiteitä direktiivissä säädetyissä määräajoissa. Siinä ei kuitenkaan tarkoiteta jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen täydellistä yhtenäistämistä vesialalla. Suurin osa direktiivin säännöksistä on ko. tuomion 39 kohdassa tarkoitetun mukaisesti sellaisia, että niissä velvoitetaan jäsenvaltiot toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen takaamiseksi, että saavutetaan tietyt tavoitteet, jotka on toisinaan muotoiltu yleisesti, jättämällä jäsenvaltioille toteutettavien toimenpiteiden luonnetta koskeva harkintamarginaali. Tältä osin on samalla viitattu mm. tuomioon asiassa C-365/97, komissio v. Italia, ns. San Rocco -tuomio 9.11.1999, Kok. 1999, s. I-7773, 67 ja 68 kohta.

[155] Kukin vesistöalue taas käsittää alueen, josta kaikki pintavalunta virtaa avopintaisten sisävesialueiden eli ”purojen ja mahdollisesti järvien kautta mereen yksittäisen jokisuun, joen suualueen tai suistoalueen kautta”. Kuitenkin pieniä tällaisia alueita voidaan liittää suurempiin tai muodostaa pienistä yksi vesipiiri. Valtioiden rajavesien osalta on muodostettava myös ao. jäsenvaltioiden yhteisiä vesipiirejä. VPP-dir. 2 artikla 13 ja 15 kohta

[156] Suomessa vesialueet ja vesienhoitoalueet on määritelty valtioneuvoston asetuksella 1303/2004. Siinä on nimetty seitsemän vesienhoitoaluetta, joista seuraavat viisi ovat Manner-Suomen alueita: 1) Vuoksen; 2) Kymijoen – Suomenlahden; 3) Kokemäenjoen – Saaristomeren – Selkämeren; 4) Oulujoen – Iijoen ja 5) Kemijoen alue. Asetuksen liitteessä on mainittu ko. vesienhoitoalueisiin kuuluvat vesistöalueet ja kunnat. Lisäksi kansainvälisinä vesienhoitoalueina ovat Tornionjoen vesistöalueella Ruotsin kanssa yhteinen vesienhoitoalue sekä Tenon, Näätämöjoen ja Paatsjoen vesistöalueilla Norjan kanssa yhteinen vesienhoitoalue siten kuin näiden valtioiden kanssa sopimuksella määrätään. Niissä yhteistyö perustuu po. valtioiden kanssa tehtyihin rajajokisopimuksiin. Lisäksi Ahvenanmaa panee täytäntöön itsehallintonsa mukaisesti vesipuitedirektiivin omalla vesialueellaan.

Vesienhoitoalueille on vesienhoitolain 6 §:n nojalla em. asetuksen liitteessä nimetty toimenpiteitä yhteensovittamaan tietyt alueelliset ympäristökeskukset. Vesienhoitoalue voi 3 §:n mukaan

nitelmat toimenpideohjelmineen[157] eivät suoranaisesti sido toimenharjoittajia ja yksityisiä kansalaisia, eivätkä ne siten suoraan aiheuta näille mitään velvoitteita. Sen sijaan valtion ja kuntien viranomaisten on otettava soveltuvin osin toiminnassaan huomioon valtioneuvoston hyväksymät vesienhoitosuunnitelmat.[158] Sitoviksi vesienhoitosuunnitelmien sisältö voi toimenpiteineen muodostua vain erikseen lainsäädännön, lupapäätösten ja mahdollisten kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten kautta.

Ympäristönsuojelulakia ja vesilakia on vesienhoitolain antamisen yhteydessä muutettu mm. säätämällä vesienhoitosuunnitelman vaikutuksesta ja huomioon ottamisesta po. lakien mukaisessa toiminnassa, kuten lupaharkinnassa. YSL 19 §:n mukaisissa kunnan ympäristönsuojelumääräyksissä voidaan sen 2 momenttiin lisätyn uuden 7 kohdan (1300/2004) nojalla antaa määräyksiä vesienhoitosuunnitelman mukaan tarpeellisista vesien tilan parantamista koskevista toimista. Tämän lainmuutoksen vaikutusta on lisäksi tehostettu 92 §:n uudella 2 momentilla, jonka mukaan alueellinen ympäristökeskus voi panna vireille vaatimuksen kyseisen ympäristönsuojelumääräyksen antamista koskevasta asiasta, jos kunta ei ole antanut tätä koskevaa määräystä ja määräystä on pidetty vesienhoitolain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa merkityksellisenä keinona vesien tilan kannalta. Ympäristöluvassa on taas ympäristön pilaantumisen merkittävyyttä tai sellaisen vaaraa arvioitaessa otettava 50 §:n uuden 2 momentin mukaan huomioon, mitä vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista, ja lupapäätöksen sisällöstä on muutetussa 52 §:n 3 momentissa edellytetty käyvän ilmi, miten vesienhoitosuunnitelmat on otettu huomioon. Myös muutetun 55 §:n 2 momentin mukaan on luvan tarkistamista koskevaa määräystä tai luvan määräaikaisuutta harkittaessa otettava huomioon vesienhoitolain mukaiset vesienhoitosuunnitelmat ja toimenpideohjelmat. Lisäksi VL uuden 2:11a §:n (1301/2004) mukaan on rakentamisesta aiheutuvaa hyötyä, vahinkoa ja haittaa arvioitaessa on otettava huomioon, mitä vesienhoitolain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty hankkeen vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista, ja muutetussa VL 16:23 a §:ssä edellytetään, että lupapäätöksestä on käytävä ilmi, miten sanottu vesienhoitosuunnitelma on otettu huomioon.

---

koostua myös useasta vesistöalueesta, kuten edellä esitetystä ilmenee, ja käsittää useankin ympäristökeskuksen piiriin kuuluvia alueita.

[157] Vesienhoitoalueiden vesienhoitosuunnitelmat sovitetaan yhteen ja ensimmäinen vesienhoitosuunnitelma on vahvistettava ja julkaistava viimeistään 22.12.2009. Niissä tulee direktiivin 13 artiklan ja liitteen VII mukaisesti ottaa huomioon tehtyjen kartoitusten ja selvitysten tulokset. Kutakin vesienhoitoaluetta varten on tullut tehdä niiden ominaisuuksista kartoitukset sekä laatia selvitykset eri toimintojen vaikutuksista vesiin, taloudelliset selvitykset vesienkäytöstä ja suorittaa erityistä suojelua vaativien alueiden rekisteröinnit viimeistään 22.12.2004 mennessä.

[158] Vesienhoitolaki 28 §.

Toimivaltaisen viranomaisen alueena on vesienhoitoalue, joskin kaikki tällaiset alueet, koska ovat VPP-direktiivin täytäntöönpanossa vain erikseen käsiteltäviä, voitaisiin määrätä yhden ainoankin toimivaltaiseksi nimettävän viranomaisen vastuulle.[159] Poikkeuksena olisivat joka tapauksessa olleet rajajokia koskevat vesienhoitoalueet.[160] Vesienhoitoalueiden muodostamisessa jäsenvaltioilla on ollut melko runsaasti harkintavaltaa. Vesienhoitolaissa onkin omaksuttu periaate, ettei vesienhoitoalueita muodosteta alueiksi, joiden hallintoa varten olisi eri viranomaisensa. VPP-direktiivin ”vesipiirillä” ei siten ole omaa ”vesitoimistoa” eikä vesienhoitolain vesienhoitoalueella, nykyistä hallintokieltä käyttäen, ole ”vesienhoitokeskusta”.

VPP-direktiivin mukaisesti tarvittavat toimenpiteet on pantava toimeen kaikkien pintavesimuodostumien tilan huononemisen estämiseksi, joskin yksilöityjä poikkeuksia on mahdollista tehdä mm. tiettyjen välttämättömien kestävän kehityksen mukaisten vesistön muutoshankkeiden mahdollistamiseksi. Koska mitään

---

[159] Hollo 2001 YJ s. 42.

[160] Suomen ja Ruotsin välillä Tukholmassa 22.12.2004 allekirjoitetun uuden rajajokisopimuksen, jota ei (24.4.2008) ole kuitenkaan saatettu voimaan, yhtenä tarkoituksena on sen 2 artiklan 1 kappaleen c kohdan mukaan sovittaa yhteen vesienhoitoalueella ohjelmat, suunnitelmat ja toimenpiteet, jotka ovat tarpeen vesien tilalle ja kestävälle käytölle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, ottaen huomioon sopimuspuolia sitovat kansainväliset velvoitteet ja yhteisön oikeus eli mm. VPP-direktiivi. Sopimuksen 4 ja 5 artiklan mukaan sopimuspuolten viranomaiset ovat keskenään yhteistyössä pyrkien siihen. että laaditaan yhteisiä ohjelmia ja suunnitelmia ko. sopimuksen mainitussa artiklakappaleessa määrätyn tarkoituksen toteuttamiseksi, jolloin vesiympäristön tilalle asetettavat kansalliset – kuten juuri sanotun direktiivin nojalla asetettavat – tavoitteet on mahdollisuuksien mukaan sovitettava yhteen sopimuspuolten kesken.

Sopimuspuolten yhteistyöelimenä on Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio, jolla on tehtäviensä hoitamiseksi tarpeellinen oikeuskelpoisuus molemmissa maissa (8 artikla). Komission tehtäviin kuuluu 10 artiklan 1 kappaleen b kohdan mukaan edistää em. viranomaisyhteistyötä sellaisten ohjelmien, suunnitelmien ja toimenpiteiden yhteensovittamiseksi, joiden tarkoituksena on vesiympäristön tilatavoitteiden saavuttaminen ja vesien tilan seuraaminen, sekä f kohdan mukaan vahvistaa tai hylätä ehdotukset vesienhoitoaluetta koskeviksi ohjelmiksi tai suunnitelmiksi. Viimeksi mainitussa kohdassa on ko. artiklan ajateltu ensisijaisesti mm. VPP-direktiivin mukaisesti laadittavia vesienhoitoalueen hoitosuunnitelmia ja toimenpideohjelmia. Niiden valmistelusta vastaavat pitkälti kansallisina viranomaisina toimivat Lapin ympäristökeskus ja Norrbottenin lääninhallitus) sekä alueen kunnatkin), mutta suunnitelmien yhteensovittamisessa komissiolla on keskeinen tehtävä.

Maa- ja metsätalousministeri Sirkka-Liisa Anttilan vastauksessa kirjalliseen eduskuntakysymykseen KK 421/2007 vp – Ulla Karvo/kok ilmoitetaan, että ”Suomen ja Ruotsin välillä 22.12.2004 allekirjoitettua rajajokisopimusta ei sellaisenaan olla saattamassa voimaan kummassakaan maassa. Vuonna 2004 allekirjoitettua sopimusta koskevasta hallituksen esityksestä saatujen lausuntojen jälkeen sopimuksessa havaittiin eräitä muutostarpeita, minkä vuoksi Suomen ja Ruotsin välillä valmisteltiin eräitä muutoksia sopimuksen kalastusta koskeviin määräyksiin. Nämä muutokset hyväksyttiin virkamiestasolla alkuvuodesta 2006, ja Ruotsin hallitus myönsi valtuudet sopimuksen allekirjoittamiseen 23.2.2006. Suomessa hallitus totesi kuitenkin iltakoulussaan 1.3.2006 sopimuksen uudistamisen viivästyvän edelleen kalastukseen liittyvien erimielisyyksien vuoksi. Neuvotteluita rajajokisopimuksen uudistamisesta on siten ollut tarpeen jatkaa Suomen ja Ruotsin välillä.”

määräaikaa nimenomaan tälle velvollisuudelle ei ole asetettu, on nämä ehkäisevät toimenpiteet suoritettava ensi tilassa.[161] Samankaltainen toimenpidevelvollisuus on asetettu myös kaikkien pohjavesimuodostumien osalta. Keskeisenä tavoitteena direktiivin mukaan on pohjavesien pilaamisen estäminen käsittäen YSL:n pohjavesien pilaamiskiellon ohella näiden vesien tilan heikentymisen estämisen. Kysymys on jäsenvaltioille suoraan ja heti toimeenpantavasta toimintavelvoitteesta – oikeastaan pysäyttämisvelvollisuudesta – joka rajoittuu vain ko. vesien tilan heikentymisen estämiseen.[162]

Suojelualueiden osalta VPP-direktiivissä edellytetään jäsenvaltioiden huolehtivan siitä, että ao. normeja ja tavoitteita noudatetaan viimeistään 15 vuoden kuluessa tämän direktiivin voimaantulosta, jollei jonkin suojelualueen perustamisen pohjana olevassa yhteisön lainsäädännössä toisin säädetä.[163]

6.3.3 Vesimuodostumien käsitteet ja merkitys

VPP-direktiivin kohteena olevat vesimuodostumat käsittävät pintavesi- tai pohjavesimuodostumia.[164] Näitä koskevat käsitteet palvelevat nimenomaan vesienhoidon suunnittelua ja niillä on suoranaista merkitystä vain tältä kannalta. Direktiivin mukaiset vesien tilatavoitteet asetetaan yhdenmukaisina sellaisille vesimuodostumille, jotka määritellään kuuluviksi samaan tyyppiin. Lisäksi omana vesimuodostumaryhmänään ovat ihmistoimin fyysisesti muutetut, niin sanotut keinotekoiset tai voimakkaasti muutetut vesimuodostumat.

Pintavesimuodostumalla tarkoitetaan pintavesien erillistä ja merkittävää osaa, kuten järveä, tekoallasta, puroa, jokea tai kanavaa, kolmen viimeksi mainitun osaa, jokisuun vaihettumisaluetta (eli murtovettä) tai rannikkovesien osaa.[165] Koska tarkastelu kohdennettaisiin vain direktiivin tavoitteiden kannalta erillisiksi ja merkittäviksi katsottaviin pintavesiin, niin isokin järvi, esim. Saimaa, lienee

---

[161] VPP-dir. 4 artikla 1 kohta a)i alakohta sekä 6 ja 7 kohta. Ks. myös Hödl 2005 s. 63, jossa ko. toimintavelvollisuudesta käytetään ilmausta ”Stillstandsverpflichtung”.

[162] VPP-dir. 4 artikla 1 kohta b)i alakohta. Ks. myös Hödl s. 68.

[163] VPP-dir. 4 artikla 1 kohta c) alakohta.

[164] *Pintavesiä* ovat sisämaan vedet pohjavesiä lukuun ottamatta, mutta kemiallisen tilan osalta myös aluevedet (2 artikla 1 kohta).

Niin pinta- kuin pohjavedet ovat direktiivin käsitteistössä sisämaan vesiä. Näihin kuuluvat määritelmän mukaan kaikki maanpinnalla altaassa olevat tai virtaavat vedet ja kaikki pohjavedet, jotka ovat aluevesien määrittelyyn käytetyn perusviivan sisämaan puolella (2 artikla 3 kohta). Näin pohjavesiin kuuluu myös eräitä merenpohjan alla olevia pohjavesiä. Meren saarten pohjavedet taas ovat yleensä sisävesimääritelmän ulkopuolelle.

Rannikkovesiä taas ovat sellaisen viivan sisäpuolella olevat pintavedet, jonka jokainen piste on yhden meripeninkulman etäisyydellä meren puolella lähimmästä sen perusviivan pisteestä, josta aluevesien leveys mitataan, ja jotka joissakin kohdissa rajoittuvat jokisuun vaihettumisalueen ulkorajaan (2 artikla 7 kohta).

[165] Ks. VPP-dir. 2 artikla 10 ja 11 kohta ja vesienhoitolaki 2 §:n 4 kohta.

2 artiklan 5 kohdassa olevan määritelmän mukaisesti tarkoitettu aina yhdeksi pintavesimuodostumaksi.

Pohjavesimuodostelmalla tarkoitetaan yhtenäisenä vesimassana akviferiin tai akvifereihin varastoitunutta pohjavettä. Akviferi taas on riittävän huokoinen ja läpäisevä maa- tai kallioperämuodostuma tai kerros, joka mahdollistaa joko merkittävän pohjaveden virtauksen tai merkittävän pohjavedenoton.[166] Näistä käsitteistä akviferin voidaan katsoa soveltuvan rajaamaan pohjavesien pilaamiskiellon kohteena YSL 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa olevan ”pohjavesialueen” ulottuvuutta. Vesienhoitolain 2 §:n 5 kohdassa pohjavesimuodostuma on määritelty ilmeisen yhdenmukaisesti direktiivin em. säännösten kanssa vedeksi, joka sijaitsee huokoisessa ja läpäisevässä maa- tai kallioperämuodostumassa ja joka mahdollistaa merkittävän pohjaveden virtauksen tai merkittävän pohjavedenoton.

Vaikka esim. em. käsitteet todetun mukaisesti sinänsä palvelevat vain po. vesienhoidon suunnittelua koskevan lainsäädännön tarpeita, voi etenkin pohjavesien laatukäsitteiden sisällöllä olla merkitystä myös YSL:n ja YVL:n soveltamisessa. Pohjavesien pilaamiskieltoa koskevaa säännöstä olisi VPP-direktiivin johdosta ehkä syytä tarkentaa niin, että YSL 8 §:n 1 momentin 1 kohdassa (ns. tärkeät pohjavesialueet) ei pilaamisella tarkoitettaisi pelkästään olennaista, vaan aina myös muutoin tasollisesti merkityksellistä pohjaveden laadun huonontamista, eikä 2 kohdassa (toisen kiinteistöllä olevat pohjavesialueet) pelkästään tarkoitukseensa kelvottomaksi käymistä, vaan vastaavasti sen tasollista heikentämistä. Näin korostuisi kriittisessä tilassa jo olevien pohjavesien kohdalla tarpeellinen erityinen varautuminen.

6.3.4 Parantavien ja ennallistavien toimenpiteiden täytäntöönpano ja ohjaus

Jäsenvaltioiden tulee vesienhoitosuunnitelmissa esitettyjä toimenpideohjelmia täytäntöön panemalla suojella, parantaa ja ennallistaa kaikkia pintavesimuodostumia tavoitteena saavuttaa pintavesien hyvä tila viimeistään 15 vuoden kuluttua direktiivin voimaantulosta.[167] Vastaavanlaisia toimia on samassa ajassa tehtävä kaikkien pohjavesimuodostumien osalta ja samalla myös varmistettava tasapaino vedenoton ja ao. pohjaveden muodostumisen välillä. Nämä toimenpiteet eivät

---

[166] VPP-dir. 2 artikla 12 kohta. *Pohjavedellä* tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan kaikkia niitä vesiä, jotka ovat maan pinnan alla kyllästyneessä vyöhykkeessä ja suorassa yhteydessä kallio- tai maaperään.

[167] VPP-dir. 4 artikla 1a(i–iii) kohta. Hyvän tilan vaatimukset on määritelty VPP-direktiivin liitteessä V.

ole, eivätkä tuloksiltaan voisikaan olla, yhtä ehdottomia kuin aikaisemmin mainittu velvollisuus estää vesien tilan heikentyminen.[168]

VPP-direktiivin täytäntöönpano edellyttää vesien ja niiden tilan kartoitusta,[169] jonka tulokset juuri luovat perustan vesienhoitosuunnitelmalle ja toimenpideohjelmalle. Vesien ryhmittelyssä tyypeiksi ja sijoittamisessa eri luokkiin noudatetaan pääasiassa ekologisia ja kemiallisia määrityskriteerejä.[170] Vesienhoitosuunnitelma osoittaa vesien ominaisuudet ja kuormitustekijät, seurantatiedot sekä tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi.[171] Keinot käsittävät perustoimenpiteitä ja täydentäviä toimenpiteitä.[172] Toimenpideohjelma osoittaa, millä tavoin yleiset ympäristötavoitteet muuntuvat kansallisessa päätöksenteossa sitoviksi velvoitteiksi. Direktiivi ei edellytä ohjelmalta välitöntä sitovuutta tai ohjausvaikutusta, vaan vahvistetut ympäristötavoitteita toteuttavat toimenpiteet voidaan toteuttaa olemassa olevan lainsäädännön välityksellä. Tällöin toimenpideohjelma osoittaa myös sovellettavat säädökset. Ellei tarvittavia keinoja ole, on ne luotava lainsäädännössä. Toimenpideohjelma ei siten itsessään velvoita suoraan yksityisiä toiminnanharjoittajia, vaan ainoastaan viranomaisia ottamaan se huomioon toiminnassaan. Vaikutus päätöksentekoon on osoitettava säädöstasolla.

Ympäristötavoitteita on täsmennetty ja konkretisoitu vesienhoitolain 21 §:ssä. Pinta- ja pohjavesimuodostumien heikkenemisen estämistä ja niiden vähintään hyvää tilaa koskevat tavoitteet tulee suunnitelmien pohjalta tehtävin suojelu-, parannus- ja ennallistamistoimin voida saavuttaa viimeistään vuonna 2015, joskin luonnonoloista, tärkeästä yhteiskunnallisesta muuttamistarpeesta, yms. johtuvat poikkeukset ovat sallittuja. Tuolloin pohjavesimuodostumissa tulee myös olla pohjavesien oton ja muodostumisen välillä saavutettuna määrällinen tasapaino.[173]

Pintavesien kohdalla eräänä tavoitteena on prioriteettiaineiden aiheuttaman pilaantumisen vähentäminen. Tätä varten komissio voi vahvistaa, mitä aineita on pidettävä prioriteettiaineina ja mitä ympäristönsuojelutoimia on tehtävä. Vaaral-

---

168 VPP-dir. 4 artikla 1 b(i–iii) kohta ja liite V.
169 VPP-dir. 5 artikla.
170 Ks. VPP-dir. liite II ja III.
171 VPP-dir. 13 artikla ja liite VII.
172 VPP-dir. 11 art.
173 VesienhoitoL 21§ 1 mom. 3 ja 4 kohta.
VPP-direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a)iii alakohdan mukaan on keinotekoisissa ja voimakkaasti (ihmistoimin) muutetuissa vesimuodostumissa tavoitteena saavuttaa ko. 15 vuoden kuluessa ”hyvä ekologinen potentiaali ja pintaveden hyvä kemiallinen tila”, joskin tähänkin tavoitteeseen on määrätyin edellytyksin mahdollista saada lievennystä tai määräaikaan pidennystä hallitusti hoitosuunnitelmassa määritellyllä tavalla. Lain 21 §:n 1 momentin 2 kohdassa hyvän ekologisen potentiaalin termi on jostain syystä korvattu termillä ”hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila”. Jos nyt yleensäkään oli syytä suomentaa termiä potentiaali, olisi ollut parempi kääntää sana potentiaali valmiuksiksi taikka suoriutumiskyvyksi, jolloin tavoitteena olisi ko. vesissä saavuttaa ”hyvät ekologiset valmiudet” tai ”hyvä ekologinen suoriutumiskyky”.

lisiksi luokiteltujen prioriteettiaineiden päästöt tulee kokonaan lopettaa. Näistä aineista on annettu valtioneuvoston asetus 1022/2006. Sen 4 §:n 1 momentin mukaan tiettyjä vesiympäristölle vaaralliseksi luokiteltuja aineita (asetuksen liitteen 1 A kohdan ns. prioriteettiaineet), eräin vähäisiä määriä koskevin poikkeuksin, ei saa päästää pintaveteen eikä vesihuoltolaitoksen viemäriin. Myöskään muiden sellaisten aineiden (liitteen 1 B kohdan aineet) päästö, kun päästö johdetaan pintaveteen, ei saa ylittää 3 momentin mukaan tiettyä päästöraja-arvoa. Tämä arvo määrätään ympäristöluvassa ja sen tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Lisäksi asetuksen 6 §:ssä edellytetään, että sekä em. vesiympäristölle vaarallisten että ns. haitallisten aineiden (liitteen 1 C kohdan aineiden) pitoisuus pintavedessä ei saa ylittää asetuksen ao. liitteessä esitettyä ympäristönlaatunormia. Alueellisen ympäristökeskuksen on vesienhoitosuunnitelman toimenpideohjelmassa esitettävä toimenpiteet, joilla estetään muusta kuin luvanvaraisesta toiminnasta johtuva ympäristönlaatunormin ylittyminen.

Valmistumassa on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antaminen ympäristönlaatunormeista vesipolitiikan alalla. Tässä direktiivissä asetetaan prioriteettiaineiden ja tiettyjen muiden pilaavien aineiden uudet ympäristönlaatunormit tavoitteena pintaveden hyvän kemiallisen tilan saavuttaminen VPP-direktiivin säännösten mukaisesti.[174]

Pohjavesien kohdalla on VPP-direktiivin tavoitteena sellaisten toimenpiteiden suorittaminen, joilla tällaisia vesiä pilaavien aineiden pitoisuuksien suunta saadaan kääntymään laskevaksi. Tarvittavista toimista yhteisö voi antaa tarkempia määräyksiä pohjavesipäästöistä niitä muutoin koskevien direktiivien lisäksi. Ns. prioriteettiaineita ei pohjavesiin saa päästää. Tavoitteena on, että haitallisten aineiden pitoisuuksien pysyvää ja merkittävää kasvua ehkäistään. Pilaantumiskehitykseen on puututtava, vaikka pohjaveden laatu ei olisi huonontunut. Pohjaveden tilaa on parannettava asteittain siihen asti, että muodostuman veden tila on hyvä. VPP-direktiivin nojalla (sen 17 artiklan 1 ja 2 kohdassa edellytettynä erityistoimenpiteenä) on annettu direktiivi 2006/118/EY pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta, joka koskee pohjaveden hyvän kemiallisen tilan arviointiperusteita ja arviointiperusteita merkityksellisten ja pysyvien nousevien muutossuuntien toteamiseksi ja kääntämiseksi sekä niiden kohtien määrittämiseksi, joissa muutossuunnat käännetään laskeviksi. Sanotulla pohjavesidirektiivillä täydennetään VPP-direktiiviin jo sisältyviä säännöksiä pilaavien ai-

---

[174] Ks. Neuvoston 20 päivänä joulukuuta 2007 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklassa tarkoitettua menettelyä noudattaen vahvistama yhteinen kanta (EY) N:o 3/2008 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi ympäristönlaatunormeista vesipolitiikan alalla sekä direktiivien 82/176/ETY, 83/513/ETY, 84/156/ETY, 84/491/ETY, 86/280/ETY ja 2000/60/EY muuttamisesta (EUVL C 71E/1-15, ilmoitus 2008/C 71 E/01). Po. uutta johdannaisdirektiiviä ei vielä (12.12.2008) ole annettu.

nesten pohjaveteen pääsyn estämiseksi ja rajoittamiseksi ja kaikkien pohjavesimuodostumien tilan heikkenemisen ehkäisemiseksi. Esimerkiksi nitraattien sekä torjunta-aineiden vaikuttavien aineiden määrän ei hyvän tilan omaaviksi katsottavien pohjavesien kohdalla tule ylittää ko. direktiivin liitteessä I olevia rajoja, jotka ovat nitraateilla 50 mg/l ja kullakin torjunta-aineen tehoaineella 0,1 µg/l tai niillä yhteensä 0,5 µg/l.[175]

Vesien tilaa ei voida pitää ympäristötavoitteen vastaisena, jos poikkeuksellinen luonnonolosuhde tai onnettomuus aiheuttaa tilapäisesti vesien tilan huonontumisen tai estää ympäristötavoitteen saavuttamisen, eikä tavoitteita voida käytettävissä olevilla keinoilla saavuttaa.[176] Kysymys voi olla poikkeuksellisista tilanteista tai onnettomuuksista, joiden johdosta veden tila tosiasiallisesti heikkenee siten, ettei tavoitteita voida saavuttaa. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi ennalta arvaamattoman kuivuuden tai poikkeuksellisen tulvan aiheuttaman huuhtoutuman vuoksi. Sen sijaan esimerkiksi luontainen ja säännöllinen tulva ei olisi säännöksessä tarkoitettu tilanne.[177] Kyse olisi siten ylivoimaisista tilanteista, joihin ei voida vaikuttaa käytettävissä olevilla keinoilla.

Vesiä suojaavista suojelualueista säädetään erinäisissä yhteisön säädöksissä. Puitedirektiivissä on näidenkin osalta yleinen vaatimus saattaa vesien tila hyvälle tasolle ja suojelutoimet suojeltavilla alueilla voimaan viimeistään 15 vuoden kuluessa puitedirektiivin voimaantulosta eli 22.12.2015 mennessä.[178] Sanotut suojeltavat alueet tarkoittavat lähinnä luontodirektiivin alaan kuuluvia vesi- ja kosteikkoalueita.

Juomaveden laadun turvaaminen on yksi VPP-direktiivin keskeisistä tavoitteista. Erityisten toimenpiteiden kohteena ovat vesimuodostumat, jotka on otettu tai jotka on tarkoitus ottaa juomavesikäyttöön. Jos otettavan veden määrä on enemmän kuin keskimäärin 10 m³ vuorokaudessa, on tällaiset vesimuodostumat yksilöitävä vesienhoitoalueittain. Juomaveden oton ylittäessä 100 m³ vuorokaudessa on seurattava yleisten ympäristötavoitteiden saavuttamista. Kansallisen

---

[175] Dir. 2006/118/EY Liite I kohta 1. Lisäksi sanotun liitteen kohdassa 3 säädetään sen varalta, että pohjaveden laatunormit voivat tietyn pohjavesimuodostuman osalta aiheuttaa direktiivin 2000/60/EY 4 artiklassa määriteltyjen ympäristötavoitteiden saavuttamatta jäämisen pohjaveteen liittyvissä pintavesissä tai että tällaisten muodostumien ekologinen tai kemiallinen laatu huononee merkittävästi tai että niistä aiheutuu merkittävää vahinkoa kyseisestä pohjavesimuodostumasta suoraan riippuvaisille maaekosysteemeille, on (jäsenvaltion) vahvistettava tiukemmat raja-arvot po. direktiivin 3 artiklan ja liitteen II mukaisesti. Merkittävää on, että tällaisen raja-arvon yhteydessä vaadittavia ohjelmia ja toimenpiteitä on sovellettava myös nitraattidirektiivin 91/676/ETY soveltamisalaan kuuluviin toimintoihin.

[176] VesienhoitoL 21 § 3 mom.

[177] HE 120/2004 vp s. 48.

[178] VPP-dir. 6 art. sekä VesienhoitoL 5 § 1 mom. 4 k ja 21 §.

lainsäädännön puitteissa voidaan perustaa suojavyöhykkeitä kyseisiä vesimuodostumia varten.[179]

6.4 VPP-DIREKTIIVIN YLEINEN LÄHESTYMISTAPA MAATALOUDEN KANNALTA

VPP-direktiivin eräänä tavoitteena on ns. yhdistetyn lähestymistavan mukaisesti saattaa keskenään samaan asemaan piste- ja hajakuormituksesta vesiin kohdistuvien vaikutuksien hallinta.[180] Hajakuormitusta on yleensä niin maa- ja metsätaloudesta kuin haja-asutuksesta aiheutuva kuormitus. Hajakuormituksen kohdalla vaaditaan lähinnä ympäristön kannalta parasta käytäntöä mm. nitraattidirektiivin mukaisesti. Puitedirektiivi ei siis tässä suhteessa merkitse toiminnoille varsinaisesti lisävaatimuksia. Jos kuitenkin VPP-direktiivin tai muun yhteisön lainsäädännön mukaisesti vahvistettu laatutavoite tai -normi vaatii esim. nitraattidirektiiviä tiukempia ehtoja, on käytettävä tehokkaampia keinoja päästöjen vähentämiseksi.

Hödl on (Itävallan osalta) todennut, että merkittävää ihmisen toiminnasta johtuvaa kuormitusta pintavesille aiheutuu kaikilla vesienhoitoalueilla (Flussgebietseinheiten) varsin erilaisista syistä. Kuormituksessa on erotettavissa toisistaan piste- ja hajakuormituslähteistä tulevat aineet.[181] Hajakuormitukseksi hän katsoo pinta-alalliset haitta-ainelähteet, joita ei voida välittömästi lukea tietyn tekijän tai pistelähteen vastuulle. Hajakuormitus voi olla lähtöisin erityisesti asutuksesta, liikenteestä, teollisuudesta tai maataloudesta, jotka eivät edusta mitään tavoiteltua vedenkäyttöä. Kysymys maatalouden kohdalla on haitallisista aineista, jotka huuhtoutumisen tai eroosion seurauksena taikka maassa suotautumisen, maankuivatuksen ja pohjavesivirtausten myötä päätyvät pintavesiin. Hödl mainitsee lisäksi hajakuormituksen voivan ilmetä yleisesti laskeutumina, jotka kosteina tai kuivina aineina kohdistuvat pintavesiin suoraan tai ilman kautta.[182] Toki muutoksia vesien tilaan voivat aiheuttaa pelkästään luonnon omienkin olosuhdemuutosten aiheuttamat päästöt, kuten meillä ns. alunamailta myös itsestään tulevat ainepäästöt. Pistekuormituslähteistä haitta-aineet voivat välittömän johtamisen kautta tai epäsuorasti kulkeutumalla päästä pohjaveteen. Siten tapahtuvat suurimmat pohjavesien pistekuormitukset ovat käytännössä (Itävallassakin) peräisin vanhoista varastoista, usein jo nyttemmin käytöstä poistetuista, sekä lopetetuilta teollisuusalueilta ja muiden elinkeinojen harjoittamispaikoilta.[183] Diffuu-

[179] VPP-dir. 7 artikla.
[180] VPP-dir. 10 artikla.
[181] Hödl 2005 s. 149–150.
[182] Ib. s. 149.
[183] Ib. s. 150.

seista lähteistä kuormitusta pohjavesiin voi Hödlin mukaan aiheutua varsinkin tehokkaasta maataloudesta ja siinä lisääntyneiden torjunta-aine- ja lannoiteainemäärien kertymisestä maaperään.[184] Meillä vesistörikkaassa Suomessa hajakuormituksen seurauksia esiintyy lähinnä vain vesistökuormituksen muodossa. Hödlin ajattelusta voidaan havaita, että maataloudesta aiheutuvat päästöt luetaan yleensä hajakuormitukseen, jopa pohjavesienkin suhteen. Perustetta ei jälkimmäiseen tavallisesti Suomessa ole. Myöskään ei lampien ja pienehköjen järvien maataloudellista kuormitusta ole vastaavasti pidettävä hajakuormituksena. Tällöin yleensä päästölähteet ovat identifioitavissa.[185]

6.5 VPP-DIREKTIIVIN SUUNNITTELUJÄRJESTELMÄN LUONNE

Hollo on todennut, että vesiensuojelujärjestelmämme, joka ennen perustui vain VL:iin, on pohjautunut ajatukselle vastaanottavan vesistön eli resipientin sietokyvyn käyttämiseen kaikenlaisten vesiin vaikuttavien toimenpiteiden määrittäjänä[186] ja että itse asiassa VPP-direktiivi merkitsee yhteisöoikeuden tasolla resipienttiperiaatteen omaksumista eli vesien laadun muutosten käyttämistä valvonnallisena välineenä. Näin on hänen mielestään siitä huolimatta, että ko. direktiiviä edeltänyt yhteisöoikeudellinen vaihe päinvastoin edellytti vesiensuojelun siirtämistä ympäristön pilaantumista koskevan kokonaisvaltaisen ympäristönsuojelun piiriin, mikä tapahtui vuonna 1996 annetun YPEV-direktiivin ja meillä sen täytäntöönpanemiseksi säädetyn YSL:n mukaisesti.[187]

VPP-direktiivin, jota voidaan pitää lähinnä suunnittelujärjestelmänä, asettaman materiaalisen vaatimussisällön Hollo katsoo koskevan – ei niinkään päätöksentekomenettelyä tai kansallisen lainsäädännön rakennetta vaan – vesiympäristön laatua. Direktiivin vesiympäristölliset tavoitteet ovat Hollon mielestä sinänsä juridisesti sitovia, kunhan ne on ensin asetettu vesistöluokitukseen perustuvissa vesienhoitosuunnitelmissa, mutta laatutavoite on, prioriteettiaineita koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta, pääasiallisesti suunnallinen, ei tasollinen. En kuitenkaan tiedosta Hollon näkemää viimeksi mainittua eroavuutta direktiivissä tarkoi-

---

184 Ib. s. 151–152.
185 Ks. vrt. direktiivi 2004/35/EY 4(5) artikla.
186 Hollo 2005 YJ s. 3.
187 Ib. Kun VPP-direktiivi sisältää myös vesiluonnonvarojen kestävän käytön periaatteen ja lisäksi vesiin ja vesistöalueisiin kohdistuviin erinäisiin toimenpiteisiin liittyviä ympäristötavoitteita, Hollo on herättänyt kysymyksen, olisiko ja missä määrin luonnonvarojen hyödyntäminen, vesitalous mukaan lukien, yhdennettävä ympäristön pilaantumisilmiöiden sääntelyyn. Tähän kysymykseen ei Euroopan yhteisö ole erisuuntaisista YPEV-ja VPP-direktiivien ilmentämistä säädösratkaisuistaan huolimatta lausunut kantaansa (Hollo 2005 YJ s. 4).

tettuna tai merkityksellisenä, vaan lähinnä teknisenä toimintatapaerona, sillä direktiivin 16 artiklan 6 kohdan mukaan prioriteettiaineiden kohdalla pyritään niiden päästöjen ja häviöiden, joskin asteittaiseen, vähentämiseen ja eräiden aineiden osalta päästöjen lopettamiseen kerralla tai vaiheittain, mihin tarve on usealta kannalta tarkasteltuna polttava, kun taas muutoin vesien tilaa on mahdollista hallita kokonaisuutena joustavammin. Lopputuloksena Hollo katsoo, että vesiä koskevien erilaisten ratkaisujen ja myös luonnon oman kehityksen mahdollisen ohjailun tulee tähdätä, kuten direktiivistä selvästi ilmenee, luokitukseen pohjautuvan vesien laadun parantamiseen tai ainakin laadun huonontumisen estämiseen.[188] Tähän Hollon käsitykseen voidaan yhtyä, kunhan vain painopiste tavoitteissa on, mahdollisesti jo heikentyneen, laadun parantamisessa.

Laadittavien vesienhoitosuunnitelmien mahdollinen sitovuus voisi taas perustua vain kunkin jäsenvaltion lainsäädäntöelimen ratkaisuun. Suunnitelmat toimenpideohjelmineen hyväksytään nyt kuitenkin vesienhoitolain nojalla valtioneuvoston toimesta ja niiden sitovuus voi rajoittua vain virkakoneistoon. Yksittäisiin toiminnanharjoittajiin, vaikkapa vain YSL:n mukaisten ympäristölupien määräysten kautta, vaikuttavia säännöksiä voidaan asetuksella antaa vain lain määräämissä puitteissa, joskin toki YSL 16 §:n 3 kohdan nojalla varsin laajalti Euroopan yhteisön ympäristödirektiivien täytäntöönpanemiseksi. Niissä saatetaan myös suoraan edellyttää tietyissä tilanteissa tiukempien säännösten, esim. raja-arvojen määräämistä.[189] Muutoin EY:n minimidirektiivejä tiukempien kansallisten säännösten antaminen asetuksella perustamissopimuksen 176 artiklan mukaisesti edellyttänee sen sijaan joka tapauksessa eduskuntalakia tai jo laissa olevia selvästi annettuja valtuuksia. Voidaan kysyä, miksei YSL:iin vesienhoitolakia säädettäessä ole tehty kauaskantoisempia muutoksia vesienhoitosuunnitelmien toteuttamisen mahdollistamiseksi vesienhoitoalueittain nimenomaisesti antamalla valtioneuvostolle tarvittavat nykyistä laajemmat asetuksenantovaltuudet. Joko tämä johtuu epätietoisuudesta VPP-direktiivin antamista mahdollisuuksista ja myös poliittisesta haluttomuudesta luoda ennakkoon edellytyksiä esimerkiksi kansallista kilpailukykyä mahdollisesti heikentäville ympäristönsuojelullisille ratkaisuille taikka yksinkertaisesti siitä, ettei ole haluttu antaa valtioneuvostolle sellaista asemaa, jossa se vahvistaa sekä vesienhoitosuunnitelman toimenpideohjelmineen että tarvittavat aineelliset asetukset. Tähän ei taas jouduttaisi, jos asetuksen voisikin antaa presidentti.[190] Tämä taas saattaisi olla

---

[188] Hollo 2005 YJ s. 4.

[189] Ks. edellä alaviite 175 ja direktiivin 2006/118/EY Liite I kohta 1 viittauksineen nitraattidirektiiviin 91/676/ETY. Jälkimmäisen direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa taas edellytetään jäsenvaltiota toteuttamaan tietyin edellytyksin sen 4 kohdassa ja siten III liitteessä tarkoitettuja tiukempia lisätoimenpiteitä ja vahvistettuja toimia. Ks. tältä osin myös jälj. s. 513–514.

[190] Ks. VesienhoitoL 20 § ja 26 § sekä 28 § sekä HE 120/2004 s. 48 ja 50.

ristiriidassa nykyisin vallitsevan valtiosääntöajattelun suuntauksen kanssa, jossa presidentin valtaa halutaan pikemminkin vähentää.

Hallituksen lähtökohdat vesienhoitolaille olivat toisenlaiset. Se nimittäin totesi jo hallituksen esityksen HE 120/2004 pääasiallisen sisällön kohdalla yleisperusteluissa, että vesienhoitosuunnitelmat on tarkoitettu otettaviksi huomioon soveltuvilta osin erilaisessa päätöksenteossa, mutta ei päätöksentekoa sitoviksi, ja että toiminnan harjoittajaa koskevat velvoitteet annettaisiin muussa lainsäädännössä, luvissa sekä kuntien ympäristösuojelumääräyksissä.[191] Näin toimenpideohjelmissa ei varsinaisia lainsäädännöllisiä keinoja osoiteta muuten kuin viittaamalla olemassa oleviin tiettyihin lakeihin ja asetuksiin. Silti hallituksella on mahdollisuus ja velvollisuuskin toimenpideohjelmien toteuttamisen mahdollistamiseksi ryhtyä toimenpiteisiin tarvittavan lisälainsäädännön tai lainsäädäntömuutosten aikaansaamiseksi.

YSL:iin VPP-direktiivin johdosta tehdyissä muutoksissa tähdennettiin vesienhoitosuunnitelman ei-sitovaa luonnetta. Lain 50 §:ään lisätyssä uudessa 2 momentissa (1300/2004) sen sijaan edellytetään luvassa pilaantumisen (tai sellaisen pilaantumisen vaaran) merkittävyyttä arvioitaessa otettavaksi huomioon, mitä valtioneuvoston vahvistamassa vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Kuitenkaan tämä ei, kuten lainmuutoksen perusteluissakin on todettu, tarkoita samalla sitä, että vesienhoidon ympäristötavoitteet sellaisenaan olisivat luvan myöntämisen edellytys tai este, vaan viranomaisen tulee arvioida toiminnan vaikutuksia vertaamalla vaikutuksia ympäristötavoitteisiin ja lisäksi ”ottaa huomioon esimerkiksi keinotekoisia tai voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia koskeva sääntely, vesimuodostuman tilan muuttamista koskevan uuden hankkeen erityissääntely sekä ympäristötavoitteiden lieventämismahdollisuus.” Erityisesti perusteluissa vielä todetaan, että ”vesienhoitosuunnitelma ei vaikuttaisi suoraan luvan myöntämisedellytyksiin”.[192]

Lisäksi on huomattava, että perustuslakivaliokunta on HE 120/2004:stä antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota YSL:n 19 §:n uuteen 7 kohtaan, jonka mukaan kunnalliset ympäristönsuojelumääräykset voivat myös koskea vesien tilan parantamista koskevia toimia, jotka ovat vesienhoitosuunnitelman mukaan tarpeellisia. Valiokunta totesi ehdotuksen perusteluissa korostettavan kuntien ympäristönsuojelumääräysten käyttöä vesien tilan parantamiseksi. Valiokunta katsoi ehdotuksesta voitavan saada sen käsityksen, että vesienhoidon järjestämisessä kuntien ympäristönsuojelumääräyksillä on keskeinen merkitys. Kuitenkin kunnallisilla ympäristönsuojelumääräyksillä voi valiokunnan mukaan

[191] HE 120/2004 s. 1.
[192] HE 120/2004 s. 51.

olla vain lakia täydentävä rooli.[193] Lausunnossaan valiokunta pitää sääntelyä asianmukaisena muistuttaen kuitenkin, että kunta voi alueellisen ympäristökeskuksen vireillepanosta huolimatta tehdä kielteisen päätöksen antaa sanotun kohdan mukaisia ympäristönsuojelumääräyksiä. Ympäristönsuojelumääräykset ovat paikallisista olosuhteista johtuvia ympäristönsuojelulain täytäntöönpanomääräyksiä, joiden antamisen on katsottu kuuluvan kuntien toimivaltaan. Kunnalla on harkintavalta sen suhteen, että se voi YSL:n 19 §:n 1 momentin mukaan antaa tällaisia määräyksiä tai olla antamatta.[194]

Tässä yhteydessä voidaan lisäksi todeta, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussaan *KHO 2006:58* esittämän kannan mukaan kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin ei ole estettä sisällyttää nitraattiasetukseen (931/2000) sisältyviä säännöksiä ankarampia vaatimuksia. Määräykset voivat YSL 19 §:n 1 momentin mukaan koskea myös koko kuntaa. Määräysten sisältöä arvioitaessa on sanotun ratkaisun mukaan otettava huomioon vaatimus määräyksen tarpeellisuudesta lain täytäntöönpanemiseksi. Perustuslain omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta koskevat 15 ja 18 §:n säännökset edellyttivät, ettei määräyksillä kohtuuttomasti ja suhteettomasti vaikeutettu maaomaisuuden käyttöä ja elinkeinotoimintaa, vaan määräysten tarpeellisuutta ympäristön pilaantumisen torjumiseksi oli punnittava suhteessa vastuuta ympäristöstä koskevaan perustuslain 20 §:n säännökseen. Edelleen kunkin määräyksen lainmukaisuuden edellytyksenä on sen tarpeellisuus nimenomaan paikallisissa oloissa.

Lakiesityksen HE 120/2004 vp yleisperusteluissa hallitus totesi erityisesti maatalouden osalta po. suhteessa mm. seuraavaa:

> Maataloudesta aiheutuvaa kuormitusta pohja- ja pintavesiin voidaan vähentää maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen (931/2000) mukaisin keinoin sekä maatalouden ympäristötukijärjestelmän toimenpiteillä. Meneillään oleva ympäristötukikausi jatkuu vuoden 2006 loppuun. … Seuraavaa, vuonna 2007 alkavaa maatalouden ympäristötukijärjestelmää olisi edelleen tarpeen jatkaa vesiensuojelupainotteisena, jolloin se tukisi vesipuitedirektiivin täytäntöönpanoa. Tehostettuja toimia tulisi kohdentaa niille alueille, jotka määritellään maatalouden aiheuttaman kuormituksen takia tilaltaan heikommaksi kuin hyvä. Kasvihuoneviljelyn ja puutarhakasvien avomaaviljelyn vesiensuojelun sääntely ja tukeminen tulisi saattaa muun maatalouden tasolle.[195]

Kuten sanotustakin ilmenee, ei lakiesityksen perusteluissa pohdiskeltu tarkemmin nitraattiasetuksen käyttömahdollisuuksia vesienhoitolain täytäntöönpanossa saati kysymystä sen kehittämisestä. toimintavälineenä.

---

[193] PeVL 45/2004 vp – HE 120/2004 vp. Valiokunta viittasi tässä vertailuna lausuntoonsa PeVL 3/2000 vp s. 3/I.
[194] PeVL 45/2004 vp – HE 120/2004 vp.
[195] HE 120/2004 s. 23.

Hollo on kiinnittänyt huomiota siihen, miten VPP-direktiivin laatutavoite – vesien laadun parantaminen tai ainakin laadun huonontumisen estäminen – olisi toteutettavissa lainsäädännön toimin. Koko vesistöaluetta tai muuta vesimuodostumaa koskevien laatuvaatimusten asettaminen voisi hänen mukaansa VPP-direktiivin toteutuksessa tapahtua kahden vaihtoehtoisen mekanismin tai niiden yhdistelmän pohjalta. Toinen olisi sellainen suunnitteluväline, joka asettaisi reunaehdot kaikelle muulle päätöksenteolle toimintojen sallittavuutta koskevissa asioissa, toinen taas voisi olla ympäristön laatutavoitteita koskevan informaation tuottaminen ja sen saattaminen yksittäisten päätöksenteon lajien mukaisissa asioissa hyödynnettäväksi. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa tavoite konkretisoituisi vasta yksittäisissä päätöksenteon yhteyksissä.[196] VPP-direktiivi olisi sallinut Hollon malleista kummankin käyttämistä. Meillä kuitenkin on omaksuttu lähinnä jälkimmäinen malli, sillä keskeisenä ohjauskeinona oleva vesienhoitosuunnitelma on enemmänkin informaatioväline kuin muodollisia oikeusvaikutuksia omaava erillinen ohjausväline. Suomessa ei ole Saksan ja Ruotsin, eikä osin myöskään Ranskan tapaista pitkälti sellaista vesienkäytön suunnittelujärjestelmää, joka kaavoituksen tapaan asettaa reunaehdot lupa- ja muita päätösasioita käsitteleville viranomaisille ja jonka yhteyteen on ollut melko vaivatonta kytkeä vesimuodostumien laatutavoitteita koskevia kriteerejä.[197]

Vaikeuksista kytkeä ympäristönsuojelullisia kysymyksiä välillisestikään kaavamääräyksillä ratkaistavaksi voidaan esimerkkinä mainita korkeimman hallinto-oikeuden kielteinen ratkaisu *KHO 2006:24*, joka koski yleiskaavaan kotieläintalouden suuryksiköitä varten aiottuja maatalousalueita.[198] Voidaan hyvin

---

[196] Hollo 2005 YJ s. 4.

[197] Ib. s. 5.

[198] KHO 2006:24, 5.5.2006, taltio 1043.

Kunnanvaltuuston hyväksymässä yleiskaavassa oli osoitettu yhdeksän kotieläintalouden suuryksikön aluetta (ME), joille sai rakentaa ympäristönsuojelulain 28 §:ssä tarkoitetun eläinsuojan. Kaavassa oli myös määrätty ME-alueille rakennettavien eläinsuojien suurimmat sallitut eläinmäärät. Edellä mainittuja ME-alueita ympäröivät alueet oli yleiskaavassa osoitettu maatalousalueiksi (MT-1), joilla rakentamista oli kaavamääräyksin rajoitettu. Asiassa saadun selvityksen mukaan ME- ja MT-1 -aluevarausten tarkoituksena oli turvata puheena olevalla alueella maatalouden kehittämismahdollisuudet siten, että riittävä etäisyys tiiviimmän asutuksen ja maatalouden tuotantorakentamisen kesken säilyy.

Ympäristölupaa vaativan eläinsuojan aiheuttama haitta arvioidaan ympäristölupamenettelyssä. ME-alueita koskevat pysyväksi tarkoitetut yleiskaavamääräykset suurimmista sallituista eläinmääristä olivat oikeusvaikutuksiltaan epäselviä. ME-alueiden ympärille osoitetuista MT-1-aluevarauksista aiheutui maanomistajille kohtuutonta haittaa. Yksityisen alueen käyttöä rajoitettiin toisen yksityisen harjoittaman, ympäristölupaa edellyttävän toiminnan turvaamiseksi. Kunnanvaltuuston päätös yleiskaavan hyväksymisestä oli näin ollen lainvastainen siltä osin kuin se koski mainittuja ME- ja MT-1-alueita.

Ko. ratkaisussa on mainittu oikeusohjeina seuraavat säännökset: Suomen perustuslaki 6 §, Maankäyttö- ja rakennuslaki 35 §, 39 § 2, 3 ja 4 mom., 41 § 1 mom., 42 § 2 mom., 43 § 1, 2 ja 4 mom. ja 101 § 1 mom. sekä Kuntalaki 90 §.

yhtyä Hollon näkemykseen, että vesienhoitolaki täyttää vain direktiivin tavoitteeksi asetetut ja informaatiovälineiden asettamat minimivaatimukset ja että laissa ei ole rakennettu sellaisia siltoja muuhun lainsäädäntöön, joista olisi ennakoitavissa, mitä oikeusvaikutuksia tai muuta tosiasiallista merkitystä lain ohjauskeinoilla, mm. vesienhoitosuunnitelmilla, tulee olemaan.[199] Tämä nähdään vasta ensimmäisen valtakunnallisen vesienhoitosuunnitelman valmistumisvuoden 2009 jälkeen.

VPP-direktiivi on jättänyt kansallisten sitovien ympäristöllisten normien sekä itse direktiivin tai sen tytärdirektiivien keskinäisen suhteen epäselväksi eikä, eräin poikkeuksin, nimenomaan velvoita jäsenmaita direktiivin tavoitteiden vaatiessa omaksumaan tiukempaa lainsäädäntöä. Hajakuormituksen kohdalla tilanne on erityisen vaikea. Poliittista halukkuutta ei ole Suomessa tähän mennessä ollut nykyistä tiukempien (esimerkiksi alueellisesti) kansallisten säännösten antamiseen pintavesiympäristön nitraattikuormituksen vähentämiseksi, mikä palvelisi erityisesti Itämeren suojelua. Muutoin itse nitraattidirektiivin muuttaminen saattaisi olla helpommin aikaansaatavissa sisällyttämällä siihen nykyistä terävämmin VPP-direktiivin laatuluokittelu-, vesimuodostuma-, vesistö- ja vesipiiri- (eli vesienhoitoalue-) ajattelu ja sen pohjalta tapahtuva toimenpiteisiin velvoittaminen. Pidemmän päälle jatkuva viittailu lisääntyviin tukitoimenpiteisiin turvautumiseen olisi syytä lopettaa epärealistisena vaihtoehtona.

VPP-direktiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että ao. päästöjä pintavesiin hallitaan ns. yhdistetyn lähestymistavan mukaisesti ja 2 kohdan mukaisesti siten, että hallinta perustuu parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan (BAT); asetetaan asianmukaisia päästöraja-arvoja; tai hajakuormituspäästöjen hallinnassa sovelletaan, milloin mahdollista, ympäristön kannalta parasta käytäntöä (BEP), siten kuin näistä säädetään YPEV- eli IPPC-direktiivissä, yhdyskuntajätevesien käsittelystä annetussa neuvoston direktiivissä 91/271/ETY, nitraattidirektiivissä 91/676/ETY, itsensä VPP direktiivin 16 artiklan nojalla annettavissa direktiiveissä, liitteessä IX luetelluissa aikaisemman direktiivin 76/464/ETY tytärdirektiiveissä sekä muussa asiaa koskevassa yhteisön lainsäädännössä. Jos VPP-direktiivin mukaisesti vahvistettu, liitteessä IX luetelluissa direktiiveissä vahvistettu tai muun yhteisön lainsäädännön mukaisesti vahvistettu laatutavoite tai laatunormi vaatii tiukempia ehtoja kuin 2 kohdan soveltamisesta johtuvat, on 3 kohdan mukaan käytettävä tehokkaampia keinoja päästöjen vähentämiseksi. Kyseiset direktiivit koskevat elohopeapäästöjä (82/176/ETY), kadmiumpäästöjä (83/513/ETY), elohopeaa (84/156/ETY), heksakloorisykloheksaanipäästöjä (84/491/ETY) ja vaarallisten aineiden päästöjä (86/280/ETY). Suoraan näiden tai oikeastaan niitä seuraavien uusien tytärdirek-

[199] Hollo 2005 YJ s. 5.

tiivien laatutavoitteen tai laatunormin tiukentaminen ei voine vaikuttaa nitraattidirektiivin käyttöalaan.

VPP-direktiivin antaminen on johtanut sen 22 artiklan siirtymäsäännösten mukaisesti seitsemän vuoden kuluessa voimaantulostaan eli 22.12.2007 mennessä mm. juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista annetun neuvoston direktiivin 75/440/ETY kumoamiseen. VPP-direktiivi edellyttää 13 vuoden kuluessa voimaantulostaan myös neljän muun neuvoston direktiivin kumoutumista, nimittäin suojelua ja parantamista edellyttävien makeiden vesien laadusta kalojen elämän turvaamiseksi annetun direktiivin 78/659/ETY, simpukkavesiltä vaadittavasta laadusta annetun direktiivin 79/923/ETY, pohjaveden suojelemisesta tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta annetun direktiivin 80/68/ETY ja tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta annetun direktiivin 76/464/ETY. Näidenkään kumottavien, itse asiassa uusittavien, direktiivien joukossa ei ole ns. nitraattidirektiiviä.

VPP-direktiivin 11 artiklan 3(h) kohdan mukaan toimenpideohjelmien[200] perustoimenpiteisiin kuuluvat pilaantumista mahdollisesti aiheuttavan hajakuormituksen osalta toimenpiteet, joilla ehkäistään pilaavien aineiden pääsy tai vähennetään sitä. Päästöjen hallintaa voi olla esimerkiksi vaatimus ennalta tapahtuvasta sääntelystä, kuten pilaavien aineiden veteen pääsyn kieltäminen, tai vaatimus ennalta annettavasta luvasta tai rekisteröintivelvoitteesta, joka perustuu yleisiin sitoviin määräyksiin, milloin tällaisesta vaatimuksesta ei muutoin ole säädetty yhteisön lainsäädännössä. Samalla korostetaan, että menettelyt tarkistetaan säännöllisin väliajoin ja saatetaan tarvittaessa ajan tasalle. Saman artiklan 4 kohdan mukaan täydentävät toimenpiteet ovat toimenpiteitä, jotka on suunniteltu ja toteutettu perustoimenpiteiden lisäksi 4 artiklan mukaisesti asetettujen tavoitteiden ja normien saavuttamiseksi. Liitteessä VI olevassa B osassa on alustava luettelo tällaisista toimenpiteistä. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa myös muita toimenpiteitä ko. puitedirektiivin soveltamisalaan kuuluvien vesien suojelun tehostamiseksi tai niiden tilan parantamiseksi, mukaan lukien 1 artiklassa tarkoitettujen asiaa koskevien kansainvälisten sopimusten täytäntöönpano. Tällä viitataan siten mm. Itämeren suojelusopimukseen.

VPP-direktiivin 11 artiklan 5 kohdassa vielä säädetään, että mikäli seurantatiedoista tai muista tiedoista käy ilmi 4 artiklassa asetettujen tavoitteiden todennäköinen saavuttamatta jääminen, jäsenvaltioiden on huolehdittava tämän syiden tutkimisesta, ao. lupien tarkastelusta ja tarvittaessa tarkistuksista, seurantaohjelmien tarkistamisesta ja niiden tarvittaessa mukauttamisesta ja mahdollisesti tar-

---

[200] VPP dir. 11 art. 7 kohdan mukaan toimenpideohjelman on oltava valmiina viimeistään yhdeksän vuoden kuluttua tämän direktiivin voimaantulopäivästä, ja kaikki toimenpiteet on käynnistettävä viimeistään 12 vuoden kuluttua kyseisestä päivästä.

vittavista lisätoimenpiteistä kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi, mukaan lukien tarvittaessa vaativampien ympäristönlaatunormien asettaminen liitteessä V säädettyjen menettelyjen mukaisesti.

Erityisesti, jottei merivesien – kuten meillä Itämeren – pilaantuminen pahenisi, on puitedirektiivin 11 artiklan 6 kohdassa määrätty jäsenvaltiot ko. artiklan 3 kohdan mukaisissa toimissaan eli toiminta-ohjelmissaan toteuttamaan kaikki aiheelliset toimenpiteet.[201]

6.6 VPP-DIREKTIIVI JA POHJAVESIKYSYMYKSET

VPP-direktiivin 17 artiklan 1 kohdassa on edellytetty Euroopan parlamentin ja neuvoston vahvistavan komission tekemien ehdotusten pohjalta kahden vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta eli viimeistään 22.12.2002 erityisiä toimenpiteitä pohjavesien pilaantumisen ehkäisemiseksi ja rajoittamiseksi, joilla toimenpiteillä pyritään saavuttamaan pohjaveden hyvä kemiallinen tila. Tästä seuraavat toimenpiteet sisällytetään kansallisiin toimenpideohjelmiin. Toimenpiteitä ehdottaessaan komission on tullut ottaa huomioon direktiivin 5 artiklan ja liitteen II mukaisesti suoritetut analyysit.[202] Mainitut toimenpiteet on kuitenkin vasta vuonna 2006 määritelty pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta annetussa uudessa direktiivissä 2006/118/EY. Siinä on hyväksyttynä pohjaveden hyvän kemiallisen tilan arviointiperusteet ja arviointiperusteet merkityksellisten ja pysyvien nousevien muutossuuntien toteamiseksi ja kääntämiseksi sekä niiden kohtien määrittämiseksi, joissa muutossuunnat käännetään laskeviksi. Niin ikään direktiivissä täydennetään VPP-direktiiviin 2000/60/EY jo sisältyviä säännöksiä, joilla ehkäistään ja rajoitetaan pilaavien aineiden pääsyä pohjaveteen, sekä pyritään ehkäisemään kaikkien pohjavesimuodostumien tilan heikkeneminen.

Pohjavesimuodostuman tai -muodostumaryhmän kemiallisen tilan arvioinnissa jäsenvaltioiden on käytettävä tiettyjä laatunormeja sekä niiden itsensä on vahvistettava, joskin määrätyn menettelyn mukaisesti, raja-arvoja sellaisten pilaavien aineiden, niiden ryhmien ja pilaantumisen indikaattorien osalta, joiden on jäsenvaltion alueella todettu vaikuttavan siihen, että tietyt pohjavesimuodostumat tai -muodostumaryhmät luokitellaan uhatuiksi, ottaen huomioon vähintään direktiivin liitteenä oleva aineluettelo. Raja-arvot voidaan vahvistaa (koko)

---

[201] Sanotun 11.3 artiklan mukaisesti toteutettavat ko. toimenpiteet eivät saa missään tapauksessa suoraan tai välillisesti lisätä pintavesien pilaantumista, sanotun rajoittamatta voimassa olevan lainsäädännön soveltamista. Tätä vaatimusta ei sovelleta tapauksissa, joissa se johtaisi ympäristön lisääntyneeseen pilaantumiseen kokonaisuudessaan.

[202] VPP-direktiivin 17 artikla 1–3 kohta.

jäsenvaltion tasolla, vesienhoitoalueen tai kansainvälisen vesienhoitoalueen jonkin jäsenvaltion alueella sijaitsevan osan tasolla taikka pohjavesimuodostuman tai -muodostumaryhmän tasolla. Jäsenvaltioiden on tullut vahvistaa raja-arvot ensimmäisen kerran 22.12.2008 mennessä, ja kaikki vahvistetut raja-arvot tietyn yhteenvetotietojen kera vesienhoitosuunnitelmissa.[203]

Jäsenvaltioiden on tarkistettava em. raja-arvoluetteloa aina, kun pilaavia aineita, pilaavien aineiden ryhmiä tai pilaantumisen indikaattoreita koskevista uusista tiedoista käy ilmi, että ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi olisi vahvistettava raja-arvo uudelle aineelle, voimassa olevaa raja-arvoa olisi muutettava tai luettelosta aiemmin poistettu raja-arvo olisi lisättävä siihen uudelleen.

Pilaavien aineiden pohjaveteen pääsyn ehkäisemistä tai rajoittamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi toimenpideohjelmaan on sisällytettävä toimenpiteet vaarallisten aineiden pääsyn ehkäisemiseksi pohjaveteen, erityisesti VPP-direktiivin 2000/60/EY liitteen VIII 1–6 kohdassa ja vaarallisina pidettäviin liitteen 7–9 kohdassa tarkoitettuihin ryhmiin kuuluvat aineet. Ei-vaarallisten ko. liitteen VIII pilaavien aineiden sekä muiden sellaisten vaarattomien pilaavien aineiden, joiden jäsenvaltiot katsovat aiheuttavan tosiasiallisen tai mahdollisen pilaantumisriskin, osalta on tehtävä kaikki tarvittavat toimenpiteet aineiden pohjaveteen pääsyn rajoittamiseksi, jotta varmistettaisiin, ettei tällainen pääsy aiheuta huononemista tai merkittävää ja pysyvää nousevaa muutossuuntaa pohjaveden pilaavien aineiden pitoisuuksissa. Toimenpiteissä on otettava huomioon ainakin ns. hyvät toimintatavat, mukaan luettuina ao. yhteisön lainsäädännön mukaisesti BEP-käytänteet ja BAT-tekniikat.[204] Nämä toimenpiteet soveltuvat myös peltoviljelyssä huomioon otettaviksi. Direktiivin 2006/118/EY 6 artiklan 2 kohdassa on myös nimenomaan säädetty, että ”(P)ohjaveden kemialliseen tilaan vaikuttava hajakuormituksesta peräisin olevien pilaavien aineiden pääsy pohjaveteen on otettava huomioon aina, kun se on teknisesti mahdollista.”[205]

---

[203] Dir. 2006/118/EY 3 art.

[204] Dir. 2006/118/EY 6 art. 1 kohta.

[205] Mahdollisuuksista kansallisesti säätää poikkeuksista pohjavesipäästöjen kohdalla sisältyvät säännökset direktiivin 2006/118/EY 6 artiklan. 3 kohtaan:

Rajoittamatta yhteisön muussa lainsäädännössä asetettujen tiukempien vaatimusten – kuten myöskään niitä tiukempien kansallisten vaatimusten, esim. YSL:n pohjavesikiellon – soveltamista, jäsenvaltiot voivat po. direktiivin kohdan mukaan vapauttaa pilaavien aineiden pohjaveteen pääsyn edellä mainituista toimenpiteistä silloin, kun

a) se johtuu puitedirektiivin 11 artiklan 3 kohdan j alakohdan mukaisesti sallituista suorista päästöistä (*tekijän kommentti*: näistä vain maa- ja vesirakentamiseksi katsottava ojittaminen saattaisi olla sallittuna poikkeuksena, mutta sekin vain edellyttäen, että tällainen päästö ei vaaranna ko. pohjavesiesiintymälle asetettujen ympäristötavoitteiden saavuttamista); b) toimivaltaiset viranomaiset katsovat, että pohjaveteen pääsevien aineiden määrät ja pitoisuudet ovat niin pieniä, että sen laatu ei vaarannu nyt eikä tulevaisuudessa; c) se johtuu onnettomuuksista tai poikkeuksellisista luonnonolosuhteista, joita ei olisi kohtuudella voitu ennustaa, välttää eikä lieventää; d) se johtuu direktiivin em. 3 kohdan f alakohdan mukaisesti sallitusta tekopohjaveden muodostamisesta. Vas-

6.7 VPP-DIREKTIIVIN JA NITRAATTIDIREKTIIVIN TÄHÄNASTISET VAIKUTUKSET MAATALOUDESSA

Komission vuonna 2007 antamassa tiedonannossa ”Kohti kestävää vesienhoitoa Euroopan unionissa” todetaan maatalouden aiheuttaman hajakuormituksen olevan suuri uhka. EU:n nitraattidirektiivin täytäntöönpanossa todetaan sinänsä edistytyn viime vuosina, mutta lisätoimia tarvittavan. Erityisesti eteläisissä jäsenvaltioissa olivat tuolloin vielä määrittelemättä nitraattikuormitukselle alttiit alueet, joiden osuus EU 15-maissa oli vuosina 1999–2003 noussut 35,5 prosentista 44 prosenttiin. Toimintaohjelmien toimenpiteiden laatua ja kattavuutta on tiedonannon mukaan parannettava. Lisäksi on toteutettava vahvistettuja toimia, jos käy ilmeiseksi, ettei direktiivin tavoitteita voida muuten saavuttaa.[206]

Maatalouden nitraattien aiheuttamaa pilaantumista on tarkemmin käsitelty komission niin ikään vuonna 2007 antamassa kertomuksessa KOM(2007) 120.[207] Siinä arvioidaan karjasta, lähinnä lehmien, sikojen, siipikarjan ja lampaiden kas-

---

taavasti jäsenvaltio voisi sallia vapauttaa pilaavien aineiden pääsyn pohjaveteen, milloin e) toimivaltaiset viranomaiset katsovat, että ehkäiseminen tai rajoittaminen ei ole teknisesti mahdollista ilman: i) toimenpiteitä, jotka lisäisivät ihmisten terveyteen tai ympäristön laatuun kohdistuvia riskejä kokonaisuudessaan tai ii) kohtuuttoman kalliita toimenpiteitä pilaavien aineiden määrien poistamiseksi pilaantuneesta kallio- tai maaperästä tai niiden suodattumisen valvomiseksi; taikka milloin f) se johtuu pintavesiin kohdistetuista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on muun muassa tulvien ja kuivuuden vaikutusten lieventäminen ja vesien ja vesiväylien hoito myös kansainvälisellä tasolla. Nämä viimeksi mainitut toimenpiteet, esimerkiksi sedimenttien kaivu, ruoppaus, siirto ja läjitys pintavesissä, on toteutettava jäsenvaltioiden tätä varten laatimien yleisten sitovien vaatimusten ja soveltuvissa tapauksissa tällaisten vaatimusten perusteella annettujen lupien mukaisesti, eivätkä ne saa vaarantaa asianomaisille pohjavesimuodostumille puitedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti asetettujen ympäristötavoitteiden toteutumista.

[206] Komission tiedonanto KOM (2007) 128 lopullinen [SEK(2007) 362] Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Kohti kestävää vesienhoitoa Euroopan unionissa” – Vesipolitiikan puitedirektiivin 2000/60/EY täytäntöönpanon ensimmäistä vaihetta) – [SEK(2007) 362] [SEK(2007) 363].

[207] Komission kertomus KOM(2007) 120 lopullinen neuvostolle ja Euroopan parlamentille vesien suojelemiselta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY täytäntöönpanosta vuosina 2000–2003 [SEC(2007)339]. Kertomus perustuu lähinnä Euroopan unionin 15 jäsenvaltion 3. kertomuskaudelta, vuodet 2000–2003, toimittamiin tietoihin.

Kertomuksen mukaan 1980-luvun puolivälistä alkaen lannoitteiden käyttö on vähentynyt vähitellen, ja tämä suuntaus on jatkunut kertomusvuosina 2000–2003. Edelliseen kauteen (vuodet 1996–1999) verrattuna typen käyttö väheni 6 prosenttia ja fosfaattilannoitteiden käyttö 15 prosenttia vuosina 2000–2003 EU-15:n tasolla. Tämä suuntaus jatkuu myös vuosina 2004 ja 2005. Nautojen, lampaiden ja vuohien määrän todetaan pysyneen ennallaan tai vähenneen, mutta sen sijaan sikojen ja siipikarjan määrän kasvaneen. Niin nautojen ja lampaiden kuin siipikarjan määrien arvioidaan vähenevän edelleen, mutta sikojen määrät pysyvän ennallaan. Näin ollen lannasta peräisin olevan typpikuormituksen kokonaismäärän arvioidaan vähenevän viisi prosenttia.

Tuotannon keskittyminen jatkuu, ja yksittäisten tilojen eläinmäärät kasvavat: yli 50 prosenttia EU:n maitokarjasta kasvatetaan tätä nykyä yli 50 lehmän tiloilla, kun taas suurin osa jalostusemakoista kasvatetaan yli 100 eläimen tiloilla.

vatuksesta, aiheutuvan typpikuormituksen olevan kaiken kaikkiaan noin 7,6 miljoonaa tonnia vuosittain viljelysmaille levitetyn lannan muodossa. Kokonaistyppikuormitus, lisättäessä edelliseen kivennäislannoitteiden typpimäärä, ylsi vuonna 2003 lähes 16,5 miljoonaan tonniin, kun se vuonna 1999 oli lähes 18 miljoonaa tonnia ja vuonna 1995 17,4 miljoonaa tonnia. Lannasta peräisin oleva typpikuormitusmäärä ylittää 170 kg/ha:n vuotuisen rajan Belgiassa (Flanderi) ja Alankomaissa, mutta paikoin myös Italiassa, Ranskassa (Bretagne), Espanjassa ja Portugalissa. Alueellisella tasolla lannasta peräisin olevan typpikuormituksen määräksi on todettu 120–170 kg/ha Tanskassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti), Irlannin joissakin kreivikunnissa ja Etelä-Saksassa. Kaikilla edellä mainituilla alueilla on niin ikään todettu suurimmat karjanlannasta peräisin olevat fosforikuormitukset, fosforia yli 90 kg/ha vuodessa eniten karjankasvatusta harjoittavilla alueilla. Lisäksi typen ja fosforin yhteismäärät (lanta ja kemialliset lannoitteet) ylittävät typen osalta 240 kg/ha vuodessa ja fosfaatin osalta 90 kg/ha vuodessa.[208]

Pohjaveden laadun osalta vuosina 2000–2003 17 prosentissa EU:n seuranta-asemista nitraattipitoisuudet (keskiarvoina) olivat yli 50 mg NO3/l, 7 prosentissa 40–50 mg NO3/l ja 15 prosentissa 25–40 mg NO3/l. Noin 61 prosentissa pohjavesiasemista pitoisuudet olivat alle 25 mg NO3/l. Eniten pohjaveden näytteenottopaikkoja, joissa pitoisuus oli yli 50 mg NO3/l (60–20 %:ssa seuranta-asemista), oli Belgiassa (Flanderi), Alankomaissa (syvyys 0–5 m, yhteenvetotiedot), Portugalissa, Espanjassa ja Luxemburgissa. Myös Saksa ja Suomi olivat ilmoittaneet viljelymaiden seurantaverkoissaan suuren määrän paikkoja, joissa nitraattipitoi-

---

[208] Ko. kertomuksen KOM(2007)120 mukaan maataloudesta peräisin olevaa typpikuormitusta mittaava indikaattori on ”ravinnetase”, joka kuvastaa käytettyjen panosten sisältämän typen (kivennäislannoitteet, lanta, ilmakehän laskeumat, palkokasvien sitomat ravinteet ja muut pienemmät lähteet) ja lopputuotteisiin sitoutuneen typen (viljelykasvien, laidunmaan ja rehukasvien sitomat määrät) välistä erotusta hehtaarilta käytettyä maatalousmaata. Euroopan ympäristökeskuksen laskelmien mukaan EU-15:n typpitase vuonna 2000 oli 55 kg/ha eli se oli laskenut 16 prosenttia vuoteen 1990 verrattuna. Typpitase vaihteli välillä 37 kg/ha (Italia) ja 226 kg/ha (Alankomaat). Typpitaseen ylijäämä pieneni kaikissa jäsenvaltioissa lukuun ottamatta Irlantia ja Espanjaa (EYK, 2005 a).

Suurimmat kansalliset typen ylijäämät löytyvät Alankomaiden ja Belgian alueilta (> 150 tai 200 kg N/ha). Niin ikään Bretagnessa (Ranska) ja Vechta Cloppenburgissa (Ala-Saksi, Saksa) on todettu samalla tasolla olevia ylijäämiä. Jäsenvaltioissa, joiden kansalliset ylijäämät ovat suhteelliset alhaisia, todettiin myös 100–150 kg N/ha vuodessa olevia ylijäämiä (Espanjassa Katalonia, Italiassa Lombardia ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa Pohjois-Irlanti, Wales ja Länsi-Englanti).

Suurempi eläintiheys, joka lisää karjarakennusten määrää, lannan varastointia ja levitystä, on suurentanut ammoniakin haihtumista ja ilmakehän laskeumia lähiseutujen maaperään ja vesiin. Tällaisilla alueilla on mitattu jopa 50–60 kg N/ha vuodessa.

Em. kertomuksen mukaan maatalouden osuus vesistöjen kokonaiskuormituksesta yleensä 50–80 prosenttia. Useat jäsenvaltiot ilmoittivat vuonna 2005 varsinkin rehevöitymisen ja maataloudesta johtuvien muiden ongelmien uhkaavan vesien hyvää tilaa koskevan tavoitteen saavuttamista.

suus oli yli 50 mg NO3/l. 40 mg NO3/l oleva kynnys ylittyi Ranskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti) yli 20 prosentissa näytteenottopaikkoja. Jäsenvaltiot, joissa pitoisuudet lisääntyivät yli 30 prosentissa seuranta-asemista, olivat Belgia (Vallonia), Ranska, Espanja, Portugali, Saksa, Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta, Alankomaat (syvyys 0–5 m) ja Luxemburg. Yleinen suuntaus on vakaa tai laskemassa Tanskassa, Itävallassa ja Ruotsissa. Kreikan, Italian ja Belgian (Flanderi) suuntauksia ei voitu määrittää seurantaverkkoa koskeneiden muutosten ja/tai puutteellisten tietojen vuoksi.

Pintaveden keskimääräiset nitraattipitoisuudet (vuotuinen keskiarvo) olivat 53 prosentissa seuranta-asemista alle 10 mg NO3/l ja 19 prosentissa seuranta-asemista (varsinkin vuoristoalueilla) enintään 2 mg NO3/l. Nitraattipitoisuus oli 2,5 prosentissa seuranta-asemista yli 50 mg NO3/l, ja mitatuista arvoista 4 prosenttia oli välillä 40–50 mg NO3/l. Jäsenvaltiot, joissa oli eniten näytteenottopaikkoja, joilla mitattu nitraattipitoisuus oli yli 50 mg NO3/l, olivat Yhdistynyt kuningaskunta (4,5 %), Ranska (2 %) ja Alankomaat (1,2 %). Yli 40 mg/l olevia nitraattiarvoja mitattiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa 11 prosentissa seuranta-asemista ja Ranskassa 7 prosentissa seuranta-asemista. Korkeita arvoja (yli 25 ja jopa 40 mg NO3/l) todettiin Tanskan, Alankomaiden, Belgian (Flanderi) ja Luoteis-Ranskan viljelytasangoilla. Luxemburgissa, Belgiassa (Vallonia), Irlannissa (lounaisosa) ja tietyillä alueilla (Espanjan koillis- ja eteläosassa, Italian koillisosassa ja Itävallan koillisosassa Morava- ja Dyje-jokien valuma-alueella) huomattava osa arvoista oli välillä 10–25 mg NO3/l, mikä tarkoittaa, että merkittäviä määriä typpeä pääsee järviin ja meriin, millä voi puolestaan olla merkittäviä rehevöitymisvaikutuksia.

Vuosien 1996–1999 kartoituksiin nähden vuoden 2003 tilanteen vertailu osoittaa komission kertomuksen mukaan, että suurimmassa osassa pintavesiä nitraattipitoisuus on laskemassa (55 % seuranta-asemista) tai säilyy ennallaan (31 % seuranta-asemista). Pitoisuudet nousevat 14 prosentissa seuranta-asemista. Pintavesien nitraattipitoisuuksien todettiin laskeneen tai säilyneen ennallaan yleisesti (yli 90 % seuranta-paikoista) Tanskassa (makea vesi), Itävallassa, Irlannissa, Ruotsissa, Saksassa ja Alankomaissa (makea vesi). Näytteenottoasemia, joilla pitoisuudet nousivat, oli erityisen paljon Luoteis- ja Etelä-Ranskassa, Etelä-Englannissa, Itä-Espanjassa ja Pohjois-Portugalissa.

Komissio katsoi, että jäsenvaltioiden on tarkasteltava uudelleen ja tarvittaessa muutettava nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiitta alueita vähintään joka neljäs vuosi. Vuosina 2000–2003 on tilanne ollut se, että 15 jäsenvaltiosta seitsemän oli päättänyt nitraattidirektiivin mukaisesti olla nimeämättä nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiita alueita ja laatia sen sijaan toimintaohjelman, jota sovelletaan koko niiden alueella. Itävallan, Tanskan, Suomen, Saksan, Luxemburgin ja Alankomaiden lisäksi Irlanti otti käyttöön koko alueen kattavan lähestymistavan maaliskuussa 2003. Toiset jäsenvaltiot ovat lisänneet, joissain ta-

pauksissa jopa huomattavassa määrin, nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiden alueiden osuutta vuoden 1999 jälkeen.

Nitraattidirektiivissä säädetään mahdollisuudesta laatia ja toteuttaa toimintaohjelmia nitraatin aiheuttamalle pilaantumiselle alttiilla yksittäisillä alueilla tai niiden osassa. Ranska, Portugali, Espanja, Italia, Kreikka, Yhdistynyt kuningaskunta ja Belgia olivat käyttäneet hyväkseen tätä mahdollisuutta, ja vuoden 2003 loppuun mennessä oli laadittu noin 110 toimintaohjelmaa. Useat jäsenvaltiot eivät olleet vaatineet lannasta peräisin olevaa typpikuormitusta koskevan vaatimuksen noudattamista (20.12.2002 alkaen 170 kg N/ha). Toisaalta nitraattidirektiivissä säädetään mahdollisuudesta komission luvalla poiketa karjanlantaan sovellettavasta typen enimmäismäärästä (170 kg/ha/vuosi) edellyttäen, että direktiivissä asetetut tavoitteet edelleen saavutetaan.

Yleisenä päätelmänä on komissio kertomuksessaan todennut, että toimintaohjelmiin sisältyvien toimenpiteiden toteuttaminen ja maanviljelykäytänteiden muuttaminen (karjan määrän vähentäminen mukaan luettuna) parantavat veden laatua vasta usean vuoden kuluttua, palautumisen kestäessä saatavilla olevien harvojen arvioiden perusteella vähintään 2–4 vuotta ja joskus yli 30:kin vuotta. Pohjaveden laadun osalta pääteltiin, että vaikka yleinen suuntaus on vakaa tai paranemassa 64 prosentissa paikoista, nitraattien aiheuttama pilaantuminen oli pahentunut 36 prosentissa paikoista, ja 17 prosentissa paikoista nitraattipitoisuus oli yli 50 mg/l. Pintavesien nitraattipitoisuuksien todettiin säilyneen ennallaan tai laskeneen 86 prosentissa seurantapaikoista, mikä varmistaa monissa jäsenvaltioissa jo edellisessä kertomuksessa todetun suuntauksen. Komission yleisenä arviona on, että nitraattidirektiivin (teknisessä) täytäntöönpanossa on edistetty merkittävästi, mutta veden laatua koskevien direktiivin tavoitteiden saavuttaminen kaikilta osin edellyttää huomattavia lisätoimia alueiden nimeämisen ja toimintaohjelmien laadun parantamiseksi.

7 Peltolannoitus

7.1 LANNOITELAINSÄÄDÄNTÖ

Vuoden 1994 alusta lukien 30.5.2006 asti voimassa ollut lannoitelaki (232/1993) perustui Suomen ETA-sopimuksen kautta ja siitä johtunein muutoksin direktiiviin 76/116/ETY.[209] Tällä direktiivillä oli yhteisötasolla luotu yhtenäiset säännökset markkinoitavien tyyppivalmisteiden eli ns. ETY- lannoitteiden (nykyään EY-lannoitteet) koostumukselle ja rajoituksille sekä tyyppikuvauksille ja pakkauksille. Yhteisössä on voitu hyväksyä vain sellaisia lannoitevalmisteita, joilla ei ole haitallisia vaikutuksia ihmisten tai eläinten terveyteen tahi ympäristöön.[210]

Lannoitteista on annettu vuonna 2003 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2003/2003.[211] Sanottu asetus, jolla on samalla kumottu mm. direktiivi 76/116/ETY, on sanotun edeltäjänsä tapaan varsin tekninen. Mainittu direktiivi ei sisältänyt eikä asetuskaan sisällä lannoitteiden peltokäyttöä tai sen tasoa koskevia säännöksiä. Kuitenkin on huomattava, että jo vuonna 1975 annetulla ns. raakavesidirektiivillä 75/440/ETY asetettiin vähimmäislaatuvaatimukset juomaveden ottoon käytettäville pintavesille. Nitraattipitoisuudelle säädettiin 50 mg/l raja-arvo ja 25 mg/l ohjearvo.[212] Vuodelta 1980 oleva pohjavedensuojeludirektiivi 80/68/ETY taas on velvoittanut jäsenvaltiot toimenpiteisiin ns. mustan listan (Luettelo I) aineiden pohjaveteen pääsyn estämiseksi ja ns. harmaan listansa (Luettelo II) aineiden rajoittamiseksi.

Niin ikään pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/118/EY liitteessä I on ase-

---

[209] Neuvoston direktiivi 76/116/ETY lannoitteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä.

[210] Dir. 89/530/ETY art. 8.

[211] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2003/2003 lannoitteista; EYVL N:o L 304, s. 1. Sen 35 artiklan nojalla on kumottu paitsi lannoitedirektiivi 76/116/ETY myös siihen liittyneet direktiivit 77/535/ETY (lannoitteiden näytteenotto- ja analyysimenetelmiä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä), 80/876/ETY (yksiravinteisia runsastyppisiä ammoniumnitraattilannoitteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä) ja 87/94/ETY (runsastyppisten yksiravinteisten ammoniumnitraattilannoitteiden ominaisuuksien, raja-arvojen ja räjähtämättömyyden valvontaa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä).

[212] Dir. 75/440/ETY art. 3 ja liite 2 sekä STMP talousveden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista 74/1994 (koskenut myös direktiiviä 80/778/ETY)ja VNP juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista ja tarkkailusta 366/1994, joista ensin mainittu on korvattu talousveden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista annetulla STMA 461/2000.

tettu VPP-direktiivin 2000/60/EY edellyttämät pohjaveden laatunormit käytettäväksi pohjaveden kemiallisen tilan arvioimisessa. Siten pohjavesimuodostuman tai -muodostumaryhmän kemiallisen tilan katsotaan olevan direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan hyvä pääsääntöisesti, jos a) merkitykselliset seurantatulokset osoittavat, että VPP-direktiivin liitteessä V olevassa taulukossa 2.3.2. vahvistetut edellytykset täyttyvät tai b) liitteessä I luetellut pohjaveden laatunormien arvot ja vastaavat 3 artiklan ja liitteen II mukaisesti (kansallisesti) vahvistetut raja-arvot eivät ylity missään kyseisen pohjavesimuodostuman tai -muodostumaryhmän seurantapaikassa. Lisäksi tietyin ko. kohdan c alakohdan edellytyksin kemiallisen laadun voidaan katsoa olevan hyvä, vaikka laatunormin arvo tai raja-arvo ylittyy yhdessä tai useammassa seurantapaikassa.[213] Edellä mainitun liitteen I mukaan nitraattien sallittu enimmäismäärä on 50 mg/l.

Härtel on todennut, että Saksan lainsäädännön hyvän maatalouskäytännön mukaisen määrän ylittävän lannoitemäärän käyttäminen johtaa pohjavesipäästöön ja tämän vuoksi se voi olla pohjavesidirektiivin (tässä 80/68/ETY) säännösten vastaista.[214] Eräät ko. direktiivin luettelon II aineet, kuten epäorgaaniset fosforiyhdisteet ja ammoniakki, voivat tässä suhteessa olla merkityksellisiä, joskin direktiivin ohjausvaikutus lienee lannoituksessa vähäinen, koska säännökset sisältävät vain epäselviä ohjeita ilman vahvistettuja raja-arvoja.

YSL 28 ja 29 §:n sekä YSA 1–4 §:n (viim. mainittu os. muut. 380/2008) huomioon ottaen lannoitteiden ja lannan normaali maatalouskäyttö ei ole meillä luvanvaraista, ellei lain 28 §:n nojalla jossain poikkeuksellisissa olosuhteissa katsota toiminnasta aiheutuvan vesistön pilaantumisen vaaraa tai, esimerkiksi lannasta hajun muodossa, naapuruussuhdelain 17.1 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Toisaalta sanotun 29 §:n nojalla annetun YSA 3 §:n (889/2006) ja ko. asetuksen liitteen 1 mukaan vastaavat, kuten myös kasvinsuojeluaineiden, suorat päästöt pintavesiin tai vesihuoltolaitoksen viemäriin voivat tapahtua vain luvalla,

---

[213] Direktiivin 2006/118/EY 4 artiklan 1 kohdan c alakohta kuuluu seuraavasti: ”Pohjavesimuodostuman tai -muodostumaryhmän kemiallisen tilan katsotaan olevan hyvä, jos: (…) tai c) pohjaveden, mutta liitteen III mukaisesti suoritetussa asianmukaisessa tutkimuksessa todetaan, että

i) liitteessä III olevassa 3 kohdassa tarkoitetun arvioinnin perusteella, ottaen soveltuvissa tapauksissa huomioon kyseessä olevan pohjavesimuodostuman laajuus, pohjaveden laatunormit tai raja-arvot ylittävien pilaavien aineiden pitoisuuksien ei katsota muodostavan merkittävää ympäristöriskiä;

ii) muut direktiivin 2000/60/EY liitteessä V olevan 2.3.2 kohdan taulukossa määritellyt pohjaveden hyvää kemiallista tilaa koskevat edellytykset täyttyvät tämän direktiivin liitteessä III olevan 4 kohdan mukaisesti;

iii) Direktiivin 2000/60/EY 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti yksilöityjen pohjavesimuodostumien osalta kyseisen direktiivin 7 artiklan 3 kohdan vaatimukset täyttyvät tämän direktiivin liitteessä III olevan 4 kohdan mukaisesti;

iv) pilaantuminen ei ole heikentänyt merkittävästi pohjavesimuodostuman tai pohjavesimuodostumaryhmän muodostumien soveltuvuutta ihmiskäyttöön.

[214] Härtel 2001 s. 60. Ks. myös nitraattidirektiivin osalta sama teos s. 65–67.

joskin tästä on säädettynä vaarattomaksi ympäristölle tai haitattomaksi vesihuoltolaitoksen toiminnalle osoitettavissa olevaa vähäistä ainemäärää koskeva poikkeamismahdollisuus. Pohjavesien kohdalla maataloudellisiin päästöihin ei voida YSL 8 §:n pilaamiskiellon vuoksi edes myöntää ympäristölupaa.[215]

Lannoiteasetuksen (EY) N:o 2003/2003 15 artiklan 1 kohdan ympäristöllisen suojalausekkeen mukaan, jos jäsenvaltiolla on perusteltua aihetta epäillä, että tietty asetuksen vaatimukset täyttävä EY-lannoite on vaaraksi ihmisten, eläinten tai kasvien turvallisuudelle tai terveydelle taikka ympäristölle, jäsenvaltio voi väliaikaisesti kieltää tämän lannoitteen markkinoille saattamisen alueellaan tai asettaa sitä varten erityisehtoja. Sen on välittömästi ilmoitettava tästä muille jäsenvaltioille ja komissiolle sekä ilmoitettava samalla päätöksensä perusteet, minkä jälkeen 2. kohdan mukaan komissio tekee asiassa päätöksen 90 päivän kuluessa näiden tietojen vastaanottamisesta.

Lannoitelaki on korvattu 1.6.2006 alkaen voimaan tulleella lannoitevalmistelailla (539/2006), jonka tavoitteena on kasvintuotannon sekä elintarvikkeiden ja ympäristön laadun turvaamiseksi edistää hyvälaatuisten, turvallisten ja kasvintuotantoon sopivien lannoitevalmisteiden tarjontaa, sellaisiksi soveltuvien sivutuotteiden hyötykäyttöä sekä riittävien tietojen antamista lannoitevalmisteista niiden ostajille ja käyttäjille.[216] Lakia sovelletaan lannoitevalmisteiden – myös omaan käyttöön tapahtuvaan – ja niiden raaka-aineiden valmistukseen markkinoille saattamista varten, markkinoille saattamiseen, käyttöön, kuljettamiseen, maahantuontiin sekä maastavientiin.[217] Siten lannoitteiden käyttö on osaltaan mukana lain piirissä. Ko. lakia sovelletaan myös edellä mainitun lannoiteasetuk-

---

[215] YSA 3 § (889/2006) sekä liite 1 (889/2006) koskien aineita, joiden suorat päästöt vesiin tai vesihuoltolaitoksen viemäriin, ovat luvanvaraisia. Erikseen mainittujen aineiden, kuten esim. kasvinsuojeluaineiden ja biosidivalmisteiden (11 kohta), lisäksi sen 14 kohdassa on luvanvaraisiksi säädetty kaikki muut vesiympäristölle ja sen kautta terveydelle tai ympäristölle vaaralliset tai haitalliset aineet sekä aineet ja seokset, jotka voivat haitata vesien käyttöä. Siten esim. suorat lanta- ja muut lannoitepäästöt vesiin ovat luvanvaraisia. Kuitenkin 3 §:n mukaan lupaa ei kuitenkaan tarvita, jos toiminnanharjoittaja voi osoittaa, että tällainen päästö vesiin sisältää niin vähäisen määrän kyseisiä aineita, ettei niiden päästämisestä aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa eikä haittaa vesihuoltolaitoksen toiminnalle. YSA liitteen 2 luettelossa taas tärkeimmistä pilaantumista aiheuttaviksi aineiksi vesiin tapahtuvien päästöjen raja-arvoja asetettaessa on sen 12 kohdassa mainittu rehevöitymistä aiheuttavat aineet, erityisesti nitraatit.

[216] Lannoitevalmistelaki (539/2006) 1 §.

[217] Ib. 2 §. 1 mom. Lannoitevalmisteella tarkoitetaan 1) lannoitteita, kalkitusaineita, maanparannusaineita, kasvualustoja, mikrobivalmisteita sekä lannoitevalmisteena sellaisenaan käytettäviä sivutuotteita, kun taas näistä 2) lannoitteella tarkoitetaan aineita ja valmisteita, jotka on tarkoitettu edistämään kasvien kasvua tai parantamaan sadon laatua ja joiden vaikutus perustuu kasvinravinteisiin taikka muihin kasveille, ihmisille tai eläimille hyödyllisiin aineisiin. Erityisesti 3) ns. EY-lannoitteet ovat sellaisia lannoitteita, jotka on lueteltu em. lannoiteasetuksen liitteissä ja täyttävät sanotussa asetuksessa edellytetyt vaatimukset sekä merkintä- ja pakkausmääräykset ja jotka on varustettu ”EY-lannoite” -merkinnällä (ib. laki 4 § 1–3 kohdat).

sen (EY) N:o 2003/2003 valvontaan ja muuhun sen edellyttämään täytäntöönpanoon.[218]

Lisäksi lannoitevalmistelakia sovelletaan myös muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveyssäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1774/2002 (sivutuoteasetus) valvontaan ja muuhun sen edellyttämään täytäntöönpanoon siltä osin kuin se koskee lannoitevalmisteita.[219] Tämä sivutuoteasetus koskee myös mm. lantaa, joka asetuksessa määritellään ns. luokan 2 sivutuotteeksi. Lanta on, sikäli kuin toimivaltainen viranomainen ei katso tähän sisältyvän minkään vakavan tartuntataudin leviämisriskiä, joko levitettävä maahan ko. asetuksen mukaisesti tai käytettävä käsittelemättömänä raaka-aineena hyväksytyssä biokaasu- tai kompostointilaitoksessa tahi käsiteltävä hyväksytyssä tietynlaisessa teknisessä laitoksessa taikka muunnettava biokaasulaitoksessa tai kompostoitava tiettyä menettelyä noudattaen.[220]

Ellei syrjäisiltä alueilta peräisin olevaa lantaa käytetä lannoitteena, voidaan tarvittaessa toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä sallia sivutuoteasetuksen 24 artiklan 1 kohdan b ii alakohdan mukaisesti tällainen sivutuote hävitettävän polttamalla tai maahan hautaamalla. Toimivaltaisen viranomaisen on tällöin varmistettava, että polttaminen tai hautaaminen ei vaaranna eläinten tai ihmisten terveyttä ja että tuotteiden hylkääminen, valvomaton sijoittaminen tai muu valvomaton käsittely ehkäistään.

Koska lannoitevalmistelailla säännellään vain lannoitevalmisteita ja näinä sellaisenaan käytettävien sivutuotteiden, jollainen lanta sinänsä on, kohdalla on lain 4 §:n 8 kohdassa tarkoitetuksi sellaisenaan lannoitevalmisteena käytettäväksi määritelty vain teollisuus-, poltto- tai tuotantolaitosten, biokaasu- tai kompostointilaitosten taikka muiden laitosten sekä jätevedenpuhdistamojen tai muun vastaavan toiminnan yhteydessä syntyviä tuotteita, ei lannoitevalmistelain voida katsoa koskevan maatilan lannan käyttöä, vaan tämä jää lähinnä YSL:n, nitraattiasetuksen ja jätelainsäädännön varaan.[221]

---

[218] Ib. 2 § 2 mom.

[219] Ib. 2 § 3 mom.

[220] Asetus (EY) N:o 1774/2002 5 art. 2 kohta e alakohta.

[221] Lisäksi lannoitevalmistelain 3 §:ssä säädetään: Lannoitevalmisteita, lannoitevalmisteiden raaka-aineita sekä sellaisenaan lannoitevalmisteena käytettäviä kemikaaleja, niiden valmistusta, varastointia, pakkausta ja maahantuontia koskevista vaatimuksista on voimassa sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, mitä kemikaalilaissa (744/1989) ja laissa vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005) on säädetty.

Lannoitevalmisteiden raaka-aineita ja sellaisenaan lannoitevalmisteena käytettäviä sivutuotteita, niiden käsittelyä, käyttöä ja hävittämistä koskevista vaatimuksista säädetään lisäksi terveydensuojelulaissa (763/1994), ympäristönsuojelulaissa (86/2000), jätelaissa (1072/1993) ja maa-aineslaissa (555/1981) sekä Euroopan yhteisössä, Euroopan yhteisöön ja Euroopan yhteisöstä tapahtuvien jätteiden siirtojen valvonnasta ja tarkastamisesta annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o

Lannoitevalmisteiden on oltava tasalaatuisia, turvallisia ja käyttötarkoitukseensa sopivia ja niiden tulee täyttää EY:n lannoiteasetuksessa ja sivutuoteasetuksessa sekä itse po. laissa sekä sen nojalla annetuissa säädöksissä asetetut vaatimukset. Lannoitevalmiste ei saa sisältää sellaisia määriä haitallisia aineita, tuotteita tai eliöitä, että sen käyttöohjeiden mukaisesta käytöstä voi aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle tai turvallisuudelle, kasvien terveydelle taikka ympäristölle.[222]

Lannoitevalmisteiden raaka-aineiden tulee olla turvallisia ja sellaisia, että niistä valmistetut lannoitevalmisteet täyttävät niille asetut laatuvaatimukset. Toiminnanharjoittajan on noudatettava huolellisuutta ja riittävää varovaisuutta lannoitevalmisteiden ja niiden raaka-aineiden käsittelyssä, käytössä, kuljetuksessa ja varastoinnissa terveys-, turvallisuus- ja ympäristöhaittojen ehkäisemiseksi. Toiminnanharjoittajan on järjestettävä toimintansa siten, että sanotut toiminnalle asetetut vaatimukset täyttyvät ja että toiminnasta ei aiheudu vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle tai turvallisuudelle, kasvien terveydelle taikka ympäristölle.[223]

Varautumisperiaatteen mukaisesti on laissa annettu mahdollisuus MMM:n asetuksella antaa lannoitevalmisteita koskevia tilapäisiä rajoituksia mm. niiden käytön osalta, jos on perusteltua syytä olettaa, että lannoitevalmiste tai sen raaka-aine voi aiheuttaa merkittävää vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle tai turvallisuudelle, kasvien terveydelle taikka ympäristölle. Kysymys voi olla myös tilapäisestä käyttökiellosta.[224]

Jos toiminnanharjoittaja ei noudata EY:n lannoiteasetusta tai sivutuoteasetusta taikka ko. lannoitevalmistelakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, eivätkä puutteet täytä laissa mahdollisen kiellon antamisen edellytyksiä, valvontaviranomainen voi määrätä toiminnanharjoittajan asian laatuun nähden riittävässä määräajassa täyttämään velvollisuutensa.[225] Elintarviketurvallisuusvirasto taas voi kieltää mm. lannoitevalmisteen tai sen raaka-aineen käytön, jollei lannoitevalmiste, sen pakkaaminen taikka siitä annettavat tiedot, täytä ko. laissa säädettyjä tai sen nojalla annettuja taikka EY:n lannoiteasetuksessa tai sivutuoteasetuksessa asetettuja vaatimuksia tai lannoitevalmistetta käytetään sen käyttöohjeiden

---

259/93. Kasviperäisiä lannoitevalmisteita ja niiden raaka-aineita koskevista vaatimuksista säädetään lisäksi kasvinterveyden suojelemisesta annetussa laissa (702/2003). Eläimistä saatavia lannoitevalmisteita ja niiden raaka-aineita koskevista vaatimuksista säädetään lisäksi eläintautilaissa (55/1980) ja maahantuontia koskevista vaatimuksista säädetään eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annetussa laissa (1192/1996).

222 Lannoitevalmistelaki 5 § 1 mom.

223 Ib. 5 § 2 mom. ja 10 §.

224 Ib. 9 §.

225 Ib. 32 §.

vastaisesti. Kielto on viipymättä peruutettava, jos puutteellisuus on poistettu tai epäkohta on korjattu siten, ettei kielto ole enää tarpeen.[226]

Lannoitevalmistelain 37 §:ssä ovat säännökset lannoitevalmistelakirikkomuksesta, josta enimmäisrangaistus on sakkoa, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Siten rangaistava rikkomus voi olla tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta tapahtunut esimerkiksi sellaisen lannoitevalmisteen käyttö, joka ei täytä tiettyjä sille säännöksissä ja määräyksissä asetettuja vaatimuksia tai erityisvaatimuksia.[227]

Lannoitevalmistelaissa on aikaisempien vastaavien lakien tapaan erityiset ankaraan vastuuseen perustuvat vahingonkorvaussäännökset, jotka turvaavat po. valmisteiden ammattikäyttäjiä kuten erityisesti viljelijöitä. Lannoitevalmisteiden valmistajan, valmistuttajan tai maahantuojan on korvattava vahinko, joka lannoitevalmisteista ammattikäytössä aiheutuu ostajalle siitä, että lannoitevalmiste ei täytä EY:n sivutuoteasetuksessa ja lannoiteasetuksessa tai itse lannoitevalmistelaissa sekä sen nojalla annetuissa säädöksissä asetettuja vaatimuksia taikka että lannoitevalmiste poikkeaa ostajalle tuoteselosteessa annetuista tiedoista enemmän kuin mainittujen säädösten mukaan on sallittua. Korvaus on suoritettava, vaikka vahinkoa ei ole aiheutettu tahallisesti tai huolimattomuudesta. Korvausvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos se, jolta vaaditaan korvausta, saattaa todennäköiseksi, ettei lannoitevalmisteessa ollut vahingon aiheuttanutta virhettä silloin, kun hän saattoi lannoitevalmisteen markkinoille. Valmistajan, valmistuttajan tai maahantuojan velvollisuudesta korvata lannoitevalmisteesta henkilölle taikka yksityiseen käyttöön tai kulutukseen tarkoitetulle ja vahinkoa kärsineen pääasiassa sellaiseen tarkoitukseen käyttämälle omaisuudelle aiheutunut vahinko säädetään tuotevastuulaissa (694/1990).[228]

Vanhan lannoitelain soveltamisala oli rajoitettu koskemaan vain kaikkien em. lannoitteiden ym. aineiden ja valmisteiden markkinointia, maahantuontia ja markkinointia varten tapahtuvaa valmistusta. Se ei säännellyt lainkaan po. aineiden loppukäyttöä. Vaikka lannoitevalmistelailla säännellään po. tuotteiden turvallisuutta ja laatua mm. ympäristönsuojelullisessa tarkoituksessa, rajoittuu senkin säännösten konkreettinen merkitys viljelijän kannalta enemmän oikeusturvan saamiseen tuotteen ostajana ja käyttäjänä, joskin myös asianmukaisten valmis-

---

[226] Ib. 33 §,

[227] Lannoitevalmistelain 37 §:n mukaan viranomainen voi kuitenkin jättää syytteeseenpanoilmoituksen tekemättä rikkomuksesta, jota on kokonaisuutena pidettävä ilmeisen vähäisenä. Tällöin Elintarviketurvallisuusvirasto voi antaa rikkomukseen syyllistyneelle toiminnanharjoittajalle kirjallisen huomautuksen, jossa häntä kehotetaan korjaamaan havaitut virheellisyydet.

[228] Ib. 40 §.

teiden käytön valvonnan tehostumisella voi olla viljelijän kannalta merkitystä.[229]

7.2 NITRAATTIDIREKTIIVI JA SEN KANSALLINEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSÄÄDÖSTÖ

7.2.1 Yleistä

Neuvoston direktiivin 91/676/ETY[230] eli ns. nitraattidirektiivin johdannossa todetaan mm., että ihmisten terveyden ja elävien luonnonvarojen ja vesiekosysteemin suojelemiseksi ja veden muun oikeutetun käytön turvaamiseksi on tarpeen vähentää maataloudesta peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista ja estää tällaisen pilaantumisen laajeneminen. Tässä tarkoituksessa pidettiin tarpeellisena perustamissopimuksen 130 r (nykyään 174) artiklan mukaisesti yhteisön tason toimintana toteuttaa typpiyhdisteiden varastointia ja levitystä sekä eräitä maanviljelysmenetelmiä koskevia toimenpiteitä.[231] Jäsenvaltioiden on tullut määrittää pilaantumisalttiit vyöhykkeet sekä laatia ja toteuttaa toimintaohjelmia, joiden tarkoituksena on vähentää typpiyhdisteiden aiheuttamaa veden pilaantumista ko. vyöhykkeillä. Kuitenkin jäsenvaltio vapautuu sanotusta erityisten pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määrittelystä, jos se laatii toimintaohjelmat ja soveltaa niitä direktiivin mukaisesti koko

---

[229] Toisin on esim. Saksan lannoitelain (Das Gesetz über den Verkehr mit Düngemitteln, viimeksi muut. 1996) kohdalla, joka nykyisin koskee (vuodesta 1989 lähtien lisättynä lain Gesetz zur Förderung der bäyerlichen Landtwirtschaft 11§:llä) myös lannoitteiden käyttöä. Lannoitelain 1a §:n mukaan saa lannoitteita käyttää vain hyvän ammatillisen käytännön mukaan (nach guter fachlicher Praxis), jonka periaatteen sisältö taas on määritelty konkreettisesti asetuksella: Verordnung über die Grundsätze der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung*)* 26.01.1996. Ks. Härtel 2001 s. 85.

Em. hyvään ammatilliseen lannoituskäytäntöön DMG 1a § 2 mom. mukaan kuuluu, että lannoitus laadultaan, määrältään ja ajankohdaltaan tapahtuu kasvien ja maaperän tarpeen mukaan sekä maaperässä olevat ravinteet ja orgaaniset aineet samoin kuin paikalliset ja viljelylliset edellytykset huomioon ottavalla tavalla. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan myös kasvituotteelle asetettavien laatuvaatimusten täyttämiseksi tarpeellista lannoitusta. Em. säännös ei tyhjentävästi määrittele ko. hyvää lannoituskäytäntöä (ks. sama s. 88). DMG ei myöskään estä vesiensuojelun kannalta osavaltiotasolla säätämästä Saksassa lannoitukselle tiukempia vaatimuksia (ks. sama s. 93).

[230] Neuvoston direktiivi 91/676/ETY vesien suojelemiseksi maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta.

[231] Ks. VNA muistio v. 2000 nitraattiasetuksen muuttamisesta. Syynä direktiivin antamiseen on ollut yhteisön eräiden alueiden veden nitraattipitoisuuden lisääntyminen ja muodostuminen korkeaksi verrattuna standardeihin, joista on säädetty jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista annetussa neuvoston direktiivissä 75/440/ETY sekä juomaveden laadusta annetussa direktiivissä 80/778/ETY.

alueellaan.[232] Suomi on menetellyt juuri tällä tavalla laatiessaan kansallisen toiminta-ohjelman antamalla valtioneuvoston päätöksen 219/1998, jonka se on sittemmin uudistanut valtioneuvoston asetuksella 931/2000 maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta.[233]

Jo vuonna 1987 laaditussa EY:n neljännessä toimintaohjelmassa ympäristöalan toimenpiteiksi ilmaistiin tarve yhteisön toimenpiteistä karjan lietelannan levityksestä, vesistöön päästämisestä sekä lannoitteiden liikakäytöstä aiheutuvan veden pilaantumisen valvomiseksi ja vähentämiseksi, mikä tarve perustui toteamukseen, että pääasialliset yhteisön vesiä pilaavat hajanaisista lähteistä tulevat aineet ovat maataloudesta peräisin olevia nitraatteja.[234]

Pilaantumisalttiille vyöhykkeille laadittavissa ja niillä toteutettavissa toimintaohjelmissa on oltava toimenpiteitä kaikkien typpipitoisten lannoitteiden pintalevityksen rajoittamiseksi ja varsinkin erityisten rajojen asettamiseksi karjanlannan käytölle. Vaikka Suomessa koko maata käsitellään pilaantumiselle alttiina eli typelle herkkänä alueena, on syytä todeta, että joka tapauksessa nitraattidirektiivi on edellyttänyt sellaiseksi vyöhykkeeksi määrättäväksi vesi tai vesialue jonkun seuraavista edellytyksistä täyttyessä:

1) onko erityisesti juomaveden valmistukseen käytetyn tai tarkoitetun makeiden pintavesien nitraattipitoisuus suurempi tai onko vaara, että se on suurempi kuin direktiivissä 75/440/ETY säädetään (ts. 50 mg/l), jos nitraattidirektiivin 5 artiklan tarkoittamia toimenpiteitä ei suoriteta;
2) sisältävätkö pohjavedet tai onko vaara, että pohjavedet sisältävät yli 50 mg/l nitraatteja, jos 5 artiklan tarkoittamia toimenpiteitä ei suoriteta; tai
3) ovatko luonnonjärvet tai muut makeat vesistöt, jokisuut, rannikkovedet ja merivedet rehevöityneet tai onko vaara, että ne rehevöityisivät lyhyen ajan kuluessa, jos direktiivin 5 artiklan tarkoittamia toimenpiteitä ei suoriteta.[235]

Lähinnä viimeksi mainitun perusteen nojalla Suomessa on päädytty katsomaan nitraattiherkkyyden käsittävän koko maan. Vesistöjen rehevöityminen on suurimpia ympäristöongelmiamme ja maatalouden päästöjen on todettu olevan suurin yksittäinen kuormituslähde vesistöjen typpikuormitusta mitattaessa. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä ”Vesien suojelun tavoitteet vuoteen 2005” maatalouden päästötavoitteena on ollut typpikuormituksen vähentäminen 50 %:lla

---

[232] Dir. 91/676/ETY 3 art.
[233] Nitraattidirektiivin 91/676/ETY täytäntöönpano nykyisin valtioneuvoston asetuksella 931/2000 perustuu YSL:n 11 §:n 6 kohdan valtuutussäännökseen. Aikaisempi valtioneuvoston päätös 219/1998 nojautui VL 1:21a §:ään (471/1995).
[234] Neljäs ympäristöä koskeva yhteisön toimintaohjelma (EYVL C 328, 7.12.1987, s. 1).
[235] Dir. 91/676/ETY 3 art. 1 kohta ja liitteen I kohta A. Ks. myös jälj. mainitun asian C-258/00 tuomion perustelujen kohdat 3–6.

1990-luvun alkupuolen tasosta. Siten jo alun perin vuonna 1997 nitraattidirektiiviä Suomessa täytäntöön pantaessa sen edellyttämät typelle herkkiä alueita koskevat toimenpiteet saatettiin koskemaan koko maata.[236]

7.2.2 Nitraatit ja fosforit rehevöityviä vesistöalueita määriteltäessä

Kuten direktiivin nimestäkin on pääteltävissä, kysymys nitraattidirektiivin mukaisissa suojelutoimenpiteissä on maataloudesta peräisin olevien nitraattipäästöjen riskinhallinnasta. Kuten edellä on mainittu, direktiivin tavoitteena on vähentää maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista ja estää vastaisuudessa tällaisen pilaantumisen laajentuminen. Yhtenä merkittävimpänä pilaantumisen ilmentymänä olevalla rehevöitymisellä tarkoitetaan 2 artiklan i alakohdan mukaan ”veden rikastumista typpiyhdisteillä, mikä aiheuttaa levien ja korkeampien kasvilajien kiihtynyttä kasvua, jonka tuloksena on ei-toivottuja veden eliötasapainon ja kyseisen veden laadun häiriöitä”. Jäsenvaltioiden on ollut pääsääntöisesti määriteltävä pilaantuneet vedet ja sellaiset vedet, jotka voivat pilaantua ilman 5 artiklassa säädettyjen toimenpiteiden toteuttamista, sekä määritellä pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi kaikki alueensa tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu em. vesiin ja jotka aiheuttavat pilaantumista.[237] Pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten on taas tullut laatia määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi toimintaohjelmia.

Nimestään huolimatta direktiivin soveltamisalan ei ole katsottu rajoittuvan yksistään nitraateista aiheutuvan vesien rehevöitymiseen torjuntaan, vaan suojeltavien kohteiden rehevöitymisvaaraan ovat osaltaan voineet alun perin ja pääasiallisestikin olla vaikuttamassa myös muut aineet, kuten esim. fosforipäästöt. EYTI:n tuomio asiassa *C-258/00 Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta*[238] valaisee, mikä merkitys osaltaan fosforipäästöillä on nitraattidirektiivin 91/676/ETY täytäntöönpanossa, erityisesti kysymyksen ollessa pilaantuneiden vesien määrittelemisestä nitraattidirektiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla. Sanotussa asiassa EYTI totesi sen, että nitraattidirektiivin soveltamisalan rajoittaminen jättämällä sen ulkopuolelle tietyt vedet sillä perusteella, että ao. vesien pilaantumisessa fosforilla väitettiin olevan ensiarvoisen tärkeä merkitys, on ristiriidassa sekä direktiivin rakenteen että sen tarkoituksen kanssa. Asia koski ko-

---

[236] Ympäristöministeriön esittelymuistio valtioneuvoston esittelyssä 3.11.2000, Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta, jolla esitettiin kumottavaksi valtioneuvoston samanniminen päätös (219/1998) sellaisena kuin se oli muutettu valtioneuvoston päätöksellä 907/1999.

[237] Dir. 91/676/ETY 3 art. 1 ja 2 kohta. Määrittelyn on tullut tapahtua direktiivin liitteessä I vahvistettujen perusteiden mukaan.

[238] C-258/00, Kok. *2002 sivu I-05959.*

mission Ranskaa vastaan perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla nostamaa kannetta ko. direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnistä.[239]

Loppupäätelmänään em. asiassa *C-258/00* EYTI katsoi Ranskan jättäneen noudattamatta nitraattidirektiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut asianmukaisella tavalla yksilöinyt pilaantuneita vesiä ja koska se ei näin ollen ollut nimennyt niihin liittyviä pilaantumisalttiita vyöhykkeitä kyseisen direktiivin 3 artiklassa ja sen liitteessä I säädetyn mukaisesti.[240]

Tuomioistuin korosti tuomionsa perusteluissa mm. sitä, että jäsenvaltioille on jätetty laaja harkintavalta ko. direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen vesien määrittelemisessä niiden arviointien monitahoisuuden takia, mutta jäsenvaltioiden on kuitenkin määrittelyssä otettava huomioon direktiivin tavoitteet eli maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen.[241] Asian taustaa valaisee se, miten Ranska oli määritellyt pilaantumisalttiit vyöhykkeet.

> Pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden ensimmäinen nimeäminen oli tapahtunut Ranskan ympäristöministeriön 5.11.1992 antaman hallinnollisen soveltamisohjeen pohjalta, jossa ohjeessa kehotettiin arvioimaan, missä tapauksissa typpi on vaikuttava tekijä rehevöitymisilmiön hallitsemisessa ja mm. selvittämään, onko typpi ainakin pääasiallisesti peräisin maataloudesta.[242]
>
> Komission väitteen mukaan Ranskan tasavallan soveltama menetelmä ei ollut direktiivin eikä varsinkaan sen 3 artiklan ja liitteen I mukainen. Sanotun menetelmän perusteella määriteltynä virtaavia murtovesiä ja makeita kalkkipitoisia seisovia tai virtaavia vesiä ei voitaisi komission käsityksen mukaan koskaan pitää direktiivissä tarkoitettuina rehevöityneinä vesinä, koska hallinnollisen soveltamisohjeen mukaan vaikuttava tekijä olisi tällöin juuri fosfori eikä typpi. Typpi on kuitenkin komission mukaan rehevöitymisen jatkumisen

---

[239] EYTI:n tuomion perustelujen kohdat 13, 14 ja 15. Oikeudenkäynnin edellä komissio oli arvostellut Ranskaa erityisesti siitä, että tämä oli soveltanut direktiivin 3 ja 6 artiklaa sekä liitettä I virheellisesti siltä osin kuin kyse on pilaantuneiden vesien yksilöimisestä, pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden nimeämisestä ja vesien nitraattipitoisuuden valvonnasta.

[240] Asia C-258/00, tuomion perustelujen kohta 70.

[241] Tuomion C-258/00 tiivistelmässä lausuttiin perustelujen kohtiin 45, 50, 51 ja 53 viitaten seuraavaa: ”Huolimatta siitä, mikä merkitys fosforilla mahdollisesti on rehevöitymisessä, kasvilajeja, joiden kasvua typpi kiihdyttää, voi ilmetä tällaisissa (pilaantuneissa) vesissä, mikä horjuttaa tällaisissa vesissä jo olevien erilaisten organismien tasapainoa. Kun lisäksi otetaan huomioon se, että direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdasta johtuvat velvollisuudet ovat läheisesti toisiinsa sidoksissa, pilaantuneiden vesien tai vesien, jotka voivat pilaantua, kyseisen artiklan 1 kohdan nojalla tapahtuva suppea yksilöiminen johtaisi siihen, että kyseisen artiklan 2 kohdan nojalla suoritettava pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määritteleminen olisi epätäydellistä. Vaikka on totta, että jäsenvaltioille on jätetty laaja harkintavalta direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen vesien määrittelemisessä niiden arviointien monitahoisuuden takia, jotka jäsenvaltioiden on tässä yhteydessä tehtävä, niiden on kuitenkin tätä määrittelemistä suorittaessaan otettava huomioon direktiivin tavoitteet eli maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen.”

[242] Asia C-258/00, tuomion perustelut kohta 8–12.

> edellyttämä ensiarvoisen tärkeä ravinne, jonka ennakollinen valvonta on tarpeen, vaikka rehevöitymisen käynnistääkin ja sen laajuuden määrää fosforin liiallinen määrä.[243]

EYTI viittasi arvioinnissaan siihen, että nitraattidirektiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut pilaantuneet vedet tai vedet, jotka voivat pilaantua, on yksilöitävä muun muassa direktiivin liitteessä I olevassa A kohdassa esitettyjen perusteiden perusteella. Yksi näistä perusteista liittyy vesien todettuun rehevöitymiseen tai siihen, onko vaara, että ne rehevöityisivät lyhyen ajan kuluessa, jos 5 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä ei toteuteta. Tuomioistuimen mukaan Ranskan hallituksen soveltama menetelmä, joka rajoittaa direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle vedet, joiden pilaantumiselle fosforilla väitetään olevan ensiarvoisen tärkeä merkitys, johtaa siihen, että huomattavaa osaa makeista pintavesistä, virtaavaa murtovettä sisältävistä jokisuista ja rannikkovesistä ei ikinä voitaisi nimittää rehevöityneiksi vesiksi, vaikka maataloudesta peräisin olevan typen aiheuttama pilaantuminen tai pilaantumisen vaara on todellinen. Tiettyjen huomattavien ”vesien ryhmien” jättäminen koskaan nimeämättä rehevöityneiksi, vaikka maataloudesta peräisin olevan typen aiheuttama pilaantuminen tai sellaisen vaara on todellinen, olisi selvästi ristiriidassa direktiivin kanssa, sillä siinä velvoitetaan jäsenvaltiot yksilöimään pilaantuneet vedet tai vedet, jotka voivat pilaantua, jotta jäsenvaltiot toteuttaisivat tiettyjä toimenpiteitä maataloudesta peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentämiseksi ja vastaisuudessa tapahtuvan tällaisen pilaantumisen ehkäisemiseksi.[244] Kun lisäksi otetaan huomioon se, että direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdasta johtuvat velvollisuudet ovat läheisesti toisiinsa sidoksissa, pilaantuneiden vesien tai vesien, jotka voivat pilaantua, kyseisen artiklan 1 kohdan nojalla tapahtuva liian suppea yksilöiminen johtaisi siihen, että kyseisen artiklan 2 kohdan nojalla suo-

---

[243] Tuomion perustelut 25–26 ja 35–38 kohdat.

[244] Tuomion perustelut kohdat 42 ja 45–48. EYTI toteaa kuitenkin (tuomion kohdassa 49 ja 50) ”… hallinnollisesta soveltamisohjeesta tosin ilmenevän, että tietyn kasvilajin liiallinen kasvu vesiympäristössä riippuu useista kemiallisista, fysikaalisista ja ympäristöön liittyvistä seikoista ja että kyseisessä soveltamisohjeessa todetaan seuraavaa: ’… (S)iinä vaiheessa, jossa voidaan puhua rehevöitymisestä…, tämä vesikasvien liiallinen kasvu on seurausta useiden erilaisten vaihtelevien tekijöiden monitahoisesta ja taidokkaasta vuorovaikutuksesta. Kausaalisuhteiden toteaminen rehevöitymisen ilmenemismuodon, luonteen, voimakkuuden ja toistuvuuden perusteella on äärimmäisen vaikeaa juuri tämän vuorovaikutuksen monitahoisuuden ja taidokkuuden takia.’ Kun otetaan huomioon tämä monitahoisuus ja se hallinnollisesta soveltamisohjeesta ilmenevä seikka, että alaa koskevat tiedot ovat vielä epätäsmällisiä ja epätäydellisiä, hallinnollisessa soveltamisohjeessa mainittujen vesien kaltaisten tiettyjen merkittävien vesien jättäminen lähtökohtaisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on ristiriidassa direktiivin rakenteen ja tarkoituksen kanssa. Huolimatta siitä, mikä merkitys fosforilla mahdollisesti on rehevöitymisessä, kasvilajeja, joiden kasvua typpi kiihdyttää, voi ilmetä tällaisissa vesissä, mikä horjuttaa tällaisissa vesissä jo olevien erilaisten organismien tasapainoa.”

ritettava pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden nimeäminen olisi epätäydellistä. Ranskan viranomaisten käyttämä menetelmä niiden yksilöidessä pilaantuneita vesiä tai vesiä, jotka voivat pilaantua, voi nimittäin johtaa siihen, että tiettyihin nitraattipitoisuudeltaan korkeisiin vesistöihin ei sovellettaisi direktiiviä, joten alueita, joilta vesi valuu näihin vesiin, ei nimettäisi pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi direktiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla eikä niitä varten tarvitsisi näin ollen tehdä direktiivin 5 artiklan mukaisesti toimintaohjelmia.[245]

Po. ratkaisussa on merivesien ja siten esim. Itämeren ongelmiin verraten syytä kiinnittää huomiota myös niihin kannanottoihin, jotka EYTI esitti Seinen lahden ja Pohjanmeren eräiden alueiden rehevöitymisen merkityksestä pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määrittelyssä. Seinen alueen poisjättämisestä pilaantuneiden vesien luettelosta EYTI totesi mm., että

> ”Ranskan hallitus oli mm. myöntänyt maatalousperäistä alkuperää olevan typpiyhdisteiden aiheuttaman rehevöitymisen esiintymisen sanotulla alueella ja levien ja korkeampien kasvilajien kasvun kiihtymisen Seinen lahdella, mutta Ranskan hallitus oli kuitenkin asiaa koskeviin objektiivisiin ja tieteellisiin arviointiperusteisiin nojautuen jättänyt tämän vyöhykkeen yksilöimättä direktiivissä tarkoitetuksi rehevöityneeksi vyöhykkeeksi. Tuomioistuin katsoi, että Ranskan viranomaisten rehevöitymisen käsitteestä tekemä tulkinta ja menetelmä, jota ne käyttävät yksilöidäkseen pilaantuneita vesiä, ovat kuitenkin liian suppeita, joten ne ovat ristiriidassa direktiivin kanssa. Lisäksi EYTI totesi, että vaikka rehevöitymisilmiötä ei esiinny itse Seinen lahdella, tämä alue kuitenkin myötävaikuttaa rehevöitymisilmiöön Pohjanmerellä, joka on, kuten direktiivin neljännestä perustelukappaleesta ilmenee, erityistä suojelua edellyttävä alue. (…)
>
> (…) Pohjanmeren Ranskan pohjoispuolelta Norjaan ulottuvan itäosan rehevöityminen johtuu kaikilta niiltä alueilta, joilta vesi valuu Pohjanmereen ja Englannin kanaalin itäosaan, peräisin olevista ravinnepäästöistä ja erityisesti typpipäästöistä.[246] Tuomioistuin totesi, ettei po. tapauksessa ollut kiistetty sitä, että Seinen lahden veden nitraattipitoisuus on korkea ja että Pohjanmeren suolaisessa vedessä typpi on tärkein levien ja korkeampien kasvilajien kasvua rajoittava tekijä.”[247]

7.2.3 Nitraattidirektiivin täytäntöönpano Suomessa

Suomessa neuvoston direktiivin 91/676 ETY kansallinen täytäntöönpano perustuu nykyään ympäristönsuojelulain 11 §:n 6 kohtaan, jonka mukaan valtioneuvosto voi asetuksella säätää maataloudesta peräisin olevien nitraattien pääsystä

---

[245] Tuomion perustelut 51–52 kohta.

[246] Ib. Seinen todettiin yksinään tuottavan yli 100 000 tonnin vuotuisen typpivirran, josta kaksi kolmasosaa on peräisin maataloudesta, Englannin kanaalin kautta Pohjanmereen vuosittain kulkeutuvasta yhteensä 400 000 tonnin typpivirrasta.

[247] Tuomion C-258/00 perustelujen kohdat 64–69.

vesiin sekä maataloudessa noudatettavista muista vesiensuojeluvaatimuksista. YSL:n voimaantulon yhteydessä kumottiin aikaisemmin vuonna 1994 vesilain (264/ 1961) 1 lukuun lisätty uusi 21 a § (471/1995), joka oli ollut rajoitetumpi ja kuulunut seuraavasti:

> Maataloudesta peräisin olevien nitraattien pääsyä vesiin rajoitetaan siten kuin asiasta määrätään valtioneuvoston päätöksessä.
>
> Tämän pykälän nojalla voidaan antaa vain sellaisia määräyksiä, jotka koskevat vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta annetussa Euroopan yhteisöjen neuvoston direktiivissä (91/676/ETY) tarkoitettuja päästöjä.

Nitraattidirektiivi oli tullut Suomea velvoittavaksi jo ETA-sopimuksen lisäpöytäkirjan solmimisen yhteydessä 1.7.1994 lukien.[248] Hallituksen lakiesityksestä HE 366/1994 nitraattidirektiivin täytäntöönpanon valtuutussäännös sisällytettiin em. tavoin vesilakiin. Direktiivi oli tullut 13.12.1991 voimaan silloisissa yhteisön jäsenmaissa.

Eduskunnan ympäristövaliokunnan ulkoasiainvaliokunnalle em. ETA-asiassa antamassa lausunnossa todettiin nitraattidirektiivin antavan meillä ensimmäistä kertaa säädöspohjaisen perustan maatalouden päästöjen valvonnalle. Suomessa hehtaarikohtainen kokonaistyppikuormitus oli valiokunnan toteaman mukaan selvästi alhaisempi kuin direktiivissä pelkästään karjanlannan sisältämälle typelle määritellyt rajat, minkä vuoksi valiokunta korosti näkemyksenään, ettei direktiivin hyväksyminen saa meillä johtaa lisääntyvään typen käyttöön. Tästä syystä ympäristövaliokunta kiinnitti erityistä huomiota siihen, että nitraattidirektiivin oikeudellisena perustana on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 130s artikla, jonka huomioon ottaen direktiivin määräyksiä voidaan tiukentaa kansallisella lainsäädännöllä. Lisäksi valiokunta korosti direktiivin 5 artiklan 5 kohdan merkitystä, jonka kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarpeellisina

---

[248] Hallituksen esitys (HE 56/1994 vp) Eduskunnalle ETA-sopimuksen pöytäkirjan 47 ja tiettyjen liitteiden muuttamista koskevan ETA:n sekakomitean päätöksen N:o 7/94 eräiden määräysten hyväksymisestä.

Sinänsä Euroopan talousalueesta tehty sopimus (ETA-sopimus) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 1994 (HE 95/1992 vp.). Sopimuksen osaksi oli otettu ne ETA-sopimuksen asialliseen sisältöön kuuluvat säädökset, jotka oli hyväksytty ja julkaistu EY:n virallisessa lehdessä heinäkuun 31 päivään 1991 mennessä. EY:ssä oli kuitenkin tämän jälkeen 1.8. 1991–31.12.1993 välisenä aikana hyväksytty ja julkaistu yli 400 ETA-sopimuksen asialliseen sisältöön vaikuttavaa säädöstä. Nämä säädökset liitettiin osaksi ETA- sopimusta sen 98 artiklan mukaisesti tehdyllä edellä mainitulla ETA:n sekakomitean päätöksellä N:o 7/94, 21.3.1994, ETA-sopimuksen pöytäkirjan 47 ja tiettyjen liitteiden muuttamisesta. Uudet säädökset oli sekakomission päätöksen liitteillä 1–20 lisätty varsinaisen ETA-sopimuksen asianomaisiin liitteisiin. Näihin uusiin normeihin sisältyi mm. ympäristöä koskevia määräyksiä, joihin kuului nyt kysymyksessä oleva nitraattidirektiivi. Se liitettiin ETA:n sekakomitean päätöksen liitteellä 18 ETA-sopimuksen ympäristöä koskevaan liitteeseen XX. Direktiivi tuli Suomea sitovaksi 1.7.1994.

pitämiään lisätoimenpiteitä tai vahvistettuja toimia, jos toimintaohjelmien toteuttamisen pohjalta käy ilmeiseksi, että direktiivissä luetellut pakolliset toimenpiteet eivät ole riittäviä vähentämään ja estämään maatalouslähteestä peräisin olevien nitraattien aiheuttamaa vesien pilaantumista. Ympäristövaliokunta toivoi ulkoasiainvaliokunnan mietinnössään edellyttävän, että direktiivin 91/676/ETY täytäntöönpanemiseksi annettavassa valtioneuvoston päätöksessä pidettäisiin lähtökohtana direktiivin tavoitetta vähentää ja estää maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien aiheuttamaa vesien pilaantumista.[249] Ulkoasiainvaliokunta ehdottaessaan mietinnössään hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä lausui samalla pitävänsä tärkeänä sitä, että ympäristövaliokunnan esittämät em. muut kuin EY-säädöspohjaa koskevat näkökohdat otetaan asianmukaisesti huomioon uuden harmonisointilainsäädännön ja muiden Suomen sisäisten toimien valmistelussa.[250] Tähän sisältynyt varaus ei merkitse sitä, ettei nitraattidirektiivi ole ns. minimidirektiivi, jota tiukempia säännöksiä voidaan antaa kansallisella lainsäädännöllä.

Ennen em. VL 1:21a §:ää ei Suomen lainsäädännössä siten ollut maatalouden vesiensuojelua koskevia erillisiä säännöksiä. Sanotun valtuutussäännöksen nojalla annettiin sitten vasta 19.3.1998 valtioneuvoston päätös maataloudesta peräsin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta (219/1998), jonka tavoitteena oli vähentää ja estää ko. maataloudesta peräisin olevien päästöjen aiheuttamaa pinta- ja pohjavesien pilaantumista. Suurehkoja eläinsuojia oli kylläkin jo koskenut lupajärjestelmä, joka kuitenkin pohjautui silloin terveydenhoitolakiin.[251]

---

[249] Lopuksi ympäristövaliokunta halusi vielä tässä yhteydessä kiinnittää huomiota maatalouden ympäristöpäästöjä koskevien ETA-säädösten valmisteluun. ”Suomen tulee säädösvalmistelussa toimia päästönormien tiukentamiseksi. Nykyinen tilanne, jossa sallitaan huomattavan ympäristökuormituksen jakaminen ETA:n alueella, merkitsee asiallisesti kilpailun vääristymistä suhteessa niihin maihin, joissa vastaavaa ympäristökuormitusta ei sallita”(YmVL 5/1994, joka liittyy asiaan HE 56/1994).

[250] UaVM 7/1994 liittyy hallituksen esitykseen HE 56/1994, joka koski Brysselissä 21.3.1994 ETA-sopimuksen pöytäkirjan 47 ja tiettyjen liitteiden muuttamisesta tehdyn ETA:n sekakomitean päätöksen n:o 7/94 eräiden määräysten hyväksymistä. Kysymys oli Brysselissä 21.3.1994 ETA-sopimuksen pöytäkirjan 47 ja tiettyjen liitteiden muuttamisesta tehdyn ETA:n sekakomitean päätöksen n:o 7/94 määräyksistä sekä päätöksen liitteissä tarkoitetuissa Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen liitteiden muutoksissa olevista määräyksistä samoin kuin niissä säädöksissä olevista säännöksistä, joihin viitataan liitteiden muutoksissa, siltä osin kuin määräykset ja säännökset vaativat eduskunnan suostumuksen.

[251] Maatalouden päästöjä oli sitä ennen pyritty vähentämään ohjauksen ja neuvonnan avulla vapaaehtoisuuteen perustuen mm. maa- ja metsätalousministeriön sekä ympäristöministeriön vuonna 1992 yhteisesti vahvistaman maatalouden ympäristöohjelman sekä siihen liittyvien, vuonna 1993 julkaistujen ”Hyvät Viljelymenetelmät’” -suositusten mukaisesti. Ko. HE:ssä myös todettiin, että ”(m)aatalous on tämän hetkisten arvioiden mukaan suurin vesistöjemme ravinnepäästölähde. Tämän seurauksena vesien ravinnepitoisuudet ovat paikoitellen suurentuneet ja sen seurauksena on tapahtunut myös rehevöitymistä.”

Nitraattidirektiivillä ja sen kansallisella täytäntöönpanolla pyritään estämään ennen kaikkea nitraattien pääsy vesiin, mutta – kuten em. valtuutussäännöksen säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 366/1994 vp todettiin – ao. toimet vähentävät tosiasiallisesti samalla myös muiden ravinteiden päästöjä ja siten osaltaan vaikuttavat myönteisesti maatalouden aiheuttamien ravinnepäästöjen vähenemiseen.[252] Toisaalta tarkoitus oli jatkossa osallistua neuvoston asetuksella (ETY) 2078/92 ympäristönsuojelun vaatimusten ja maaseutuympäristön hoidon vaatimusten kanssa sopusointuisista maatalouden tuotantomenetelmistä luotuun maatalouden ympäristötukiohjelman käsittävään järjestelmään, joka tuli samalla olemaan osa Suomen maatalouden sopeuttamista Euroopan unionin yhteiseen maatalouspolitiikkaan. Ympäristötukiohjelmaan osallistuminen on kuitenkin viljelijöille vapaaehtoinen.[253]

Vesilainsäädäntö, johon direktiiviä koskeva valtuutussäännös lisättiin, rakentui ja edelleenkin rakentuu lupajärjestelmän varaan, jossa vesiä muuttava toiminta on ollut mahdollista viranomaisen (tuolloin vesioikeuden) antaessa siihen luvan. Myös ns. vesidirektiivit, joiden täytäntöönpano oli jo sopeutettu vesilakiin, sisälsivät yleensä lupajärjestelmän. Joustavamman menettelyn aikaan saamiseksi maatalouden aiheuttamat nitraattipäästöt jätettiin luvanhakujärjestelmän ulkopuolelle. Koska direktiivin pohjana oli perustamissopimuksen artikla 130s (nykyisin 175 art.), po. HE:ssä 366/1994 vp nimenomaisesti todettiin, että kansallisesti voitaisiin tarpeen mukaan (130t, mutta nyt 176 artiklan nojalla) säätää direktiiviä tiukemmatkin toimet. Kokemusten silloin puuttuessa katsottiin kuitenkin tarkoituksenmukaiseksi pidättäytyä direktiivin edellyttämään tasoon.[254]

Jäsenvaltioiden on tullut direktiivissä säädetyin perustein määritellä pilaantuneet vedet ja sellaiset vedet, jotka voivat olla alttiita pilaantumaan, jos direktiivissä määrättyä toimintaohjelmaa ei toteuteta. Nitraattidirektiivin 3 artiklan 1 kohdan ja liitteen 1 kohdan A perusteella ja juomavesidirektiivin 75/440/ETY huomioon ottaen esimerkiksi juomavesilähteinä olevat pinta- ja pohjavedet ovat pilaantuneita siinä tapauksessa, että niiden nitraattipitoisuus on yli 50 mg/l. Samoin pilaantuneiksi luetaan vedet, jotka ovat rehevöityneitä tai jotka voivat rehevöityä lyhyen ajan kuluessa, jos direktiivin 5 artiklan tarkoittamaa toimintaohjelmaa ei toteuteta. Suomessa ei ollut (vuonna 2000) todettu vesiä, joiden nitraattipitoisuus olisi mainitun yli 50 mg/l suuruinen. Eräillä rajoitetuilla alueilla pohjavesissä oli todettu vesi- ja ympäristöhallituksen alustavan arvion mukaan nitraattipitoisuuden kasvua. Direktiivin tarkoittamaa pintavesien rehevöitymistä sen sijaan voitiin jo lähtövaiheessa todeta eräin paikoin mm. rannikkoalueilla ja tehokkaimmilla viljelyseuduilla. Lähinnä tällä rehevöitymisperusteella päädyttiin

---

[252] HE 366/1994 vp s. 4.
[253] Ib. s. 2–3.
[254] Ib. s. 1–2.

Suomessa valitsemaan direktiivin 3 artiklan 5 kohdan mahdollistama järjestelmä, jossa itse asiassa koko maata käsitellään pilaantumiselle alttiina alueena laatimalla koko maata varten ao. toimintaohjelma.[255]

Direktiivin tarkoittama pakollinen toimintaohjelma pilaantumisalttiita vyöhykkeitä varten voi olla sama koko maata varten tai ohjelmat voivat olla eri alueille erillisiä tilanteesta riippuen. Meillä valittiin tässäkin suhteessa koko maata samalla tavoin käsittelevä ohjelma. Toimintaohjelma on tarkistettava vähintään neljän vuoden välein. Sitä tulee muutoinkin tarvittaessa täydentää ja uudistaa, jos käy ilmeiseksi, että ohjelma ei ole riittävä direktiivin tavoitteiden toteutumiseksi. Muutoksia ei vuoden 2000 jälkeen ole meillä ohjelmaan tehty.

VL 1:21a §:n nojalla maaliskuussa 1998 annettua valtioneuvoston päätöstä (219/1998) oli muutettu loppuvuonna 1999 eräiltä osin päätöksellä 907/1999. Komissio antoi kuitenkin pian eli 4.4.2000 Suomelle täydentävän virallisen huomautuksen nitraattidirektiivin täytäntöönpanosta. Komissio katsoi Suomen jättäneen täyttämättä nitraattidirektiivin mukaiset velvoitteet, koska vesistöjen läheisyydessä tapahtuvaa lannoitteiden levitystä ja levitysmenettelyä koskevat säännökset eivät olleet pakollisia ja koska karjanlannan syyslevitystä koskevaa sitovaa kieltoa ei ollut. Lisäksi komissio huomautti siitä, että Suomen lainsäädännöllä ei varmisteta tarpeeksi hyvin karjanlannan varastointikapasiteetin riittävyyttä niin, että se riittäisi lannan varastointiin koko sinä aikana, jolloin levitys maalle on kielletty. Komissio totesi myös, että karjanlannan levitystä kasvukauden aikana koskevat rajoitukset eivät olleet nitraattidirektiivin edellyttämällä tavalla riittävän selkeitä ja tarkkoja. Suomi antoi 5.5.2000 vastauksen, jossa todettiin ryhdyttävän toimiin Suomen lainsäädännön saattamiseksi nitraattidirektiivin mukaiseksi. Vastauksessaan Suomi totesi, että

> ”lainsäädäntöä muutetaan siten, että säännöstä lannan talviaikaisesta levityskiellosta täsmennettäisiin lisäämällä ehdoton levityskielto 1.12–31.3. välisenä aikana. Syksyllä lantaa ei saisi levittää nurmikasvuston pintaan 1.10. jälkeen. Typpilannoitteiden levittäminen kiellettäisiin perustettavaa kasvustoa lukuun ottamatta 1.10.–31.3. välisenä aikana toistuvasti kevättulvan alle jäävillä pelloilla. Lisäksi typpilannoitteiden pintalevitystä rajoitettaisiin muutoinkin vesistöihin rajoittuvilla pelloilla. Myös lantavarastojen kokoa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin lisämääräyksillä. Lisäksi …typpilannoituksen määrää turvemailla ja karkeilla kivennäismailla vähennettäisiin ja lannoituksen jaksotusta ja tasaisuutta koskevia määräyksiä tarkennetaan. Muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1. elokuuta 2000.”[256]

---

[255] Ko. artiklan 3(5) mukaan ”(J)äsenvaltiot vapautetaan velvoitteesta määritellä erityiset pilaantumisalttiit vyöhykkeet, jos ne laativat 5 artiklassa tarkoitetut toimintaohjelmat ja soveltavat niitä tämän direktiivin mukaisesti koko alueellaan.”

[256] Valtioneuvoston tiedotusyksikkö 5.5.2000 Tiedote 100/2000.

Komission 18.9.2000 antamassa perustellussa lausunnossa todettiin, ettei Suomi ollut asettanut riittävän pitkiä kausia, joiden aikana lannan levitys maahan on kielletty, ja ettei Suomi ole vaatinut riittävää lannan varastointitilojen tilavuutta eikä antanut asianmukaisia ja riittävän täsmällisiä lannan maahan levittämistä koskevia rajoituksia. Komission em. valvontatoimien perusteella annettiin po. asiassa uusi säädös valtioneuvoston asetuksella 931/2000, joka tuli voimaan 15.11.2000 ja jossa aikaisempaan ja edellä mainittuun, 5.5.2000 annettuun vastaukseen verrattuna annettiin vaaditut tiukemmat säännökset lannan varastointitiloista sekä kielloista ja rajoituksista karjanlannan ja lannoitteiden käytöstä.

Aikaisempi nitraattipäätös ja sitä seurannut asetus ovat käsittäneet nitraattidirektiivissä tarkoitetun toimenpideohjelman, jolla rajoitetaan maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyä. Säädös sisältää myös ”hyvän maatalouskäytännön ohjeet”, jotka käsittävät mm. lannan varastoinnin ja luovuttamisen rajoituksia, lannan ja typpilannoitteiden levityksen kausikieltoja, lantavarastojen koko- ja muita vaatimuksia, typpilannoituksen määrän rajoituksia, perustettavien kotieläinsuojien ja eläinten jaloittelutilojen sijaintivaatimuksia ja säilörehusäiliöiden tiiviysvaatimuksia. Kyseiset ohjeet ovat pääosaltaan sitovia määräyksiä, mutta käsittävät myös täydentävästi suosituksia lannan varastoinnista ja käytöstä peräisin olevien nitraattien huuhtoutumisen vähentämisestä, kuten lannan oikeaaikaisesta käytöstä sekä lannanlevitys- ja varastointipaikoista.[257]

Pakollisia säännöksiä on nitraattiasetuksessa lähinnä lannan ja virtsan varastointitiloista, typpilannoitteiden ja karjanlannan levityksestä pelloille ja levitysaikaa koskevista kielloista, typpilannoituksen määrällisestä mitoituksesta, kotieläinsuojien ja kotieläinten jaloittelualueiden sijoittelusta, säilörehun valmistuksessa syntyvän puristusnesteen talteenotosta, varastoinnista ja maahan levittämisestä, määräaikaisesti tehtävistä lannan typpianalyyseistä sekä velvollisuudesta pitää kirjaa peltojen lannoitukseen käytetyistä typpilannoitemääristä ja satotasoista. Nitraattiasetuksessa tarkoitetut toimenpiteet koskevat asetuksen 2 §:n mukaan koko maata.

Pääsääntöisenä vaatimuksena edellytetään lannan ja virtsan varastointitilan olevan suuruudeltaan sellainen, että siihen voidaan varastoida 12 kk:n aikana kertynyt lanta lukuun ottamatta samana laidunkautena eläinten laidunnuksen yhteydessä laitumelle jäävää lantaa.[258] Merkittävää on, että ko. tilavuusvaatimusta voi täyttää myös luovuttamalla lantaa YSL 28 §:n nojalla myönnetyn luvan saaneelle lannan vastaanottajalle tai luovuttamalla lantaa toiselle viljelijälle po. asetuksen edellyttämällä tavalla varastoitavaksi tai välittömään hyötykäyttöön taikka varastoimalla lantaa asianmukaisesti tehdyssä ja peitetyssä lantapatteris-

---

[257] Nitraattiasetus 3 § ja liitteet 1–3, joista liite 3 sisältää suositukset.

[258] Nitraattiasetus 4 § 1 ja 2 mom. Asetuksen liite 2 sisältää kuivalantalan ja lietesäiliön ohjetilavuudet.

sa, jos varastoinnissa tällöin noudatetaan tiettyä menettelyä ja päästöt vesiin voidaan estää.[259]

Ratkaisussa *Vaasan HAO 11.04.2005* T 05/0114/1 on otettu kantaa lannan luovuttamiseen toiselle viljelijälle tarkoituksella poiketa nitraattiasetuksen mukaisesta pääsääntöisestä 12 kuukauden tarvetta vastaavan lannan varastointitilan vaatimuksesta.[260] Tapauksessa kunnan ympäristönsuojeluviranomainen oli myöntänyt ympäristöluvan 49 000 broilerille tarkoitetulle broilerikasvattamolle. Ympäristölupapäätöksessä ei ollut määräystä lannan varastoinnista. Lannan käsittelyä koskevan lupamääräyksen mukaan lanta oli toimitettava välittömästi pelloille tai toiselle viljelijälle hyötykäyttöön. Ympäristölupahakemuksen mukaan broilerien kasvatuseriä oli vuodessa 5–7. Tilalla syntyvästä lannasta lähes puolet levitettiin tilan omille pelloille keväällä ja syksyllä ja runsas puolet luovutettiin lannan luovutussopimuksen mukaan toiselle etäällä sijaitsevalle viljelijälle. Lannan vastaanottaja oli luomuviljelijä, joka varastoi ja kompostoi lannan ennen sen levittämistä pellolle. Lannan vastaanottajalla ei asiakirjojen mukaan ollut ympäristölupaa lannan vastaanottamiseen. Hallinto-oikeus katsoi ratkaisussaan, että

> nitraattiasetuksen 4 §:n 1 momentin mukainen 12 kuukauden varastointitila on selkeä pääsääntö ja asetuksen 4 §:n 3 momentin poikkeussäännöksiä on tulkittava suppeasti. Asetuksen perusteluiden mukaisesti varastointitilasta voidaan poiketa vain, jos lantaa luovutetaan sellaiselle viljelijälle, jolla on lupa lannan vastaanottamiseen, tai jos viljelijä tekee sopimuksen toisen lantalan vuokraamisesta taikka jos lantaa luovutetaan toiselle viljelijälle välittömään hyötykäyttöön eli lannan levittämiseksi pellolle.
>
> Kysymyksessä olevan broilerikasvattamon osalta hallinto-oikeus katsoi, ettei lannan syntymis- ja levitysajankohdat huomioon ottaen ollut perusteita poiketa nitraattiasetuksen mukaisesta pääsäännöstä. Tilalla tuli siten olla oma lantala. Lannan luovuttamista toiselle viljelijälle varastoitavaksi ja kompostoitavaksi ei katsottu nitraattiasetuksen tarkoittamaksi välittömäksi hyötykäytöksi. Asia palautettiin lupaviranomaiselle lannan varastointia koskevan suunnitelman pyytämiseksi hakijalta ja uudelleen käsiteltäväksi.

Luvanhakijana olleen viljelijän valitettua em. asiassa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tämä päätöksellään *KHO 25.10.2005 taltio 2724* hylkäsi valituksen eikä

---

[259] Ib. asetus 4 § 3 mom. Poikkeaminen on tällöin mahdollista varastoimalla lantaa eläinsuojan yhteydessä olevan lantalan asemesta tai sen täydennyksenä tasaisen peltolohkon keskelle sijoitettavassa muta- tai turvekerroksella suojatulle pohjalle tehdyssä ja peitetyssä lantapatterissa (ns. kaukovarastointi) ja ainakin 100 metrin etäisyydellä vesistöstä tai valtaojasta, jos noudatetaan asetuksessa tarkemmin säänneltyä menettelyä ja jos päästöt vesiin voidaan estää. Tulvanalaisille alueille ja pohjavesialueille ei lantapattereita saa milloinkaan sijoittaa (asetuksen liite 1).

[260] Vaasan HAO 11.04.2005, Dnro 01005/04/5111, T 05/0114/1.

muuttanut Vaasan hallinto-oikeuden palautuspäätöksen lopputulosta. Perusteluissaan KHO lausui lopputuloksena mm. seuraavaa:

> Nitraattiasetuksen 4 §:n edellä mainitut säännökset huomioon ottaen ja kun toiminnassa muodostuva lanta käsitellään hakemuksessa esitetyllä tavalla ilman, että kaikkea lantaa luovutetaan laitokseen, jonka toimintaan on myönnetty ympäristölupa, tai toiselle viljelijälle nitraattiasetuksen mukaisella tavalla varastoitavaksi tai välittömään hyötykäyttöön, hakijalla on toimintaa harjoittaessaan oltava käytössään nitraattiasetuksen mukainen varastointitila. Koska tällaista tilaa ei hakemuksen mukaan ole ollut käytettävissä, ympäristölupaa ei ole ympäristönsuojelulain 41 §:n 1 momentti huomioon ottaen voitu myöntää.
>
> Hallinto-oikeuden päätöksessä mainittujen lantalaa ja lantaa ympäristöluvan nojalla hyödyntävää laitosta koskevien selvitysten sijasta hakija voi esittää selvitykseksi myös sopimuksen hakemuksen mukaisessa toiminnassa muodostuvan lannan luovuttamisesta toiselle viljelijälle nitraattiasetuksen mukaisella tavalla varastoitavaksi tai välittömään hyötykäyttöön.

Nitraattiasetuksen 5 §:n mukaan lantaa ei saa levittää lokakuun 15. ja huhtikuun 15. päivän välisenä aikana, eikä silloin kun maa on lumipeitteinen tai roudassa taikka veden kyllästämä. Levittämistä on kuitenkin mahdollista syksyllä jatkaa vielä 15. marraskuuta asti ja aloittaa keväällä jo 1. huhtikuuta olosuhteiden salliessa eli edellyttäen, että maa ei ole jäässä ja on riittävän kuiva vesistöihin valumien välttämiseksi ja ettei mitään maaperän tiivistymisen vaaraa ei ole. Nurmien pintaan on lannanlevitys aina kuitenkin kiellettyä syksyllä 15. syyskuuta jälkeen. Syksyllä saa levittää peltohehtaaria kohden enintään 30 tonnia kuivikelantaa, 20 tonnia naudan lietelantaa, 15 tonnia sian lietelantaa taikka 10 tonnia siipikarjan tai turkiseläimen lantaa. Typpilannoitus on kielletty viisi metriä lähempänä vesistöä. Seuraavan viiden metrin leveydellä typpilannoitteiden pintalevitys on kielletty, jos pellon kaltevuus ylittää kaksi prosenttia. Lantaa ei saa levittää pintalevityksenä keskikaltevuudeltaan yli 10 prosentin pellolle.[261]

Syksyllä levitetty orgaaninen lannoite on välittömästi ja viimeistään 24 tunnin kuluessa sekoitettava peltoon tai pelto on kynnettävä. Typpilannoitetta ei saa levittää lumipeitteiseen, jäätyneeseen tai veden kyllästämään maahan. Kevättulville toistuvasti alttiina oleville eli tulvavaaran alaisille pelloille ei typpilannoitusta saa käyttää 1. lokakuuta ja 15. huhtikuuta välisenä aikana. Tämä ei koske kuitenkaan peltoa, jolle perustetaan uusi kasvusto. Peltojen vuosittainen lannanlevitys saa käsittää typpeä ravinnearvoltaan enintään 170 kg/ha, joskin tästä on olemassa varsinaisten typpilannoitteiden samanaikaista huomioon ottamista, eräitä kasveja ja maita koskevat tiukennukset.[262] Nitraattiasetuksen 6 §:ssä määrätään käy-

---

[261] Nitraattiasetus 5 §.
[262] Ib. 5 § ja 6 §.

tettyjen typpilannoitteiden, karjanlannan ja orgaanisten lannoitteiden sisältämän typen kokonaismäärän mitoitusta koskevat raja-arvot, jotka pääsääntöisesti tarkoittavat vuosittain esim. viljoilla 170 kg/ha, perunalla 130 kg/ha sekä heinällä, laitumilla ja säilörehulla 250 kg/ha typpimäärää. Syysviljoilla saa typen kokonaismäärä sen sijaan olla enintään 200 kg/ha, josta 30 kg/ha syksyllä ja 170 kg/ha keväällä, kuitenkin kestotyppeä käytettäessä vastaavasti 40 ja 170 kg/ha.[263]

7.3 PUHDISTAMOLIETTEEN KÄYTTÖ[264]

Neuvoston direktiivillä 86/278/ETY (ns. puhdistamolietedirektiivi), joka on annettu perustamissopimuksen 100 ja 235 artiklan (nykyään 94 ja 308 artikla) nojalla, on tarkoitus johdantolauselmansa mukaan säädellä puhdistamolietteen käyttöä maanviljelyssä niin, että tällaisen lietteen haitalliset vaikutukset maaperään, kasvillisuuteen, eläimiin ja ihmisiin voidaan estää, mutta samalla edistäen lietteen asianmukaista käyttöä.[265] Direktiivin mukaisilla toimenpiteillä pyritään varmistamaan, ettei lietteen valvomattomasta käytöstä aiheudu minkäänlaisia haittoja ihmisille, eläimille, kasveille ja ympäristölle. Jälkimmäisessä suhteessa direktiivillä pyritään myös saamaan aikaan toimenpiteitä maaperän suojelemiseksi mm. asettamalla eräille raskasmetalleille pakolliset raja-arvot ja kieltämällä lietteen käyttö, kun näiden metallien pitoisuudet maaperässä ylittyvät. Lietteellä käsitelty alue voidaan ottaa laidunkäyttöön taikka siltä korjata vihantarehua tai tiettyjä tavallisesti suoraan maahan kosketuksissa olevia ja tavallisesti tuoreena syötäviä viljelykasveja vasta tietyn varoajan päätyttyä. Kuitenkin lietteen käyttö tai toimittaminen käyttöön hedelmä- ja vihanneskasvien viljelyyn,

---

[263] Ib. 6 § 2 mom. Sanotun pykälän 2 ja 3 momentin mukaan ko. typen kokonaismääristä (lannoitteet ja lanta) vähennetään karkeilla hietamailla ja sitä karkeammilla kivennäismailla typpeä 10 kg/ha/vuosi sekä turvemailla viljojen (myös sokerijuurikkaan) kohdalla 40 kg/ha sekä Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun ympäristökeskusten toimialueilla yleisesti 20 kg/ha. Nurmille vähennetään koko maassa 10 kg/ha turvemailla.

[264] VNA:lla voidaan säätää mm. lietteen ympäristöön päästämisen tai sijoittamisen rajoittamisesta (YSL 11 § 5 k) sekä maa-, karja-, turkis- ja metsätalouden sekä turvetuotannon ja kalankasvatuksen päästöjen vähentämiseksi tarpeellisista menetelmistä, laitteista, rakennuksista ja rakennelmista sekä toimintojen sijoittamiseen liittyvistä ympäristön-suojeluvaatimuksista (YSL 12 § 1 k), eri maankäyttötarkoituksissa maaperässä olevien haitallisten aineiden suurimmista sallituista pitoisuuksista tai haitallisten aineiden pitoisuuksista pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioimiseksi (YSL 14 § 1 k).

[265] Ko. johdantolauseessa on todettu mm, ettei maanviljelyssä käytettävään puhdistamolietteeseen sovelleta jätteistä annettua direktiiviä 75/442/ETY. Myrkyllisistä ja vaarallisista jätteistä annettua neuvoston direktiiviä 78/319/ETY sovelletaan kuitenkin myös sellaiseen puhdistamolietteeseen, joka sisältää mainitun direktiivin liitteessä lueteltuja aineita ja materiaaleja, jotka ominaisuuksiensa, määriensä tai pitoisuuksiensa vuoksi voivat vaarantaa ihmisten terveyttä tai ympäristön tilaa, taikka on tällaisten aineiden tai materiaalien pilaamaa.

lukuun ottamatta hedelmäpuiden viljelyä, on kasvukauden aikana kiellettyä.[266] Lietettä voisi yleensä käyttää olosuhteissa, joissa maaperän sekä pinta- ja pohjavesien suojeleminen direktiivien 75/440/ETY[267] ja 80/68/ETY mukaisesti on mahdollista. Näistä direktiiveistä jälkimmäinen korvautuu 22.12.2013 mennessä VPP-direktiivin nojalla annetulla direktiivillä 2006/118/EY pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta.[268]

Puhdistamolietedirektiivin mukaista lietettä on ensinnäkin kotitalouksien tai kaupunkien jätevesiä käsittelevissä jätevedenpuhdistamoissa sekä muissa koostumukseltaan kotitalouksien ja kaupunkien jätevettä vastaavia jätevesiä käsittelevissä puhdistamoissa syntyvä ylijäämäliete. Tällaista saa käyttää maanviljelyssä ainoastaan po. direktiivin mukaisten erityisten vaatimusten mukaisesti, jotka koskevat edellä osin jo mainittuja seikkoja, kuten lietteellä käsitellyn maan ja lietteen suurimpia sallittuja raskasmetallipitoisuuksia (raja-arvot) sekä viljelymaahan lisättävien raskasmetallien vuotuisia enimmäismääriä, näiden raja-arvojen ylitysten ennaltaehkäisemistä ja niiden seurauksina olevia kieltoja, lietteen käsittelyä ennen käyttöä, erityisiä alueellisia ja ajallisia käyttökieltoja ja menettelyjä sekä analyysien suorittamista.[269]

Sakokaivoissa ja muissa vastaavissa jäteveden käsittelyyn tarkoitetuissa laitteistoissa syntyvää ylijäämälietettä saa taas käyttää maanviljelyssä edellytyksin, jotka asianomainen jäsenvaltio katsoo välttämättömiksi ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi. Muissa kuin edellä mainituissa jätevedenpuhdistamoissa yms. laitteistoissa syntyvää ylijäämälietettä saa direktiivin mukaan käyttää maanviljelyssä ainoastaan, jos asianomainen jäsenvaltio on erikseen määrännyt sen käytöstä.[270] Puhdistamodirektiivin säännökset eivät rajoita jätteitä koskevien direktiivien 75/442/ETY ja 78/319/ETY soveltamista.[271]

Liete on puhdistamolieteasetuksen 6 artiklan mukaan käsiteltävä ennen sen käyttöä maanviljelyssä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin itse päättämillään edellytyksillä sallia käsittelemättömän lietteen käyttämisen, jos liete sijoitetaan tai muokataan maaperään. Direktiivin 2 artiklan b kohdan mukaan ”käsitellyllä lietteellä” tarkoitetaan lietettä, joka on käsitelty biologisesti, kemiallisesti tai lämpökäsittelyn avulla, pitkäaikaisesti varastoitu tai käsitelty jollain muulla sellaisella

---

[266] Dir. 86/278/ETY 7 art.
[267] Neuvoston direktiivi 75/440/ETY jäsenvaltioissa juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista.
[268] VPP-direktiivin 2000/60/EY 22 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti pohjaveden suojelemisesta tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta annettu neuvoston direktiivi 80/68/ETY on määrä kumota 22.12.2013 alkaen.
[269] Ks. dir. 86/278/ETY 3–9 art.
[270] Ib. 2 art a)i–iii kohdat ja 3 art. 2 kohta.
[271] Ib. 3 art. 2 kohta

tavalla, jonka tarkoituksena on merkittävästi vähentää taudinaiheuttajien määrää ja hajuhaittoja sekä lietteen käytöstä aiheutuvia terveysvaaroja.

Komission tavoitteena oli saada jo vuoden 2003 aikana em. puhdistamodirektiivi tarkistettua.[272] Komissio on sittemmin vasta vuonna 2006 palannut konkreettisin toimin asiaan esittämällä ehdotuksen maaperän suojelua koskevaksi puitedirektiiviksi.[273] Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on käsitellyt asiaa sanotusta ehdotuksesta 25.4.2007 antamassaan lausunnossa kritisoimalla voimakkaasti sitä, ettei komissio ole vielä esittänyt ehdotusta em. puhdistamolietedirektiivin muuttamiseksi, vaikka on työskennellyt aiheen parissa useita vuosia. Maaperän suojelua käsittelevän tiedonannon mukaan tarkoituksena on ollut vuoden 2007 aikana vihdoinkin esittää kyseinen ehdotus. Sanotussa lausunnossaan ETSK totesi puhdistamolietedirektiivin kohdalta erityisesti seuraavaa:[274]

> ”Nykyisessä puhdistamolietedirektiivissä sallitaan edelleen liian korkeat raskasmetallien ja muiden pilaavien aineiden pitoisuudet lietteessä, jota voidaan levittää viljelymaahan. ETSK muistuttaa antaneensa jo vuonna 2000 aihetta ”Puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyssä annetun direktiivin 86/278/ETY tarkistaminen” käsitelleen oma-aloitteisen lausunnon, jossa kehotetaan tiukentamaan sallittuja raskasmetallipitoisuuksia koskevia vaatimuksia. Myös muiden kemiallisten pilaavien aineiden koostumuksesta ja niiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta sekä siitä, miten ne vaikuttavat maaperään ja elintarviketurvallisuuteen levitessään viljelymaahan, tiedetään hyvin vähän. (4.1.1)
>
> ETSK suhtautuu asiaan erittäin vakavasti ja kiinnittää huomiota tutkimukseen, jonka kaksi tutkijaa esitteli lääketieteellisessä aikakauslehdessä ”The Lancet” marraskuussa 2006. Vaikka kyseessä onkin yksittäinen tutkimus, sen tulokset osoittavat, että hyvin tunnetut ympäristömyrkyt voivat vaikuttaa tähän asti havaitsematta jääneellä tavalla sikiöiden tai pienten lasten aivojen kehitykseen. Tutkijat katsovat, että tällä saattaa olla yhtymäkohtia autismin, tarkkaavuus- ja ylivilkkaushäiriöiden (ADHD) sekä kehityshäiriöiden kaltaisiin vakaviin tiloihin. Monia kyseisistä kemikaaleista on myös tuotteissa, joita käytetään kotitalouksissa. Ne joutuvat eri tavoin viemäröintijärjestelmään, emmekä tiedä läheskään tarpeeksi siitä, minkälaisia vaikutuksia niillä on maaperään, jossa lietettä käytetään ravinteena. (4.1.2)
>
> ETSK pitää myönteisenä sitä, että komissio näyttää luopuneen aiemmasta kannastaan, jonka mukaan puhdistamoliete olisi ympäristön kannalta parasta käyttää niin, että se levitetään viljelymaahan. Tähän näyttää viittaavan jätestrategiaa koskevan tiedonannon sanamuoto. Kyseisessä asiakirjassa komissio vahvistaa myös, että tarkoituksena on esittää ehdotus tarkistetusta puhdista-

---

[272] Komission tiedonanto KOM(2002)179, lopullinen.

[273] KOM(2006) 232 lopullinen (2006/0086 COD) ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi maaperän suojelun puitteista ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta”.

[274] Euroopan talous- ja sosiaalikomitean 25.4.2007 antama lausunto 2007/C 168/05 KOM(2006) 232 lopullinen -2006/0086 COD, lausunnon kohdat 4.1.1–5.

molietedirektiivistä sen jälkeen, kun maaperän suojelua koskeva strategia on hyväksytty. ETSK katsoo kuitenkin, että sitä ei olisi pitänyt jäädä odottamaan, vaan esittää paljon aiemmin perusteellisesti tarkistettu direktiivi raskasmetallien ja muiden pilaavien aineiden sallituista pitoisuuksista lietteessä etenkin, kun komissio direktiiviehdotuksessaan toteaa, että sitä tarvitaan, jotta rajoitettaisiin vaarallisten aineiden joutumista maaperään. (4.1.3)

Lietteen käyttö maanviljelyssä ja epäpuhtauksien pitoisuudet lietteessä ovat yksi tärkeimmistä maaperän suojeluun ja elintarviketurvallisuuteen liittyvistä seikoista. Viime kädessä tähän liittyy myös kysymys siitä, kuuluuko vastuu mahdollisista maaperän vahingoista maankäyttäjille vai lietteen tuottajille, toisin sanoen kaupungeille ja kunnille. Vastuu- ja vahingonkorvauskysymyksiä on selkeytettävä tarkistetussa lietedirektiivissä. (4.1.4)

Uudella ja entistä turvallisemmalla kemikaalilainsäädännöllä on myös ratkaiseva merkitys maaperän suojelulle yleisesti sekä erityisesti, kun kyse on tavasta, jolla yhteiskunta hankkiutuu eroon puhdistamojätteestä levittämällä sitä maaperään. Vaarallisten kemikaalien vaihtaminen vähemmän vaarallisiin on ehdottoman välttämätön prosessi, jotta maaperän suojelussa saavutettaisiin tavoiteltu taso korkea elintarviketurvallisuuden taso." (4.1.5)

YSL 11 §:n 5 kohdassa on nykyään valtioneuvostolle annettu valtuudet säätää lietteen ympäristöön päästämisen tai sijoittamisen rajoittamisesta taikka terveydelle tai ympäristölle vaarallisia aineita sisältävän lietteen ympäristöön päästämisen kieltämisestä.[275] Tämän taustalla on neuvoston em. puhdistamolietedirektiivi 86/278/ETY. Asiasta on kuitenkin meillä kansallisesti jo vuonna 1994 säädetty ETA-sopimuksen perusteella antamalla valtioneuvoston päätös puhdistamolietteen käyttämisestä maanviljelyssä (282/1994), joka tuolloin jätelain (1072/93) 5, 18 ja 26 §:n nojalla annettu[276] päätös mahdollistaa viljelijöiden käyttää rajoitettuja määriä puhdistamolietettä lannoitteena. Ko. päätöstä sovelletaan yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoissa syntyvän tai muun vastaavan laatuisen lietteen tai siitä valmistetun lieteseoksen käyttöön maanviljelyksessä (2 § 1 mom.). Päätös sisältää säännökset lietteen, lieteseoksen ja viljelysmaan analysoinnista (8 §). Liete tulee käsitellä ennen maatalouskäyttöä mädätyksellä, kalkkistabiloinnilla tai muulla sellaisella tavalla, jolla voidaan merkittävästi vähentää taudinaiheuttajien määrää, hajuhaittoja sekä käytöstä aiheutuvia terveys- ja ym-

---

[275] VNA:lla voidaan myös säätää mm. maa-, karja-, turkis- (ja metsätalouden sekä turvetuotannon ja kalankasvatuksen päästöjen vähentämiseksi tarpeellisista menetelmistä, laitteista, rakennuksista ja rakennelmista sekä toimintojen sijoittamiseen liittyvistä ympäristön-suojeluvaatimuksista (YSL 12 § 1 k), eri maankäyttötarkoituksissa maaperässä olevien haitallisten aineiden suurimmista sallituista pitoisuuksista tai haitallisten aineiden pitoisuuksista pilaantuneisuuden ja puhdistustarpeen arvioimiseksi (YSL 14 § 1 k).

[276] Jätelain 26 § on lailla 91/2000 kumottu YSL:n säätämisen yhteydessä. Nykyisin valtioneuvosto voi YSL:n 11 §:n 5 kohdan nojalla säätää asetuksella (kaikenlaisen) lietteen ympäristöön pääsemisen tai sijoittamisen rajoittamisesta taikka terveydelle tai ympäristölle vaarallisia aineita sisältävän lietteen ympäristöön päästämisen kieltämisestä.

päristöhaittoja (4 §). Mädätys tarkoittaa lietteen käsittelyä muutaman viikon ajan vähintään 33–35 asteen lämpötilassa hapettomissa oloissa ja kalkkistabilointi kalkin sekoittamista tasaisesti koko lietemassaan siten, että sen pH-arvo on alkuvaiheessa yli 12 (3 § 2 ja 3 k). Maanviljelyksessä saa käyttää vain sellaista lietettä suoraan tai lieteseoksen raaka-aineena, jonka raskasmetallipitoisuudet eivät ylitä ko. päätöksen mukaisia enimmäispitoisuuksia eivätkä lieteseoksen raaka-aineena käytettävän lietteen raskasmetallipitoisuudet saa ylittää päätöksen liitteessä esitettyjä enimmäispitoisuuksia (5 § ja päätöksen liite 1 taulukko 1 ja 2).

Puhdistamolietepäätöksessä rajoitetaan ko. lietteen käyttö vain sellaisille viljelymaille, joilla kasvatetaan viljaa, sokerijuurikasta tai öljykasveja taikka sellaisia kasveja, joita ei käytetä ihmisen ravinnoksi tai eläimen rehuksi. Nurmelle lietettä saa levittää vain perustettaessa nurmi suojaviljan kanssa ja multaamalla liete huolellisesti. Viljelymaalla, jolla on käytetty lietettä, saa viljellä perunaa, juureksia ja vihanneksia aikaisintaan viiden vuoden kuluttua lietteen käytöstä. Lisäksi edellytetään, etteivät levittämiskohteen raskasmetallipitoisuudet ylitä tiettyjä päätöksen liitteen mukaisia enimmäispitoisuuksia eikä pH-arvo ole yli 5,8, mutta kalkkistabiloitua lietettä käytettäessä maan pH-arvon on oltava yli 5,5 (6 § ja päätöksen liite 1 taulukko 3). Myös lietteen käyttömäärä on valittava maaperän laadun ja viljeltävien kasvien ravinnetarpeen mukaan, eikä lietteen käytöstä aiheutuva keskimääräinen vuotuinen raskasmetallikuormitus saa ylittää tiettyjä enimmäiskuormituksia (7 § ja päätöksen liite 1 taulukko 4).

Suomessa suurin osa jätevesilietteestä, jonka tuotanto keskittyy suurien väestökeskuksien puhdistamoille, käytetään viherrakentamiseen ja maisemointiin sekä kaatopaikoille. Vuotuisesta 150 000 ka-tonnin tuotannosta viherrakentamisen osuus on noin puolet, joka on pääasiassa kompostoitua, ja maatalouskäyttöön menee noin 10 %. Tämä noin 15 000 ka-tonnia on vain noin 15 % maatalouden lantojen ka-määrästä. Siten käytännössä em. puhdistamolietepäätöksen antamia mahdollisuuksia eivät viljelijät ole paljonkaan hyödyntäneet johtuen ilmeisesti paitsi em. tiukkojen säännösten noudattamisen kustannuksista ja monimutkaisuudesta myös hygieniaepäilyistä ja pelosta, että lietteen sisältämiä raskasmetalleja kaikesta huolimatta siirtyisi kasvituotteisiin ja tuotteiden markkinointi ostajien asenteiden vuoksi vaikeutuisi. Nykyisin ko. puhdistamolietteen raskasmetallit eivät ole meillä kuitenkaan todellinen ongelma.[277] Kun energiakasvien tuotanto saattaa tulla entistä ajankohtaisemmaksi, saattaisi siihen spesialisoituvilla tiloilla olla hyvät edellytykset ennakkoluulottomasti turvautua po. säännösten mukaisesti valvottuun puhdistamolietteiden käyttöön lannoituksessa.

---

[277] Puhdistamolietteen hyödyntäminen Vakka-Suomessa ja Turunmaalla (31070001). Kesto: 01.04.2006–31.12.2008 (Päätutkimus: 31070007, Johtava tutkija: Kapuinen Petri: MTT Maaperä ja ympäristönkuormitus), MTT:n tutkimustietokanta Tuike.

7.4 LANTA JA JÄTELAINSÄÄDÄNTÖ

Peltoviljelyssäkin käytettävä lanta on periaatteessa jätettä. Paitsi tällaista eläinperäistä jätettä syntyy itse kasvinviljelystä myös kasviperäistä jätettä, kuten esim. olkea, perunanvarsia ja lehtiä, joita käytetään hyväksi sellaisenaan tai kompostoinnin jälkeen viljelyssä. Jo ennen YSL:a voimassa olleessa jätelaissa (1072/1993) on alusta alkaen jätteellä ilmeisesti tarkoitettu kumpiakin sanottuja maatalousjätteitä.[278] Jätelain 2 §:n 3 momentin nojalla sen soveltamisalasta annetun jäteasetuksen (1390/1993) 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ei kuitenkaan lain hyväksymismenettelyjä koskevia säännöksiä ollut sovellettava maa- ja metsätaloudessa syntyvään ja siinä hyödynnettävään tai käsiteltävään luonnonmukaiseen vaarattomaan kasviperäiseen jätteeseen, eikä asetuksen 1 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan lain jätelupaa koskevia säännöksiä myöskään lannan (eikä vaarattoman tuhkan ja kuonan) hyödyntämiseen maanparannusaineena, jota lannankäyttö lannoitteena juuri on. YSL:n antamisen yhteydessä mm. jätelain 2 §:n 3 momenttia muutettiin niin, että jätteestä aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä säädetään YSL:ssa. Samalla jäteasetuksen em. 1 §:n 1 ja 2 momentti kumottiin (171/2000).

Nitraattidirektiivin 91/676/ETY suhdetta yhteisön jätteitä koskeviin direktiiveihin havainnollistaa EYTI:n tuomio asiassa *C-416/02*. Siinä oli kyse komission Espanjan kuningaskuntaa vastaan perustamissopimuksen 226 artiklan nojalla nostamasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta. Tässä komissio vaati yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan Espanjan jättäneen toteuttamatta jätteistä annetun neuvoston direktiivin 75/442/ETY 4, 9 ja 13 artiklan noudattamisen edellyttämiä ja tarpeellisia toimenpiteitä sen takaamiseksi, että ”El Pago de la Media Legua” -nimisessä paikassa sijaitsevasta kasvatussikalasta peräisin olevista jätteistä huolehditaan tai että ne hyödynnetään vaarantamatta ihmisten terveyttä tai pilaamatta ympäristöä. Vaatimusta komissio perusteli sillä, että ko. sikalalla ei ole direktiivissä edellytettyä lupaa eikä sikalassa ole suoritettu välttämättömiä säännönmukaisia tarkastuksia. Lisäksi vaadittiin toteamaan mm., ettei Espanja vastoin nitraattidirektiivin 91/676/ETY 3 artiklan 1, 2 ja 4 kohtaa ollut määritellyt Rambla de Mojácarin aluetta pilaantumisalttiiksi vyöhykkeeksi. Asiassa oli samalla kysymys myös mm. yhdyskuntajätevesien käsittelyä koskevan direktiivin 91/271 ja pohjavesien suojelua koskevan direktiivin 80/68/ETY soveltamisesta.

---

[278] Jätelain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan, niin sen alkuperäisessä kuin nykyisessäkin muodossa, tarkoitetaan ”*jätteellä* ainetta tai esinettä, jonka sen haltija on poistanut tai aikoo poistaa käytöstä taikka on velvollinen poistamaan käytöstä.” Pelkästään tämänkin pohjalta on voitu päätellä, että tarkoitus käyttää lanta pellolla kasvinravinteena jo poistaa lannan lain soveltamisen piiristä.

Jätteitä koskevan direktiivin 75/442 1 artiklan a alakohdan (muut. 91/156/ETY) ensimmäisessä alakohdassa määritellään jätteillä tarkoitettavan ”mitä tahansa liitteessä I esitetyissä luokissa mainittua ainetta tai esinettä, jonka haltija hävittää, aikoo hävittää tai on velvollinen hävittämään”.[279] EYTI katsoi direktiivissä 75/442 tarkoitetun ”jätteen” käsitteen soveltamisalan riippuvan mainitun a alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun ilmaisun ”hävittää” merkityksestä.[280] Edelleen tuomioistuin totesi seuraavaa: ”Tietyissä tilanteissa esine, materiaali tai raaka-aine, joka saadaan sellaisen tuotanto- tai louhimisprosessin tuloksena, jolla ei ole pääasiallisesti pyritty tuottamaan sitä, ei välttämättä ole jäännöstuote vaan sivutuote, jota yritys ei halua direktiivin 75/442 1 artiklan a alakohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetulla tavalla hävittää vaan jonka se aikoo käyttää tai hyödyntää kaupallisesti yritykselle kannattavalla tavalla myöhemmässä prosessissa ilman, että siihen kohdistetaan edeltäviä muuntamistoimia.[281] Tällaisessa tilanteessa ei voitaisi millään tavoin perustella sitä, että sellaisiin tavaroihin, materiaaleihin tai raaka-aineisiin, jotka ovat taloudellisen arvon omaavia tuotteita siitä riippumatta, onko niitä muunnettava, ja jotka sellaisenaan kuuluvat tällaisiin tuotteisiin sovellettavan lainsäädännön alaan, olisi sovellettava tämän direktiivin säännöksiä, joiden tarkoituksena on säännellä jätteistä huolehtimista tai hyödyntämistä, edellyttäen että tämä uudelleenkäyttö ilman edeltäviä muuntamistoimia ja tuotantoprosessin jatkeena on varmaa eikä ainoastaan mahdollista.[282] EYTI katsoi, että

> ”karjanlanta voidaan samoin edellytyksin olla luokittelematta jätteeksi, jos sitä käytetään maaperän lannoitteena laillisen levityksen yhteydessä selvästi yksilöidyillä alueilla ja jos sen varastointi rajoittuu näiden lannoittamistoimenpiteiden mukaisiin tarpeisiin. Tätä analyysia ei pidä rajoittaa karjanlan-

---

[279] Ko. direktiivi on kumottu ja korvattu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2006/12/EY jätteistä, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2006.

[280] Ko. tuomion C-416/02 perustelujen kohta 87. Tällä kohden EYTI samalla viittaa tuomioonsa asiassa C-129/96, Inter-Environnement Wallonie, tuomio 18.12.1997, Kok. 1997, s. I-7411, 26 kohta.

[281] Ko. tuomion C-416/02 kohta 87.

[282] Ko. tuomion C-416/02 kohta 87 ja 88, jossa mainitaan myös asian C-9/00, Palin Granit ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, tuomio 18.4.2002, Kok. 2002, s. I-3533, 34–36 kohta. Siinä yhteisöjen tuomioistuin oli esim. katsonut, että kaivostoiminnassa sivukiven ja malmin rikastuksessa syntyvää rikastushiekkaa ei pidetä direktiivissä 75/442 tarkoitettuina jätteinä, jos niiden haltija käyttää niitä laillisesti kyseisen kaivoksen käytävien välttämättömään täyttämiseen ja esittää riittävät takeet tähän tarkoitettujen aineiden yksilöimisestä ja tosiasiallisesta käytöstä (ks. vastaavasti asia C-114/01, Avesta Polarit Chrome, tuomio 11.9.2003, Kok. 2003, s. I-8725, 43 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että tarkoituksellisesti tuotettu öljykoksi tai muiden öljypolttoaineiden rinnalla öljynjalostamossa syntynyt öljykoksi, jota käytetään varmasti polttoaineena jalostamon tai muiden teollisuusyritysten energiantarpeisiin, ei ole kyseisessä direktiivissä tarkoitettua jätettä (asia C-235/02, Saetti ja Frediani, määräys 15.1.2004, Kok. 2004, s. I-1005, 47 kohta).

taan, jota käytetään lannoitteena sen maatilan alueella, josta tämä se on peräisin, vaan aine voidaan jättää luokittelematta direktiivissä 75/442 tarkoitetuksi jätteeksi, jos sitä käytetään varmasti muiden talouden toimijoiden kuin sen tuottajan tarpeisiin.[283] Po. asiassa sikalasta peräisin olevaa lietelantaa käytetään maatalouden lannoitteena levittämällä sitä tarkkaan yksilöidyille maa-alueille. Se on varastoitu lietekaivoon levittämistä odottamaan. Kyseessä olevaa sikalaa hoitava henkilö ei siis pyri hävittämään sitä, joten tämä lietelanta ei ole direktiivissä 75/442 tarkoitettua jätettä."[284]

Nitraattiasetuksen tapaan yhdyskuntajätevesien käsittelyä koskevassa direktiivissä 91/271/ETY jäsenvaltioiden on ollut määriteltävä pilaantumisalttiit alueet vahvistettujen arviointiperusteiden mukaisesti, joihin kuuluvat rehevöityminen, tietty nitraattipitoisuus sekä tarve tehokkaampaan käsittelyyn neuvoston direktiivien noudattamiseksi. Niin ikään oli huolehdittava, että kaikkien viemäröityjen yli 10 000 avl:n (asukasvastineluku) taajamien jätevedet on käsiteltävä ennen niiden johtamista haavoittumiselle alttiisiin vesistöihin 4 artiklassa säädettyä tehokkaammin viimeistään 31.12.1998 alkaen.[285] Kanteessaan komissio esitti, ettei Antas-jokea ollut sisällytetty Andalusian itsehallintoalueen mainitun direktiivin mukaisesti haavoittumiselle alttiiksi nimeämiin alueisiin, ja toisaalta, että Veran yhdyskuntajätevedet olisi pitänyt näin ollen käsitellä tehokkaammin kuin biologisesti saman artiklan 2 kohdan mukaisesti. Kiistämättä muutoin ko. alueen olosuhteita Espanja väitti, että Antas-joen Rambla ei muodostu vapaista luonnollisista vesistä vaan maanalaisista virtauksista, joissa valon puuttuessa ei voi kehittyä levää, eivätkä ne siis voi rehevöityä. Tämän väitteen osalta EYTI katsoi, että

"(v)aikka väite pitäisikin paikkansa, ei se kuitenkaan estä tämän alueen nimeämistä direktiivissä 91/271 tarkoitetuksi haavoittumiselle (ts. pilaantumiselle) alttiiksi alueeksi, koska yhtäältä direktiivin liitteessä II säädetään, että haavoittumiselle alttiit alueet voivat muodostua 'vesimassoista' eikä edellytyksenä siis ole kyseessä olevan vesiympäristön muodostuminen vapaista vesistä, ja koska toisaalta samassa liitteessä mainitaan haavoittumisaltteille alueille muitakin arviointiperusteita kuin rehevöityminen, erityisesti kohonnut nitraattipitoisuus. Espanjan viranomaisten pitäisi siten nimetä koko Antas-joki haavoittumiselle alttiiksi alueeksi."[286]

---

[283] Tuomion C-416/02 perustelujen kohta 89. Tässä kohden EYTI viittasi vastaavasti em. asian C-235/02 Saetti ja Frediani määräyksen 47 kohtaan. Ks. lisäksi eläinjätteitä koskevasti po. tuomion C-416/02 kohdat 91–93.

[284] Tuomion C-416/02 perustelujen kohta 94.

[285] Dir. 91/271/ETY 5 artikla 1 ja 2 kohta.

[286] Tuomion C-416/02 perustelujen kohta 56.

Ns. pohjavesidirektiivin 80/68/ETY rikkomista koskevan komission väitteen osalta EYTI totesi, että järjestelmä vesien suojelemiseksi karjanlannan aiheuttamaa pilaamista vastaan ei perustu tähän direktiiviin vaan nitraattidirektiiviin 91/676/ETY, jonka tavoitteena on juuri taistella lannoitteiden levittämisestä taikka eläinten ulosteiden poistamisesta sekä liiallisten lannoitteiden käyttämisestä aiheutuvaa vesien pilaantumista vastaan ja joka sisältää toimenpiteitä, joita jäsenvaltioiden on vaadittava maanviljelijöiltä. Espanjan viranomaiset eivät siis ole direktiivin 80/68 perusteella velvollisia saattamaan kyseessä olevan sikalatilan lietelannan käyttämistä maataloustarkoituksiin tässä direktiivissä säädetyn lupamenettelyn alaiseksi eivätkä näin ollen suorittamaan kyseessä olevalla alueella hydrogeologista tutkimusta. Näin ollen direktiivin 80/68 rikkomista koskeva väite oli hylättävä.[287]

Suomen oikeuden kannalta nitraattidirektiivin ja -asetuksen sekä jätelain säännösten välistä suhdetta on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden 30.6.2003 antamassa ratkaisussa *KHO 2003:40*.[288] Siinä ensinnäkin korostetaan sitä seikkaa, että nitraattiasetus (931/2000) on annettu direktiivin 91/676/ETY täytäntöönpanemiseksi, joka taas on annettu perustamissopimuksen 130 s artiklan (nyt 175 art.) nojalla. Siten sanottu direktiivi ei estä kansallisesti antamasta ja soveltamasta ankarampiakin ympäristönsuojeluvaatimuksia. Nämä voivat, kuten korkein hallinto-oikeus on ratkaisunsa perusteluissa todennut, muun ohella perustua ympäristölupamääräyksien antamisessa YSL 42 ja 43 §:ään. Kun nitraattiasetus 931/2000 on annettu YSL:n nojalla ja kun jätteenä pidettävää eläinsuojista peräisin olevaa lantaa koskevasta jätehuollosta ei ole katsottava tyhjentävästi säädetyn nitraattiasetuksessa, KHO katsoi sitä koskevan soveltuvin osin myös jätelain ja -asetuksen säännökset. Tällaisia säännöksiä sisältyy muun ohella jätelain 6, 8, 9, 12, 15 ja 51 §:ään, jotka koskevat yleisiä huolehtimisvelvollisuuksia, jätteen kuljetuksen järjestämistä ja kuljettamista, jätteen haltijan velvollisuutta huolehtia jätteen hyödyntämisen tai käsittelyn järjestämisestä, jätteen luovuttamista ja vastaanottajan velvollisuuksia sekä jätteen haltijan velvollisuutta olla riittävän hyvin selvillä hallinnassaan olevan jätteen osalta mm. sen määrästä, laadusta ja terveys- ja ympäristövaikutuksista. Kysymys oli suuresta sikalasta, jolta lantaa jouduttiin siirtämään etäälläkin oleville toisten tiloille levitettäväksi.

Komission vuonna 2002 antaman tiedonannon KOM(2002) 179 mukaan tarkoitus on ollut jo ennen vuoden 2004 loppua laatia kompostointia ja muuta biojätettä koskeva direktiivi.[289] Tähän (12.12.2008) mennessä ei sitä ole laadittu.

---

[287] Asia C-416/02 perustelujen kohdat 105–109.
[288] KHO 2003:40, 30.06.2003, taltio 1568.
[289] Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja aluekomitealle 16.4.2002 KOM(2002) 179, lopullinen – Kohti maaperänsuojelun teemakohtaista strategiaa, s. 31.

Lantaa koskee kuitenkin muun kuin maatalouskäytön osalta ns. sivutuoteasetus (EY) N:o 1774/2002.[290] Sen johdannossa on viitattu em. tiedonannossa mainittuun seikkaan toteamalla, että ”(t)ämän asetuksen ei pitäisi vaikuttaa voimassa olevan ympäristölainsäädännön soveltamiseen tai haitata ympäristönsuojelua koskevien uusien sääntöjen kehittämistä erityisesti biologisesti hajoavan jätteen osalta. Tältä osin komissio oli sitoutunut siihen, että vuoden 2004 loppuun mennessä valmistellaan direktiivi biojätteistä, ruokajäte mukaan lukien. Sen tarkoituksena olisi vahvistaa tällaisen jätteen turvallista käyttöä, hyödyntämistä, kierrätystä ja loppukäsittelyä koskevat säännöt sekä valvoa mahdollista pilaantumista.”[291] Kuten sanottu, sellaista ei kuitenkaan ole vielä annettu (12.12.2008 mennessä).[292]

Milloin kuitenkin eläimistä saatavien sivutuotteiden voidaan todeta tavalla tai toisella aiheuttavan riskejä terveydelle, asianmukainen oikeudellinen väline näiden riskien hallitsemiseen olisi asetus (EY) N:o 1774/2002. Näin vältetään tulkinnassa päällekkäisyyttä jätelainsäädännön kanssa. Lopputuloksena siten on, että jätelainsäädäntö ei koske maataloudessa käytettävää eläinten lantaa eikä virtsaa eikä muitakaan maataloustuotannosta peräisin olevia ja siinä luonnonmukaisia aineita, sikäli kuin ne on katsottava terveydelle vaarattomiksi. Tämä ei kuitenkaan estäne sanotun lainsäädännön nojalla antamasta sanottujen vaarojen kannalta tarpeellisiksi osoittautuvia säännöksiä ja määräyksiä jätelain nojalla. Jätedirektiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan myös erityisdirektiiveillä voidaan antaa tiettyjä tapauksia koskevia erityisiä säännöksiä tai täydentää tämän direktiivin säännöksiä tiettyjen jätelajien kuljetuksen ja käsittelyn osalta.

7.5 KASVIPERÄISET JÄTTEET JA ERÄÄT MUUT MAATALOUDELLISIA PÄÄSTÖJÄ KOSKEVAT POIKKEUKSET YMPÄRISTÖLUVASTA

YSL 28 §:n 2 momentin 4 kohdassa edellytetään ympäristölupaa jätteen ammattimaiselta hyödyntämiseltä. Tästä on kuitenkin lain 30 §:n 1 momentin valtuutuksen nojalla säädetty poikkeuksena YSA 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa maa- ja metsätaloudessa syntyvä ja siinä hyödynnettävä tai käsiteltävä luonnonmukainen vaaraton kasviperäinen jäte ja 3 kohdassa (380/2008) niin ikään vaarattomaksi käsitellyn jätevesi- ja sakokaivolietteen taikka lannan tai vaarattoman

[290] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1774/2002 muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveyssäännöistä.
[291] Ib. asetuksen johdannon kohta 4.
[292] Komission on kuitenkin antanut tulkitsevan tiedonannon jätteistä ja sivutuotteista neuvostolle ja Euroopan parlamentille KOM(2007) 59.

tuhkan tai kuonan hyödyntäminen maanparannusaineena tai lannoitteena. Näitä 3 kohdan poikkeuksia säännellään lisäksi aikaisemmin mainituilla nitraatti- ja puhdistamolieteasetuksilla.

YSL 29.1 § valtuuttaa säätämään asetuksella ympäristölupaa edellyttäviksi yhteisön direktiiveissä tarkoitetut päästöt vesistöihin tai yleiseen viemäriin siitä riippumatta, aiheutuuko niistä lain mukaista pilaantumista. Siten YSA 3 §:n (889/2006) ja ko. asetuksen liitteen 1 luettelon mukaan lupaa vaaditaan päästettäessä vesiin tai vesihuoltolaitoksen viemäriin eräitä kemiallisia aineita, kuten elohopeaa ja kadmiumia sekä kaikenlaisia kasvinsuojeluaineita, biosidejä samoin kuin muutakin vesiympäristölle tai vesiympäristön kautta terveydelle tai ympäristölle vaarallisia tai haitallisia aineita sekä aineita ja seoksia, jotka voivat haitata vesien käyttöä. Lupaa ei kuitenkaan tarvita, jos toiminnanharjoittaja osoittaa, että päästö sisältää niin vähäisen määrän kyseisiä aineita, ettei niiden päästämisestä aiheudu ympäristön pilaantumisen vaaraa eikä haittaa vesihuoltolaitoksen toiminnalle. Kysymys on vesiinkin kohdistuvilta osin mm. kasvinsuojeluaineiden kohdalla vain vesistöön suoraan tapahtuvista päästöistä. Edes torjunta-aineruiskun peseminen vesistössä ei ole ilman lupaa sallittua, kasvinsuojeluaineiden käyttämisestä vesikasvien, kuten kaislikoiden torjumiseen puhumattakaan.

8 Eräitä kokoavia toteamuksia maatalouden ympäristöohjauksen keinoista

Maataloudessa pellonkäytön ympäristöoikeudellisessa ohjauksessa on tai tulisi olla kysymys yhtäältä toimimisesta ko. peltoluonnonvaran viljelytoimenpiteissä sen ravinnetasoa ja muutoinkin kuntoa ylläpitävästi kestävän käytön periaatteen mukaisesti ja toisaalta niin, ettei viljelystä seuraisi maaperälle ja vesiluonnonvaroille haitallisia seurauksia eikä tuotannosta terveydellisiä vaaroja. Ympäristönsuojelussa ja siten tässä tutkimuksessa on kysymys lähinnä vain jälkimmäisestä. Yksinomaan ympäristöoikeudellisesta aspektista ei enää ole kysymys silloin, kun sanottuihin lisätään kolmanneksi tavoite tuotannon tapahtumisesta kestävän kehityksen mukaisesti. Koska tällöin on tiedostettava myös ko. tavoitteen (tai periaatteen) taloudelliset ja sosiaaliset aspektit, on kuitenkin helpommin ymmärrettävissä se, miten maatalouspolitiikka ja ympäristöpolitiikka lainsäädäntöineen ovat niin EU:ssa ja sen jäsenmaissa sekä globaalilla tasolla varsin läheisesti yhteydessä keskenään ja monessa suhteessa toisiinsa nivoutunutta. Kestävän kehityksen periaate heijastuu monella tapaa maatalouden harjoittamiseen ja sen tuotteiden maailmanlaajuiseen vaihdantaan, jota ohjataan WTO:n maataloussopimuksen puitteissa.

Pellonkäytön ympäristönsuojelullinen ohjaus, vaikka onkin perustaltaan hallinnollista, on EU:n maatalouden elinkeinollisen erityisluonteen ja edellä mainitut maailmanlaajuiset seikat huomioon ottaen yhteisössä varsin voimakkaasti taloudellista. Riittävän tehokkaaseen ympäristönsuojelulliseen ohjaukseen pääsemiseksi on erityisesti Suomessa, jouduttu maataloudessa turvautumaan niin yhteisön kuin sen sallimissa puitteissa pelkästään kansallisestikin rahoitettuihin ympäristönsuojelullisiin tukitoimiin. Toisaalta puhdas suora CAP-tuki ja lukuisat kansalliset peltoalatuet sisältävät tilan toimintaa laajemmin koskevia ympäristöllisiä käyttäytymisehtoja, jolloin tällaisten tukiehtojen osalta ei erillistä lisätukiosaa makseta. Toistaiseksi näissä ehdoissa on kylläkin kysymys lähinnä vain pakollisten ao. direktiiveissä ja kansallisissa ympäristösäännöksissä esiintyvien säännösten noudattamisesta.

Maataloudellisen ympäristönsuojelujärjestelmän voidaan todeta muodostavan sekä pakollisuuteen perustuvaa hallinnollista että viljelijäin vapaaehtoisuuteen perustuvaa hallinnollis-taloudellista ohjausta edustavan kokonaisuuden. Siinä hallinnollinen ohjaus tapahtuu peltoviljelyn osalta lähinnä nitraattidirektiivin 91/676/ETY ja sen täytäntöönpanemiseksi annetun valtioneuvoston asetuksen (931/2000) nojalla. Direktiivin tavoitteita edistetään täydentävästi viljelijöiden

antamiin monivuotisiin sitoumuksiin ja solmimiin erityistukisopimuksiin perustuvilla ympäristötuilla. Hallinnollisina ohjausinstrumentteina toimivat kuitenkin maataloudenkin kohdalla osaltaan YSL:n mukaiset maaperän ja pohjavesien pilaamiskiellot sekä lähinnä suurehkoja kotieläinsuojia koskevat YSL:n mukaiset ympäristöluvat. Hallinnollista ympäristönsuojeluohjausta tapahtuu myös maatalouden tuotantopanosten, kuten lannoite- ja torjunta-ainevalmisteiden laatuvaatimuksiin kohdistuvan, viime kädessä niitä koskevien yhteisön direktiivien täytäntöönpanemiseksi annetun lainsäädännön nojalla.

Erikoista sinänsä on, että em. nitraattidirektiivi ei koske muuta lannoitusta kuin typpilannoitusta ja ettei se, kuten ei myöskään YSL:n mukainen ympäristölupajärjestelmä, edellytä lannan käyttöä itse sitä tuottavalla maatilalla, oikeastaan ei edes edellytä tuottajalta varsinaisen maatilan hallintaa. Sen sijaan ympäristöluvan ehtojen varassa tai suoraan nitraattiasetuksen nojalla lannan levitys ja tätä varten sen välivarastointi voi tapahtua sopimusteitse – etäälläkin sijaitsevalla – toisen viljelijän tilalla tai ympäristöluvan YSL 28 §:n nojalla lannan vastaanottamiseen saaneessa jätteenkäsittelylaitoksessa.

Maatalous on Suomessa pääasiallisin pintavesien rehevöitymistä ravinnepäästöillään aiheuttava toiminto siitä huolimatta, että peltojen keskimääräinen typpitase ja etenkin fosforitase ovat sinänsä pienentyneet 1980- ja 1990-lukujen taitteesta voimakkaasti. Edelleenkin runsas nitraattilannoitus on kuitenkin erityisesti kotieläintuotannon tulosta. Edelleenkin arvioidaan silti noin 50 % vesistöjen typpikuormituksesta ja 60 % fosforikuormituksesta olevan peräisin maatalouden hajakuormituksesta. Toisaalta vastaavat päästöt pohjavesiin on lähinnä paikallisesti esiintyvä ongelma. Vaikka maatalouden vesiensuojelussa on EU:n yhteisen maatalouspolitiikan mukaisin ympäristötukitoimenpitein on aikaansaatu myönteisiä viljelykäytännön muutoksia, eivät nämäkään toimenpiteet ole ainakaan vielä tuoneet riittäviä tuloksia vesiensuojelulliselta kannalta.

IV OSA

YMPÄRISTÖNSUOJELUN OHJAUKSEN ERITYISET MENETTELYT JA PILAAMISKIELLOT SEKÄ PILAANTUMISEN JÄLKISEURAUKSET

Tässä tutkimuksen osassa tarkastellaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyn käyttöä maataloudellisten toimintojen suunnittelussa sekä ympäristönsuojelulain piiriin kuuluvien pilaamiskieltojen, ympäristölupien sekä maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuuden tarkempaa sisältöä ja merkitystä maatalouden ja erityisesti peltoviljelyn ohjauksessa ja jälkivalvonnassa samoin kuin vastaavasti ympäristövahinkojen korvaamis-, korjaus- ja kustannusvastuujärjestelmiä. Osan lopulla on Itämeren suojelusopimusta ja lisäksi rikosoikeudellisia säännöksiä koskevat lyhyet jaksot.

1 Ympäristövaikutusten arviointimenettely ja maatalous

Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (468/1994, YVAL) mukaista menettelyä sovelletaan lain 4 §:n 1 momentin mukaan sellaisiin hankkeisiin ja niiden muutoksiin, joista Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpano edellyttää arviointia taikka joista saattaa aiheutua merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia Suomen luonnon ja muun ympäristön erityispiirteiden vuoksi.[1] Ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä arvioitavista hankkeista ja niiden muutoksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.[2] Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun valtioneuvoston asetuksen (713/2006) 6 §:n hankeluettelossa on YVA-direktiivin 85/337/ETY liitteen I (97/11/EY) kohdan 17 kanssa yhdenmukaisesti säädetty maatalouden osalta arviointimenettelyä sovellettavaksi vain varsin suurikokoisiin

[1] YVA-direktiivin 85/337/ETY 3 artiklan (muut. 97/11/EY) mukaan ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan hankkeen suoria tai välillisiä vaikutuksia ihmisiin, eläimiin, kasveihin; maaperään, veteen, ilmaan, ilmastoon ja maisemaan; kiinteään ja irtaimeen omaisuuteen ja kulttuuriperintöön sekä kaikkien em. tekijöiden vuorovaikutukseen. YVAL 2 §:n 1 kohdan (267/1999) mukaan ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan hankkeen tai toiminnan aiheuttamia välittömiä ja välillisiä vaikutuksia Suomessa ja sen ulkopuolella ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin ja luonnon monimuotoisuuteen, yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön, luonnonvarojen hyödyntämiseen sekä edellä mainittujen tekijöiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin. Laissa tarkoitettu ympäristövaikutuksen käsite on, kuten korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 21.3.2001 t. 511 (ATK) todennut, laajempi kuin YVA-direktiivin 3 artiklasta ilmenevä vaikutuksen käsite.

[2] YVAL 4 § 1 mom. (458/2006).

eläinten pitoa koskeviin hankkeisiin. Kysymys on asetuksenuudistuksen 268/1999 jälkeen, joka on nyttemmin korvattu vielä uudella mutta ao. osilta samansisältöisellä valtioneuvoston asetuksella 713/2006, ollut asetuksen 6 §:n 1 kohdan mukaan kanaloista, joissa kasvatetaan yli 85 000 kananpoikaa tai yli 60 000 kanaa, sekä sikaloista, joissa kasvatetaan yli 3000 sikaa (paino yli 30 kg/sika) tai 900 emakkoa.[3] Ko. 6 §:n hankeluettelossa 2 f kohdassa on luonnonvarojen oton ja käsittelyn kohdalla mainittu välillisesti maatalouteen liittyvänä arviointimenettelyä edellyttävinä hankkeena ”yli 200 hehtaarin laajuisen, yhtenäiseksi katsottavan alueen metsä-, suo- tai kosteikkoluonnon pysyväisluonteinen muuttaminen toteuttamalla uudisojituksia tai kuivattamalla ojittamattomia suo- ja kosteikkoalueita, poistamalla puusto pysyvästi tai uudistamalla alue Suomen luontaiseen lajistoon kuulumattomilla puulajeilla”. Nykyisessä luettelossa on eri alojen hankkeita koskevia kohtia kaikkiaan 12, joista viimeiseksi on em. asetuksella 713/2006 lisätty kaikenlaiset ”1–11 kohdassa tarkoitettuja hankkeita kooltaan vastaavat hankkeiden muutokset”.

Arviointimenettelyä sovelletaan lisäksi alueellisen ympäristökeskuksen (ennen 1.9.2006, ympäristöministeriön) päätöksellä yksittäistapauksessa YVAL 4 §:n (458/2006) 2 momentin mukaan sellaiseen hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muuhunkin kuin 1 momentissa tarkoitettuun olennaiseen muutokseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, sanotussa momentissa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia.[4] Tästä poikkeuksena ovat hankkeet ja niiden muutokset, joiden vaikutukset on po. laissa edellytetyllä tavalla selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä ja selvityksistä on kuultu kaikkia niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat kos-

---

[3] Vertailuna voidaan todeta, että myös YPEV-direktiivissä 2008/1/EY karjatalouden osalta ympäristölupaa edellytetään vain kanojen ja sikojen ”tehokasvatuslaitoksilta”, joita direktiivin liitteen I kohdan 6.6 alakohdan a mukaan ovat enemmän kuin 40 000 paikkaa siipikarjalle sekä 2000 paikkaa tuotantosioille (paino yli 30 kg) ja 750 paikkaa emakoille käsittävät laitokset. YSA (169 /2000) 1 §:n 11 kohdassa vastaavat luparajat ovat edellä mainittuja huomattavasti alemmat ja koskevat muitakin kuin sanottuja kotieläintuotannonaloja. Lupaa edellytetään seuraavilta: a) eläinsuoja, joka on tarkoitettu vähintään 30 lypsylehmälle, 80 lihanaudalle, 60 täysikasvuiselle emakolle, 210 lihasialle, 60 hevoselle tai ponille, 160 uuhelle tai vuohelle, 2 700 munituskanalle tai 10 000 broilerille, taikka muu eläinsuoja, joka lannantuotannoltaan tai ympäristövaikutuksiltaan vastaa 210 lihasialle tarkoitettua eläinsuojaa; b) vähintään 250 siitosnaarasminkin tai -hillerin taikka vähintään 50 siitosnaarasketun tai -supin taikka vähintään 50 muun siitosnaaraseläimen turkistarha taikka muu turkistarha, joka lannantuotannoltaan tai ympäristövaikutuksiltaan vastaa 250 siitosnaarasminkille tarkoitettua turkistarhaa.

[4] YVAL 4 § 2 mom. (458/2006) ja 6 § (458/2006).

kea.[5] Ns. yhteysviranomainen arvioi tarvittaessa näiden muun lain mukaisesti tehtyjen selvitysten ja kuulemisten riittävyyden ennen hankkeen toteuttamista koskevan lupa- tai muun siihen rinnastettavan päätöksen tekemistä.

YVA-direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa on yksittäistapauksellisen arvioinnin tarpeellisuus rajattu koskemaan direktiivin liitteessä II mainittuja hankkeita. Alkuperäisessä direktiivin liitteessä II mainittiin tällaisina hankkeina sen maataloutta koskevassa kohdassa 1 seuraavat hankkeet: a) maaseudun maanomistussuhteita muuttavat hankkeet, b) hankkeet viljelemättömän maan tai osaksi luonnontilassa olevien alueiden ottamiseksi voimaperäiseen maatalouskäyttöön, c) maatalouden vesihuoltohankkeet, d) metsitys, mikäli se voi aiheuttaa haitallisia ekologisia muutoksia ja maan raivaus sen käyttötarkoituksen muuttamiseksi, e) siipikarjankasvatukseen tarkoitetut laitokset, f) siankasvatukseen tarkoitetut laitokset, g) lohenkasvatus, h) merenpohjan kuivatus maa-alueeksi. Sittemmin muutosdirektiivillä 97/11/EY otettiin uusittuun 4 artiklan 1 kohdan mukaisia pakollisia hankkeita koskevaan luetteloon I aikaisemmin jo mainitut yli 85 000 kananpojan, 60 000 kanan, 3000 lihasian ja 900 emakon kotieläinyksiköt. Samalla maininnat siipikarjan- ja siankasvatukseen tarkoitetuista laitoksista jätettiin pois liitteestä II. Tilalle sen 1.e) kohdaksi otettiin ”karjan tehokasvatukseen tarkoitetut laitokset (muut kuin liitteessä I mainitut)”. Samalla 1.c) kohtaan sisällytettiin myös kastelu- ja ojitushankkeet, ja tarkistettiin d) kohta tarkoittamaan metsitystä ja metsänhakkuita maan käyttötarkoituksen muuttamiseksi.

Meillä ei edellä mainitulla YVAL 4 §:n 2 momentilla ko. arviointia ole yksittäistapauksissa rajattu vain direktiivin II liitteen em. hankkeisiin, vaan hankkeiden laissa tarkoitettu merkittävyysharkinta voi koskea muitakin hankkeita. Sen sijaan direktiivin liitteessä II (97/11/ETY) mainittujen hankeryhmien osalta on niihin kuuluvat eräät maataloutta koskevat hanketyypit edellä selostetuin tavoin otettu YVAA 6 §:n hankeluettelossa täsmennetysti huomioon.

Harkittaessa muiden kuin hankeluettelon ulkopuolella olevien ns. tapauskohtaisesti arvioitavien hankkeiden vaikutusten merkittävyyttä on YVAL 4 §:n 2 momentissa säädetyn lisäksi otettava saman pykälän 3 momentin mukaan huomioon hankkeen ominaisuudet ja sijainti sekä vaikutusten luonne. Ko. yksittäistapauksissa arviointimenettelyn soveltamista harkittaessa on YVAA 7 §:n luettelon mukaan, joka vastaa direktiivin 85/337/ETY liitteen III (97/11/EY) luetteloa arviointiperusteista, erityisesti tarkasteltava hankkeen ominaisuuksia, kuten esim. kokoa, yhteisvaikutusta muiden hankkeiden kanssa, luonnonvarojen käyttöä, jätteiden muodostumista, pilaantumista ja muita haittoja. Niin ikään on tarkasteltava hankkeen sijaintiin liittyviä seikkoja, kuten esimerkiksi nykyistä

---

[5] YVAL 5 §:n 2 mom. (458/2006). Lisäksi YVA-lain 24 §:n yksityiskohtaisista perusteluista (HE 319/1993 vp) ilmenee, että esim. kaava-alueilla ympäristövaikutukset on tarkoitettu yleensä arvioitavaksi rakennuslain mukaisessa kaavoitusmenettelyssä.

maankäyttöä sekä luonnon sietokykyä erityisesti ottaen huomioon kosteikot, rannikkoalueet, vuoristo- ja metsäalueet, luonnon- ja maisemansuojelualueet, lain nojalla luokitellut tai suojellut alueet, alueet, joilla yhteisön lainsäädännössä vahvistetut ympäristön tilaa kuvaavat ohjearvot on jo ylitetty, samoin kuin tiheään asutut alueet sekä historiallisesti, kulttuurisesti tai arkeologisesti merkittävät alueet. Kolmantena ryhmänä seikkoja on erityisesti tarkasteltava hankkeen vaikutusten luonnetta, kuten vaikutusalueen laajuutta ottaen huomioon vaikutuksen kohteena olevan väestön määrä, valtioiden rajat ylittävää vaikutusta, vaikutuksen suuruutta ja monitahoisuutta sekä vaikutuksen todennäköisyyttä, kestoa, toistuvuutta ja palautuvuutta.

Merkittävää on, että aivan viime aikoihin asti Suomessa ei ole esiintynyt maataloutta ja metsätaloutta koskevia hankkeita, joita olisi määrätty YVAL:n mukaiseen menettelyyn. Tähän ja yleensäkin ko. menettelyn vähäiseen käyttöön Suomessa on Pölönen kiinnittänyt huomiota. Hän on myös katsonut YVA-direktiivin soveltamisalasääntelyn täytäntöönpanon puutteelliseksi ja epäyhtenäiseksi, mikä osaltaan aiheutunee arvioinnin soveltamisharkinnassa huomioon otettavien tekijöiden tulkinnanvaraisuudesta.[6] On huomattava, että taajaan asutuissa maissa saatetaan edellyttää kansallisesti ympäristövaikutusten arviointimenettelyä kooltaan paljon YVA-direktiivin I liitteen rajaa pienemmiltä kotieläintalousyrityksiltä, mikä ilmenee esimerkiksi EYTI:n asiassa *C-416/02 Euroopan yhteisöjen komissio v. Espanjan kuningaskunta* (ks. myös osa III, luku 7.4, s. 321–324) annetun tuomion perusteluista. Sanotussa kasvatussikalaa koskevassa asiassa, jossa oli kyse Espanjan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta ja tällöin mm. väitetystä ympäristövaikutusten arviointimenettelyn toimittamatta jättämisestä neuvoston direktiivin 85/337/ETY 2 artiklan ja 4 artiklan 2 kohdassa tai tämän direktiivin säännösten edellyttämällä tavalla. Tuomion tiivistelmän 1. kohdassa ja tuomion perustelujen 78 ja 81 kohdasta ilmenee seuraavaa:

> ”Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista annetun direktiivin 85/337 nojalla, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 97/11, ympäristövaikutukset on arvioitava myös sellaisten hankkeiden osalta, jotka on toteutettu ennen mainitun direktiivin täytäntöönpanon määräajan päättymistä, jos nämä hankkeet on hyväksytty ilman, että niitä on edeltänyt tällainen arviointi, ja jos niihin sovelletaan uutta lupamenettelyä, joka on aloitettu tämän päivän jälkeen.
>
> 78 (…) asiakirja-aineistosta ilmenee, että direktiivin 85/337 täytäntöönpanon määräajan päätyttyä eli 14.3.1999 jälkeen kyseinen sikala oli uuden lupame-

---

[6] Pölönen 2007 s. 256 ja 257 sekä selostukset eräiden ympäristökeskusten lausunnoista eläinsuojahankkeissa s. 262 ja 263.

nettelyn kohteena Espanjan lain nro 7/1994 mukaisesti. Tässä laissa säädetään, että yli 100 kasvatusemakkoa ja 500 lihotussikaa käsittäviä sikaloita koskevien lupien osalta on toteutettava ympäristövaikutusten arviointi; kyseessä oleva sikala kuuluu tähän luokkaan, koska siellä on noin 2 800 sikaa.

81 Asiakirja-aineistosta ilmenee yhtäältä, että Espanjan viranomaiset ovat lain nro 7/1994 mukaisesti aloittaneet ympäristövaikutusten arviointimenettelyn, jossa voidaan tarkistaa, voidaanko kyseessä olevan sikalan toiminnalle antaa lupa ja voidaanko sen hallinnollinen asema tarpeen vaatiessa säännönmukaistaa; komissio ei ole kiistänyt kyseisen lain yhteensoveltuvuutta direktiivin 85/337 kanssa (…).

Kysymys ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tarpeesta on tullut, ympäristöministeriön siihen ottaman kielteisen kannan ja ympäristöluvan myöntämispäätöksen jälkeen jälkimmäisestä tehdyn valituksen kautta, esille yhtenä kysymyksenä edellä (s. 324) jo mainitussa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa *KHO 2003:40*.[7] Kysymys siinä oli myönnetystä luvasta 850 emakon kotieläinsuojalle. Viereisellä kiinteistöllä, noin 300 metrin päässä ko. sikalan sijoituspaikasta, oli entuudestaan lihotussikala, jossa saatiin pitää 1 000 sikaa. Mainitun sikalan ja kysymyksessä olevan hankkeen välillä oli tuotannollinen ja osin myös omistuksellinen yhteys. Sikaloista muodostuvan hankekokonaisuuden myötä voi, etenkin kun otettiin huomioon myös tuotannossa syntyvä lanta, ainakin vesistöjä kuormittavien ravinnepäästöjen määrä lisääntyä huomattavasti. Sikaloiden haitalliset ympäristövaikutukset olivat keskenään samanlaatuisia. Hakemuksen johdosta antamassaan, ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 4 §:n 2 momenttia koskevassa saman lain 6 §:n mukaisessa lausunnossa ympäristöministeriö oli katsonut, että hanke ja alueella jo oleva viljely sekä eläintenpito eivät yhdessäkään asianmukaisesti hoidettuina todennäköisesti aiheuttaneet merkittäviä ympäristövaikutuksia. KHO totesi ympäristövaikutusten arviointimenettelyn osalta seuraavaa:

Sikala oli laajuudeltaan lähellä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun asetuksen 6 §:n 1 c kohdassa asetettua 900 emakon rajaa, jonka perusteella yksittäinen sikala edellytti arviointimenettelyä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaisesti. Lisäksi hankkeiden yhteisvaikutus oli lain 4 §:n 2 momentin nojalla otettava huomioon momentissa tarkoitetulla tavalla. Suurten nykyaikaisten sikaloiden ympäristövaikutuksista ei Suomessa vielä ollut sanottavasti kokemuksia. Näistä syistä asiassa olisi ollut perusteet edellyttää ympäristövaikutusten arviointimenettelyä ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 4 §:n 2 momentin nojalla. Ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain 6 ja 19 §:n (silloiset) säännökset huomioon ottaen korkeimmalla hallinto-oikeudella ei

[7] KHO 2003:40, 30.6.2003, taltio 1568.

kuitenkaan ollut toimivaltaa puuttua ympäristöministeriön tekemään arviointimenettelyn soveltamatta jättämistä tarkoittavaan ratkaisuun. Ympäristölupaa ei siten arviointimenettelyn puuttumisen perusteella voitu kumota.

Sanotussa tapauksessa rakennettavan sikalan 850 emakon voidaan katsoa vastaavan lihasioiksi muunnettuna ainakin 3,5-kertaista määrää eli 2975 lihasikaa. Siten tuotannollisen ja siten ilmeisesti toiminnallisen kokonaisuuden entisen 1000 sian lihotussikalan kanssa muodostavana syntyisi 3975 lihotussian suuruinen sikalakokonaisuus. Korkeimman hallinto-oikeuden kantaa voidaan siten yksittäistapauksellisen arviointimenettelyn tarpeellisuudesta YVAL 4 §:n 2 momentin (sekä nykyään myös jo 4 §:n (458/2006) 1 momentin YVVA (713/2006) 6 §:n 17 kohdan nojalla hyvin perusteltuna.

KHO:n em. kannanotto ei näytä ainakaan nopeasti päässeen kattavasti vaikuttamaan ympäristökeskusten soveltamiskäytäntöön. Pölönen on tutkimuksessaan selostanut eräitä Länsi-Suomen ympäristökeskuksen antamia ympäristövaikutusten arviointimenettelyn tarpeettomaksi katsomiseen päätyneitä lausuntoja vuosilta 2004–2005. Niissä on ollut kysymys suurista – joskin eläinmäärältään niukasti pakollisen arviointirajan alapuolelle jäävistä – sikala- ja broileriyksiköistä, joiden kohdalla ympäristöllisen kokonaisarvioinnin perusteella, kun otetaan huomioon läheisyydessä olleet vastaavankaltaiset yritykset, olisi saattanut olla kysymys merkittävistä ympäristövaikutuksista.[8] Joukossa on kuitenkin myös tapaus, lausunto 28.1.2005, Dnro LSU-2005-R-6(53), jossa kysymys oli broilerikasvattamon laajentamisesta 60 000 eläimestä 120 000 eläimeen, vaikka direktiivin ja lain mukaisen luettelon raja on 85 000 kananpoikaa. Siinä arviointimenettelyn tarpeettomuutta koskevaa ratkaisua perusteltiin sillä, että ”kasvattamo on kuitenkin jo sijoittunut alueelle” ja että laajennushankkeen mahdollisia ympäristövaikutuksia tullaan rajoittamaan asianmukaisin määräyksin hankkeen ympäristöluvassa. Lisäksi tapausten joukossa on 3.2.2004 annettu lausunto 1500 lihasikaa koskevan sikalan laajentamisesta 2950 lihasialla. Tässäkään tapauksessa ei asetuksen luettelon eläinrajan laajennuksella ylittymisestä huolimatta ole katsottu ko. menettelyä sovellettavaksi.[9]

Kritisoitaessa edellä mainittuja maataloutta koskeneita YVAL:n soveltamistapauksia on syytä lisäksi viitata seuraavassa siteerattaviin EYTI:n Irlantia koskeneen ratkaisun *C-392/96* perustelujen kohdissa 64–67 esitytettyihin seikkoihin YVA-direktiivin 85/337/ETY täytäntöönpanossa, jotka seikat, huolimatta osan niissä mainittujen säännösten myöhemmistä muutoksista, pitävät edelleenkin paikkansa ja ilmeisesti soveltuvat myös Suomen ympäristöolosuhteisiin. Näissä tärkeimmät toteamukset, jotka viime kädessä palvelevat mm. hankkeiden pilkko-

[8] Pölönen 2007 s. 262–263.
[9] Ib.

misen estämistä direktiivin täytäntöönpanossa ja soveltamisessa, ovat nähdäkseni seuraavat:

> ”64 (…) vaikka (direktiivin) 4 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa annetaankin jäsenvaltioille harkintavaltaa täsmentää tietyt hankeryhmät, joiden ympäristövaikutukset on arvioitava, tai vahvistaa arviointiperusteita ja/tai rajoja, 2 artiklan 1 kohdassa rajoitetaan kuitenkin tätä valtaa, koska siinä asetetaan velvoite arvioida sellaisten hankkeiden ympäristövaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia (…).
>
> 65 Näin ollen jäsenvaltio, joka vahvistaa arviointiperusteet ja/tai rajat ottaen huomioon ainoastaan hankkeiden koon mutta ei niiden laatua tai sijaintia, ylittää direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan nojalla sille kuuluvan harkintavallan rajat.
>
> 66 Kooltaan vähäiselläkin hankkeella voi itse asiassa olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, jos hanke sijaitsee alueella, jossa direktiivin 3 artiklassa mainitut tekijät, kuten eläimet ja kasvit, maaperä, vesi, ilmasto tai kulttuuriperintö, eivät kestä vähäisiäkään muutoksia.
>
> 67 Hankkeella voi olla merkittäviä ympäristövaikutuksia myös silloin kun se koostaan riippumatta saattaa laatunsa vuoksi muuttaa kyseisiä ympäristötekijöitä olennaisesti tai peruuttamattomasti.”

Edellä mainitussa tapauksessa EYTI viittasi komission esittämiin useihin vakuuttaviin esimerkkeihin metsitys- maanraivaus- ja turpeennostohankkeista, joita Irlannissa oli tarkasteltu yksinomaan niiden koon puolesta, mutta joilla on laatunsa tai sijaintinsa vuoksi kuitenkin todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia herkillä alueilla merkitsemällä soiden ekosysteemin tuhoutumista tai suurta tieteellistä merkitystä omaavien alkuperäisten ja harvinaisten biotooppien menettämistä taikka aiheuttamalla vesistöjen happamoitumista ja rehevöitymistä. EYTI totesi, ettei YVA-direktiivissä mitenkään suljeta sen soveltamisalan ulkopuolelle alueita, joita suojellaan muulta kannalta muiden yhteisölähtöisten säännösten mukaisesti. Tästä seurasi, että koska Irlanti on vahvistanut rajat ottaen huomioon ainoastaan direktiivin (silloisessa) liitteessä II olevien 1 kohdan d alakohdassa ja 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen hankkeiden koon mutta ei niiden laatua tai sijaintia, sen katsottiin ylittäneen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan nojalla sille kuuluvan harkintavallan rajat.[10]

---

[10] Asia C-392/96 komissio v. Irlanti, kok. I-1999, s. 5901, perustelujen kohdat 68, 69, 71 ja 72. Ko. tuomion eri kohdissa on viitattu myös seuraaviin tuomioihin: C-133/94, komissio v. Belgia, kok. I-1996, s. 2323; C-301/95, komissio v. Saksa, kok. I-1998, s. 6135; C-72/95, Kraaijeveld, kok. I-1996, s. 5403; ja C-435/97, WWF, ym., kok I-1999, s. 5613.

Erityisesti hankkeiden yhteisvaikutuksen osalta EYTI totesi 4 artiklan 2 kohdassa mainittujen arviointiperusteiden ja/tai rajojen tarkoituksena olevan helpottaa tietyille hankkeille luonteenomaisten, konkreettisten ominaisuuksien arviointia, jotta voitaisiin määritellä, kuuluuko hanke arviointivelvoitteen piiriin, eikä se, että tietyt jäsenvaltion alueella mahdollisesti toteutettavat hankeluokat, jotka on lueteltu liitteessä II, kokonaisuudessaan etukäteen välttyisivät tältä velvoitteelta [11]

Lisäksi EYTI esim. YVA-direktiivin liitteessä II olevan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetusta maan raivauksesta, jonka osalta Irlannin lainsäädännössä ei otettu huomioon hankkeiden yhteisvaikutusta, että Burrenin alueella on toteutettu lukuisia maanraivaushankkeita lainkaan suorittamatta ympäristövaikutusten arviointia, vaikka kyse on merkitykseltään kiistattoman tärkeästä alueesta. Alueelle ominaiset kalkkikivikerrostumat samoin kuin kasvillisuus ja arkeologiset jäänteet on tuhottu tilan tekemiseksi laidunmaille. Kyseisillä toimenpiteillä oli EYTI:n mielestä yhdessä arvioituina todennäköisesti merkittäviä ympäristövaikutuksia.[12] Vahvistamalla rajat direktiivin liitteessä II olevien 1 kohdan d alakohdassa ja 2 kohdan a alakohdassa tarkoitetuille hankeluokille varmistumatta toisaalta siitä, ettei säännöstön tarkoitus jää toteutumatta siksi, että hankkeita pilkotaan, Irlannin katsottiin ylittäneen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan nojalla sille kuuluvan harkintavallan rajat.[13]

KHO on ratkaisussaan *21.3.2001 taltio 511* viitannut edellä tarkoitetun asian *C-392/96* tuomioon ja siinä mainittuihin tuomioihin todetessaan EYTI:n katsoneen, että käytettäessä kansallisessa lainsäädännössä direktiivin 4(2b)-artiklan mukaisesti raja-arvojen tai valintaperusteiden määrittämistä, näitä ei voida määrittää niin, että jokin liitteessä II mainittu (97/11/ETY) hanketyyppi käytännössä kokonaisuudessaan vapautetaan arviointivelvollisuudesta. Sanotussa kansallisessa tapauksessa oli kuitenkin kysymys tuomionpurkuhakemuksesta, joka koski kunnanhallituksen antamaa lupaa rakentaa automarket asemakaavasta poiketen. KHO ei myöntänyt purkua, vaan totesi mm. seuraavaa:

> ”Lain (eli YVAL) 5 §:n mukaan arviointimenettelyä ei sovelleta 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun hankkeeseen, jos vaikutukset on selvitetty muun lain mukaisessa menettelyssä YVA-laissa edellytetyllä tavalla ja selvityksistä on kuultu kaikkia niitä, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa. YVA-lain 24 §:n perusteluista (HE 319/1993 vp) ilmenee, että kaava-alueilla ympä-

[11] Asia C-392/96 perustelujen kohta 73, jossa EYTI viittasi asian C-133/94 komissio v. Belgia tuomion 42 kohtaan; em. asian C-72/95 Kraaijeveld ym. tuomion 51 kohtaan ja asian C-301/95 komissio v. Saksa tuomion 22.10.1998, Kok. 1998, s. I-6135, 45 kohtaan.

[12] Asia C-392/96 perustelujen kohta 80.

[13] Ib. perustelujen kohta 82.

ristövaikutukset on tarkoitettu yleensä arvioitavaksi rakennuslain mukaisessa kaavoitusmenettelyssä."[14]

Arviointimenettelyn tulemista yleisemmäksi maatalouden kohdalla saattaa enteillä äskettäin esiintynyt – sinänsä selvästi arviointimenettelyä vaativa tapaus – jossa Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus päätöksessään 29.4.2008/dnro PPO-2008-R-2-531 edellytti ympäristövaikutusten arviointimenettelyä sovellettavaksi lypsykarjatalouden laajentamista 1000 lehmään koskevaan hankkeeseen. Päätöksen perusteluissa viitattiin ensinnäkin siihen, että YVAL 4 §:n 2 (458/2006) momentin mukaan arviointimenettelyä sovelletaan lisäksi yksittäistapauksessa sellaiseen hankkeeseen tai jo toteutetun hankkeen muuhunkin olennaiseen muutokseen, joka todennäköisesti aiheuttaa laadultaan ja laajuudeltaan, myös eri hankkeiden yhteisvaikutukset huomioon ottaen, ko. pykälän 1 momentissa tarkoitettujen hankkeiden vaikutuksiin rinnastettavia merkittäviä haitallisia ympäristövaikutuksia. Lisäksi mm. todettiin vertailunomaisesti, että suunnitellun kokoisesta eläinmäärästä syntyvän lannan typpimäärä vuodessa olisi 100 000 kg ja fosforimäärä 17 000 kg. Toiminnassa syntyvän lannan levitykseen tarvitaan peltoa noin 667 ha. Valtioneuvoston asetuksen ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (713/2006) 6 §:n mukaan yli 900 emakon kokoiseen eläinsuojaan sovelletaan ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. 900 emakon kokoisesta eläinsuojasta syntyvän lannan vuosittainen typpimäärä on 36 000 kg ja fosforimäärä 7 650 kg.[15]

---

[14] KHO 21.3.2001 taltio 511 (ATK). Siinä on ollut kysymys ympäristöministeriön purkuhakemuksesta tapauksessa, jossa kaupunginhallitus oli myöntänyt yhtiölle luvan poiketen vahvistetusta asemakaavasta rakentaa kahdelle asemakaavassa liike- ja toimistorakentamiseen varatulle tontille 9 900 m^2 suuruisen automarket-tyyppisen liikerakennuksen, 1 000 m^2 suuruisen liikerakennuksen (hampurilaisravintola ja puutarhamyymälä) sekä 650 autopaikkaa myymälöiden tarpeisiin.

[15] Lisäksi ko. tuomion perusteluissa mainitaan otetun huomioon hankkeen ympäristövaikutusten tarkastelussa hankkeen koon lisäksi muut hankkeen ominaisuudet kuten syntyvät jätemäärät, ympäröivä luonto ja vaikutusten luonne. Hankkeen merkittävimpiä ympäristövaikutuksia aiheuttavat lannan ravinnepäästöjen vaikutukset vesistöissä, mahdollisten hajupäästöjen, melun ja liikenteen vaikutukset lähiseudulla. Hankkeella todettiin olevan vaikutuksia myös alueen maisemaan.

2 Eräät vesiensuojelulliset vyöhykkeet ja kieltoalueet sekä rajoitukset

Nitraattiasetuksen 5 §:n 4 momentissa kielletään viittä metriä lähempänä vesistöä tapahtuva typpilannoitus. Tästäkin vielä viiden metrin etäisyydellä on typpilannoitus pintalevityksenä kielletty kaltevuudeltaan yli kahden prosentin pellolla. Karjanlannan pintalevitys on taas 5 §:n 5 momentin mukaan kielletty kokonaan pelloilla, joiden kaltevuus ylittää 10 prosenttia. VL 9:19.1 §:n (88/2000) mukaan terveydellisistä tai muista tärkeistä yleisistä syistä voidaan, jos vettä johdetaan vesistöstä nesteenä käytettäväksi, veden tarpeelliseksi puhtaana säilymiseksi määrätä vedenjohtamisluvassa tai erikseen hakemuksesta tietty vedenottamon ympärillä oleva maa- ja vesi-alue ottamon suoja-alueeksi. Sellaisella suoja-alueella ei ilman ympäristöviraston lupaa saa esim. harjoittaa toimintaa, joka vahingollisella tavalla voi huonontaa ottamosta saatavan veden laatua.

Pohjavedenottamon kohdalla voidaan taas VL 9:20.1 §:n (88/2000) mukaan tärkeän tarpeen vaatiessa lupapäätöksessä tai eri hakemuksesta määrätä vastaavanlainen suoja-alue, jolla ei saa ilman eri lupaa pitää mm. sellaista varastoa, säiliötä, johtoa, viemäriä tai laitosta, josta likaa tai muuta veden laatuun vaikuttavaa ainetta voi päästä pohjaveteen, eikä myöskään suorittaa sellaista toimintaa, joka vahingollisella tavalla voi huonontaa ottamosta saatavan veden laatua. Ottamoa koskevassa päätöksessä voidaan antaa määräyksiä tarvittavista suojatoimenpiteistä ja rajoituksista, joilla esim. kielletään suoja-alueella maata omistavaa tai hallitsevaa viljelijää levittämästä siellä torjunta-ainetta tai käyttää lannoitteita.

Lisäksi on huomattava, että myös valtion ja viljelijän välisin ympäristötukisopimuksin on edistetty kasvipeitteisten suojavyöhykkeiden perustamista ja hoitamista vesistöjen rantapelloilla ja pohjavesialueiden kevennettyä viljelyä. Nämä toimenpiteet ovat perustuneet vuoteen 2005 asti maaseudun kehittämisasetukseen (EY) N:o 1257/1999 ja vuodesta 2006 lähtien sen korvanneeseen kehittämisasetukseen (EY) N:o 1698/2005 sekä niiden niitä täydentävään kansalliseen maaseutuelinkeinojen rahoituslakiin (329/1999) sekä tämän osittain korvanneen luonnonhaittakorvauksesta, maatalouden ympäristötuesta sekä eräistä muista ympäristön ja maaseudun tilan parantamiseen liittyvistä tuista annettuun lakiin (1440/2006).

Muuallakin kuin em. suoja-alueilla voi kasvinsuojeluaineiden ja lannan levityksestä aiheutua vesille pilaantumisen vaaraa. Kasvinsuojeluaineiden kohdalla tästä on yleensä ”varoitettu” aineen rekisteröinnin yhteydessä vahvistettuihin

valmisteen käyttöohjeisiin sisällytettävällä I ja II luokan pohjavesialueita ja kaivojen läheisyyttä sekä eräiden aineiden kohdalla tiettyä etäisyyttä vesistöön koskevalla levityskieltomääräyksellä. Sen sijaan ei lannoitevalmisteiden pakkauksiin nimenomaan tällaista tietoa ole merkittynä tiettävästi minkään valmisteen kohdalla, vaikkakin jäljempänä mainitut määrälliset käyttörajoitukset on ainakin maanparannusaineen tuoteselosteessa mainittava.[16] Lannoitteiden ja lannan kohdalla on pinta- ja pohjavesien suojelemiseksi noudatettava nitraattiasetuksen säännöksiä. Sinänsä lannoitevalmistelain (539/2006) 5 §:n 4 momentin nojalla on maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voitu antaa säännöksiä lannoitevalmisteiden laatu- ja raaka-ainevaatimusten ohella myös mm. niiden käyttövaatimuksista. Siten lannoitevalmisteista annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen 12/07:n 11 §:n 2–5 momentti sisältävät lannoitevalmisteiden käyttöä koskevia vaatimuksia ja -rajoituksia niin maatalous- kuin sen ulkopuolista käyttöä varten. Nämä seuraavasti kuuluvat säännökset ovat tosin osaltaan viittauksia nitraattidirektiiviin, mutta sisältävät myös fosforilannoituksen enimmäiskäyttömäärät.

> Lannoitevalmisteita maa- ja puutarhataloudessa käytettäessä on noudatettava maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (931/2000) lannoitevalmisteiden käytölle asetettuja vaatimuksia. Analysoidun liukoisen fosforin määrä saa olla korkeintaan 400 kilogrammaa hehtaarille maataloudessa sekä 600 kilogrammaa hehtaarille puutarhataloudessa enintään viiden vuoden käyttöjaksona annettuna (tekijän kursivointi, 11 § 2 mom.).
>
> Käytettäessä lannoitevalmisteita maisemoinnissa ja viherrakentamisessa saa typen määrä olla korkeintaan 1 250 kilogrammaa vesiliukoista typpeä hehtaarille viiden vuoden käyttöjaksona annettuna sekä analysoidun liukoisen fosforin määrä enintään 750 kilogrammaa hehtaarille viiden vuoden käyttöjaksona annettuna. Hehtaarikohtaiset ravinnemäärien rajoitukset koskevat maisemoinnissa ja viherrakentamisessa käyttöä alueilla, joilla valuma-vesillä on pääsy pinta- ja pohjavesiin (11 § 3 mom.).[17]
>
> Lannoitevalmisteiden liukoisen typen ja fosforin momentissa 2 ja 3 tarkoitetut lisäykset ovat sallittuja edellyttäen, että toiminnanharjoittajat pystyvät pyydettäessä osoittamaan kirjallisesti käyttömäärät valvontaviranomaiselle ja että lisäyksistä ei aiheudu haittaa tai vahinkoa ympäristölle (11 § 4 mom.).
>
> Lannoitevalmisteiden muussa kuin maatalous- ja puutarhakäytössä, on soveltuvin osin noudatettava, mitä maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen 5 §:ssä on säädetty typpilannoitteiden levitysajoista, multauksesta ja käytöstä vesistöjen

---

[16] MMA 12/07 liite I kohta ID Maanparannusaineet.

[17] Ko. viittaus pääsystä pinta- ja pohjavesiin on epäselvä, koska yleensä levityspaikoilla on valumayhteys tavalla tai toisella pintavesiin ja pohjavesiin. Toisaalta I ja II luokan pohjavesialueille tarkoitettuina po. momentissa tarkoitetut määrät lienevät liian korkeat.

> lähellä ja mitä muussa voimassa olevassa ympäristö- ja vesiensuojelulainsäädännössä säädetään. (11 § 5 mom.)

Maatalouden ympäristötukien ja ympäristön erityistukien ehdoissa on ehtoja, joilla lannoitusmääriä on vielä enemmälti rajoitettu.

Seuraavassa erikoislaatuisessa tapauksessa oli keskellä kevätkesän viljelytoimenpiteitä ilmennyt pohjaveden pilaantumisen uhkatilanne aiheuttanut viljelyn keskeytymisen pohjavesialueen pelloilla, mikä on johtanut yleisten maataloustukien sanktiointiin maatilan muita peltoja myöten viljelijälle varsin kohtalokkaalla tavalla. Kysymys on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta *KHO 2006:102*, jossa on ollut kysymys peltoperusteisia CAP- ja muita tukia koskevasta asiasta ja jossa pilaantumisen uhkatilanne liittyi lietelannan levitykseen pohjavesialueella.[18] Ko. ratkaisu on tiivistelmänsä mukaan seuraava:

> Tukihakemuksessa tarkoitetut peltolohkot sijaitsivat I luokan pohjavesialueeksi luokitellulla alueella, jolla oli myös toimiva vedenottamo. Lietelannan levityksen estyminen ympäristönsuojelulain 8 §:n 1 momentissa säädetyn yleisen kiellon (pohjaveden pilaamiskielto) johdosta ei ollut oikeudellisesti ennalta arvaamatonta, kun otettiin huomioon mainitun lain 5 §:ssä säädetty toiminnanharjoittajan velvollisuus olla selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista. Ennalta arvaamatonta ei siten voinut olla myöskään se, että lietelannan levityksen estymisestä oli seurannut sanotunlaisen levityksen varassa harjoitettavaksi tarkoitetun viljelyn estyminen ja asianomaisten lohkojen tukikelvottomuus. Komission asetuksen (EY) N:o 2419/2001 48 artiklassa tarkoitetusta ylivoimaisesta esteestä tai poikkeuksellisesta olosuhteesta ei siten voinut olla kysymys.
>
> Siinäkin tapauksessa, että kysymys olisi ylivoimaisesta esteestä tai poikkeuksellisesta olosuhteesta, tuen hakijan olisi edellä mainitussa 48 artiklassa säädetyssä 10 päivän määräajassa tullut tehdä viranomaiselle asiasta kirjallinen ilmoitus. Kun näin ei ollut tapahtunut, tuen hakijan valitus maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalle olisi jo yksin tälläkin perusteella tullut hylätä.

Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta oli 4.5.2005 antanut viljelijän valitukseen osin myönteisen päätöksen, jolla ao. peltoalaperusteisia tukia koskevat asiat palautettiin Varpaisjärven kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi. Valituslautakunnassa tutkittu valitus koski Pohjois-Savon työvoima- ja elinkeinokeskuksen ensi asteen valitusviranomaisena Varpaisjärven kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätöksiin ko. tukiasioissa antamaa päätöstä. Valituslautakunnan päätöksestä taas Pohjois-Savon työvoima- ja elinkeinokeskus haki muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun julkisen edun valvontaviranomaisen ominaisuudessa.

---

[18] KHO:2006:102, 29.12.2006, taltio 3616.

Asiassa viljelijänä ja tukien hakijana olleen maatalousyhtymän hakemukset olivat koskeneet EU- ja kansallisia peltoalaperusteisia tukia vuodelta 2003. Maatilan pelloista osa sijaitsi pohjavesialueella. Näistä sanotun vuoden keväällä lietelannoitetut pellot olivat lähimmillään noin 150 m:n etäisyydellä alueen Varpaisjärven kunnan puoleisesta pumppaamosta ja noin 500 m:n etäisyydellä Rautavaaran kunnan puoleisesta pumppaamosta.[19] Maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan asiassa suullisen käsittelyn 11.4.2005 jälkeen tekemässä päätöksessä selostettu tapahtumien kulku oli lyhennettynä seuraava:

> Maatilaa yhtymänä viljelleistä veljeksistä A ja B jälkimmäinen oli kertonut käsittelyssä kuullulle Varpaisjärven maaseutusihteerille saaneensa 2002 Rautavaaran kunnasta suullisesti ”luvan” lietelannan levitykseen lentokentän pelloille. Varpaisjärven kunnassa lietelannoitus oli maaseutusihteerin mukaan myös sallittu vastaavilla pohjavesialueilla. Rautavaaran ympäristönsuojelusihteerin käydessä paikalla 22.5.2003 lietelannan levitys oli ollut ulottumassa alle 500 metrin päähän vedenottamosta. Hänen tekemänsä tarkastuspöytäkirjan ja viljelijälle sen mukaan tuolloin annetun ilmoituksen mukaisesti lietelannan levitystä tulee välttää alueilla, joilla siitä aiheutuu pohjaveden pilaantumisvaara. Ympäristönsuojelusihteerin käynnin jälkeen viljelijäveljekset olivat lopettaneet lentokentän lohkojen lietelannoituksen. Sittemmin Rautavaaran tekninen lautakunta 27.5.2003 ja kunnanhallitus 9.6.2003 olivat käsitelleet kunnanvaltuustoa varten Rautavaaran ympäristönsuojelumääräysten antamista tarkoituksella saattaa ne nähtäville elo–syyskuussa 2003 ja voimaan viimeistään 1.1.2004, mutta tästä erillään kiireesti annettiin Rautavaaran kunnanvaltuuston päätöksellä 26.6.2003 tarkentava paikallinen ympäristönsuojelumääräys, jossa mm. todetaan, että vedenoton kannalta tärkeillä I luokan pohjavesialueilla lietelannan ja virtsan levitys on kielletty. Ko. lentokenttä oli päätösliitteen 3 kartassa merkitty I luokan pohjavesialueeksi.[20]

Arviossaan lentokenttäpeltojen tukikelpoisuudesta valituslautakunta piti selvitettynä, että erityisesti lentokentän hylättyjen alueiden huono ravinnetila on ollut

---

[19] Kuriositeettina voidaan mainita, että kysymys on vara- ja urheilulentokenttänä käytettävän Rautavaaran lentokentän kiitoradan ympärillä Metsähallitukselta viljelykäyttöön vuokratulla maalla sijaitsevista syksyllä 2002 ja keväällä 2003 peltokäyttöön raivatuista alueista.

[20] Suullisessa käsittelyssä myös viljelijä A on kertonut, että lentokenttäpelloille levitettiin lietettä jo 2002, jolloin peltoja myös kynnettiin. A totesi veljensä B:n (kuollut vuoden 2003 lopulla) selvittäneen 2002 Rautavaaran kunnasta, että lentokentän peltoja voidaan lietelannoittaa. Varpaisjärven kunnassa on sallittua lietelannoittaa peltoa vastaavalla I luokan pohjavesialueella. Ympäristönsuojelusihteerin käynnin 22.5.2003 jälkeen ei turpeen ja lietelannan sekoitetta, jollaisen levittämistä ei estetty, enää tarvittavan kompostointiajan vuoksi ehditty valmistaa. Varpaisjärven kunnan maaseutusihteerin mukaan B oli soittanut kesäkuun 2003 lopussa ja kertonut, että Rautavaaran kunta oli nyt kieltänyt lietelannan levityksen ja että lentokenttälohkojen lannoittaminen oli mahdotonta. Tarkastuksen jälkeen M:n vesiosuuskunnan taholta oli reagoitu voimakkaasti Rautavaaran ympäristönsuojelusihteerille, koska osuuskunta oli pelännyt lietteenlevityksen pilaavan heidän vedenottamonsa.

pääasiallinen syy näiden alueiden heikkoon kasvustoon ja että ko. lentokentän osalta hylättyjä aloja (kaikkia ei ollut ensiasteessa katsottu hylätyiksi) ei ollut ehditty lietelannoittaa Rautavaaran kunnan määräämän kiellon vuoksi. Lentokentän alue jo valmiiksi varsin tasaisena alueena ei valituslautakunnan mielestä edellyttänyt raivaustoimia tavanomaisessa laajuudessaan. Viljelijä A ja todistaja K kertoivat lentokentän peltoja kunnostetun kyntämällä ja lietelannoituksella jo edellisenä vuonna 2002. Yhtenä hylkäävänä perusteena vuoden 2003 tuen suhteen ei valituslautakunnan mielestä tullut käyttää sitä, että nämä lentokentän lohkot olisi raivattu vasta 15.1.2003 jälkeen.[21]

Valituslautakunta piti ao. viljelijöitä kesken viljelykauden kohdannutta lietelannan levityskieltoa sellaisena ylivoimaisena esteenä, joka on estänyt loppujen lentokenttäpeltojen kunnollisen lannoituksen ja josta on tullut ilmoittaa kymmenessä arkipäivässä kieltopäätöksen tiedoksisaannista lukien. B:n oli selvitetty tehneen tästä ilmoituksen lentokenttälohkojen osalta kesäkuun 2003 lopussa eli määräajassa. Oikeudelliselta vaikutukseltaan tämä ilmoitus ei kuitenkaan tee hylätyillä ja lannoittamattomilla lentokenttälohkoilla tekemätöntä työtä tehdyksi, vaan valituslautakunnan näkemyksen mukaan tämän ilmoituksen vaikutukset tapauksen olosuhteissa ilmenevät oikeussuojana järjestelmän ankaria tukisanktioita eli rangaistusluonteisia tukimenetyksiä vastaan. Valituslautakunta on katsonut, että tällä todisteellisella ilmoituksella ylivoimaisesta esteestä lentokentän lohkojen lannoitukselle on asiassa sama merkitys kuin sillä, että muutoksenhakija olisi ottanut pois tukihausta lentokentän lannoittamattomat kaksi lohkoa, yht. 6,5 ha sekä hakualan ja hyväksyttävästi lannoitetun/viljellyn alan erotuksen 40,82 ha kolmannella lohkolla (50,10 ha – 9,28 ha).[22]

Johtopäätökset esim. CAP-tuen sekä LFA- tuen ja ympäristötuen osalta olivat maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöksen mukaan seuraavat:

> Lopputuloksena oli valituslautakunnan päätöksen mukaan, että viljakasvien CAP-tuen hakualaksi ilman em. lannoituksen keskeytymisen vuoksi asianmukaisesti viljelemättä jääneitä peltoja olisi muodostunut 45,59 hehtaaria ja tästä hyväksyttävästi viljeltyä peltoa on 40,62 ha eli virhealaa olisi yhteensä 4,97 ha eri perustein. Kun CAP-tuen muita tukia ankarampien sanktiosäännösten mukaisesti tämä virheala on vähennetty kaksinkertaisena hyväksytystä alasta ja samalla on tehty Suomen CAP-alan ylityksestä aiheutuva vähennys, viljakasvien CAP-tukena tuli maksettavaksi hakijalle 5 597,65 euroa. Säilörehunur-

---

[21] Tämä kannanotto olisi merkinnyt sitä, ettei näitä lentokentän kahta lohkoa ja kolmannen osaa ole pidettävä pysyvästi viljelemättöminä. TE-keskuksen päätösperusteluiden ja esitetyn muun näytön perusteella valituslautakunta sen sijaan piti selvänä, että yhden tietyn lentokenttälohkon aiemman viljelemättömyyden ja sillä kasvaneen nuoren männikön vuoksi maatalousviranomaisten on ollut syytä merkitä se vuoden 2003 suhteen pysyvästi viljelemättömäksi.

[22] Asiassa oli lentokenttäpeltojen ohella kysymys huomattavassa määrin muistakin ko. maatilan pelloista, joilla ei kuitenkaan ole ympäristöoikeudelliselta kannalta tarkasteltuna merkitystä.

men ja kesannon CAP-tuki oli taas jo maksettu käytännössä hakemuksen mukaisesti, miltä osin muutoksenhakijat eivät myöskään ole moittineet valituksenalaisia ratkaisuja.

Luonnonhaittakorvauksen (LFA-tuen) hakualasta, josta on vähennetty viljelemättömiksi katsotut lentokenttäpellot, eli 103,72 hehtaarista (151,04 hehtaaria – 47,32 hehtaaria), on hyväksyttävästi viljeltyä peltoa 98,88 hehtaaria eli virhealaa on eri perustein yhteensä 4,84 hehtaaria. Kun hyväksyttävästä alasta tulee tavanomaisen hyvän maatalouskäytännön vastaisten viljelytoimien vuoksi vähennettäväksi kertaalleen kaksi lohkoa, yht. 1,68 hehtaaria, ja kun viljelemättömäksi katsottavat kolme lohkoa yhdessä useiden pienten mittavirheiden kera ovat yhteensä 3,16 hehtaaria, mikä sanktiosäännösten perusteella tulee vähentää kaksinkertaisena hyväksyttävästä alasta, tulee LFA-tuen perusteeksi siten: 98,88 hehtaaria – 1,68 – (2 x 3,16 hehtaaria) eli 90,88 hehtaaria.

Ympäristötuki (perus- ja lisätoimenpiteen tuki): Tämän hakualaksi vastaavalla tavalla laskien katsottavasta 93,74 hehtaarista (141,06 hehtaaria – 47,32 hehtaaria) on hyväksyttävästi viljeltyä peltoa 88,83 hehtaaria eli virhealaa on eri perustein yhteensä 4,91 hehtaaria. Kun hyväksyttävästä alasta tulee LFA-tukea vastaavilla perusteilla ja tavalla tehtäväksi vähennys ja sanktio, on ympäristötuen perusteeksi katsottava siten: 88,83 hehtaaria – 1,68 – (2 x 3,16 hehtaaria) – 1,68 eli 80,83 hehtaaria.[23]

Edellä esitetyssä tapauksessa olosuhteet ovat olleet varsin erikoiset. Maatalouspoliittiset seikat ovat ensinnäkin mahdollistaneet ottaa tukien piiriin vielä ennen 15.1.2003 raivattuja uusia peltoja. Niiden on tullut olla viljelykelpoisessa kunnossa ensimmäisenä tukivuotena, tässä tapauksessa vuonna 2003. Yleensäkin on vasta raivattujen peltojen kohdalla epävarmaa, saako niistä kunnollista satoa ensimmäisenä viljelyvuotena. Toiseksi kyseisessä tapauksessa lentokenttäpeltojen vuokranantajana on ollut Metsähallitus, ts. valtio itse. Viljelijän luottamuksensuojan kannalta ei tunnu perustellulta valtion antaa etenkään luomuviljelijälle vuokralle peltoja sellaisesta paikasta, jossa tilan karjan lietelannan levityksessä saattaa syntyä tärkeällä pohjavesialueella pilaantumisvaaraa. Muutoinkin ilmailusta viljelylle johtuvat tekniset rajoitukset lentokenttien reunoilla voivat agronomiselta kannalta tuottaa heikon tuloksen. Kolmanneksi paikalliset maaseutuelinkeinoviranomaiset – vieläpä tässä tapauksessa kuntien rajalla sijaisevien peltojen

---

[23] Kansallisten tukien kohdalla lopputulos oli maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöksen mukaan ollut seuraava: Kasvinviljelyn kansallisen tuen perusteeksi olisi muodostunut 35,43 hehtaaria sekä yleisen hehtaarituen ja nuorten viljelijöiden tuen hyväksyttävästi viljeltyä peltoa 98,88 hehtaaria. Näiden kansallisten tukien ao. kasvilajiryhmien virheala, joka on ensin mainitussa tuessa 4,97 ha ja kahdessa jälkimmäisessä 4,84 ha. on alle 20 % ao. hyväksyttävästä alasta eli kansallisten tukien sanktiosäännösten nojalla virheala vähennetään vain kertaalleen; näiden tukien perusteeksi tuleva ala on siten: rehuviljan kasvinviljelyn kansallisen tuen kohdalla 40,62 hehtaaria – 4,97 hehtaaria eli 35,65 hehtaaria. sekä yleisen hehtaarituen ja nuorten viljelijöiden tuen kohdalla kummassakin 98,88 hehtaaria – 4,84 hehtaaria eli 94,04 hehtaaria.

kohdalla kahdessa kunnassa – ovat antaneet viljelijän ainakin aluksi ymmärtää lietelannan levityksen olevan lentokenttäpelloilla mahdollista, mikä sitten vedenottamoista toisen vedenkäyttäjien havaittua tilanteen ongelmalliseksi on havahduttanut paikalliset ympäristöviranomaiset valvonnallisiin toimiin lietelannan levityksen lopettamiseksi. Neljänneksi järjestelmä vaatii, että samalle maatalousviranomaiselle, joka on toiminut neuvojana asiassa ja jolle on soitettukin kieltopäätöksen saamisesta ja lannoituksen jatkamisen mahdottomuudesta, on vielä erikseen kirjallisesti ilmoitettava asiasta. Voidaan kysyä, olisiko suhteellisuusperiaatetta sittenkin voinut tältä osin noudattaa.

Tukijärjestelmän kokonaisuuden kannalta po. asiassa paljastuu vielä hallinnollisen järjestelyn nurinkurisuus. TE-keskuksen maaseutuosaston valvontayksikkö on virkavelvollisuuksiensa mukaisesti tehnyt po. asiassa vuoden 2003 syksyllä tarkastuksen tuenhakijan maatilalla, tehnyt siitä tarkastuskertomuksen tukiasiasta esittämine näkemyksineen ja lähettänyt kertomuksen sen kunnan maaseutuelinkeinoviranomaiselle noudatettavaksi tekoa varten tukipäätöstä tehtäessä. Järjestelmän erikoislaatuisuuden takia kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen päätöstä koskevan muutoksenhaun ensimmäisenä asteena on sitten ollut saman tukivalvonnan tehneen TE-keskuksen maaseutuosaston toinen yksikkö. Vasta tämän päätöksestä on voinut valittaa itsenäisenä lainkäyttöelimenä toimivaan maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan.

Valituslautakunta oli päätynyt ratkaisuun, jossa kyseisistä lentokenttäpelloista, joiden riittävä lannoitus oli käynyt mahdottomaksi pilaantumisvaaran takia, ei sen kesän olosuhteissa, kun viljelijällä ei enää ollut mahdollisuutta turvautua turvesekoitteiseen lietelannan käyttöön, luonnollisestikaan tukea tullut maksaa, mutta näille pelloille aiheutuvan tukikelvottomuuden perusteella ei maatilan muiden peltojen tukikelpoisuutta kuitenkaan sanktioitu. Korkein hallinto-oikeus taas on painottanut ratkaisussaan toiminnanharjoittajalle YSL:n 6 §:ssä asetettua selvilläolovelvollisuutta ymmärtää toiminnastaan ympäristölle aiheuttamat vaarat ja katsonut viljelijän kuuluneen olla tietoinen niistä ko. pohjavesialueen kohdalla. Lietelannan levityksen estyminen YSL:n 8 §:n 1 momentissa säädetyn yleisen kiellon (pohjaveden pilaamiskielto) johdosta ei ollut KHO:n mielestä oikeudellisesti ennalta arvaamatonta, kun otettiin huomioon mainitun lain 5 §:ssä säädetty toiminnanharjoittajan velvollisuus olla selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista. Ennalta arvaamatonta ei siten voinut olla myöskään se, että lietelannan levityksen estymisestä oli seurannut sanotunlaisen levityksen varassa harjoitettavaksi tarkoitetun viljelyn estyminen ja asianomaisten lohkojen tukikelvottomuus. Komission asetuksen (EY) N:o 2419/2001 48 artiklassa tarkoitetusta ylivoimaisesta esteestä tai poikkeuksellisesta olosuhteesta ei siten voinut olla kysymys. Siinäkin tapauksessa, että kysymys olisi ylivoimaisesta esteestä tai poikkeuksellisesta olosuhteesta, tuen hakijan olisi edellä mainitussa 48 artiklassa säädetyssä 10 päivän määräajassa tullut tehdä viranomaiselle asiasta kirjallinen

ilmoitus. Kun näin ei ollut tapahtunut, tuen hakijan valitus maaseutuelinkeinojen valituslautakunnalle olisi jo yksin tälläkin perusteella tullut hylätä.

KHO:n ratkaisu perustuu ympäristöoikeudelliseen objektiiviseen tietämisvelvollisuuteen, jota on täydennetty ylivoimaisen esteen ja poikkeuksellisten olosuhteiden käsitteiden sekä näihin liitettävän ennalta arvaamattomuuden ahtaalla tulkinnalla. KHO ei kuitenkaan ole miettinyt enemmälti sitä, miten objektiivista selvilläolovelvollisuutta YSL 5 §:n 1 momentissa tarkoitetaan. Siinä nimittäin edellytetään toiminnanharjoittajan olevan ”riittävästi” selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Voidaan kysyä, eikö kunnan maaseutuelinkeinoviranomaisen neuvonnalla ja ympäristönsuojeluviranomaisen alun perin oltua passiivinen olisi tullut olla merkitystä ratkaisulle, kun lupa- tai ennakkotietojärjestelmääkään ei pohjaveden pilaantumisen vaaratilanteiden välttämiseksi ole olemassa ja kun selvilläolovelvollisuus yleensäkin on mahdollista toteuttaa vain hankkimalla esim. juuri viranomaisilta suullista tietoa asiasta. Lisäksi on huomattava, ettei maataloudellista ylivoimaisen esteen ja poikkeuksellisten olosuhteiden käsitteitä ole sovellettu EYTI:n ratkaisukäytännössä samalla tavoin kuin liike-elämän force majeur -käsitettä, vaan ko. käsitteissä on otettu huomioon ao. taloudellisten toimijoiden ja kansallisen hallinnon välisten julkisoikeudellisten suhteiden erityisluonne samoin kuin kulloinkin kysymyksessä olevan säädöksen tavoitteet. Maatalouden alan asetuksissa käytetty ylivoimaisen esteen käsite ei rajoitu vain ehdottomaan mahdottomuuteen vaan on ymmärrettävä sellaisina epätavallisina ja ennalta arvaamattomina olosuhteina, joihin toimijan ei ole ollut mahdollista vaikuttaa ja joiden seurauksia ei olisi voitu välttää kaikesta noudatetusta huolellisuudesta huolimatta.[24] Siten kansalliselle tuomioistuimelle on jätetty kohtuullisesti harkintavaltaa po. suhteissa.

Korkein hallinto-oikeus sinänsä oli maito- ja lihantuotannon laajentamista koskeneessa aikaisemman ympäristölupamenettelylain (735/1991) mukaisessa asiassa antamassaan ratkaisussa *KHO 29.08.2001, taltio 1976* (lyhyt tapausseloste) jo ottanut kielteisen kannan lietelannan levittämiseen minään vuodenaikana tärkeällä pohjavesialueella.

> Ko. tapauksessa luvan haettuun laajentamiseen antanut ympäristölautakunta oli sallinut lupamääräyksessä levittää karjan lietelantaa pohjaveden muodostumisalueen pelloille vain keväällä. Muutoin ko. pelloilla tuli kasvattaa pää-

---

[24] Ks. EYTI:n asia C-208/01, Isabel Parras Medina ja Adelina Parras Medina, tuomio 17.10.2002, Kok. 2002 s. I-08955, 18 ja 19 kohta sekä siinä viitatut seuraavat tuomiot: asia 4/69, Schwarzwaldmilch, tuomio 11.7.1968, Kok. 1968 s. 549, 562; asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, tuomio 17.12.1970, Kok. 1970 s. 1125, Kok. Ep. I s. 501, 23 kohta; asia 25/70, Köster, tuomio 17.12.1970, Kok. 1970, s. 1161, Kok. Ep. I s. 515, 38 kohta ja asia C-347/93, Boterlux, tuomio 9.8.1994, Kok. 1994, s. I-3944, 34 kohta.

sääntöisesti nurmea ja ne tuli pitää kasvipeitteisinä yli talven. eikä avokesannointia sallittu. Nurmen väkilannoitus sen sijaan sallittiin kasvukauden aikana ympäristötuen perustukiehtojen mukaisesti.

Perusteluinaan korkein hallinto-oikeus lausui: ”Lietelannan levittäminen tärkeällä pohjavesialueella olevan vedenottamon lähialueen vedenmuodostumisalueella voi aiheuttaa muun ohella myös bakteerien ja virusten siirtymistä pohjaveteen ja siten terveyshaittaa. Tällä perusteella ja ottaen huomioon myös asiassa täällä esitetyn selvityksen M:n pohjavedenottamon veden sisältämän nitraatin eri vuosina vaihdelleiden pitoisuuksien viimeaikaisen nousevan suuntauksen sekä muutoin hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevillä perusteilla hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole syytä.”

Siten KHO hyläten viljelijän valituksen pysytti hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen, jolla hallinto-oikeus oli ympäristökeskuksen valituksen hyväksyen muuttanut lupamääräyksen niin, ettei lietelantaa saa levittää M:n pohjavesialueella sijaitseville pelloille.

Verrattuna aikaisemmin selostettuun tukipäätösasiaan *KHO 2006:102* voidaan todeta yleiseksi epäkohdaksi ensinnäkin se, että ympäristölupa-asiassa viljelijä voi saada lähellä kotieläinsuojaa olevien pohjavesialuepeltojen osalta ratkaisun lietelannoituksen mahdollisesta kieltämisestä, mutta etäällä siitä eli toimintakokonaisuuden ulkopuolella olevien vastaavien peltojen osalta ei ratkaisua voi saada, vaan asianomaisen on viimekädessä itse tunnettava pohjavesien kulkeutumissuunnat ja omalla riskillä tulkittava pohjaveden pilaamiskiellon sisältöä. Jälkimmäinen tilanne vallitsee yleisesti myös silloin, kun kotieläinyritys ei ole luvanvaraista kokoa.

3 Kotieläinyksiköiden ympäristöluvat

3.1 YLEISTÄ LUPAJÄRJESTELMÄSTÄ

YSL:n säätäminen liittyi osaltaan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetun YPEV- (eli IPPC-) direktiivin 96/61/EY täytäntöönpanoon.[25] Lain keskeisenä tavoitteena on ollut ympäristönsuojelulainsäädännön yhtenäistäminen ja ympäristön pilaantumista aiheuttavan toiminnan lupajärjestelmän uudistaminen. YSL rakentuu aineellisten ympäristösäännösten osalta olennaisesti valtioneuvostolle annettujen asetuksenantovaltuuksien varaan. Näin on myös osin ympäristöluvan alaa koskevan sääntelyn kohdalla, vaikka YSL 28 §:n 1 momentissa sinänsä jo säädetään yleiseksi säännöksi, että lupa on oltava ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan. Luvanvaraisista toiminnoista säädetään kuitenkin tarkemmin asetuksella. Sanotun YSL:n pykälän 2 momentissa on silti luettelo toiminnoista, joille on aina haettava lupa.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan määriteltiin YSL:n 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoittavan laitoksen perustamista tai käyttämistä taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumisen vaaraa. Sittemmin tähän kohtaan otettiin vuonna 2005 annetulla lainmuutoksella (252/2005) laitoksen perustamisen ja käyttämisen täydennykseksi siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvä toiminta. Tarkoituksena on ollut lain tarkentaminen laitosten käsittelemiseksi toiminnallisina kokonaisuuksina.[26] Sinänsä toiminnallisen kokonaisuuden käsitettä ei laissa ole mainittu. Ympäristön pilaantumisen käsite on puolestaan määritelty saman momentin 1 kohdassa definioimalla pilaantumiseksi ihmisen toiminnasta aiheutuvat erilaiset aine- ja energiapäästöt haitta- yms. seurausvaikutuksineen, näiden vaikutusten voimakkuusastetta kuitenkaan yleensä määrittelemättä, mikä yleisesti olisikin mahdotonta.

YSL:n säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen johdosta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi sen 28 §:n lupajärjestelmän osalta mm, että ”(Y)mpäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on määritelty 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa laitoksen perustamiseksi tai käyttämiseksi taikka alueen käyttämiseksi tai toiminnan järjestämiseksi siten, että siitä saattaa aiheutua ym-

---

[25] Ks. HE 84/1999 vp. s. 6–7 ja 11–13.
[26] Ks. HE 227/2004 vp s. 3 ja 10.

päristön pilaantumisen vaaraa. Ympäristön pilaantumisen käsite on puolestaan määritelty saman momentin 1 kohdassa. Valiokunnan käsityksen mukaan näistä 28 §:ään lain yleisen systematiikan johdosta liittyvistä kiinnekohdista seuraa, että asetuksella yksityiskohdissaan säädettävän luvanvaraisuuden lakitasoinen perusta muodostuu valtiosäännön kannalta riittäväksi." Sääntelyn havainnollisuuden lisäämiseksi perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi voitavan "harkita, että 28 §:ssä jo mainitaan ne ympäristönsuojeluasetusluonnoksen 1 §:n numerokohdissa ilmaistut toiminnat ja että tällaiset toiminnat säädetään laissa luvanvaraisiksi esimerkiksi siten kuin asetuksessa tarkemmin säädetään. Näin laista ilmenisi pääsääntö kyseisiin toimintoihin kohdistuvasta lupavaatimuksesta ja se, että luvanvaraisuus kuitenkin määräytyy lopulta vasta asetuksen perusteella."[27] Tämä toivomus ei kuitenkaan toteutunut.

Vastaavalla tavalla kävi myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan YSL 10 §:n kohdalla tärkeänä pitämälle seikalle, että ympäristön pilaantumisen käsitteen määrittelyä koskevassa 3 §:n 1 momentin 1 kohdan määrittelyssä olisi pyrittävä "täsmentämään haitan, vahingon tms. luonnetta esimerkiksi merkittävyys- tai oleellisuusmäärein".[28] Koska pilaantumista ilmentävät seuraukset ja siten myös vaara (riski) niiden syntymisestä voi aiheutua edellä mainitun lainkohdan määrittelyn mukaan päästöstä joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa ja kun lain tarkoituksena on erityisesti ennalta ehkäistä pilaantumista, on hyvä, ettei ko. toivomusta ole noudatettu. Luvanvaraisen toiminnan ja tavallaan sen ympäristövaarallisuuden lähinnä asetuksella ja siten poliittisella tasolla määrittäminen on pilaantumisen käsitteen tietynalaisen ja ajassakin elävän avoimuuden huomioon ottaen onnistunut ratkaisu. Varmistuksena on joka tapauksessa YSL:n 28 §:n 1 momentin lupaa pilaantumisvaaraa aiheuttavaan toimintaan edellyttävä yleissäännös, vaikkakaan se ei yksinään saattaisi olla riittävän tehokas säännöksen tarkoituksesta huolimatta. Toisaalta luvanvaraisuuskaan ei aina ole käytännössä toteutettavissa. Tämä koskee etenkin vesien hajakuormituksen rajoittamista, jossa pelkästään lupajärjestelmilläkään ja siten ilman esim. nitraattiasetuksen kaltaista yleissäädöstä toimintastandardeineen ei vesistöjen suojelua pystyttäisi toteuttamaan.

3.2 LUPA- JA MUUT MÄÄRÄYKSET

Ympäristölupien taustalla on historiallisesti VL:n mukainen, alun perin ennakkovalvontaa koskenut mutta sittemmin lupajärjestelmäksi kehitetty vesien pilaa-

---

[27] PeVL 11/1999 vp s. 3–4.
[28] Ib. s. 3. Ks. myös valiokunnan kannanotot YSL 10 §:n kohdalta.

mista ehkäisevä ja rajoittava järjestelmä. YSL:n mukainen päästöjä ja häiriöitä koskeva järjestelmä ei myöskään suoranaisesti ehkäise pintavesiä tai ilmaa pilaavia toimintoja. Tämä heijastuu myös lupakäsittelyyn ja siihen liittyvään lupaehtojen asettamiseen, sillä mainitussa suhteessa lupaa kyllä tarvitaan pilaantumisen vaaraa aiheuttavaan toimintaan, mutta lupa voidaan yleensä myöntää, kunhan terveyshaittaa tai merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa ei toiminnasta aiheudu, mm. asetettavat lupamääräykset huomioon ottaen.[29] Myös YSL:n mukaiset pohjavesien ja maaperän pilaamiskiellot ovat selektiivisiä niillä estettävien ympäristövahinkojen ja haittojen suhteen.[30]

Kun pilaantumisen ja sen vaaran käsitteet YSL:n 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa sekä osittain luvan myöntämisen esteetkin 42 §:n 1 momentissa ovat suhteellisen avoimia ja siten, joskin lupien oikeusharkintaisuuden rajoissa, tulkinnallisesti arvostustenvaraisia, ympäristölupamääräysten merkitys muodostuu kaksitahoiseksi.[31] Toisaalta niillä taataan mahdollisimman vähäiset määrälliset ja seurauksiltaan haitattomat päästöt ja toisaalta niillä mahdollistetaan samalla itse luvan myöntäminen. Vasta jos hakijan toimesta realistisesti toteutettavissa olevilla eli kohtuullisilla lupamääräyksillä ei olisi päästävissä YSL 42 §:n puitteisiin, evätään lupa.[32] Näin toteutuu osaltaan Suomen perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetty jokaisen ”oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla”, ts. esimerkiksi maatalouden harjoittajan elinkeinovapaus. Niin ikään voidaan ajatella kysymyksessä olevan myös perustuslain 15:n 1 momentissa tarkoitetun omaisuudensuojan toteutumisesta. Viimekätisesti on YSL:lla kuitenkin tarkoituksena toteuttaa perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaista jokaiselle kuuluvaa vastuuta ympäristöstä.

Hajakuormitusta vesistölle aiheuttavien peltoviljelytoimenpiteiden ja lannan varastoinnin kohdalla on lähinnä nitraattidirektiivin täytäntöönpanemiseksi YSL:n 11 §:n 6 kohdan nojalla annetun nitraattiasetuksen tehtävänä ollut asettaa ko. toiminnoille vastaavat lainmukaiset ympäristönsuojelulliset elinkeinotoiminnan rajat. Suurehkoja kotieläinyrityksiä koskevilla YSA 1 §:n 1 momentin 11 kohdassa edellytetyillä ympäristöluvilla määräyksineen voidaan osin myös vaikuttaa herkempien pintavesien kohdalla pilaantumista ehkäisevästi, huomioon

---

[29] Ks. YSL 28 § ja 42 § 1 mom.

[30] YSL 7 ja 8 §.

[31] Ks. Hollo 2004 s. 351 ja 358.

[32] Ks. ib. s. 357 ja 359–360. Esimerkiksi Hollo toteaa, että ”(T)erveyshaitta on pilaantumisen eräs luvantarpeen laji (YSL 3 §)”, mutta YSL 42.2 §:n mukaan ”(S)amalla se on (ehdoton) luvanmyöntämiseste”. Muun ympäristön pilaantumisen osalta tilanne on toinen, sillä hän jatkaa toteamalla seuraavaa: ”Mikä tahansa pilaantumisen aste on sinänsä luvantarpeen peruste, mutta lupa on evättävä vasta, jos ympäristölle aiheutuu ’merkittävää’ ympäristön pilaantumista. Varsinaiset pilaamiskiellot puolestaan merkitsevät aina luvanmyöntämisen estettä, jolloin tietenkin on otettava huomioon, ettei kieltosäännöksissä itsessään eräin poikkeuksin kielletä kaikenlaisia päästöjä, vaan ainoastaan tunnusmerkistöltään määriteltyjä päästötilanteita.”

ottaen lain 51 §:n (252/2005) myös tarvittaessa esimerkiksi nitraattiasetusta tiukemmin lupamääräyksin. Koska maanviljelyssä on korostetusti kysymys maanomistukseen keskeisenä funktiona kuuluvasta maankäytöstä, on omaisuudensuojan merkitys otettava huomioon perustuslain 106–107 §:n mukaisesti lakeja ja asetuksia sovellettaessa. Maankäyttöä ympäristönsuojelullisesti maataloudessa rajoitettaessa on vielä otettava huomioon paitsi taustalla olevien EY-säännösten luonne suoranais- tai tulkintavaikutuksineen myös EYTI:n mahdolliset soveltamisratkaisut, kuten nitraattidirektiivin kohdalla esimerkiksi tuomio asiassa *C-239/97 Standley*.[33] Myös viljelijöiden paikalliseen yhdenvertaisuuteen joudutaan nitraattiasetuksesta poikkeamista lupamääräyksillä harkittaessa kiinnittämään erityistä huomiota.[34]

Ympäristöluvassa on annettava tarpeelliset määräykset pilaantumisen ehkäisemiseksi ja mahdollisista muistakin seikoista[35], joiden antamisen hallinnon lainalaisuusperiaatteen huomioon ottaen tulee perustua lakiin tai sen nojalla annettuun asetukseen. Perustuslakivaliokunta tähdensi YSL:a koskeneessa lausunnossaan tältä osin, ettei lupaviranomaisella lainalaisuusperiaatteen mukaan voi olla itsenäistä, lainsäädännöstä riippumatonta toimivaltaa antaa määräyksiä sen paremmin luvan yhteydessä kuin irrallaan lupamenettelystä.[36] Edellä mainitun YSL 51 §:n (252/2005) nojalla lupaviranomainen voi antaa ko. lain tai jätelain nojalla annettuun valtioneuvoston asetukseen sisältyvää yksilöityä ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimusta (numeerista tai muutoin täsmällistä minimivaatimusta) ankaramman lupamääräyksen ”1) luvan myöntämisen edellytysten täyttämiseksi; 2) asetuksella annetun ympäristön laatuvaatimuksen turvaamiseksi; 3) sekä vesien suojelemiseksi; tai 4) parhaan käyttökelpoisen tekniikan noudattamiseksi, jos Euroopan yhteisön säädöksen täytäntöönpanemiseksi annetussa valtioneuvoston asetuksessa näin säädetään”. Perustuslakivaliokunnan po. pykälää alkuperäisessä muodossaan säädettäessä antaman lausunnon mukaan valtiosääntöoikeudellisesti moitteetonta on toimia esimerkiksi ”siten, että lupaviranomaisen ankaroittamisvalta ko. 51 §:ssä liitetään ainoastaan sellaisiin tapauksiin, joissa asetuksella säädetystä ympäristönsuojeluvaatimuksesta itsestään käy ilmi, että se on tarkoitettu vähimmäisvaatimukseksi”.[37]

---

[33] EYTI:n tuomio asiassa C-239/97 The Queen vastaan Secretary of State for the Environment ja Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley ym. ja D.G.D. Metson ym., jossa on kysymys myös aiheuttamisperiaatteesta ja suhteellisuusperiaatteesta. Ks. siitä tämä teos osa V luku 1.1 ja luku 3.3.

[34] PL 6 §.

[35] YSL 43–49 §.

[36] Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle PeVL 11/1999 – HE 84/1999 vp, s. 4–5. Samalla valiokunta viittasi vertailuna lausuntoonsa PeVL 15/1993 vp, s. 3/II.

[37] Ks. PeVL 11/1999 vp s. 5

Lupamääräyksen suhdetta asetuksen vähimmäisvaatimukseen koskevan ympäristönsuojelulain 51 §:ää muutettiin vuonna 2005 annetulla em. lailla 252/2005 lisäämällä pykälään edellä mainittu 4 kohta sekä samalla poistamalla pykälästä siinä alun perin ollut 2 momentti, jonka mukaan ”1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu maatalouden vesiensuojelua koskeva, 11 §:n 6 kohdan nojalla annetussa asetuksessa (eli ns. nitraattiasetuksessa) säädettyjä vaatimuksia ankarampi lupamääräys voitiin antaa vain ympäristön erityisen pilaantumisen vaaran ehkäisemiseksi (tekijän kursivointi). Säännöksen rajoitus onkin nähdäkseni ollut ristiriidassa ainakin sen kanssa, että nitraattidirektiivi on ns. minimidirektiivi ja YSL 28 §:n koko lupajärjestelmä rakentuu sen 2 momentin 1 kohdan mukaan luvan edellyttämiseen yleisesti mm. toimintaan, josta saattaa aiheutua vesistön pilaantumista (eikä erityistä pilaantumista). Myös YSL 19 §:n 2 momentin 5 mukaan kunnallisissakin ympäristömääräyksissä voidaan ei-luvanvaraista toimintaa varten antaa (ks. *KHO 2006:58,* jälj. s. 425) määräyksiä, joilla tietyillä vyöhykkeillä ja alueilla rajoitetaan lannan ja lannoitteiden sekä maataloudessa käytettävien ympäristölle haitallisten aineiden käyttöä. Ko. pykälän muuttamiseen lailla 252/2005 johtaneessa hallituksen esityksessä HE 227/2004 sen paremmin kuin esityksestä annetussa eduskunnan ympäristövaliokunnan mietinnössäkään ei ole kuitenkaan mitenkään perusteltu sanotun 2 momentin poistamista.[38]

3.3 MAATALOUDELLISET LUVAT JA LUPAMÄÄRÄYKSET

Ympäristönsuojeluasetuksessa on YSL 28 §:n 1 momentin nojalla säädetty maataloudellisista toiminnoista yleisesti luvanvaraisiksi suurehkot lypsykarja- ja li-

[38] Hallituksen esityksen HE 227/2004 YSL:n 51 §:n muuttamista koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttiin vain syyt ko. pykälän 1 momenttiin uutena 4 kohtana lisättävälle säännökselle. Ko. perustelujen mukaan ”lupamääräys voisi olla asetuksen yksilöityä ympäristönsuojelun vähimmäisvaatimusta ankarampi BAT-periaatteen noudattamiseksi. Lisäedellytyksenä olisi, että kysymys olisi EY:n säädöksen täytäntöön panemiseksi annettavasta asetuksesta ja poikkeamismahdollisuudesta asetuksessa nimenomaan säädettäisiin.” Lopuksi näissä perusteluissa todettiin, että ”(m)uutosehdotuksen tarkoituksena ei ole yleisesti pyrkiä siihen, että lupamääräykset mainittujen direktiivien soveltamisaloilla kiristyisivät siitä, mitä direktiivien kansalliseksi täytäntöön panemiseksi annetuissa asetuksissa säädetään. Toisaalta muutosehdotus mahdollistaisi asetuksista poikkeavan lupamääräyksen yksittäistapauksessa tai esimerkiksi silloin, kun yleiset normit ovat selvästi vanhentuneita verrattuna teknologian kehitykseen.” Epäselvää on, tarkoittiko tämä ilmaus samalla 2 momentin poistamista. Muutosehdotuksen rinnakkaistekstistä ei edes ilmene, että muutettavassa 51 §:ssä oli myös 2 momentti.

hanautakarja-, sika-, lammas-, vuohi-, kana- ja hevostalouden eläinsuojat sekä tietyn kokoiset turkistarhat samoin kuin (tila)teurastamot.[39]

> YSA 1.1 §:n 11 a–b kohdissa edellytetään ympäristölupaa vähintään seuraavan suuruisilta kotieläinyksiköiltä: 30 lypsylehmää, 80 lihanautaa, 60 täysikäistä emakkoa, 210 lihasikaa, 60 hevosta tai ponia, 160 uuhta tai vuohta, 2700 munivaa kanaa tai 10 000 broileria, tai muuta karjaa lannan ympäristölliseltä vaikutukselta 210 lihasian määrää vastaavasti.[40] Lupaa vaaditaan niin ikään turkistarhayksiköiltä, joissa on vähintään 250 siitosminkkinaarasta, 50 siitoskettunaarasta taikka vähintään 50 muun turkiseläimen siitosnaarasta, sekä myös muilta turkistarhayksiköiltä, joiden lannan ympäristöllinen vaikutus vastaa vähintään 250 siitosminkkinaaraan määrää.[41]

Kotieläinyksiköiden toimintaan liittyy kysymys lannanlevitykseen tarvittavasta peltoalasta. Tämä joudutaan ottamaan huomioon tavalla tai toisella myös ympäristölupaharkinnassa. YSA 4 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan YSL 28 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettua ympäristöluvanvaraista toimintaa (jätteen laitos- tai ammattimaiseen hyödyntäminen) ei ole mm. lannan tai vaarattoman tuhkan tai kuonan hyödyntäminen maanparannusaineena. Koska poikkeus on säädetty vain sanotusta 4 kohdan luvasta, voi esim. lannan levitys (ja varastointi) edellyttää ympäristölupaa YSL 28 §:n 1 momentin ja 2 momentin 1–3 kohtien perusteella. Siten lupa voidaan tarvita mm. sen vuoksi, että toiminnasta aiheutuu vesistön tai sitä pienemmän uoman tai altaan pilaantumista tai eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa (90/2000) tarkoitettua kohtuutonta rasitusta. Lannan levitys (ja varastointi) on sen sijaan kokonaan poissuljettua YSL:n 7 §:ssä säädetyn pohjaveden pilaamiskiellon tai 8 §:n maaperän pilaamiskiellon edellytysten vallitessa. Kysymys voi tällöin pintavesiin vaikuttavilta osin olla erillisestä lupa-asiasta tai YSL:n 28 §:n 1 momentin nojalla annetun YSA 1 §:ssä

---

[39] Myös asetuksessa luvanvaraiseksi säädettyä kokoa pienempään toimintaan on YSL 28.1 §:n nojalla haettava ympäristölupa, jos siitä aiheutuu ympäristön, esim. pintavesien, pilaantumisen vaaraa. On toisaalta huomattava, ettei YSL 8:n pohjaveden pilaamiskiellon huomioon ottaen kotieläinsuojaa varten voida yleensäkään myöntää ympäristölupaa myöntää sen sijoittamiseksi esimerkiksi tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalle pohjavesialueelle, koska pohjavesi voi käydä tällöin terveydelle vaaralliseksi tai sen laatu muutoin olennaisesti huonontua.

[40] Luvanvaraista kokoa oli 1.5.2004 esim. maidontuotantoyksiköistä 2262/18107 (12,5 %), lihasikalayksiköitä n. 710/2717 (26,1 %) ja kananmunantuotantoyksiköistä n. 320/1653 (19,4 %). Nämä tilastotiedot perustuvat, osittain ao. teoksen lukujen pohjalta edelleen arvioiden, seuraavaan tilastoteokseen: Maatilatilastollinen vuosikirja 2005, taulukot s. 79, 83 ja 87. Luvanvaraisten yksiköiden prosenttiosuudet ovat ilmeisesti vuodesta 2004 kasvaneet, sillä vastaavien tuotantosuuntien tilojen kokonaislukumäärät ovat alentuneet esim. maidontuotannossa niin, että vuoden 2007 lopussa oli enää esim. meijerimaidontuottajia 12774 (Tike: meijerimaidon tuotanto 2007).

[41] Alkutuotannoksi katsottavista toiminnoista ympäristöluvanvaraista on myös turvetuotanto ja siihen liittyvä ojitus, milloin kysymys on yli 10 ha:n tuotantoalueesta (YSA 1.1 § 7 k d alak.). Aikaisemmin vastaavat lupasäännökset sisältyivät lähinnä. ympäristölupamenettelylakiin (735/1991) ja vesilakiin. (468/1994).

edellytetyn luparajan täyttävien kotieläinyritysten lupa-asian yhteydessä harkittavasta kysymyksestä taikka erillisten määräysten antamisesta. Lupa-asiaan liittyvästä lannan sijoittamisen selvittämisen tarpeesta esimerkkinä on seuraava korkeimman hallinto-oikeuden antama tuomio *KHO 20.10.2005 taltio 2667*:[42]

> ”Yhtiön A olisi tullut ympäristölupahakemuksessaan selvittää, miten paljon ja missä sijaitsevaa peltoa hakemuksen mukaisessa toiminnassa muodostuvan lannan hyödyntämiseen on käytettävissä tai miten ja missä lanta muutoin on tarkoitus hyödyntää. Kun hakemus ei ollut sanottua selvitystä sisältänyt, kunnan ympäristölautakunta ei ollut voinut YSL 41.1 ja 41.2 §:ssä sekä 42.1 §:ssä edellytetyllä tavalla arvioida, täyttääkö toiminta myös mahdollinen YSA 2 §:n[43] mukainen toimintakokonaisuus huomioon ottaen YSL:n ja JäteL:n sekä niiden nojalla annettujen asetusten vaatimukset, voidaanko hakemuksen mukaiselle toiminnalle myöntää ympäristölupa ja millaisin lupamääräyksin tämä voi tapahtua. Tämän vuoksi kunnan ympäristölautakunnan olisi tullut tuolloin voimassa olleen hallintomenettelylain (598/1982) 9 §:n mukaisesti (nykyisin hallintolaki 434/2003 22 ja 33 §, tekijän lisäys), varata yhtiölle tilaisuus täydentää hakemustaan. KHO kumosi ympäristölautakunnan ja hallinto-oikeuden päätökset ja palautti asian lautakunnalle uudelleen käsiteltäväksi.”

Kotieläinsuojaa koskevassa lupaharkinnassa joudutaan ottamaan huomioon myös sen lähiympäristössä olevat samaan toimintakokonaisuuteen kuuluvat rakennukset ja peltoalueet. Tämä ilmenee YSL 3 §:n 1 momentin 2 kohdasta (muut. 252/2005, jolla lisätty seuraavassa kursivoituna oleva teksti), jonka mukaan ko. laissa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla tarkoitetaan ”laitoksen perustamista ja käyttämistä *sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa* taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista.[44] Lain alkuperäistä sanottua kohtaa – jossa kursivoitua tekstiosuutta ei vielä ollut – koskevissa perusteluissa oli jo viitattu YPEV-direktiivin 96/61/EY (nyt dir. 2008/1/EY) 2 artiklan 3 kohdassa olevaan laitoksen käsitteeseen.[45] Tämän mukaan lai-

---

[42] Ympäristöjuridiikka 1/2006 s. 119. KHO 20.10.2005 taltio 2667 on siteeratussa muodossa esitetty sanotussa teoksessa.

[43] YSA 2 § on kumottu asetuksella 259/2005. Toimintakokonaisuuden käsite ilmenee sen sijaan YSL 3 § 1 mom. 2 kohdasta, sellaisena kuin se on muutettuna lailla 252/2005.

[44] Hallituksen esityksessä Eduskunnalle HE 227/2004 laeiksi ympäristönsuojelulain, terveydensuojelulain 15 §:n ja ympäristölupavirastoista annetun lain muuttamisesta todettiin YSL 3 §:n 1 momentin muutoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 10) mm. seuraavaa: ”Laitokseen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvällä toiminnalla tarkoitettaisiin toimintaan liittyviä välttämättömiä osatoimintoja. Ympäristönsuojeluasetuksessa oleva toimintakokonaisuuden tekninen määritelmä on osin kattanut IPPC-direktiivin 2 artiklan 3 kohdan laitoksen määritelmän. Kun toimintakokonaisuutta koskeva asetuksen säännös on tarkoitus kumota, on laitoksen tekninen määritelmä tarpeen määritellä laissa siten, että direktiivin määritelmä on kattavasti osa luvanvaraisen toiminnan määritelmää.”

[45] HE 84/1999 vp s. 41.

toksella tarkoitetaan kiinteää teknistä kokonaisuutta, jossa suoritetaan yhtä tai useampaa liitteessä I mainittua toimintaa sekä mitä tahansa niihin suoranaisesti liittyvää toimintaa, joka on teknisesti sidoksissa paikalla suoritettuun toimintaan ja joka mahdollisesti vaikuttaa päästöihin ja pilaantumiseen.[46] Luvalla taas tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan 9 kohdan mukaan yhden tai useamman kirjallisen päätöksen osaa tai kokonaisuutta, jolla myönnetään lupa käyttää laitoksen osaa tai koko laitosta tietyillä ehdoilla, joilla varmistetaan se, että laitos täyttää tämän direktiivin vaatimukset. Lupa voi saman kohdan mukaan koskea yhtä tai useampaa laitosta tai laitoksen osaa, jotka sijaitsevat samalla paikalla ja jotka ovat saman käyttäjän käytössä.

Toimintakokonaisuuden ja lannanlevityksen keskinäistä suhdetta lupaharkinnassa on muun ohella käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa *KHO 2003:40*, jossa ympäristöluvan nojalla sikalassa saatiin pitää 850 emakkoa ja jossa viereisellä kiinteistöllä, noin 300 metrin päässä kysymyksessä olevan sikalan sijoituspaikasta, oli entuudestaan lihotussikala, jossa saatiin pitää 1 000 sikaa.[47] Mainitun sikalan ja kysymyksessä olevan hankkeen välillä oli tuotannollinen ja osin myös omistuksellinen yhteys. Lannanlevitykseen tarvittavan suuren peltoalan vuoksi yhteispinta-alaltaan huomattavat levityspellot olivat kuitenkin enimmäkseen etäällä eläinsuojasta, osin asianomaisen kunnan ulkopuolella. Sikalan toiminnanharjoittajana oli osakeyhtiö, joka ei itse omistanut tai hallinnut peltoja, vaan toiminnassa syntyvä lanta levitettiin sopimuspelloille, joiden omistaja sitoutui määräajaksi ottamaan vastaan lietelantaa pelloille levitettäväksi. Tapauksessa KHO totesi luvanvaraisesta toimintakokonaisuudesta, sen osatoiminnasta, lupamääräyksistä ja sen kohteista ja erillisluvan tarpeesta lannan levityksen osalta mm. seuraavaa:

> (Lupahakemukseen liitettyyn) suunnitelmaan ei sisältynyt sellaista lannanlevitystä sikalan lähialueella, joka olisi toimintakokonaisuuden osana otettava huomioon sikalatoiminnan aiheuttamaa hajuhaittaa tai muuta ympäristövaikutusta arvioitaessa. Suunnitelman mukainen lannan levittäminen ei kaikki edellä mainitut seikat huomioon ottaen miltään osin muodostanut ympäristönsuojeluasetuksen (silloisessa, tekijän kommentti) 2 §:ssä tarkoitettua toimintakokonaisuutta itse sikalatoiminnan kanssa eikä sitä näin ollen ollut tarpeen sisällyttää luvanvaraisena osatoimintona sikalan ympäristölupaan.
>
> Sopimuspeltojen omistajat tai haltijat eivät voineet olla lupamääräysten välittömänä kohteena. Luvan saajalle voitiin kuitenkin jätteitä ja jätehuoltoa

[46] Ko. direktiivin liitteessä I mainittuja laitoksia ovat maatalouden alalla liitteen kohdan 6.6. mukaan vain siipikarjan tai sikojen tehokasvatuslaitokset, joista edellisissä on 40 000 siipikarjapaikkaa ja jälkimmäisissä joko 2 000 paikkaa tuotantosioille (yli 30 kg:n painoisille) tai 750 emakkopaikkaa.

[47] KHO 2003:40, taltio 1568. Ks. ko. tapauksesta myös edellä s. 324 ja 335 sekä jälj. s. 361, 363 ja 416.

koskevien ympäristönsuojelulain 43 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 45 §:n nojalla asettaa tarpeelliset lantaa koskevat määräykset. Lupaan voitiin siten, kun otettiin muun ohella huomioon jätelain 15 §[48], toimintakokonaisuudesta riippumatta sisällyttää määräys levityssuunnitelman esittämisestä ympäristökeskukselle. Suunnitelman yhteydessä ympäristökeskukselle oli toimitettava jäljennökset lannan vastaanottosopimuksista. Suunnitelma sitoi välittömästi vain luvan saajaa.

Ottaen huomioon nitraattiasetuksen 931/2000 antamisen ympäristönsuojelulain nojalla ei jätteenä pidettävää eläinsuojista peräisin olevaa lantaa koskevasta jätehuollosta ole tyhjentävästi säädetty sanotussa asetuksessa, vaan sitä koskevat soveltuvin osin myös jätelain ja -asetuksen säännökset. Tällaisia säännöksiä sisältyy mm. jätelain 6, 8, 9, 12, 15 ja 51 §:ään. Erillinen ympäristölupa lannan levitykseen ei edellä sanotun mukaisesti ole kaikissa tapauksissa tarpeen. Levitystoiminnan luvanvaraisuus tai sen puuttuminen ei kuitenkaan ratkaise sitä, voivatko itse kotieläinsuoja ja tietty levitystoiminta yhdessä muodostaa sellaisen (silloisessa) ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:ssä tarkoitetun toimintakokonaisuuden, joka olisi sisällytettävä samaan ympäristölupaan.

Kuten em. tapauskin osoittaa, tarvitaan kotieläinsuojaa koskevaan lupahakemukseen liittyvään hankesuunnitelmaan järjestään selvitys lannan käytön järjestämisestä. Useimmiten lannanlevitysalat sijaitsevat maatilalla kotieläinsuojan läheisyydessä ja ne ovat siten osa yritykseen kuuluvaa toimintakokonaisuutta. Jos sen sijaan lannan levitys tapahtuu toisten pelloille, eivät nämä peltoalueet kuulu samaan toimintakokonaisuuteen, mutta luvassa voidaan antaa jätelain nojalla määräykset lannanlevityksen järjestämisestä. Silloinkin voi sitten muodostua, esim. esitetyn levityssuunnitelman pohjalta, tilanne, jossa levittäjä tarvitsee vesien pilaantumisen vaaran tai hajuhaittojen takia erikseen ympäristöluvan YSL 28 §:n nojalla. Silloin lannan levitysalue tai varastointialue taikka ne yhdessä muodostaa erillistä lupaa vaativan oman toiminta-alueen, ts. oman toimintakokonaisuuden.

Kuten aikaisemmin on todettu, YSL 3 §:n 1 momentin 2 kohdan säännöstä ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta täydensi alun perin YSA 2 §:ksi (169/2000) otettu säännös ympäristöluvanvaraisten toimintojen muodostamasta toimintakokonaisuudesta. Tämän asetussäännöksen tarkoituksena oli ollut panna täytäntöön ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetun neuvoston direktiivin 96/61/EY (nyt 2008/1/EY) eli IPPC-direktiivin 2 artiklan 3 kohdan laitosmääritelmä. Asetuksen määritelmä toimintakokonaisuudesta, joka vastasi pitkälti aiemmin omaksuttua luvan-

[48] Jätelaki (1072/1993) 15 §: ks. esim. 2 mom. ”Luovutettaessa jäte 1 momentissa säädetyllä tavalla siirtyy velvollisuus huolehtia jätehuollon järjestämisestä jätteen vastaanottajalle. Velvollisuus ei kuitenkaan siirry 49 §:ssä tarkoitettuun jätetiedostoon merkitylle kuljetuksen suorittajalle kuljetettaessa jäte muussa kuin järjestetyssä jätteenkuljetuksessa.”

varaisen toiminnan tulkintaa, oli tarkoitettu tekniseksi määritelmäksi YSA 1 §:ssä luvanvaraiseksi säädettyjen toimintojen osalta.[49]Säännöksen tavoite on ollut, että toimintakokonaisuuden osana olevien eri toimintojen lupa-asiat käsitellään samassa viranomaisessa sekä mahdollisuuksien mukaan samanaikaisesti annetaan yksi lupa koskien toiminnan eri osia. Säännöksen soveltamisessa ilmeni kuitenkin epäselvyyksiä, ja toimintakokonaisuutta koskevina oli hallinto- ja oikeuskäytännössä pidetty sellaisiakin tilanteita, joihin ei säännöstä kuitenkaan ole alun perin tarkoitettu sovellettavaksi. Hallitus mainitsi tällaisesta esimerkiksi eläinsuojat ja niissä pidettävien eläinten lannan levitys pellolle. Myös etäällä karjasuojasta sijaitsevaa lannan etäsäiliötä on pidetty toimintakokonaisuuden osana.[50]

Vuonna 2005 annetulla lailla (252/2005) YSL:n 3 §:n 1 momentin 2 kohdan pilaantumisen määritelmään tehdyllä tarkennuksella, jolla laitokseen kuuluvana mainitaan nyt myös laitokseen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvät toiminnan osat, eräänä tavoitteena oli selventää toimintakokonaisuuden sääntelyä ja yhtenäistää soveltamiskäytäntöä, jolloin toimintakokonaisuuden käsitteen määrittelyyn erikseen ei enää olisi tarvetta asetuksen 2 §:n tapaan. Samalle toiminta-alueelle sijoittuvien teknisesti ja toiminnallisesti toisiinsa liittyvien toimintojen lupa-asiat käsitellään samassa viranomaisessa samaan aikaan, jos tämä on perusteltua toimintojen ympäristövaikutusten tai jätehuollon vuoksi.[51] Kyseessä olevan kohdan muutoksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti kyseisinä toiminnan osina voisivat olla esimerkiksi tuotantolaitoksen yhteydessä toimivat energiantuotantoyksiköt sekä erilaiset lastaus-, varastointi- ja muut aputoiminnat. Säännöksellä ilmoitettiin olevan ”käytännön merkitystä erityisesti ympäristölupa-asioissa, sillä se määrittelisi laitosmaisen toiminnan lupaharkinnan ulottuvuuden selventämällä, että toiminnan tarkastelu ei rajoitu ahtaasti pelkästään luvanvaraisen toiminnan määritelmän mukaiseen toimintaan”. Perustelujen mukaan ko. 2 kohdan ”säännös koskisi joko kahta erikseenkin luvanvaraista toimintaa tai yhteen luvanvaraiseen toimintaan kuuluvia osia”. Lisäksi todettiin, että ”(s)äännöstä ei (siten) tulisi soveltaa niin, että lupaharkinta ulotettaisiin esimerkiksi luvanvaraisessa eläinsuojassa pidettävien eläimien lannan levitykseen”. Tämä toteamus ei yksioikoisena vaikuta mielekkäältä. Ympäristönäkökohtien kannalta lupaa ei voida järkevästi ajatella myönnettäväksi, jollei ole uskottavaa suunnitelmaa siitä, että kaikilta osin lanta on laitoksessa eli sen osana mahdollisesti olevilla pelloilla suoraan tai varastoinnin jälkeen ilman ympäristön pilaantumisen vaaraa hyödynnettävissä taikka siirrettävissä muualle vastaavasti hyödynnettäväksi tai hävitettäväksi. Kun lanta levitetään esim. saman yrittäjän

[49] HE 227/2004 vp s. 3.
[50] Ib. s. 3.
[51] Ib. s. 10.

sikalan läheisyydessä oleville pelloille, joiden naapurina on hajulle herkkä kohde, olisi omituista, ettei lannanlevitystä ko. tilanteessa pidettäisi samaan lupakokonaisuuteen kuuluvana. Ehkä em. sanonta on tarkoitettu koskemaan vain kotieläinyrityksestä ulkopuolisille tiloille tai etäälle kotieläinsuojasta levitettäväksi toimitettavaa lantaa, jolloin kuitenkin on aina esitettävä ainakin levityssuunnitelma.

Eduskunnan ympäristövaliokunta kiinnittikin mietinnössään YmVM 2/2005 huomiota viimeksi mainittuun seikkaan katsoen aiheelliseksi (valiokunnan kursivoinnit) ”täsmentää tässä yhteydessä yksityiskohtaisiin perusteluihin sisältyvää esimerkkiä korostamalla, että esimerkiksi lannan levitys pellolle, *etäälle* itse karjasuojasta, ei ole määritelmän tarkoittamassa kiinteässä teknisessä eikä toiminnallisessa yhteydessä karjasuojaan, eikä lupamääräyksiä voida ulottaa siihen. Sen sijaan lannan varastointi ja levitys karjasuojan *välittömässä läheisyydessä* voidaan ottaa lupaharkinnassa huomioon ja antaa näitä koskevia lupamääräyksiä.” Esitettyä lainmuutostekstiä po. osilta ei katsottu tämän johdosta tarpeelliseksi muuttaa. Po. lainkohdan muutoksen perustelut menettivät näin tältä kohden suurelta osin merkityksensä. Korkeimman hallinto-oikeuden tuomion *KHO 2003:40* perustelun ydinkohdat ja lopputulos soveltuvat nähdäkseni siten edelleenkin kotieläinlupia koskevissa ratkaisujen osviitaksi.[52]

Lisäksi ympäristövaliokunta totesi em. mietinnössään:

> ”Erillään edellisestä on pidettävä ympäristönsuojelulakiehdotuksen 35 §:n uusi 4 momentti, joka koskee samalla toiminta-alueella sijaitsevia, erikseen luvanvaraisia toimintoja. Uusi 4 momentti korvaa voimassa olevan ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:ssä olevan toimintakokonaisuuden määritelmän. Toimintakokonaisuuskäsitettä ei käytetä laissa, mutta useiden toimintojen muodostamasta kokonaisuudesta on säännöksen mukaan kysymys, kun erikseen luvanvaraiset toiminnat muodostavat sellaisen teknisen ja toiminnallisen yhteyden, että niiden ympäristövaikutuksia tai jätehuoltoa on tarpeen tarkastella yhdessä.”[53]

Muutettuna YSL 35 §:n 4 momentti laissa 252/2005 tuli kuulumaan seuraavasti:

> ”Jos samalla toiminta-alueella sijaitsevalla usealla ympäristöluvanvaraisella toiminnalla on sellainen tekninen ja toiminnallinen yhteys, että niiden ympäristövaikutuksia tai jätehuoltoa on tarpeen tarkastella yhdessä, toimintoihin on haettava lupaa samanaikaisesti eri lupahakemuksilla tai yhteisesti yhdellä lupahakemuksella. Lupaa voidaan kuitenkin hakea erikseen, jos hakemuksen johdosta ei ole tarpeen muuttaa muita toimintoja koskevaa voimassa olevaa lupaa.”

---

[52] Ks. ratkaisusta KHO 2003:40 edellä s. 324 ja 335 sekä jälj. s. 363 ja 416.
[53] YmVM 2/2005 s. 1.

Niin ikään edelleenkin pätevinä voidaan asiallisesti pitää seuraavan korkeimman hallinto-oikeuden antaman ratkaisun *KHO 30.6.2003, taltio 1569*, perusteluja, joissa ympäristöluvan suhteen samaan toimintakokonaisuuteen erillisen lietesäiliön kanssa katsottiin kuuluvaksi sen läheisyydessä olevat lannanlevityspeltoalueet, mutta ei etäällä olevia vastaavia peltoja:

> Tekninen lautakunta oli myöntänyt perustettavan yhtiön osakkaille A:lle, B:lle, C:lle, D:lle ja E:lle ympäristönsuojelulain 28 §:n mukaisen ympäristöluvan lietteen varastoimiseen sitä varten rakennettavassa säiliössä. Varastoitava liete toimitettiin meijeri F:n sikalasta, jossa oli 420 emakkoa ja 3 000 lihasikaa. Säiliö sijaitsi A:n omistamalla tilalla. Pellot, joihin säiliössä varastoitava liete levitettiin, olivat yhteiseltä laajuudeltaan 127 hehtaaria ja kuuluivat mainituille hakijoille. Lähin pelloista oli saman tilan alueella noin 120 metrin päässä säiliöstä, muut 11 kilometrin säteellä siitä. Pellot sijaitsivat saman kunnan alueella. G Oy:n tuotantolaitos, jossa valmistettiin vaatteita villasta ynnä muista luonnonkuiduista, sijaitsi noin 800 metrin päässä lietesäiliöstä ja 300 metrin päässä säiliötä lähimpänä olevasta pellosta. G Oy:n tuotantolaitoksen yhteydessä oli tehtaanmyymälä.
>
> Kun otettiin huomioon säiliössä varastoitavan lietteen levitykseen käytettävän säiliötä lähimpänä olevan pellon sijainti säiliön välittömässä läheisyydessä, säiliön ja tuon pellon voitiin katsoa muodostavan ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:n mukaisen toimintakokonaisuuden. G Oy:n tuotantolaitoksessa harjoitettava toiminta sekä tuotantolaitoksen ja sen yhteydessä olevan tehtaanmyymälän läheisyys mainittuun peltoon nähden puolestaan olivat seikkoja, joiden perusteella G Oy:llä voitiin katsoa olevan ympäristönsuojelulain 97 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen valitusoikeus asiassa.[54]

Tapauksessa ei ole kysymys lietelannan toimittaneen meijerin sikalan ympäristöluvasta. Meijerisikaloilla ei yleensä ole ollut omaa peltoa eikä, kuten ei ilmeisesti po. tapauksessakaan, pitempiaikaista varastointia varten lantavarastoa. Tässä tapauksessa lanta oli suunniteltu luovutettavaksi viljelijäin toimesta perustettavalle yhtiölle varastoitavaksi tämän toimesta rakennettavaan lietesäiliöön, edelleen siitä osakkaidensa pelloille levitettäväksi. Tällöin sikala ja lietesäiliö eivät muodosta keskenään yhtä toimintakokonaisuutta. Sen sijaan lietesäiliö ja sen läheisyydessä olevat lietteen levitykseen käytettävät pellot voivat sellaisen muodostaa. Kun etälietesäiliössä varastoitava liete levitettiin säiliön välittömässä läheisyydessä oleville pelloille, säiliö ja pellot voivat muodostaa toimintakokonaisuuden, jota varten annetaan ympäristölupa.[55]

---

[54] KHO 30.6.2003, taltio 1569 (KHO:n lyhyt ratkaisuseloste). Asiassa sovellettuina ympäristölupasäännöksinä olivat YSL 28 § 2 mom 1 ja (naapuruusoikeudellinen) 3 kohta ja valitusoikeutta koskeva 97 § 1 mom. 1 kohta sekä silloinen YSA 2 §. Selostuksessa viitattiin myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuihin KHO 9.5.2001 taltio 1029 ja KHO 6.2.2002 taltio 248.

[55] Ks. myös KHO 2003:52, taltio 1939. Ks. jälj. s. 366.

Miten vastaavankaltaista tilannetta olisi käsitelty siinä tapauksessa, että esim. hajusta kärsivä tuotantolaitos sijaitsee etäällä lietesäiliöstä tai sikalasta olevien levityspeltojen välittömässä läheisyydessä? Silloin näitä peltoja ei voitaisi pitää samaan toimintakokonaisuuteen kuuluvina, mutta voitaisiinko kuitenkin toimia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa *KHO 2003:40* mainitulla tavalla eli asettaa luvan saajalle jätteitä ja jätehuoltoa koskevien YSL 43 §:n 1 momentin 2 kohdan ja 45 §:n nojalla (os. muut. 934/2003) tarpeelliset lannan hoitamista koskevat määräykset edellyttämällä jätelain (1072/1993) 15 § (os. muut. 91/2000) huomioon ottaen erillisen levityssuunnitelman esittämistä taikka, jos asia näyttää selvästi viittaavan levityspaikan kohdalla erillistä lupaa edellyttävältä, sellaisen hakemista ennen lannan levittämiseen tai toimintaan ryhtymistäkään.

Seuraavassa Vaasan hallinto-oikeuden antamassa ratkaisussa *Vaasan HAO 3.2.2004 T 04/0054/3* ei tavanomaista tiukempien lannanlevitysmääräysten antamista etäällä sikalasta oleville pelloille ole pidetty mahdollisena, vaan tällaiset kysymykset kuuluvat valvontaviranomaisen ratkaistavaksi muun muassa vuosittaisia lannanlevityssuunnitelmia hyväksyttäessä ja tarvittaessa YSL 13 luvussa tarkoitetuin valvontakeinoin.[56] Lannanlevitys voi kuitenkin myös edellyttää erillistä lupaa ympäristönsuojelulain 28 §:n 1 momentin nojalla tai 2 momentin 1 tai 3 kohdan nojalla, mikäli lannan levityksestä saattaa aiheutua vesistön pilaantumista tai eräistä naapuruussuhteista annetussa laissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta.

Oikeudellisena kysymyksenä asiassa oli etäällä sikalasta toisessa kunnassa sijaitsevien lannan levityspeltojen viereisten kiinteistönomistajien valitusoikeus sikalatoimintaa koskevasta ympäristöluvasta. Valittajat vaativat, ettei lannan levitysalueena saa käyttää heidän kotikunnassaan sijaitsevia peltoalueita. Valituksen perusteeksi oli esitetty, että ympäristölupaan oli otettu hakijaa sitovia lannan levitystä koskevia lupamääräyksiä, joita valittajat halusivat tiukennettaviksi. Valittajien mukaan lupapäätöksen sisältö ulotti välittömät vaikutuksensa valittajiin.

Hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta.

Hallinto-oikeus totesi, että eläinsuojan luvanvaraiseen toimintaan sisältyy eläinsuojatuotannosta ja tuotannossa syntyvän lannan käsittelystä karjasuojan yhteydessä ja sen välittömässä läheisyydessä aiheutuvat ympäristövaikutukset. Tässä tapauksessa sikala oli saanut ympäristöluvan ratkaisulle, jossa lanta toimitetaan joko muualle käsiteltäväksi tai käsittelemättömänä peltolevitykseen. Muualla tapahtuva käsittely, kuten lietelannan levitys pelloille, ei muodostanut ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:ssä tarkoitettua toimintakokonaisuutta itse sikalatoiminnan kanssa, eikä sitä näin ollen ole ollut tarpeen sisällyttää luvanvaraisena osatoimintona sikalan ympäristölupaan.

---

[56] Vaasan HAO 3.2.2004, dnro 01791703/3605, T 04/0054/3.

> Luvan saajalle ympäristöluvassa jätelain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamiseksi annetuilla määräyksillä ei ollut ratkaistu eikä ollut voitukaan yksityiskohtaisesti ja lopullisesti ratkaista etäällä sikalasta tapahtuvan lannanlevitystoiminnan oikeudellisia edellytyksiä, levityspaikkoja tai levityksessä noudatettavia vaatimuksia. Nämä kysymykset kuuluivat valvontaviranomaisen ratkaistavaksi muun muassa vuosittaisia lannanlevityssuunnitelmia hyväksyttäessä ja tarvittaessa ympäristönsuojelulain 13 luvussa tarkoitetuin valvontakeinoin. Lannanlevitys voi myös edellyttää erillistä lupamenettelyä ympäristönsuojelulain 28 §:n mukaisesti, mikäli lannan levityksestä saattaa aiheutua vesistön pilaantumista tai eräistä naapuruussuhteista annetussa laissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta.
>
> Kun lietelannan jatkokäsittely etäällä lannan syntypaikasta ei edellä esitetyn mukaisesti kuulunut sikalan ympäristöluvassa ratkaistaviin asioihin eivätkä valittajat olleet edes väittäneet, että sikalatoiminta saattaisi välittömästi koskea heidän oikeuttaan tai etuaan, heillä ei ollut oikeutta valittaa ympäristökeskuksen päätöksestä.[57]

Myös hieman varhaisemmassa ratkaisussa *Vaasan HAO 23.1.2004 dnro 00938/03/3605, T 04/0016/2*, jossa peltojen etäisyys navetasta oli vain noin 1,2 km, on esitetty sama näkemys.

> Kunnan ympäristölautakunta oli myöntänyt ympäristöluvan maidontuotantotoimintaa varten. Ympäristöluvasta valitti hallinto-oikeuteen naapuri, jonka kiinteistöt sijaitsivat noin 1,2 km:n päässä navetasta ja sen lietesäiliöstä. Hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta. Hallinto-oikeus perusteli päätöstään seuraavasti: Naapurin valituksessa tarkoitettujen lannanlevityspeltojen ei sijaintinsa vuoksi voida tässä tapauksessa katsoa kuuluvan ympäristöluvassa tarkoitetun eläinsuojan toimintakokonaisuuteen eikä lannan levityksestä näille pelloille mahdollisesti aiheutuvien haittojen tutkiminen ja tarvittavien lupamääräysten antaminen kuulu eläinsuojaa koskevan ympäristöluvan yhteyteen. Eläinsuojan ympäristölupa-asia ei saata koskea naapurin oikeutta tai etua siten, että hänellä olisi puhevalta asiassa.
>
> Lannanlevitys naapurin kiinteistöjen lähellä olevalle pellolle on käsiteltävä valvonta-asiana ja tarvittaessa erillisenä lupa-asiana. Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi antaa muuta kuin luvanvaraista toimintaa koskevan yksittäisen määräyksen, joka on tarpeen pilaantumisen ehkäisemiseksi. Valvontaviranomainen voi myös kieltää sitä, joka rikkoo ympäristönsuojelulakia taikka sen nojalla annettua asetusta tai määräystä, jatkamasta tai toistamasta säännöksen tai määräyksen vastaista menettelyä, tai määrätä sen, joka rikkoo

---

[57] Vaasan HAO 13.2.2004, dnro 01791703/3605, T 04/0054/3. Ko. Finlex-ratkaisuselosteen lopussa on seuraavat lisämaininnat: ”Luvan saajalla oli käytössään vain sopimuspeltoja. Perustelut on kirjoitettu siten, että lopputulos olisi ollut sama, vaikka luvan saaja olisi omistanut etäällä sikalasta sijaitsevat pellot.” Asiassa on ilmoitettu käytetyn seuraavia oikeusohjeita: YSL 3 § 1 mom 2 kohta, 28 § ja 97 § sekä hallintolainkäyttöL 51 § 2 mom.

> tuota lakia taikka sen nojalla annettua asetusta tai määräystä, täyttämään muulla tavoin velvollisuutensa.[58]

Kun maatilojen peltolisäaluehankintoja on tuettu pitkään jopa 20 km:n tietäisyydellä tilan talouskeskuksesta olevien peltojen ostamiseen[59] ja em. 1,2 km:n etäisyys varmasti mahtuu pienenkin kylän tilojen talouskeskusten keskinäiseen etäisyyteen ja kun kysymys voisi olla esimerkiksi saman vesistön rannalla olevien tilojen ”naapureista”, olisi päästävä ympäristönsuojeluun liittyvissä ”naapuruussuhdeasioissa” nykyistä käytäntöä pitemmät etäisyydet hyväksyvään asianosaisuutta ja toimintakokonaisuutta koskevaan käytäntöön tai siinä tarkoituksessa muuttaa YSL:a. Prosessuaalisista seikoista ei saisi tulla ”ympäristöllistä ongelmaa”. Jollei hakija pysty näyttämään paikallisia levityskohteita, ei ongelmia asian ratkaisemiseen pitäisi olla, jos hän hankkii saman ratkaisijaviranomaisen toimialueelta asianmukaisen levityspaikan. Ellei sellaista löytyisi näin läheltä, asia voisi järjestyä niin, että lupaviranomaisen toimialue olisi joustavampi voimalla säädösteitse ulottua tällaisissa tilanteissa naapuriviranomaisen toimialueelle. Läheisyysperiaate taas edellyttäisi, ettei kovin kaukana eläinsuojasta tapahtuvaa lannanlevitystä voida pitää hyväksyttävinä. Kun ongelmaa lähestytään samalla maatalouspoliittisten, etenkin rakennepoliittisten näkökohtien kannalta, päädytään helposti läheisyysperiaatetta suosivaan lopputulokseen.

Lannan levitykseen tarvittavassa alassa on otettava huomioon, kuten ratkaisusta *KHO 6.2.2002, taltio 248* (lyhyt ratkaisuseloste) ilmenee, yrityksen koko eläinkanta, eikä vain lupaa edellyttävät eläimet.

> Ympäristölupahakemuksen mukaan eläinsuoja oli tarkoitettu 30 lypsylehmälle, 12 hieholle, 33 lihanaudalle ja 23 alle kahdeksan kuukauden ikäiselle naudalle. Eläinsuoja oli siten luvanvarainen ympäristönsuojeluasetuksen 1 §:n 1 momentin 11 a kohdan nojalla, koska se oli tarkoitettu 30 lypsylehmälle. Toiminnan ympäristövaikutuksia ympäristönsuojelulain 7 luvun mukaisessa lupaharkinnassa arvioitaessa oli otettava huomioon tekninen ja tuotannollinen

---

[58] Vaasan HAO 23.1.2004, dnro 00938/03/3605, T 04/0016/2. Tässä oikeusohjeet olivat seuraavat: NaapL 17 §, YSL 28, 42, 84, 85 ja 97 § ja YSA 2 §.

[59] Maaseudun kehittämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (609/2000) 44.1 §:n nojalla maanostolainaa pelto- tai metsälisäalueen hankkimista varten ei ole saanut myöntää, jos pelto on yli 20 kilometrin etäisyydellä. maatilan talouskeskuksesta kulkukelpoista tietä pitkin mitattuna. Erityisistä syistä lainaa on voitu myöntää, vaikka etäisyys on edellä sanottua jonkin verran pitempi. Tällaisissa tilanteissa on saatettu päästä jopa 30 kilometriin. Sen sijaan valtioneuvoston asetuksen maatalouden investointituen kohdentamisesta vuonna 2008 (334/2008) 5 §:n huomioon ottaen ei lisäpeltojen hankintaa tueta.

Kuitenkin jälleen vuotta 2009 koskevan vastaavan asetuksen (649/2008) 22.4 §:n mukaan tukea pellon hankintaan voidaan myöntää, mutta ei edelleenkään, jos pelto on yli 20 kilometrin etäisyydellä ostajan maatilan talouskeskuksesta kulkukelpoista tietä pitkin mitattuna. Erityisistä syistä tukea voidaan myöntää, vaikka etäisyys on edellä sanottua jonkin verran pitempi.

> kokonaisuus, johon kuuluivat lypsylehmien lisäksi ainakin hiehot, lihanaudat ja nuorkarja sekä lietelannan varastointi navetan yhteydessä olevissa kahdessa lietesäiliössä samoin kuin lannan levitys navetan läheisyydessä oleville pelloille.

Kuten jo korkeimman hallinto-oikeuden antamasta ratkaisusta *KHO 30.6.2003, taltio 1569*, on ilmennyt, voidaan lannan levitys erillisen lietesäiliönkin läheisyydessä oleville pelloille katsoa sen kanssa samaan toimintakokonaisuuteen kuuluvaksi. Tämän osoittaa myös mm. seuraava ratkaisu *KHO 2003:52*, jossa lupa-asia vesistön pilaamisvaaraa ja samalla viranomaistoimivaltajakoa koskevista syistä siirrettiin sanotulta osin sikalan sijaintipaikan mukaisen ympäristökeskuksen asemesta mainitun säiliön ja sen lähipeltojen sijaintipaikan mukaan määräytyvälle ympäristökeskukselle käsiteltäväksi:

> Lounais-Suomen ympäristökeskus oli myöntänyt ympäristönsuojelulain 28 §:n mukaisen toistaiseksi voimassa olevan luvan X:n kaupungin Y:n kylässä sijaitsevalla tilalla harjoitetun sikalatoiminnan laajentamiseen 65 emakolla ja 150 siitossialla sekä etälietesäiliön rakentamiseen Z kunnan L:n kylässä sijaitsevalle tilalle. Hakemuksen mukaan lietesäiliö sijoitettiin toiminnanharjoittajan peltojen keskelle. Asiakirjojen mukaan sijoituspaikka oli noin 60 metrin päässä ojauomasta, joka kuljettuaan mainitun tilan alueen läpi laski sen alapuolella olevaan uomaan. Toiminnanharjoittajan mukaan säiliön tilavuus vastasi tilalla oleviin peltoihin levitettävän lietteen määrää.
>
> Viimeksi mainittuun tilaan rajoittuvien kahden kiinteistön omistajien valituksesta korkein hallinto-oikeus kumosi ja poisti ympäristökeskuksen ja hallinto-oikeuden asiassa annetut päätökset etälietesäiliön osalta ja siirsi asian tuolta osin Uudenmaan ympäristökeskuksen käsiteltäväksi. Ratkaisunsa perusteluissa korkein hallinto-oikeus lausui muun muassa, että sikalan ja etälietesäiliön osalta kysymyksessä ei ollut ympäristönsuojeluasetuksen (silloisen, tekijän huomautus) 2 §:n mukainen toimintakokonaisuus. Kun etälietesäiliössä varastoitava liete levitettiin säiliön välittömässä läheisyydessä oleviin peltoihin, säiliö ja pellot muodostivat (silloisessa) ympäristönsuojeluasetuksen 2 §:ssä tarkoitetun toimintakokonaisuuden. Kun otettiin huomioon sanotun toimintakokonaisuuden sijainti mainittuihin uomiin nähden, toimivallan lupa-asian käsittelemiseen oli katsottava ympäristönsuojelulain 31 §:n 2 momentin 2 kohdan perusteella kuuluvan alueelliselle ympäristökeskukselle. Alueellinen toimivalta asiassa oli ympäristönsuojelulain 34 §:n 1 momentti huomioon ottaen alueellisten ympäristökeskusten toimialueiden rajoista ja toimipaikoista annetun valtioneuvoston päätöksen (909/1997) 1 §:n perusteella Uudenmaan ympäristökeskuksella.[60]

Vesistön tai pohjavesialueen veden laadun turvaaminen voi edellyttää erityismääräysten antamista ympäristöluvasta. YSL 8 §:ssä säädetty pohjaveden pilaa-

---

[60] KHO:2003:52, 27.08.2003, taltio 1939.

miskielto kieltää sinänsä sellaisen toiminnan harjoittamisen, josta voi aiheutua pohjaveden pilaantumista, eikä lupaa siinä tarkoitettuun pilaamiseen voida myöntää. Kysymys voi ympäristöluvassa olla kotieläinsuojaa koskevan lupaasian yhteydessä samalla esim. pohjavesien turvaamistoimien riittävyyden varmistamisesta lupamääräyksin.[61]

Seuraavan Keski-Suomen ympäristökeskuksen antaman ympäristöluvan määräysten muuttamista koskevan päätöksen 10.5.2007 Dnro KSU2004Y427/113 perusteluista käynevät selville lannan käytön kieltämisessä ja rajoittamisessa pohjavesialueella sekä vedenottamon ja kaivojen ympäristössä ehkä yleisemminkin noudatettavat lupamääräysten antamisperiaatteet YSL 35, 43 ja 58 §:ää sovellettaessa. Kysymyksessä olevan maatilan kotieläintalous käsitti noin 120 lehmää ja lisäksi nuorta karjaa, tilan pelloista osa sijoittui I luokan pohjavesialueelle ja lietelannan levitykseen oli ennestään käytettävissä 102,5 hehtaaria, josta alasta osa sijoittuu ko. pohjavesialueelle, minkä vuoksi tilalla oli ollut ympäristöluvassaan tarkkailuvelvoite pohjavesialueella sijaitsevan vedenottamon pohjaveden laadusta. Hakijat olivat lopettamassa lietelannan levittämisen vedenottamoon nähden pohjaveden virtaussuunnan yläpuolella olevalla tietyllä peltolohkolla ja ottamassa uudeksi levitysalueeksi tilalle vastikään hankitun kiinteistön suurehkon peruslohkon, joka sijaitsee pohjaveden virtaussuunnassa vedenottamon alapuolella.

> Keski-Suomen ympäristökeskus totesi, että ko. tapauksessa lannanlevitysala lisääntyi pohjavesialueella, mutta kaikkiaan tilanne vedenottamon veden laadun turvaamiseksi paranee. Keskus katsoi lietelantaa voitavan levittää muutospyynnössä esitetylle uudelle peruslohkolle 6010389071, mikäli pohjaveden tarkkailu muutetaan uuden levitysalueen mukaiseksi. Toiminnanharjoittajan tulee myös huomioida, että pieni osa uudesta levitysalasta sijoittuu pohjaveden muodostumisalueelle. Ympäristökeskus päätti muuttaa ympäristölupapäätöksen Dnro KSU2004Y427/131 levitystä koskevan lupamääräyksen 5 (samalla lisäksi muutettiin tarkkailua koskevia määräyksiä) seuraavasti:
>
> Lietelantaa, kuivikelantaa ja puristenesteitä ei saa levittää vedenhankintaa varten tärkeiden (I luokka) ja vedenhankintaan soveltuvien pohjavesialueiden (II luokka) muodostumisalueilla sijaitseville pelloille. X-harjun pohjavesialueen reunavyöhykkeelle lietelantaa voidaan levittää, mutta ainoastaan keväällä ja kesällä. Kuitenkaan lohkoille nro 01642, 01643, 01649, 01652, 03279 ja 03280 ei lietelantaa saa levittää edes keväällä tai kesällä. Mikäli lannan levityksestä aiheutuu pohjaveden tilan huononemista, kuten nitraattipitoisuuden tai lämpökestoisten koliformisten (ulosteperäisten) bakteerien lisääntymistä, tulee toiminnanharjoittajan ryhtyä toimenpiteisiin kuormituksen vähentämiseksi. Talousvesien hankintaan käytettävien kaivojen ja lähteiden ympärille tulee jättää maaston korkeussuhteista, kaivon rakenteesta ja maalajista riip-

[61] Ks. Hollo 2004 s. 345.

puen vähintään 30–100 metrin levyinen suojavyöhyke, jota ei käsitellä lannalla. Tulvaherkille pelloille lantaa saa levittää vasta peltojen kuivuttua.

Yleisinä perusteluina Keski-Suomen ympäristökeskus toteaa, että lietteen levittämisen lopettaminen X-harjun pohjavesialueen reuna-alueelle peruslohkolle 6010328043 (1,26 ha) vähentää pohjaveden pilaantumisen riskiä. Uudesta levityskäyttöön hankitusta osittain vielä raivaamattomasta peruslohkosta 6010389071 (noin 12,9 ha) suunnilleen puolet sijaitsee X-harjun pohjavesialueen reuna-alueella. Lisäksi noin 0,2 ha lohkon koilliskulmasta sijaitsee pohjavesialueen muodostumisalueella. Lannan levitysala pohjavesialueella tulee näin lisääntymään selvästi. Uusi lohko sijoittuu kuitenkin pohjaveden virtaussuuntaan nähden X-harjun vedenottamon alapuolelle. Riski lannan ravinteiden joutumisesta juomaveteen on näin pienempi kuin levitettäessä lantaa vedenottamon yläpuolelle. Lannan levittäminen pohjavesialueelle on pääsääntöisesti kiellettyä, koska lannan levittäminen siellä aiheuttaa pohjaveden pilaantumisen vaaraa. Pohjaveden pilaaminen on ehdottomasti kielletty ympäristönsuojelulain 8 §:n mukaisesti. Tapauskohtaisesti lantaa voidaan kuitenkin levittää pohjavesialueelle, mikäli veden laatua tarkkaillaan.

Lupamääräysten yksilöidyissä perusteluissa todetaan, että pohjaveden muodostumisalueella sijaitseville peruslohkoille ei lannan levittämistä sallita. Reunavyöhykkeelle lannan levittäminen voidaan sallia keväisin ja kesäisin, jolloin kasvit käyttävät lannan ravinteet aktiivisimmin hyväkseen. Tällöin pohjaveden laatua tulee kuitenkin tarkkailla. Määräyksessä luetellut peruslohkot sijoittuvat osittain muodostumisalueelle paitsi lohko 03280, jonka toiminnanharjoittaja on muutospyynnössään esittänyt jättävänsä pois lannanlevityksestä.

Aikaisemman samaa tilaa koskeneen vuonna 2006 annetun ympäristölupapäätöksen 31.7.2006 KSU2004Y427/131 sisältö on po. lannanlevitystä koskevan lupamääräyksen 5 perustelujen osalta ollut uuteen vuoden 2007 päätökseen verrattuna huomattavasti seikkaperäisempi. Niissä vesistön ja valtaojien läheispelloille oli asetettu 10 metrin suojavyöhykettä koskenut vaatimus, jota ei uudessa po. kohdassa enää edellytetty. Sanottu kohta ja sen perustelut kuuluivat entisessä päätöksessä seuraavasti (tekijän kursivointi):

Lietelantaa, kuivikelantaa ja puristenesteitä ei saa levittää vedenhankintaa varten tärkeiden (I luokka) ja vedenhankintaa soveltuvien pohjavesialueiden (II luokka) muodostumisalueilla sijaitseville pelloille. X-harjun pohjavesialueen reunavyöhykkeelle lietelantaa voidaan levittää, mutta ainoastaan keväällä. Kuitenkaan peruslohkoille nro 01642, 01643, 01649, 01652 ja 03279) ei lietelantaa saa levittää kevälläkään. Mikäli lannan levityksestä aiheutuu pohjaveden tilan huononemista, kuten nitraattipitoisuuden tai lämpökestoisten koliformisten (ulosteperäisten) bakteerien lisääntymistä, tulee toiminnanharjoittajan ryhtyä toimenpiteisiin kuormituksen vähentämiseksi.

Talousvesien hankintaan käytettävien kaivojen ja lähteiden ympärille tulee jättää maaston korkeussuhteista, kaivon rakenteesta ja maalajista riippuen vähintään 30–100 m:n levyinen suojavyöhyke käsittelemättä lannalla. *Vesistö-*

jen ja valtaojien läheisyydessä sijaitseville pelloille tulee jättää vähintään 10 metrin levyinen suojavyöhyke, jota ei käsitellä lannalla. Tulvaherkille pelloille lantaa saa levittää vasta kevättulvien kuivuttua.

Perustelut (em. määräyksen 5 osalta sekä osin myös määräysten 2, 6, 7 ja 9 osalta): Ympäristönsuojelulain 8 §:n mukaan pohjavesien pilaaminen on kielletty. Lannan ja puristenesteiden levitystä sekä (…) koskevat määräykset on annettu, jotta voidaan ehkäistä pohjavesien pilaantuminen. Muodostuvan puristenesteen määrän arvio perustuu ympäristöministeriön ohjeeseen kotieläintalouden ympäristönsuojelusta 30.9.1998, jossa arvioidaan puristenesteitä kertyvän 0,05 m3/rehutonni (…).

Outoa on, että uudesta lupapäätöksestä on poistettu 10 metrin levyistä vesistöjen ja valtaojien suojavyöhykettä koskeva määräys. Vastaavanlaista vyöhykettä ei pakollisena ole sinänsä edellytetty nitraattiasetuksessa. Sen 5 §:n 4 momentin mukaan ”(T)yppi-lannoitus on kielletty viisi metriä lähempänä vesistöä. Seuraavan viiden metrin leveydellä typpilannoitteiden pintalevitys on kielletty, jos pellon kaltevuus ylittää kaksi prosenttia.” Nitraattiasetuksen liitteen 3 kohdassa 2 on kuitenkin annettu seuraava suositus, em. vanhaa lupapäätöstä vastaavasta suojaetäisyydestä: ”Ravinteiden vesiin pääsyä voidaan vähentää jättämällä vesistöjen rantaan ja valtaojien varsille suojavyöhykkeitä, joita ei lannoiteta. Suojavyöhykkeen suositusleveys on vähintään 10 metriä.”[62] Po. suojavyöhyke olisi voinut olla edelleenkin lupamääräyksenä ja siten aiheellinen, etenkin, mikäli ao. vesistö oli pilaantumisherkkä tai muutoin erityisen suojelun tarpeessa. Sen poistamista ei kuitenkaan uudessa ympäristöpäätöksessä mitenkään perusteltu.[63]

---

[62] Saman liitteen 3 kohdassa 2 on myös suositus talousveden hankintaan käytettävien kaivojen ja lähteiden ympärille jätettävästä maaston korkeussuhteista, kaivon rakenteesta ja maalajista riippuen vähintään 30–100 metrin levyisestä suojavyöhykkeestä, jota ei käsitellä eläinten lannalla.

[63] Päätöksen sijaintipaikka- ja ympäristötiedoissa mainitaan seuraavaa: ”Suojelu- tai muut arvokkaat alueet: Muurasjärven valtakunnallisesti arvokas maisema-alue. Vesistöaluetiedot: Vuohtojärven vesistöalue 14.487. Maatalouden vesiensuojelun painopistealue (Vesi- ja ympäristöhallitus 1993). Osa tilan pelloista rajoittuu Pajupuroon ja osa sijaitsee Savijärven ja Paskolammen rannassa.”

4 Maaperän ja pohjaveden pilaamisen ehkäiseminen peltoviljelyssä sekä ympäristövahinkovastuut

4.1 MAAPERÄN JA POHJAVEDEN PILAAMISKIELLOISTA

Edellä on useissa yhteyksissä viitattu maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltoon YSL:n 7 ja 8 §:ssä. Peltoviljelyssä maaperään lisätään ravinteita ja maanparannusaineita, paitsi lannoitevalmisteita myös muissa tilanteissa jätteiksi oikeudellisesti katsottavia sellaisia aineksia, kuten kuiva- ja lietelantaa, säilörehun puristenesteitä, virtsaa, lehtiä, kasvinvarsia ja muita kasviperäisiä jätteitä sekä tuhkaa ja kuonaa. Näiden jätteiden ammatillinen hyödyntämiseen tai käsittelyyn olisi YSL 28 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan oltava ympäristölupa, mutta sanotun lain 30 §:n valtuutussäännöksen nojalla annetun YSA 4 § 1 ja 3 kohdan mukaisesti luvanvaraisuudesta vapaata on kuitenkin maa- ja metsätaloudessa syntyvän ja siinä hyödynnettävän tai käsiteltävän luonnonmukaisen vaarattoman kasviperäisen jätteen hyödyntäminen tai käsittely sekä vaarattomaksi käsitellyn jätevesi- ja sakokaivolietteen taikka lannan tai vaarattoman tuhkan tai kuonan hyödyntäminen lannoitteena tai maanparannusaineena.

Lisäksi peltoviljelyssä käytetään kasvinsuojeluaineita, jotka tehokkuuden saavuttamiseksi saattavat olla myrkyllisiä tai muutoin ominaisuuksiltaan sinänsä haitallisia. KasvinSAL (1259/2006) 8 §:n 1 momentin 3–5 kohdan mukaan edellytetään, että asianmukaisesti käytettynä ei luvan saaneella kasvinsuojeluainevalmisteella saa olla kohtuuttomia haittavaikutuksia kasveihin, kasvituotteisiin tai ympäristöön eikä se saa aiheuttaa siten käytettynä kohtuuttomia kärsimyksiä torjuttaville selkärankaisille eläimille eikä sillä vastaavasti käytettynä saa olla haitallisia vaikutuksia ihmisten tai eläinten terveyteen taikka pohjaveteen. Vaikka tässä ei mainita erikseen maaperää, on selvää, ettei valmisteesta saa aiheutua tällekään ympäristöelementille ainakaan kohtuuttomia haitallisia vaikutuksia eikä tietenkään siinä ihmisen terveyttä haittaavia tai vaarantavia vaikutuksia.

KasvinSAL:n taustalla olevassa kasvinsuojeluainedirektiivissä 91/414/ETY on maaperä mainittu muodossa ”maa” sen 2 artiklan 12 kohdassa, jonka mukaan ympäristöllä tarkoitetaan ”vettä, ilmaa, maata, luonnonvaraisia eläimiä ja kasveja sekä kaikkia niiden välisiä suhteita ja niiden ja kaikkien muiden elävien organismien välisiä suhteita”. Edellä mainittuja KasvinSAL:n kohtia vastaavat säännökset direktiivissä osoittavat nähdäkseni pilaantumiskieltoedellytyksen kohdis-

tuvan etenkin ihmisten ja eläinten terveyden suojaamiseen sekä pohja- ja pintavesien suojeluun, mutta lähinnä vain toissijaisesti maaperän suojeluun ja tällöin ko. elementin säilyttämiseksi jatkuvasti selviytymis- ja elpymiskykyisenä. Pohjavesiä varjellaan maaperän kautta sinne kulkeutuvilta haitallisilta aineilta. Nähdäkseni tämän ajatuksen voidaan katsoa ilmenevän KasvinSAL:n edellä mainittuja aineen hyväksymisedellytyksiä vastaavista kasvinsuojeluainedirektiivin 4 artiklan 1b) iv ja v kohdan säännöksistä ja otettaessa huomioon edellä siteerattu 2 artiklan 12 kohdan ympäristön määritelmä. Ensin mainittujen mukaan kasvinsuojeluaineen hyväksymisen edellytyksenä on, ettei aine säännösten mukaisesti käytettynä ja ottaen huomioon kaikki tavanomaiset käyttöolosuhteet sekä käytön seuraukset vaikuta haitallisesti suoraan tai epäsuorasti ihmisten tai eläinten terveyteen (esimerkiksi juomaveden, ravinnon tai rehun välityksellä) tai pohjaveteen, *eikä sillä ole kohtuuttomia haittavaikutuksia ympäristöön, ottaen huomioon erityisesti sen kohtalo ja leviäminen ympäristössä*, erityisesti veden saastuminen, mukaan lukien juomavesi ja pohjavesi (tekijän kursivointi).

Verrattaessa KasvinSAL:n em. ”rajoituksia” ja siinä maaperän kohdalla tehtyä johtopäätelmää YSL:n mukaiseen maaperän pilaamiskieltoon, voidaan jälkimmäistä pitää laajempana ja ehkä osin tiukempana. YSL 7 § kuuluu seuraavasti:

> Maahan ei saa jättää tai päästää jätettä eikä muutakaan ainetta siten, että seurauksena on sellainen maaperän laadun huononeminen, josta voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, viihtyisyyden melkoista vähentymistä tai muu niihin verrattava yleisen tai yksityisen edun loukkaus.

Maaperän käsitettä ei ole YSL:ssakaan määritelty. Sen sijaan YSL 3 §:n 1 momentin 7 kohdassa (2002/506) säädetään pohjavedellä tarkoitettavan maa- tai kallioperässä olevaa vettä, mikä säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan vastaa VL 1:4 §:ssä olevaa pohjaveden määritelmää.[64] Tästä voisi päätellä, että kaikenlainen kallioperän yläpuolella maaperässäkin oleva vesi voisi laissa tarkoitettua pohjavettä. Lain tavoitteiden kannalta asiaa lähestyttäessä pohjavesi kuitenkin tarkentuu tarkoittamaan sellaista vettä, joka voi kuulua sen 8 §:n 1 momentin mukaisen pilaamiskiellon piirissä. Tällöin kysymys on nähdäkseni pikemminkin VesienhoitoL 2 §:n 2 kohdan määritelmän mukaisesta pohjavedestä, joka on maan pinnan alla kyllästyneessä vyöhykkeessä ja suorassa yhteydessä kallio- tai maaperään olevaa vettä. Pelkän maaperän käsitteen kannalta päättelynä kuitenkin voisi olla vain se, että YSL:ssa kallioperä ei olisi maaperän pilaamiskiellon piirissä, mutta ainakin sen yläpuolella oleva kiinteä maa on maaperää. Pohjavesikäsitteen piiriin voidaan Herlerin mukaisesti katsoa kuuluvan myös maaperässä oleva ns. kapillaarivesi, vajovesi ja orsivesi, vaikka näillä nähdäkseni

[64] HE 84/1999 vp. s. 43

ole merkitystä kuin lähinnä välittävänä osana pohjaveden pilaamiskiellon perimmäisen suojeltavan, ns. geologista pohjavettä tarkoittavan kohteensa kannalta.[65] Toisaalta näitä vesiä voisi mielestäni käsitellä samalla osana suojeltavaa maaperää tai välittävinä osina itse sen kiinteille tai pintaosassa oleville orgaanisille aineksille, maaperän pilaantumiskiellon eri suojelutarkoitukset YSL 7 §:ssä huomioon ottaen.

Kuten YSL 7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, vastaa maaperän pilaamiskielto aikaisempaa jätelaissa ollutta maaperän saastuttamiskieltoa. Haitallisuus voi ko. perustelujen mukaan olla maaperän laadun huonontumista, joka voi ilmetä suoranaisena tai epäsuorana vaarana taikka haittana terveydelle tai ympäristölle. Pilaamiskiellolla turvataan myös maaperän käyttömahdollisuuksien säilymistä. Pilaantuminen voisi ilmetä yleisen tai yksityisen edun loukkauksena, jolloin tulisi kiinnittää huomiota alueen käyttäjien olosuhteisiin ja maan käyttömuotoihin. Maaperän laadun huonontuminen voisi ilmetä myös viihtyisyyden melkoisena vähentymisenä, kuten hajuhaittana tai likaantumisena. Maaperän pilaantumisen arvioinnissa otetaan huomioon alueen käyttömuoto. Tällöin esimerkiksi teollisuusalueen varastokentän maaperältä ei edellytettäisi vastaavaa puhtautta kuin asuinalueiden maaperältä.[66]

On huomattava, että maaperässä oleva vesi on välttämätön aineiden siinä kulkeutumiselle. Pohjaveden pilaantumisen ymmärretään yleensäkin tapahtuvan joko aineen suoraan siihen johtamisen kautta tai ensin maaperään saattamisen ja siinä edelleen pohjaveteen kulkeutumisen kautta. Toisaalta em. maaperän pilaantumiskieltokaan ei sinänsä estä kaikkea maaperän laadun huonontamista, vaan eritoten terveydelle ja ympäristölle, eritoten juuri maaperän toiminnoille tärkeiden ainesten ja eliöiden ja pinnalla olevalle ja alla olevalle pohjavedelle kasvustollekin vaaraa tai haittaa aiheuttavaa huonontamista. Maaperään päästetyistä aineista voi olla hajuhaittoja joskus myös omaisuudelle.[67]

Yhteisössä ei ole maaperän suojelua koskevaa yleistä direktiiviä. eikä säädöksissä maaperän määritelmää. Komissio on kuitenkin 2.9.2006 tekemänsä direktiiviehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maaperän suojelun puitteista ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta KOM(2006) 232[68] 1 artiklan 2 kohdassa esittänyt että direktiiviä sovellettaisiin maaperään, joka muodostaa maankuoren ylimmäisen kerroksen ja sijaitsee kallioperän ja ulkopinnan välissä. Direktiiviä ei ehdotuksen mukaan sovellettaisi pohjaveteen sellaisena

---

[65] Ks. Herler 2007 s. 36–37, 40 ja 43–44 sekä niissä alaviitteet 136, 180–184 ja 188.

[66] HE 84/1999 vp s. 45.

[67] Ks. KHO:n ratkaisu 9.5.2001, taltio 1029, jossa n. 300 m:n etäisyydellä tuotantolaitoksesta pellolle levitettävästä lannasta oli olemassa vaara, että lietelannan haju tarttuu yhtiön tuotantolaitoksessa valmistettavissa tuotteissa käytettäviin tekstiileihin.

[68] KOM(2006) 232 lopullinen 2006/0086 (COD).

kuin se on määritelty Euroopan parlamentin ja neuvoston VPP-direktiivin 2000/60/EY11 2 artiklan 2 kohdassa. Siinä pohjavedellä ”tarkoitetaan kaikkia niitä vesiä, jotka ovat maan pinnan alla kyllästyneessä vyöhykkeessä ja suorassa yhteydessä kallio- tai maaperään”. Sama määritelmä on VesienhoitoL 2 §:n 2 kohdassa.

YPEV-direktiivin (EY) N:o 1/2008 3 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa toiminnanharjoittajan perusvelvollisuuksien yleisperiaatteina edellytetään paitsi kaikkiin asiaankuuluviin pilaantumista estäviin toimenpiteisiin ryhtymistä, erityisesti käyttäen parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa, myös sitä, ettei merkittävää pilaantumista aiheuteta.

Herler on YSL 7 §:n maaperän pilaamiskiellon osalta todennut sen suomenkielisen version, toisin kuin ruotsinkielisen (förbud mot förorening av mark), rakentuvan sellaiselle maaperän käsitteelle, joka ei käsitä kallioperää. Kiellon ollessa Herlerin näkemyksen mukaan yhteydessä vesiensuojeluintressiin – mitä voidaan nähdäkseni sinänsä perustella YPEV-direktiivin tavoitteilla ja niissä myös maaperän huomioon ottamisella – ja antavan yhdessä joustavan normin luonteensa huomioon ottaen mahdollisuuden teleologiseen tulkintaan, hän on katsonut, että maaperän pilaamiskielto voi koskea myös tilanteita, joissa pilaantuminen ulottuu maaperän kautta kallioperän halkeamiin tai joissa tällainen pilaantuminen seuraa paljaana olevassa kalliossa olevista halkeamista.[69]

YSL 8 §:n mukaisen kiellon tarkoittama pohjaveden käsite, olipa vesi maa- tai kallioperässä, ilmenee tarkemmin itse määritelmästä ko. pykälän 1 momentissa. Vaaraa aiheuttavan toimenpiteen mahdollisena kohteena olevan suojeltavan veden täytyy olla sijainniltaan vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella (myös toiminnanharjoittajan omalla alueella) tai olla toisen kiinteistöllä käyttömahdollisuuksien piirissä, mutta kysymys voi olla myös muutoin yleistä tai toisen etua loukkaavasta pohjaveden laatua uhkaavasta aine- tai energiapäästötilanteesta.

YSL:n pohjaveden pilaamiskielto, jota edeltävä säännös on ollut VL 1:22 §:ssä ja joka jo siinä sisälsi ko. pilaamisen vaarankin aiheuttamisen kiellon, liittyy käytännössä läheisesti maaperän pilaantumisen sääntelyyn[70], mikä myös ilmenee välillisesti YSL 8 §:n 1 momentin johtolauseesta. Ko. säännöksen perusteluissa on myös YSL 8 §:n 2 momenttia perusteltu sillä, että vastaava säännös oli ollut VL 1:22a §:ssä. Lisäksi tällä kohden perusteluissa todetaan, että sen nojalla kiellettynä pohjaveden pilaamisena pidetään myös EY:n direktiivien täytäntöönpanemiseksi annetuissa asetuksissa säädettyjen, eräiden yleisesti vaarallisten aineiden ja yhdisteiden päästämistä pohjaveteen tai sellaista menettelyä, joka voi

---

[69] Herler 2007 s. 37.
[70] HE 84/1999 s. 45

johtaa aineiden pääsyyn pohjaveteen. Yleinen kielto johtaa eräitä aineita maaperään olisi tällöin varsinaista pilaamiskieltoa ankarampi, koska pohjaveden pilaantumisen todellisesta vaarasta ei näissä tapauksissa tarvitsisi esittää selvitystä.[71]

4.2 MAAPERÄN JA POHJAVEDEN PUHDISTAMISVASTUU

Toiminnanharjoittaja on YSL 75 §:n 1 momentin pääsäännön mukaan ensisijaisesti velvollinen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti – omalla kustannuksellaan – puhdistamaan toiminnastaan pilaantuneen maaperän ja pohjaveden siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua terveyshaittaa eikä muutakaan haittaa tai vaaraa ympäristölle. Puhdistamisvastuu on laadullisesti näin rajattu eikä siten edellytetä täyttä ennallistamista. Kysymys on oikeudelliselta luonteeltaan ankarasta eli huolimattomasta toiminnasta riippumattomasta vastuusta.[72] Jäljelle jäävän laatuerotuksen muodostama toiselle aiheutunut vahinko voidaan vaatia korvattavaksi YVL:n säännösten mahdollistamissa puitteissa. Em. 1 momentin ja sen perustelujen mukaan puhdistamisvastuun laajuutta arvioitaisiin suhteessa siihen, millaisessa käytössä maaperä olisi jatkossa. Valtioneuvoston antaman asetuksen nojalla voitaisiin erilaisia raja-arvoja käyttää hyväksi arvioinnissa.[73]

YSL 75 §:n 2 momentin mukaan pilaantuneen maaperän puhdistamisvastuu kuuluu toissijaisesti pilaantuneen alueen haltijalle silloin, kun pilaantumisen aiheuttajaa ei saataisi selville tai tavoitettaisi taikka kun tätä ei saataisi täyttämään velvollisuuttaan. Tällöin kuitenkin edellytetään, että pilaantuminen on joko tapahtunut alueen haltijan suostumuksella tai tämä on alueen hankkiessaan tiennyt tai tämän olisi pitänyt tietää alue pilaantuneeksi. Pilaantuneen pohjaveden toissijainen puhdistamisvastuu taas kuuluu sille alueen haltijalle, jonka alueen maaperästä pilaantuminen on aiheutunut. Pohjaveden puhdistamisesta ei siten vastaa sellaisen alueen haltija, jonka alueelta pilaantumista ei ole aiheutettu tai aiheutunut. Muutoin vastuun syntyminen pohjaveden kohdalla edellyttää samoja perusteita kuin pilaantuneen maaperän kohdalla haltijalta edellytetään.[74]

Jos pilaaja tunnetaan ja hänen olinpaikkansa tiedetään, viranomaisten velvollisuus on, ellei pilaaja ryhdy toimiin, yrittää hallintopakkoa käyttäen velvoittaa tämä ryhtymään puhdistamiseen. Jos päätöstä ei voida panna täytäntöön esimer-

---

[71] Ib.

[72] Myös ympäristövastuudirektiivissä 2000/35/EY on lähdetty, ns. luontovahinkojen korjaamista koskevin poikkeuksin, ankarasta vastuusta. Ks. jälj. luku 4.5, s. 382–386.

[73] HE 84/1999 vp s. 82.

[74] Ks. ib. s. 82–83.

kiksi varattomuuden vuoksi tai muun tosiasiallisen esteen vuoksi, voi alueen haltija joutua vastuuseen. Alueen haltijalta edellytettäisiin myös tietoisuutta pilaamisesta. Jos haltija tulisi alueen haltijaksi vasta myöhemmin pilaantumisen jo tapahduttua, esim. viljelijä ottaa takaisin vuokralla olleet maansa, kiinnitettäisiin huomiota siihen, mitä hänen olisi tullut tietää po. pilaantumisesta. Alueen haltija voisi lisäksi vapautua vastuusta, jos puhdistamisvelvollisuus olisi, esim. huomioon ottaen pilaantumisen laajuus ja puhdistustoimien taloudellinen rasittavuus, ilmeisen kohtuuton.[75] YSL 75 §:n 3 momentissa on täydentäväksi vastuulliseksi maaperän, mutta ei pohjaveden puhdistamisesta, asetettu kunta.

Viranomainen voi mm. määrätä YSL:n 84 ja 88 §:n mukaan po. lakia tai sen nojalla annettua asetusta tai määräystä rikkoneen palauttamaan ympäristön ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta ympäristölle aiheutuneen haitan, tarvittaessa tehostamalla määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään. Sanotun menettelyn voi saattaa vireille paitsi ao. valvontaviranomainen myös kohteen sijaintikunta, haittaa kärsinyt asianosainen tai rekisteröity ympäristön- tai luonnonsuojelujärjestö toimialueellaan.[76] Tämä rikkomukseen ja tuottamukseen perustuvaa ennallistamista tai haitan poistamista koskeva säännös ei voine laajentaa maaperän ja pohjaveden puhdistamisvastuun laadullista sisältöä. Sinänsä menettely voi soveltua joissakin tilanteissa myös esim. pilaantuneen pintaveden ennallistamiseen.

4.3 YMPÄRISTÖVAHINKOJEN KORVAAMINEN

YSL:n mukaisesta toiminnasta aiheutuvien ympäristövahinkojen korvaamiseen sovelletaan ympäristövahinkojen korvaamisesta annettua lakia (737/1994, YVL), joskin vesistön[77] pilaantumisen osalta täydentävästi YSL 11 luvun säännöksin ja tällöin VL:n säännösten tapaan noudattaen hallintoprosessia virallisperiaatteella ja samanaikaisuusperiaatteella.[78] Mainittuja vesistövahinkoja koskevin poikkeuksin vahingonkorvausvaatimukset kuuluvat käsiteltäviksi kanteesta yleisessä alioikeudessa. Po. yksityisoikeudellisesta vahingonkorvausvastuusta ei maatalouden ympäristövahinkojenkaan osalta ole erillistä lainsäädäntöä. Sanottuun ympäristövahinkolakiin liittyen voidaan maataloudenkin ympäristövahinkojen korvaamisen kohdalla joutua osin soveltamaan samalla myös naapuruussuhde-

---

[75] Ib. s. 83.
[76] YSL 84 § (rikkomuksen ja laiminlyönnin oikaiseminen) ja 88 § (uhkasakko).
[77] YSL 66 §:n 2 momentin mukaan ko. 11 luvussa vesistöstä säädetty koskee soveltuvin osin myös VL 1:2 §:ssä tarkoitettuja vesiä, ns. pienvesiä.
[78] Ks. Salila ym. 2007 s. 239.

lain (26/1920, muut. mm. 90/2000 ja 1160/2005) ja yleisen vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä.[79]

YVL:lla säännellään tietyllä alueella, kuten maatilalla, harjoitetusta toiminnasta ympäristölle aiheutuvien pilaantumisten ja häiriöiden synnyttämien vahinkojen korvaamista.[80] Laille on leimaa antavana toiminnan aluesidonnaisuus, toiminnan sinänsä voidessa olla yhtä hyvin jatkuvaluonteista kuin lyhytaikaistakin.[81] Korvausvastuun perustava vahinko voi aiheutua paitsi maaperän ja pohjaveden myös pintavesien ja ilman pilaantumisen kautta (tai sen pilaantumisen torjumisesta), jotka vahinkotekijät voivat käytännössä seurata maataloudellisesta toiminnasta. Tämä vastuu saattaisi johtua esim. torjunta-aineen tai lietelannan levittämisestä, lantasäiliön vuodosta taikka maataloudellisesti vähemmän tyypillisestä vahinkotekijästä, kuten polttoainesäiliöstä tapahtuvasta äkillisestä päästöstä. Periaatteessa jossain tilanteessa normaali peltolannoituskin voi pienten järvien tai muutoin herkkien vesistöjen kohdalla aiheuttaa korvattavan ympäristövahingon.

YVL koskee toisena vahinkotekijöiden ryhmänä melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai hajusta aiheutuneita vahinkoja, joista tekijöistä vain viimeksi mainittu tyypillisenä voi ilmetä maatalouden piirissä harjoitettaessa kotieläintuotantoa ja siinä etenkin sika- ja turkistaloutta. Kolmantena ryhmänä on laissa mainittu yleisesti muu edellä mainittuja vastaava häiriö. Minkälaisia maataloudellisesta toiminnasta aiheutuvia häiriöitä tällainen muu häiriö voi koskea, jää paljolti tulkinnanvaraiseksi. Ajateltavissa olisi jostain kasvilajista tai kasvilajikkeesta, esim. GMO-kasvista, leviämisen ja risteytymisen kautta ympäristössä aiheutuva voimakas, haitallinen ja vaikeasti torjuttava rikkaruohottuminen. Vastaavasti esim. jonkin kasvinsuojelussa käytettävän torjuntaeliön leviäminen ympäristöön voisi kehittyä siellä ihmisille tai eläimille, esim. mehiläisyhdyskunnille, vahingollisiksi. Asiaa joudutaan arvioimaan lain esitöiden ja osittain edellä mainituista muista laeista saatavan johdon perusteella.[82] Lisäksi hajuhaittoihin liittyy usein kotieläintaloudessa hyönteishaitat kärpästen muodossa.[83]

YVL:n mukainen vastuu ympäristövahingon korvaamisesta on pääsääntöisesti vahingon aiheuttaneen toiminnan harjoittajalla (toiminnanharjoittaja), mutta

---

[79] Osaltaan maatalouden ympäristövahinkovastuuta, lähinnä vastuullisen tahon ja vastuun laajuuden suhteen, joudutaan arvioimaan myös mm. tuotevastuulain (694/1990, muut. mm. 99/1993), lannoitevalmistelain (539/2006), rehulain (86/2008), geenitekniikkalain (377/1995), siemenkauppalain (728/2000), laki kasvinsuojeluaineista (1259/2006) ja kasvinterveyden suojelemisesta annetun lain (702/2003) sekä hukkakauran torjunnasta annetun lain (185/2002) näkökulmasta.

[80] YVL 1 § 1 mom.

[81] HE 165/1992 s. 19.

[82] YVL 1 § 2 mom. Ks. myös HE 165/1992 1 §:n perustelut sekä Hollo – Vihervuori 1995 s. 34 ja 38–41.

[83] Ks. KHO 16.09.2003, taltio 2178 (suuri kanala).

vastuuseen voi joutua myös edellä mainittuun rinnastettavissa oleva sekä sekin, jolle ympäristövahingon aiheuttanut toiminta on luovutettu ja joka on ns. mala fide -luovutuksensaaja. [84]Vastuu on luonteeltaan ankaraa eli tuottamuksesta riippumatonta vastuuta.[85] Ankaran vastuun vastapainona ovat kuitenkin YVL 4 §:n mukaisen – tosin rajoitetun – sietämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat vahingot, jotka jäävät korvaamatta.[86] Sinänsä YVL:n säännökset korvattavista vahingoista ovat lähtökohtaisesti samat kuin vahingonkorvauslaissa. Lain nojalla korvattaviin vahinkoihin kuuluvat henkilö- ja esine- kuin niihin liittyvät varallisuusvahingot sekä vähäistä suuremmat puhtaat varallisuusvahingotkin. Korvattaviksi voivat tulla perinteisten vahingonkorvausten lisäksi eräin edellytyksin myös jollekulle ja viranomaisellekin aiheutuneet ympäristövahingon uhan torjunnan kustannukset ja vahingoittuneen ympäristön mahdollisesta ennallistamisesta aiheutuneet kustannukset sekä myös em. toimien suorittamiseksi välttämättömien selvitysten kustannukset.[87] Eräässä tilanteessa toiminnanharjoittaja voi joutua lunastamaan vahingon on kohteena olevan kiinteistön tai sen osan.[88]

Viljelijän yksityisoikeudellisesta ympäristövahinkovastuusta YVL:n voimassaolon ajalta eli vuodesta 1995 lähtien ei tiedossani ole korkeimman oikeuden ennakko- tai sen muutoin julkaisemia ratkaisuja, jotka koskisivat maaperän taikka pinta- tai pohjaveden pilaantumista. Tämä on osittain ymmärrettävää johtuen ympäristönsuojelulainsäädännön perustumisesta pitkälti YSL:n säännösten mukaiseen ennalta ehkäisemiseen.[89] Ko. yksityisoikeudellista vastuuta koskevien

---

[84] YVL 7 §. Ks. Hollo – Vihervuori 1995 s. 218.

[85] Ankaran vastuun periaatetta sovellettiin ennen YVL:a vahinkoihin, joiden korvaaminen perustui naapuruussuhdelakiin tai maa-aineslakiin. Samoin VL 11:2 §:ään perustuva vastuu oli jo tuottamuksesta riippumatonta. Lisäksi ns. vaarantamisvastuun käsitteen pohjalta on esim. räjähdysainevahingoissa, sovellettu ankaraa vastuuta.

HE 165/1992 yleisperustelujen kohdassa 3.3 on ankaran vastuun kohdalla tähdennetty sellaisen vastuun periaatteen ulottamista koskemaan yleisesti ympäristövahinkoja aiheuttavaa toimintaa seuraavasti: ”Näin voitaisiin samalla vaikuttaa ehkäisevästi ympäristövahinkojen syntymiseen. Ankara vastuu on omaksuttu myös Ruotsin ja Norjan ympäristövahinkoja koskevissa säännöksissä. Jos ankara vastuu rajattaisiin vain joihinkin ympäristövahinkoja aiheuttaviin toimintoihin, esimerkiksi elinkeinotoimintaan ja julkisyhteisöjen vastaaviin toimintoihin, vastuu supistuisi merkittävästi nykyisestä. Samalla aiheutettaisiin vaikeita rajanveto-ongelmia. Tähän ei ole mitään perusteltua syytä.”

[86] YVL 4.1 §:ssä edellytetään vahingon korvattavuudelta, ettei ”häiriön sietämistä ole pidettävä kohtuullisena, ottaen muun ohella huomioon paikalliset olosuhteet ja häiriön syntymiseen johtanut tilanne kokonaisuudessaan sekä häiriön yleisyys vastaavissa olosuhteissa muutoin”. Lainkohdan 2 momentin mukaan ”sietämisvelvollisuus ei kuitenkaan koske tahallisesti tai rikoksella aiheutettua vahinkoa eikä myöskään henkilövahinkoa ja vähäistä suurempaa esinevahinkoa”.

[87] YVL 5 ja 6 §.

[88] Ks. YVL 10 §.

[89] Muista kuin viljelijästä johtuneita ympäristövahinkoja YVL:a edeltäneeltä ajalta on esim. pohjavesien osalta mm. kaivoveden pilaantumisesta KKO 1988:140 (vaarantamisvastuu) ja KKO 1990:47 (huolimaton myrkyn käsittely).

oikeustapausten puuttumisen syynä tuskin enää voi olla lain sinänsä suhteellisen lyhyt voimassaolo. Lisäksi on huomattava, että korvattavuuden taustalla rajoittavana tekijänä oleva häiriön kohtuullisena pidettävä siedettävyys, joka lähinnä liittyy varallisuusvahinkoihin ja vähäisiin esinevahinkoihin, on sinänsä epätarkka kynnysarvo.[90] Toisaalta, jos korvauskysymykset käsiteltäisiin kaikissa ympäristölupasioissa hallinto-oikeudellisessa järjestyksessä virallisuus- ja samanaikaisuusperiaatteella, tilanne olisi luultavasti toinen.

Vesistöjä koskeva pilaantuminen maatalouden kohdalla muodostuu lähinnä hajakuormituksesta ja kohdistuu sisävesistöissä lähinnä vain kyläkuntien yhteisiin vesialueisiin, jolloin vesistöalueita vallitsevien yhteisalueosakaskuntien (ts.

---

[90] Suomessa ei ole tehty laaja-alaista selvitystä tapahtuneista ympäristövahingoista. Ympäristövastuutoimikunnan mietinnön luonnoksessa HE:ksi (s. 14–15) kuitenkin mainitaan Suomen ympäristökeskuksessa selvitetyn vuosina 1989–1994, 1995–1999 ja 2000–2005 sattuneita ympäristöonnettomuuksia ja niistä aiheutuneita kustannuksia. Ympäristövahinko on selvityksessä määritelty vahingoksi, jossa ympäristölle haitallista ainetta tai energiaa joutuu tai saattaa joutua ympäristöön. Selvityksen ulkopuolelle on rajattu öljyn, säteilyn, niin sanotusta normaalitoiminnasta aiheutuvan pilaantumisen, hajakuormituksen ja luonnonmullistusten aiheuttamat vahingot. Tarkastelu on kohdistunut onnettomuuksiin ja muihin äkillisiin tapauksiin.

Selvitykseen vuosilta 2000–2005 on kerätty yhteensä 450 vahinkoa. Aiempiin selvityksiin ympäristövahinkoja on kerätty huomattavasti vähemmän, vuosilta 1995–1999 yhteensä 134 ja vuosilta 1989–1994 yhteensä 256 tapausta. Seurauksiltaan suuriksi viimeisimmän tarkastelujakson tapauksista on luokiteltu 39 ja vakaviksi yhdeksän. Kustannukset ovat yhteensä vuosilta 2000–2005 olleet noin 3,5 miljoonaa euroa. Vuosina 1995–1999 kustannukset olivat yhteensä 24,5 miljoonaa markkaa (noin 4,2 miljoonaa euroa) ja vuosien 1989–1994 selvityksessä noin 22 miljoonaa markkaa (noin 3,7 miljoonaa euroa). Suurimmat kustannukset ovat aiheutuneet pintavesiin ja maaperään kohdistuneista vahingoista. Valtaosan kustannuksista ovat maksaneet toiminnanharjoittajat.

Selvityksen mukaan suurin riski ympäristövahingoille on kuljetuksen, teollisuuden sekä kunnallistekniikan aloilla. Eniten vahinkoja tapahtui kuljetusalalla, yhteensä 172. Toiseksi eniten vahinkoja tapahtui teollisuudessa, yhteensä 169 tapahtumaa. Teollisuuden aloista eniten vahinkoja tapahtui kemian- ja puunjalostusteollisuudessa. Eri teollisuuden alojen vahingoista 17 on luokiteltu seurauksiltaan suuriksi ja kaksi vakaviksi vahingoiksi.

Kunnallistekniikassa vahinkojen kokonaismäärä on edellä mainittuja aloja vähäisempi, yhteensä 47 tapahtumaa, mutta niistä seurauksiltaan suuriksi on luokiteltu 10 ja vakaviksi kaksi. Tyypillisiä vahinkotapahtumia ovat jäteveden ylivuodot tai jätevesiputkien rikot. Seuraukset ovat tyypillisesti kalakuolemia ja esimerkiksi uimarantojen sulkemisia. Selvityksen perusteella ympäristövahinkojen syynä ovat useimmiten inhimilliset tekijät. Valtaosassa vahinkotapauksista, 202 tapauksessa, vahinko johtui jonkin asteisesta huolimattomuudesta toiminnassa. Tähän luokkaan kuului huolimattomuus toiminnassa, menettelyvirheet ja tahalliset vahingot. Seuraavaksi merkittävimpinä syinä ovat olleet rakenne- ja tekniset viat, yhteensä 168 tapausta.

Suurin osa vahinkotapahtumista on kohdistunut ensisijaisesti maaperään, ja niitä on ollut yhteensä 206 tapausta. Vakaviin maaperävahinkoihin liittyy usein myös pohjaveden pitkäaikainen pilaantuminen. Lukumäärältään seuraavaksi eniten aineistossa on ollut ilmaan kohdistuneita vahinkoja, joita on ollut yhteensä 123 tapausta.

Pintavesiin kohdistuneita vahinkoja tapahtui yhteensä 80. Useimmiten vesistöihin joutuvat päästöt laimenivat itsestään ja seuraukset jäivät pieniksi. Pintaveteen kohdistuneissa vahinkotapauksissa on kuitenkin kaikista eniten seurauksiltaan suuria vahinkoja. Myös yli puolet vakavista vahingoista kohdistui pintaveteen. Näihin tapauksiin liittyy mittavia kalakuolemia sekä virkistyshaittoja. Ensisijaisesti pohjaveteen kohdistuneiksi katsottiin vain kaksi tapausta.

kalastuskuntien) halukkuus lähteä korvausprosesseihin osakastilojensa omistajia vastaan ei ymmärrettävästikään ole suuri. Todennäköisemmin korvattavaksi tulevia vahinkoja ovat sen sijaan mahdolliset pohjavesien ja vedenottamoiden, jälkimmäiset myös vesistöissä, pilaantumistapaukset. Toisaalta VL:n mukaisissa ojitustoimituksissa ei käytännössä ole juurikaan edellytetty ympäristöviraston lupaa edes pienten vesistöjen pilaantumisvaaran kohdalla eikä siten näissä hankkeissa ole maatalouden kohdalla vastaavasti esiintynyt hallintotuomioistuimiin päätyneitä ympäristövahinkojen korvaamisasioita.[91] Nyttemmin on korkein hallinto-oikeus seuraavassa yhteistä ojitusta koskevassa ratkaisussa *KHO 17.1.2006, taltio 35* katsonut VL 1:19.1 §:n mukaisen luvan hakemisen tarpeelliseksi:

> Kun otettiin huomioon vesilain 6 luvun 2 §:n 1 momentin, 1 luvun 19 §:n ja 19 luvun 5 §:n säännökset, vesilain mukaisen ojitustoimituksen toimitusinsinöörin olisi ennen ojitustoimituksen jatkamista tullut kehottaa toimituksen hakijaa hakemaan ympäristölupavirastolta vesilain 1 luvun 19 §:n mukaista lupaa, koska ojituksesta saattoi aiheutua tilalla A sijaitsevan lammen pilaantumista. Siitä riippumatta, miten toimituksessa oli menetelty, toimitusmiesten lainvoimainen päätös ei kuitenkaan voinut poistaa vesilaissa edellytetyn ympäristölupaviraston luvan tarvetta. Sanotusta toimitusinsinöörin menettelystä ei siten seurannut, että toimituksessa annettu päätös korvaisi vesilain 1 luvun 19 §:ssä tarkoitetun ympäristölupaviraston luvan tai että sillä olisi mainittua lupaa vastaavat oikeusvaikutukset.

Toiminnalle saatu ympäristölupa, kuten esim. kotieläinyksikölle taikka lannanlevityksen tai lantavaraston käsittävälle toiminnalle annettu ympäristölupa, ei merkitse sitä, ettei sen nojalla ja sen ehtojenkin mukaisesti tapahtuvasta toiminnasta voisi aiheutua yksityisoikeudellisen ympäristövahinkovastuun piiriin kuuluvaa ympäristövahinkoa ja joutumista siitä vastuuseen.[92] Sama voi koskea jopa nitraattidirektiiviin perustuvan nitraattiasetuksen pakollisten ja suositusluonteisten säännösten mukaisesti tapahtuvaa pellon lannoituskäyttöä tai lannan varastointia, jos se kuitenkin aiheuttaa esimerkiksi läheisen vesialueen rehevöitymisen ja sitä kautta korvattavaa vahinkoa.[93] Niin ikään esimerkiksi vedenottamon käsittävällä pohjavesialueella sijaitsevalla läpäisevällä peltomaalla tapahtuvasta lannan levityksestä voisi seurata pohjaveden pilaantuminen ja ankaran vastuun mukainen vahingonkorvausvelvollisuus sekä myös YSL:n 75 §:n mukainen pohjave-

---

[91] Kuivatushankkeen toteuttamiseksi on kuitenkin hankittava ympäristölupaviraston lupa esim. VL 7 luvussa tarkoitetun vesistön järjestelyn tullessa kysymykseen. Ks. VL 19:5 § ja myös KHO 1997:143, 22.12.1997, taltio 3272.

[92] Sellainen vastuu voi seurata luvanvaraisenkin elinkeinotoiminnan harjoittajalle täysin lupaehtojen mukaisesti harjoitetusta, mutta vahinkoa aiheuttaneesta toiminnasta.

[93] Ks. myös KHO 9.5.2001, taltio 1029 edellä s:lla 362 ja 373. Kysymys oli tässä naapuruustyyppisestä tapauksesta, jossa levitettävän lietelannan hajun läheiselle vaateteollisuudelle aiheuttaman kohtuuttoman rasituksen estäminen tapahtui erityisiä lupamääräyksiä antamalla.

den ja ehkä maaperänkin puhdistamisvelvollisuus. Lannan käytön ja varastoinnin kohdalla mahdollisten taudinaiheuttajien leviäminen niin pintavesiin kuin etenkin pohjavesialueilla pohjavesiin voi aiheuttaa korvausvastuun. Kysymys voi olla myös kärpästen ja muiden hyönteisten levittämistä taudeista.

Niin ikään torjunta-aineiden käytöstä saattaa syntyä vastaavanlaisia vahinkovastuutilanteita.

4.4 ERÄITÄ VASTUUTILANTEITA

YVL:n mukainen vahingonkorvausvastuu ja YSL:n mukainen pohjaveden tai jopa maaperän puhdistamisvelvollisuus voisi seurata viljelijälle esimerkiksi rekisteröidyn kasvinsuojeluaineen käytöstä, vaikka se olisi tapahtunut käyttöohjeidenkin mukaisesti suoritetusta levityksestä. Tilanteessa, jossa vahinko aiheutuu pelkästään aineen ominaisuuksista eikä viljelijän väärästä käytöstä, kysymys saattaa esimerkiksi olla virheellisten varoitusmerkintöjen johdosta kauppalain (355/1987) nojalla tuotteen myyjälle viljelijää kohtaan syntyvästä vahingonkorvausvastuusta taikka tuotevastuulain (694/1990) nojalla tuotteen valmistajalle, maahantuojalle tai markkinoijalle tuotteen käyttäjää kohtaan jäävästä korvausvastuusta henkilö- tai yksityiskäyttöomaisuusvahingoista. Lannoitevalmistelain (539/2006) 40 §:n mukaan taas on viimeksi mainittujen (ja myös valmistuttajan) korvattava vahinko, joka lannoitevalmisteen ammattikäytössä aiheutuu viljelijänä olevalle ostajalle siitä, että valmiste ei täytä säädöksissä asetettuja vaatimuksia taikka että lannoitevalmiste poikkeaa ostajalle tuoteselosteessa annetuista tiedoista enemmän kuin mainittujen säädösten mukaan on sallittua. Korvausvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos se, jolta vaaditaan korvausta, saattaa todennäköiseksi, ettei lannoitevalmisteessa ollut vahingon aiheuttanutta virhettä silloin, kun hän saattoi lannoitevalmisteen markkinoille.

Erikoisena esimerkkinä siitä, minkälainen oikeudellinen tilanne on voinut kehittyä eräänlaisena jatkokertomuksena kotieläintalouden lannankäytöstä pohjaveden ja maaperän pilaantumisen muodossa, olipa kysymys luvanvaraisesta tai ei-luvanvaraisesta eläintaloudesta, on seuraava – joskaan ei yksityisoikeudellista vastuuta eikä vielä YSL:n aikainen – VL:n pakkokeinosäännösten soveltamista koskeva (silloisen) vesiylioikeuden ratkaisu 31.12.1990, T 231/1990:

> Vesioikeus (VEO) oli teettämisuhalla velvoittanut vuokra-alueella toimivat turkistarhaajat, joiden harjoittamasta tarhauksesta oli aiheutunut pohjaveden pilaantumista, määräajassa muun ohella käynnistämään tarhojen poistamisen alueelta ja suorittamaan pintamaiden poistamisen. VEO ei ollut kuullut maanomistajia.
>
> Tarhaajien valitettua vesiylioikeus (VYO) piti pohjaveden pilaamisen ehkäisemiseksi riittävänä, että alueella ei enää pidetä turkiseläimiä ja että alue

siivotaan. Tarhaajat määrättiin sakon uhalla määräajassa lopettamaan turkiseläinten pitäminen alueella, ellei tarhausolosuhteita ole järjestetty sellaisiksi, että alueelta ei missään olosuhteissa pääse eläinten ulosteita maaperään ja pintavesiin, sekä määräajassa sakon uhalla puhdistamaan tarhashäkkien alustat ja vierustat eläinten ulostejätteistä ja muista mahdollisista pohjavesiä pilaavista jätteistä.

Maamassojen poistamista ja jatkokäsittelyä ei pidetty tässä vaiheessa tarpeellisena, kun otettiin muun ohella huomioon, että alueella toimiva pohjavedenottamo oli poistettu käytöstä eikä edes suunnitelmia sen uudelleen käyttöönottamiseksi ollut ja että maaperä ajan myötä muutenkin puhdistui typpiyhdisteistä. Asiaa ei siten ollut syytä palauttaa turkistarha-alueen maanomistajien kuulemiseksi maamassoja koskevien vaatimusten johdosta.[94]

Kuten luvussa 4.2 (s. 376) on jo todettu, pilaantuneen maaperän kohdalla saattaa tulla kysymykseen paitsi YSL 75 §:n mukainen puhdistamisvelvollisuus myös tilanne, jossa YSL 84 §:n mukaan viranomainen voi määrätä ko. lain tai sen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen vastaisen rikkomuksen tai laiminlyönnin oikaisemisesta, mm. määräämällä rikkoneen toiminnanharjoittajan palauttamaan ympäristö ennalleen tai poistamaan rikkomuksesta ympäristölle aiheutuneen haitan. Kohteena voi olla silloin myös määräyksen vastaisesti tehdyn puhdistamisen oikaiseminen.

4.5 YMPÄRISTÖVAHINKOJEN KORJAAMISVASTUU

Oikeusministeriössä on valmisteilla työryhmämietinnön pohjalta ns. ympäristövastuudirektiivin 35/2004/EY (ks. myös tarkemmin jälj. osa V luku 12) täytäntöönpanemiseksi tarpeellinen hallituksen esitys eduskunnalle ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamista koskevaksi lainsäädännöksi.[95] Siinä ehdotettaneen säädettäväksi laki eräiden ympäristölle aiheutuvien vahinkojen ja haittojen korjaamisesta ja samalla tarpeellisilta osin muutettavaksi luonnonsuojelulakia, ympäristönsuojelulakia, vesilakia, geenitekniikkalakia ja lakia vaarallisten aineiden kuljetuksesta.

---

[94] VYO 31.12.1990, dnro VY90/113, t. 231/1990 (ään. 2–1). Sovelluina oikeusohjeina olivat VL 1:22 § ja VL 21:3 §. Ko. ratkaisusta ei KHO:n päätöksen T:4934, A:27.12.1991 mukaan VYH:lle annettu valituslupaa.

[95] Ympäristövastuutoimikunnan mietintö 15.4.2007 (hankenro YMO45:00/2004 EY:n ympäristövastuudirektiivin valmistelutoimikunta). Hallituksen lakiesitystä asiassa ei ole vielä (30.11.2008 mennessä) annettu eduskunnalle. Toimikunta on käyttänyt ympäristövastuu-käsitettä niin omassa kuin ko. direktiivin nimessä. Mielestäni parempi olisi ollut havainnollisuuden vuoksi puhua ympäristövahinkovastuusta. Tässä yhteydessä käytetään kuitenkin toimikunnan omaksumaa lyhyempää termiä.

Ympäristövastuudirektiivin mukainen vastuu, kuten ympäristövastuutoimikunnan laatiman luonnoslakiesityksen yleisperusteluissa on myös todettu, ei ole YVL:n tapaan vahingonkorvausvastuuta, vaan direktiivin tavoitteena on ehkäistä ja korjata luonnon monimuotoisuudelle, vesille ja maaperälle aiheutuvat vahingot aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Luonnosteltua lakia sovellettaisiin nimensä mukaisesti lähinnä ympäristövahinkojen seurausten korjaamiseen ao. ympäristökohteissa (eikä siten lainkaan kohteiden vahingoittumisesta, esim. pilaantumisesta, ihmisten ja eläinten terveydelle sekä omaisuudelle ja varallisuudelle aiheutuvien seurausten rahalliseen korvaamiseen). Vaikka ympäristövastuudirektiivi ei koskekaan ympäristövahinkojen korvaamisvelvollisuutta, vahingonkorvauskorvauslainsäädännöllä on läheinen yhteys ympäristön korjaamisvastuuseen muun muassa näiden vastuualojen osittain yhteisen käsitteistön kautta.[96]

Erikoisuutena on suojeltujen luontokohteiden vahinkojen kuuluminen ympäristövastuudirektiivin piiriin, mikä sinänsä kuvaa ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun läheistä suhdetta ja osittaista toisiinsa kietoutumista ympäristöoikeudessa. Suvantola on katsonut ympäristövastuudirektiivin vahvistavan ympäristöoikeuden aiheuttamisperiaatetta ulottamalla sen myös luonnonsuojeluoikeuden alalle, missä sitä ei aiemmin ole vahvasti tunnistettu Suomessa. Hän näkee ko. direktiivin implementaatiolla olevan potentiaalia sysätä omaisuudensuojakeskustelu ja oikeudenalojen eri paradigmatkin uuteen ”myllerrykseen”.[97] Tämän ympäristönsuojeluun keskittyvän tutkimuksen aiheena olevan peltoviljelyn kannalta ei tarkastelun laajentaminen koskemaan yksityiskohtaisesti näiden luontovahinkojen korjaamista kustannusvastuineen ole kuitenkaan perusteltua, vaan seuraavassa keskitytään lähinnä vesi- ja maaperäympäristölle muutoin kohdistuviin ympäristövahinkoihin.

Ympäristövastuudirektiivi velvoittaa jäsenvaltiot säätämään toimenpiteistä, joilla ympäristölle (ja luonnon monimuotoisuudelle) aiheutuvat merkittävät vahingot ehkäistään ja korjataan. Ympäristövahingoilla tarkoitetaan direktiivissä suojeltaville lajeille ja luontotyypeille sekä vesille ja maaperälle aiheutuvia merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Aikaisemmin mainittu toimikunnan ehdottama ympäristövahinkojen korjaamislaki sisältäisi säännökset sanottujen merkittävien haitallisten vaikutusten korjaamiseksi tarvittavista toimista ja toimien kustannusvastuusta.[98]

---

[96] Ib. s. 8.

[97] Suvantola 2006 s. 39. Suvantola on laajalti käsitellyt ympäristönsuojelun ja luonnonsuojelun keskinäistä yhteyttä, luontovahinkojen korjaamista sekä korvaamista ja ns. ekologista kompensaatiota. Ks. mm. sama teos s. 1–66 ja erityisesti ympäristövastuudirektiiviin ja aiheuttamisperiaatteeseen liittyen s. 37– 39, 51–54 ja 204–254. Viimeksi mainittu osa on myös teoksessa Suvantola 2005 s. 30–80.

[98] Ib. s. 8. Lisäksi luonnonsuojelulakiin ehdotetaan lisättäväksi mm. säännökset, joilla kiellettäisiin heikentämästä eräiden Euroopan yhteisön luonnonsuojelusäädöksissä tarkoitettujen lajien ja

Myös YSL:a ja VL:a on katsottu tarpeelliseksi täydentää säännöksillä, joiden nojalla merkittävää vesistön pilaantumista tai vesistölle muuta merkittävää haittaa taikka luontovahingon aiheuttanut voitaisiin velvoittaa korjaamaan aiheuttamansa vahingon. Vastaavat täydennykset tulisi em. toimikunnan mukaan tehdä myös geenitekniikkalakiin ja vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettuun lakiin. YSL:n osalta on huomattava, että siinä säädettyyn maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltoon liittyy jo nykyisellään ankaraa vastuuta ilmentävät pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamista koskevat säännökset, jotka velvoittavat lain 75 §:n mukaisesti pilaantumisen aiheuttajan puhdistamaan maaperän ja pohjaveden siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua terveyshaittaa eikä haittaa tai vaaraa terveydelle.[99] Suomen lainsäädännön on katsottu sanotuilta osin jo ennestään pääosin täyttävän ympäristövastuudirektiivin vaatimukset maaperälle ja vesille aiheutuvien vahinkojen korjaamisesta. YSL 12 luvun säännökset eivät, toisin kuin ympäristövastuudirektiivin mukaisessa korjaamisvastuussa, edellytä maaperälle tai pohjavedelle aiheutuneelta vahingolta huomattavaa haitallisuutta ihmisten terveydelle, vaan puhdistamistarvetta harkittaessa keskeistä on, huomioon ottaen myös YSL 77 §:n 2 momentin (muut. 252/2005), pilaantumisesta ympäristölle ja terveydelle aiheutuvien riskien arviointi ja pilaantuneen alueen käyttötarkoitus. Puhdistaminen tapahtuu siihen tilaan, ettei maaperästä tai pohjavedestä voi aiheutua terveyshaittaa eikä haittaa tai vaaraa ympäristölle. YSL:a voidaan siten, kuten em. toimikuntakin on todennut, pitää näille ympäristöelementeille aiheutuvien pilaantumisvahinkojen osalta direktiiviä ankarampana.[100] Korjaamistoimenpiteiden yksityiskohtaisuuden suhteen direktiivin liitteet ovat kuitenkin täkäläistä lainsäädäntöä huomattavasti informatiivisemmat.

Toisaalta VL 1:18.1 §:ssä (88/2000) säädetään muusta kuin YSL:ssa tarkoitetusta pilaantumisesta aiheutuvasta pohjaveden laadullisesta tai määrällisestä muutoksesta. Ilman ympäristölupaviraston lupaa on kiellettyä käyttää pohjavettä tai ryhtyä sen ottamista tarkoittavaan toimeen siten, että siitä pohjaveden laadun tai määrän muuttumisen vuoksi voi aiheuta jonkin pohjavettä ottavan laitoksen vedensaannin vaikeutuminen, tärkeän tai muun vedenhankintakäyttöön soveltuvan pohjavesiesiintymän antoisuuden olennainen vähentyminen tai sen hyväksikäyttömahdollisuuksien muu huonontuminen taikka toisen kiinteistöllä talousveden saannin vaikeutuminen. VL:n tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti toiminut voidaan ko. lain 21 luvun 3 §:n (88/2000) hallin-

---

luontotyyppien sellaisia erikseen yksilöityjä esiintymiä, joilla voisi olla vaikutusta kyseisen lajin tai luontotyypin suotuisaan suojelun tasoon. Heikentämiskieltoa rikkonut toiminnanharjoittaja olisi määrättävä ryhtymään toimenpiteisiin hävitettyjen luonnonarvojen palauttamiseksi.

[99] Ib. ympäristövastuutoimikunnan mietintö (yleisperustelut) s. 9.

[100] Ib. mietintö s. 21.

topakkosäännöksen perusteella määrätä mm. oikaisemaan sen, mitä oikeudettomasti on tehty tai laiminlyöty.

Korjaamisvastuulla on myös liittymäkohtia jätelain (1072/1993) 4 §:ssä säädettyyn kaikessa toiminnassa syntyvistä jätteistä huolenpitoon niin, ettei jätteestä aiheudu vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, sekä kemikaalilain (744/1989), joka koskee myös biosidejä, 15 §:ssä säädettyyn erityiseen huolehtimisvelvollisuuteen ja huolimattoman käsittelyn aiheuttaman saastumisen puhdistamisvelvollisuuteen. Ympäristövastuudirektiivin mukainen vastuu voi perustua myös kasvinsuojeluainelaissa (1259/2007) tarkoitetuista valmisteista aiheutuvan huomattavan pilaantumisen korjaamiseen. Vastuu voisi eräissä tapauksissa koskea myös geenitekniikkalain mukaista GMO-tuotteiden levittämistä.

Direktiivin on katsottu edellyttävän eräitä täydennyksiä YSL:iin, VL:iin, luonnonsuojelulakiin, geenitekniikkalakiin ja vaarallisten aineiden kuljetuksesta annettuun lakiin (719/1994). Lisäksi on katsottu – kuten edellä on jo mainittu – tarpeelliseksi säätää erillisellä, eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annettavalla lailla keinoista direktiivissä tarkoitettujen vahinkojen korjaamiseksi ja siihen liittyvästä kustannusvastuusta.

Poikkeuksina toimikunnan ehdottaman ko. erillisen lain soveltamisalasta olisivat ympäristövastuudirektiivin 4 artiklaa vastaavasti vahingot, jotka ovat aiheutuneet poikkeuksellisesta luonnonilmiöstä tai luonnon mullistuksilta suojaavista toimista taikka toimista, joiden pääasiallisena tarkoituksena on maanpuolustus tai kansainvälinen turvallisuus. Näissä tilanteissa ei ehdotuksen mukaan toiminnanharjoittajaa siten voitaisi määrätä ko. lain nojalla korjaamistoimiin.[101] Tässä erillisessä korjaamislaissa on tarkoituksena säätää ympäristövastuudirektiivin II liitteen edellyttämistä ympäristövahinkojen korjaamistoimista sikäli kuin kysymys on ko. liitteen 1 kohdan tarkoittamasta vesille sekä suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvien vahinkojen korjaamisesta. Sen sijaan maaperälle aiheutuvien vahinkojen korjaaminen ei em. toimikunnan mukaan, kuten edellä on jo todettu, vaadi sanottavia lainsäädäntötoimia, koska YSL:n 12 luvun mukainen maaperän puhdistamista koskevan sääntelyn katsottiin täyttävän kyseisen kohdan vaatimukset.

YSL:n mukaiselle puhdistamisen käsitteelle on vakiintunut olennaisesti ympäristövastuudirektiivin II liitteessä tarkoitettua suppeampi sisältö, sillä YSL:ssa ennallistamisella tarkoitetaan lähinnä ympäristövahingon tapahtumapaikan kunnostamista vastaamaan ennen vahinkoa vallinnutta tilaa. Koska Suomen lainsäädännössä ei toistaiseksi ollut säännöstä, joka velvoittaisi ympäristövahingon aiheuttajan korjaamaan aiheuttamansa vahingon myös muualla kuin vahinkopaikalla tehtävin (täydentävin) toimin, siten kuin ympäristövastuudirektiivin II liite

[101] Ib. mietinnön erillislakiluonnos 2 §.

edellyttää, olisi uuteen erillislakiin ja mielestäni myös pohjaveden kohdalla YSL:iin otettava asiantilan korjaavat säännökset.[102]

Luonnostellun korjaamislainsäädännön merkitys jää maataloudessa maaperän ja pohjavesien osalta jo nykyisten säännösten luonteen huomioon ottaen ilmeisen vähäiseksi. Myös pintavesiin aiheutuvista päästöistä syntyvään ympäristövastuuseen suunnitellun lainsäädännön merkitys jää varsin teoreettiseksi, koska kysymys voi olla vesistöjen osalta yleensä vain hajakuormituksesta aiheutuvista ympäristövahingoista, joihin ympäristövastuudirektiiviä sovelletaan yleensäkin vain, jos voidaan osoittaa syy-yhteys vahingon ja yksittäisten toiminnanharjoittajien toiminnan välillä.[103] Muutoinkin voidaan todeta, ettei maataloudesta ole lainkaan mainintaa ko. korjaamislainsäädäntöehdotuksen perusteluissa. Niissä on myös esitetty, ettei ympäristökeskusten tietoon ollut varmuudella tullut yleensäkään sellaisia tapauksia, jotka olisivat täyttäneet direktiivin mukaiset vahinkomääritelmät. Kuitenkin tehdyssä selvityksessä oli tuotu esiin joitakin tapauksia, joissa vahinkokynnys olisi mahdollisesti täyttynyt. Tällaisia vahinkoja olivat muun muassa yllättävät teollisuuspäästöt vesistöihin, öljypäästöt aluksista, tietyt, osin epätarkasti suoritetut hakkuut ja suuremmat ruoppaukset.[104]

---

[102] Ib. mietintö s. 23 ja erillislakiluonnos 3 ja 4 §.
[103] Ks. direktiivi 2004/35/EY johdanto 13 kohta ja 4 artikla 5 kohta.
[104] Ympäristövastuutoimikunnan mietintö s. 14–15.

5 Itämeren suojelusopimuksen maatalouteen liittyvät määräykset

5.1 YLEISTÄ

Vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevalla yleissopimuksella (Itämeri-sopimus) sen sopimuspuolet pyrkivät takaamaan Itämeren ekologisen palautumisen varmistamalla mahdollisuuden sen merellisen ympäristön elpymiseen ja sen ekologisen tasapainon säilymiseen. Sopimus on ”jatkoa” vuoden 1974 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevalle yleissopimukselle. Itämeri-sopimuksen johdannossa viitataan vuoden 1972 Tukholman ympäristökonferenssin julistuksen sekä vuoden 1975 Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin (ETYK) päätösasiakirjan asianomaisiin määräyksiin ja periaatteisiin.[105] Sopimusta sovelletaan Itämeren alueen merelliseen ympäristöön kuuluvan veden ja merenpohjan suojeluun, jolloin mukaan luetaan myös niiden elolliset luonnonvarat ja muut meren elämän muodot.[106]

Itämeri-sopimuksessa omaksuttu pilaantumisen käsite koskee YSL:n 3 §:n 1 momentissa määritellyn ympäristön pilaantumisen käsitteen tapaisesti suoraan tai välillisesti ihmisen toimesta tapahtuvaa aineiden tai energian johtamista Itämereen, sen jokisuut mukaan luettuina, niin että se saattaa vaarantaa ihmisten terveyttä, vahingoittaa elollisia luonnonvaroja ja merellisiä ekosysteemejä, estää oikeutettua meren käyttöä, mukaan luettuna kalastus, huonontaa meriveden käyttöominaisuuksia sekä virkistysarvoja. Kysymyksessä ovat mm. maalta kaikenlaisista piste- ja hajakuormituslähteistä, ja siten myös maataloudellisesta toiminnasta, tulevat päästöt, jotka joutuvat mereen veden tai ilman välityksellä tai suoraan rannikolta.[107] Koska kysymys on pelkästään ihmisen toiminnan aiheuttamista päästöistä, ei ilmeisesti esim. ns. alunamaista luontaisesti syntyvää vesien kuormitusta ole tässäkään tarkoitettu sopimuksen piiriin, joskin tällaisen kuormituksen vaikutusta ei helpolla ole muista päästöistä erotettavissa.[108] Oikeastaan

---

[105] Itämeren alueella tarkoitetaan sopimuksessa Itämerta ja Itämeren sisääntuloväylää rajanaan Skagenin leveysaste Skagerakissa 57°44.43”P. Siihen kuuluvat sisäiset aluevedet. Kysymyksessä ovat sen perusviivan, josta aluemeren leveys mitataan, maanpuoleiset vedet kunkin sopimuspuolen nimeämään maanpuoleiseen rajaan saakka (1 art).

[106] Itämeri-sopimus 4 artikla 1 kohta.

[107] Ib. Itämeri-sopimus 2 art.1 ja 2 kohta.

[108] Eri asia on, että huomioon ottaen alunamaiden suuren kuormittavan merkityksen esim. Pohjanlahden alueella ja sen vaikutuksen yhdessä ihmisen aiheuttamien päästöjen kanssa on eri lähteistä

tältäkin kannalta puutteena on pidettävä, ettei sopimuksessa mitenkään noteerata vesirakentamishankkeiden, esim. laajojen ojitus- ja vesistönjärjestelyhankkeiden pilaavaa merkitystä.[109]

5.2 ITÄMERI-SOPIMUS JA MAATALOUS

Itämeren suojelusopimuksessa osapuolet ovat sitoutuneet ehkäisemään ja lopettamaan maalta tulevan, Itämeren alueen pilaantumista aiheuttavan kuormituksen soveltamalla mm. ympäristön kannalta parasta käytäntöä kaikkiin päästölähteisiin ja parasta käyttökelpoista tekniikkaa pistekuormituksen lähteisiin.[110] Maataloudesta peräisin oleva kuormitus vesistöihin on yleensä luettu hajakuormitukseksi ja siten ymmärrettynä siihen on katsottava sovellettavan lähinnä ensin mainittua eli ympäristön kannalta parasta käytäntöä.[111] Kuitenkaan tämä erottelu ei ainakaan estä Suomessa kummankin periaatteen soveltamista maataloudellisten päästöjen ehkäisemisessä. Toteutettavat menettelytavat ja toimenpiteet pilaantumisen ehkäisemisessä on toisaalta määritelty sopimuksen liitteessä, jota jälkeenpäin on täydennetty uudella osalla, joka sisältää entistä yksityiskohtaisemmat säännökset toimenpiteistä maataloudesta aiheutuvan pilaantumisen estämisestä,[112] joiden toimenpiteiden täytäntöönpanossa sopimuspuolten tulee huomioida niin ympäristön kannalta paras käytäntö kuin myös paras käytettävis-

---

aiheutuvia seurauksia tietenkin mahdotonta erotella, mikä seikka voi muodostua sopimuksen soveltamisen kannalta varsin ongelmalliseksi Alunamaiden ojitusten ympäristövaikutuksista käytiin vilkas keskustelu talvella 2006–2007 Vasabladetin palstoilla. (Natur och miljö, Riksorganisation för miljövård, Årsberättelse för år 2007 s. 6). Ks. myös Vihervuori 1987 s. 62–63. Siinä on pohdittu mm. alunamaiden ojitusten luvanvaraisuutta VL 1:19:n nojalla. Lupa on sinänsä (nyk. 88/2000) tarpeen, jos ojituksesta voi aiheutua pilaantumista vesialueella.

[109] Ko. sopimuksen 2 art. 7 k:n mukaan ”haitallisilla aineilla” tarkoitetaan kaikkia aineita, joiden johtaminen mereen saattaa aiheuttaa pilaantumista, sekä 8 kohdan mukaan ”vaarallisella aineella” tarkoitetaan kaikkia haitallisia aineita, joille on ominaista pysyvyys, myrkyllisyys tai taipumus biologiseen kertymiseen. Ensin mainittuihin voidaan katsoa kuuluvan kaikenlaiset maatalouden ravinnepäästöjä aiheuttavat aineet sekä jälkimmäisiin ainakin kasvinsuojeluaineet.

[110] Itämeri-sopimus 6 art. 1 kohta.

[111] Maatalouden kuormitusta on tarkasteltu hajakuormituksena mm. YSL:n perusteluissa (ks. HE 84/1999 vp s. 6, 43, 48 ja 56). Hajakuormituksen määritelmää ei suoraan löydy EY:n eikä Suomen lainsäädännöstä, mutta sitä voi lähestyä esim. ympäristövastuudirektiivin 2004/35/EY 4 artiklan 5 kohdan säännöksestä, jonka mukaan ko. ” direktiiviä sovelletaan hajakuormituksesta aiheutuneeseen ympäristövahinkoon tai sen välittömään uhkaan ainoastaan, jos voidaan osoittaa syy-yhteys vahingon ja yksittäisten toiminnanharjoittajien toiminnan välillä.”

[112] Ks. SopS 32/2000, liite. Kyse on Itämeri-sopimuksen liitteen III uudesta II osasta, jolla on täydennetty aikaisempia varsin ylimalkaisia maataloutta koskevia sopimusmääräyksiä (osa II sääntö 1).

sä oleva tekniikka.[113] Tästäkin voidaan päätellä, ettei BAT:n ja BEP:n erottelua säännöksiä tulkittaessa juurikaan ole perusteltua ottaa täydestä ympäristölakeja sovellettaessa.

Itämeri-sopimuksen em. liitteessä määritellyt toimenpiteet on Suomessa, itse asiassa jo ennen po. sopimuksen täydennystä, tosiasiallisesti toteutettu YSL:n ja sen nojalla annetuissa tai sitäkin jo edeltäneissä säännöksissä, kuten mm. nitraattidirektiivin täytäntöönpanemiseksi annetussa nitraattiasetuksessa. Toimenpiteet liittyvät sopimuksessa ensinnäkin kasvinravinteisiin ja koskevat mm. laiduntamista, lannoitteiden käyttöä, maatalouden jätevesiä ja kasvipeitteisyyden säilyttämistä. Näissä toimenpiteissä, jotka voisivat olla paitsi hallinnollis-oikeudellisin myös taloudellisin ohjauskeinoin toteutettavia, tulee noudattaa tiettyjä perusperiaatteita.[114] Maatilalla olevien eläinten määrän tulee olla tasapainossa lannan levitykseen käytettävissä olevan viljelyalan kanssa, jolloin varmistetaan, ettei lantaa tuoteta liikaa suhteessa levitysalaan. Tätä suhdetta kuvataan eläintiheydellä.[115] Asiassa on ennestään olemassa ympäristöministeriön suositukset, joiden mukaisista lukumääristä on ilmoitettu voitavan poiketa tilalla tehtyjen asianmukaisten ruokinnan ravinnetaselaskelmien perusteella, on esitetty seuraavalla sivulla olevassa taulukossa.[116]

---

[113] Ib. liite III osa II sääntö 1.

[114] Toimenpiteiden tulee soveltua maan olosuhteisiin maatalouden epäsuotuisten ympäristövaikutusten vähentämiseksi. Yksilöidyt vaatimustasot tulee ottaa huomioon kansallisen lainsäädännön vähimmäislähtökohtina (sääntö 2.1).

[115] Lisäksi on määrätty, että eläinten enimmäismäärä tulisi määritellä huolellisesti huomioiden lannassa olevan fosforin ja typen määrät ja kasvien ravinnetarve. (HELCOM-suositus 19/6, 26.3.1998, perustuen Helsingin sopimuksen artiklaan 13, pykälään b: Lisäyksiä Helsingin sopimuksen III-liitteeseen koskien säännöksiä maataloudesta aiheutuvan pilaantumisen estämiseksi, Sääntö 2 kohta 1).

[116] Ohje kotieläintalouden ympäristönsuojelusta 30.9.1998, Ympäristöministeriö 1998, s. 18–19. Tällaiset ohjeet eivät yleensäkään voi olla sitovia.

Taulukko 1. Suositukset eläinten enimmäismääriksi peltohehtaaria kohti.

Eläintyyppi	Typpi (kg/vuosi)	Fosfori (kg/vuosi)	Eläinten enimmäismäärä/ha
Lypsylehmä	100	18	1,5
Emolehmä	55	9	3
Hieho	45	7	4
Lihanauta, siitossonni	55	7	4
Nuorkarja < 8 kk	16	3,5	8
Emakko porsaineen	40	9	3
Lihasika (> 20 kg)*, siitossika, joutilas emakko**	11	2,5	11
Vieroitettu porsas* (xx)	3,3	1,0	27
Hevonen	65	10	3
Poni	45	7	4
Lammas, uuhi karitsoineen vuohi, kuttu kileineen	17	3,5	8
Munituskana, broileremo	n. 0,8	n. 0,2	135
Kalkkuna*	n. 0,6	n. 0,2	135
Broileri, kananuorikko*	n. 0,2	n. 0,05	540
Ankka, hanhi*	n. 0,6	n. 0,16	180
Sorsa*	n. 0,4	n. 0,1	270

* eläinpaikkaa kohti vuodessa
** koskee ns. emakkorenkaiden keskusyksikköä, eläinpaikkaa kohti vuodessa
(xx) Porsas kasvatuksessa, ikävaihe 5–11 viikkoa

Ympäristökeskukset ovat lupamääräyksiä tilalta edellytetyn lannanlevitykseen tarvittavan peltoalan osalta antaessaan käyttäneet edellä mainitun suositusluonteisen taulukon mukaisia arviointiperusteita, jotka perustuvat eri eläinten lannan keskimääräiseen fosforisisältöön sekä keskimääräiseen hehtaarikohtaiseen fosforilannoitustarpeeseen.[117] Toisaalta jo nitraattiasetus lannoitemääräraja-arvoillaan ohjaa luvanvaraisuusrajaa pienempien tilojen eläinmääriä ja karjattomien tilojen pelloille tapahtuvaa lannanlevitystä. Näiden toimenpiteiden ja lisäksi eräissä maataloustuissa edellytettävän enimmäiseläintiheyden/peltohehtaari sekä vielä eräiden ympäristötukien ehtojen avulla sekä ympäristöinvestointeja tukemalla on ilmeisesti katsottu riittäväksi päästä maatalouden päästöjen rajoittamisessa asetettuihin pinta- ja pohjavesiä koskeviin suojelutavoitteisiin. Tähänastisilta ohjelmakausilta saadut tulokset eivät kuitenkaan ole olleet tyydyttäviä.

[117] Ib. Ympäristöministeriö 1998 s. 18–19.

Itämeri-sopimuksen em. liitteessä on myös säännöksiä lannan varastokapasiteetista, eläinsuojien jätevesien varastoimisesta ja käsittelystä sekä säilörehun puristusnesteen varastoimisesta.[118] Niin ikään siinä on lannan levittämistä koskevat periaatesäännöt lannoitussuosituksineen [119] sekä suosituksia pintavesien suojavyöhykkeiden, suojakaistojen ja laskeutusaltaiden samoin kuin pohjavesialueiden suojavyöhykkeiden perustamisesta, toimenpiteistä lannoituksen vähentämiseksi ja pysyvien nurmialueiden perustamiseksi sekä kosteikkoalueiden säilyttämiseksi ja ennallistamiseksi.[120] Torjunta-aineiden osalta Itämeri-sopimuksen po. liitteessä taas edellytetään niitä käsiteltävän ja käytettävän vain kansallisten ohjeiden mukaisesti ympäristön kannalta parhaaseen käytäntöön (BEP) pohjautuen.[121] Näiden ohjeiden tulee koskea mm. aineiden rekisteröintiä ja hyväksymistä, käyttöön liittyvien aineen ympäristöön valumisen riskien ja levityksen viljelyalueiden ulkopuolelle, ts. vesiin, estämistä sekä aineista aiheutuvien jätteiden hävittämistä.[122] Tiettyä kokoa suuremmilta karjatiloilta tulee edellyttää ympäristölupaa.[123]

Itämeri-sopimuksen 2.7 artiklan mukaisissa haitallisten aineiden ennalta ehkäisemistä koskevissa toimissaan sopimuspuolet asettavat etusijalle tietyt aineryhmät, jotka on yleisesti tunnustettu haitallisiksi aineiksi (ns. prioriteettiaineet). Näistä osa liittyy maataloudellisesta toiminnasta mahdollisiin torjunta-ainepäästöihin, kuten esimerkiksi sienten, rikkakasvien, hyönteisten ja liman torjunta-

---

[118] Itämeri-sopimus liite III osa II sääntö 2.2 ja 2.3.

[119] Itämeri-sopimus liite III osa II sääntö 2.4–2.6. Ko. periaatesäännöt on sikäli kirjoitettu ehdottomaan muotoon, että niissä edellytetään lantaa (liete, kiinteä lanta, virtsa, jätevesiliete, kompostit, jne.) levitettävän niin, että kasvinravinteiden hävikin riski on mahdollisimman vähäinen. Lantaa ei tule levittää routaantuneeseen, veden kyllästämään tai lumipeitteiseen maahan. Lisäksi lanta pitäisi mullata maahan niin pian kuin mahdollista levittämisen jälkeen. Ne ajanjaksot tulee määritellä, jolloin levittäminen ei ole sallittua. Viljelyalueilla, joilla se katsotaan vesiensuojelun kannalta tarpeelliseksi, tulisi olla talvisin ja syksyisin riittävä kasvipeite kasvinravinteiden hävikin tehokkaaksi vähentämiseksi (sääntö 2.4 ja 2.6, vrt. nitraattiasetus).

Käytettävien lannan ja lannoitteiden ravinteiden määrän ei tulisi ylittää kasvien ravinnetarvetta. Sopijapuolten pitäisi laatia kansallinen lannoitussuositus, jossa otetaan huomioon: a) maaperäolosuhteet, maan ravinnesisältö, maalaji ja maan kaltevuus; b) ilmasto-olot ja kastelu; c) maankäyttö ja viljelymenetelmät, mukaan lukien kasvinvuorotus; d) kaikki mahdolliset ulkopuoliset ravinnelähteet (sääntö 2.5).

[120] Ib. liite III osa II sääntö 2.7.

[121] Ib. liite III osa II sääntö 2.2.

[122] Ib. liite III osa II sääntö 3. Niin ikään ko. sääntökohdassa edellytetään sellaisen luvan vaatimista torjunta-aineiden ruiskuttamiseen, jossa edellytetään soveltuvaa koulutusta. Suojavyöhykkeiden perustamista pintavesien ympärille tulisi edistää. Lentolevitys tulee kieltää, poikkeustapauksiin tarvittavin luvin. Ruiskutusvälineistön testaamista säännöllisin väliajoin tulee edistää luotettavan tuloksen varmistamiseksi torjunta-aineilla ruiskutettaessa. Vaihtoehtoisten torjuntamenetelmien kehittämistä pitäisi edistää. (sääntö 3)

Sopimuksen torjunta-aineita koskevat vaatimukset on nykyisin toteutettu kasvinsuojeluainelailla (1259/2006), mukaan lukien lentolevityskielto poikkeuksineen (ks. KasvinSAL 20 ja 21 §).

[123] Ib. liite III osa II sääntö 4.

aineista, typpi- ja fosforiyhdisteistä sekä joskus raskasmetalleistakin yhdisteineen aiheutuviin päästöihin.[124]

Itämeri-sopimuksen määräykset eivät sopimuksen 29 artiklan mukaan vaikuta sopimuspuolten sellaisiin oikeuksiin ja velvoitteisiin, jotka johtuvat olemassa olevista tai vastaisuudessa tehtävistä sopimuksista, jotka edistävät ja kehittävät niitä merioikeuden yleisiä periaatteita, joihin tämä yleissopimus perustuu, ja erityisesti meriympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevia määräyksiä. Nimenomaan EU:n osalta on 30 artiklassa sovittu, että se käyttää toimivaltaansa kuuluvissa asioissa omasta puolestaan niitä oikeuksia ja täyttää ne velvoitteet, jotka Itämeren yleissopimuksen mukaan kuuluvat yhteisön jäsenvaltioille. Näiden järjestöjen jäsenvaltiot eivät silloin saa yksittäin käyttää näitä oikeuksia.

Itämeri-sopimus on maataloudesta aiheutuvien päästöjen osalta toteutettu Suomessa lähinnä EY-direktiivien ja niiden kansallisten täytäntöönpanosäännösten avulla ilmeisen asianmukaisesti, osin myös yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan ympäristötukia ohjauskeinona käyttäen. Itämeri-sopimuksen osapuolten toimenpiteet eivät kuitenkaan ole olleet Itämeren tilan parantamiseksi riittäviä.[125] Kritiikki toimenpiteiden riittämättömän tehokkuuden syistä voidaan kohdistaa myös Suomen omiin ratkaisuihin toimenpiteiden valinnassa ja suuntaamisessa, tällöin eritoten taloudellisen ohjauksen piiriin kuuluvissa ympäristötuissa.[126]

---

[124] Ib. liite I osa I kohta 1.1–1.2.

[125] Valtioneuvoston vahvistaman Suomen Itämeren suojeluohjelman (2002) tavoitteena on ollut vähentää Itämeren typpi- ja fosforikuormitusta keskimäärin 50 % 1990-luvun alkupuolen luvuista. Itämereen kohdistuva typpikuormitus on kuitenkin vähentynyt 1990-luvun alun tilanteesta vain noin 4 % ja fosforikuormitus taas noin 22 %. Suomenlahden tilassa ei ohjelman aikana ole havaittu merkittävää parantumista, eivätkä mittaustulokset ole varmentaneet vesistökuormituksen pienentymistä.

[126] Tämä kritiikki on tuotu esille esim. ympäristöjärjestöjen puolella 15.5.2007 julkaistussa ” WWF:n arviointi Suomen Itämeren suojeluohjelman toteutuksesta rehevöitymisen torjunnassa”, jonka ovat laatineet Ville Pohjanheimo ja Sampsa Vilhunen. Artikkelin tiivistelmässä (s. 5) on lausuttu mm. seuraavaa:

”Merkittävin syy siihen, ettei ravinnekuormituksen kokonaismäärässä ole saavutettu tavoiteltua muutosta, on maatalouden toimien riittämättömyys. Ottaen huomioon, että maatalouden ravinnekuormituksen pienentämiseen tähtäävän ympäristötukijärjestelmän piirissä on Suomessa lähes koko sektori (98 % peltopinta-alasta), WWF pitää selvänä, ettei käytössä oleva tukijärjestelmä toimi rehevöitymistä vähentävänä ympäristönsuojeluohjelmana. Se on ehdottanutkin ympäristötukijärjestelmää kehitettäväksi niin, että tukirahoitus kohdentuisi nykyistä huomattavasti paremmin toimiin, jotka mahdollisimman tehokkaasti vähentävät maatalouden ravinnekuormitusta sekä itse suojeluohjelman toteutuksen väliarvioinnin laatimista, jolta pohjalta on syytä tarkentaa tarvittavia toimia ja niiden toimeenpanon aikataulua ottaen myös huomioon lisääntyneen sisäisen kuormituksen sekä ilmastonmuutoksen vaikutukset. ”

6 Rikosoikeudellinen ympäristövastuu

6.1 RIKOKSET JA RIKKOMUKSET

Rikosoikeudellista ympäristövastuuta koskevat säännökset liittyvät tiiviisti ympäristöoikeudelliseen sääntelyyn. Rikoslain 48 lukuun vuonna 1995 (laki 578/1995) otetut säännökset koskevat sellaisia ympäristörikoksia, joista voidaan tuomita vankeusrangaistukseen. Tätä lievemmistä rikoksista on säännöksiä asianomaisissa aineellisoikeudellisissa ympäristölaeissa.

Ympäristön turmelemisen rikosnimikkeen alla on kriminalisoitu RL 48:1 §:n (748/2007) 1 momentin 1 kohdan mukaan tahallisuudesta tai törkeästä huolimattomuudesta tehtynä rikoksena esineen, aineen, säteilyn tai muun sellaisen saattaminen, päästäminen tai jättäminen ympäristöön, mikä on ollut lain tai sen nojalla annetun säännöksen, yleisen taikka yksittäistapausta koskevan määräyksen vastaista taikka tapahtunut ilman laissa edellytettyä lupaa tai lupaehtojen vastaisesti siten, että teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle. Tuomio siitä on sakkoa tai vankeutta enintään kahdeksi vuodeksi. Samanlaisen seurauksen omiaan aiheuttamaan oleva aineen, valmisteen, tuotteen tai esineen valmistaminen, luovuttaminen, kuljettaminen, käyttö, käsittely tai säilytys taikka laitteen käyttäminen mm. kemikaalilain, YSL:n tai jätelain nojalla annetun säännöksen, yksittäistapausta koskevan määräyksen tai kiellon vastaisesti taikka jätelain mukaisen jätehuollon järjestämisvelvollisuuden laiminlyönti rangaistaan vastaavasti po. pykälän 1 momentin 2 kohdan nojalla.

Edellä tarkoitetun 1 kohdan mukainen ympäristön turmeleminen voisi koskea maataloudessa esimerkiksi suoraan veteen tapahtuvaa torjunta-aineen, lannan, lietelannan tai lannoitteen tai kemikaalin vesistöön päästämistä taikka torjunta-aineen käyttöohjeiden vastaista tai lietelannan käyttämistä läpäisevällä maalla sijaitsevalla tärkeällä vedenhankintaan käytettävällä pohjavesialueella. Em. 2 kohdan mukainen teko saattaisi taas koskea esimerkiksi lannan luovutusta toiselle tietoisesti tai törkeästä huolimattomuudesta nitraattiasetuksen 4 §:n 3 momentin vastaisesti eli muulle kuin sellaiselle hyödyntäjälle, joka vastaanottaa lantaa ympäristönsuojelulain 28 §:n mukaan myönnetyn luvan perusteella tai viljelijänä varastoi sen ko. asetuksen mukaisella tavalla tai ottaa sen välittömään hyötykäyttöön.

Törkeää lievemmästä eli tavallisesta tuottamuksesta aiheutetusta ympäristön turmelemisesta ovat säännökset RL 48:4 §:ssä (112/2000), jonka mukaan voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Tällaisesta ri-

koksesta on kysymys lähinnä silloin, kun joku huolimattomuudesta puuttuu ympäristöön edellä mainitun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, taikka se, joka rikkoo jätelakia tai YSL:a tai niiden nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä sanotun pykälän 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla siten, että ympäristölle tai terveydelle aiheutettu vahinko tai tällaisen vahingon vaara on erityisen suuri ottaen huomioon aiheutetun tai uhkaavan vahingon pitkäaikaisuus, laaja ulottuvuus ja muut seikat.

Jos taas RL 48:1 §:n mukaisessa ympäristön turmelemisessa ympäristölle tai terveydelle aiheutettu vahinko tai tällaisen vahingon vaara on erityisen suuri ottaen huomioon aiheutetun tai uhkaavan vahingon pitkäaikaisuus, laaja ulottuvuus tai muut seikat taikka jos rikos tehdään saadusta viranomaisen määräyksestä tai kiellosta huolimatta ja kummassakin tapauksessa rikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentekijä on RL 48:2 §:n 1 momentin nojalla tuomittava törkeästä ympäristön turmelemisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi. Tällaisen teon yrityskin on rangaistava.

Ympäristörikoksena on rikoslaissa säännelty myös ympäristörikkomukseksi RL 48:3 §:n 1 momentissa nimetty tekotyyppi, jossa rangaistuksena on sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. Tällainen on kysymyksessä, jos ympäristön turmeleminen, huomioon ottaen ympäristölle tai terveydelle aiheutetun vaaran tai vahingon vähäisyys taikka muut rikokseen liittyvät seikat, on kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Ympäristörikkomuksesta tuomitaan myös mm. ko. pykälän 2 momentin (112/2000) mukaan se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo YSL:n 64 §:n nojalla annettuja viranomaisen määräyksiä, sekä 3 momentin (112/2000) nojalla se, joka on laiminlyönyt YSL 28 ja 29 §:ssä tarkoitetun velvollisuuden hakea ympäristölupaa, jollei teko tällöin ole ympäristön turmelemisena rangaistava.

YSL 116 § (muut. 137/2006) sisältää sakkorangaistussäännökset, jotka koskevat ympäristönsuojelulain rikkomista tahallisesti tai huolimattomuudesta muulla kuin RL 48:1–4 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Kysymys on teoista ja laiminlyönneistä, jotka käsittävät mm. sanotun lain mukaisen ilmoitusvelvollisuuden tai viranomaisen ko. lain nojalla antaman mukaisen velvollisuuden rikkomisen tai toimimisen vastoin viranomaiselle antamaansa määräystä taikka maaperän tai pohjaveden pilaamiskiellon tahi merta koskevien erityiskieltojen rikkomisen. Niin ikään kysymys on ko. lain nojalla annetun asetuksen, kuten esim. nitraattiasetuksen ja puhdistamolietepäätöksen, rikkomisesta sekä erinäisten muiden sanottuun lakiin perustuvien velvollisuuksien rikkomisesta.

6.2 VAHINGONKORVAUSVASTUU JA SIETÄMISVELVOLLISUUS ERÄISSÄ TAPAUKSISSA

YVL 4 §:n 2 momentin mukaan ei tahallisesti tai rikoksella aiheutettuun ympäristövahinkoon liity YVL:n 4 §:n 1 momentin mukaista ”vahingonkärsijän” sietämisvelvollisuutta, vaan ne kuuluvat sanotun lain mukaisen ankaran vastuun piiriin.

Hollo ja Vihervuori ovat kiinnittäneet huomiota siihen seikkaan, etteivät kaikki tuottamuksellisesti aiheutetut vastaavat vahingot ole – luonnollisestikaan – rikoksia, mutta tuntuisi oudolta, jos ne voisivat olla sietämisvelvollisuuden alaisia ja siten jäädä vahingonkorvauksen ulkopuolelle. Toki henkilövahinkoihin ja vähäistä suurempiin esinevahinkoihin ei myöskään sanotun pykälän 2 momentin mukaan sovelleta sietämisvelvollisuutta. Miksi sitten tuottamuksellisuus on jätetty sanotussa 2 momentissa mainitsematta? Hollon ja Vihervuoren mukaisesti ei vahingonkorvauslaista, josta puuttuu sietämisvelvollisuus, ole apua tilanteen paikkaamisessa, sillä YVL on sen 2 §:n 5 momentin huomioon ottaen lähtökohtaisesti määräävä kaikissa sen tunnusmerkistöt täyttävissä ympäristövahingoissa. Näin eräät ennen YVL:a tuottamusvastuun piiriin kuuluneet esinevahingot ja puhtaat varallisuusvahingot sekä ko. lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja aineettomia haittoja saattavat heidän mukaansa jäädä ympäristövahingoiksi luettavina korvaamatta.[127] Todennäköisimmäksi selitykseksi tälle jää ympäristövahinkolakitoimikunnan esittämät argumentit, jotka perustuivat pääasiassa siihen, että jos tuottamuksellinen vahingon aiheuttaminen poistaisi sietämisvelvollisuuden, aiheutuisi tästä lain soveltamisen kannalta ongelmia, kun tuottamuksen olemassaoloa jouduttaisiin tällöin aina erikseen harkitsemaan ja silloin – kuten Hollo ja Vihervuori ovat asian ilmaisseet – ”riideltäisiin pääasiassa tuottamuksen toteennäyttämisestä eikä sietämisvelvollisuus koskaan toteutuisi”.[128]

---

[127] Hollo – Vihervuori 1995 s. 132, 133, 154 ja 155.
[128] Ib. s. 155 ja KM 1990:17 s. 54.

7 Kokoavia toteamuksia

Tämän osan alussa käsitellyn ympäristövaikutusten arviointimenettelyn käyttö on ollut vähäistä ao. direktiivin säännösten antamista mahdollisuuksista huolimatta. Itse direktiiviin ja sen implementointilakiin ja asetukseen tehdyt säännösmuutokset ja päätösvallan delegointi alueellisille ympäristökeskuksille ovat kuitenkin yhdessä esiintyneiden suurten kotieläinyksiköiden perustamishankkeiden kanssa aikaansaaneet sen, että ko. arviointimenettelyjä on alettu meillä määrätä tehtäväksi myös maataloudellisten hankkeiden kohdalla. Toisaalta peltoviljelyyn liittyvien hankkeiden, kuten pellonraivausten tai kuivatusten kohdalla, ei ole täällä esiintynyt sellaisia hankkeita, joiden olisi katsottu vaativan ko. menettelyä. Kuitenkin ko. arviointijärjestelmän täytäntöönpanoasioita koskevissa EYTI:n tuomioistuimen tuomioissa on kiinnitetty huomiota arviointimenettelyn tarpeeseen eräissä muissa jäsenvaltioissa olevilta kooltaan säännöksissä yleisesti edellytettyä huomattavasti pienemmiltä hankkeilta sellaisissa yksittäistapauksissa, joissa hankkeella voi laatunsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti olla merkittäviä ympäristövaikutuksia, esim. mahdollisesti aiheuttamalla soiden ekosysteemin tuhoutumista tai aiheuttamalla vesistöjen happamoitumista ja rehevöitymistä.

YSL:n mukaiset pohjavesien ja maaperän pilaamiskiellot ja suurehkoja kotieläinsuojia koskeva ympäristölupajärjestelmä sekä nitraattiasetuksen mukaiset typpilannoituksen ja lannanlevityksen määrää ja kohdentamista koskevat rajoitukset sekä niitä täydentävät ympäristötukien ehtoina olevat vastaavat ja myös fosforilannoitusta koskevat rajoitukset muodostavat peltoviljelyyn liittyvälle vesiensuojelulle sinänsä kattavan kokonaisuuden. Tämä täyttää muodollisesti myös Itämeri-sopimuksessa suojelutoimenpiteille asetetut vaatimukset. Eri asia on, etteivät täytäntöönpanosäännökset ole olleet ainakaan vesistöalueellisesti riittävän tiukkoja suojelun tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisaalta selvää on, etteivät jälkivalvonnalliset eli vahinkojen korvaamiseen ja korjaamiseen tähtäävät keinot ole olleet, eivätkä ehkä voisikaan olla, riittävän tehokkaita paikkaamaan syntyviä pilaantumisia etenkään vesistöjen kohdalla. Näin on juuri maatalouden päästöjen suhteen, koska niistä aiheutuva pilaantuminen yleensä syntyy osana vesistöjen hajakuormitusta. Pohjavesien ja maaperän suojelun osalta järjestelmä vaikuttaa pilaamiskieltojen ansiosta toimivan paremmin tarpeita vastaavasti. Rikosoikeudellisten sääntöjen käyttämisestä ei sen sijaan ole maatalouden osalta tiedossa kokemuksia.

Miten eri ympäristöoikeudelliset periaatteet ilmenevät maataloudellista ympäristönsuojelua koskevissa säädöksissä ja mikä on näiden periaatteiden vaiku-

tustapa ja merkitys säännösten sisällölle sekä ilmeneminen säännösten täytäntöönpanossa ja suojelullisten tavoitteiden toteutumisessa, näitä tarkastellaan tarkemmin teoksen seuraavassa osassa.

V OSA

YMPÄRISTÖOIKEUDELLISET PERIAATTEET JA PELTOVILJELY

Tässä osassa tarkoituksena on selvittää yhteisöoikeudellisten ja niitä lähellä olevien kansallisten ympäristöoikeudellisten periaatteiden sisältöä sekä sitä, miten ne ja eräät yleisemmät oikeusperiaatteet ilmenevät etenkin maatalouteen kohdistuvassa ympäristönsuojelullisessa ohjauksessa ja annettujen säännösten täytäntöönpanossa ja soveltamisessa.

1 Ympäristöoikeudelliset periaatteet

1.1 YLEISTÄ EY:N YMPÄRISOIKEUDELLISISTA JA MUISTA YHTEISÖOIKEUDELLISISTA PERIAATTEISTA

EY:n perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdassa on lausuttuna yhteisön ympäristöpolitiikan perustuminen ennalta varautumisen periaatteelle (jälj. varautumisperiaate) sekä periaatteille, joiden mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä, ympäristövahingot torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä ja saastuttajan maksettava (eli ns. pilaaja maksaa -periaate eli aiheuttamisperiaate). Ko. artiklan ympäristöoikeudellisilla periaatteilla on läheiset liittymäkohdat toinen toisiinsa ja niillä on perustamissopimuksen 6 artiklan ilmentämän läpäisyperiaatteen kautta ohjaava merkitys myös muiden yhteisöpolitiikan alojen sekundäärilainsäädännölle. Perustamissopimuksessa ei em. ympäristöoikeudellisten periaatteiden sisältöä ole tarkemmin määritelty. Se on kuitenkin vähitellen kirkastunut niille perustuvan yhteisön sekundäärilainsäädännön ja EYTI:n ratkaisujen kautta, joskaan jälkimmäisiä ei ole maatalouden kohdalta kaikista kehitetyistä ympäristöoikeudellisista periaatteista olemassa.

Ympäristöoikeudelliset periaatteet toimivat samalla kertaa niin sekundäärioikeuden normeja perustelevina oikeuslähteinä, eli oikeuslähdeperiaatteina, kuin syntyneen sekundäärilainsäädännön ja sen soveltamisen kautta omaakin sisältöään tulkitsevina (tulkintaperiaate) ja selventävinä periaatteina, jotka siten voivat alkaa elää omaakin elämää EY:n ja kansallisessa ympäristöoikeudessa ratkaisuja tehtäessä (toimimalla ratkaisuperiaatteina) ja jopa laajentua ”läpäisyperiaatteella” oman alansa ulkopuolelle institutionaalisesti hyväksytyiksi yleisiksi oikeusperiaatteiksi. Sitä, miten etäälle eri ympäristöoikeudelliset periaatteet ovat ulottaneet vaikutuksensa, ei tässä tutkimuksessa ole syytä maatalousoikeutta laajemmin erikseen arvioida.

Edellä mainittuihin periaatteisiin nojautuen annettujen varsinaisten ympäristöoikeudellisten säännösten, jotka tähän asti on EY:ssä säädetty lähinnä direktiiveissä ja jotka ovat monesti sangen avoimia, täytäntöönpanossa joudutaan näiden periaatteiden painoarvoa punnitsemaan myös yhdessä koko oikeusjärjestystä koskevien yleisten oikeusperiaatteiden, kuten esim. laillisuusperiaatteen, yhdenvertaisuusperiaatteen, syrjintäkiellon, suhteellisuusperiaatteen, kohtuullisuuden, oikeusvarmuuden, oikeudenmukaisuuden ja koherenssiperiaatteen (oikeusjärjestyksen, lainsäädännön yhtenäisyys) kanssa. Edes kaikkia EY:n oikeusjärjestystä erityisesti koskevia yleisiä tulkintaperiaatteita ei ole nimeltään määrätty. Sellainen on tässä monikansallisessa yhteisössä EYTI:n kehittämä tulkintanormi tilanteisiin, joissa kysymys on säädösten eri kieliversioiden toisistaan eroavuuksista. Näissä tilanteissa EYTI pitää tulkinnallisena ratkaisuperusteena seuraavaa sääntöä:

> ”Yhteisön oikeuden säännöstä tai määräystä on tulkittava vertailemalla eri kieliversioita. Silloin kun yhteisön määräysten tai säännösten erikieliset versiot eroavat toisistaan, kyseistä määräystä tai säännöstä on tulkittava sen säännöstön systematiikan ja tarkoituksen mukaan, jonka osa säännös tai määräys on.”

Näin EYTI on jo aikaisempiin ratkaisuihinsa viitaten[1] todennut asiassa *C-36/98 Espanjan kuningaskunta v. Euroopan unionin neuvosto*, jossa Espanja vaati yhteisöjen tuomioistuinta menettelyn virheellisyyteen perustuen kumoamaan yhteistyötä Tonavan suojelussa ja kestävässä käytössä koskevan yleissopimuksen tekemisestä annetun neuvoston päätöksen 97/825/EY.[2]

> Kielelliseltäkin kannalta sanotussa asiassa oli kyse päätöksentekomenettelyä koskevan perustamissopimuksen 130 s artiklan (nyt 175 art.) 2 kohdan[3] ensimmäisen alakohdan toisessa luetelmakohdassa olevan termin ”vesivarojen hoitoa” tulkinnasta.[4] Tältä osin EYTI eri seikkojen muodostaman kokonaisuuden perusteella päätyi lopulta siihen, että käsite ”vesivarojen hoito” ei sanotussa kohdassa kata kaikkia veteen liittyviä toimenpiteitä, vaan ainoastaan

---

[1] Ks. sitaatin ensimmäisen lauseen osalta asia C-72/95, Kraaijeveld ym. tuomio 24.10.1996, 28 kohta sekä toisen lauseen osalta asia C-420/98, W.N., tuomio 13.4.2000, 21 kohta.

[2] Neuvoston päätös 24 päivänä marraskuuta 1997 yhteistyötä Tonavan suojelussa ja kestävässä käytössä koskevan yleissopimuksen tekemisestä 97/825/EY (EYVL L 342, s. 18).

[3] Perustamissopimuksen 130s artiklan 2 kohdassa oli lueteltu asiat, joista neuvosto päättää yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan:

[4] EYTI katsoi ranskankielisen toisinnon ”hydrayliques” ja samansuuntaisesti hollanninkielisen version viittaavan veden kiertoon ja jakeluun liittyvään ja siten aineellisessa mielessä ymmärrettyjen vesivarojen hoitoon, sekä useiden muiden maiden kieliversioiden, mukaan lukien suomenkielisen version, voivan kattaa veden hallinnan määrällisten näkökohtien lisäksi myös laadulliset näkökohdat. (Asia C-36/98, tuomion kohdat 47–49.)

sellaiset toimenpiteet, jotka koskevat vesien käytön sääntelyä ja vesien hoitoa määrälliseltä kannalta. Siten perustamissopimuksen 130 r artiklassa (nyt 174 art.) tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi suoritettavista vesiä koskevista toimenpiteistä ainoastaan toimenpiteet, jotka koskevat vesien käytön ja hoidon sääntelyä määrälliseltä kannalta, on hyväksyttävä perustamissopimuksen 130 s artiklan 2 kohdan perusteella.[5]

Yhteistyötä Tonavan suojelussa ja kestävässä käytössä koskevan yleissopimuksen pääkohteena EYTI totesi olevan Tonavan altaan vesien laadun suojelun ja parantamisen, vaikka se koskee, tosin toissijaisesti, näiden vesien käyttöä ja hallintaa määrälliseltä kannalta. Siksi yleissopimuksen määräyksiä vastaavat yhteisön sisäiset säännöt oli annettava perustamissopimuksen 130 s artiklan 1 kohdan (nyt 175 art. 1 kohta) perusteella ja siten neuvoston päätettävä 189 c artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan.[6]

Ehkä laaja-alaisimmin esiintynyt EY:n yleinen oikeusperiaate maataloutta koskevissa oikeustapauksissa on suhteellisuusperiaate, toki itsestään selvän laillisuusperiaatteen jälkeen. Nitraattidirektiivin 91/676/ETY pätevyyttä koskeneessa asiassa *C-293/97 Standley*[7] EYTI – viitaten mm. sen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella laadittavissa hyvän maatalouskäytännön ohjeissa direktiivin liitteen II A kohdan mukaan huomioon otettaviin yhteisön eri alueilla vallitseviin olosuhteisiin – totesi, että ”jäsenvaltioilla on direktiivin joustavien säännösten perusteella mahdollisuus noudattaa suhteellisuusperiaatetta, kun ne soveltavat toteuttamiaan toimenpiteitä. Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on varmistaa, että tätä periaatetta noudatetaan”.[8] Suhteellisuusperiaate on paitsi EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukainen yhteisön toiminnassa huomioon otettava periaate, jonka mukaan siinä ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen sanotun sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, myös jäsenmaissa vastaavin tavoin sovellettava yleinen oikeusperiaate.[9]

---

[5] Asia C-36/98 Espanjan kuningaskunta v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 30.1.2001, 55 ja 57 kohta.

[6] Ib. tuomio 74 ja 75 kohta.

[7] Asia C-293/97 The Queen v. Secretary of State for Environment and Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A.Standley ym. ja D.G.D Metson ym., tuomio 29.4.1999.

[8] Ks. tuomio C-36/98 46–50 kohta. EYTI viittasi tällöin suhteellisuusperiaatteen osalta myös siihen, että pilaantumisalttiisiin vyöhykkeisiin sovellettavassa toimintaohjelmassa on otettava huomioon mm. ympäristöolosuhteet asianomaisilla alueilla (5 art. 3 kohta) ja näihin toimintaohjelmiin sisällytetyissä pakollisissa toimenpiteissä ko. pilaantumisalttiin vyöhykkeen ominaisuudet (liitteessä III olevan 1 kohdan 3 alakohta) ja että jäsenvaltiot voivat pilaantumisalttiilla vyöhykkeillä käytetyn karjanlannan määrän osalta vahvistaa direktiivissä tarkoitetuista määristä poikkeavat määrät, jos tämä voidaan perustella objektiivisilla syillä ja jos tällä ei vaaranneta direktiivin tavoitteiden saavuttamista (liitteessä III olevan 2 kohdan b alakohta).

[9] Ks. myös Raitio 2004 s. 99–100.

Mainitussa asiassa suhteellisuusperiaatteen käyttäminen liittyi aiheuttamisperiaatteen puitteissa pysymiseen niin, ettei hyvän maatalouskäytännön ohjeisiin sisältyvillä velvoitteilla puututa omistusoikeuden keskeiseen sisältöön, vaikka yleisen edun mukaisesti omaisuuden käyttöä rajoitetaankin. Itse asiassa periaatteet tällöin Kumpulan ilmaisemaan tapaan määrittävät lainsäätäjän tai viranomaisen harkintavallan rajoja ja ohjaavat perusoikeuksien toteuttamista.[10] Suhteellisuusperiaatteen ei kuitenkaan tarvitse toimia vain harkintavaltaa rajoittavasti, vaan se voi esiintyä harkintavaltaa kohtuusperiaatteella laajentavana ja lainsäädäntöä lieventävänä oikeusnormina, kuten seuraavasta tapauksesta osaltaan käy ilmi.

Yhdenvertaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista, mutta pääasiassa tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja haittojen ennaltaehkäisyä, edustaa kasvinsuojeluaineen (tuholaismyrkky) tuontiin viljelijän omaa maatilakäyttöä varten liittyvä EYTI:n tuomio yhdistetyissä asioissa *C-260/06 Escalier* ja *C-261/06 Bonnarel*. Tässä ratkaisussa toisaalta yhdenvertaisuusperiaate lupajärjestelmää yleisesti koskevan oikeuskysymyksen osalta toimii asianosaisina olevia viljelijöitä vastaan ja toisaalta suhteellisuusperiaate sallii oikeasuhtaisuuden nimissä poiketa eräistä luvan edellytyksinä olevista vaatimuksista.[11] Kyseisessä asiassa Cour d'appel de Montpellier (Ranska) esitti EY 234 artiklan mukaisen pyynnön ennakkoratkaisun saamiseksi rikosoikeudenkäynneissä, joissa kahta viljelijää syytettiin kasvinsuojeluaineiden luvatta markkinoille saattamista, hallussapitoa ja käyttöä koskevan Ranskan lainsäädännön rikkomisesta. Keskeisenä oikeustosiseikkana oli se, että Ranska kasvinsuojeluainedirektiiviin 91/414/ETY nojautuen edellytti sellaisesta toisesta jäsenvaltiosta tuodun tuotteen, jossa tuotteella oli jo asianmukainen lupa, alistamista ns. yksinkertaistettuun lupamenettelyyn sen selvittämiseksi, vastasiko aine siltä edellytettäviä tunnuspiirteitä.[12] Kansallinen tuomioistuin kysyi:

---

[10] Kumpula 2004 s. 228–229.

[11] EYTI:n tuomio 8.11.2007 yhdistetyissä asioissa C-260/06 ja C-261/06 Ranskan tasavalta vastaan Daniel Escalier (asia C-260/06) ja Jean Bonnarel (asia C-261/06). Nämä asiat liittyivät rikossyytteisiin, jotka koskivat luvattomien maataloudessa käytettäväksi tarkoitettujen tuholaismyrkkyjen käyttöä varten tapahtuvaa hallussapitoa. Lisäksi Escalieria syytettiin siitä, että hän oli käyttänyt tilallaan tällaisia aineita, ja Bonnarelia siitä, että hän oli kieltäytynyt hävittämästä ainetta. Sekä ensimmäisessä oikeusasteessa että ennakkoratkaisupyynnön EYTI:lle esittäneessä tuomioistuimessa Escalier ja Bonnarel väittivät, että kyseisille aineille olisi jo myönnetty Ranskassa lupa muiden maahantuojien hyväksi tai että ne olivat samankaltaisia kuin tässä jäsenvaltiossa hyväksytyt viiteaineet. He väittivät myös, että yksinkertaistettua lupamenettelyä ja maaseutuoikeutta sääntelevän lakikoonnelman säännöksiä, joihin heitä vastaan nostetut syytteet perustuivat, ei voitu soveltaa maanviljelijöihin, jotka eivät harjoita maahantuontia kaupallisessa vaan henkilökohtaisessa tarkoituksessa. Lisäksi mainittu menettely ei heidän mielestään ole yhteisön oikeuden mukainen, tai ainakin se on suhteeton raskautensa ja hintansa johdosta.

[12] Ib. tuomio. Näiden edellytysten osalta kysyjänä oleva tuomioistuin viittasi EYTI:n 11.3.1999 antamaan tuomioon asiassa C-100/96 British Agrochemicals Association.

”… voiko … jäsenvaltio edellyttää elinkeinonharjoittajan saattamista yksinkertaistettuun lupamenettelyyn silloin kun
– maahantuojana on maanviljelijä, joka tuo aineen yksinomaan maatilansa toiminnan edellyttämiin erinäisiin, joskin määrällisesti rajoitettuihin tarpeisiin eikä saata tuotetta markkinoille tämän käsitteen kaupallisessa merkityksessä
– kun yksinkertaistettu lupamenettely, joka vastaa tuontilupamenettelyä, on henkilökohtainen kunkin elinkeinonharjoittajan/jakelijan osalta ja velvoittaa tämän nimeämään tuotavan tuotteen omalla merkillään ja suorittamaan 800 euron maksun.”[13]

Edellä mainituissa asioissa EYTI päätyi edellyttämään kasvinsuojeluaineen maahantuojana olevan viljelijän saattamista yksinkertaistettuun lupamenettelyyn, kuitenkin edellytyksiltään osin kevennetysti, seuraavan tuomiolauselman mukaisesti:

> Jäsenvaltio voi edellyttää, että yksinkertaistettua markkinoille saattamista koskevaa lupaa koskevaa menettelyä noudatetaan kasvinsuojeluaineen rinnakkaistuonnissa toisesta jäsenvaltiosta, jossa tällä aineella on jo tällainen lupa, kun maahantuontia harjoittaa maanviljelijä pelkästään oman tilansa tarpeisiin, ja näin myönnetty markkinoille saattamista koskeva lupa on kunkin elinkeinonharjoittajan osalta henkilökohtainen. Tällaisen luvan edellytyksenä ei voi olla maahantuodun aineen merkitseminen kyseessä olevan elinkeinonharjoittajan tavaramerkillä, kun elinkeinonharjoittajana on maanviljelijä, joka harjoittaa rinnakkaistuontia pelkästään oman tilansa tarpeisiin. Mainitun luvan edellytyksenä ei voi olla sellaisen maksun suorittaminen, joka ei ole sopiva lupahakemuksen käsittelyssä tarvittavasta valvonnasta tai hallinnollisesta menettelystä aiheutuviin kuluihin nähden. Tällaisten kulujen kertaluonteinen arviointi on kuitenkin sallittua suhteellisuusperiaatetta noudattaen.[14]

Oikeusvarmuusperiaate taas esiintyy maataloustukea koskevassa ennakkoratkaisuasiassa *C-372/98 Cooke*[15] tätä periaatetta lähellä olevan toisen tärkeän oikeusperiaatteen, luottamuksensuojan kanssa, joka vuorostaan itse asiassa liittyy vilpittömän mielen suojaan. Kyseisessä asiassa on ollut kysymys neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1765/92 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä pellonpoiston osalta annetun komission asetuksen (EY) N:o 762/94 tulkinnasta. Kysymys oli perimmiltään siitä, oliko kesannoitavilla aloilla tullut tukivuotta edeltäneenä vuotena viljellä juuri em. neuvoston asetuksessa (perusasetus) tar-

---

[13] Ib. tuomion perustelujen kohta 20.
[14] Ib. tuomion ratkaisulauselma.
[15] Asia C-372/98 The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: J. H. Cooke & Sons.

koitettuja peltokasveja, ts. viljakasveja.[16] EYTI otti tuomion perusteluissa kantaa oikeusvarmuuden periaatteen soveltamiseen toteamalla, ”että ainoastaan poikkeustapauksissa yhteisöjen tuomioistuin voi yhteisön oikeusjärjestykseen kuuluvaa yleistä oikeusvarmuuden periaatetta soveltaen rajoittaa kaikkien asianomaisten henkilöiden mahdollisuutta vedota sen tulkitsemaan oikeussääntöön vilpittömässä mielessä perustettujen oikeussuhteiden pätevyyden kyseenalaistamiseksi. Jotta tällainen rajoittava päätös voitaisiin tehdä, kahden olennaisen edellytyksen, eli asianosaisten vilpittömän mielen ja vakavien vaikeuksien uhan, on täytyttävä. Useiden asioiden uudelleentutkimisesta aiheutuvia hallinnollisia ja käytännön vaikeuksia ei voida kuitenkaan pitää vakavina vaikeuksina.”[17]

Edellä mainittu toteamus johtui siitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus oli sen varalta, että tuomioistuin päättäisi vastata ennakkoratkaisukysymykseen myöntävästi – kuten sitten tapahtuikin – vaatinut sitä rajoittamaan tuomion vaikutuksia ajallisesti vedoten vaatimuksensa tueksi ensinnäkin siihen, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset olivat soveltaneet vilpittömässä mielessä tulkintaansa ao. säännöksestä, mutta komissio ei sille vuosina 1992–1997 tehdyistä toistuvista selvennys- ja lisätietopyynnöistä huolimatta ollut varoittanut niitä tulkintavirheestä. Lisäksi UK:n hallitus oli väittänyt, että myönteinen vastaus kysymykseen ilman tuomion vaikutusten rajoittamista johtaisi huomattaviin hallinnollisiin ja käytännön vaikeuksiin, koska toimivaltaisten viranomaisten pitäisi tutkia yhteisöjen tuomioistuimen vahvistaman tulkinnan valossa uudelleen jopa 10 000 asiaa, jotka on käsitelty vuodesta 1993 lähtien. Näihin vaatimuksiin ei EYTI suostunut.[18]

---

[16] EYTI totesi tähän ib. asian tuomion perustelujen 29 kohdassa varsin suoraan, että ”(A)siaan sovellettavissa yhteisön säännöksissä ei edellytetä, että perusasetuksen 2 artiklan 5 kohdan ja 7 artiklan mukaisesti tuotannosta poistetuilla aloilla olisi edeltävänä vuonna viljelty tiettyä kasvia ja erityisesti jotakin kyseisen asetuksen liitteessä I mainittua peltokasvia.”

[17] Ib. tuomion perustelujen kohta 42. Siinä EYTI lisäksi viittasi seuraaviin aikaisempiin tuomioihin: asia C-104/98, Buchner ym., tuomio 23.5.2000, 39 kohta sekä asia C-57/93, Vroege, tuomio 28.9.1994, 21 kohta. Nyttemmin sama kanta on esitetty asiassa C-402/03, Mikkelsen ja Nielsen, tuomio 10.1.2006, kohta 51.

EYTI totesi lopputuloksena tuomiossaan po. asiassa C-372/98, että ”komission asetuksen (EY) N:o 762/94 2 artiklan ensimmäistä kohtaa on tulkittava siten, että ilmaisun ’edeltävänä vuonna sadonkorjuutarkoituksessa viljelty ala’ katsotaan käsittävän sellaisen alan, jolle on kylvetty heinää, kun tuo heinä on sittemmin korjattu ja käytetty säilörehuna.”

[18] Po. asian C-372/98 tuomion ajallista rajoittamista koskevan vaatimuksen tueksi Yhdistyneiden kuningaskuntien hallituksen toimesta esitettyjen väitteiden johdosta EYTI perustelujensa kohdissa 43–46 lausui mm. seuraavaa:

”Yhdistyneen kuningaskunnan tarkoittamia useiden asioiden uudelleentutkimisesta aiheutuvia hallinnollisia ja käytännön vaikeuksia ei voida kuitenkaan pitää vakavina vaikeuksina varsinkaan siksi, että kyseessä olevien viljelijöiden on yleensä osoitettava, että sinä tuotannosta poistamista edeltävänä vuonna, jonka perusteella he ovat hakeneet perusasetuksen mukaista tukea, he ovat kylväneet tälle alalle yksivuotista heinää, jonka he ovat sittemmin korjanneet ja käyttäneet säilörehuna… Vaikka komissio ei ole vastannut Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen sille lähettä-

Seuraavissa luvuissa tarkastellaan ympäristöoikeudellisista periaatteista ennaltaehkäisyn, huolellisuuden ja varovaisuuden sekä ennalta varautumisen periaatteita. Nämä ohjaavat selvimmin sen ympäristön laatukynnyksen valintaa, joka on keskeisenä tekijänä Utterin tutkimuksessaan esittämässä teoriassa normatiivisesta ympäristön laadusta ja joka ilmeisesti on kaikissa ympäristönormeissa enemmän tai vähemmän näkyvästi välttämättömänä tekijänä mukana. Koska aiheuttamisperiaate, joka sinänsä on keskeinen periaate, luonteeltaan selvästi poikkeaa sanotuista periaatteista, tullaan sitä tarkastelemaan erikseen myöhemmissä luvuissa. Eräitä yhteyksiä siihen käsitellään kuitenkin jo ensin mainittujen periaatteiden yhteydessä. Sama koskee eräitä ensin mainittujen periaatteiden alaperiaatteita, jotka mainitaan vasta yhteisön sekundaarilainsäädännössä ja joiden merkitys korostuu vasta tämän, yleensä direktiivien, kansallisen täytäntöönpanon kautta.

1.2 ENNALTAEHKÄISYN JA HAITTOJEN MINIMOINNIN PERIAATE

1.2.1 Yleistä

Ennalta ehkäiseviin toimiin ryhtymistä, joka merkitsee ennaltaehkäisyn periaatteen noudattamista, voidaan pitää 174 artiklassa mainituista ympäristöoikeudellisista yleisistä oikeusperiaatteista selväpiirteisimpänä. Ilmaisu ”ennalta ehkäisevät toimet” selittää jo sinänsä periaatteen sisältöä. Toimiin ryhtymisellä em. 174 artiklassa tarkoitetaan ensisijaisesti lainsäädäntötoimia tiedossa olevia ympäristöllisiä vaaroja ja haittoja sekä sellaisten syntymisen riskiä vastaan. Miltei koko ympäristöoikeuden alan lainsäädäntö rakentuu suoraan tai ainakin välillisesti ennaltaehkäisyn ajatukselle. Ko. periaate toimii, Tuorin ryhmittelyä käyttäen, etenkin oikeuslähdeperiaatteena.[19] Ennaltaehkäisyn periaate korostaa ympäristöhaittojen ehkäisemisen ensisijaisuutta siihen ”vaihtoehtoon” nähden, että joudut-

---

miin useisiin kirjeisiin, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen kirjallisista huomautuksista ilmenee, että se tiesi vuoden 1997 heinäkuusta lähtien komission epäilevän sen soveltaman tulkinnan oikeellisuutta ja että komissio ilmoitti 30.9.1997 pidetyssä kokouksessa selvästi vastustavansa tätä tulkintaa. … Nämä seikat eivät kuitenkaan muuttaneet Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen kantaa, mikä ilmenee siitä, että se vahvisti vuoden 1997 lokakuun alussa Cooken korvaushakemuksen hylkäämisen ja jatkoi oman tulkintansa puolustamista kansallisessa tuomioistuimessa. … Näin ollen Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei voi tässä yhteisöjen tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa perustellusti väittää, että komission asenne olisi antanut sille aiheen olettaa, että täytäntöönpanoasetuksen 2 artiklan ensimmäinen kohta ei käsitä pääasiassa kyseessä olevia aloja.”

[19] Ks. Tuori 2007 s. 150 ja 155–156.

taisiin poistamaan, korjaamaan ja korvaamaan jo syntyneitä pilaantumisia ja haittoja. Periaate on läheisessä yhteydessä ennalta varautumisen periaatteeseen ja osaltaan taloudellisilta vaikutuksiltaan myös aiheuttamisperiaatteeseen.

Ennaltaehkäisyn periaate on valtioiden rajat ylittävien vahingollisten seurausten estämiseksi ilmaistuna vuoden 1992 Rion julistuksessa. Sen mukaan valtioiden velvollisuutena on varmistaa, että niiden toimivallan tai valvonnan piirissä tapahtuvat toiminnat eivät aiheuta vahinkoa toisten valtioiden toimivallan tai valvonnan alaisena olevalle taikka kansallisten rajojen ulkopuolisten alueiden ympäristölle.[20] Tämän voidaan ymmärtää tarkoittavan maailmanlaajuisestikin ulottuvaa vastuuta, mikä on saanut ilmauksensa esim. ns. Kioton ilmastosopimuksessa.[21] Vesiensuojelua koskevana tuoreena valtioiden välisenä esimerkkitapauksena taas voidaan mainita kansainvälisessä tuomioistuimessa vireillä oleva Uruguayn ja Argentiinan välinen kiista Metsä-Botnian ja espanjalaisen Encen rakentamista sellutehtaista, jotka sijaitsevat lähellä Fray Bentosin kaupunkia Uruguayjoen varrella, jonka vastakkainen ranta kuuluu Argentiinalle.[22]

Ennaltaehkäisyn periaatteelle ovat rakentuneet myös eräät, osaltaan maataloudestakin johtuvien päästöjen seurausten torjuntaa edistävät, kansainväliset meren ja muiden vesistöjen suojelua koskevat sopimukset, kuten esim. edellisessä osassa siteerattu Helsingissä 1992 solmittu Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskevaa yleissopimus.[23] Sen 3.1 artiklan mukaan ”(s)opimuspuolet ryhtyvät kukin erikseen tai yhdessä kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin tarpeellisiin toimenpiteisiin pilaantumisen ehkäisemiseksi ja lopettamiseksi edistääkseen Itämeren alueen ekologista palautumista ja sen ekologisen tasapainon säilyttämistä.[24] Maataloudesta aiheutuvan pilaantumi-

---

[20] 1992 Rio Declaration on the Environment and Development, Principle 2: ”States have ... the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.” Ks. myös Bell – McGillivray 2005 s. 61.

[21] Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus (SopS 61/1994).

[22] Helsingin Sanomat, HS-Talous 14.7.2006: ”Metsä- Botnia voitti ensimmäisen erän vuosia kestävässä oikeustaistossa” (http://www.hs.fi/arkisto). Ko. uutisen mukaan ”YK:n kansainvälinen tuomioistuin päätti 13.7.2006, että ko. sellutehtaiden rakennustyöt voivat jatkua. Argentiina oli vaatinut rakennustöiden keskeyttämistä. ”Tuomioistuin ei määrännyt Uruguayta keskeyttämään lupien antamista sellutehtaiden rakentamiselle tai varsinaista rakennustyötä”, oikeuden puheenjohtaja Rosalyn Higgins sanoi. Kestää todennäköisesti vuosia, ennen kuin tuomioistuin saa valmiiksi päätöksensä siitä, onko itse tehtaiden rakentaminen kansainvälisen lain mukaista.” (Päätöstä ole vielä annettu, tarkistettu 4.12.2008 – http:// icj-cij.org/docket/index.php?p1=3.)

[23] SopS 2/2000.

[24] Ennalta ehkäisyn periaatteen läheinen suhde varovaisuusperiaatteeseen, oikeastaan varautumisperiaatteeseen, ilmenee samasta artiklasta 3(1), jossa on sovittuna, että ”sitä silmällä pitäen, missä tilanteissa ja missä vaiheessa ryhdytään em. ehkäiseviin ja muihin toimenpiteisiin noudatetaan varovaisuusperiaatetta. Tämän periaatteen tarkempi sisältö määritellään sopimuksen 3.2 artiklassa, jonka mukaan ”(s) sopimuspuolet noudattavat varovaisuusperiaatetta eli ryhtyvät ehkäiseviin toimiin, kun on syytä olettaa, että suoraan tai välillisesti merelliseen ympäristöön johdettu aine tai

sen osalta sovitut menettelytavat ja toimenpiteet pilaantumisen ehkäisemiseksi sisältyvät sopimuksen liitteen III osaan II.[25]

Niin ikään vuonna 1992 Helsingissä solmitun ns. ECE:n rajavesisopimuksen 2.1 artiklan mukaan valtiot ovat velvollisia ehkäisemään merkittävien haitallisten vaikutusten syntymistä toisen valtion valtapiirissä.[26] Tämän sopimuksen tavoitteena on maasta toiseen ulottuvien ympäristövaikutusten ehkäiseminen, rajoittaminen ja vähentäminen ja rajavesistöjen tasapuolisen käytön varmistaminen.[27] Sopimuksen määräykset ovat kuitenkin pääosin suositusluonteisia ja ne ovat paljolti samansisältöisiä kuin em. Itämeren suojelusopimuksen. Kahdenväliset rajavesistösopimukset, joita Suomella on kaikkien rajanaapureidensa kanssa, syrjäyttävät em. sopimusten säännökset, joten niiden merkitys Suomelle on varsin vähäinen.[28]

Ehkäisytoimenpiteillä voidaan tähdätä myös jo aktualisoituneiden riskien ja osin syntyneiden vahinkojenkin rajoittamiseen. Ns. ympäristövastuudirektiivin 2004/35/EY 2 artiklan 10 kohdan määritelmän mukaan ko. direktiivissä ”ehkäisevillä toimenpiteillä” tarkoitetaan toimenpiteitä, jotka toteutetaan ympäristövahingon välittömän uhan aiheuttaneen tapahtuman, toimen tai laiminlyöntien vuoksi kyseisen vahingon ehkäisemiseksi tai sen saattamiseksi mahdollisimman vähäiseksi. Välittömällä vahingon uhalla taas 9 kohdan mukaan tarkoitetaan riittävää todennäköisyyttä, että tulevaisuudessa tapahtuu ympäristövahinko.

YVL:n 6 §:n mukaisen kustannusvastuun perusteella ao. toiminnan harjoittajan kuuluu eräin edellytyksin korvata niin vahingoittuneen ympäristön palauttamisesta ennalleen kuin ympäristövahingon uhan torjumiseksi tarpeellisista toimenpiteistä – mukaan lukien välttämättömät selvitykset – aiheutuneet kustannukset sille, joka on ryhtynyt sellaisiin toimenpiteisiin itseään koskevan uhan torjumiseksi. Sama koskee viranomaiselle koituneita kustannuksia vastaavasta toimenpiteestä, jos sen kustannukset ovat kohtuullisia häiriöön tai sen uhkaan ja toimenpiteellä saatuun hyötyyn nähden. Sanotunlaisen kustannusten korvausvastuun olemassaolo toimii yksityisen oikeussubjektin kohdalla insentiivinä ryh-

---

energia saattaa olla vaaraksi ihmisten terveydelle tai vahingoittaa elollisia luonnonvaroja ja merellisiä ekosysteemejä, alentaa virkistysarvoja tai haitata muuta meren oikeutettua käyttöä, vaikka päästöjen ja niiden väitettyjen vaikutusten välisestä syy-yhteydestä ei ole lopullista näyttöä.”

[25] Ks. tämä teos osa IV luku 5.2, s. 388–392.

[26] Maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelua koskeva yleissopimus (SopS 71/1996) 2.1 art.

[27] Ib. 2.1 art.

[28] Ks. ib. 2.8 art. Vesilakiin on lisätty alun perin ECE:n rajavesisopimuksen johdosta säännös, jonka mukaan ko. laissa tarkoitettujen toimenpiteiden vaikutukset vesistöön tai pohjaveteen toisessa valtiossa otetaan ko. lakia sovellettaessa huomioon samalla tavoin kuin vastaava vaikutus Suomessa, jollei asianomaisen valtion kanssa tehdystä sopimuksesta muuta johdu (VL 21:13.2 §, nyt 88/2000). Vastaavansisältöinen säännös on nykyisin myös YSL 110.1 §:ssä ko. laissa tarkoitetun toiminnan ympäristövaikutusten huomioon ottamiseksi.

työ ajoissa torjuntatoimenpiteisiin. Ennalta ehkäisyn periaate toimii tällöin insentiivinä ja yhdessä häiriön tai sen uhan lähdettä rasittavan aiheuttamisperiaatteen kanssa varsin erikoisella tavalla. Aiheuttamisperiaatteen mukaisesti myös toiminnanharjoittaja, joka aiheuttaa em. ympäristövastuudirektiivin 2000/35/EY piiriin kuuluvan ympäristövahingon tai välittömän uhan tällaisen vahingon tapahtumisesta, on sanotun direktiivin nojalla pääsääntöisesti vastuussa tarvittavien korjaavien ja ehkäisevien toimenpiteiden kustannuksista. Niin ikään jos toimivaltainen viranomainen toteuttaa toimet toiminnanharjoittajan puolesta itse tai kolmannen osapuolen avulla, kyseisen viranomaisen olisi varmistettava, että aiheutuneet kustannukset peritään toiminnanharjoittajalta. On myös asianmukaista, että toiminnanharjoittajat ovat viime kädessä vastuussa kustannuksista, jotka aiheutuvat ympäristövahingon tai mahdollisesti vahinkoa koskevan välittömän uhan arvioinnista.[29] Suoraan ko. ympäristövastuudirektiivi ei koske YVL:n tapaan vahingonkärsineen omien torjuntakustannusten korvaamista, koska traditionaaliset vahingot on jätetty direktiivin ulkopuolelle.

Ympäristövastuudirektiivin mukainen korjaamis- ja ehkäisyvastuu voisi koskea maataloutta lähinnä vain kasvinsuojeluaineiden ja biosidien käytöstä ja GMO-kasvien viljelystä aiheutuvan maaperän terveysvaarallisen pilaantumisen tai sen uhkatilanteen muodossa taikka vesien, lähinnä pohjaveden, sellaisena vahinkona, joka vaikuttaisi huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen ja/tai määrälliseen tilaan ja/tai ekologiseen potentiaaliin, siten kuin ne määritellään direktiivissä 2000/60/EY. On toisaalta huomattava, että ympäristövastuudirektiiviä sovelletaan hajakuormituksesta aiheutuneeseen ympäristövahinkoon tai sen välittömään uhkaan ainoastaan, jos voidaan osoittaa syy-yhteys vahingon ja yksittäisten toiminnanharjoittajien toiminnan välillä. Tämän vuoksi ja kun nitraattidirektiiviä ei ole erikseen mainittu direktiivin liitteessä III vahinkotoimintona, voisi lannan levityksestä ja varastoinnista syntyvät ympäristövahingot tulla ilmeisesti ainoastaan YPEV- eli IPPC-direktiivin mukaisesti lupaa edellyttävien erittäin suurten sika- ja siipikarjayritysten toiminnassa direktiivin soveltamisen piiriin. Toisaalta jäsenvaltio, voi ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanemiseksi päättää, että direktiivin piiriin muutoin kuuluviin jätetoimintoihin ei kuulu sellaisen yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen lietteen levittäminen, joka on käsitelty hyväksyttyjen normien mukaisesti käytettäväksi maataloudessa. Tällä tarkoitetaan puhdistamolietedirektiivin mukaista lietettä. Ns. luontovahinkojen kohdalla tilanne on kuitenkin jonkin verran toinen, koska ne koskevat kaikenlaisia ammatillisista toimista ao. suojelluille luontotyypeille ja lajeille aiheutuvia ympäristövahingon kriteerit täyttäviä mer-

[29] Dir. 2004/35/EY johdanto 18 kohta sekä ks. sama mm. 5 ja 8 art. Ko. direktiiviä ei ole vielä implementoitu Suomessa (tilanne 24.4.2008).

kittäviä vahinkoja,[30] jotka voivat ilmetä myös vesi- ja maaperävahinkoina. Näissä aiheutettujen vahinkojen syy-yhteys lienee myös helpommin osoitettavissa. Niissä vastuu on direktiivin mukaan kuitenkin tuottamusperusteista.[31]

Koska ympäristövastuudirektiivin implementointi Suomessa on vielä kesken, ei ole tarkkaan nähtävissä, mitä vaikutuksia em. suhteissa ympäristövastuudirektiivillä tulee sellaisenaan tai mahdollisesti sen vaatimaa tiukempana sovellutuksena olemaan YSL:iin ja VL:iin. Joka tapauksessa nykyiset maaperän ja pohjaveden pilaamiskieltojen vastaisten uhka- ja vahinkotilanteiden torjuntaa ja puhdistamisvelvollisuutta koskevat säännökset näyttävät olevan jo nyt em. direktiiviä ankarammat.

Vaikka em. ympäristövastuudirektiivin soveltamisala on maataloudellisesti varsin suppea, on kuitenkin mahdollista ylläpitää ja vastedeskin säätää kattavampia ja tiukempia kansallisia ympäristönormeja pilaantumisen ehkäisemiseksi, torjumiseksi ja ennallistamiseksi. Ympäristövahinkojen ja haittojen syntymisen ehkäisemiseen onnettomuustilanteitakin varten on oltava varautunut YSL:n nojalla, maatalouden kohdalla mm. lietelantasäiliöiden ja öljysäiliöiden vuotojen varalta. Tällöinkin välittömästi uhkaavien tilanteiden ilmetessä toiminnanharjoittajan tulee varovaisuusperiaatteen mukaisesti edellyttämällä tavalla toimien pyrkiä rajoittamaan maaperään, pohjaveteen ja pintavesiin johtavia päästöjä. Pelkästään nitraattiasetuksenkin perusteella lantasäiliöiden tulee nimittäin olla vesitiiviitä. Rakenteiden ja järjestelyjen asianmukaisuutta edellyttäviä vastaavia säännöksiä on myös lantapattereiden ja puristenestevarastojen kohdalla.[32] Ellei viljelijä toimi, voivat ympäristönsuojeluviranomaiset määrätä asianomaisen YSL 87 ja 88 §:n nojalla toimimaan ja tarvittaessa asianomaisen niskoitellessa suorittaa itse tämän kustannuksella tarpeelliset torjuntatoimenpiteet. YSL 75 §:n nojalla voidaan myös velvoittaa maaperän ja pohjaveden puhdistamiseen.

Ympäristövahinkojen sekä ympäristön pilaantumisen ja ympäristöhäiriöiden ennalta ehkäisemisestä ja näihin liittyvistä toimenpiteistä säädetään pääasiallisesti julkisoikeudellisin keinoin, kuten käskyin, kielloin, rajoituksin ja lupamääräyksin. Kysymys on ensisijaisesti ennakkovalvontajärjestelmästä, jota täydentää jälkivalvonta ja asetettujen normien ja määräysten rikkomustilanteita silmällä pitäen sanktiojärjestelmät[33] ja jossa meillä keskeisenä lakina on YSL. Jo ennen sitäkin esim. VL 2:3 § on sisältänyt vesirakentamisessa ennakoitavissa ja koh-

---

[30] Ympäristövastuudirektiivin 2 art. 1 kohdan a alakohdan mukaan kysymys on suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvasta vahingosta, jolla on näiden luontotyyppien tai lajien suotuisan suojelun tason saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Tällaisten vaikutusten merkittävyyttä on arvioitava suhteessa perustilaan ottaen huomioon direktiivin liitteessä I esitetyt perusteet.

[31] Ib. direktiivi 3 art. 1 kohta b alakohta.

[32] Nitraattiasetus 4 § sekä liite 1 ja 3.

[33] Ks. esim. Hollo 1998 s. 27–28.

tuullisin kustannuksin vältettävissä olevia haitallisia vaikutuksia koskevan ehkäisyvelvollisuuden.[34]

YSL:n taustalla osin olevan ns. YPEV- eli IPPC-direktiivin 96/61/EY (nyt kodifioituna 2000/1/EY) antamisessa keskeisenä oikeuslähdeperiaatteena on ollut juuri ennaltaehkäisyn periaate. Direktiivin johdannossa (uudessa kohdassa 2) on viitattu perustamissopimuksen silloiseen 130 r artiklaan (uudessa 174 artiklan 1 kohtaan) ja todettu ympäristöpolitiikan tavoitteilla ja periaatteilla pyrittävän ”erityisesti ehkäisemään, vähentämään ja mahdollisuuksien mukaan estämään pilaantumista ensisijaisesti sen lähteellä sekä varmistamaan luonnonvarojen harkittu hoito noudattaen periaatetta, jonka mukaan saastuttajan olisi maksettava, ja periaatetta, jonka mukaan ennalta ehkäiseviin toimiin on ryhdyttävä.”[35] Tässä ilmenee myös ennaltaehkäisyn periaatteen ja aiheuttamisperiaatteen toisiaan täydentävä tehtävä. Direktiivin mukaisten ympäristön pilaantumisen vähentämiseen tähtäävien yhtenäistettyjen toimenpiteiden tavoitteena on ilmaan, veteen ja maaperään kohdistuvien päästöjen ehkäiseminen kaikkialla, missä tämä voidaan toteuttaa, jätehallinto mukaan lukien, ja jos se osoittautuu mahdottomaksi, päästöjen supistaminen mahdollisimman vähäisiksi, kokonaisuudessaan korkeatasoisen ympäristönsuojelun saavuttamiseksi.[36]

YSL 4 §:n 1 momentin 1 kohdan ennaltaehkäisyn periaatteeseen on määritelty sisältyväksi myös haitallisten vaikutusten rajoittaminen mahdollisimman vähäisiksi eli niiden minimoiminen silloin, kun haitallisten ympäristövaikutusten syntymistä ei voida kokonaan ehkäistä. Periaatetta kutsutaankin YSL:ssa ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteeksi. Haittojen minimointi tavoitteena lähestyy syntymisen estämistä. Mitä ympäristöhaittoja sallitaan lopulta syntyvän, määräytyy yhteiskunnan tarpeista lähtien ja lainsäädännön mukaan. Em. momentin 3 ja 4 kohdassa omaksuttuja parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteita (BAT ja BEP), voidaan pitää ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteen alaperiaatteina, kuten myös varovaisuusperiaatetta (tai varautumisperiaatetta).

---

[34] Ks. Hollo 2001 s. 19.

[35] Neuvoston direktiivi 96/61/EY ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi ja sen korvannut samanniminen direktiivi 2008/1/EY (kodifioitu toisinto).

[36] Direktiivin 2008/1/EY johdanto 9 kohta.

1.2.2 Periaatteen käytön edellyttämä tietoisuus haitoista ja niiden ehkäisemisen keinoista

Ympäristösäännösten mukainen vastuu kuuluu yleensä asettaa em. 174 artiklan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti pilaamisvaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajalle. Ennalta ehkäisyn (ja myös haittojen minimoinnin) edellyttämien toimenpiteiden suorittaminen edellyttää de Sadeleerin mukaan toimintavelvolliselta tietoisuutta sekä ympäristön pilaantumistapahtuman uhasta että sen toteutumisen mahdollisista seurauksista. Toimenpiteisiin ryhdytään, kun tilanteen arvioinnissa on päädytty siihen, että vahinkoa, kuten ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa, on syntymässä tai osin päässyt jo syntymään ja tietyt ehkäisevät ja rajoittavat toimenpiteet ovat perusteltuja ja välttämättömiä.[37] Tietoisuutta edellytetään YSL:ssa toiminnan harjoittajalta ennaltaehkäisyn periaatteen mukaisen toiminnan takaamiseksi. Toiminnanharjoittajalle on sen 5 §:ssä asetettu varsin objektiivisluonteinen velvollisuus olla riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Tämä tietoisuusvaatimus korostuu etenkin toiminnanharjoittajan hakiessa ympäristölupaa.[38] Sen sijaan maanviljelijän epätietoisuus esimerkiksi siitä, minkälainen lannoitus on mahdollista pohjavesialueella olevalla pellolla, voi johtaa kohtalokkaisiinkin seurauksiin, ellei hän voi saada viranomaisilta riittävää objektiivista neuvontaa viranomaisilta.[39]

Erityisen tärkeä merkitys ennaltaehkäisyn kannalta on kotieläinyritysten kohdalla eläinsuojan ja lannanvarastointiin tarvittavien rakennelmien sijaintipaikan valinnalla. YSL 6 §:n 1 momentin mukaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttava toiminta on mahdollisuuksien mukaan sijoitettava siten, ettei toiminnasta aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja että pilaantumista voidaan ehkäistä. Suuren kanalayrityksen sijoituspaikan valintaan liittyvässä *KHO:n 16.9.2003* antamassa ratkaisussa, *taltio 2178,* oli kyse 3 800 kananuorikon kasvatuskanalan laajentamisesta 13 000 kananuorikon kasvatuskanalaksi ja 13 000 kananuorikon kasvatuskanalan laajentamisesta 22 000 kananuorikon kasvatuskanalaksi. Lähiympäristön asukkaat vaativat korkeimmassa hallinto-oikeudessa laajennusluvan myöntäneen hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätösten kumoamista ja laajennuslupahakemuksen hylkäämistä. KHO katsoi hankkeen aiheuttavan hajun ja kärpästen muodossa ympäristön yleisen viihtyvyyden vähentymistä,

---

[37] de Sadeleer 2002 s. 61.

[38] Selvilläolovelvollisuuden varmistamiseksi edellytetään hakijalta ennen ympäristölupapäätöksen tekoa YSL:n 35.2–3 §:n mukaisen selvityksen ja tällöin tarvittaessa YVAL:n mukaisen ympäristövaikutusten arviointiselostuksen esittämistä hankkeen näköpiirissä olevista relevanteista ympäristövaikutuksista. Vastaavanlainen vaatimus on säädetty VL 16 luvun (88/2000) 1.2 §:ssä.

[39] Ks. KHO 2006:102 ja siitä tämä teos s. 343–348.

mitä ei voitu ehkäistä teknisiä torjuntatoimenpiteitä koskevin lupamääräyksin, minkä vuoksi se kumosi sanotut päätökset ja hylkäsi laajennuslupahakemuksen seuraavassa ns. lyhyessä ratkaisuselosteessa ilmenevin perustein:[40]

> Vaikka asiassa saadun selvityksen mukaan laajennushankkeesta ei ennalta arvioiden aiheutunutkaan ympäristöön ympäristönsuojelulain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan a)-alakohdassa ja saman lain 42 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua terveyshaittaa eikä myöskään ympäristönsuojelulain 42 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n mukaista kohtuutonta rasitusta lähinaapureille, korkein hallinto-oikeus silti kumosi hallinto-oikeuden ja ympäristölautakunnan päätökset sekä hylkäsi laajennuslupahakemuksen, koska hakemuksen mukainen sijoituspaikka ei täyttänyt ympäristönsuojelulain 6 §:ssä säädettyjä sijoituspaikan valintaa koskevia vaatimuksia eikä siten myöskään saman lain 42 §:n 2 momentissa säädettyjä ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä.
>
> Korkein hallinto-oikeus lausui muun ohella, että kysymyksessä olevaan paikkaan sijoitettuna kasvatuskanaloiden laajennushankkeesta aiheutuu hajun ja kärpästen muodossa ympäristönsuojelulain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan d)-alakohdassa tarkoitettua sellaista ympäristön pilaantumisen vaaraa, jota ei voida riittävästi ehkäistä teknisiä torjuntatoimenpiteitä koskevin lautakunnan päätökseen sisältynein ja hallinto-oikeuden päätöksessään eräiltä osin korjaamin lupamääräyksin. Kasvatuskanalatoimintaa on pilaantumisen vaaran torjumisen kannalta pidettävä näissä ympäristöolosuhteissa sellaisena toimintana, jossa pilaantumista on teknisiin lupamääräyksiin nähden ensisijaisesti torjuttava asianmukaisella sijoituspaikan valinnalla. Perustellessaan käsitystään siitä, että laajennushankkeesta aiheutuu ympäristön yleisen viihtyisyyden vähentymistä hajun ja kärpästen muodossa, korkein hallinto-oikeus viittasi kysymyksessä olevan laajennushankkeen laatuun (kasvatuskanalatoiminta), sen erityisen suureen kokoon ja siihen seikkaan, että lähimmän naapurin asuinrakennus oli vain noin 15–20 metrin etäisyydellä hankkeesta, minkä lisäksi lähietäisyydellä oli useita muitakin kotitalouksia sekä koulukiinteistö, joka tosin tällä hetkellä oli muussa kuin koulukäytössä. Se, että hakijalla oli ennestään olennaisesti suppeampaa kanankasvatustoimintaa samoilla kiinteistöillä, ei sellaisenaan tehnyt sijoituspaikasta hyväksyttävää siitä riippumatta, oliko tuota ennestään olevaa toimintaa pidettävä lainmukaisena vai ei.
>
> Korkein hallinto-oikeus lausui lisäksi, että tällä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä ei ratkaistu kysymystä siitä, oliko hakijalla oikeus harjoittaa sitä suppeampaa kasvatuskanalatoimintaa, jota hän oli kysymyksessä olevalla paikalla harjoittanut pannessaan laajennuslupahakemuksensa ympäristölautakunnassa vireille.

YSL 6 §:n sijoituspaikkasäännös edellyttää kaikenlaisen lain 3 §:n 1 kohdassa tarkoitetun pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan sijoittamista ”mahdollisuuksien mukaan” siten, ettei toiminnasta aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja

---

[40] KHO 16.9.2003, taltio 2178 (Finlex).

että pilaantumista voidaan ehkäistä. Pykälän 2 momentissa on lisäksi säännökset siitä, mitä on otettava huomioon sijoituspaikkaa arvioitaessa. Säännöksiä voidaan, kuten em. tapauksessa, soveltaa tiukasti niiden avoimesta sanamuodosta huolimatta. Em. tapauksessa sanottu tavoite ei täyttynyt valitulla paikalla sellaisen hajun ja kärpästen muodossa syntyvän YSL 3 §:n 1 kohdan d)-alakohdassa tarkoitetun ympäristön yleisen viihtyisyyden vähenemisen vuoksi, jota ei voitu ko. paikan olosuhteissa riittävästi vähentää teknisin toimenpitein. Kaukana ei ole ajatus, että ko. asiassa vallinneissa olosuhteissa on voinut olla kysymys myös ainakin potentiaalista terveyshaitasta.

Oikean ja tarvittaessa vaihtoehtoisen sijoituspaikan valinnan ja vaihtoehtoisten sijoituspaikkojen ennakollisen selvittämisen tarpeellisuutta kuvaa seuraava asian palauttamiseen ympäristönsuojeluviranomaiselle johtanut *KHO:n 16.12.2005 antama tuomio, taltio 3334*.[41] Siinä toiminnan aiotulla sijoituspaikalla oli entuudestaan sikala, jossa oli tilat kolmelle lihasialle ja 45 emakolle. Kysymys oli valituksesta, joka koski kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen antamaa ympäristölupaa sikalatoiminnan laajentamiseen niin, että siinä voidaan yhteensä enintään 200 lihasikaa, 36 siitossikaa ja 126 emakkoa porsaineen. KHO ratkaisi asian seuraavasti:

> Kun otettiin huomioon laajuus, jossa eläintenpitoa oli harjoitettu, verrattuna hakemuksen mukaisen eläintenpidon laajuuteen, hakemuksen mukaisen toiminnan ympäristönsuojelulain mukaisten edellytysten arvioinnin kannalta kysymyksessä oli uuteen hankkeeseen rinnastettava toiminta. Lähimmät häiriintyvät kohteet, kuten kotiseututalo, kyläkauppa ja muu kyläyhteisö, olivat noin 70–150 metrin päässä. Noin 3,5 kilometrin päässä hakemuksen mukaisesta sijoituspaikasta hakijalla oli hallinnassaan maata, jonne etälietesäiliö oli tarkoitus sijoittaa. Mahdollisuuksia sijoittaa hakemuksessa tarkoitettua eläintenpitoa muulle hakemuksessa esitetystä poikkeavalle, ympäristöhaittojen ehkäisemisen kannalta paremmalle paikalle ei ollut selvitetty. Vaasan hallinto-oikeuden ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen päätökset kumottiin ja asia palautettiin kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi.[42]

Eläinsuojien ympäristölupaharkinnassa tulee yleensä esiin samaan tai erilliseen toimintakokonaisuuteen kuuluville pelloille tapahtuvan lannan levityksen ja varastoinnin mahdollisten negatiivisten ympäristövaikutusten huomioon ottaminen tavalla tai toisella ja tällöin myös lupamääräysten antaminen po. seikoista, olipa kysymys vaikutuksista vesille tai maaperälle taikka ympäristön asutukselle ja

---

[41] KHO 16.12.2005, taltio 3334 (Finlex).

[42] Ib. Sovellettuina oikeusohjeina ratkaisuselostuksessa mainitaan seuraavat: YSL 6 §, 41 § 1 ja 2 mom. sekä 42 § 1 ja 2 mom.

elinkeinoillekin. Tällaisia ratkaisuja on selostettu edellä osan IV luvussa 3.3.[43] Muihin elinkeinoihin kohdistuvat lannanlevityksen aiheuttamat hajuhaitat ja tarpeelliset ennalta ehkäisevät toimenpiteet ovat tulleet tarkasteltavaksi myös korkeimman hallinto-oikeuden seuraavassa ratkaisussa *KHO 9.5.2001, taltio 1029*, jonka kohteena oleva lupa-asia oli tullut vireille jo ennen YSL:n voimaantuloa.[44]

> Maatilaan kuuluvia peltoja ja muita peltoja, joihin sikalassa syntyvä lietelanta levitettiin, oli yhtiön tuotantolaitoksen ympärillä, lähimmillään noin 300 metrin etäisyydellä tuotantolaitoksesta. Saadun selvityksen mukaan oli olemassa vaara, että lietelannan haju tarttuu yhtiön tuotantolaitoksessa valmistettavissa tuotteissa käytettäviin tekstiileihin. Kysymyksessä oli eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa (26/1920) tarkoitettu pysyväinen kohtuuton rasitus. Sanotun rasituksen estämiseksi oli tarpeen asettaa sikalaa koskevaan ympäristölupamenettelylain (735/1991) mukaiseen ympäristölupaan määräys menetelmästä, jota käyttäen lietteen peltoon levityksen tuli tapahtua.

Ratkaisussa on tosiasiallisesti noudatettu luvan myöntämisen edellytysten täyttämiseksi[45] niin ennaltaehkäisyn periaatetta kuin sen rinnalla ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatetta. Haitan syntyminen on ilmeisesti voitu välttää noudattamalla annettavaa lannanlevityksen menetelmää koskevaa määräystä. Tässä yhteydessä on huomattava, että kysymys voisi nykyisin olla samalla parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatteen noudattamisesta, sillä uudempi lannanlevitystekninen kalusto ja koneisto on varsin kehittynyttä takaamaan riittävän tasoisen, määräisen, tasaisen ja syvyisen lannoituksen, joka samalla voi tehokkaasti vähentää hajuhaittoja. Toisaalta em. esimerkistä, jossa etäisyys varjeltavaan kohteeseen oli niinkin pitkä kuin noin 300 metriä, herää kysymys, olisiko kuitenkaan vastaavasti lähiasutuksen kohdalla ihmisten vaatetuksen ollessa vaarassa hajuuntua asetettu vastaavia vaatimuksia.

1.2.3 Ennaltaehkäisyn periaate ja maataloudellinen kuormitus

Ympäristöpolitiikassa ja -oikeuden keinoissa kehitys, joka itse asiassa on lähtenyt naapuruusoikeudesta, on kulkenut syntyneitä vahinkoja ja haittoja korvaavista, poistavista ja vähentävistä toimenpiteistä ennalta ehkäisyn ja edelleen ennalta varautumisenkin suuntaan. Naapuruus- ja immissio-oikeudellisilla säännöksillä

---

[43] Ks. osa IV luku 3.3, s. 355– 369, ja niissä esitetyt ratkaisut KHO 2003:40, KHO 2003:52, KHO 30.6.2003 t. 1569 ja KHO 20.10.2005 t. 2667 sekä Vaasan HAO 23.1.2004 T 04/0016/2 ja Keski-Suomen ympäristökeskuksen päätös 10.5.2007 Dnro KSU2004Y427/131.

[44] KHO:n ratkaisu 9.5.2001, taltio 1029 (Finlex).

[45] Ks. nykyisin YSL 51 § (252/2005) 1 kohta.

ei ole mahdollisuutta ehkäistä luonteensa puolesta maantieteellisesti laajemmalti ulottuvia saati globaalisti syntyviä ympäristöongelmia eikä vaikuttaa näitä aiheuttavien toimintojen järjestämiseen. Painopistettä on siten täytynyt siirtää jälkikäteisistä toimista ennakoivaan ja varautuvaan lähestymistapaan, mihin mm. Kokko viittaa.[46] Tähän voidaan realismin nimissä lisätä haittoja ehkäisevä ja minimoiva lähestymistapa. Tavoitteellisesti tulee siihen kaikissa tapauksissa ainakin pyrkiä. Vielä tämänkin jälkeen voi ongelmaksi säädä se, minkä tasoisia ympäristön muutoksia tai niiden vaaroja (riskejä) pidetään haittoina. Käytettäviksi soveltuvat nykyisin siten ympäristönsuojelun ohjauskeinoina lähinnä julkisoikeudelliset ohjauskeinot, siviilioikeudellisten keinojen roolin ilmetessä lähinnä vain vahinkojen korvaamisen ja korjaamisen sekä niihin liittyvän kustannusvastuun toteuttamisen puolella. Säännöksin pyritään ennalta ehkäisemään tai vähentämään haitallisia ympäristöseurauksia sekä ehkäisemään jo syntymässä olevien vahinkojen tai niiden akuuttien uhkatilanteiden kehittymistä, laajentumista ja pahentumista. Painopisteen siirtyessä edelleen varautumisen suuntaan ovat kohteeksi osin tulleet myös epävarmoiksi koetut vahinkoseuraamukset.

Ennalta ehkäisevien toimenpiteiden ja rajoitusten tarve koskee myös maataloustoiminnasta niin vesistöille paikallisesti kuin laajemminkin aiheutuvaa kuormitusta kuin mahdollisia pohjavesille aiheutuvia pistetyyppisiä maaperän kautta tapahtuvia päästöjä, jotka kumpikin ovat tyypillisiä tai mahdollisia juuri peltoviljelylle. Näitä voidaan riittävän tehokkaasti hallita vain viljelyyn ja lannan varastointiin liittyvin ohjaustoimenpitein ja tällöin tuotantopanosten laatuun, käyttömääriin sekä viljelymenetelmiin ja -tekniikkaan yleisesti vaikuttamalla.[47] Sama koskee myös tarpeellista maaperän suojelua, joka itse asiassa palvelee maataloudessa samalla yleensä pohjavesien ja pintavesienkin suojelua.

Varsinkin kun pintavesille maataloudesta aiheutuvat päästöt vesistöihin ovat monista lähteistä tullessaan ja kumuloituessaan selvästi hajakuormitusta, on myös ymmärrettävää, että niiden suhteen tapahtuneiden turvaamistoimenpiteiden sääntely on tapahtunut kyseiseltä osin pelkästään julkisoikeudellisesti. Myös pohjavesien suojelun lähtökohtana on ollut tarve tiettyjä yksilöitä tai ryhmiä laajemmin suojella puhtaan juoma- ja talousveden saantia, minkä vuoksi tässä tarkoituksessa on ollut perusteltua käyttää julkisoikeudellista sääntelyä. Kuitenkin lähtökohtaisesti yksityisoikeudellisella naapuruussuhteita koskevalla sääntelyllä on edelleenkin ehkäisevää merkitystä pohjavesiin (mm. kaivot ja pienehköt muut vedenottamot) johtavien päästöjen sekä haju- ja eräiden muiden ilman kautta syntyvien lähi-immissioiden, kuten torjunta-aineiden ja savun tuulikulkeutumisen kohdalla.

---

[46] Ks. Kokko 2003 s. 102.
[47] Ks. de Sadeleer 2002 s. 60.

Ennaltaehkäisyn periaate täydentää de Sadeleerin mukaan järkevällä tavalla aiheuttamisperiaatetta (pilaaja maksaa -periaatetta, engl. polluter pays principle), joka – ainakin periaatteessa – vaatii sisällyttämään suojelun kustannukset hintoihin ja muutoin vastaamaan aiheutuvien vahinkojen kustannuksista, mutta ei välttämättä pakota tai kannusta saastuttajia vähentämään päästöjä.[48] Eurooppalaisessa maataloudessa aiheuttamisperiaate ei sanotussa taloudellisessa mielessä ole toteutunut tavanomaisten tuotantosuuntien kohdalla, mikä on johtunut syntyneestä ylituotannosta ja sen synnyttämästä alhaisesta hintatasosta, jonka vastapainoksi luoduilla suorilla tuilla on ollut huomattava merkitys tuottajien tulonmuodostuksessa ja Suomessa suurelta osin jo pelkästään tuotantokustannustenkin kattamisessa.

Kokko on katsonut nitraattidirektiivin 91/676/ETY perustuvan varovaisuusperiaatteelle.[49] Direktiivin johdannossa todettiin, että vaikka typpipitoisten lannoitteiden ja lantojen käyttäminen on yhteisön maatalouden kannalta välttämätöntä, lannoitteiden liikakäyttö muodostaa vaaran ympäristölle.[50] Neuvosto katsoi olevan tarpeen toteuttaa yhteisiä toimenpiteitä intensiivisestä karjankasvatuksesta aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseksi ja maatalouspolitiikassa ottaa ympäristöpolitiikka paremmin huomioon. Edelleen direktiivin johdannossa katsotaan muun muassa, että

> ”ihmisten terveyden ja elävien luonnonvarojen ja vesiekosysteemien suojelemiseksi ja veden muun oikeutetun käytön turvaamiseksi on näin ollen tarpeen vähentää maataloudesta peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista ja estää tällaisen pilaantumisen laajeneminen; tätä varten on tarpeen toteuttaa typpiyhdisteiden varastointia ja levitystä sekä eräitä maanviljelymenetelmiä koskevia toimenpiteitä…”

Nitraattidirektiivin 1 artiklassa säädetään, että direktiivin tavoitteena on
– maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttaman vesien pilaantumisen vähentäminen ja
– estää vastaisuudessa tällainen pilaantuminen.

Edellä esitetyn pohjalta tarkastellen nitraattidirektiivin täytäntöönpanossa on, vaikka direktiivin johdannossa viitataankin ihmisten terveyden suojeluun, kyseessä varovaisuusperiaatetta enemmän kysymys YSL:n 4 §:n 1 momentin 1 kohdan määritelmän mukaisen ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteen

---

[48] Ib. s. 61.
[49] Kokko 2003 s. 105.
[50] Direktiivi 91/676/ETY johdanto 3. kohta. Tällä kohdin neuvosto viittasi komission vihreässä kirjassa ”Yhteisen maatalouspolitiikan näkymiä” käsitellyssä yhteisen maatalouspolitiikan uudistamisessa esitettyihin näkemyksiin. Direktiivin 2 artiklan e kohdan määritelmän mukaan lannoitteen käsite tarkoittaa aina myös karjanlantaa, kalanviljelylaitosten jätteitä ja jätevesilietettä.

soveltaminen, jonka mukaan ”haitalliset ympäristövaikutukset ehkäistään ennakolta tai, milloin haitallisten vaikutusten syntymistä ei voida kokonaan ehkäistä, rajoitetaan ne mahdollisimman vähäisiksi”. Silti mainitun momentin 2 kohdassa tarkoitetusta varovaisuusperiaatteestakin on samalla pilaantumisen ehkäisemiseksi kysymys. Direktiivissä on kuitenkin tavoitteena ensisijaisesti haittojen minimointi ja vasta pitemmällä tähtäimellä saada aikaan vesien tilanteen parantuminen. Näin on Suomessa myös siksi, että meillä on päätetty käsitellä koko maata direktiivin mahdollistamalla tavalla yhtenä kokonaisuutena laatimalla ja säätämällä sovellettavaksi direktiivin 5 artiklassa tarkoitetut toimintaohjelmat yhtenäisin pakottavin säännöin ja osin suosituksin (ns. hyvän maatalouskäytännön ohjeet) ja että direktiivin edellyttämät nitraattilannoituksen ja lannanlevityksen raja-arvot eivät järjestelmää käyttöön otettaessakaan ylittäneet maassa keskimäärin vallinnutta hehtaarikohtaista määrällistä typpilannoitustasoa. Sen sijaan ympäristötukien ehdoilla on ollut enemmän ehkäisevää vaikutusta. Periaatteiden vertailu on tässä toki jälkijättöistä, joskaan ei toivottavasti hyödytöntä. Sinänsä ei nitraattidirektiivissä eikä sen johdannossa ole oikeusperiaatteita suoraan lausuttu julki eikä kysymykseen tulevia periaatteita ole perustamissopimuksessa tarkemmin määritelty. Ko. direktiivi on myös annettu huomattavasti ennen Suomen liittymistä EU:hun, jolloin YSL:n ja sen mukaisten periaatteiden määritelmiäkään ei ollut.

Vesien jatkuva rehevöityminen maatalouden päästöistä on ollut selvästi todettavissa, ja haittoja näyttää edelleenkin esim. Suomessa monin paikoin syntyvän liiallisena hajakuormituksena vesistöille huolimatta nitraattidirektiivin III liitteen mukaisiin toimintaohjelmiin kuuluvista toimenpiteistä. Näillä on tarkoitus mm. varmistaa, että jokaisen tilan tai jokaisen karjankasvatusyksikön kunakin vuonna käyttämä karjanlannan määrä, mukaan lukien eläinten laiduntamisessa tuottama määrä, jää enintään tietyn hehtaarikohtaisen määrän suuruiseksi, joka vastaa lantamäärää, joka sisältää 170 kg typpeä. Komission asetuksella voitaisiin sinänsä tätä rajaa alentaa. Näin ei kuitenkaan ole vielä tähän mennessä tapahtunut.[51] Direktiivin johdannosta ja suoraan 1 artiklastakin voidaan päätellä, ettei direktiivillä ole katsottu olevan realistisia mahdollisuuksia ainakaan pitkään aikaan poistaa lannoituksesta vesille aiheutuvaa liiallista nitraattikuormitusta.[52] Direktiivin täytäntöönpanemiseksi säädetyt rajoitukset eivät meillä nykyisellään näytä riittäviltä yksinään parantamaan vesistöjen kokonaistilaa.

---

[51] Dir. 91/676/ETY 8 artikla: ”Tämän direktiivin liitteet voidaan mukauttaa tieteen ja tekniikan kehitykseen 9 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.”

[52] Ks. Dir. 91/676/ETY johdanto ja 1 artikla, edellä s. 418.

1.3 VAROVAISUUS- JA HUOLELLISUUSPERIAATE

Ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate ei – kuten edellä esitetystä voidaan todeta – yksinään ole riittävä asianmukaisesti ohjaamaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavaa toimintaa ympäristönlainsäädännön tavoitteisiin pyrittäessä, vaan esim. YSL:ssa on ollut tarpeen omaksua toinenkin keskeinen periaate, varovaisuus- ja huolellisuusperiaate[53], jolla tarkoitetaan lain 4 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan sitä, että ”menetellään muutoin toiminnan laadun edellyttämällä huolellisuudella ja varovaisuudella ympäristön pilaamisen ehkäisemiseksi sekä otetaan huomioon toiminnan aiheuttaman pilaantumisen vaaran todennäköisyys, onnettomuusriski sekä mahdollisuudet onnettomuuksien estämiseen ja niiden vaikutusten rajoittamiseen”.

YSL:n säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä ko. periaatteen sisältöä on kuvattu kummankin osatekijänsä osalta em. lakitekstiin verrattuna pikemminkin EY:n perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdassa mainitun ennalta varautumisen periaatteen saaman tulkinnan mukaisesti korostamalla, että ”varovaisuusperiaate merkitsee päätöksentekotilanteissa epävarmuuteen liittyvien tekijöiden erityistä huomioon ottamista. Pilaantuminen tulee mahdollisuuksien mukaan ehkäistä jo ennen kuin ehdottoman varmasti on todistettu tiettyjen toimintojen ja ympäristöhaittojen syy-yhteyttä. Ympäristövaikutuksia koskevien tietojen puuttuminen tulisi ottaa huomioon lupaharkinnassa.”[54] Epävarmuustekijöitä EY-oikeuden varautumisperiaatteessa korostettaessa tarkoitetaan lähinnä korkean tason päätöksentekotilannetta, jossa vasta päätetään säännösten antamisesta, eikä niinkään tietyn olemassa olevan säännöksen mukaista toimimista tai tulkintatilannetta. Olisi hyvän lainsäädäntötavan mukaista laissa ainakin suoraan viitata ennalta varautumisen huomioon ottamiseen erityisesti lakia ympäristöä koskevissa epävarmuustilanteissa täytäntöön pantaessa ja ympäristölupamääräyksiä annettaessa. Tällöin määritelmä saataisiin paremmin ilmaisemaan myös em. varautumisperiaatteen laaja-alaisuutta. Huolellisuusperiaate taas pykäläperustelujen mukaan ”edellyttää ennalta ehkäisyn ja haittojen minimoinnin ohella toiminnan harjoittamista siten, että siinä otetaan ympäristönsuojelu jatkuvasti huomioon. Huolellisuusperiaate velvoittaisi seuraamaan käytetyn teknisen menetelmän kehittymistä ja menetelmien parantamismahdollisuuksia, mikä itse asiassa viittaa toiminnanharjoittajalle kuuluvaan YSL 5 §:n mukaiseen selvilläolovelvollisuuteen. Huolellisuusperiaate vaikuttaisi pykäläperustelujen mukaan erityisesti yleisten normien antamiseen, mutta se voisi tulla sovellettavaksi myös

---

[53] Ks. Hollo, 2004 s. 47. Hollo näyttää katsovan, että ennalta ehkäisyn periaate itse asiassa sisältyy huolellisuus- ja varovaisuusperiaatteeseen. Tältä osin erityisesti ks. Hollo 2001 s. 136.
[54] HE 84/1999 s. 42.

harkintaa ohjaavana periaatteena ennakko- ja jälkivalvontamenettelyssä." Ennakkovalvonnalla viitattaneen ympäristölupamääräysten antamiseen. Huolellisuusperiaatteen osalta on perusteluiden edellä siteerattu kuvaus, kun myös muistetaan mainittu 5 §:ssä säädetty selvilläolovelvollisuus, varovaisuusperiaatteen vastaavaa kuvausta onnistuneempi.[55]

Varovaisuus ja huolellisuus ovat vanhastaan olleet vahingonkorvausoikeudellisessa oikeuskäytännössä ja tieteisopissa tunnettuja käsitteitä harkittaessa vahingon aiheuttajan korvausvelvollisuutta. Huomiota on kiinnitetty siihen kysymykseen, onko vahingon aiheuttaja noudattanut tilanteen edellyttämää huolellisuutta ja varovaisuutta, mikä on meillä ollut keskeisenä kysymyksenä vahingonkorvauslain mukaisen korvausvelvollisuuden edellyttämän tuottamuksen toteamisessa.[56] Vahingonkorvauslaki ei määrittele tuottamuskäsitteen sisältöä, vaan määrittely on jätetty oikeuskäytännön ja tieteisopin varaan.[57] VahL:n mukaisen vahingonkorvausvastuun syntyminen joka tapauksessa edellyttää, että vahingon aiheuttanut positiivinen toimenpide (teko) tai erityisen oikeudellisen velvollisuuden laiminlyönti on tapahtunut joko tahallisesti taikka huolimattomuudesta tai varomattomuudesta. Tämä ilmentää subjektiivisesti liiallisen riskin ottamista ja sen seurausten kantamista, jota Mielityinen kutsuu "liiallisen riskin kantamisperiaatteeksi".[58] VahL:n voidaan katsoa ilmentävän kaikille sen piiriä laajempaakin yleistä velvoitetta toimia huolellisesti ja olla aiheuttamatta toisille vahinkoa. Korvausvastuun syntyminen ko. lain nojalla edellyttää huolellisuuden (tai varovaisuuden) noudattamatta jättämisen moitittavuutta. Kuitenkin toiminnanharjoittajaan kohdistuva YSL:n huolellisuus- ja varovaisuusperiaate on tuottamuseli culpa-ajattelun subjektiivisesta moitittavuudesta poikkeava edellyttämällä toiminnan laadun mukaisen, itse asiassa kullakin alalla riittäväksi katsottavan "objektiivisluonteisen" huolellisuuden ja varovaisuuden huomioon ottamista aina onnettomuusriskeihin varautumista myöten. Kustannusvastuun ennakollisista toimenpiteistä sekä vastuun pilaantuneen ympäristön ennallistamis-, puhdistamis- tai korjaamistoimista ja niiden kustannuksista sekä YVL:n mukaisen vahingonkorvausvastuun voidaan tällöin katsoa perustellusti syntyvän toiminnan harjoittajalle ankaran vastuun mukaisesti eli tuottamuksesta riippumatta. Kuten erityisesti maatalouden ympäristövastuun kohdalla ilmenee, mukana kuvassa on YSL:n, etenkin sen aiheuttamisperiaatteen soveltamisen, ja maatalouspoliittisten ympäristösäädösten kohdalla myös toiminnan luonteeseen ja heikkoon riskin-

---

[55] Ib. s. 41–42. ks. myös Hollo 2001 s. 135, alaviite 28. Po. perusteluista myös näkyy varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen yhteenkuuluvuus ennalta ehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteen kanssa.

[56] VahL 1 §.

[57] HE 187/1973 vp. vahingonkorvausta koskevaksi lainsäädännöksi.

[58] Ks. Mielityinen 2006 s. 225–227.

kantokykykyyn perustuvan sekä yhteiskunnallisenkin kustannusjaon piirteitä. Myöskään ankara vastuu ei ilmene YVL:ssä täysin objektiivisena vastuuna.

Ympäristölle vaaraa tai haittaa aiheuttavan toiminnan harjoittajalle varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen sisältö täsmentyy velvoitteiksi ao. lakien ja tällöin tämän esityksen kannalta lähinnä YSL:n ja sen nojalla annettujen alemman-asteisten säännösten sekä ympäristölupaehtojen mukaisesti. Ympäristöoikeudellisen varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen tausta on (traditionaalisessa) naapuruussuhdeoikeudessa ja nykyasussaan ympäristöoikeudessa vuonna 1972 Tukholmassa pidetyn YK:n ympäristökongressin julistuksissa. Toiminnanharjoittajan yleisenä velvollisuutena on YSL 5 §:n mukaan olla riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista ja ympäristöriskeistä sekä haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Tämä on paitsi ennalta ehkäisyn myös siinä tarvittavan menettelyllisen huolellisuuden ja varovaisuuden mahdollistamisen kannalta välttämätön objektiivisluonteinen velvollisuus, jonka laiminlyöminen ei näytä missään olosuhteissa olevan anteeksi annettavaa. Varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen mukaisia velvoitteita modifioi siten ao. toiminnanharjoittajalta kulloinkin (objektiivisesti arvioiden) edellytettävä tietämys toimintansa ympäristövaikutuksista ja -riskeistä.[59] Niitä modifioivat myös suoraan mm. toiminnan sijoituspaikkaa (YSL 6 §) sekä maaperän- ja pohjaveden pilaamiskieltoa koskevat (YSL 7 ja 8 §) säännökset.[60] Peltoviljelijän tulee olla selvillä, ts. tietoinen, peltojensa maaperästä, peruslannoitustasosta sekä lähellä olevista pohjavesiesiintymistä ja vedenottamoista samoin kuin pintavesistäkin. Sama koskee käytettävien lannoitteiden ja torjunta-aineiden koostumusta ja ominaisuuksia sekä sitä, millaista lannoitetta, lantaa ja torjunta-ainetta sekä missä ja milloinkin voidaan haitatta käyttää. Kysymys on myös välttämättä yleisesti tiedon hankkimisesta noudatettavista säännöksistä ja määräyksistä sekä – jo pelkästään oman taloudellisen edun nimissä – ympäristötukien, LFA-tukien ja ns. CAP-tukien ehdoista.

Huolellisuusperiaatteen mukaan toiminnanharjoittajan voidaan edellyttää järjestävän toiminnan niin, että siitä enemmän tai vähemmän todennäköisesti, myös virheiden ja onnettomuuksien kautta, seuraavat vaarat ympäristölle vältetään ja vaaran lauetessa syntyvät vaikutukset rajoitetaan. Myös toiminnan laadulla on tässä suhteessa merkitystä.

Hollon tapaan huolellisuus- ja varovaisuusperiaatetta määritellen tulee ennakkojärjestelyt mitoittaa sen mukaan miten ne ovat teknis-taloudellisesti mielekkäitä.[61] Kaikkein etäisimpiin ja harvinaisimpiin tilanteisiin ei ilmeisesti ole tar-

---

[59] Hollo 2004 s. 47. Hänen mukaansa sanottu selvillä oloa koskeva velvollisuus sisältyy huolellisuus- ja varovaisuusperiaatteeseen. Ks. YSL 5 §:n osalta myös maataloustukiasia KHO 2006:102, tämä teos, s. 343–348.

[60] YSL 6–8 §.

[61] Hollo 2004 s. 47.

peen yleensä varautua. Peltoviljelyn kohdalla ympäristövaikutteista käyttäytymistä ohjataan paitsi nitraattiasetuksen säännöksillä ja suosituksilla myös – kuten edellä olevasta jo ilmenee – peltoalaperusteisten suorien tukien ja eräiden muidenkin maataloustukien ehdoilla (mm. LFA-tukien tavanomaisen hyvän maatalouskäytännön säännöillä) sekä erikseen vielä näitä tiukemmilla ympäristötukien erityisehdoilla. Myös näiden, säännöksiin sinänsä perustuvien mutta periaatteessa vapaaehtoisten, tukien ehdoissa on tosiasiallisesti kysymys ennaltaehkäisysekä huolellisuus- ja varovaisuusnormeista, joiden noudattamisella yhteiskunnallisesti ja siten ympäristötukien kohdalla erityisesti ympäristönsuojelullisesti voidaan perustella tuen maksamista. Lisäksi tuetaan erityisin avustuksin (tällöin myös luottojen korkotuella) ympäristöinvestointeja sekä pyritään tavanomaisillakin maatalouden rakennepoliittisilla investointiavustuksilla läpäisyperiaatteella edistämään ympäristöystävälliseen tekniikkaan perustuvia tuotannollisia rakennushankkeita ja laitehankintoja.

Muiden YSL:n periaatteiden tapaan varovaisuus- ja huolellisuusperiaate toimii oikeuslähdeperiaatteena asetuksia lain nojalla annettaessa ja edelleen ympäristölupamääräyksiä harkittaessa sekä mahdollisia pakkokeinojakin käyttäessä yhtenä tulkintaperiaatteena. Käytännössä eläinsuojia koskevien lupien lupamääräyksin ei juuri ole poikettu nitraattiasetuksen määräyksistä tai suosituksista, eikä tiettävästi myöskään sen mukaisista typpilannoituksen hehtaarikohtaisista enimmäismääristä. Peltolohkoja koskevia erityisiä kieltomääräyksiä lietelannan käytöstä on kuitenkin, kuten edellisen osan luvussa 3.3 mainitusta Keski-Suomen ympäristökeskuksen ympäristölupapäätöksestä 31.7.2006 KSU2004Y427/131 ilmenee, annettu pohjavesialueiden pilaantumisvaaran ehkäisemiseksi YSL:n 8 §:n pilaamiskiellon mukaisesti.

Seuraavassa vertailuksi esitetään esimerkkinä turvetuotantoaluetta koskeva ympäristöluparatkaisu *KHO 2006:44*, jossa on ollut kysymyksessä turvetuotantoalueelta tulevien vesien puhdistuskäsittely ja sen poistotehon raja-arvojen samoin kuin alueelta poistuvan kiintoaineksen ja ravinteiden enimmäispäästöarvojen määrääminen:[62]

> Ympäristölupavirasto ja hallinto-oikeus olivat asettaneet turvetuotantoalueelta vesistöön johdettavien vesien kemialliselle käsittelylle vuotuiset kemiallista hapenkulutusta, fosforia ja typpeä koskevat poistotehon raja-arvot sekä keskivalunnan mukaan määräytyvät tuotantoalueen vuosittaiset kiintoaineen, kemiallisen hapenkulutuksen, fosforin ja typen enimmäispäästöarvot. Hallinto-oikeus oli katsonut, että poistoteho- ja enimmäispäästövaatimuksia oli mahdollista noudattaa tavanomaisissa olosuhteissa. Poikkeuksellisissa olosuhteissa valvontaviranomaisen harkittavaksi jäi, mihin toimenpiteisiin asetettujen

[62] KHO 2006:44, 7.7.2006, taltio 1728.

poistoteho- ja enimmäispäästövaatimusten ylittymisen johdosta mahdollisesti oli ryhdyttävä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vesiensuojelun järjestämistä ja päästöjä vesiin koskevaa lupamääräystä oli muutettava siten, että ehdottomat kuormitusrajat muutettiin tavoitteellisiksi. Turvetuotantoalueen kuormituksen määrästä ja vuosijakaumasta sekä kemikaloinnin puhdistustehosta vuositasolla samoin kuin vuodenaikojen ja sääolosuhteiden vaikutuksesta ei ollut tässä vaiheessa riittävästi tietoa ehdottomien kuormitusrajojen asettamiseksi. Turvetuotannon luonne vesistöjä kuormittavana toimintana edellytti valvonnallisista syistä kuitenkin myös mahdollisimman tarkkarajaisia vesistöpäästöjä koskevia lupamääräyksiä, joissa otetaan huomioon myös mahdollisten toimintahäiriöiden aikaiset päästöt. Tämän vuoksi vesistökuormituksen hallitsemiseksi ja vähentämiseksi oli tarpeen asettaa nettokuormituksen yleisen vähentämisvelvoitteen ohella kuormitukselle tavoitteelliset rajat, jotka tulee vuositasolla pyrkiä saavuttamaan toimintaa harjoitettaessa parhaan käyttökelpoisen tekniikan tasoista tekniikkaa käyttämällä ja sitä kehittämällä. Lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä tuli esittää pitemmältä aikajaksolta tarkkailuihin perustuvaa selvitystä kuormituksesta ja vesiensuojelutoimien tehokkuudesta mahdollisten uusien poistotehovaatimusten ja kuormitusrajojen asettamiseksi.

Edellä mainittu KHO:n ratkaisema valitusasia koskee Itä-Suomen ympäristölupaviraston A Oy:lle myöntämää ympäristölupaa turvetuotantoon noin 250 hehtaarin suuruisella alueella sekä vesilain 10 luvun 6 §:n nojalla oikeutta jatkaa tietyn ojan perkausta tarvittavan kuivatuksen aikaansaamiseksi. Alueen peruskuivatusojitus oli vesilain mukaisen luvan nojalla tehty ja kuivatusvesien käsittelyjärjestelmä rakennettu vuonna 2003. Tapaus käynee malliksi sille, miten tarvittaessa voitaisiin myös maataloudellisissa, etenkin suurissa kuivatushankkeissa edellyttää ojitustoimituksen yhteydessä käytännössä – VL 1:19 §:n, 2:1a §:n, 6:2 §:n ja 6:10.1.1 §:n (88/2000) huomioon ottaen – vesioikeudellisen luvan hankkimista vesistöjen pilaantumisen vaaran vähentämiseksi ja lisäksi lakia muuttamalla pienemmissäkin kuivatushankkeissa esimerkiksi herkillä alueilla, kuten ns. alunamailla. Kemiallisen poiston asemesta, vaikka tuskin yhtä tehokkaasti, voitaisiin käyttää laskeutusaltaita ja säätösalaojitusta.

YSL 4 §:n perusteluihin viitaten voidaan todeta, että varovaisuus- ja huolellisuusperiaate on paitsi oikeuslähdeperiaate päätöksentekotilanteessa, kuten asetusten antamisessa ja ympäristölupaharkinnassa, myös osa yleisempää riskien hallintaa, jolla tarkoitetaan varautumista toiminnan aiheuttamiin ympäristöhaittoihin niin normaalitoiminnassa kuin onnettomuustilanteissakin.[63]

[63] HE 84/1999 vp s. 43.

1.4 ENNALTAEHKÄISYN JA VAROVAISUUDEN PERIAATTEIDEN KESKINÄINEN SUHDE

Ympäristöoikeudellisia periaatteita joudutaan usein soveltamaan samanaikaisesti. Haittojen syntymisen ennalta ehkäisemistä ja minimointia toteutettaessa on samalla yleensä otettava huomioon myös varovaisuus- ja huolellisuusperiaate. Kokko on todennut, että edellisellä torjutaan todennäköisiä haittoja (riskejä), kun taas varovaisuudella pyritään hallitsemaan epävarmuutta.[64] Epävarmuudessakin on mukana jonkinasteinen todennäköisyys, ellei se ole täydellistä epävarmuutta. Riskinarvioinnissa ja -hallinnassa epävarmuus voi kohdistua pitkällekin tulevaisuuteen eli tuleviin sukupolviin saakka.

Toisaalta tavoitteena kumpaakaan periaatetta toteutettaessa ei ole vain ympäristön, esim. vesien ja maaperän, nykytilan säilyttäminen eli sen heikkenemisen estäminen vaan myös epätyydyttävään kuntoon päässeiden ko. elementtien tilan parantaminen. Silloinkin joudutaan samalla kertaa ehkäisemään enempi pilaaminen ja asettamaan varovaisuus toimenpiteiden ja rajoitusten tiukassa muodossa korkealle tasolle. YSL:n 1 §:n 1 momentin mukaan lain tavoitteena on nimittäin myös poistaa ja vähentää pilaantumisesta aiheutuvia vahinkoja. Tämä ilmenee myös siitä, että valtioneuvoston asetuksella voidaan YSL 10 §:n 1 ja 2 momentin nojalla ko. lain 2 luvun säännösten mukaisesti antaa tarpeellisia asetussäännöksiä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, ja näin mm. 11 §:n 6 kohdan nojalla maataloudesta peräisin olevien nitraattien pääsystä vesiin sekä maataloudessa noudatettavista muista vesiensuojeluvaatimuksista ja 12 §:n 1 kohdan nojalla mm. maa- ja karjatalouden päästöjen vähentämiseksi tarpeellisista menetelmistä, laitteista, rakennuksista ja rakennelmista sekä toimintojen sijoittumiseen liittyvistä ympäristönsuojeluvaatimuksista. Näistä seikoista asetussäännökset ovat lähinnä vain nitraattiasetuksessa.

Nitraattiasetusta tiukempia ja siten enemmän varovaisuusperiaatetta painottavia normeja on mahdollista antaa YSL 19 §:n 2 momentin 5 kohdan nojalla kunnallisissa ympäristömääräyksissä koskien vyöhykkeitä ja alueita, joilla lannan ja lannoitteiden sekä maataloudessa käytettävien ympäristölle haitallisten aineiden (lähinnä puristenesteet ja kasvinsuojeluaineet) käyttöä rajoitetaan. Tällaisia yleisiä määräyksiä voi kunnanvaltuusto 19 §:n 1 momentin mukaan antaa koko kuntaa tai sen osaa varten, milloin ne ovat paikallisista olosuhteista johtuen tarpeellisia YSL:n täytäntöönpanemiseksi ja mikäli ne koskevat muuta kuin ko. lain mukaan luvanvaraista toimintaa taikka koeluontoista lyhytaikaista, lain 62 §:n mukaisia erinäisiä poikkeuksellisia tilanteita tai maaperän 78 §:ssä tarkoitettua maaperän puhdistamista. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan *KHO*

---

[64] Kokko 2003 s. 103–105.

2006:58 nimenomaan ottanut ko. kannan, jonka mukaan ”kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin ei sinänsä ole estettä sisällyttää vaatimuksia, jotka olivat ankarampia kuin maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (931/2000) sisältyvät säännökset”.

Niin ikään esim. kotieläinsuojaa koskevaan ympäristölupaan YSL 43 §:n nojalla otettava ympäristölupamääräys voi lain 51 §:n (252/2005) 1 ja 3 kohdan huomioon ottaen olla luvan myöntämisen edellytysten täyttämiseksi tai vesien suojelemiseksi nitraattiasetuksessa yksilöityä suojelun vähimmäisvaatimusta ankarampi.

Toiminnan tulee olla paitsi asetusten ja mahdollisten lupamääräysten mukaista myös muutoin yleisesti niin järjestettyä, että YSL:ssa tarkoitetun ympäristön pilaantumisen uhkatilanteisiin, esim. liete- tai polttoainesäiliön onnettomuustapauksiin, varaudutaan niin, että niiden syntyminen voidaan havaita ajoissa ja siten myös toimitaan varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla kulloisenkin tilanteen olosuhteiden mukaisesti. Viranomaismääräystä tähän ei pelkästään suoraan YSL 4 §:n periaatteiden nojalla eikä sijoituspaikkavalintaa koskevan 6 §:n perusteella voida antaa, mutta sen sijaan määräyksiä voidaan antaa esim. 7 ja 8 §:n maaperän pilaamiskielto- tai pohjaveden pilaamiskieltosäännöksen mukaisen vaaratilanteen ilmaannuttua. Ympäristön pilaantumisvaaran uhkatilanteiden hallinnassa viranomainen joutuu ottamaan juuri varovaisuusperiaatteen huomioon.

Viimeksi mainitussa suhteessa on merkittävää, että YSL 85 §:n mukaan kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi toimittamansa tarkastuksen nojalla antaa muuta kuin luvanvaraista toimintaa koskevan sellaisen yksittäisen määräyksen, joka on tarpeen pilaantumisen ehkäisemiseksi. Määräyksen tulee olla kohtuullinen ottaen huomioon toiminnan luonne ja pilaantumisen merkittävyys. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan toiminnasta aiheutuvan pilaantumisen sallittavuus ratkaistaisiin yleensä ympäristöluvassa tai yleisillä säädöksillä, mutta kaikkiin toimintoihin ei kuitenkaan voida ennakolta vaatia lupaa, eikä pilaantumista voida ennakoida.[65] On huomattava, että pykälän soveltaminen ei edellytä yleistä säännöstä tai määräystä, jota vastaan pilaantumista aiheuttamalla olisi toimittu. Sanotun pykälän perustelujen mukaan säännöksen nojalla valvontaviranomainen voisi antaa määräyksen siitä, miten toiminnassa tulee menetellä, jotta muutoin kohtuuton tilanne voitaisiin ehkäistä. Tämän jälkeen määräyksen noudattamista valvottaisiin siten kuin muitakin lain nojalla annettuja määräyksiä. Jos pilaantumiseen liittyisi suoranainen rikkomus, voitaisiin määräys antaa 84 §:n mukaan.[66]

---

[65] HE 84/1999 vp s. 87.
[66] Ib. s. 87. Ks. myös KHO 2008:16, jälj. s. 427.

Toiminnan suoranainen keskeyttäminen voi tulla kysymykseen YSL:n 86 nojalla niin luvanvaraisen kuin ilman lupaa harjoitettavan toiminnan kohdalla. Edellytyksenä keskeyttämiselle on, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta aiheutuu välitöntä terveyshaittaa tai merkittävää muuta välitöntä ympäristön pilaantumista. Valvontaviranomainen voi keskeyttää toiminnan, jollei haittaa voida muutoin poistaa tai riittävästi vähentää. Säännöksen perustelujen mukaan se koskee kaikkia pilaantumisen vaaraa aiheuttavia toimintoja. Ei-luvanvaraisten toimintojen haittojen aiheuttamiseen ei tarvitsisi soveltaa pelkästään lain 85 §:ää, eikä säännöksiä käytännössä voitaisi soveltaa päällekkäin. Toiminnan keskeyttäminen tarkoittaa pykälässä välitöntä hallintopakkoa eikä tehosteita ole tarpeen käyttää. Välitöntä hallintopakkoa käyttäen valvontaviranomainen voisi keskeyttää toiminnan estämällä tosiasiallisesti laitteen käytön tai pääsyn toiminta-alueelle. Myös koko tuotantotoiminta voitaisiin keskeyttää.[67]

Valvontaviranomainen voi siten – kuten säännöksen perusteluissa on todettu – tarkoituksenmukaisella tavalla keskeyttää ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan. Toiminnasta aiheutuvan haitan tulisi säännöksen perustelujen mukaan olla välitöntä ja konkreettista, eikä pelkästään sen vaaraa. Ympäristön muun pilaantumisen tulee olla merkittävää toisin kuin terveyshaitan. Edellytyksenä on lisäksi, ettei haittaa voida muutoin poistaa tai riittävästi vähentää. Säännöksen soveltamisen oletettiin olevan käytännössä harvinaista. Esimerkiksi tapauksessa *KHO 2008:16* toimintaa ei ole tarvinnut keskeyttää, vaan on voitu toimia hevosten pitoa koskevassa terveysvalvonnassa pelkästään antamalla YSL 85 §:n nojalla määräyksiä pilaantumisen ehkäisemiseksi.[68]

Ympäristöoikeudellisen ennaltaehkäisyn periaatteen ja varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen pohjalta määritellyt velvollisuudet voidaan maatalouteen liittyvien toimintojen kohdalla kohdistaa muihinkin toiminnanharjoittajiin kuin viljelijöihin. Kysymyksessä voivat näin olla tuotantopanosten, kuten lannoitteiden, torjunta-aineiden ja laitteiden valmistajat, valmistuttajat, maahantuojat ja myyjät samoin kuin siementavaran ja muun kasvinlisäysaineiston kauppakunnostajat ja pakkaajat, tällöin myös lisäysaineistoa itse pakkaavat viljelijätkin. Tuotantopa-

---

[67] Ib. HE 84/1999 vp s. 87–88

[68] Ib. s. 88. Ratkaisun KHO 2008:16 tapausselostuksessa todetaan seuraavaa: ”Terveysvalvonnan johtaja oli viranhaltijapäätöksellään antanut ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla viisi kohtaa sisältävän kahden hevosen pitoa koskevan määräyksen. Päätökseen ei liittynyt ympäristönsuojelulain 88 §:n 1 momentissa tarkoitettua tehostetta. Terveysvalvonnan johtajan ympäristönsuojelulain 85 §:n nojalla pilaantumisen ehkäisemiseksi antamassa määräyksessä ei ollut kysymys hallintopakon käyttämisestä, vaan yksittäisen määräyksen antamisesta tilanteessa, jossa toiminta ei ympäristönsuojelulain tai -asetuksen nojalla ollut luvan- tai ilmoituksenvaraista, mutta jossa määräyksen antaminen kuitenkin oli tarpeen ympäristönsuojelulaissa tarkoitetun pilaantumisen ehkäisemiseksi. Koska päätös ei sisältänyt hallintopakon käyttämistä, viranhaltija oli toimivaltainen antamaan ympäristönsuojelulain 85 §:ssä tarkoitetun määräyksen.”

noksilta ja niiden käytöltä vaadittavan ympäristöllisen haitattomuuden takaamiseksi niille asetetut laatuvaatimukset ja niihin liitettävät tiedot käyttöohjeineen ja -varoituksineen voivat johtaa viallisten tai vaikutuksiltaan arvaamattomien tuotteiden tai tietojen virheellisyyden seurauksena em. tahojen joutumiseen taloudelliseen vastuuseen viljelijälle syntyneestä vahingosta. Joissakin tilanteissa kysymys voi olla muullekin kuin tuotantopanoksen hankkineelle viljelijälle aiheutunut vahinko ja myös ympäristövahinko. Näiltä osin sääntely on tuotevastuu- tai siihen rinnastettavaa sääntelyä, joka sisältyy lähinnä ko. tuotteita koskeviin erityislakeihin, kuten kasvinsuojeluainelakiin, lannoitevalmistelakiin, siemenkauppalakiin ja kemikaalilakiin (biosidit). Näissä laeissa on tuotantopanosten valmistajien ja markkinoijien kannalta kysymys osittain samojen ympäristöoikeudellisten periaatteiden soveltamisesta kuin varsinaisessa ympäristölainsäädännössä.

Toiminnanharjoittaja voi säännösten ja määräysten ilmentämän varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen mukaan joutua toimimaan aktiivisesti tai pidättäytymään jostain toimenpiteistä. Eriasteista varovaisuutta ja huolellisuutta ilmentävällä toiminnalla siten ehkäistään tai minimoidaan ympäristöhaittoja, joten varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen noudattamisen voitaisiin nähdä toimivan ennaltaehkäisyn yhtenä elementtinä. Ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin ryhdytään, koska halutaan olla varovaisia.

Ennalta ehkäisy ja sitä koskeva periaate perustuvat de Sadeleerin mukaan tietyn riskin olemassaoloon.[69] Sellaisen mahdollisuuden tulee olla tiedossa. Sama koskee myös varovaisuus- ja huolellisuusperiaatetta, jopa onnettomuusriskien tiedostamista myöten. Miten todennäköinen riskin tulee olla, on taas vaikeampi arvioida. Maatalouden kohdalla voidaan kuitenkin yleisesti todeta vaarojen ja riskien olevan suurelta osin tunnettuja. Varovaisuusperiaatetta ei siinä jouduta sanottavasti soveltamaan epävarmuudessa, kuitenkin ehkä eräiden kemikaali-, kasvinsuojeluaine- ja geenitekniikkalainsäädännön piiriin kuuluvien tuotteiden käyttöä koskevin poikkeuksin. Näissä poikkeuksissa kuvaan voi tulla lähinnä sanottuja em. tuotteita käyttöön hyväksyttäessä varautumisperiaatteen mukaiselle tieteellisen epävarmuuden tasolle ulottuva varovaisuusperiaatteen soveltaminen kieltoineen tai tiukkoine käyttörajoituksineen.

EY:n perustamissopimuksen ennalta varautumisen periaatteen voidaan katsoa sisältävän YSL:n periaatteista ainakin ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteen sekä koko painoarvoskaalassaan varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen. Mitä sanottu varautumisperiaate tarkemmin sisältää, sitä käsitellään seuraavassa luvussa lähinnä maatalouteen ja elintarvikkeisiin liittyvien toimenpiteiden kannalta.

---

[69] de Sadeleer 2002 s. 91.

1.5 VARAUTUMISPERIAATE

1.5.1 Yhteisöoikeuden varautumisperiaate ja sen suhde kansalliseen lainsäädäntöön

Edellisissä luvuissa tarkasteltujen ympäristöoikeudellisten periaatteiden yhteydessä on osin viitattu niiden liittymäkohtiin ennalta varautumisen periaatteeseen, joka perustuu perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohtaan (ent. 133r art. 2 kohta). Tätäkään periaatetta, joka on alun perin otettu perustamissopimukseen vuonna 1992 solmitulla Maastrichtin sopimuksella, ei ole siinä täsmennetty eikä se ole tullut pitkään sen jälkeen sekundäärilainsäädännössä täsmennetyksi. Periaatteen taustalla ovat olleet yhteisön eräiden jäsenmaiden oikeudessa kehittyneet samannimiset periaatteet.[70] EYTI oli sen sijaan ottanut ko. periaatteen sisältöön kantaa jo ennen perustamissopimuksen ao. säännöksiä. Sittemmin komissio on vuonna 2000 antamassaan tiedonannossa esittänyt kannanottoja varautumisperiaatteen sisällöstä ja siitä, miten sen tarkoituksena on soveltaa ko. periaatetta.[71]

Varautumisperiaate sai sovellutuksensa EY:n sekundaarilainsäädännössä aluksi ehkä selvimmin GMO-direktiiveissä. Periaate sai kuitenkin konkreettisempaa toiminnallista merkitystä 1990-luvun loppupuoliskolla maatalouden piirissä sattuneiden vaarallisten eläintautien ilmaantumisen myötä. Voidaan jopa sanoa, että BSE-taudin eli ns. hullun lehmän taudin synnyttämä alun perin epämääräinen vaara ihmisten terveydelle on ollut kehittämässä EY:n ympäristönsuojeluoikeutta ja sen periaatteita yhteismarkkinoilla läpäisyperiaatteella sovellettavuutensa ansiosta korkealle tasolle, jolla sen voidaan katsoa nykyisin olevan.[72] Tästä huo-

---

[70] Varautumisperiaatteen käsite on de Sadeleerin mukaan ilmaantunut 1980-luvun keskivaiheilla Saksan Vorsorge-periaatteesta. Ko. periaatteen omaksumiseen johtanut kehitys on historiallisesti kulkenut lähtöisin tarpeesta siirtää ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön painopistettä jälkikäteisistä toimista – kuten vahinkojen korjaamisesta ja vahingonkorvauksista – kohden ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä ja lopulta ennakolta suoraan lainsäädännöllä tai siten luotujen järjestelmien avulla kieltämään, rajoittamaan tai keskeyttämään toimia, jotka ovat osoittautuneet tai joiden on ollut perusteltua syytä epäillä aiheuttavan vaaraa ihmisten terveydelle tai muutoin ympäristölle (de Sadeleer 2002 s. 91 ja 93).

[71] Komission tiedonanto (KOM 2000) 1 lopullinen.

[72] Tämä ilmenee ko. taudin hallinnan osalta mm. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EY) N:o 999/2001 tiettyjen tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden ehkäisyä, valvontaa ja hävittämistä koskevista säännöistä (EYVL L 147, 31.5.2001, s. 1). Tämä asetus koskee välittömästi kansanterveyttä ja se liittyy sisämarkkinoiden toimintaan. Se koskee sekä perustamissopimuksen liitteessä I mainittuja tuotteita että tuotteita, jotka eivät kuulu mainitun liitteen piiriin. Tämän vuoksi on katsottu asianmukaiseksi valita sen oikeusperustaksi perustamissopimuksen 152 artiklan 4 kohdan b alakohta (asetuksen johdannon 3 kohta).

Taudin torjunnan tausta ilmenee sanotun asetuksen johdannon kohdista 1 ja 2, joissa on lausuttu tästä mm. seuraavaa: Naudan spongiforminen enkefalopatia (BSE) todettiin nautaeläimissä ensimmäisen kerran vuonna 1986 ja tämän jälkeen muissa eläinlajeissa. Creutzfeldt-Jakobin taudin

limatta vaikeammin vastattava kysymys on, ovatko säädetyt sekundäärinormit laajemmalti kuin suoraan ihmisten, eläinten ja hyötykasvien terveyden suojelua koskevalta osin edustaneet tuloksiltaan riittävän tasoista saati riittävän tehokasta ympäristönsuojelullista lainsäädäntöä. Ilman pelottavia tosiasiallisia uhkakuvia, kuten ilmastonsuojelun osalta on maailmanlaajuisesti tapahtunut, eivät suuri yleisö ja sitä tietä poliittiset päätöksentekijät näytä lähtevän liikkeelle konkreettisin ja tehokkain toimenpitein uhkien torjumiseksi ja tilanteen parantamiseksi.

Elintarvikelainsäädännössä, joka yleisesti on pitkään ollut korkeatasoista, omaksutun ennalta varautumisen periaatteen funktio, mekanismi ja suhteellisuus on nykyisin selvästi määritelty seuraavassa siteeratussa ao. asetuksen (EY) N:o 178/2002 väliaikaistoimenpiteitä koskevassa 7 artiklassa[73]:

> ”1. Jos tietyissä tapauksissa käytettävissä olevien tietojen arvioinnin perusteella terveyshaitan mahdollisuus tunnistetaan, mutta asiasta ei vielä ole tieteellistä varmuutta, voidaan toteuttaa yhteisön päättämän korkeatasoisen terveyden suojelun varmistamisen edellyttämiä väliaikaisia riskinhallintatoimenpiteitä, kunnes on saatu täydentävä tieteellinen tieto kattavampaa riskinarviointia varten.
>
> 2. Edellä 1 kohdan nojalla toteutettujen toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia eivätkä ne saa rajoittaa kauppaa enemmän kuin on tarpeen yhteisön päättämän korkeatasoisen terveyden suojelun saavuttamiseksi, ja niissä on otettava huomioon tekninen ja taloudellinen toteutettavuus sekä muut tarkasteltavana olevan asian kannalta perustellut tekijät. Näitä toimenpiteitä tarkastellaan uudelleen kohtuullisen ajan kuluttua sen mukaan, minkäluontoinen riski elämälle tai terveydelle on tunnistettu ja minkätyyppisiä tieteellisiä tietoja tarvitaan tieteellisen epävarmuuden selvittämiseksi sekä kattavamman riskinarvioinnin toteuttamiseksi.”

Pysyviin riskinhallintoimiin kieltoineen ja rajoituksineen tarvitaan siten kattava tieteellinen riskinarviointi.

Rio de Janeirossa 1992 tehdyn biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen johdannossa sopimuspuolet totesivat mm, että ”biologisen monimuotoisuuden merkittävän vähenemisen tai häviön uhatessa varmistettujen tieteellisten todisteiden puuttumista ei tulisi käyttää syynä uhan torjumiseen tai sen vaikutusten vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden lykkäämiseen”.[74] Ehkä voi-

---

(CJT) uusi muoto kuvailtiin vuonna 1996. Todisteita BSE-aiheuttajan samankaltaisuudesta Creutzfeldt-Jakobin taudin uuden muodon aiheuttajan kanssa saadaan jatkuvasti. Vuodesta 1990 lukien yhteisö on toteuttanut erilaisia toimenpiteitä ihmisten ja eläinten terveyden suojelemiseksi BSE-riskiltä. Nämä toimenpiteet ovat perustuneet eläinten terveyttä koskevien direktiivien suojatoimenpiteitä koskeviin säännöksiin.

[73] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 178/2002 elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvistä menettelyistä 7 art.

[74] Ks. SopS 78/1994.

makkain kannanotto varautumisperiaatteen sisällöstä biodiversiteetin suojelussa kuitenkin esiintyy vuoden 2000 Cartagenan Bioturvallisuuspöytäkirjan 11 artiklan 8 kohdassa:

> ”Vaikka asianmukaisten tieteellisten tietojen puutteen vuoksi ei olisi tieteellistä varmuutta elävien muunnettujen organismien mahdollisista haitallisista vaikutuksista tuojaosapuolen biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön, ottaen huomioon myös ihmisten terveydelle aiheutuvat riskit, tämä ei estä kyseistä osapuolta tilanteen mukaan tekemästä päätöstä elintarvikkeena tai rehuna suoraan käytettävän tai jalostukseen tarkoitetun elävän muunnetun organismin tuonnista tällaisten mahdollisten haitallisten vaikutusten välttämiseksi tai minimoimiseksi.”[75]

Varautumisperiaatteen käsitteen omaksumiseen johtanut kehitys on de Sadeleerin mukaan lähtenyt historiallisesti tarpeesta siirtää ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön painopistettä jälkikäteisistä toimista – kuten vahinkojen korjaamisesta ja vahingonkorvauksista – ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin, jolloin lopulta on päädytty myös ennakolta kieltämään tai rajoittamaan taikka keskeyttämään ja lopettamaankin toimia, joiden on syytä epäillä, vaikkakaan ei varmasti vielä todeta, aiheuttavan vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Varautuminen perustuu tällöin epävarmuuteen tietyn riskin olemassaolosta. Varautumisessa ei ole lähtökohtana täydellinen tietyn riskin olemassaolon tajuaminen, vaan kyse on sen sijaan epävarman negatiivisen tulevaisuuden ennakoimisesta.[76]

Ranta toteaa Kuusiniemeen viitaten, että ennalta varautumisen vaatimuksen mukaan mahdolliset ympäristöhaitat tulee ehkäistä ennalta eikä suojelutoimia saa lykätä, vaikka haitoista ei olisi täyttä tieteellistä näyttöä.[77] Ranta katsoo, ettei viranomaisen siten tarvitse ennen rajoittavia toimenpiteitä osoittaa, että tietystä aineesta tai toiminnasta aiheutuu määrätty vaikutus. Hän toteaa perustellun epäilyn saattavan riittää viittaamalla Godardin esittämään vaatimukseen edes tieteellisen vähimmäisarvioinnin suorittamisesta riskien olemassaolosta.[78] Pelkkä epäily (tai esim. kuluttajien pelko) ympäristöhaitan aiheutumisesta ei suhteellisuus-

---

[75] Biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja (SopS 130/2004). Samanlainen säännös on ko. pöytäkirjan 10 artiklan 6 kohdassa koskien itse elävien muunneltujen organismien tuontia.

[76] de Sadeleer 2002 s. 91–92. Hän toteaa samalla varautumisperiaatteen sisällön ja rajojen lainsäädännössä olevan varsin epäselvät niiden jäädessä usein täsmentämättä ja periaatteen näin jäävän pelkän ilmoittamisen varaan. USA:ssa politiikantekijät käyttävät varautumisperiaatteen sijasta yleisesti pelkästään ilmausta ”varautuva lähestymistapa” (precautionary approach).

[77] Ranta 2001 s. 203 ja sen alaviite 271 sekä Kuusiniemi 1992 s. 219 alaviite 226.

[78] Ranta 2001 s. 203 ja sen alaviite 219 Godard 1997 s. 65. Godard lausui varautumisperiaatteen käytön edellytyksistä Rannan mukaan mm. seuraavaa: ”Implementing the principle entails a minimal scientific qualification of risks: the precautionary approach can do nothing about risks that are not even represented.”

periaatteen huomioon ottaen riitä eikä siten ole varautumisperiaatteen mukaista. Tarvitaan ilmeisesti vähintään konkreettisiin perusteisiin, esim. alustaviin tutkimustuloksiin, nojautuvaa epäilyä.[79]

Hollo on mm. viittaamalla perustamissopimuksen em. 174 artiklaan todennut varautumisen olevan oikeudellisena velvoitteena jossain määrin laajempi tavoite kuin mihin ehkäisy- ja varovaisuusperiaatteella pyritään.[80] Hänen mukaan varautumisperiaatteella tarkoitetaan konkreettisella tasolla toiminnanharjoittajan velvollisuutta epätietoisuustilanteissa varautua pahimman vaihtoehdon mukaan.[81] Hän on myös, esimerkkinä Krämerin esittämään viitaten, todennut yhteisöoikeuden varautumisperiaate pyrityn määrittelemään varovaisuus- ja huolellisuusperiaatetta pitemmälle ulottuvaksi sikäli, että se ei kata ainoastaan todennäköisiä riskejä ja ehkäisyvaihtoehtoja, vaan sisällyttäisi tarkasteluun päätöksentekovaiheessa vasta teoreettisina pidettäviä riskejä.[82] Määritelmällinen raja varovaisuusperiaatteen ja varautumisperiaatteen välillä on kuitenkin, kuten Hollo on todennut, häilyvä.[83]

Kuusiniemi on vuonna 2002 todennut ympäristölainsäädännössä laajalti omaksutun periaatteen, jonka mukaan haitallisten ympäristövaikutusten riskiin on varauduttava ennalta, eli varautumisperiaatteen yhtenä elementtinä olevan varovaisuusperiaate. Varautumisperiaatteessa on jo kielletyn seurauksen vaara (riski) merkityksellinen. Kuusiniemi näkee esimerkiksi lupajärjestelmät ympäristövaikutusten selvittämisineen, joka on hakijan velvollisuutena, ja riskinarviointeineen sekä käännettyä todistustaakkaa tai todennäköisyysnäytön riittävyyttä koskevat säännökset varautumisperiaatteen ilmentyminä.[84]

Ruotsissa taas varautumisperiaatteen on katsottu vahvistavan lähinnä ennalta ehkäisyn periaatetta.[85] Tämä näkemys on suomalaisestakin näkökulmasta puo-

---

[79] Ks. Ranta 2001 s. 204–205. Hän viittaa mm. tuomioon KHO 1986 A-II-88, jossa KHO varman tiedon puuttuessa kemikaalipäästöjen karsinogeenisuudesta perusti ratkaisunsa viihtyisyysarvoon ja sen vähenemiseen, sekä EYTI:n yhdistetyissä tapauksissa C-175/98 ja C-177/98 jätedirektiivin 75/442/ETY 4 artiklan osalta esittämiin lausumiin. (Asiat koskivat myrkyllisten jätteiden välivarastointia. EYTI:n tuomion tiivistelmän kohta 3, joka koskee varautumisperiaatteen soveltamista, kuuluu seuraavasti: ”Koska vain väliaikaisestikin varastoidut jätteet voivat aiheuttaa huomattavaa haittaa ympäristölle, myös väliaikaiseen varastointiin sovelletaan kyseistä artiklaa, jolla pyritään panemaan täytäntöön ennalta varautumisen periaate. Vaikka tuottamaansa jätettä väliaikaisesti varastoiviin yrityksiin ei sovelleta direktiivin 75/442/ETY mukaisia rekisteröinti- ja hyväksyntävelvollisuuksia, kaikki sekä väliaikaiset että ennalta suoritettavat varastointitoimenpiteet ja kyseisen direktiivin 1 artiklan d alakohdan mukainen jätehuolto edellyttävät muun muassa direktiivin 75/442/ETY 4 artiklalla täytäntöön pantavien ennalta varautumisen ja ennalta ehkäisemisen periaatteiden noudattamista.”

[80] Hollo 2001 s.135.

[81] Ib. s. 19.

[82] Ib. s. 135 ja sen alaviite Krämer 2000 s. 16.

[83] Hollo 2001 s. 135.

[84] Kuusiniemi 2002 s. 21.

[85] Mahmoudi 2003 s. 59.

lustettavissa, koska YSL:n 1 §:n 2 kohdan määritelmä varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteelle selvästi osoittaa sen palvelevan viime kädessä ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä ja koska siten ensin mainitun ja varautumisperiaatteen välillä on lähinnä vain aste-ero.

Viimeksi mainittu koskee nykyisin myös Saksan ympäristöoikeutta. Rehbinder toteaa siinä yhteydessä, kun hän on tarkastellut raja-arvon määritelmää ilmanlaatudirektiivin 96/62/EY 2 artiklan 5 kohdassa,[86] että useimmissa Euroopan maissa ennalta ehkäisyn ja varautumisen erottelua ei ole pidetty relevanttina harkittaessa oikeudellisesti ryhtymistä hallinnollisesti toimeen tai pidättymistä sellaisesta. Kuitenkin Saksassa päinvastoin aikaisemmin oikeudellinen puuttuminen tilanteeseen normaalisti rajoittui riskeihin, jotka käsittävät ennalta ehkäisyn periaatteen soveltamisen, kun taas varautumisperiaatteen soveltamisen katsottiin tulevan kysymykseen vain yleisen edun nimissä (oikeastaan tällöin lainsäädäntötoimin) eikä siihen ole siten mahdollista yksityisen kansalaisen potentiaalisena vahingon kärsijänä (suoraan) oikeudellisesti vedota, mikä uudemman oikeuskäytännön mukaan on nyt terveyttä suojelevien laatustandardien kohdalla mahdollista.[87]

Hollon ympäristöoikeudellisista periaatteista esittämien näkemysten pohjalta varovaisuusperiaate voitaisiin ymmärtää myös osaksi huolellisuusperiaatetta tai laaja-alaista varautumisperiaatetta.[88] Hänen mielestään YPEV (IPPC)-direktiivin ja muutoin ympäristönsuojeluajattelun näkökulmasta YSL:n periaatteiden kirjo on ehkä ylimitoitettu; ehkäisy- tai huolellisuusperiaate voisi riittää, kun periaatteilla ei ole toisistaan poikkeavaa merkitystä lain soveltamisessa.[89] Kuten aikaisemmin on jo todettu, on YSL:n säätämisen johtaneessa hallituksen esityksessä lausuttu varovaisuusperiaatetta koskevan säännöksen merkitsevän päätöksentekotilanteissa epävarmuuteen liittyvien tekijöiden erityistä huomioonottamista, jolloin pilaantuminen tulee mahdollisuuksien mukaan ehkäistä jo ennen kuin ehdottoman varmasti on todistettu tiettyjen toimintojen ja ympäristöhaittojen syy-yhteyden olemassaolo.[90] Mielestäni sanottu soveltuu pikemminkin laajempaan ennakolta varautumisen periaatteeseen, jolloin YSL:n varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteemme voitaisiin katsoa tältä pohjalta venyvän samalle tulkinnalliselle tasolle.

---

[86] Ko. 5 kohdan määritelmän mukaan raja-arvolla tarkoitetaan ”tasoa, joka on vahvistettu tieteellisin perustein ihmisen terveydelle ja/tai koko ympäristölle haitallisten seurausten välttämiseksi, ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi, joka on saavutettava määräajassa ja jota ei saa ylittää sen jälkeen kun se on saavutettu”.

[87] Rehbinder 2005 s. 25–26.

[88] Hollo 2001 s. 135–136 ja sama 2004 s. 47–48. Hän sinänsä toteaa, että huolellisuus- ja varovaisuusperiaate on erotettavissa varautumisperiaatteesta (jälk. s. 48).

[89] Hollo 2001 s. 136.

[90] HE 84/1999, s. 42–43.

Kumpula on todennut ennalta varautumisperiaatteen merkitsevän paradigman muutosta suhteessa ennaltaehkäisyyn siinä, että jälkimmäinen nojaa varman riskin käsitteelle, kun taas ennalta varautumista leimaa epävarmuuden huomioon ottaminen.[91] Ehkä kuitenkin ennaltaehkäisyssä (ja haittojen minimoinnissa) voi olla kysymys todennäköisestäkin riskistä. Tästä huolimatta kysymyksessä on paradigman muutos. Kumpula toteaa lisäksi varautumisperiaatteen osalta, että siinä riittävää on, että riskin olemassaolo voidaan olettaa. Periaatteen lähtökohtana on lisäksi, että siihen perustuvien toimien – joissa olennaisena on puuttumiskynnyksen määrittely – tulee hänen toteamaan tapaan ”olla tieteellisesti perusteltavissa, pelkkä hypoteesi, spekulaatio tai intuitio eivät riitä”.[92] Hän on kiinnittänyt laajalti huomiota luonnontieteellisen ja teknisen asiantuntemuksen sekä kansalaisosallistumisen merkitykseen ja rooliin varautumisperiaatteen ilmentämien epävarmuustilanteiden vallitessa tehtäessä riskien arviointia ja riskinhallintaa koskevia ympäristösääntelyyn liittyviä ratkaisuja.[93]

YSL:ssa ei ole mainittu varautumisperiaatetta (precautionary principle) huolimatta sen sisältymisestä EY:n perustamissopimukseen ja laajemminkin saamasta kansainvälisestä institutionaalisesta tuesta ja hyväksynnästä niin ulkomaisessa kuin kotimaisessa ympäristöoikeudellisessa tieteellisessä tutkimuksessa.[94] Meillä varautumisperiaatetta on sovellettu epävarmuustilanteessa jo ennen yhteisöön liittymistä silloisen ilmansuojelulain mukaisten erityisten ilmansuojelumääräysten antamiseen korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja-ratkaisussa *KHO 1986-A-II-88*.

> Lääkeainetehtaan toiminnasta katsottiin aiheutuvan ilmansuojelulain 2 §:ssä tarkoitettua merkittävää viihtyisyyden vähenemistä, kun otettiin huomioon laitoksen ympäristön asutuksen ja virkistystarkoituksiin käytettyjen alueiden läheisyys, laitoksen päästöjen laatu ja se seikka, ettei tällä hetkellä ollut riittävää tietoa käytettävissä tehtaan liuotin- ja muiden päästöjen haitattomuudesta.

---

91 Kumpula 2004 s. 242.
92 Ib. s. 242–243.
93 Ks. ib. s. 244–251.
94 Varautumisperiaatteen alkuperämaa on Saksan liittotasavalta, jossa se esiintyi Vorsorge-periaatteen muodossa jo 1970-luvulla. Se ymmärrettiin riskinhallinnan filosofiseksi lähestymistavaksi, jossa hyvään ympäristönhallintaan katsottiin kuuluvan tiettyjä ympäristöuhkia vastaan tehtävät riskien välttämistä tai alentamista tarkoittavat suojelutoimenpiteet. Läpi koko 1980- ja 1990-lukujen on sanottuun laaja-alaiseksi kehittyneeseen periaatteeseen oikeudellisissa piireissä enenevästi vedottu ja se on saanut ilmauksensa lukuisissa kansainvälisissä sopimuksissa. Erikseenkin se on saavuttanut melko vahvan aseman eräissä kansallisissa oikeusjärjestelmissä lukuisine erilaisine sovellutuksineen. Ehkä ensimmäisenä enteenä ensin mainituista on ollut Pohjanmeren suojelua koskevan vuoden 1984 Bremenin kansainvälisen ministerikongressin julkilausuma, jossa todettiin, että valtioiden ei pidä ennen toimenpiteisiin ryhtymistä todisteita haitallisista vaikutuksista näyttöä. (Bell – McGillivray 2005 s. 70 ja siinä alaviite 17, jossa mainitaan lähteenä Boehmer-Christiansen, S: The Precautionary Principle in Germany – Enabling Government in O'Riordan, T and Cameron, J. (eds): Interpreting The Precautionary Principle, London 1994.)

> Viihtyisyyden vähenemisenä otettiin näin ollen huomioon myös ympäristön asukkaiden epätietoisuus tehtaan päästöjen terveydellisestä merkityksestä. Tähän nähden lääninhallitus oli voinut antaa ilmansuojelulain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettuja erityisiä määräyksiä. Samassa päätöksessä voitiin asettaa myös pykälän 3 momentissa tarkoitettu selvitysvelvoite, jolla pyrittiin selvittämään tarve antaa nyt annettuja erityisiä määräyksiä täydentäviä yksityiskohtaisempia määräyksiä.[95]

Varautumisperiaate on esiintynyt viime vuosina korkeimman hallinto-oikeuden luonnonsuojelulain soveltamisratkaisuissa *KHO 2006:101* (Natura 2000 -aluetta koskeva uusi polttolaitos) ja *KHO 2005:42* (Natura 2000 -verkostoa koskeva kaivoslain mukainen valtausasia) sekä myös YSL:n (alun perin jätelain) alaan kuuluvassa mutta samalla jätedirektiivin 75/442/ETY soveltamista koskevassa asiassa *KHO 2002:82* (kivenlouhimon jäteaine), viimeksi mainitussa toki vain EYTI:n ennakkoratkaisun perusteluissa olevana mainintana sanotun direktiivin perusteena olevasta yhdestä periaatteesta.

Salila on todennut varautumisperiaatteen mukaisen lähestymistavan merkitsevän laajennusta yleiseen (ehkäisy- ja varovaisuusperiaatteeseen sisältyvään) toiminnan haitallisten vaikutusten ehkäisyvaatimukseen. Hän toteaa selkeimmin näiden kahden periaatteen eron, joka käytännössä voi osoittautua hyvin liukuvaksi, ilmenevän saksalaisessa ympäristönsuojeluoikeudessa, jossa vaarojen torjunta (*Gefahrenabwehr*) erotetaan riskeihin varautumisesta (*Risikovorsorge*).[96]

Ennalta varautumisen periaate soveltuu Rannan mukaan – mihin aikaisemmin on viitattu – tilanteisiin, joissa tieteellinen tieto ei ole riittävää, lopullista tai varmaa ja joissa alustavan ja objektiivisen arvioinnin mukaan on kohtuulliset perusteet epäillä, että ympäristöarvoihin kohdistuvat mahdolliset vaaralliset vaikutukset eivät ehkä ole hyväksyttävän suojelun mukaisia. Näissä tilanteissa ympäristöhaitan aiheutuminen on mahdollinen, mutta sen aiheutumisen todennäköisyyttä ei voida täysin osoittaa, laajuutta mitata tai vaikutuksia määritellä, koska tieteelliset tiedot eivät ole riittäviä – kuitenkin ympäristöhaitasta on saatavilla alustavaa tieteellistä näyttöä, perusteltuja epäilyjä. vaatimuksen mukaan mah-

---

[95] Ks. myös alaviite 79.

[96] Salila 2001 YJ, s. 93 ja sen alaviite 28. Hän toteaa, että saksalaisessa oikeuskirjallisuudessa ”(t)oiminnan haitallisten vaikutusten ennalta ehkäisyn periaate edellyttää vaarankynnyksen ylittävien vaikutusten aiheutumisen ehkäisyä. Mitä haitallisemmasta vaikutuksesta on kyse, sitä pienempi aiheutumistodennäköisyys riittää ylittämään vaarankynnyksen. Varautumiskynnys määritellään muutoin samalla tavalla, mutta edelliseen verrattuna se sijaitsee alemmalla tasolla, ts. varautumisperiaate kattaa myös sellaiset vaikutukset, joiden aiheutumistodennäköisyys on niin pieni tai vaikutusten haitallisuus niin vähäinen, ettei velvoite haitallisten vaikutusten ennaltaehkäisystä koske niitä. Erittäin merkittävät vaikutukset korostavat ennalta varautumisen merkitystä, vaikka niiden aiheutumistodennäköisyys olisikin häviävän pieni. Erityisesti tämä korostuu potentiaalisesti vaarallisten tekniikoiden (geenitekniikka, vaaralliset kemikaalit, ydinenergia jne.) käyttöä normitettaessa.”

dolliset ympäristöhaitat tulee ehkäistä ennalta eikä suojelutoimia saa lykätä, vaikka haitoista ei olisi täyttä tieteellistä näyttöä. Ranta katsoo, ettei viranomaisen siten tarvitse osoittaa, että tietystä aineesta tai toiminnasta aiheutuu määrätty vaikutus ennen rajoittavia toimenpiteitä. Ranta viittaa kuitenkin perustellun epäilyn edellyttämiseen. Pelkkä epäily (tai esim. kuluttajien pelko) ei riitä eikä siten ole normaalisti varautumisperiaatteen mukaista. Perusteltu haitan epäily vaaditaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.[97] Osan kuluttajista eettiset näkemykset ja ennakkoluulot sekä osin myös maanviljelijöiden lähinnä taloudelliset intressit ovat kuitenkin olleet vaikuttamassa ankaraan varautumisperiaatteen omaksumiseen GMO-direktiivien säätämisessä ja täytäntöönpanossa.

Salila toteaa vuonna 2000 esittämässään kritiikissä, että Suomen oikeudessa vallitsevana tilanteena on varautumisperiaatteen riittämätön huomioon ottaminen dogmaattisessa ja systemaattisessa kehityksessä.[98] Hänen mukaansa Suomen ympäristöoikeudessa varautumisperiaate on katsottava aineellisoikeudelliseksi periaatteeksi. Oikeusperiaatteena ennalta varautuminen olisi riippuvainen kulloisestakin asiantilasta, jossa varautumista edellytetään. Perusongelmana on epätietoisuus ja epävarmuus tilanteesta ja siitä seuraavista vaaroista.[99]

Ennalta ehkäisyn periaatteen ja varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen yhdessä, ja joskus jälkimmäisen yksinäänkin, on termeinä katsottu kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa tarkoittavan samaa kuin 174 artiklan 2 kohdan varautumisperiaatteen. Kokko on katsonut varovaisuusperiaatteen, ennalta ehkäisyn periaatteen, suojaperiaatteen ja lähdeperiaatteen ilmentävän yhdessä varautuvaa ja ennakoivaa lähestymistapaa.[100]

Mielestäni YSL:n ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate sekä varovaisuus- ja huolellisuusperiaate olisivat hyvinkin yhdistettävissä alaperiaatteiksi ennalta varautumisen periaatteeseen. Sanamuodoltaankin varovaisuus, kuten myös huolellisuus, viittaa enemmän toiminnanharjoittajalta tai viranomaiselta normaalisti objektiivisesti edellytettävään toimintansa järjestelytapaan, kuin tieteellisessä epävarmuustilanteessa sopivaan perusteltuun aktiivisempaan ennakolliseen toimintaan merkittävien tai vakavien vahinkojen vaaran varalta, jolloin

---

[97] Ranta 2001 O s. 249–250 ja sama 2001 s. 203. Jälkimmäisessä teoksessa hän viittaa (s. 205) myös mm. jo vuodelta 1986 olevaan KHO:n tuomioon KHO 1986-A-II-88, jossa se varman tiedon puuttuessa kemikaalipäästöjen karsinogeenisuudesta perusti ratkaisunsa viihtyisyysarvoon ja sen vähenemiseen. Ko. tuomion osalta, ks. edellä alaviite 79.

[98] Ks. Salila 2000 s. 282.

[99] Ks. ib. s. 285. Salila selostaa samassa artikkelissa varautumisperiaatetta laajemmalti Saksan Vorsorge-periaatteen (Vorsorgeprinzip) kannalta. Sen tavoitteena on tavallisesti suojautuminen vaaralta (Gefahrenvorsorge) ja myös luonnonvarojen harkitsevan varovainen hyväksikäyttö (Ressourcenvorsorge). Periaate ilmaisee olennaisesti, että ympäristövahinkoja on mahdollisuuksien mukaan ennalta ehkäistävä eikä päästettävä syntymään.

[100] Kokko 2003 s. 103. Kokko on siinä myös lausunut, että ”ennalta varautumisperiaate ilmenee tiukimmillaan … ns. varovaisuusperiaatteena”.

joudutaan turvautumaan ankariinkin ennalta ehkäiseviin rajoituksiin tai kieltoihin.

Vaikka ajateltaisiin varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen YSL 4 §:n mukaisesti määriteltynä osuvan yhteen varautumisperiaatteen kanssa tai ulottuvan varsin lähelle sen yhteisöoikeudellista sisältöä, on silti huomattava, että ympäristöoikeudellisilla periaatteilla on EY-oikeudessa ja kansallisessa oikeudessa erilainen muodollinen funktio. Yhteisöoikeudessa periaatteet ilmenevät EY:n oman lainsäädännön antamisessa ja tämän soveltamisessa sen kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä myöten. Kuinka paljon tämän jälkeen jää tilaa erikseen kansallisesti varautumisperiaatteen itsenäiseen, ts. esim. ao. direktiiviä, tiukempaan soveltamiseen? Kun annetaan varautumis- tai ennaltaehkäisyn periaatteeseen perustuvaa EY-minimidirektiiviä joltain osin tiukempia ympäristösäännöksiä toimimalla perustamissopimuksen puitteissa, ei ristiriitaa voi yhteisö- ja kansallisen lainsäädännön välillä syntyä.[101] Ongelmaksi jää ehkä vain se, voidaanko esimerkiksi YSL:n nojalla antaa asetuksella direktiiviä tiukempia säännöksiä. Tämä taas ratkeaa ao. lain valtuutussäännösten rajoissa. Ongelmia voi syntyä ilman selvää valtuutussäännöstä, esim. silloin, kun luvanvaraisuutta edellytetään asetuksella esimerkiksi vähintään 30 lehmän eläinsuojalta – kuten YSA 1 §:n 1 momentin 11a) kohdan nojalla onkin tilanne –, vaikka IPPC-direktiivi ei nautakarjan karjasuojilta edellytä lupaa lainkaan. Nähdäkseni tällöin voidaan harkita luvan myöntämisen edellytyksiä ja lupamääräysten antamista vain YSL:n omien säännösten ja periaatteiden pohjalta. Pilaantumista ja sen ehkäisemistä palvelevat YSL:n 28 §:n 1 momentin ja 2 momentin 1–3 kohdan luvanvaraisuutta koskevat säännökset ohjaavat tarkempien asetusten antamista, em. periaatteiden rajavedonkaan häiritsemättä, lupien edellyttämiseen nykyistä luparajaa pienemmiltäkin kotieläinsuojilta. Luvan myöntämisen edellytykset määräytyvät sitten lähinnä YSL 42 §:n ja lupamääräysten suhteen 43 ja 51 §:n (252/2005) mukaan. Viimeksi mainittu koskee yleensäkin lupaharkintaa ja mahdollisuuksia antaa tarvittaessa ympäristön laatunormeja sisältäviä normidirektiivejä ja ehkä niitä tiukempiakin kansallisia täytäntöönpanoasetuksia ankarampia lupamääräyksiä.

---

[101] Mielenkiintoista on, että esimerkiksi VPP-direktiivin 2000/60/EY suomenkielisen version johdannon 44 kohdassa käytetään varautumisperiaatteesta nimitystä varovaisuusperiaate – toisin kuin sen 12 kohdassa – toteamalla seuraavaa: ”Vaarallisia prioriteettiaineita yksilöitäessä olisi otettava huomioon varovaisuusperiaate, ja nojauduttava erityisesti tuotteen mahdollisten haittavaikutusten yksilöimiseen ja tieteelliseen riskinarviointiin.” Muissa kieliversioissa, kuten englanninkielisessä lausutaan normaalilla tavalla ”account should be taken of the precautionary principle”, ja ranskankielisessä ”devrait tenir compte du principe de précaution” ja saksankielisessä ” sollte dem Grundsatz der Vorsorge Rechnung tragen”. Ehkä suomenkielistä versiota kirjoitettaessa mallina onkin käytetty ruotsinkielistä, jossa ko. periaate ilmaistaan seuraavaan tapaan ”bör försiktighetsprincipen beaktas”. Näin ko. periaate on toki ilmaistuna perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdan ruotsinkielisessä versiossa. Toisaalta ko. direktiivin suomenkielisen version johdannon 11 kohdassa käytetään käsitettä ennalta varautumisen periaate.

1.5.2 EY:n komission kannanotot varautumisperiaatteeseen ja niiden taustaa

Bell ja McGillivray ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että alun perin perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdan yleispiirteisen sanamuodon otaksuttiin merkitsevän sitä, ettei varautumisperiaatteella, kuten muillakaan säännöksessä mainituilla periaatteilla, olisi laillisesti sitovaa vaikutusta.[102] He katsovat EY:n tuomioistuimen vihjanneen asiassa *C-341/95 Bettati v. Safety Hi-Tech* voivansa vain ääritapauksissa todeta EY-lainsäädännössä jätetyn jätetyn varautumisperiaate ottamatta huomioon, mikä heidän mukaansa todennäköisesti edellyttäisi sitä, että ko. periaate olisi täysin jäänyt huomiotta tai tahallisesti syrjäytetty säädöstä annettaessa. Tapauksessa tuomioistuin katsoi olevan tarvetta luoda tasapaino tiettyjen tavoitteiden ja periaatteiden, kuten varautumisperiaatteen, ja niiden todellisen kompleksisen täytäntöönpanon välillä. Siten tietty harkintavalta on jätettävä neuvostolle lainsäätäjänä. EY-tuomioistuin saattaisi taas kumota sellaisia lakeja, joissa ao. periaate on selvästi jätetty huomiotta.[103]

---

[102] Bell – McGillivray 2006 s. 73 ja siinä alaviitteessä 19 mainittu J. Holderin artikkeli ”Safe Science? The precautionary Principle in UK Environmental Law” teoksessa J. Holder (ed.), ”The Impact of EC Environmental Law in the United Kingdom” (Chichester,: Wiley, 1997)

[103] Yhteisön tuomioistuimen tuomio 14.7.1998 asia C-341/95 Bettati v. Safety Hi-Tech Srl. Tapauksessa HCFC:n valmistaja vaati otsonikerrosta tuhoavia aineita koskevan asetuksen (ETY) N:o 3093/94 kumoamista sillä perusteella, että asetus ei olisi yhtäpitävä mm. varautumisperiaatteen kanssa. Ko. tuomion tiivistelmän kohdissa 8 ja 9 on mm. todettu seuraavaa:

”8 Otsonikerrosta heikentävistä aineista annetun asetuksen N:o 3093/94 5 artiklassa asetetaan 1.6.1995 alkaen sovellettava pääsääntöinen kielto käyttää osittain halogenoituja kloorifluorihiilivetyjä. Tästä kiellosta on kuitenkin useita poikkeuksia, mutta niissä ei ole säädetty osittain halogenoitujen kloorifluorihiilivetyjen käytöstä palontorjunta-aineena, joten kyseistä säännöstä on tulkittava siten, että siinä täysin kielletään osittain halogenoitujen kloorifluorihiilivetyjen käyttö ja siten myös niiden saattaminen markkinoille tätä tarkoitusta varten.

Kielto ei ole perustamissopimuksen 130 r artiklan perusteella pätemätön, koska yhteisön lainsäätäjä ei ole tehnyt ilmeistä virhettä säännöksen soveltamisedellytysten arvioimisessa eikä loukannut suhteellisuusperiaatetta. Toteuttaessaan tiukemman toimenpiteen kuin mitä sen kansainväliset velvoitteet edellyttävät ja säätäessään, että komissio voi teknisen kehityksen perusteella täydentää, supistaa tai muuttaa kiellettyjen käyttötarkoitusten luetteloa, yhteisön lainsäätäjä on nimenomaisesti noudattanut edellä mainitun artiklan 2 kohdassa määrättyä suojelun korkean tason periaatetta ja ottanut huomioon saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot siten kuin artiklan 3 kohdassa edellytetään.

Kyseinen kielto ei ole pätemätön myöskään perustamissopimuksen 30 artiklan perusteella, koska artiklan tavoitteena oleva ympäristönsuojelu on pakottava vaatimus, joka voi rajoittaa tämän määräyksen soveltamista.

9. Yhteisön ympäristöpolitiikkaa koskevassa perustamissopimuksen 130 r artiklassa vahvistetaan useita tavoitteita, periaatteita ja perusteita, joita yhteisön lainsäätäjän on noudatettava toteuttaessaan ympäristöpolitiikkaa. Koska kuitenkin tiettyjen tavoitteiden ja periaatteiden välillä on löydettävä tasapaino ja koska siinä määrättyjen perusteiden arvioiminen on vaikeaa, tuomioistuimessa tapahtuvan valvonnan on välttämättä rajoituttava sen tutkimiseen, onko neuvosto tehnyt

Varautumisperiaatteen sisällön määrittämisen suurimpana esteenä on ollut EYTI:n ymmärrettävä haluttomuus astua asiantuntijoiden ja politiikantekijöiden varpaille tieteellisessä riskinarvioinnissa ja nimenomaan riskinhallintaa koskevien ratkaisujen tekemisessä. Kokonaan tätäkään vastuuta ei tuomioistuin ole voinut eikä voi välttää. Tällöin oikeudellisesti tulee suhteellisuusperiaate avuksi sen arvioimisessa, onko säädöstä annettaessa noudatettu suuntaan tai toiseen tätä periaatetta ja eräänlaista tasapainoperiaatetta ympäristöoikeudellisten, oikeastaan ympäristöpoliittisten tavoitteiden ja periaatteiden välillä.[104]

Bell ja McGillivray kiinnittävät huomiota myös siihen, ettei EYTI juurikaan ollut yrittänyt määritellä varautumisperiaatteen sisältöä. Epävarmuus tuotiin esiin ensimmäisen asteen tuomioistuimen ns. hormonilihatapauksessa *T-13/99 Pfizer v. Euroopan komissio*, jossa kantajana oleva lihakarjankasvatuksessa käytettävän erään antibiootin valmistajayritys vaati asetuksen (EY) N:o 2821/98 kumoamista. Sanotulla asetuksella oli neljän eri antibioottivalmisteen käyttäminen eläinrehujen lisäaineena kielletty sillä perusteella, että oli olemassa riski eläinten vastustuskyvyn lisääntymisestä näitä antibiootteja vastaan ja tämän resistenssin siirtymisestä lihan kautta kuluttajiin. Pfizer väitti kyseessä olevan varautumisperiaatteen laiton soveltaminen katsoen, että edeltävä tieteellinen arviointi olisi edellytyksenä periaatteen käytölle ja että mitään asianmukaista arviointia ei ollut tehty. Vaihtoehtoisesti, jos riskinarviointi oli tehty, kantaja vaati komission hyväksymää huomattavasti korkeamman tason näytön olemassaoloa, ts. sitä, että ennen kieltämistä kaikkien tunnistettavien riskien olisi oltava perusteltuja eikä vain oletettuja (hypoteettisia). Ensimmäisen asteen tuomioistuin oli eri mieltä kantajan varautumisperiaatteesta esittämän tulkinnan kanssa. Tuomioistuin huomautti, että varautumisperiaatteen soveltamista ei voida perustaa pelkästään hypoteettisen riskin olemassaololle, vaan sen käyttö on hyväksyttävää tilanteissa, joissa riski oli olemassa, vaikkakaan sitä ei voitu täysin kauttaaltaan näyttää toteen. Tämän vuoksi tuomioistuin katsoi, että komissio ja muut yhteisön elimet olivat toimineet lain mukaisesti luottaessaan saamiinsa tieteellisiin neuvoihin.[105]

Vaikka em. tapaus selvensi varautumisperiaatteen sisältöä, jäi siinä etenkin periaatteen käytön laukaiseva riskikynnys epäselväksi. Toki tämä pakostakin jää arvostuskysymyksenä vaikeasti ratkaistavaksi, eikä sen ratkaiseminen voi helposti onnistua jälkivalvonnassa EYTI:lta. Lähtökohtana riskinhallinnan säädöksiä annettaessa on perustamissopimuksen 174 artiklan 3 kohta, jonka mukaan

---

perustamissopimuksen 130 r artiklan soveltamisedellytysten osalta ilmeisen arviointivirheen antaessaan asetuksen."

[104] Ib. asia C-341/95.

[105] Bell – McGillivray 2006 s. 74–75.

”Ympäristöpolitiikkaansa valmistellessaan yhteisö ottaa huomioon
– saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot
– ympäristöolot yhteisön eri alueilla
– toimien toteuttamisesta ja toteuttamatta jättämisestä mahdollisesti johtuvat edut ja kustannukset
– yhteisön taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen kokonaisuutena ja yhteisön eri alueiden tasapainoisen kehityksen.”

Edellä mainittu säännös ohjaa erityisesti komission suorittamaa ympäristöoikeudellisen sekundäärilainsäädännön valmistelua. Komissio onkin pyrkinyt hahmottelemaan oman politiikkansa suuntaviivoja varautumisperiaatteen käytölle EY-lainsäädännössä antamalla asiassa tiedonannon KOM (2000)1 lopullinen, jossa se on esittänyt kannanottoja varautumisperiaatteen soveltamisesta. Tarve tiedonantoon on johtunut etenkin kansainvälisen kaupan kannalta vallinneesta yleisestä epätietoisuudesta, milloin ja miten ko. periaatetta olisi käytettävä. Komissio toteaa ennalta varautumisen periaatteen olevan yleisesti sovellettava periaate, joka on otettava huomioon erityisesti ympäristönsuojelun, ihmisten terveydensuojelun ja eläin- ja kasvinsuojelun alalla.[106]

Tiedonannossaan komissio hahmotteli sitä, miten se aikoo soveltaa ko. periaatetta. Komission mukaan varautumisperiaatteeseen saatetaan joutua turvautumaan, jos tieteelliset tiedot ovat riittämättömiä ja jos on olemassa vaara, että ympäristöön ja terveyteen kohdistuu mahdollisesti vaarallisia vaikutuksia, jotka ovat ristiriidassa EU:n tavoitteleman korkeatasoisen suojelun kanssa.[107] Komissio haluaa kuitenkin välttää kaikentyyppisen piiloprotektionismin, joten sen mielestä toimenpiteet on suhteutettava haluttuun suojelun tasoon, niitä sovellettaessa on noudatettava suhteellisuutta ja tasavertaisuutta (syrjimättömyys) ja niiden on oltava yhtenäisiä aikaisempien samankaltaisten toimenpiteitten kanssa (yhtenäisyys). Toimenpiteitä on myös tarkasteltava uudelleen mahdollisten uusien tieteellisten tietojen perusteella.[108]

Ennalta varautumisen periaatteeseen turvautuminen edellyttää sitä, että tunnistetaan jostakin ilmiöstä, tuotteesta tai menettelystä johtuvat mahdollisesti vaaralliset vaikutukset ja että tieteellisen arvioinnin perusteella riskiä ei ole mah-

---

[106] KOM (2000)1 lopullinen s. 9. Tiedonannon mukaan useimmat päätökset tehdään oloissa, joissa on riittävästi tietoa asianmukaisten ehkäisevien toimenpiteiden toteuttamiseksi, mutta joissakin olosuhteissa tiedot saattavat olla puutteellisia joiltakin osin. Jos päätetään toimia odottamatta kaikkia tarvittavia tieteellisiä tietoja, kyseessä on selvästi ennalta varautumiseen perustuva lähestymistapa (ko. tiedonanto s. 7).

Ennalta varautumisen periaate on merkityksellinen varsinkin silloin, kun alustavan tieteellisen arvioinnin mukaan on kohtuulliset perusteet epäillä, että mm. ympäristöön ja ihmisten terveyteen kohdistuvat mahdolliset vaaralliset vaikutukset eivät ehkä ole yhteisössä sovellettavan korkeatasoisen suojelun mukaisia (ko. tiedonanto s. 9).

[107] Ib. s. 7.

[108] Ib. s. 16–19.

dollista määritellä riittävän varmasti.[109] Ennalta varautumisen periaatteeseen turvautuminen on oikeutettua vain, kun seuraavat kolme ennakkoedellytystä on täytetty: mahdollisten kielteisten vaikutusten määrittäminen, käytössä olevien tieteellisten tietojen arviointi ja tieteellisen epävarmuuden laajuuden arviointi. Periaatteeseen turvautumisesta seuraavat toimenpiteet voivat johtaa päätökseen toimia tai olla toimimatta. Valinta toimenpiteisiin ryhtymisestä riippuu poliittisesta päätöksestä, mikä tarkoittaa yhteiskunnan kannalta hyväksyttävän riskitason määrittämistä.[110]

Tiedonannon mukaan ennalta varautumisen periaatteen soveltamisen piiriin kuuluvat siten toimenpiteinä yleinen riskianalyysi ja riskinhallinta.[111] Periaatteeseen turvaudutaan vain tilanteessa, jossa riski on mahdollinen, vaikka sitä ei voida täysin osoittaa, sen laajuutta mitata tai sen vaikutuksia määritellä, koska tieteelliset tiedot eivät ole riittäviä tai lopullisia. Riskinarviointia on hyödynnettävä mahdollisuuksien mukaan päätettäessä periaatteeseen turvautumisesta. Tämä siis edellyttää ao. ilmiöstä, tuotteesta tai menettelystä mahdollisesti seuraavien negatiivisen vaikutusten (riskien) tunnistamista sekä ko. riskien tieteellistä arviointia, jonka avulla ei voida määrittää riittävän varmasti kyseistä riskiä riittämättömien, epätäydellisten tai epätarkkojen tietojen vuoksi. Toimenpiteillä ei kuitenkaan saa – mitä tiedonannossa tähdennetään – olla mielivaltaista perustaa.[112] Ennalta varautumisen periaatteeseen turvautuminen ei välttämättä tarkoita sitä, että päätetään lopullisista toimista, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeudellisia vaikutuksia, joita tuomioistuimet pystyvät valvomaan.[113] Periaate soveltuisi siten käytettäväksi hyvin ensiksi väliaikaistoimenpiteenä ja siten ajan saamiseksi lisätutkimuksia ja -selvityksiä varten.

Euroopan parlamentti totesi päätöslauselmassaan 14.12.2000, että ennalta varautumisen periaatetta olisi noudatettava aina, jos tieteelliset tiedot eivät ole riittäviä, lopullisia tai varmoja. Periaatetta on voitava soveltaa myös silloin, jos on asiallisia perusteita huolestua siitä, että ympäristöön, ihmisten terveyteen ja eläimiin kohdistuvat mahdolliset vaikutukset voivat potentiaalisesti olla haitallisia.[114] Viimeksi mainittu lause vihjannee ns. yleisen mielipiteen huolestuneisuuteen. Tästä selvimmin ilmenee miten riskinhallinta on viime kädessä tietenkin yhteiskunnallinen kysymys. Varautumisperiaate äärimmillään painotettuna so-

---

[109] Ib. s. 14.
[110] Ib. s. 12–13.
[111] Ib. s. 10.
[112] Ib. s. 12–14.
[113] Ib. s. 15.
[114] Euroopan parlamentin asiakirja: A5-0352/2000, 14.12.2000: Parlamentti hyväksyi ennalta varautumisen periaatteen käyttökriteerit ja soveltamisprosessin, jota komissio tiedonannossaan esitti po. selvennyksin. Parlamentti piti keskeisenä myös sitä, että riskinarviointimenettelyihin sovelletaan tiukkoja aikarajoja.

veltuukin käytöltään parhaiten poliittisesti eli lainsäädäntöelimen ratkaistavaksi.

1.5.3 Varautumisperiaatteen sisältö eräiden jäsenmaiden lainsäädännössä

Vaikka yhteisön sekundäärilainsäädännössä ei pitkään nimenomaisesti definioitu varautumisperiaatteen sisältöä, on kyseinen periaate ollut määriteltynä eräiden unionin jäsenmaiden kansallisessa lainsäädännössä.

Ranskan Code de l'environnement on vuodesta 1995 lähtien sisältänyt asiasta seuraavan määritelmän, jonka sisältöinen säännös on myös Code ruralissa ja jonka voisi suomentaa varautumisperiaatetta tarkoittavaksi ympäristöoikeudelliseksi toimintaperiaatteeksi epävarmuustilanteessa.[115]

> ”Varmuuden puuttuminen nykyisen tieteellisen ja teknisen tietämyksen huomioon ottamisesta huolimatta, ei saa viivyttää tehokkaisiin ja oikeasuhtaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä vakavien ja peruuttamattomien ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi taloudellisesti hyväksyttävin kustannuksin.”

Liittämällä toimenpiteiden luonteeseen yleisoikeudellista suhteellisuusperiaatetta ilmaisemaan sana ”oikeasuhtaisiin” on varautumisperiaate saatu tavallaan täydellisemmin määritellyksi. Tietenkin mukaan tulee säännöksen soveltajan harkittavaksi erityisesti arvoperiaate, joka saattaa liikaa painottaa päättäjän harkintaa sen suhteen, minkälaiselta uhalta mitäkin ja minkä arvoista ympäristökohdetta on milloinkin suojeltava ja minkä tasoisia rajoituksia tai kieltoja tietylle toiminnalle asetettava varautumisperiaatetta soveltamalla. Mukana kuvassa ovat silloin oikeastaan myös arvioinnit siitä, mikä on – kuten jo Rion julistuksessa mainitaan – vakava ja peruuttamaton ympäristövahinko. Etenkin jälkimmäinen ilmaus ”peruuttamaton” on usein vaikeasti arvioitava tosiasia.

Varautumisperiaatetta koskevassa ja maatalouteen liittyvässä Conseil d'Etat'n (CE) 30.4.1997 antamassa tuomiossa asiassa Commune de Quévillon katsottiin, että kaavan (Plan d'occupation des sols) muuttaminen tarkoituksella varata maatalousmaata käytettäväksi ruopattavan maa-aineksen läjittämiseen oli säännösten vastaista, vaikka ko. alue oli selvästikin tarkoitettu läjittämisen jälkeen kunnostaa alkuperäiseen käyttöönsä. CE katsoi oikeudenloukkauksen voivan syntyä ”haitallisten vaikutusten vaarasta, joka liittyy erityisesti sellaisen ruoppausjätteen säilyttämiseen, jonka toksikologisia vaikutuksia ei voida taata haitattomiksi,

---

[115] Ranskan Code de l'environnement L110-1-II-1, c.env. ja Code rural L 200-1, c.rur. Ks. Prieur 2001 s. 145, para 167. Ks. vastaava englanninkielinen käännös, de Sadeleer 2002 s. 132.

ja siihen käytetyn maan palauttamisesta lopulta takaisin maatalouskäyttöön."[116] Tuomioistuin siten asetti kaavoittajalle todistustaakan varastoitavan jätemaan toksikologisen haitattomuuden osoittamiseksi.

Niin ikään maatalouteen liittyvässä 29.12.1999 annetussa ratkaisussa asiassa Société Rustica-Prograin génétique SA et autres CE pysytti voimassa ao. ministerin hallintopäätöksen poistaa markkinoilta eräs torjunta-aine, jonka päätöksen perusteluna olivat aineen mahdolliset vahingolliset vaikutukset mehiläisiin, siitä huolimatta, että päätös oli vastoin ad hoc -komitean suosittelemaa lievempää toimenpidettä.[117] CE katsoi, ettei hallinnollista päätöstä rasittanut ilmeinen arviointivirhe. Aikaisemman oikeuskäytännön mukaan torjunta-aineen kieltävää päätöksiä olisi voitu pitää laittomina, milloin asiakirjat olivat käsittäneet yhtä niukalti ratkaisun tekoa auttavaa tutkimusaineistoa kuin ko. tapauksessa. Kysymys oli Gaucho-nimisestä torjunta-aineesta (insektisidi). CE on em. tapauksessa ollut valmis soveltamaan varautumisperiaatetta, vaikkei vuodelta 1991 oleva EY:n kasvinsuojeludirektiivi 91/414/ETY ole sisältänyt eikä antamisajankohtanaan sen vielä muodollisesti ole ollut välttämätöntä sisältää mainintaa ko. perustamissopimuksessa nykyään mainitun ko. periaatteen soveltamisesta.[118]

Bellin ja McGillivrayn mukaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa esitettiin ehkä ensimmäistä kertaa yksilöidyssä muodossa kannanotto varautumisperiaatteen sisällöstä vuonna 1990 ns. valkoisessa paperissa "This Common Inheritance", joskin lievänä versiona. Sen mukaan toimenpiteisiin on ryhdyttävä merkittäviä riskejä vastaan myös tieteellisen epävarmuuden vallitessa, mikäli toimenpiteiden kustannusten ja hyötyjen välillä vallitsee tasapaino. Tätä kannanottoa noudatettiin 1990-luvun puolivälissä Environmental Agencyn antamissa vuoden 1995 Environmental Act 4 §:n ohjeissa – tuolloin vielä heikkona vastauksena syntyneeseen BSE-tautiin ja GMO-tuotteita koskeneeseen keskusteluun. Varautumisperiaatetta ei suoraan ole inkorporoitu UK:n kirjoitettuun lainsäädäntöön,[119] joskin kannanottoja ko. periaatteeseen on esiintynyt useissa oikeuden päätöksissä.[120]

---

[116] Conseil d'Etat'n tuomiossa C.E. fr. 30 April 1997, Commune de Quévillon (esitetty teoksessa de Sadeleer 2002 s. 131).

[117] Societe Rustica-Prograin genetique SA et autres, no 206687, 207303, Conceil d'Etat (CE): Par (une) décision (du 29 décembre 1999) le Conseil d'Etat a rejeté les requêtes par lesquelles des sociétés qui fabriquent ou commercialisent le Gaucho avaient demandé l'annulation de cette décision ministérielle, en jugeant qu'au vu des études scientifiques en sa possession, le ministre n'avait pas pris une décision manifestement erronée au regard des règles de précaution qui s'imposent en matière de protection de l'environnement.

[118] Ib. ja de Sadeleer 2002 s. 133–134.

[119] Bell – McGillivray 2006 s. 73.

[120] Ib. s. 76. Teoksessa mainittu tapaus on R v Derbyshire CC ex parte Murray [2001] Env LR 26.

de Sadeleer on todennut, etteivät Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimet ole olleet vastahakoisia ottamaan huomioon vielä toteutumattomia riskejä. Niillä ei ole ollut vaikeuksia hyväksyä laaja-alaista riski-käsitettä, joka sallii ratkaisijoita toimimaan ilman täyttä näyttöä vaarasta. Hän mainitsee esimerkkinä The Court of Appealin ratkaisun vuodelta 1993. Siinä tuomioistuin katsoi oikeaksi tulkita työturvallisuuslain (The Health and Safety Act 1974) 3.1 §:n riski-käsitettä niin, että se ei viitannut pelkästään osoitettuun riskiin vaan myös vaaran mahdollisuuteen ja että tällainen tulkinta oli yhdenmukainen työturvallisuuslainsäädännön tavoitteiden kanssa.[121]

Ruotsin miljöbalkenin 2 luvun 3 §:ssä on varovaisuusperiaatteen noudattamista toiminnan harjoittajan tasolla edellyttävä perussäännös:

> ”Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.
>
> Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl *att anta* (tekijän kursivointi) att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.”

Em. pykälän 2 momentissa on tilannekohtaiseen varautumiseen asti viittaavia piirteitä.

1.6 PARHAAN KÄYTTÖKELPOISEN TEKNIIKAN (BAT) JA YMPÄRISTÖN KANNALTA PARHAAN KÄYTÄNNÖN (BEP) PERIAATTEET

Monien yhteisön ympäristöoikeudellisten sekundäärisäännösten ja kansallisten säännösten voidaan katsoa ilmentävän varautumisperiaatetta/varovaisuus- ja huolellisuusperiaatetta sekä ennalta ehkäisyn periaatetta, joko suoraan tai niiden alaperiaatteiden kautta. Jälkimmäisistä voidaan mainita kaksi keskeisintä, nimittäin YPEV- eli IPPC-direktiivissä omaksutut parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate ja parhaan ympäristöllisen käytännön periaate. IPPC -direktiivin 2008/1/EY 2 artiklan 12 kohdan määrittelyn mukaan ”parhaalla käytettävissä olevalla tekniikalla tarkoitetaan tietyn toiminnan ja siinä käytettävien tapojen tehokkainta ja edistyneintä astetta, jolla voidaan osoittaa olevan sellaiset tekniset ja käy-

[121] Ks. de Sadeleer 2002 s. 139 alaviite 186, tuomio R v. Board of Trustees of the Science Museum (1993) ICR 876.

tännölliset ominaisuudet, jotka soveltuvat käytännön pohjaksi raja-arvoilla, joiden tarkoitus on estää, ja milloin se ei ole mahdollista, vähentää yleisesti päästöjä ja vaikutuksia koko ympäristöön".[122] Määritelmä osoittaa, että parhaan käyttökelpoisen tekniikan käytön tarkoituksena on palvella ennalta ehkäisemisen periaatteen tavoitteita. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa säädetään ko. artiklan noudattamiseksi riittävän, että jäsenvaltiot varmistavat toimivaltaisten viranomaisten ottavan huomioon artiklassa määritetyt yleiset periaatteet, mm. ko. BAT-periaatteen, päättäessään luvan myöntämisehdoista. Kyseessä on Hollon mukaisesti direktiivin minimivaatimus.[123]

IPPC-direktiivin liitteessä IV esitetään kriteerit, joiden mukaan yksittäinen lupapäätös parhaan käytettävissä olevan tekniikan sisällöstä tehdään. Arvioitaessa yleisesti tai yksittäistapauksessa sitä, mitä tulee ottaa huomioon parhaista käytettävissä olevista teknisistä keinoista päätettäessä, ovat kysymyksessä sanotun liitteen mukaan toimenpiteestä mahdollisesti aiheutuvat kustannukset ja edut sekä varovaisuus- ja ennaltaehkäisyn periaatteet (the principles of precaution and prevention) ja tällöin seuraavat lukuisat seikat:

> "vähän jätteitä tuottavien teknisten keinojen käyttö, mahdollisimman vaarattomien aineiden käyttö, prosessissa käytettyjen ja tuotettujen aineiden ja jätteiden talteenotto- ja kierrätyskeinojen kehittäminen kun se on tarpeellista, vertailukelpoiset prosessit, laitteet ja toimintamenetelmät, joita on kokeiltu menestyksekkäästi teollisessa mittakaavassa, tekniikan kehitys ja muutokset tieteellisessä tiedossa ja ymmärtämyksessä, kyseessä olevien päästöjen luonne, vaikutukset ja laajuus, uusien tai olemassa olevien laitosten käyttöönottopäivä, parhaan käytettävissä olevan teknisen keinon käyttöönottoon vaadittava aika, prosessissa käytettävien raaka-aineiden (mukaan lukien vesi) kulutus ja ominaisuudet sekä energiankäytön tehokkuus, päästöjen kokonaisvaikutuksen ja ympäristöriskien ehkäisyn ja minimoimisen tarve, onnettomuuksien ehkäisyn ja niiden ympäristöseurausten minimoimisen tarve sekä komission tietojenvaihdon kautta hankkimat ja julkaisemat tiedot tai kansainvälisten järjestöjen julkaisemat tiedot."

Kaikki em. ominaisuudet ovat omiaan tekemään käsitteen soveltamisen varsin joustavaksi mutta samalla ongelmalliseksi. Tämä ei koske pelkästään säännöksiä lupa-asioissa soveltavia viranomaisia niiden asettaessa lupamääräyksin päästöille raja-arvoja vaan myös asianomaisten laitosten toiminnanharjoittajia. Näiltä ei vaadita tiettyjen menetelmien käyttöä, kunhan vain tavoite ao. tekniikalla saavutetaan. Erilaissa olosuhteissa ja erilaisin kustannuksin toimiville toiminnanhar-

---

[122] Direktiivin päätavoitteena on pidetty ympäristönsuojelun tason parantamista kokonaisvaltaisen lupaharkinnan käyttöönotolla. Direktiivin toinen päätavoite, lupajärjestelmien harmonisointi, helpottaa teollisuusyritysten sijoittumista sisämarkkina-alueella ja edistää kilpailua yrityksille eri maissa asetettavien vaatimusten ja siten myös kustannusten tasaantuessa.

[123] Ks. Hollo 2001 s. 136 alaviite 32.

joittajille jäävää mahdollisuutta valita omat täytäntöönpanometodinsa on yleisesti pidetty parhaana tapana saavuttaa ympäristötavoitteet. Lee on kuitenkin katsonut näiden teknologiaan perustuvien standardien tulevan usein yksinkertaisesti toteutetuiksi ao. laitoksissa juuri sitä tekniikkaa käyttäen, jolle kukin laitos on perustettu.[124]

IPPC-direktiivin pohjalta YSL 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa on taas yhtenä peruslähtökohtana pilaantumisen ehkäisemiseksi todettu olevan parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttämisen (BAT). Ko. tekniikkaa, perimmiltään YSL:n kannalta ennaltaehkäisyn sekä varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteiden mukaisesti, voidaan esim. ympäristölupaa myönnettäessä lupamääräyksin vaatia – oikeastaan varautumisperiaatteen mukaisesti – silloinkin, kun toiminnan vaarallisia vaikutuksia ei vielä riittävän tarkasti tunneta.[125] Ko. periaatteen mukaista tekniikkaa on Hollon mukaan vaadittava silloin, kun sitä lain mukaan saadaan vaatia. Siten periaatteen sisältö ei ole luonteeltaan pelkästään periaatteellinen vaan normatiivinen.[126]

YSL 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa on määritelty periaatteeksi noudattaa ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoituksenmukaisia ja kustannustehokkaita eri toimien yhdistelmiä, kuten työmenetelmiä sekä raaka-aine- ja polttoainevalintoja. Kysymys on tässä parhaan ympäristöllisen käytännön periaatteesta (BEP). Se koskee Hollon mukaan erityisesti mekaanisin laittein tapahtuvaa elinkeinotoimintaa, kuten – näin sinänsä tekniikkaa hyväksikäyttävää – maanviljelyä ja metsätaloutta.[127] Po. pykälän perusteluissa on mainittu ko. periaatteen olevan tarkoitettu otettavaksi huomioon erityisesti hajapäästöjä aiheuttavien toimintojen sääntelyssä.[128] BEP liittyykin Hollon mukaan pääosin toimintoihin, joita varten ei vaadita viranomaisen lupaa. Ko. periaatteen noudattamisvelvollisuuden perusteeksi on arvioitu muodostuvan pääasiassa valtioneuvoston asetuksella asetettavat yleisnormit, joissa periaatteen sisältö voidaan tarkemmin määritellä.[129] BEP-periaate näyttää sinänsä olevan osa IPPC-direktiivin mukaista BAT-periaatetta. Ilmeisen selvää on, että näitä kumpaakin periaatetta voidaan soveltaa maataloudesta syntyvien pilaamisvaaraa aiheuttavien päästöjen hallintaan. Siten ei nähdäkseni ole estettä niiden kummankin soveltamiseen maataloudellisia ympäristönsuojelunormeja asetuksin tai kotieläinyksiköiden ympäristölupien lupaehtoja määrättäessä, vaikka samanaikaisesti. Vihervuori on todennut BEP-peri-

---

[124] Lee 2005 s. 168.
[125] HE 84/1999 s. 42–43.
[126] Hollo 2001 s. 136.
[127] Ib. s. 23 Hollo kuitenkin katsoo BEP:n merkityksen olevan ”enemmänkin ilman koneita tehtävissä töissä tai käsin käytettävien laitteiden käytössä noudatettavissa menettelytavoissa” (ib. s. 137).
[128] HE 84/1999 s. 43.
[129] Ks. Hollo 2001 s. 137.

aatteesta, että sitä on vaikea kuvitella suoraan toiminnanharjoittajaa sitovana yleisenä periaatteena, vaan sen merkitys on pikemminkin lainsäätäjää ohjaava.[130] Näin on jo tapahtunut em. tavoin YSL:ssa.

Edellä sanotun mukaisesti ei estettä olisi esim. nitraattiasetuksessa antaa sitoviakin säännöksiä paitsi lannan ja lannoitteiden peltoon levittämisen määristä ja paikoista myös levittämiseen käytettävän tekniikan asianmukaisuudesta ja tarkemmasta levittämistekniikasta, esim. koneilta vaadittavasta soveltuvuudesta ja kunnosta sekä maaperän ja ympäristöllisten olosuhteiden vaatimasta levityssyvyydestä ja levityksen pinta-alallisesta tasaisuudesta. On huomattava, että YSL:n 12 §:n 1 kohdan mukaan valtioneuvosto voi asetuksella säätää maa-, karja-, turkis- ja metsätalouden sekä turvetuotannon ja kalankasvatuksen päästöjen vähentämiseksi tarpeellisista menetelmistä, laitteista, rakennuksista ja rakennelmista sekä toimintojen sijoittumiseen liittyvistä ympäristönsuojeluvaatimuksista. Tällaisia asetussäännöksiä annettaessa on pidettävä samalla kuitenkin silmällä sitä, että myös suhteellisuusperiaatetta noudatetaan. Toisaalta jälkimmäistä voitaisiin tasapainottaa maataloudessa käytännössä tukemalla säännösten vaatimien menettelytapojen edellyttämän modernin tekniikan mukaisia laitehankintoja ja rakenteita.

IPPC-direktiivi ei sisällä nimenomaisesti BEP:n käsitettä. Aikaisemmin mainittu ko. direktiivin mukainen BAT:n määritelmä kuvastaa Leen mukaan sen dynaamisuutta, joka ilmenee tekniikan kehittyneisyydessä ja olosuhteiden muutoksessa että pyrkimyksessä holistiseen ympäristölliseen lähestymistapaan.[131] ”Paras” on ymmärrettävä ko. periaatteessa samaksi kuin mikä on kaikkein tehokkainta ympäristönsuojelun kannalta kokonaisuutena korkean yleisen tason saavuttamiseksi. ”Tekniikka” sisältää Leen mukaan BAT:ssa käytetyn teknologian ja ”sen miten laitos on suunniteltu ja rakennettu sekä miten sitä ylläpidetään, hoidetaan, käytetään (operoidaan) ja miten se aikanaan poistetaan käytöstä”.[132] Vaikka direktiivin ko. periaatteessa korostuu tekniikka terminä, ilmenevät määritelmässä myös raja-arvoille, kuten peltoviljelyssä asetettaville lannankäytön enimmäismäärille, käytännön pohjaksi soveltuvat ominaisuudet. Nähdäkseni BEP-periaatetta voitaisiin näin myös pitää välttämättömänä osana BAT-periaatetta.

---

[130] Vihervuori 1995 s. 48–49.

[131] Kokonaisvaltaisuus tarkoittaa sitä, että lähtökohtaisena tavoitteena YPEV- eli IPPC-direktiivillä on vahvistaa ympäristön osatekijöinä olevien ilman, veden ja maaperän välisen vuorovaikutteisen riippuvuuden huomioon ottamista päätöksenteossa. Kysymys on näiden medioiden kokonaisvaltaisesta käsittelystä. Yhdennetty käsittely palvelee kestävää kehitystä, kuitenkin vain proseduraalisessa merkityksessä. Sen sijaan integroitu käsittely ei ulota vaikutustaan ympäristöoikeuden alan ulkopuolelle, kuten esim. tuotevalvontaan.

[132] Lee 2005 s. 167.

YPEV- eli IPPC-direktiivin sanamuodosta jonkin verran poikkeavasti on YSL 3 §:n 1 momentin 4 kohdan määritelmässä todettu BAT:lla tarkoitettavan[133] ”mahdollisimman tehokkaita ja kehittyneitä, teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia tuotanto- ja puhdistusmenetelmiä ja toiminnan suunnittelu-, rakentamis-, ylläpito- sekä käyttötapoja, joilla voidaan ehkäistä toiminnan aiheuttama ympäristön pilaantuminen tai tehokkaimmin vähentää sitä”. Pykälän 2 momentin mukaan ”tekniikka on teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoista silloin, kun se on saatavissa käyttöön yleisesti ja sitä voidaan soveltaa asianomaisella toiminnan alalla kohtuullisin kustannuksin”.[134]

BAT-periaatteen sisältämän toteuttamis- tai käyttökelpoisuusvaatimuksen katsotaan edustavan samalla suhteellisuusperiaatetta ja edellyttävän sellaisia menetelmiä, jotka ovat otettavissa käyttöön taloudellisesti ja teknisesti kannattavasti ottaen huomioon saatavat ympäristölliset hyödyt.[135] Lee on kiinnittänyt BAT:n kohdalla huomiota erityisesti sen sanotunlaiseen avoimeen sisältöön. Tämä BAT:n tietynlainen rajaamattomuus IPPC-direktiivissä merkitsee hänen mukaansa selvästikin esimerkiksi kustannus-hyöty-ajattelun soveltamista, direktiivin kuitenkaan täsmentämättä sen enempää sitä, mitkä kustannukset ja hyödyt olisivat ratkaisevia ja mitä päätelmiä niiden nojalla voidaan tehdä.[136] Suhteellisuusperiaatteen soveltamisen tullessa mukaan voidaan sen katsoa heikentävän BAT:n ja myös BEP:n merkitystä. Näihin periaatteisiin eli niiden tulkinnalliseen määrittelyyn voidaan kuitenkin katsoa jo sisältyvän suhteellisuusperiaatteen soveltamisen.

Päästöluvan myöntämisehtoja koskevan po. YPEV-direktiivin 9 artiklan 4 kohdan mukaan päästöjen raja-arvojen, niitä vastaavien parametrien sekä muiden teknisten vaatimusten on perustuttava parhaaseen käytettävissä olevaan tekniikkaan, ilman määräystä käyttää tiettyä tekniikkaa tai tiettyä teknologiaa siten,

---

[133] Suomen lainsäädännössä BAT-periaate on ollut ja edelleenkin on mainittuna ennen ympäristönsuojelulakia annetussa jätelain (1072/1993) 6 §:n 5 kohdassa sekä nyttemmin kumotuissa vesilain vesiensuojelusäännöksissä (1994) ja ilmansuojelulaissa (1995).

[134] HE 84/1999 (s. 41) mukaan tekniikalla tarkoitetaan tuotanto- ja puhdistusmenetelmien lisäksi näiden hallinta- ja seurantajärjestelmiä, kuten prosessien ja päästöjen tarkkailulaitteita ja päästötietojen käsittelymenetelmiä. Tekniikkaan kuuluisivat myös kaikki ne toimintatavat, joilla laitos suunnitellaan ja rakennetaan ja joilla sitä käytetään ja pidetään yllä sekä joilla se poistetaan käytöstä. Käyttökelpoisuusvaatimus edellyttää menetelmiä, jotka on kehitetty sellaisessa mittakaavassa, että ne ovat käyttöön otettavissa teollisuuden alalla taloudellisesti ja teknisesti kannattavasti ottaen huomioon saatavat ympäristönsuojelun hyödyt. Tekniikkaa tulee voida käyttää tai tuottaa Suomessa kohtuullisin ehdoin. Paras tarkoittaisi menetelmää, jolla koko ympäristön suojelussa tehokkaimmin saavutettaisiin yleisesti korkea taso koko ympäristön suojelussa.

[135] Ranta 2001 s. 198, viittaus HE 84/1999 sivulle 41. Lisäksi Ranta toteaa, että BAT edellyttää suojelutoimenpiteiden taloudellista kohtuullisuutta hankkeen toiminta-alalla, mutta haittojen toteennäyttäminen ei ole keskeisellä sijalla. Ks. Westerlund 1996 s. 379, 382–383, johon Ranta viittaa (s. 198).

[136] Lee 2005 s. 167 ja siinä alaviite 93, Scott 2000.

että otetaan huomioon kyseisen laitoksen tekniset ominaisuudet, sen maantieteellinen sijainti sekä paikalliset olosuhteet.

YSL 43 §:n 3 momentissa (506/2002) edellytetään mm., että ”lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, toiminnan vaikutus ympäristöön kokonaisuutena, pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet. Päästöraja-arvoja sekä päästöjen ehkäisyä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan.” Siten säännöstä sovellettaessa on noudatettava BAT-periaatetta, mikä koskee luonnollisesti mm. eläinsuojien lupamääräysten antamista ja mitoittamista. Esimerkkinä oikeuskäytännöstä voidaan tässä suhteessa pitää *KHO:n ratkaisua 9.5.2001 taltio 1029*, jossa sian lietelannan levityksessä pelloille n. 300 metrin etäisyydellä tuotannossaan tekstiilejä käyttävästä tehtaasta katsottiin tarpeelliseksi eläinsuojan ympäristöluvassa edellyttää hajuhaittojen estämiseksi, että viljelijä käyttää erityistä menetelmää levittäessään lantaa ao. pelloille. Kysymyksessä oli eräistä naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa (26/1920) tarkoitettu pysyväinen kohtuuton rasitus, minkä vuoksi sanotun rasituksen estämiseksi oli tarpeen asettaa sikalaa koskevaan tapaukseen sovellettavan aikaisemman ympäristölupamenettelylain (735/1991) mukaiseen ympäristölupaan määräys menetelmästä, jota käyttäen lietteen peltoon levityksen tuli tapahtua. Ehkä tässä on kysymys ainakin välillisesti myös BAT-periaatteen eikä pelkästään BEP-periaatteen soveltamisesta, sillä erityiset lannanlevitysmenetelmät edellyttävät käytännössä kehittyneen kone- ja laitetekniikan hyväksikäyttöä.

Komissio on tiedoksiannossaan KOM (2003)354 käsitellyt parhaan käytettävissä olevan tekniikan määritelmää. Siinä todetaan BAT:n voivan vaihdella laitoksesta toiseen, sillä kustannukset ja hyödytkin, jotka sisältyvät ko. tekniikan määrittelyyn, voivat olla erilaisia. Komission mukaan tällainen tekniikka on väistämättä erilaisten ympäristövaikutusten ja kustannusten välinen kompromissi.[137] BAT:n määritelmässä edellytetään, että tekniikka on kehitetty sellaisessa mittakaavassa, että sitä voidaan käyttää kyseisellä teollisuudenalalla. Todisteet siitä, että tietty tekniikka on todella paras (ympäristön kannalta tehokkain) käytettävissä oleva tekniikka, voivat olla peräisin yhdestä tai useammasta laitoksesta, jotka käyttävät ko. tekniikkaa jossakin osassa maailmaa. Komission mukaan riittävät todisteet voidaan saada poikkeuksellisesti myös kokeiluhankkeista.[138]

Parhaasta käytettävissä olevasta tekniikasta päätettäessä on komission mukaan arvioitava tekniikan käyttöönotosta aiheutuvat nettokustannukset suhteessa

[137] Komission tiedonanto 19.6.2003 KOM (2003)354 lopullinen s. 15.
[138] Ib. s. 16.

käyttöönotolla saavutettaviin ympäristöhyötyihin. Toinen taloudellinen peruste liittyy siihen, voidaanko tekniikka ottaa käyttöön kyseisellä alalla taloudellisesti kannattavalla tavalla. Tätä kannattavuusperustetta on sovellettava alakohtaisesti.[139] Tässä yhteydessä on huomattava, että IPPC-direktiivissä käytetään laitostermiä, joka on esimerkiksi maataloudellisiin kotieläinsuojiin ja niihin liittyviin toimintoihin huonosti sopiva.

1.7 YMPÄRISTÖOIKEUDELLISTEN PERIAATTEIDEN ILMENEMINEN MAATALOUTEEN SOVELLETTAVISSA YMPÄRISTÖNSUOJELUSÄÄNNÖKSISSÄ

1.7.1 Yleistä

Ympäristönsuojelusääntelyssä velvoitteet kohdistuvat yleensä tietyn toiminnan harjoittajaan. Kysymys on yleensä tuotannollisesta toiminnasta. YSL 4 §:n 1 momentissa on lain soveltamista ohjaavista periaatteista mainittu ja määritelty kahtena keskeisimpänä oikeusperiaatteena ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate sekä varovaisuus- ja huolellisuusperiaate. Näiden periaatteiden kanssa tulee sovellettavaksi niiden yhteisvaikutuksen muodossa tai kyseisen lain tai muun säännöksen välityksellä EY:n sekundäärilainsäädännön täytäntöönpanossa yhteisön perustamissopimuksen mukainen ennalta varautumisen periaate. Em. periaatteiden ja niiden alaperiaatteiden soveltamisesta objektiivinen vastuu lankeaa ao. toiminnan harjoittajalle, jota vastuuta määrittää aiheuttamisperiaate.[140]

Viranomaistoiminnassa varautumisperiaate saattaa antaa mahdollisuuden asettaa lupaehtoja silloinkin, kun tieteellinen näyttö ei välttämättä varotoimia edellyttäisi, mutta riski on kuitenkin olemassa.[141] Varautumisperiaate toteutuu käytännössä kuitenkin enemmälti oikeuslähdeperiaatteena lainsäädöksille ja niiden nojalla annettaville alemmanasteisille normeille, jolloin luotu säännöstö määrittää viranomaistoimintaa kulloinkin edellyttämällään varautumisasteella eli toimimalla viime kädessä Utterin esittämää normatiivista ympäristön laatua (normativ miljökvalitet) määrittävänä normina.[142] YSL 4 §:n periaatteisiin ei

---

[139] Ib. s. 16.
[140] Aiheuttamisperiaatteen on YSL 4 §:n 1 momentissa ilmaistu tarkoittavan, että toiminnan harjoittaja vastaa ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan vaikutuksien ennalta ehkäisystä ja ympäristöhaittojen poistamisesta tai rajoittamisesta mahdollisimman vähäisiksi.
[141] Hollo 2001 s. 19.
[142] Ks. ko. käsitteestä ”normativ miljökvalitet” kootusti Utter 2007 s. 294–296 (luvussa 4 Epilog).

voitane suoraan yksinomaisena perusteena nojautua esimerkiksi jonkin toiminnan lupahakemuksen hylkäämisessä.[143] YSL 4 §:stä saadaan sen sijaan tulkinta-apua lupamääräysten antamisessa YSL 43 §:n ja 51 §:n (252/2005) perusteella.[144]

Koko ympäristölupajärjestelmän voidaan mieltää toteuttavan niin ennalta ehkäisyn periaatetta haittojen minimoimisineen kuin samalla varovaisuus- ja huolellisuusperiaatetta. YSL 42 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että toiminta on järjestettävä luvan myöntämisen edellytykset täyttäviksi. YSL 43 §:n lupamääräyksillä tällöin varmistetaan luvan edellytysten täyttyminen. Edellytysten ja mahdollisten lupamääräysten kokonaisuus vastaa vaatimuksia luvan myöntämiselle. Taustalla on IPPC- eli YPEV-direktiivin 3 artiklan mukaiset toiminnanharjoittajan perusvelvollisuudet ja 9 ja 10 artiklan luvanmyöntämisehdot. Ympäristön laatu turvataan asettamalla luvassa erityisiä lupamääräyksiä joko valtioneuvoston asetusten pohjalta tai tapauskohtaisen harkinnan perusteella.[145] YSL 5 §:ssä on säädetty yleisesti toiminnanharjoittajalle velvollisuus olla riittävästi selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. Tämä on jatkuvaluonteinen määräys. Lisäksi ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavassa toiminnassa on noudatettava jätelain 4 ja 6 §:ssä säädettyjä yleisiä velvollisuuksia.

Koska IPPC-direktiivi sen 1 artiklan ja liitteen I huomioon ottaen ei koske maataloudellisista yksiköistä muita kuin suuria siipikarjan ja sikojen tehokasvatuslaitoksia, ja YSL 28 §:n 1 momentin yleissäännöksen nojalla annetun YSA 1 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaan ympäristölupaa edellytetään vasta melko suurilta sika-, siipikarja-, nautakarja- ja turkistarhayksiköiltä, ei ympäristöoikeudellisilla periaatteilla ole suoraan, vaan yleensä vasta lain tai sen nojalla annettujen muiden säännösten ja määräysten välityksellä, vaikutusta direktiivin luparajan alapuolella oleville tuotantoyksiköille. On kuitenkin huomattava, että YSL 28 §:n 2 momentin mukaan ympäristölupa on oltava myös kaikenlaisille maata-

---

Maataloudellisesta peltoviljelystä aiheutuvan pilaantumisen kohdalla normatiivinen ympäristön laatu on määritelty lähinnä VPP-direktiivillä ja se, miten edellytettyyn laatutasoon päästään, toteutetaan vielä toistaiseksi lähinnä vain nitraattidirektiivin säännösten sekä YSL:n mukaisten pohjaveden ja maaperän pilaamiskieltojen sekä kotieläinsuojia koskevan lupajärjestelmän kautta. Sen määritteleminen, mille tasolle ympäristön laadun edellytetään vesistökohteiden suhteen asettuvan ja mitä sen katsotaan kulloinkin edellyttävän kuormitukselta, on kaikkein olennaisin ongelma.

[143] Ks. Hollo 2001 s. 134.

[144] Ib. 2001 s. 134.

[145] HE 84/1999 s. 126. Taustalla olevan IPPC-direktiivin 3 artiklassa on toiminnanharjoittajan yhdeksi perusvelvollisuudeksi asetettu ryhtyminen kaikkiin asiankuuluviin pilaantumista estäviin toimenpiteisiin käyttäen parasta käytettävissä olevaa tekniikkaa. Toimintaa on harjoitettava myös mm. niin, että jätteiden syntymistä vältetään, energiankäyttö on tehokasta ja että tarvittaviin toimenpiteisiin ryhdytään onnettomuuksien ehkäisemiseksi.

loudellisillekin toiminnoille, joista saattaa aiheutua päästöinä vesistön pilaantumista (VL 1:19 §:ssä tarkoitettua toimintaa lukuun ottamatta, jolloin kuitenkin tarvitaan vesilain mukainen lupa, joskin 1a §:n [88/2000] mukaan osin YSL:a soveltaen), jätevesien johtamisena VL 1:2 §:ssä tarkoitetun uoman tai altaan (esim. ojan, noron, lähteen, kaivon ja muun vedenottamon) pilaantumista tai naapuruussuhteista annetun lain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua kohtuutonta rasitusta ympäristössä. Huomioon ottaen lisäksi myös YSL:n 7 ja 8 §:n maaperän ja pohjaveden pilaamiskiellot joudutaan pilaantumisvaarat ja/tai ympäristölupaa koskevat säännökset siten tilanteen mukaan tavalla tai toisella ottamaan huomioon miltei kaikenlaisissa kotieläintuotantoon ja peltoviljelyynkin liittyvissä toiminnoissa ja niiden valvonnassa.

Ympäristöluvan myöntäminen taas edellyttää YSL 42 §:n 1 momentin mukaan, ettei toiminnasta, asetettavat lupamääräykset ja toiminnan sijoituspaikka huomioon ottaen, aiheudu yksinään tai yhdessä muiden toimintojen kanssa mm. terveyshaittaa, merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai sen vaaraa tai lain 7–9 §:ssä tarkoitettujen maaperän, pohjaveden ja meren pilaamiskieltojen mukaista seurausta, erityisten luonnonolosuhteiden huonontumista taikka vedenhankinnan tai yleisesti tärkeän muun käyttömahdollisuuden vaarantumista eikä NaapL 17.1 §:ssä tarkoitettua kohtuutonta rasitusta

IPPC-direktiivin 9 artiklan 3, 5 ja 6 kohdan mukaan luvan on käsitettävä päästöjen raja-arvot pilaaville aineille, tarvittavat ympäristönsuojelua (vesi, ilma ja maaperä) ja jätehuoltoa koskevat määräykset, vaatimukset päästöjen tarkkailusta ja valvonnasta sekä muuhun kuin tavanomaiseen käyttöön liittyvistä eli tavallista riskialttiimpiin vaiheisiin liittyvistä toimenpiteistä (käynnistys, vuodot, virhetoiminnot, väliaikainen seisautus tai lopullinen toiminnan lakkauttaminen). Lisäksi lupaan voidaan liittää erityisehtoja.[146] Raja-arvojen suoranaisesta asettamisesta lupamääräyksin, muutoin kuin ehkä nitraattidirektiiviä tiukempien peltojen lannoitusmäärien muodossa, ei kotieläinsuojien kohdalla käytännössä voi kuin poikkeuksellisesti olla kysymys. Lupahakemuksen mukainen eläinmäärä ja esim. sen tuottaman lantamäärän vaikutusten arviointi suhteessa tiedossa oleviin lannanlevitysaloihin sekä mahdollisuudet muilla toteutettavissa olevilla lupaehdoilla asettaa syntyvien haittojen aste sallittuihin puitteisiin määräävät sen, voidaanko lupa kotieläinsuojaa varten myöntää. Edelleen on huomattava, että YSL 28 §:n 3 momentin mukaan on luvan saaneen kotieläinsuojan ja lantalan tai muun maataloudellisen toiminnan kohdalla lupa niin ikään hankittava päästöjä tai niiden vaikutusta lisäävään tai muuhun olennaiseen toiminnan muutokseen, joskaan

[146] Myös IPPC- eli YPEV-direktiivin artiklassa 10 on edellytetty, että jos jokin ympäristönlaatunormi edellyttää ankarampia ehtoja kuin mitä parhaan käytettävissä olevan tekniikan avulla voidaan saavuttaa, luvassa edellytetään lisäehtoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muita toimenpiteitä, joihin voidaan ryhtyä ympäristönlaatunormien noudattamiseksi.

lupaa ei tarvita, jos muutos ei lisää ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia tai riskejä eikä lupaa toiminnan muutoksen vuoksi ole tarpeen tarkistaa.

YSL:ssa luovuttiin vesilain 10 luvun 24 §:n mukaisesta intressivertailusta.[147] Kuitenkin lupamääräyksiä annettaessa otetaan huomioon intressivertailuun verrattavia seikkoja suhteutettaessa lupamääräyksiä, esim. BAT- ja BEP-periaatetta toteutettaessa, toiminnan vaikutuksiin.[148] Ympäristölupaharkinnassa ja lupamääräysten asettamisessa on otettava huomioon YSL 4 §:n sisältämät lain soveltamista ohjaavat yleiset periaatteet. Niistä on saatavissa etenkin tulkinta-apua lain 43 §:n nojalla lupamääräyksiä harkittaessa.[149]

Lupaharkintaan liittyy olennaisena kysymys tuotantoyksikön sijoituspaikasta. YSL 42 §:n 2 momentissa viitataan sijoituspaikan valintaa koskevaan lain 6 §:ään, jonka 2 momentin mukaan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon toiminnan luonne ja pilaantumisen todennäköisyys sekä onnettomuusriski, alueen ja ympäristön nykyinen ja tuleva, oikeusvaikutteisessa kaavassa osoitettu käyttötarkoitus ja aluetta koskevat kaavamääräykset sekä muut mahdolliset sijoituspaikat alueella. Sanotun 6 §:n säännökset koskevat kaikenlaisten YSL:ssa tarkoitettujen ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavien päästöjen lähteenä olevia tuotantoyksiköitä, eikä vain ympäristölupaa edellyttäviä.

YSL 6 §:n 2 momentin yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan alueen tulevien käyttömuotojen ennakointi perustuisi lähinnä kaavoitukseen. Muilla mahdollisilla sijoituspaikoilla tarkoitetaan erityisesti vaihtoehtoisia sijoittumiskohtia samalla kiinteistöllä. Niiden pitäisi sijaita kuitenkin niin lähellä ajateltua sijoittumispaikkaa, että tästä ei aiheutuisi toimintaa suunnittelevalle kokonaan uutta hanketta.[150] Muiden kuin toiminnanharjoittajan esittämän sijoituspaikan olemassaolo saattaa estää yhdessä muiden tekijöiden kanssa luvan myöntämisen, jos siten voidaan ehkäistä ympäristöhaittojen syntyä. Vaihtoehtoisen sijoittumispaikan pitäisi ensisijaisesti olla toiminnanharjoittajan hallussa.[151]

Ennalta ehkäisyn periaatteen ja varautumisperiaatteenkin (suppeassa muodossaan) merkitys EY:n sekundäärioikeudessa ilmenee nitraattidirektiivin 91/676/ETY ulottamisena pohjavesien suojelussa kaikkien jäsenvaltioiden alueelle, vaikka pohjavesien suojelu on useimmiten merkitykseltään vain paikallista. Pitkällä tähtäimellä puhtaasta juomavedestä voisi tulla elementaarisena luonnonvarana pulaa, ja juomaveden puutteesta uhka koko Euroopalle. Subsidiariteettipe-

---

[147] Silti on huomattava, että parhaan käyttökelpoisen tekniikan käsitteeseen YSL 3 § 1 mom. 4 kohdassa sisältyy edellytys sen taloudellisesta käyttökelpoisuudesta.

[148] Lupamääräyksiä annettaessa on otettava YSL 43 §:n 3 momentin nojalla yleisesti huomioon mm. taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa niihin liittyvät toimet. Ks. myös HE 84/1999 s. 66.

[149] Hollo 2001 s. 134.

[150] HE 84/1999 s. 104–105.

[151] HE 84/1999 s. 105.

riaatteen mukaista asian jättämistä jäsenmaiden yksin hoidettavaksi ei ole pidetty riskien tarkastelunäkökulmasta riittävänä. Pintavesien osalta taas on selvää, että nitraateista aiheutuvan pilaantumisten kumuloituessa jokien kautta lopulta merivesiin on vesiensuojelussa väistämättä ennemmin tai myöhemmin kysymys laajemman kuin vain kansallisen näkökulman painottamisesta.[152]

1.7.2 Pilaantumisen vaara ja muut ympäristönsuojelulaissa tarkoitetut pilaantumisriskit

Tarkasteltuihin periaatteisiin liittyy olennaisesti vaaran ja riskin käsitteet, joita on osittain tarkasteltu jo aikaisemmin. Karkeasti voidaan todeta periaatteiden soveltamisessa olevan kysymys riskien hallinnasta. Etenkin ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate sekä varovaisuus- ja huolellisuusperiaate ohjaavat riskien hallintaa.[153] Sama pätee aiheuttamisperiaatteeseen, kun ajatellaan sitä, kenen tai keiden tulee huolehtia edellä mainittujen periaatteiden mukaisista toimenpiteistä.[154] Seuraavassa tarkastellaan periaatteiden kannalta eräitä YSL:n vaara- ja riskikäsitteitä.

YSL:ssa käytetään paikoittain riski-sanaa vaaran synonyyminä. Ruotsinkielisessä YSL:ssa onkin vaarasta miltei järjestään taas käytetty sanaa *risk*, kuten asiayhteyksissä ”miljörisk” tai ”risk för orening av miljön”, mutta ei sanaa *fara* muutoin kuin yhdyssanamuodossa adjektiivina ”hälsofarlig”.

Toiminnanharjoittajan selvilläolovelvollisuutta koskevassa YSL 5 §:n 1 momentissa on nimenomainen maininta riskeistä. Toiminnan harjoittajan velvollisuutena on tuntea riittävästi toimintansa ympäristövaikutukset ja -riskit sekä ympäristövaikutusten vähentämismahdollisuudet. Miksi vaarojen asemesta tässä on käytetty riski-sanaa, saattaa johtua tarkoituksesta korostaa samalla yleisesti vaarojen ja niiden seurausten todennäköisyysasteen tuntemista. Ko. pykälän 2 momentissa puhutaan sen sijaan vain ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta. YSL 6 §:n 1 momentissa puhutaan ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan sijoittamisesta mahdollisuuksien mukaan siten, ettei toiminnasta aiheudu pilaantumista tai sen vaaraa ja että pilaantumista voidaan ehkäistä. Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan, kuten esim. sikalan tai lantalan, sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on 6 §:n 2 momentin mukaan otettava huomioon ao. toiminnan luonne ja pilaantumisen todennäköisyys sekä onnettomuusriski. Jälkimmäisellä tarkoitetaan ilmeisesti mahdollisten onnettomuustilanteiden todennäköisyyttä ja merkittävyyttä. Onnettomuusriskin

---

[152] Ks. nitraattidirektiivin taustasta sen johdanto.
[153] Ks. HE 84/1999 s. 43.
[154] HE 84/1999 s. 42. Aiheuttamisperiaatteen katsotaan YSL 4 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa konkretisoituvan käytännössä yhdessä ennaltaehkäisyn periaatteen kanssa.

huomioon ottaminen toiminnassa on mainittu myös 4 §:n 1 momentin 2 kohdan varovaisuus- ja huolellisuusperiaatetta koskevassa määritelmässä.

Sikalan ja muunkin kotieläinsuojan kohdalla ympäristöriskeissä kysymys voisi olla esimerkiksi hajuhaitoista, eläimistä ja lannasta aiheutuvista kärpäshaitoista sekä lietelantasäiliön valumis- ja muista onnettomuustyppisistä päästöriskeistä taikka lannan vääriin paikkoihin, väärällä tavalla tai liiallisesti tapahtuvasta levityksestä johtuvasta pohja- ja pintavesien pilaantumisen vaarasta taikka yleensä levittämisestä liian lähellä muuta asutusta. Kemikaalien, kuten joidenkin kasvinsuojeluaineiden, levittämisestä pelloille samoin kuin GMO-kasvien viljelystä ja leviämisestä ympäristöön aiheutuvat uhat voivat olla tai niiden kuvitellaan olevan ennalta arvaamattomiakin.

On huomattava, että riski-sanan käyttö suomenkielisessä lakitekstissä on liittynyt aikaisemmin lähinnä vakuutus- ja rahoitustoiminnan ja siinä esiintyvien enempi tai vähempi sattumanvaraisten negatiivisten tapahtumien mahdollisuuteen ja sen esiintymisasteen kuvaamiseen. Ehkä tämän vuoksi onnettomuusriskisana on parempi ja ytimekkäämpi ilmaisu kuin esim. ”onnettomuuksien vaaran mahdollisuus ja todennäköisyysaste”. Pelkkä monikkomuoto ”riskit” taas sopii lyhyesti ja ytimekkäästi ilmaisemaan kaikenlaisten toimintojen mahdollisia vaaroja tai negatiivisia seurauksia todennäköisyysasteineen.

Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla tarkoitetaan YSL 3 §:n 1 momentin 2 kohdan (252/2005) määritelmän mukaan laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti tai toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Vaaraa voitaisiin toisinaan kuvata sellaisella ilmauksella kuin ympäristön pilaantumisen ”uhka” (objektiivisesti tai subjektiivisesti), joka voi päästön muodossa tai kautta todennäköisesti tai todennäköisessä/perustellusti kuviteltavissa olevassa tilanteessa seurata laitosta perustettaessa tai käytettäessä taikka aluetta käytettäessä tai toimintaa järjestettäessä. Koska vaara voi olla jatkuvaakin – esimerkiksi ympäristöluvasta huolimatta pilaantumista, joskaan ei merkittävää, saattaa edelleen aiheutua – on em. säännöksessä vaara-sanan käyttöä pidettävä onnistuneena. Uhka taas viittaa akuutimpaan pilaantumistilanteen syntymisen vaaraan. Pilaantumisen vaaran todennäköisyys edellytetään toiminnassa yhtenä seikkana otettavaksi YSL 4.1 §:n 2 kohdan mukaan huomioon varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen mukaisesti. Tämä ei tarkoittane em. suhteessa muuta kuin ettei sanottu periaate merkitse ns. nolla-pilaantumisriskin käyttämistä ympäristölupaa ja sen ehtoja harkittaessa. Onnettomuusriskien huomioon ottaminen edellyttää sattumanvaraisten ja myös ao. toiminnan ulkopuolisten seikkojen ja tekijöiden huomioon ottamista toiminnan järjestämisessä. Mitä vaarallisempia tai taloudellisesti rasittavampia seuraukset toisille voivat olla onnettomuustilanteissa, sitä enemmän niille on pantava painoarvoa ja ne otettava ennalta varautuen huomioon.

Vaaraa joudutaan tarkastelemaan paitsi ympäristöllisen kohteensa mahdollisen pilaantumisen yleisen merkityksen myös kohteena olevan oikeussubjektin kannalta. Ympäristövahinkolain (YVL) 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa on säädetty vahinkotoiminnan harjoittajan korvattavaksi kustannukset mm. niistä tarpeellisista toimenpiteistä, joihin joku on ryhtynyt itseään koskevan ympäristövahingon uhan torjumiseksi tai vahingoittuneen ympäristön ennalleen palauttamiseksi. Kysymys on torjuntatoimien alkamisen suhteen niin akuutista tilanteesta, että Vihervuoren ja Hollon toteaman mukaisesti häiriön uhan tulee kohdistua selvästi vahingonvaaran muodossa asianomaiseen torjujaan. Onnettomuustilanteissa sekä häiriön että vahingon uhka saattavat esimerkiksi vaarallisen toiminnan kohdalla olla samanaikaisia.[155] Sen jälkeisistä toimista taas paitsi torjuntatoimet myös vahingoittuneen ympäristön ennallistamistoimet kuuluvat po. säännöksen mukaisen korvauksen piiriin. Maataloudesta ja erityisesti peltoviljelystä aiheutuvia ympäristöuhkatilanteita, ja siten uhanalaisen kohteen korvattavia tarpeellisia torjuntakustannuksia, voisi em. suhteessa syntyä esim. lietelantasäiliön, polttoainevaraston tai torjunta-ainesäiliön vuodoista ainepäästöinä naapurin maalle tai valtaojiin tahi vesistöön (lähinnä onnettomuusluonteisesti) taikka vastaavanlaisista päästöistä, lietelannoituksesta, liiallisesta muusta lannoituksesta tai torjunta-aineen virheellisestä käytöstä pohjavesiesiintymälle tai sen vedenottamolle taikka kaivolle. On myös huomattava, että kysymys on ankarasta eikä tuottamusperäisestä vastuusta.

[155] Hollo – Vihervuori 1995 s. 196.

2 Varautumisperiaatteen soveltaminen sisämarkkinoilla ja kansainvälisessä kaupassa

2.1 VARAUTUMISPERIAATTEEN SOVELTAMINEN LÄPÄISYPERIAATTEELLA

EY:ssä ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on perustamissopimuksen 6 artiklan nojalla sisällytettävä sisämarkkinapolitiikan, kuten 3 artiklassa tarkoitetun yhteisön muunkin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi. Tällä ns. läpäisyperiaatteella on siten merkitystä mm. perustamissopimuksen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten soveltamisessa ja tulkinnassa. Kysymys on silloin lähinnä perustamissopimuksen 28 ja 29 artiklojen, jotka kieltävät jäsenvaltioiden väliset tuonnin ja viennin määrälliset rajoitukset ja vaikutuksiltakaan vastaavat toimenpiteet, sekä näiden kieltojen poikkeusperusteiden eli 30 artiklan sisältämien suojelutoimenpiteiden soveltamisesta. Läpäisyperiaatteen soveltamisessa, johon yhteisön toimielimet viime kädessä voivat saada tulkinta-apua vain yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, on ollut tarve löytää punninnan avulla tasapaino vapaan kaupan sekä terveyden, turvallisuuden ja ympäristölle haitallisten vaikutusten tai niiden suhteen perustellusti pelättävissä olevien riskien välille. Lähinnä kysymys sanotussa soveltamiskäytännössä on ollut ihmisten ja eläinten terveyteen liittyvistä vaaroista ja sen uhkista, mm. kuluttajien suojaamisesta tuotteisiin tai palveluihin mahdollisesti liittyviltä terveysriskeiltä, jopa sellaisia riskejä myöten, joita ei tämänhetkisiin tieteellisiin tutkimuksiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi ole voitu vielä täysin osoittaa.

BSE-tautiin liittyvässä ennakkoratkaisuasiassa *C-157/96 National Farmers' Union, David Burnett and Sons Ltd ym.* antamassaan tuomiossa EYTI totesi ennalta varautumisen periaatteen määrittävän ne olosuhteet, joissa toimielimet voivat ryhtyä toimenpiteisiin suojatakseen kuluttajia tuotteisiin tai palveluihin mahdollisesti liittyviltä sellaisilta terveysriskeiltä, joita ei tämänhetkisiin tieteellisiin tutkimuksiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi ole voitu vielä osoittaa. Tilanteessa, jossa esiintyy epävarmuutta siitä, onko olemassa ihmisten terveyteen kohdistuvaa vaaraa, tai siitä, minkä laajuinen tämä vaara on, yhteisön toimielimet saavat toteuttaa suojatoimenpiteitä odottamatta, että näiden vaarojen olemassaolo ja vaarojen vakavuus osoitetaan täysin.[156] Tosiasiallisesti samaa periaa-

[156] Asian C-157/96 tuomion kohta 63.

tetta on noudatettu toisessa BSE-tautia koskevassa ratkaisussa *C-180/96 Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlannin tasavalta v. komissio*. Sittemmin yhteisön ensimmäisen asteen tuomioistuin on soveltanut ennalta varautumisen periaatetta siihen suoraan viitaten mm. asiassa *T-13/99 Pfizer Animal Health SA ym. v. neuvosto*, joka asia koski rehujen lisäaineen hyväksynnän epäämistä antibioottiresistenssin eläimestä ihmiseen siirtymisen vaaran johdosta, ja asiassa *T-70/99 Alpharma Inc. v. neuvosto*, joka taas koski rehujen lisäaineena käytetyn sinkkibasitrasiinin markkinoinnin hyväksymisen peruuttamista merkinneen neuvoston asetuksen (EY) N:o 2821/98 pätevyyttä.

EY:n ensimmäisen asteen tuomioistuin korosti asiassa *T-13/99* antamansa tuomion perusteluissa, että ennalta varautumisen periaatetta voidaan soveltaa tilanteissa, joissa on kyse (muun muassa) ihmisten terveydelle aiheutuvasta riskistä, joka ei perustu pelkkiin tieteellisesti tarkistamattomiin olettamuksiin, mutta jota ei vielä ole kyetty täysin osoittamaan. Ennen ennalta ehkäisevien toimien toteuttamista julkisen viranomaisen on suoritettava riskien arviointi, jossa otetaan huomioon toisaalta tieteelliset tosiseikat. Kysymys on mahdollisimman laajasta tieteellisestä riskinarvioinnista, jossa otetaan huomioon myös toimien kiireellisyyden tarve. Toisaalta siinä otetaan huomioon riskien hallintaan liittyvät poliittiset näkökohdat. Niiden puitteissa julkisen viranomaisen on päätettävä, minkä tasoiseen suojeluun pyritään ja millaisten toimien toteuttamista todettu riskitaso sen mielestä edellyttää. Tältä osin ensimmäisten asteen tuomioistuin täsmentää, että ”riskillä” tarkoitetaan jonkin tuotteen tai menetelmän käytöstä ihmisten terveydelle aiheutuvien haittavaikutusten todennäköisyyttä. Riskitasoksi ei voida valita ”nollariskitasoa” eli ennalta varautumisen periaatetta ei voida soveltaa sellaisissa riskitilanteissa, jotka perustuvat pelkästään todentamattomiin tieteellisiin olettamuksiin.[157] Lisäksi päätöksen tekeminen jonkin tuotteen kieltämisestä ei ole tieteellisten asiantuntijoiden vaan poliittisesti vastuussa olevan julkisen viranomaisen tehtävä. Siksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin vahvistaa, että tällaiset tieteelliset lausunnot eivät sido julkista viranomaista, ellei lainsäädännössä toisin säädetä. Viranomainen voi kuitenkin poiketa tieteellisestä lausunnosta vain huolellisesti ja puolueettomasti laaditun asianmukaisen analyysin perusteella, jossa otetaan huomioon kaikki kyseiseen tapaukseen liittyvät näkökohdat, muun muassa ne perusteet, joiden vuoksi tieteellinen komitea on päätynyt tekemään lausunnossa esittämänsä päätelmät.[158]

---

[157] Ks. asian T-13/99 tuomion perustelujen kohdat 139–148.
[158] Ks. ib. tuomion perustelujen kohdat 151–163.

2.2 VARAUTUMISPERIAATE JA KANSAINVÄLINEN OIKEUS

2.2.1 Yleistä

Valtion yleisenä kansainvälisen oikeuden tunnustamana velvollisuutena on varjella muita valtioita siltä peräisin olevien toimenpiteiden haitoilta.[159] YK:n ympäristö- ja kehityskongressin tuloksena Rio de Janeiron vuonna 1992 laadittu julistus sisältää 27 periaatetta, joissa käsitellään mm. ympäristövahinkoja ja -haittoja sekä niiden ehkäisemistä ja niihin varautumista. Lähtökohtana on, että kunkin valtion tulee säännellä, valvoa ja tarvittaessa rajoittaa sen valtapiirissä ja valvonnassa eli suvereniteetin piirissä tapahtuvia haittaa toiselle valtiolle mahdollisesti aiheuttavia toimintoja.[160] Kansainvälisessä oikeudessa on jo ennestään katsottu, että muiden valtioiden alueellinen koskemattomuus rajoittaa valtioiden toimintavapautta vahinkovaikutuksiltaan vakavien rajat ylittävien toimenpiteiden kohdalla.[161] Tämä voi ulottua sellaisiinkin tilanteisiin, joissa valtio ei ole käyttänyt väärin sen suvereniteettiin kuuluvia oikeuksia.[162] Kieltoa aiheuttaa rajat ylittäviä vahingollisia haitallisia seurauksia kutsutaan sic utere tuo -periaatteeksi.[163] Kärsivän osapuolen on kuitenkin edellytettävä pystyvän selvästi ja vakuuttavasti todistamaan seurausten ja vahingon vakavuus.[164] Täyttääkseen sanotun periaatteen mukaisen velvollisuutensa valtion tulee tarvittaessa ryhtyä omalla alueellaan ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin.[165]

Rion julistuksen 17. periaatteessa edellytetään valtioiden minimoivan loukkausriskien syntymismahdollisuudet, mikä edellyttää mahdollisuuksien mukaan ja riittävässä laajuudessa tapahtuvaa toimintojen ympäristövaikutusten tutkimis-

---

[159] Ks. Trail Smelter asia, (1938/1941) R.I.A.A. Volume III pp. 2905, jossa viitataan po. doktriiniin.
[160] Ks. Rion julistus periaate 2.
[161] Useat tällaiset asiat, jotka ovat tulleet kansainvälisten tribunaalien käsiteltäväksi, ovat koskeneet rajavesien määrällistä käyttöä. Yhtenä esimerkkinä tästä on Pyreneillä Ranskan maaperällä mutta lähellä Espanjan rajaa sijaitsevan Lanoux-järven voimataloudellista rakentamista ja veden suuntaamista kokeva riita, joka oli saatettu kansainvälisen välitystuomioistuimen käsiteltäväksi ja josta tuomio annettiin 16.11.1957. Espanjan oikeuksista ko. vesiin oli sovittu Bayonnen sopimuksella 26.5.1866. Kysymys oli tämän sopimuksen tulkinnasta ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden laajemmasta soveltamisesta asiaan muuttuneissa olosuhteissa. Sentence of Tribunal arbitral, Lake Lanoux Arbitration (Affaire du Lac Lanoux) November 16, 1957 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101.
[162] Trail Smelter asia (1938/1941) R.I.A.A. Volume III pp. 1905.
[163] Sanonta on oikeastaan ”sic utere tuo alienum non laedas”, mikä tarkoittaa seuraavaa käskyä: ”Käytä omaa omaisuuttasi sillä tavoin, ettet vahingoita toisten omaisuutta.”
[164] Trail Smelter alaviite 162: ”[U]nder the principles of international law […] no state has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties of persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.”
[165] Corfu Channel asia, I.C.J. Reports 1949, pp. 32.

ta[166] sekä tarvittaessa ryhtymistä ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin varovaisuusperiaatteen mukaisesti.[167] Jos jonkin toiminnan todetaan aiheuttavan rajat ylittäviä haitallisia vaikutuksia, on aiheuttajavaltio velvollinen ilmoittamaan tästä ja sen on neuvoteltava asiassa vaikutuksen piiriin kuuluvien valtioiden kanssa.[168]

Varautumisperiaate on sinänsä tunnustettu paitsi EY:n ja sen jäsenvaltioiden lainsäädännössä myös muutoin laajalti kansainvälisesti. Aikaisemmin mainitun vuodelta 1992 olevan Rion julistuksen 15. periaatteesta ilmenee sen sisältö seuraavasti:

> ”Suojellakseen ympäristöä valtiot soveltavat kykyjensä mukaan laajasti näkemystä, joka ottaa huomioon varotoimenpiteet etukäteen. Mikäli vakava tai peruuttamaton vahinko uhkaa, ympäristön tilan heikkenemistä estävien kustannustehokkaiden toimenpiteiden lykkäämistä ei saa perustella täydellisen tieteellisen varmuuden puuttumisella.”[169]

Varautumisen periaatteeseen on myös viitattu mm. 28.1.2000 allekirjoitetussa Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjassa, joka liittyy biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen kokoukseen. Pöytäkirjan 1 artiklassa viitataan suoraan Rion julistuksen 15. periaatteen sisältyvän ”ennalta varautumisen periaatteeseen perustuvaan lähestymistapaan.”[170]

2.2.2 Varautumisperiaatteen sisältö

Varautumisperiaatteen ja ”varautumiseen perustuvan lähestymistavan” käsitteiden sisällöstä ja oikeudellisesta statuksesta sekä siten ko. käsitteiden soveltamisesta vallitsee kansainvälisesti erimielisyyttä lähinnä USA:n ja EU:n välillä. Näiden osapuolten välillä on tullut WTO:ssa käsiteltäväksi mm. kiista, joka on koskenut ruoka-aineiden sisältämiä hormoniyhdisteitä. Niin ikään WTO:n riito-

---

[166] Rion julistus periaate 17.
[167] Rion julistus periaate 15.
[168] Rion julistus periaate 19.
[169] Alkuperäinen englanninkielinen versio po. 15. periaatteesta on seuraava:
”In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as reason for postponing cost-efficient measures to prevent environmental degradation”. Siinä on selvästi käytetty käsitettä ”varautuva lähestymistapa”.
[170] Sanotun 1 artiklan sisältö (suomennos asetuksen 130/2004 liitteenä olevasta ko. sopimuksesta) on seuraava: ”Rion julistuksen 15. periaatteeseen sisältyvän ennalta varautumisen periaatteeseen perustuvan lähestymistavan mukaisesti tämän pöytäkirjan tavoitteena on myötävaikuttaa suojelun riittävän tason varmistamiseen sellaisten nykyaikaisella biotekniikalla muunnettujen elävien organismien turvallista siirtoa, käsittelyä ja käyttöä varten, joilla voi olla haitallisia vaikutuksia biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön, ottaen huomioon myös ihmisten terveydelle aiheutuvat riskit, ja kiinnittäen erityisesti huomiota valtion rajat ylittäviin siirtoihin.”

jenratkaisuelimessä on käsitelty EU:n tosiasiallista GMO-viljatuotteiden maahantuontikieltoa EU-alueelle koskeva riita, jonka Argentiina, Kanada ja USA panivat vireille vuonna 2003 ja jossa em. elimen asettama paneeli raportissaan vuoden 2006 lopulla totesi EU:n rikkovan SPS-sopimuksen (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)[171] mukaisia velvoitteitaan ja riitojenratkaisuelin kehotti yhteisöä saattamaan bioteknologiapolitiikkansa WTO:n velvoitteidensa mukaiseksi määräajan siihen ollessa 21.11.2006 asti, mitä aikaa kuitenkin on kahteen otteeseen pidennetty, viimeksi tammikuussa 2008 epämääräiseksi ajaksi.

Veinla on osuvasti todennut varautumisperiaatteen tulleen kehitetyksi vastalääkkeeksi sille, että riittävä näyttö vaarasta on saatavissa monesti vasta, kun vahinko on tapahtunut. Hän toteaa ko. periaatteen määräävän, että ympäristöä ja ihmisen terveyttä suojeleviin toimenpiteisiin on ryhdyttävä ennen kuin lopullista tieteellistä näyttöä on jonkin toiminnan tai aineen haitallisista vaikutuksista. Ko. periaate asettaa kehittäjille (oik. toiminnanharjoittajille) velvollisuuden osoittaa, ettei heidän harjoittamansa tai suunnittelemansa toiminta aiheuta olennaista tai peruuttamatonta haittaa ympäristölle. Veinla lisää, ettei ko. periaatteessa ole oikeastaan mitään uutta. Hän nimittäin viittaa ihmisten terveeseen järkeen, joka on ilmaistuna kansanomaisissa sanonnoissa, kuten ”Parempi katsoa kuin katua” ja ”Parempi virsta väärään kuin vaaksa vaaraan”.[172]

USA ei ole myöntynyt käyttämään periaatteeseen viittaavaa ilmaisua ”ennalta varautumisen periaate” väittäen tätä potentiaalisesti liian rajoittavaksi. Se on sen sijaan edellyttänyt tyydyttävän joustavampaan tulkintaan mahdollistavaan ”varautuvaan lähestymistapaan”. Harvat tutkijat ovat pitäneet eroa merkittävänä, mutta selvää on, että periaate voi tarkoittaa näkökulmasta riippuen eri asiaa tai olla sovellutukseltaan enemmän tai vähemmän erilainen (vakavan tai peruuttamattoman) vahingon luonteesta ja suuruudesta riippuen. Birnie ja Boyle ovat viitanneet ko. lähestymistavan (tai periaatteen) mahdolliseen tarkoitukseen, joka voi olla valtioiden velvoittaminen soveltamaan sitä ollessaan kasvokkain epävarmuuden kanssa sekä olemaan silloin joko normaalia varovaisempia ja valppaampia riskien identifioinnissa tai olemaan varovaisempia ottaessaan käyttöön toimenpiteitä sanottujen riskien hallitsemiseksi. He painottavat ensin mainittua varovaisuutta ja sen merkitystä kansainvälisen ympäristöoikeuden kannalta.[173]

---

[171] Maailman kauppajärjestön perustamissopimus, Liite 1 liite 1A Sopimus terveys- ja kasvinsuojelutoimista (SopS 5/1995).

[172] Veinla 2003 s. 122–123. Mainitut ilmaisut ovat englanniksi ”Better safe than sorry” ja ”Seven times to measure and on time to cut”.

[173] Birnie – Boyle 2002 s. 116–117 sekä siinä alaviite 270. He samalla viittaavat Freestoneen, joka on heidän mielestään sattuvasti kuvannut varautumisen olennaista merkityssisältöä, pidetään sitä sitten periaatteena tai lähestymistapana, toteamalla seuraavaa: ”The precautionary approach then is innovative in that it changes the role of scientific data. It requires that once environmental dam-

2.2.3 Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja

Aikaisemmin jo mainittu ns. Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja, joka on allekirjoitettu Montrealissa vuonna 2000 ja liittyy Biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen,[174] on saatettu meillä voimaan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten osalta vuonna 2004 annetulla ja voimaan tulleella lailla (SopS 129/2004) ja muiden määräystensä osalta samanaikaisesti asetuksella (SopS 130/2004). EU:ssa pöytäkirja on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1946/2003.[175] Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan tavoitteena on myötävaikuttaa siihen, että nykyaikaisella biotekniikalla muunnettuja eläviä organismeja siirretään, käsitellään ja käytetään tavalla, joka ei aiheuta haittaa luonnon monimuotoisuudelle ja sen kestävälle käytölle ottaen huomioon myös ihmisten terveys. Silloin kun eläviä gm-organismeja siirretään valtion rajojen yli tarkoituksena levittää niitä ympäristöön, noudatetaan niin sanottua ennakkosuostumusmenettelyä (Advance Informed Agreement, AIA). Viejäosapuolen tai viejänä toimivan toiminnanharjoittajan on tehtävä ilmoitus tuojaosapuolen toimivaltaisille viranomaisille aikeesta siirtää gm-organismeja tuojaosapuolen alueelle.[176]

Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan 1 artiklassa viitataan Rion julistuksen 15. periaatteeseen eli ennalta varautumisen periaatteeseen (precautionary approach). de Sadeleer pitää sopimuksen ilmauksia varautumisperiaatteesta tähänastisista edistyksellisimpänä. Tuontimaan oikeutta ryhtyä varautuviin toimenpiteisiin on siinä sinänsä rajattu niin, että sen tulee tuontikieltoon tai - rajoitukseen turvauduttuaan vientimaan vaatimuksesta tarkastella päätöstään uuden tieteellisen näytön valossa.[177] Pöytäkirja sallii 10(6) ja 11(8) artikloissaan osapuolen kieltämään tai rajoittamaan GMO:n (tässä ”living modified organism”) sekä elintarvikkeena tai rehuna suoraan käytettävän tai jalostukseen tarkoitetun GMO:n tuonnin ennalta varautumisen perustalta. Sanottujen artiklakohtien sisältö on seuraava:

---

age is threatened action should be taken to control or abate possible environmental interference even though there may still be scientific uncertainty as to the effects of the activities”(Freestone 1994 s. 211).

[174] SopS 78/1994.

[175] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1946/2003 muuntogeenisten organismien valtioiden rajat ylittävistä siirroista on annettu em. Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan, johon varautumisperiaatteeseen perustuvaan sopimuksen EU allekirjoitti jäsenvaltioidensa rinnalla, täytäntöönpanemiseksi. Pöytäkirjan teksti julkaistu mm. EVL L 201, 31/07/2002, s. 0050–0065.

[176] Ilmoituksen on sisällettävä pöytäkirjan tarkemmin määrittelemät tiedot. Silloin kun GMO:ja siirretään valtion rajojen yli käytettäväksi elintarvikkeena, rehuna tai jatkojalostukseen, menettely on hieman toisenlainen. Ks. lähemmin Työryhmämuistio MMM 2003:18, Maa- ja metsätalousministeriön geenitekniikkastrategia ja toimenpideohjelma vuosille 2003–2007 s. 51.

[177] de Sadeleer 2002 s. 98.

”10(6). Vaikka asianmukaisten tieteellisten tietojen puutteen vuoksi ei olisi tieteellistä varmuutta elävien muunnettujen organismien mahdollisista haitallisista vaikutuksista tuojaosapuolen biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön, ottaen huomioon myös ihmisten terveydelle aiheutuvat riskit, tämä ei estä kyseistä osapuolta tilanteen mukaan tekemästä päätöstä 3 kohdassa tarkoitetun elävän muunnetun organismin tuonnista tällaisten mahdollisten haitallisten vaikutusten välttämiseksi tai minimoimiseksi.”

”11.(8). Vaikka asianmukaisten tieteellisten tietojen puutteen vuoksi ei olisi tieteellistä varmuutta elävien muunnettujen organismien mahdollisista haitallisista vaikutuksista tuojaosapuolen biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön, ottaen huomioon myös ihmisten terveydelle aiheutuvat riskit, tämä ei estä kyseistä osapuolta tilanteen mukaan tekemästä päätöstä elintarvikkeena tai rehuna suoraan käytettävän tai jalostukseen tarkoitetun elävän muunnetun organismin tuonnista tällaisten mahdollisten haitallisten vaikutusten välttämiseksi tai minimoimiseksi.”

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1946/2003 muuntogeenisten organismien valtioiden rajat ylittävistä siirroista, joka on annettu em. Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan täytäntöönpanemiseksi, nojautuu antamisvaltuutta koskevalta osalta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen asiassa antaman lausunnon mukaisesti perustamissopimuksen ympäristöpolitiikkaa koskevaan 175 artiklan 1 kohtaan eikä kaupalliseen sääntelyyn. Tähän on päädytty, koska bioturvallisuuspöytäkirjassa on kysymys ennen kaikkea biotekniikan riskien ehkäisemisestä eikä kaupan edistämisestä, helpottamisesta tai sääntelystä.[178]

---

[178] Hollo 2005 MTVO s. 14–15. Hän on viitannut EYTI:n po. lausuntoon 2/00/6.12.2001, joka koskee Cartagenan pöytäkirjan mahdollista oikeudellista perustaa (EY 133 artikla, EY 174 artiklan 4 kohta ja EY 175 artiklan 1 kohta). Oikeustapauskokoelma 2001 sivu I-09713. Lausunnon tiivistelmän kohdassa 6 todetaan (varsinaisen lausunnon 37, 40, 42, 44, 46 ja 47 kohtiin viitaten) ko. asetuksen antamisen oikeusperusteesta seuraavaa:

”Vaikka oletettaisiinkin, että Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjan mukaisia valvontamenettelyjä sovellettaisiin useimmiten tai käyvän arvon perusteella ainakin pääasiallisesti elävien muunnettujen organismien kauppaan, pöytäkirja on kuitenkin yhteytensä, tarkoituksensa ja sisältönsä perusteella asiakirja, joka on tarkoitettu ennen kaikkea biotekniikan riskien ehkäisemiseen eikä kaupan edistämiseen, helpottamiseen tai sääntelyyn. Se, että monilla kansainvälisillä kauppasopimuksilla on useita eri tavoitteita, ja yhteisen kauppapolitiikan käsitteen laaja tulkinta, sellaisena kuin se ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, eivät kyseenalaista toteamusta, jonka mukaan pöytäkirja on pääasiallisesti ympäristöpolitiikkaan kuuluva asiakirja, vaikka siirtojen estämiseksi toteutetut toimenpiteet voivatkin vaikuttaa elävien muunnettujen organismien kauppaan.

Tästä seuraa, että pöytäkirjan hyväksymisen yhteisön puolesta on perustuttava yhteen oikeudelliseen perustaan, joka koskee erityisesti ympäristöpolitiikkaa.

Cartagenan pöytäkirjassa ei pelkästään vahvisteta ympäristönsuojelualan yhteistyötä koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, vaan se sisältää täsmälliset säännöt elävien muunnettujen organismien valtion rajat ylittäviä siirtoja, riskinarviointia, riskinhallintaa, käsittelyä, kuljetusta, pakkausta ja

Cartagenan pöytäkirja edellyttää kansainvälisen bioturvallisuuden tiedonvälitysjärjestelmän perustamista. Komission tai jäsenvaltion on, kuten Hollo on todennut, ilmoitettava tähän järjestelmään merkittäviksi siirron kohteeksi tulevia muuntogeenisiä organismeja koskevat päätökset, kun organismeja käytetään suoraan elintarvikkeina, rehuna tai jalostukseen taikka hyväksytään markkinoille saatettaviksi. Cartagenan sopimus koskee vain GMO:ien turvallisuutta ja sen soveltamisalan ulkopuolelle jää viljelyssä tapahtuva sekoittuminen, ellei siitä ennakoimattomasti aiheudu haittaa luonnon monomuotoisuudelle tai ihmisen terveydelle. Jos näin kävisi jonkin GMO-kasvin kohdalla, yhteisössä olisi puututtava asiaan tuotteen markkinoinnin rajoittamista koskevin toimin.[179]

Varautuvan lähestymistavan ohella Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjassa on toimenpiteiden suhteen kiinnitetty huomiota myös sosioekonomisten näkökohtien merkitykseen. Pöytäkirjan 26 artiklan 1 kohdan mukaan ”(t)ehdessään päätöksen tuonnista tämän pöytäkirjan tai sen täytäntöönpanemiseksi toteutettujen kansallisten toimenpiteiden mukaisesti, osapuolet voivat kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti ottaa huomioon sosioekonomiset näkökohdat, jotka liittyvät elävien muunnettujen organismien vaikutukseen biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja kestävään käyttöön, ottaen erityisesti huomioon biologisen monimuotoisuuden merkityksen alkuperäis- ja paikallisyhteisöille.” Mitä kansainvälisiä velvoitteita tarkemmin ko. artiklan määräyksellä sosioekonomisten näkökohtien mahdollisesta huomioonottamisesta muuntogeenisten organismien tuontia koskevassa päätöksenteossa tarkoitetaan, ei ilmene sopimuksesta eikä pöytäkirjan täytäntöönpanolain (SopS 129/2004) perusteluistakaan (HE 52/2004 vp). Kysymys lienee lähinnä alkuperäiskansojen elinkeinojen, elinehtojen ja oikeuksien turvaamista koskevista kansainvälisistä sopimuksista.[180]

Myös ilmastonmuutosta koskevassa YK:n puitesopimuksen (SopS 61/1994) 3 artiklassa viitataan ennalta varautumisen periaatteeseen.

---

tunnistamista koskevista valvontamenettelyistä, minkä vuoksi tämän pöytäkirjan yhteisön puolesta tapahtuvan hyväksymisen oikeudelliseksi perustaksi soveltuu EY 175 artiklan 1 kohta.

Koska pöytäkirjan soveltamisalalla toteutettu yhdenmukaistaminen yhteisön tasolla kattaa vain osittain tämän alan, yhteisöllä ja sen jäsenvaltioilla on jaettu toimivalta hyväksyä pöytäkirja.”

[179] Hollo 2005 MTVO s. 15.

[180] Tällainen on esim. Strasbourgissa 1 päivänä helmikuuta 1995 tehty kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus, jonka eräiden määräysten hyväksymisestä annettu laki (SopS 1/1998) ja sen muilta osin täytäntöönpaneva asetus (SopS 2/1998) ovat tulleet voimaan 1.2.1998, sekä Roomassa 3.11.2001 tehty elintarvikkeiden ja maatalouden kasvigeenivaroja koskeva kansainvälinen sopimus, jonka lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettu laki (1346/2003) on tullut voimaan 29.6.2004 ja joka muilta osin on tullut voimaan asetuksella 554/2004 niin ikään sanotusta ajankohdasta.

2.2.4 WTO:n oikeustapauksia ja niiden taustaa

Maailman kauppajärjestön eli WTO:n kiistojen riitojenratkaisuelin (WTO-paneeli) ja valituselin (Appellate Body) ovat käsitelleet useita varautumisperiaatteeseen liittyneitä kansainväliseen kauppaan liittyviä terveydensuojelullisia toimenpiteitä koskevia riitoja. Niissä esiintyvät ihmisten terveyden suojelua koskevat riskiarviointikysymykset voivat de Sadeleerin mukaan olla samankaltaisia kuin ympäristönsuojelua koskevissa tapauksissa.[181] Valtiot ja niiden yhteenliittymät ovat pyrkineet vetoamaan ennalta varautumisen periaatteeseen etenkin puolustuksena kaupallisille rajoituksille. Todellisena tai väitettynä tarkoituksena on ollut suojella ihmisten terveyttä ja luontoa silloinkin, kun vaarasta on vallinnut tieteellinen epävarmuus. USA:n ja EU:n välillä vallitsee selvä erimielisyys varautumisperiaatteen sisällöstä ja oikeudellisesta statuksesta. Näiden välillä on WTO:ssa käsitelty mm. kiistaa, joka on koskenut ruoka-aineiden sisältämiä hormoniyhdisteitä. Lisäksi siellä on ollut käsiteltävänä EU:ssa tosiasiallisesti vallitsevaa GMO-viljatuotteiden maahantuontikieltoa EU:ssa koskeva kiista.

Em. ensin mainitun hormoniyhdisteitä koskevan kiistan taustalla on ollut EY:n hormoniyhdisteitä koskeva vuonna 1981 luotu ja 1996 uudistettu järjestelmä, joka edelleenkin kieltää, joskin eräin poikkeuksin, karjataloudessa tiettyjen hormonaalista, tyrostaattista ja beta-agonistista vaikutusta omaavien aineiden käytön ja tällaisten aineiden käytön kohteena olleiden eläinten markkinoinnin ja teurastettavaksi antamisen ihmisten kulutusta varten. Kyseisen kieltojärjestelmän laillisuus on ollut useaan kertaan EYTI:n ratkaistavana. Näin on tapahtunut mm. Yhdistyneen kuningaskunnan kanteesta asiassa *C-331/88 Fedesa*[182] ja jo sitä ennen esille tulleessa asiassa *C-376/86 Distrivet SA*.[183] Viimeksi mainitussa EYTI kumosi direktiivin olennaisten säädännäisten proseduraalisten virheiden perusteella. Kuitenkaan kummassakaan asiassa se ei asettanut kyseenalaiseksi ao. direktiivien edellyttämien toimenpiteiden aineellista laillisuutta.

Asiassa *C-331/88 Fedesa* olivat High Court of Justice, Queen's Bench Divisionin yhteisön tuomioistuimelle esittämät kysymykset koskeneet tiettyjen hormonaalista vaikutusta omaavien aineiden käytön kieltämisestä kotieläintuotannossa annetun neuvoston direktiivin 88/146/ETY pätevyyttä ja tulkintaa.[184] Kansallisen tuomioistuimen erilaisin perustein esittämät kysymykset direktiivin pä-

---

[181] de Sadeleer 2002 s. 103-104.

[182] C-331/88 R v. Secretary of State for Health ex parte Fedesa and others.

[183] C-376/86 Distrivet SA v. Council.

[184] Asiassa C-331/88 Fedesa kohteena oleva direktiivi 88/146/ETY tiettyjen hormonaalista vaikutusta omaavien aineiden käytön kieltämisestä kotieläintuotannossa on sittemmin korvattu vuonna 1996 annetulla neuvoston direktiivillä 96/22/EY tiettyjen hormonaalista tai tyrostaattista vaikutusta omaavien aineiden ja beta-agonistien käytön kieltämisestä kotieläintuotannossa ja direktiivien 81/602/ETY, 88/146/ETY ja 88/299/ETY kumoamisesta.

tevyydestä olivat nousseet esille Fedesan ym. toimesta Minister for Agriculture, Fisheries and Foodia ja the Secretary of State for Healthia vastaan käydyssä oikeudenkäynnissä, jossa pääasian kantajat olivat asettaneet kyseenalaiseksi kansalliset säännökset, joilla osittain pantiin täytäntöön em. direktiivi. Tämän tarkoituksena on ollut poistaa kilpailuvääristymät ja kaupan esteet, jotka johtuvat eräiden hormonaalista vaikutusta sisältävien aineiden käyttöä kotieläimille koskevien säännösten erilaisuudesta jäsenmaissa. Neuvosto totesi po. aineista direktiivin johdannon ensimmäisessä kohdassa mm., että ”vaikka aineiden välitön vaikutus eläimiin on tuottajan kannalta katsottuna selvä, käsitykset (niiden) vaikutuksista ihmisten terveyteen vaihtelevat, mikä myös heijastuu niiden käyttöä koskeviin määräyksiin; tämä epäyhtenäisyys vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin niiden tuotteiden osalta, jotka kuuluvat markkinoiden yhteisen järjestelyn piiriin, ja muodostaa samalla merkittävän esteen yhteisön sisäiselle kaupalle.” Tässä itse asiassa viitattiin epävarmuuteen ja tarpeeseen noudattaa ennalta varautumisen periaatetta. Tätä periaatetta ei EYTI kuitenkaan tuomiossaan nimenomaan totea.[185]

Varautumisperiaatteeseen on epäsuorasti viitattu em. direktiivin johdannon kolmannessa, neljännessä ja viidennessä kohdassa. Näissä neuvosto varsin selvin sanamuodoin katsoi – joskin eräin terapeuttisia käyttötarkoituksia koskevin ja tarkkaan valvottavin poikkeuksin – että ”hormonaalista vaikutusta sisältävien, teuraseläimille tarkoitettujen aineiden käyttö on kiellettävä”. Lisäksi neuvosto katsoi, että ”koska on vaikea varmistua järjestelmän toimivuudesta, mikäli käsitellyillä eläimillä ja niistä saatavalla lihalla saa käydä kauppaa, on se yleisesti ottaen kiellettävä; poikkeuksia tästä säännöstä voidaan kuitenkin sallia edellyttäen, että riittävät takeet voidaan antaa.” Edelleen neuvosto totesi – mikä sittemmin on muodostunut WTO:ssa riideltäväksi kysymykseksi – että ”osana kolmansista maista talousyhteisön alueelle tuonnin järjestelyjen yhdenmukaistamista on otettava käyttöön vastaavat takeet; nämä takeet voidaan vaatia direktiivien 72/462/ETY ja 85/358/ETY nojalla”.

EYTI kiinnitti po. asiassa *C-331/88* erityistä huomiota neuvoston varsin laajaan harkintavaltaan CAP:n toteuttamisessa, mikä oli ollut jo pitkään sen vakiintuneena kantana. Tämän vuoksi se totesi rajoittavansa asian tutkinnan siihen, onko neuvoston ao. säädöstoimenpidettä rasittanut väitetty erehtyminen tai toimivallan ylitys tai onko ko. viranomainen ylittänyt harkintavaltansa rajat. Näiltä osin EYTI lausui seuraavaa:

Ks. myös yhdistetyt asiat T-125/96 ja T-152/96 tuomio 1.12.1999. Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH ja C.H. Boehringer Sohn v. Euroopan unionin neuvosto (T-125/96) ja Euroopan yhteisöjen komissio (T-152/96), joka koski beta-agonistien käytön kieltämisestä kotieläintuotannossa annettua direktiiviä.

[185] Ks. myös de Sadeleer 2002 s. 119.

> ”Even if it were to be held ...that the principle of legal certainty requires any measure adopted by the Community institutions to be founded on a rational and objective basis, judicial review must, having regard to the discretionary power conferred on the Council in the implementation of the common agricultural policy, be limited to examining whether the measure in question is vitiated by a manifest error or misuse of powers, or whether the authority in question has manifestly exceed the limits of its discretion.”[186]

Laillisuusperiaate ei muodostunut asiassa erityiseksi ongelmaksi, vaan ehkä tärkeimmäksi tarkastelun kohteeksi muodostui lähinnä suhteellisuusperiaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen (protection of legitimate expectations) noudattaminen. EYTI totesi suhteellisuusperiaatteen asettavan tietyn taloudellisen toiminnan kieltämisen laillisuuden edellytykseksi sen, että kieltotoimenpide on asianmukainen ja oikeutettu ja välttämätön kyseisellä lainsäädännöllä pyrittävien tavoitteiden saavuttamiseksi; milloin on valittavana useita asianmukaisia toimenpiteitä, tulee turvautua niistä vähiten rasittavaan vaihtoehtoon, josta ei aiheudu pyrittäviin tavoitteisiin nähden suhteettomia haittoja. Kuitenkin EYTI, itse asiassa palaamalla laillisuusperiaatteen tarkasteluun, totesi sanottujen edellytysten soveltamisesta, että yhteisöllä yhteisen maatalouspolitiikan asioissa lainsäätäjänä on harkintavalta, joka on perustamissopimuksen 40 ja 43 artiklassa (nyt 34 ja 37 art.) annettujen velvoitteiden mukainen. Niiden puitteissa valittujen toimenpiteiden laillisuutta voi horjuttaa vain se, että toimenpide on ilmeisen sopimaton siihen tavoitteeseen nähden, johon ao. toimivaltainen elin on pyrkimässä.[187]

EYTI ei pitänyt direktiivin 88/146/ETY mukaista eräiden hormonaalista vaikutusta omaavien aineiden kieltoa ilmeisen epäasianmukaisena toimenpiteenä, etenkin kun poikkeuksien auktorisoiminen osallekin ao. hormonituotteista vaatisi kalliita valvontatoimenpiteitä, joiden tehokkuuttakaan ei voitaisi taata.[188] Kun mitään ilmeistä erehdystäkään ei ollut tapahtunut ko. kiellon välttämättömyyden perustana olleiden seikkojen arvioinnissa, neuvoston katsottiin voineen omaksua näkemyksen, että ihmisten terveyden suojelun varmistamiseksi ei ollut mahdollista päästä kaupan esteiden poistamiseen eikä kilpailurajoituksia voitu välttää vähemmän haittaavin toimenpitein, kuten kuluttajiin kohdistettavalla informaatiolla ja lihan merkitsemisellä. Lisäksi todettiin direktiivin tavoitteiden tärkeyden oikeuttavan myös huomattavien taloudellisten seurausten aiheutumisen joillekin kaupallisille toimijoille. Siten EYTI katsoi, ettei suhteellisuusperiaatetta ollut

---

[186] Tuomion C-331/88 perustelujen 8 kohta.
[187] Ib. tuomion perustelujen kohta 12–14. Erityisesti EYTI viittasi ko. osin tuomioihin asia C-265/87 Schräder, kohdat 21–22.
[188] Ks. tuomion C-331/88 perustelujen kohta 15.

loukattu. Myöskään yhdenvertaisuusperiaatetta ei katsottu loukatun.[189] Niin ikään asiassa esitetyt väitteet direktiivin perustelujen puutteellisuudesta, olennaisten prosessuaalisten vaatimusten noudattamatta jättämisestä sekä direktiivin yhteensopimattomuudesta takautuvan lainsäädännön kiellon kanssa katsottiin aiheettomiksi.[190]

Mielenkiintoista on, että po. asiassa oli esitetty mm. väite direktiivin yhteensopimattomuudesta perustamissopimuksen 39 artiklassa (nyt 33 art.) tarkoitettujen yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden kanssa. Tältä osin EYTI totesi johdonmukaisesti katsoneensa, että päätös saattaisi merkitä toimivallan väärinkäyttöä vain osoittautumalla objektiivisilta, olennaisilta ja johdonmukaisilta tekijöiltään perustuneen harkintatarkoitukseltaan tehdyksi yksinomaan tai pääasiallisesti muiden kuin perustamissopimuksessa määrättyjen tavoitteiden saavuttamiseksi vallitsevissa olosuhteissa.[191] Erityisesti sanotun politiikan tavoitteet perustamissopimuksen 39 artiklassa [nyt 33 art.] sisältävät markkinoiden tasapainottamisen. Sitä paitsi artikla 39(2)(c) [nyt 33(2)(c)] edellyttää, että yhteisen maatalouspolitiikan suunnittelussa otetaan huomioon mm. se, että maatalous on (jäsenvaltioissa) tuotannonala, joka liittyy läheisesti talouteen kokonaisuudessaan. Siten yhteisön elinten on huolehdittava velvollisuuksiensa täyttämisestä maatalouden ja koko talouden kehityksen valossa. Siten ei maatalouden ylituotannon vähentämistä (joka esitetyn väitteen mukaan olisi ollut toimivallan ylitys) voitu pitää vieraana yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteille. Näin ollen direktiiviä ei katsottu mitättömäksi väitetyn toimivallan väärinkäytön perusteella.[192]

EYTI:n ratkaisusta ei luonnollisestikaan voida saada johtoa sille seikalle, onko ko. direktiivin ja sitä seuranneen uuden direktiivin kielto WTO:n sääntöjen vastainen tai ei. On kuitenkin huomattava, että EYTI ei lähtenyt arvioimaan kantajien väitettä tieteellisten todisteiden olemassaolosta ao. hormonien turvallisuudesta. Pikemminkin katsoessaan kieltodirektiivin päteväksi tuomioistuin painotti paitsi jäsenmaiden erilaisia (poikkeavia) arvioita niiden turvallisuudesta myös Euroopan parlamentin, talous- ja sosiaalikomitean ja lukuisten kuluttajaorganisaatioiden niihin ottamaa kielteistä kantaa. Ehkä tässä ilmenee ajatus pitää riskianalyysit eli terveys- ja ympäristövaikutuksia koskevat arvioinnit tieteellisten asiantuntijoiden tehtävänä, kun taas riskinhallintaa koskevat ratkaisut kuuluvat yhteisössä poliittisille päättäjille. Direktiivin 88/146/ETY johdannossa ei sanottavasti viitata ihmisten terveyteen liittyviin näkökohtiin, vaan sen ensimmäisessä

---

[189] Ks. ib. kohdat 16–21.
[190] Ks. ib. kohdat 47–49.
[191] Ib. kohta 24. Erityisesti EYTI viittasi seuraaviin aikaisempiin tapauksiin: Yhdistetyt asiat 140, 146, 221 ja 226/82 Walzstahl-Vereinigung ja Thyssen v. Komissio, kohta 27, ja asia 69/83 Lux v Court of Auditors, kohta 30.
[192] Ib. tuomion C-331/88 perustelujen kohdat 26–28.

kohdassa ainoastaan todettiin käsitysten ao. aineiden vaikutuksista ihmisten terveyteen vaihtelevan. Pikemminkin viitattiin yhteisön intresseihin ehkäistä kilpailuvääristymien ja kaupan esteiden syntymistä. Ao. hormoneja koskevalta osin johdannossa katsottiin, että ”kilpailuvääristymät ja kaupan esteet on sen vuoksi poistettava varmistamalla, että kuluttajilla on mahdollisuus hankkia kyseisiä tuotteita suurelta osin yhtäläisin toimitusehdoin ja että tuotteet vastaavat kuluttajien vaatimuksia ja odotuksia parhaalla mahdollisella tavalla; tällä uskotaan olevan myös tuotteiden kulutusta lisäävä vaikutus.” Jälkimmäisellä tarkoitettiin tietenkin lihan, ja huomioon ottaen esim. Yhdysvalloissa vallinnut (vallitseva) suopeampi suhtautuminen eläinten kasvun edistämiseen käyttämällä hormonivalmisteita eläinten ruokintaan, erityisesti yhteisössä tuotetun lihan kulutuksen lisäämistä. Näin estettiin kolmansista maista tapahtuvan ”hormonilihan” tuonti.

WTO:n valituselin (*Appellate Body*) on USA:n ja Kanadan em. hormonilihan kauppaa koskevassa asiassa tekemään valitukseen 18.8.1997 antamassaan päätöksessä sivunnut varautumisperiaatetta.[193] Tapaus on koskenut EU:n säätämää kasvua edistävillä hormoneilla käsitellyn lihan tuontikieltoa, joka perustui direktiivissä 96/22/EY tarkoitetun kuuden synteettisen hormonin kieltämiseen lihatuotteissa. Valitus kohdistui sanotuista hormoneista tseranoliin, trenboloniasetaattiin ja melengestroliasetaattiin. Tapaus liittyi terveys- ja kasvinsuojelutoimia koskevan sopimuksen (eli ns. SPS-sopimuksen)[194] 3.1 ja 3.3[195] sekä 5.1 ja 5.7

---

[193] Kysymyksessä on asia EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by the United States, OMC WT/DS 26/R/USA and Complaint by Canada OMC WT/DS/Can.

[194] Ns. SPS-sopimus eli Maailman kauppajärjestön perustamissopimus. Liite 1 liite 1A Sopimus terveys- ja kasvinsuojelutoimista (The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures). Sopimus on tullut voimaan 1.1.1995 (SopS 5/1995).

[195] SPS-sopimuksen 3 artikla 1–3 kohdat kuuluvat seuraavasti:

”1. Terveys- tai kasvinsuojelutoimien harmonisoimiseksi mahdollisimman laajasti jäsenten on pidettävä terveys- tai kasvinsuojelutoimiensa perustana kansainvälisiä standardeja, ohjeita tai suosituksia, sikäli kuin näitä on olemassa, ellei tässä sopimuksessa ja erityisesti 3 kohdassa toisin säädetä.

2. Sellaiset terveys- tai kasvinsuojelutoimet, jotka ovat kansainvälisten standardien, ohjeiden tai suositusten mukaisia, katsotaan tarpeellisiksi ihmisten, eläinten tai kasvien elämän tai terveyden suojelemiseksi, ja niiden oletetaan olevan yhdenmukaisia tämän sopimuksen ja GATT 1994 -sopimuksen määräysten kanssa.

3. Jäsenet voivat ottaa käyttöön tai ylläpitää sellaisia terveys- ja kasvinsuojelutoimia, joilla saavutetaan korkeampi terveys- ja kasvinsuojelutaso kuin sellaisilla toimenpiteillä, jotka perustuvat asianomaisiin kansainvälisiin standardeihin, ohjeisiin tai suosituksiin, mikäli se on tieteellisesti perusteltua, tai sen suojatason seurauksena, jota jäsen pitää asianmukaisena 5 artiklan 1–8 kohtien asianomaisten määräysten mukaan. 2) Yllä olevasta huolimatta kaikkia toimia, joilla saavutetaan terveys- tai kasvinsuojelun taso, joka on erilainen kuin mitä saavutettaisiin kansainvälisiin standardeihin, ohjeisiin tai suosituksiin perustuvilla toimilla, ei saa olla ristiriidassa tämän sopimukseen minkään muun määräyksen kanssa”

[alaviite 2: 3 artiklan 3 kohdan edellyttämä tieteellinen peruste katsotaan olevan, jos jäsen tutkittuaan ja arvioituaan saatavilla olevat, tämän sopimuksen asianmukaisten säännösten mukaiset

artiklan soveltamiseen. Pääasiallinen pohdinta asiassa koski 5 artiklan soveltamista.[196]

Mainitussa kiistassa oli viime kädessä kysymys siitä, onko ennalta varautumisen periaate tullut jo kansainvälisen (tavanomaisen) oikeuden osaksi. Valituselin pidättyi lausumasta tästä mielipidettään todeten asian olevan epäselvä ja pitävänsä kannanottoa po. sinänsä tärkeään mutta abstraktiin kysymykseen tarpeettomana ja ilmeisen epäviisaana. Kuitenkin se totesi varautumisperiaatteen heijastuvan SPS-sopimuksen 5.7 artiklassa ja katsoi, ettei ole syytä olettaa ko. artiklan kohdan tyhjentävästi ilmaisevan ko. periaatteen sisältöä.[197]

WTO paneeli oli määritellyt em. valituselimen päätöstä edeltäneessä päätöksessään, että riskin identifioiminen oli ehdoton edellytys SPS-sopimuksen 5 artiklan mukaisessa riskinarvioinnissa. Varautumisen periaate soveltui paneelin mukaan vain oikeutukseksi sopimuksen 5.7 artiklassa tarkoitettuun väliaikaistoimenpiteeseen ryhtymiseen. Jokaisen kauppaa rajoittavan toimenpiteen on perustuttava paneelin mielestä täysin arvioituihin riskeihin eikä tieteelliseen tutkimukseen luonnostaan kuuluvaan epävarmuuteen. Valituselin kuitenkin myönsi asiassa varautumisperiaatteelle enemmän tilaa mutta jätti avoimeksi, millä tavoin sitä olisi sovellettava. Se totesi ko. periaatteen reflektoituvan paitsi ko. 5.7 artiklassa myös sopimuksen johdannon kuudennessa kohdassa ja sopimuksen 3.3 artiklas-

---

tieteelliset tiedot päättää, että kyseiset kansainväliset standardit, ohjeet tai suositukset eivät ole sille riittäviä asianmukaisen suojatason saavuttamiseksi.]

[196] Ko. 5 artiklan 1 kohta velvoittaa siihen, että ”(j)äsenet varmistavat, että niiden käyttämät terveys- tai kasvinsuojelutoimet perustuvat olosuhteisiin nähden asianmukaiseen arviointiin ihmisten, eläinten ja kasvien elämään tai terveyteen kohdistuvista riskeistä, joiden arvioimisessa on käytetty asianomaisten kansainvälisten järjestöjen kehittämiä riskinarviointimenetelmiä.”

Ko. 5 artiklan 7 kohdassa taas säädetään seuraavaa: ”Sellaisissa tapauksissa, joissa ei ole riittävästi tieteellisiä todisteita, jäsen voi väliaikaisesti ottaa käyttöön terveys- tai kasviensuojelutoimia saatavilla olevien olennaisten tietojen perusteella, mukaan lukien tiedot asianomaisilta kansainvälisiltä järjestöiltä sekä tiedot muiden jäsenten soveltamista terveys- tai kasvinsuojelutoimista. Näissä olosuhteissa jäsenet pyrkivät hankkimaan kohtuullisessa määräajassa lisätiedot, jotka tarvitaan riskien arvioimiseksi puolueettomammin terveys- tai kasvinsuojelutoimen tarkistamiseksi sen mukaisesti.”

[197] Ks. Veinla 2003 s. 120–137. EY:n edustajat katsoivat WTO:ssa ko. periaatteen tulleen yleiseksi kansainvälisen oikeuden säännöksi tai ainakin ko. oikeuden yleiseksi periaatteeksi. Ko. periaatteen olennaisena sisältönä on sen soveltaminen paitsi riskin hallintaan myös sen arviointiin. SPS ei EY:n edustajien mukaan estäisi jäsenvaltioita asettamasta lisävarotoimenpiteitä ristiriitaisen tieteellisten informaation ja epävarmuuden vallitessa, eikä SPS:ssa ollut annettu varautumisperiaatteelle mitään tiettyä yleisestä ja universaalista, kansanvälisessä oikeudessa omaksutusta poikkeavaa tulkintaa. USA taas kielsi ko. periaatteen kuulumisen tavanomaiseen kansainväliseen oikeuteen kuten myöskään yleisiin oikeusperiaatteisiin. Sitä on käsiteltävä vain tiettynä varautumista (varovaisuutta) ilmentävänä lähestymistapana, jota voitaisiin soveltaa ratkaistaessa ympäristö- ja terveysongelmia ja jolla lähestymistavalla katsottiin olevan useita eri tilanteissa vaihtelevia ilmenemismuotoja. USA katsoi myös, että ko. lähestymistavalle oli annettu erityinen merkitys 5 artiklassa ja että sitä on käsitelty siinä ahtaasti väliaikaisessa ja harvinaisessa mielessä.

Veinla selittää USA:n ja EU:n välillä vallitsevaa näkemyseroa historiallisilla kulttuurieroilla.

sa, jotka kummatkin tunnustavat jäsenmaille oikeuden yksilöllisesti määrittää asianmukaisen terveydellisen suojelun taso, vaikka se olisi erilainen kuin vastaava taso, joka olisi saavutettavissa kansainvälisiin standardeihin, ohjeisiin tai suosituksiin perustuvilla toimenpiteillä. Valituselin päätyi siihen, että EY:n hormonilihakielto oli SPS-sopimuksen vastainen: varautumisperiaate ei syrjäytä 5.1–2 artiklaa.[198] Valituselin katsoi EU:n rikkoneen mm. 5 artiklan 1 kohtaa ylläpitäessään terveydellisiä toimenpiteitä, jotka eivät perustuneet sanotun artiklan vaatimusten mukaiseen riskinarviointiin.

Valituselin veti selvän eron riskinarvioinnin, jonka tulee perustua tieteelliseen lähestymistapaan, ja riskinhallintaa koskevan, suojelun tasoa määrittävän poliittisen päätöksenteon välille, joka voi tarkoittaa (myös) ”nolla-riskiä” (zero risk). Riskinarvioinnin tulee olla riittävän vakuuttava ja puoltava osoittamaan SPS-sopimuksen salliman toimenpiteen olevan kysymyksessä. Valituselin hyväksyi sinänsä EY:n näkemyksen, ettei arviointia voida rajoittaa koskemaan laboratoriokokeita, vaan sen tulee ulottua potentiaalisesti ulkomaailmassa esiintyviin terveyshaittoihin. Hallitukset voivat ottaa myös eriävät pätevistä ja arvostetuista lähteistä peräisin olevat mielipiteet huomioon toimien vastuullisesti ja vilpittömästi.[199]

Kansainvälisessä oikeudessa ei EY-oikeuden varautumisperiaate näytä väliaikaistoimenpiteitä laajemmin saavuttaneen hyväksyntää. Väliaikaistoimenpiteissäkin on edellytetty vahingon riskin (vaaran) tai uhan olevan välitön ja vahingollisten seurausten varsin todennäköisiä. Vasta tällöin on ehkäiseviin toimenpiteisiin katsottu olevan perusteita. Kansainvälisissä julistuksissa on oltu myös haluttomia käyttämään periaatetta tarkoittavaa ilmausta ennalta varautumisesta, ja sen tilalla on haluttu käyttää käsitettä precautionary approach (ennalta varautuva lähestymistapa tai asennoituminen), kuten esimerkiksi vuoden 1992 Rion ympäristö- ja kehitysjulistuksen 15 artiklastakin ilmenee.

---

[198] SPS 5.2 artikla: ”Arvioidessaan riskejä jäsenten on otettava huomioon saatavilla olevat tieteelliset todisteet, asianomaiset prosessit ja tuotantomenetelmät, asianomaiset tarkastus-, näytteenotto- ja testimenetelmät, tiettyjen tautien tai tuholaisten esiintyminen, tuholaisista tai taudeista vapaiden alueiden olemassaolo, asianomaiset ekologiset ja ympäristöolosuhteet sekä karanteeni ja muut käsittelyt.”

[199] de Sadeleer 2002 s. 104–105.

2.3 YMPÄRISTÖPERIAATTEIDEN KOKONAISUUS

Edellä lähemmin tarkasteltujen ympäristöoikeudellisten periaatteiden, jotka käsittävät ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteen, varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen ja varautumisperiaatteen, voidaan ymmärtää käsittävän yhden kokonaisuuden. Voidaan asettaa kyseenalaiseksi, onko niiden kohdalla syytä edes puhua, ehkä muutoin kuin pedagogisista ja ehkä esitysteknisistä syistä, monesta eri periaatteesta. Koska EY-oikeuden ennalta varautumisen periaate voidaan nähdä moniasteisena ja sisältävän, joskaan ehkä ei tyhjentävästi, YSL:n varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen ja koska ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate toimii viimeksi mainitun periaatteen taustalla eräänlaisena tavoiteperiaatteena, voitaisiin näiden kolmen periaatteen katsoa muodostavan vain yhden periaatteen. Tästä voitaisiin käyttää vaikkapa ennaltaehkäisy- ja varautumisperiaatteen nimitystä. Tämä yhdistelmäperiaate toimisi erilaisin mahdollisuuksin ja olosuhteista riippuen ankaruudeltaan eriasteisesti erilaisissa käyttötilanteissa, kuten lainsäädäntöä annettaessa, säännöksiä tulkittaessa ja toiminnanharjoittajan niitä noudattaessa. Ympäristöoikeudelliset periaatteet eivät erityisemmin toimi toisiaan vastaan, vaan enemminkin samansuuntaisesti. Sen sijaan konkreettisemmin em. periaatteita voidaan joutua punnitsemaan käyttämällä niiden vastapainona koko oikeusjärjestyksen yleisiä oikeusperiaatteita, etenkin suhteellisuusperiaatetta. Kuitenkin ympäristöoikeudellisista pääperiaatteista aiheuttamisperiaatetta, jota jäljempänä tullaan erikseen lähemmin tarkastelemaan, on pidettävä luonteeltaan muista alan periaatteista poikkeavana.

Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota de Sadeleerin ehdotukseen kehittää (de lege ferenda) em. periaatteiden alaperiaatteiden BAT:n ja BEP:n rinnalle uusi alaperiaate, jolla tavoiteltaisiin riskein poistamista tai vähentämistä pyrkimällä korvaamaan vaarallisia aktiviteetteja vähemmän vaarallisilla aktiviteeteilla.[200] Ehkä tällaista periaatetta voitaisiin kutsua korvaamis- tai substituutioperiaatteeksi. En kuitenkaan ole lakiin kirjoitettavien periaatteiden lisäämisen kannalla. Sinänsä pedagogisista syistä tällainen lisäperiaate olisi mahdollinen hyväksyä, ellei liene jo todellisuuttakin. Periaatteiden kiteyttäminen jonkinlaisen määritelmän muotoon on myös aina vaikeaa. Esimerkiksi YSL:nkin nykyisten periaatteiden määrittelyjä voidaan arvostella, jollei muutoin niin ainakin monin paikoin puutteellisina. Em. ”korvaamisperiaatteessa” olisi myös ”pakko” jättää arvostusseikkana avoimeksi se, miten vaarallista aktiviteettia tai ainetta pitää korvata minkäkin asteisen vaaran vielä mahdollisesti sallivalla menettelyllä tai aineella. Toisaalta kehityksen kannalta voisi periaatteiden tarkoista määritelmistä yleensäkin olla vain haittaa.

---

[200] de Sadeleer 2002 s. 100 ja sen alaviite 47 esimerkeistä substituutioperiaatteen käytöstä kansainvälisissä sopimuksissa.

3 Ympäristöoikeudelliset periaatteet ja suhteellisuusperiaate

3.1 YLEISTÄ SUHTEELLISUUSPERIAATTEESTA

Suhteellisuusperiaate on yleinen oikeudellinen periaate, joka ilmenee hieman eri muodossa monen valtion lainsäädännössä, joko perustuslain tasolla ilmaistuna tai muutoin nimenomaisesti laissa mainittuna taikka pelkästään oikeuskäytäntöön perustuvana. Myös jo pelkästään lain säännös voi ilmentää suhteellisuusperiaatetta sitä nimenomaan mainitsematta. Näin voi toki olla laita myös monien muiden periaatteiden kohdalla. Syntyväthän periaatteet useimmiten juuri säännösten metodisen tarkastelun kautta ja tällöin itse asiassa monesti oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Varsin useissa tapauksissa suhteellisuusperiaate ilmenee kehotuksena, joka viittaa kohtuullisuuteen. Sana ”suhteellisuus” ilmaisee kuitenkin jotain vielä laajempaa kuin vain kohtuullisuutta.

Euroopan unionin elinten on toimivaltaansa käyttäessään noudatettava mm. suhteellisuusperiaatetta. Tämän periaatteen tarkoituksena on rajata unionin toimielimien toimintaa ja luoda osaltaan sille puitteet. Säännön mukaan toimielimet eivät toiminnassaan saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perustamissopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toiminnan voimakkuuden on oltava suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Tämä tarkoittaa sitä, että jos unionilla on mahdollisuus valita eri toimintatapojen välillä, sen on valittava yhtä tehokkaista toimenpiteistä se, jolla annetaan jäsenvaltioille ja kansalaisille eniten vapauksia. Subsidiariteettiperiaatetta voidaan jo sinänsä pitää suhteellisuusperiaatteen ilmentymänä.

Suhteellisuusperiaate on selvästi kirjattu EU:n primaarilainsäädäntöön, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 5 artiklan kolmanteen kohtaan[201], jonka mukaan

> ”yhteisön toiminnassa ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi”.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevassa pöytäkirjassa, joka liitettiin EY:n perustamissopimukseen Amsterdamin sopimuksella, lausutaan kongressin sanotulta osin hyväksymässä julistuksessa seuraavaa:

---

[201] Suhteellisuusperiaate sisältyy myös rauenneen EU:n perustuslakisopimusehdotuksen I-11 artiklan 4 kohtaan.

> ”Korkeat sopimuspuolet vahvistavat toisaalta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan liitetyn julistuksen yhteisön oikeuden soveltamisesta ja toisaalta Essenin Eurooppa-neuvoston päätelmät, joiden mukaan yhteisön oikeuden hallinnollinen soveltaminen kuuluu pääasiassa jäsenvaltioiden toimivaltaan niiden valtiosäännön mukaisesti. Tämä ei vaikuta yhteisön toimielinten Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 145 ja 155 artiklan mukaiseen valvonta-, seuranta- ja täytäntöönpanovaltaan.”[202]

Julistuksen merkityksen arvioimiseen ei tässä tutkimuksessa ole erityistä aihetta. Julistus ei mitenkään täsmennä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden sisältöä, vaan jättää sen viime kädessä EYTI:n tulkittavaksi. Suhteellisuusperiaatetta ei ole edes mainittu nimeltä perustamissopimuksessa. Unionin oikeudessa suhteellisuusperiaatteen sisältöä voidaan hyvin kuvata, mihin de Sadeleer on osuvasti viitannut, referoimalla aikaisemmin jo mainittua EYTI:n ratkaisua *C-331/88 Fedesa*. Ratkaisun perustelujen kohdassa 13 tuomioistuin katsoo tietyn taloudellisen toiminnan kieltämisen edellytyksenä suhteellisuusperiaatteen huomioon ottaen olevan, että kieltotoimenpide on ”asianmukainen ja oikeutettu ja välttämätön kyseisellä lainsäädännöllä pyrittävien tavoitteiden saavuttamiseksi; milloin on valittavana useita asianmukaisia toimenpiteitä, tulee turvautua niistä vähiten rasittavaan (onerous) vaihtoehtoon, josta ei aiheudu pyrittäviin tavoitteisiin nähden suhteettomia haittoja”.

Suomen perustuslaissa ei suhteellisuusperiaatetta ole mainittu lainsäädäntöä yleisesti ohjaavana periaatteena. Lakien perustuslainsuojan mukaisuutta tarkasteltaessa suhteellisuusperiaatteella on kuitenkin olennainen merkitys. Suhteellisuusperiaate soveltuu vaihtelevalla painoarvolla kaikille oikeudenaloille ja on siten luonteeltaan horisontaalinen eli yleinen oikeusperiaate. Itse asiassa tämä on tullut meillä vahvistetuksi hallintolailla (434/2003), kun sen 6 §:ssä on säädetty hallinnossa noudatettavista oikeusperiaatteista. Viranomaisten toimien on ko. säännöksen mukaan oltava mm. puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Näin on suhteellisuusperiaate ilmaistu sanotussa pykälässä laillisuusperiaatteen, tarkoitussidonnaisuuden, puolueettomuuden ja luottamuksensuojan ohella ja erityisesti tasapuolisuuden rinnalla.

Myös suoraan EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan kautta suhteellisuusperiaatteen voidaan katsoa ulottuvan esimerkiksi yhteisön direktiivien täytäntöönpanemiseksi annettujen kansallisten säännösten tulkintaan. Toisaalta niin EY:n sekundäärisäädösten säännökset kuin kansallistenkin lakien ja asetusten säännökset voivat olla niin selkeitä, eli ko. periaatteen painoarvon huomioon ottavia

---

[202] Julistus (11997D/AFI/DCL/43) toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta koskevasta pöytäkirjasta, EYVL nro C 340, 10/11/1997 s. 0140.

tai sen painoarvon lain tavoitteen kannalta kevyeksi punninneita, ettei suhteellisuusperiaatteen soveltamiselle erikseen juurikaan jää tilaa.

Ympäristöoikeudessa on BAT-periaatteen sisältämän toteuttamis- tai käyttökelpoisuusvaatimuksen katsottu edustavan samalla suhteellisuusperiaatetta ko. periaatteen edellyttäessä sellaisia menetelmiä, jotka ovat otettavissa käyttöön taloudellisesti ja teknisesti toteuttamiskelpoisesti huomioon ottaen myös saavutettavat ympäristönsuojelun hyödyt.[203] Sama voinee koskea myös BEP-periaatetta, jolla YSL:n 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetaan ”tarkoituksenmukaisia ja kustannustehokkaita” eri toimien yhdistelmiä. Näillä on etenkin maataloudellisten, kuten yleensäkin hajakuormituksellisten, vesistöihin kohdistuvien päästöjen ennalta ehkäisemisessä merkitystä. Lee on kiinnittänyt BAT:n kohdalla huomiota erityisesti sen avoimeen sisältöön. BAT-periaatteen tietynlainen rajaamattomuus IPPC-direktiivissä merkitsee jonkinlaisen kustannus–hyöty-ajattelun soveltamista, direktiivin kuitenkaan täsmentämättä sen enempää, mitkä kustannukset ja hyödyt olisivat ratkaisevia kuin mitä päätelmiä niiden nojalla voidaan tehdä.[204] Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen merkitsee tällöin itse asiassa BAT- ja BEP-periaatteen sisäistä heikentämistä.

3.2 SUHTEELLISUUSPERIAATTEEN SOVELTAMINEN EY-TUOMIOISTUIMEN OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ

Suhteellisuusperiaatteen soveltamiseen sisältö EY-oikeudessa on tullut täsmennetyksi yhteisön tuomioistuinten ratkaisujen kautta. Usein on samassa asiassa ollut kysymys myös jonkun toisen koko oikeusjärjestystä koskevan yleisen oikeusperiaatteen soveltamisesta.

Troolikalastuksen rajoittamista ja mm. troolien pituuden säätelemistä koskeneessa asiassa *C-535/03 The Queen, ex parte Unitymark Ltd ym. v. Department for Environment, Food and Rural Affairs* EYTI lausui syrjintäkiellon periaatteen ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista koskeneen väitteen osalta mm., että nämä yhteisön oikeuden yleiset oikeusperiaatteet liittyivät asiassa läheisesti toisiinsa, ollen ilmaistuina maatalouden alalla, mukaan lukien kalastus, EY 34 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa, ja että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön lainsäätäjällä on tällä alalla laaja harkintavalta sille perustamisso-

---

[203] YSL 3§ 1 mom 4 k sekä Ranta s. 198 ja siinä alaviite 197 viittauksin HE 84/1999 s. 41. Lisäksi Ranta (s. 19–199) toteaa, että BAT edellyttää suojelutoimenpiteiden taloudellista kohtuullisuutta hankkeen toiminta-alalla, mutta haittojen toteennäyttäminen ei ole keskeisellä sijalla. Ks. lisäksi Westerlund 1996, Public Environmental Law in Sweden, s. 379, 382–383, johon Ranta viittaa (po. s. 198).

[204] Lee 2005 s. 167 ja de Sadeleer 2002 s. 86.

pimuksen 34–37 artiklassa annetuissa poliittisluonteisissa tehtävissä. Valvoessaan toimenpiteen laillisuutta tuomioistuin piti po. asiassa näin ollen aiheellisena tutkia ainoastaan, sisältyykö kysymyksessä olevaan toimenpiteeseen ilmeinen virhe, onko harkintavaltaa käytetty väärin tai onko kysymyksessä oleva viranomainen selvästi ylittänyt harkintavaltansa rajat.[205]

EYTI totesi em. harkintavallan osalta suhteellisuusperiaatteen edellyttävän, että yhteisön oikeuden säännöksen tavoite on saavutettavissa siinä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Kun otetaan huomioon muun muassa yhteisön lainsäätäjällä yhteisen maatalouspolitiikan osalta oleva laaja harkintavalta, mainitun periaatteen täytäntöönpanon edellytyksien laillisuusvalvonnassa ainoastaan ao. alalla toteutetun toimenpiteen ilmeinen soveltumattomuus toimivaltaisen toimielimen tavoitteleman päämäärän saavuttamiseksi voi vaikuttaa tällaisen toimenpiteen laillisuuteen.[206]

Mainitussa tapauksessa ei ollut kysymys sellaisista tiettyä toimintaa rajoittavista EY-säädöksistä, jotka olisi annettu pelkästään tai pääasiallisesti ympäristönsuojelullisista syistä, vaikka tapauksessa taustalla on ollut luonnonvarojen riittävyyden suojelu. Ko. asiassa, joka koski lähinnä asetuksen (EY) N:o 2341/2002 (muut. 671/2003) nojalla tehdyn komission päätöksen 2003/185 1 artiklan pätevyyttä ja jossa oli suhteellisuusperiaatteen kanssa lomittain kysymys myös syrjintäkiellon periaatteesta, todetaan tuomion tiivistelmässä, ettei sanotun artiklan ”pätevyyttä voitu asettaa kyseenalaiseksi sillä seikalla, että avoimilla verkoilla varustettuja puomitrooleja käyttävät alukset ovat joutuneet vastaamaan pyyntiponnistusta rajoittavien toimenpiteiden seurauksista huomattavasti merkittävämmin kuin muita pyydyksiä käyttävät alukset siihen turskamäärään nähden, jonka ne ovat pyytäneet.”[207]

---

[205] C-535/03 The Queen, ex parte Unitymark Ltd ym. v. Department for Environment, Food and Rural Affairs, tuomion perustelut kohta 53.

[206] Ib. tuomion perustelut kohdat 53–57.

[207] Ib. tuomion tiivistelmän kohta 3. Tiivistelmän 3 kohdassa lisäksi todetaan seuraavaa: ”Nämä toimenpiteet eivät näet ole ilmeisen soveltumattomia. Neuvosto on kyseisillä toimenpiteillä katsonut paremmaksi jakaa pyyntiponnistuksen vähennyksen kaikkien asianomaisten toimijoiden välillä kuin määrätä pääasiallisesti turskaa pyytävien kalastajien toiminnan keskeyttämisestä. Näin tehdessään se on pyrkinyt toteuttamaan yhtä yhteisen maatalouspolitiikan tavoitetta, joka on kaikkien asianomaisten kalastajien kohtuullisen elintason ylläpitäminen. Tätä lainsäätäjän valintaa ei sinänsä voida arvostella, kunhan se ei johda siihen, että riidanalaisten toimenpiteiden toteuttamisella rangaistaan suhteettomasti ja ilman objektiivista perustetta toista kalastajaryhmää. Se, että lainsäädännöllinen toimi vaikuttaa tiettyyn ryhmään voimakkaammin kuin toiseen ryhmään, ei välttämättä merkitse sitä, että kyseinen toimenpide on suhteeton tai syrjivä, siltä osin kuin kyseisellä toimenpiteellä pyritään sääntelemään kokonaisvaltaisesti yleistä etua koskevaa ongelmaa.” Ks. myös po. tuomion perustelut kohdat 59, 60, 63 ja 67.

Suhteellisuusperiaate on tullut maatalouteen liittyvien puhtaasti ympäristönsuojelullisten EY säännösten kohdalla EYTI:n tarkasteltavaksi vain harvassa tapauksessa, vaikka varsinaisesti maatalouspolitiikkaa suoraan koskevia EYTI:n ratkaisuja on runsaasti. Laajemman näkökulman saamiseksi suhteellisuusperiaatteen soveltamiseen ympäristönsuojelua koskevissa kysymyksissä tarkastellaan seuraavassa lähinnä eräitä muita kuin suoraan maatalouselinkeinon harjoittamista koskevia yhteisön tuomioistuinten ratkaisuja.

Asiassa *C-320/03 Euroopan yhteisöjen komissio v. Itävallan tasavalta* antamassaan tuomiossa EYTI totesi, että Itävalta (oikeastaan sen osavaltio) ei noudata perustamissopimuksen 28 ja 29 artiklan mukaisia velvoitteitaan antaessaan ilmanlaadun takaamiseksi asetuksen, jossa määrätään yli 7,5 tonnia painaville tiettyjä tavaroita kuljettaville kuorma-autoille liikennöintikielto erittäin merkittävällä tieosuudella, joka on yksi tärkeimmistä maayhteyksistä tiettyjen jäsenvaltioiden välillä. Kielto koski em. artiklojen mukaista tavaroiden vapaata liikkuvuutta sekä samalla sekundäärilainsäädännön asetuksia (ETY) N:o 881/92 ja (ETY) N:o 3118/93. EYTI piti asiassa ilmiselvänä, että sanotuille raskaille ajoneuvoille kansallisella asetuksella asetettu liikennöintikielto erittäin merkittävällä tieosuudella Etelä-Saksan ja Pohjois-Italian välillä, rajoitti tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja erityisesti tavaroiden vapaata kauttakulkua. Tuomioistuin katsoi riidanalaisen asetuksen olevan vaikutuksiltaan määrällisiä rajoituksia vastaava toimenpide, joka on lähtökohtaisesti ristiriidassa perustamissopimuksen 28 ja 29 artiklasta seuraavien yhteisön oikeuden velvoitteiden kanssa, jollei toimenpidettä voida pitää objektiivisesti perusteltuna. EYTI viittasi kuitenkin vakiintuneeseen oikeuskäytäntöönsä, jonka mukaan sellaiset kansalliset toimenpiteet, jotka ovat omiaan rajoittamaan yhteisön sisäistä kauppaa, voidaan perustella pakottavilla ympäristönsuojeluvaatimuksilla, kunhan kyseiset toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.[208]

Tuomioistuin näki asiassa myös olevan selvää, että riidanalainen asetus oli annettu ilmanlaadun takaamiseksi kyseessä olevalla alueella, ja sen perusteena ovat siten ympäristönsuojeluun liittyvät syyt. Sen tutkimiseksi, onko em. liikennöintikielto oikeassa suhteessa ko. tapauksessa tavoiteltuun lailliseen päämäärään eli ympäristönsuojeluun nähden, tuomioistuin katsoi olevan syytä määrittää, onko rajoitus tarpeellinen ja soveltuuko se sallitun tavoitteen saavuttamiseen.[209] Tältä suhteellisuusperiaatetta koskevalta osin EYTI tyytyi viittaamaan tapauksen

---

[208] Tuomion C-320/03 perustelujen kohdat 66, 69, 70 ja 71. Tältä osin EYTI viittasi mm. seuraaviin tuomioihin: C-463/01, komissio v. Saksa ja C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft ja S. Spitz, tuomiot, jotka koskivat kertakäyttöpakkauksia koskevaa pantti- ja takaisinottovelvollisuutta uudelleenkäytettävien pakkausten kokonaisosuuden mukaan.

[209] Ib. tuomion perustelut kohdat 71, 85 ja 86.

kohdalla vallitseviin reaalisiin olosuhteisiin ja viranomaisten selvittämisvelvollisuuteen toteamalla tuomion perusteluissa (kohdat 87–91) mm. seuraavaa:[210]

> ”87 Ilman, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi itse otettava kantaa siihen, onko … olemassa taloudellisesti hyväksyttävissä olevia korvaavia kuljetuskeinoja … ja ilman että yhteisöjen tuomioistuimen olisi tutkittava, olisiko voitu hyväksyä muita … toimenpiteitä päästöjen vähentämiseksi asianomaisella alueella, riittää, kun todetaan tältä osin, että ennen niin kauaskantoisen toimenpiteen kuin täydellisen liikennöintikiellon toteuttamista tiettyjen jäsenvaltioiden välisenä elintärkeänä yhteytenä olevalla moottoritien tieosuudella, Itävallan viranomaisten tehtävänä oli tutkia huolellisesti, oliko mahdollista turvautua vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittaviin toimenpiteisiin, ja hylätä kyseiset toimenpiteet ainoastaan, jos oli selvästi osoitettu, että ne olivat riittämättömiä tavoitellun päämäärän kannalta.
>
> 88 Kun otetaan erityisesti huomioon riidanalaisella asetuksella … oleva tavoite eli asianomaisten tavaroiden kuljetusten siirtäminen maanteiltä raiteille, mainittujen viranomaisten olisi pitänyt varmistaa ennen päätöstä riidanalaisessa asetuksessa säädetyn kaltaisen toimenpiteen täytäntöönpanosta, että raidekapasiteetti oli riittävä ja tarkoitukseensa soveltuva tällaisen siirtämisen mahdollistamiseksi
>
> 89 …(t)apauksessa ei ole näytetty toteen, että Itävallan viranomaiset olisivat riidanalaista asetusta valmistellessaan riittävästi tutkineet, voitiinko päästöjen vähentämisen tavoite saavuttaa muilla, vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittavilla keinoilla ja oliko tosiasiassa olemassa realistista vaihtoehtoa asianomaisten tavaroiden kuljettamiselle muilla kuljetusvälineillä tai muita maantiereittejä pitkin.
>
> 90 Lisäksi kahden kuukauden siirtymäkausi riidanalaisen asetuksen antamisajankohdasta Itävallan viranomaisten määräämän alakohtaisen liikennöintikiellon täytäntöönpanoajankohtaan oli selvästi riittämätön, jotta kyseessä olevat toimijat olisivat voineet kohtuullisesti mukautua uusiin olosuhteisiin …
>
> 91 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että riidanalaista asetusta ei voida pätevästi perustella ilmanlaadun suojeluun liittyvillä syillä, koska se on ristiriidassa suhteellisuusperiaatteen kanssa. Kyseinen asetus on näin ollen ristiriidassa EY 28 ja EY 29 artiklan kanssa.”

Tapauksesta voidaan päätellä, että ympäristönsuojelullisilla syillä ja tällöin ympäristöoikeudellisten periaatteiden kulloisenkin painoarvon mukaisesti voidaan sinänsä rajoittaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta sen eri muotojen haitallisuusasteen mukaan. Toisaalta suhteellisuusperiaatteen painoarvo, ilmeisesti etenkin kauttakulun kohdalla, voi estää ilmeisen perusteltuihinkin mutta liian radikaaleiksi koettuihin ympäristönsuojelullisiin rajoitustoimenpiteisiin ryhtymisen.

---

[210] Ib. tuomion perustelut kohdat 87–91.

Kuitenkin luulisi varautumisperiaatteen ja ennalta ehkäisyn periaatteen painoarvon yleensä olevan voimakas ja vastaavasti suhteellisuusperiaatteen heikompi, kun kysymys on ihmisten terveyteen kohdistuvista vakavista riskeistä. Tapauksessa *C-320/03* varautumisperiaatteeseen turvautumisen kynnys ei jäänyt täyttymättä niinkään puutteellisen kansallisen ilmansuojelullisen riskinarvioinnin vuoksi kuin siksi, että toimenpiteen oikeasuhtaisuus ja liikenteelliset vaihtoehtoratkaisut olivat jääneet pääosin selvittämättä sekä riittävän pitkät siirtymäsäännöksetkin olivat jääneet antamatta.

Sen sijaan esimerkiksi ns. BSE-tapauksissa, joissa kysymys on ollut ihmisiin kohdistuvasta todella vakavasta tautiuhasta, tilanne on ollut päinvastainen. Esim. edellä jo luvussa 2.1 osin tarkastellussa asiassa *C-157/96 The Queen v. Ministry of Agriculture ex parte National Farmers' Union*, joka on koskenut BSE-tautiin liittyviä kiireellisiä suojatoimenpiteitä koskevan komission päätöksen 96/239/EY ja siinä väliaikaisesti annetun nautojen, naudanlihan ja kaikkien niistä saatujen tuotteiden vientikieltoa Yhdistyneen kuningaskunnan alueelta, EYTI totesi komission toimineen sille ao. direktiiveissä annetun toimivallan rajoissa, eikä käyttäneen harkintavaltaa väärin eikä loukanneen suhteellisuusperiaatetta.[211] Tuomioistuimen näkemys suhteellisuusperiaatteen soveltamisen osalta on ilmaistu tuomion tiivistelmässä lyhyesti seuraavasti:

> ”Siltä osin kuin kysymys on suhteellisuusperiaatteen loukkaamisesta, on todettava, että ottaen huomioon suuri epävarmuus, joka koski kyseisistä eläimistä ja tuotteista aiheutuvaa vaaraa, komissio sai toteuttaa mainitut suojatoimenpiteet odottamatta, että näiden vaarojen olemassaolo ja vaarojen vakavuus osoitetaan täysin.”

EYTI on ko. BSE-tapauksessa, ratkaisunsa *C-331/88 Fedesa* (kohta 13) ilmentämään tapaan ja siihen viitatenkin, pohtinut sellaisten suhteellisuusperiaatteeseen kuuluvien seikkojen merkitystä, että kieltotoimenpiteen on oltava paitsi asianmukainen ja oikeutettu sekä välttämätön kyseisellä lainsäädännöllä pyrittävien tavoitteiden saavuttamiseksi myös oltava, milloin on valittavana useita asianmukaisia toimenpiteitä, vähiten rasittava sellainen vaihtoehto, josta ei aiheudu pyrit-

---

[211] Asian C-157/96 oli saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi High Court of Justice, Queen's Bench Division (Yhdistynyt kuningaskunta) saadakseen kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa The Queen vastaan Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ja Commissioners of Customs & Excise, ex parte mm. National Farmers' Union (NFU) ennakkoratkaisun tietyistä BSE:hen liittyvistä kiireellisistä suojatoimenpiteistä tehdyn komission päätöksen 96/239/EY 1 artiklan pätevyydestä. Tämä kysymys on esitetty riita-asiassa, jossa suurinta osaa maanviljelijöistä Englannissa ja Walesissa edustava ammatillinen etujärjestö National Farmers' Union ja yhdeksän maataloutta harjoittavaa yhtiötä, jotka ovat erikoistuneet nautojen kasvattamiseen myyntiä varten, ruokintaan, eläinten pitämiseen karjasuojissa, kuljetukseen ja vientiin, nautojen siemennesteeseen ja alkioihin sekä naudanlihan ja eläimistä saatujen tuotteiden jalostukseen ja vientiin.

täviin tavoitteisiin nähden suhteettomia haittoja. EYTI viittasi sanottuihin seikkoihin ja jälleen kerran yhteisen maatalouspolitiikan alalla yhteisön lainsäätäjälle kuuluvaan harkintavaltaan perustamissopimuksen 40–43 (nyt 34–37) artiklassa annettuja poliittisia tehtäviä suoritettaessa sekä vielä ympäristöpolitiikan 130r artiklan 1 ja 2 kohdan (nyt 174 artikla 1 ja 2 kohta) tavoitteisiin, mm. ihmisten terveyden suojelun korkeaan tasoon ja varautumisperiaatteeseen, sekä vientikiellon kohteena olevien eläinten kohdalla vaaraan liittyviin epävarmuustekijöihin, ja katsoi vallinneessa tilanteessa, ettei elävien eläinten vientikiellon voitu katsoa olevan ilmeisen epäasianmukainen toimenpide. Tältä osin tuomioistuin perusteli ratkaisuaan keskeisiltä osin tuomion perustelujen kohdissa 60–67 seuraavasti:

> 60 …(Y)hteisön oikeuden yleisiin oikeusperiaatteisiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen mukaan yhteisön toimielinten säädöksillä, päätöksillä ja muilla toimenpiteillä ei saa ylittää sitä, mikä on asianmukaista ja tarpeellista niiden lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi, koska on selvää, että kun on mahdollista valita usean asianmukaisen toimenpiteen välillä on valittava vähiten rajoittava ja että toimenpiteistä aiheutuvat haitat eivät saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.[212]
>
> 61 Tuomioistuimien edellä mainittujen edellytysten osalta suorittamasta valvonnasta on todettava, että yhteisen maatalouspolitiikan alalla yhteisön lainsäätäjällä oleva harkintavalta vastaa perustamissopimuksen 40–43 artiklassa sille annettuja poliittisia tehtäviä. Näin ollen yhteisen maatalouspolitiikan alaan kuuluva toimenpide voidaan katsoa lainvastaiseksi ainoastaan kun kyseinen toimenpide on toimielimen tavoittelemien päämäärien saavuttamiseksi ilmeisen epäasianmukainen.[213]
>
> 62 Päätöksen tekemisaikaan oltiin hyvin epävarmoja eläviä eläimiä, naudanlihaa ja johdannaistuotteita koskevista vaaroista.
>
> 63 On kuitenkin katsottava, että kun esiintyy epävarmuutta siitä, onko olemassa ihmisten terveyteen kohdistuvaa vaaraa, tai siitä, minkä laajuinen tämä vaara on, toimielimet saavat toteuttaa suojatoimenpiteitä odottamatta, että näiden vaarojen olemassaolo ja vaarojen vakavuus osoitetaan täysin.
>
> 64 EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklan 1 kohta vahvistaa tämän näkökannan oikeellisuuden; kyseisen kohdan mukaan ihmisten terveyden suojelu kuuluu yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteisiin. Saman artiklan 2 kohdassa määrätään, että tämä suojelun korkeaan tasoon pyrkivä politiikka perustuu ennalta varautumisen periaatteelle sekä periaatteelle, jonka mukaan olisi ryhdyttävä ennalta ehkäiseviin toimiin, ja siinä määrätään, että ympäristönsuoje-

---

[212] C-157/96. EYTI viittasi perustelujen kohdan 60 toteamuksen osalta seuraaviin aikaisempiin tuomioihin: asia C-331/88, Fedesa ym., tuomio 13 kohta ja yhdistetyt asiat C-133/93, C-300/93 ja C-362/93, Crispoltoni ym. tuomio 41 kohta.

[213] EYTI viittasi tässä seuraaviin aikaisempiin tuomioihin: asia C-331/88 Fedesa ym., tuomion 14 kohta, ja yhdistetyt asiat Crispoltoni ym., tuomion 42 kohta.

lua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön muun politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen.

65 Päätös on tehty ”kiireellisenä toimenpiteenä”, jossa määrätään vientikiellosta ”väliaikaisesti”. Komissio on päätöksessä katsonut olevan välttämätöntä tutkia tieteellisellä tasolla laajemmin uusien tietojen ja toteutettavien toimenpiteiden merkitystä, ja se on näin ollen katsonut välttämättömäksi tarkistaa päätöstä kaikkien osatekijöiden tarkastelun jälkeen.

66 Ottaen huomioon että elävien eläinten vienti oli kielletty jo BSE:hen liittyvistä tietyistä suojatoimenpiteistä ja päätösten 89/469/ETY ja 90/200/ETY kumoamisesta 27 päivänä heinäkuuta 1994 tehdyllä komission päätöksellä 94/474/EY (EYVL L 194, s. 96), jota on muutettu 18.7.1995 tehdyllä komission päätöksellä 95/287/EY (EYVL L 181, s. 40), nyt kyseessä olevasta päätöksestä johtuva vientikielto koski ainoastaan alle kuuden kuukauden ikäisiä nautoja, jotka olivat sellaisten lehmien jälkeläisiä, joiden ei epäilty sairastavan BSE:tä tai joissa sitä ei ollut todettu. Kuitenkin taudin tarttumistavoista vallitsevien epävarmuuksien, ja erityisesti sen osalta, siirtyykö se emästä jälkeläiseen, ja eläinten merkitsemisen ja niiden liikkumisen valvonnan puuttumisen takia ei ollut mahdollista saada varmuutta siitä, että vasikka oli sellaisen lehmän jälkeläinen, jolla ei ole ollenkaan BSE-tartuntaa, tai vaikka näin olisi, että vasikalla itsellään ei ole ollenkaan tällaista tartuntaa.

67 Näin ollen elävien eläinten vientikiellon ei voida katsoa olevan ilmeisen epäasianmukainen toimenpide.

Kuluttajien kannalta tärkeimmän tuotteen eli naudanlihan kiellon osalta EYTI piti riittävänä lähinnä viitata ko. taudin pitkään itämisaikaan ja siten ao. teurastettavien eläinten pitämistä potentiaalisina BSE-tartunnan saajina ilman mitään ulkoisia oireitakin. Lisäksi viitattiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa teurastettavien eläinten ja teuraslihan tarkastamisessa sekä lihanleikkaamisessa BSE:n kannalta esiintyviin puutteellisuuksiin ja siihen, ettei tieteellisen eläinlääkintäkomitean lausuntoon liitetyn sen erään jäsenen mielipiteen (22.3.1996) mukaan infektion tarttumisvaaraa ole tieteellisesti suljettu pois lihaksena olevan naudanlihan osalta. Naudanlihankaan tuonnin kieltoa ei EYTI näin ollen katsonut ilmeisen epäasianmukaiseksi toimenpiteeksi.[214]

Alun alkaen EYTI ei ymmärrettävästikään viitannut suoraan ympäristöperiaatteiden ensisijaisuuteen ratkaisuissaan, jotka liittyivät ympäristönsuojelunäkökohtien asemaan suhteessa tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen. Asiassa *240/83 Procureur de la République v. Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU)*, joka koski jäteöljydirektiivin 75/439/ETY pätevyyttä ja Ranskan eräiden lupasäännösten yhteensopivuutta sanottuun direktiiviin nähden, tuomioistuin katsoi, etteivät sanotussa direktiivissä säädetyt jäteöljyn poistamiseen

[214] Asian C-157/96 tuomion perustelujen kohdat 68 ja 71.

liittyvät toimenpiteet luoneet esteitä yhteisön sisämarkkinoille ja että kyseisillä toimenpiteillä, erityisesti vaatimuksilla ennakkoon hankittavasta luvasta, saattoi olla vapaata kauppaa ja kilpailua rajoittavia vaikutuksia toimenpiteiden kuitenkaan olematta syrjiviä tai ylittämättä välttämättä tarvittavia rajoituksia, jotka ovat oikeutettuja yleisen edun vuoksi ympäristönsuojelullisiin tavoitteisiin pyrittäessä. Tuomioistuin totesi tuomion perusteluissa myös mm., että kaupan vapauden periaatetta ei ole pidettävä ehdottomana vaan sitä rajoittavat tietyt yleistä etua koskevat yhteisön tavoitteet edellyttäen, että kysymyksessä olevia oikeuksia ei olennaisesti heikennetä. Direktiivi oli tuomioistuimen mukaan nähtävä yhteisön yhtenä keskeisenä tavoitteena olevan ympäristönsuojelun näkökulmasta. Tuomioistuin piti ilmeisenä, että kaikenlainen öljyjätehuoltoa koskeva lainsäädäntö on muotoiltava suojelemaan jäteöljyjen päästöistä, varastoinnista ja käsittelystä aiheutuvilta haitallisilta seurauksilta. Myös ko. direktiivin säännöksissä katsottiin huolehditun suhteellisuusperiaatteen ja syrjimättömyysperiaatteen huomioon ottamisesta rajoituksia asetettaessa.[215]

Esimerkkinä suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta yhteisön yhteiseen maatalouspolitiikkaan voidaan mainita tuomio asiassa *265/87 Hermann Schräder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG v. Hauptzollamt Gronau*. Asia koski vilja-alan yhteisvastuumaksua, joka kuului perustamissopimuksen 39 ja 40 (nyt 33 ja 34) artiklan soveltamisalaan ja jolla pyrittiin osaltaan vakauttamaan markkinoita ylituotantotilanteessa. Tuomioistuin totesi, että sanotun ”periaatteen mukaan sellaisten toimenpiteiden, joilla toimijoille asetetaan taloudellisia velvoitteita, lainmukaisuuden edellytyksenä on, että toimenpiteillä voidaan saavuttaa ne tavoitteet, joihin kyseisellä säännöstöllä laillisesti pyritään, ja että ne ovat näiden tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisia; jos on mahdollista valita usean tavoitteiden saavuttamiseen soveltuvan toimenpiteen välillä, näistä on valittava se, josta aiheutuu toimijoille vähiten velvoitteita, eivätkä asetetut velvoitteet saa olla toimenpiteen tavoitteeseen nähden suhteettomia.”

Yhteisön lainsäätäjällä EYTI totesi olevan yhteisen maatalouspolitiikan alalla harkintavaltaa, joka perustuu siihen, että sille on perustamissopimuksen 40 ja 43 (nyt 34 ja 37) artiklassa annettu poliittisluonteisia tehtäviä. Siten EYTI:n mukaan ”ainoastaan tällä alalla toteutetun toimenpiteen ilmeinen soveltumattomuus sen tavoitteen saavuttamiseen, johon toimivaltaisen toimielimen tarkoituksena

---

[215] Asian 240/83 tuomion perustelujen kohdat 12 ja 13. Lisäksi EYTI perustelujensa kohdissa 29–30 totesi ao. direktiivin vaativan jäsenvaltioita kieltämään kaiken sellaisella tavalla tapahtuvan jäteöljyn poistamisen, jolla on haitallisia vaikutuksia ympäristöön. Tätä varten direktiivi kehottaa jäsenvaltioita luomaan tehokkaan ennakkohyväksymisjärjestelmän tarkastuksineen. Siten EYTI ratkaisussaan yhtenä vastauksena esitettyihin kysymyksiin katsoi, ettei Ranskassa asetettu kielto polttaa jäteöljyjä muutoin kuin siellä säädetyn lain mukaisen luvan edellytyksin ollut direktiivin No 75/439/ETY vastaista.

on ollut pyrkiä, voi vaikuttaa tällaisen toimenpiteen lainmukaisuuteen".[216] Edelleen EYTI totesi yhteisön lainsäätäjän ottaessaan käyttöön vilja-alan yhteisvastuumaksun ja vahvistaessaan sen soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt valinneen "useista mahdollisista keinoista sen, jonka se katsoi parhaiten soveltuvan viljamarkkinoiden rakenteellisten ylijäämien pienentämiseen, eli välittömän joskin kohtuullisen paineen kohdentamisen viljan tuottajille maksettaviin hintoihin. Tällaista toimenpidettä, jonka tarkoituksena on tarjonnan rajoittaminen tuottajahintaa alentamalla, on pidettävä periaatteessa tarkoituksenmukaisena perustamissopimuksen 39 (nyt 33) artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun maatalousmarkkinoiden vakauttamistavoitteeseen nähden, vaikkei se tiettyjen vapautusten vuoksi koske kaikkia kyseisiä tuotteita."[217]

Edellä esitetystä EYTI katsoi seuraavan, ettei yhteisön lainsäätäjä ollut ylittänyt sille maatalousasioissa kuuluvaa harkintavaltaa eikä loukannut suhteellisuusperiaatetta. Suhteellisuusperiaate kulkee yleensä yhdenvertaisuusperiaatteen rinnalla niiden vahvistaessa toinen toisensa painoarvoa. Tämä ilmenee jo aikaisemmin esitetystä troolikalastuksen rajoittamista ja mm. troolien pituuden säätelemistä koskeneesta asiasta *C-535/03*, joskin siinä syrjintäkiellon periaatteen nimellä. Nyt käsitellyssä maataloudellisessa yhteisvastuumaksun kohdentamista koskevassa tapauksessa *265/87* yhdenvertaisuuden periaatteen loukkaus tuli ratkaisun lopputuloksena kuitenkin eräältä osin selvästi todetuksi, vaikkei yhteisön lainsäätäjän katsottu kyseisen toimenpiteen osalta ylittäneen sille maatalousasioissa kuuluvaa harkintavaltaa eikä loukanneen nimenomaan suhteellisuusperiaatetta.[218]

Suhteellisuusperiaatteen painoarvo varautumisperiaatteeseen nähden on heikko tilanteissa, joissa varautumien on tarpeen ihmisten terveyden suojelemiseksi.[219] Ehkä voidaan sanoa, että varautumisperiaatteen painoarvo riippuu riskin vakavuudesta, suuruudesta ja laadusta. Esimerkkinä suhteellisuusperiaatteen, kuten myös luottamuksensuojan periaatteen, syrjäytymisestä terveydellisen vaa-

---

[216] Tuomion 265/87 perustelut kohta 21 ja 22.

[217] Ib. kohta 23.

[218] Tuomiossaan asiassa 265/87 EYTI loppupäätelmänään katsoi ao. säännöksissä loukatun yhdenvertaisuusperiaatetta lausumalla, että "(a)setuksen (ETY) N:o 2040/86 1 artiklan 2 kohdan toinen alakohta, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (ETY) N:o 2572/86, on pätemätön siltä osin kuin siinä vapautetaan tuottajan tilalla kyseisen tilan laitteilla toteutettu viljan ensimmäisen asteen jalostus yhteisvastuumaksusta, jos näin jalostettu tuote käytetään samalla tilalla, mutta siinä ei säädetä muualla kuin tuottajan tilalla tai muilla kuin kyseisen tilan maatalouslaitteistoon kuuluvilla laitteilla toteutetun ensimmäisen asteen jalostuksen vapauttamisesta maksusta, vaikka näin jalostettu tuote käytettäisiin kyseisellä tilalla. Kunnes yhteisön lainsäätäjä toteuttaa tarvittavat toimenpiteet toimijoiden yhdenvertaisuuden takaamiseksi, toimivaltaisten viranomaisten on jatkettava kiistanalaisen vapautuksen soveltamista, mutta ulotettava se koskemaan myös todetun syrjinnän kohteena olleita toimijoita."

[219] de Sadeleer 2002 s. 111 ja 168.

ran vuoksi säädettyjen suojatoimenpiteiden yhteydessä on yhteisen maatalouspolitiikan alan lainsäädäntöön liittyvä EYTI:n ennakkoratkaisu asiassa *C-183/95 Affish BV v. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees*. Asia koski tietyistä Japanista peräisin olevia kalastustuotteita koskevista suojatoimenpiteistä tehdyn komission päätöksen 95/119/EY pätevyyttä. Sanotulla päätöksellä oli, sen jälkeen kun komission asiantuntijaryhmä oli todennut kalastustuotteiden tuotanto- ja varastointiolosuhteissa vakavia hygieniaa ja valvontaa koskevia puutteita, asetettu kaikkialta Japanista peräisin oleville näiden tuotteiden erille täydellinen tuontikielto. Tuomion perusteluissa EYTI totesi erityisesti suhteellisuusperiaatteen osalta, että päätöksessä noudatetaan kolmansista maista yhteisöön tuotavien tuotteiden eläinlääkintätarkastusten järjestämistä koskevista periaatteista annetun direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan 1 kohdassa säädettyä perustetta mahdollisuudelle toteuttaa tilanteen vakavuuden perusteella suojatoimenpiteitä silloin, kun kolmannen maan alueella ilmenee tauti tai seikka, josta voi olla vakavaa vaaraa eläimille tai ihmisten terveydelle, ja erityisesti kun kysymyksessä ovat komission eläinlääkintäasiantuntijoiden toteamat seikat. Tuomion perusteluissa EYTI totesi tuontikiellon laajuuden osalta (tuomion tiivistelmän mukaan) mm. seuraavaa:

> Komission ei voida katsoa toimineen moitittavalla tavalla siinä, että se oli tarkastanut ainoastaan rajoitetun määrän vientiin meneviä tuotteita käsitteleviä laitoksia, koska nämä tarkastukset olivat luotettavia ja koska niiden tulosten perusteella voitiin tarkoituksenmukaisella tavalla päätellä, millainen tilanne oli koko kyseisessä kolmannessa maassa.[220]
>
> Siltä osin kuin päätöksessä ei ole valittu vähemmän rajoittavaa suojatoimenpidettä eli ei ole turvauduttu japanilaisten tuotteiden maahantuonnin yhteydessä tehtäviin tarkastuksiin, on todettava, että tuotantovaiheessa tehtävät terveystarkastukset eivät ainoastaan ole selvästi tehokkaampia ja käytännöllisempiä kuin maahantuonnin yhteydessä tehtävät tarkastukset, vaan ne muodostavat eläinlääkintä- ja eläintautidirektiivien perustan.[221]
>
> Siltä osin kuin kyse on lisäksi sellaisten taloudellisten toimijoiden ammatillisen toiminnan rajoittamisesta, joiden tuloista suuri osa tulee Japanista peräisin olevien kalastustuotteiden tuonnista, päätöksen ei voida katsoa merkitsevän suhteetonta puuttumista, koska päätös täyttää direktiivin 90/675/ETY 19 artiklan 1 kohdassa asetetut suhteellisuusvaatimukset, joiden tarkoituksena on nimittäin juuri taata, että taloudellisten toimijoiden intressejä kunnioitetaan, ja koska kansanterveyden suojelu, jonka takaamiseen päätöksellä pyritään, on asetettava ensisijaiseen asemaan taloudellisiin seikkoihin nähden.[222]

---

[220] Asian C-183/95 tuomion perustelut kohta 33.
[221] Ks. ib. tuomion perustelut kohdat 38–40.
[222] Ks. ib. tuomion perustelut kohdat 41–44.

Vastaavanlainen suhteellisuusperiaatteen syrjäytyminen, tätä periaatetta edes tuomion perusteluissa mainitsematta – vaikka ao. kansallisessa rikosasiassa vastaajana olleen henkilön taholta oli suhteellisuusperiaatteeseen vedottu – esiintyy myös asiassa *C-121/00 Walter Hahn*. Siinä EYTI totesi, ettei sellaisten kansallisten säännösten soveltaminen, joissa asetetaan nollasietoraja tunnetusti seurauksiltaan terveysvaarallisen listeria monocytogenesin esiintymiselle ei-kemiallisesti säilötyissä kalatuotteissa, ole terveyttä koskevista vaatimuksista kalastustuotteiden tuotannossa ja saattamisessa markkinoille annetun neuvoston direktiivin 91/493/ETY ja sen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä kalastustuotteiden sisäisten terveystarkastusten osalta tehdyn komission päätöksen 94/356/EY eikä perustamissopimuksen 28 ja 30 artiklan vastaista. Kyseinen ennakkoratkaisu oli pyydetty kansallisesti rikosoikeudellisessa asiassa. EY-tuomioistuin katsoi tuomionsa perusteluissa olevan

> ”ilmeistä, että tieteellisen tutkimuksen nykytilassa käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole mahdollista varmuudella vahvistaa listeria monocytogenesin taudinaiheuttajille täsmällistä pitoisuutta, jonka ylittyessä kalatuote aiheuttaa vaaran ihmisten terveydelle. Jäsenvaltioiden asiana on siten alan lainsäädännön yhdenmukaistamisen (tältä osin) puuttuessa päättää ihmisten elämän ja terveyden suojelun varmistamisen tasosta, mutta niiden on kuitenkin otettava huomioon tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevat vaatimukset. Tässä suhteessa kansallinen lainsäädäntö, jonka tarkoituksena – ainoastaan siitä syystä, että tiettyjen tuotteiden osalta pienetkin määrät listeria monocytogenesistä voivat aiheuttaa riskin tiettyjen erityisten herkkien kuluttajien terveydelle – on varmistaa, että taudinaiheuttajaa ei voida havaita 25 grammassa kalatuotetta, on katsottava perustamissopimuksen vaatimusten mukaiseksi.”[223]

3.3 SUHTEELLISUUSPERIAATE EY:N YMPÄRISTÖLAINSÄÄDÄNNÖN VALMISTELUSSA

Suhteellisuusperiaatteella on, kuten edellisen luvun tapauksistakin osin voidaan päätellä, yleistä merkitystä ympäristöä koskevan yhteisölainsäädännön valmistelutyössä, antamisessa ja soveltamisessa. Usein paitsi ympäristöoikeudelliset periaatteet ovat myös jotkut yleiset EY-oikeuden periaatteet mainittu säädösperusteluissa tai itse säännöksissä.

Melko tuoreena esimerkkinä suhteellisuusperiaatteen huomioimisesta säännösvalmisteluvaiheessa on komission 22.5.2006 antama direktiiviehdotus

---

[223] Asia C-121/00, tuomion perustelut kohta 45 ja 46. EYTI tässä yhteydessä viittasi myös seuraaviin vastaaviin ratkaisuihin: asia 97/83, Melkunie, tuomio 18 kohta ja asia C-17/93, Van der Veldt, tuomio 17 kohta.

(KOM(2006) 232 lopullinen) maaperän suojelun puitteista ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta. Sen perusteluosan kohdassa 10 lausutaan ensinnäkin (subsidiariteetti- eli toissijaisuusperiaatteeseen negatiivisesti viittaamalla), että ”direktiivin tavoitetta eli maaperän suojeluun tähtäävien yhteisten puitteiden luomista ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden toimin, vaan se voidaan ongelman laajuuden vuoksi sekä sen muuhun luonnonsuojelua, vesien suojelua, elintarvikkeiden turvallisuutta, ilmastonmuutosta, maataloutta ja yhteiseen etuun liittyviä aloja koskevaan yhteisön lainsäädäntöön liittyvien vaikutusten takia toteuttaa paremmin yhteisön tasolla, joten yhteisö voi toteuttaa toimenpiteitä perustamissopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti”. Tämän lisäksi siinä todetaan, että ”(M)ainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen mainitun tavoitteen saavuttamiseksi.”

Suhteellisuusperiaate näyttää esiintyessään toissijaisuusperiaatteen rinnalla saaneen aikaan ”negatiivista” vaikutusta ympäristönsuojelulliselta kannalta siinä mielessä, että ympäristödirektiivit varsin avoimine säännöksineen ja sekä niihin sisällytettyine käsitteineen ja periaatteineen ovat muodostuneet varsin tulkinnanvaraisiksi. Komissio on jopa ilmaissut olevansa muodoltaan vähemmän yksityiskohtaisten direktiivien antamisen kannalla subsidiariteettiperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen entistä tehokkaamman soveltamisen mahdollistamiseksi. Kompromissien tarve neuvostossa ja parlamentissa voi johtaa joskus myös komission ehdotusten muodostumiseen monimutkaisiksi.[224]

Perustamissopimuksen 5 artiklan 3 kohdan suhteellisuusperiaate rajoittaa yhteisön instituutioiden toimivallan laajuutta puuttua maataloustuottajien ja muiden yrittäjien toimintavapauteen myös ympäristönsuojelullisiin tavoitteisiin tähtääviä säännöksiä annettaessa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan tuottajiin voidaan kohdistaa vain sellaisia velvoitteita ja rajoituksia, jotka eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen perustamissopimuksen mukaisten ympäristöpoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä periaate on tullut tarkasteltavaksi myös peltoviljelyä koskevien ympäristösäädösten osalta.

Nitraattidirektiivin 91/676/ETY kohdalta EY:n tuomioistuin on todennut tapauksessa *C-293/97 Standley* jäsenvaltioilla olevan ”direktiivin joustavien säännösten perusteella mahdollisuus noudattaa suhteellisuusperiaatetta, kun ne soveltavat toteuttamiaan toimenpiteitä” ja että ”kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on varmistaa, että tätä periaatetta noudatetaan.”[225] Perusteluinaan EYTI viittasi lähinnä ensinnäkin nitraattidirektiivin 5(3) artiklan vaatimuksiin ottaa

---

[224] Azzi 2000 teoksessa ”European Integration after Amsterdam” s. 56 ja 57 sekä edellisen sivun alaviite 3, jossa on viittaus komission tiedonantoon ”Sääntelyn vähentämisellä tehokkaampaan toimintaan: tapahtunut kehitys” KOM(1998) 345 lopullinen s. 1–2.

[225] C-293/97, tuomion perustelujen kohta 49 ja 52.

pilaantumisalttiisiin vyöhykkeisiin sovellettavassa toimintaohjelmassa huomioon saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot siitä, mitkä ovat maataloudesta ja muista lähteistä peräisin olevien typpimäärien osuudet, sekä ympäristöolosuhteet asianomaisilla alueilla. Edelleen näihin toimintaohjelmiin sisällytetyissä pakollisissa toimenpiteissä on otettava huomioon kyseisen pilaantumisalttiin vyöhykkeen ominaisuudet ja jäsenvaltiot voivat ko. vyöhykkeillä käytetyn karjanlannan määrän osalta vahvistaa direktiivissä tarkoitetuista määristä poikkeavat määrät, jos tämä voidaan perustella objektiivisilla syillä ja jos tällä ei vaaranneta direktiivin tavoitteiden saavuttamista.[226] Lisäksi mm. edellytetään jäsenvaltioiden direktiivin 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella laatimissa hyvän maatalouskäytännön ohjeissa otettavan huomioon yhteisön eri alueilla vallitsevat olosuhteet.

Suhteellisuusperiaate tuli em. tuomiossa tarkasteltavaksi aiheuttamisperiaatteen soveltamisen yhteydessä. Tuomiossa todetaan ko. periaatteen (saastuttaja maksaa -periaatteen) kohdalta, että ko. direktiivissä ei edellytetä maanviljelijöiden vastaavan sellaisen pilaantumisen poistamisesta aiheutuvista kustannuksista, jota he eivät ole itse aiheuttaneet, sillä jäsenvaltioiden on direktiiviä täytäntöönpannessaan otettava huomioon muut pilaantumislähteet ja olosuhteiden mukaan toimittava siten, ettei maanviljelijöille aiheudu tarpeettomia kustannuksia pilaantumisen torjumisesta. Tältä kannalta katsoen aiheuttamisperiaate ilmentää suhteellisuusperiaatetta.[227]

Tuomioistuin käsitteli em. tapauksessa myös epäsuorasti nitraattidirektiivin suhdetta omaisuudensuojaan, jolloin suhteellisuusperiaatetta myös oli direktiiviä täytäntöön pantaessa noudatettava. Tuomiossa todetaan, että vaikka nitraattidirektiivin 5 artiklassa säädetyissä toimintaohjelmissa niihin sisällytettävien liitteen III mukaisine pakollisine toimenpiteineen asetetaan lannoitteiden ja karjanlannan levittämiselle eräitä edellytyksiä siten, että toimintaohjelmat saattavat rajoittaa kyseisiä maanviljelijöitä käyttämästä omistusoikeuttaan, kyseisessä 5 artiklassa määrätty järjestelmä on kansanterveyden suojelun asettamien vaatimusten mukainen, ja sillä pyritään näin ollen yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen puuttumatta omistusoikeuden keskeiseen sisältöön. Toimielinten ja jäsenvaltioiden on noudatettava suhteellisuusperiaatetta tällaiseen tavoitteeseen pyrkiessään, mutta direktiivi ei ole sen säännösten joustavaan täytäntöönpanoon liittyvät mahdollisuudet huomioon ottaen suhteellisuusperiaatteen vastainen.[228] EY-tuomioistuin siirtää siten vastuun suhteellisuusperiaatteen ja omaisuudensuojan mukaisesta po. direktiivin täytäntöönpanosta kunkin jäsenmaan omalle

---

[226] Ib. perustelujen kohta 46 ja 47.
[227] Ib. perustelujen kohta 52.
[228] Ib. perustelujen kohdat 55–57. Ks. myös kohdat 46–50.

vastuulle. Tähän seikkaan eräät tutkijat, etenkin saksalaiset, ovat kiinnittäneet huomiota.[229]

3.4 SUHTEELLISUUSPERIAATE JA KANSALLINEN YMPÄRISTÖSÄÄDÖSTEN SÄÄTÄMINEN

Ympäristönsuojelullisia säädöksiä joudutaan tarkastelemaan kansallisessa säätämisvaiheessa Suomen perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuudensuojan ja tällöin myös suhteellisuusperiaatteen kannalta. Nitraattidirektiivin kohdalla ei sen suhdetta omaisuudensuojaan ole käsitelty eduskunnassa ETA-sopimuksen ao. lisäpöytäkirjaa hyväksyttäessä eikä direktiivin täytäntöönpanoksi valtioneuvoston päätöksellä tarvittavaa valtuutussäännöstä vesilakiin (VL 1:21 a §, 471/1995) säädettäessä.[230] Näin ei tapahtunut myöskään YSL:n säätämisen yhteydessä, vaikka vuoden 2000 nitraattiasetuksen antamiseen valtuuttavan YSL 11 §:n säätämisen yhteydessä selvästi on viitattu sanottuun direktiiviin. Suhteellisuusperiaate on nitraattiasetukseen (931/2000) nähden välillisesti kuitenkin tullut samassa yhteydessä esille kun eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kunnallisten ympäristömääräysten antamista koskevaan YSL:n 19 §:ään. Näiden määräysten antamisvaltuutuksesta valiokunta lausunnossaan totesi, että valtuutus on rajoitettu paikallisiin tarpeisiin kunnassa ja että perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaiset viranomaisten antamat oikeusnormit (määräykset) voivat koskea muuta kuin ympäristöluvanvaraista toimintaa. Uudessa perustuslaissa tarkoitettujen ”erityisten syiden” katsottiin olevan käsillä ko. valtuutuksen antamiseen eikä sääntelyn asiallinen merkitys vaadi lain tai asetuksen käyttämistä. Lausunnon mukaan ympäristönsuojelumääräykset olisivat lakia täydentäviä säädöksiä, joiden sallittu sisältö näin ollen määräytyy (silloisen) ympäristönsuojelulakiehdotuksen muusta aineellisesta sisällöstä. Myös muun muassa hallinnossa yleisenä periaatteena noudatettava suhteellisuusperiaate vaikuttaa niiden mahdolliseen sisältöön.[231]

Kunnanvaltuusto voi antaa kyseisiä YSL:n täytäntöönpanemiseksi tarpeellisia paikallisista olosuhteista johtuvia ympäristönsuojelumääräyksiä, jotka koskevat

---

[229] Tähän on kiinnitetty huomiota teoksessa Härtell 2001 s. 77 alaviite 92.

[230] Ks. HE 366/94 ja YmVM 23/94.

[231] PeVL 11/1999 vp – HE 84/1999 vp. Perustuslakivaliokunta lisäksi totesi, että ympäristönsuojelumääräysten hyväksymispäätös on 96 §:n 4 momentin mukaisesti saatettavissa riippumattoman tuomioistuimen tutkittavaksi, ja näiden joustavien normien sisältö voi siten vakiintua oikeuskäytännössä, viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden tulkintakäytännön perusteella. Nämä näkökohdat ovat valiokunnan käsityksen mukaan oikeuttaneet sen, että 19 §:n säännökset jäivät jonkin verran sitä tasoa yleisluonteisemmiksi, jota perusoikeuksia koskevan sääntelyn tarkkuudelta on vaadittu etenkin perusoikeusuudistuksen jälkeen.

muuta kuin ko. lain mukaan luvanvaraista toimintaa, mm. koskien vyöhykkeitä ja alueita, joilla lannan ja lannoitteiden sekä maataloudessa käytettävien ympäristölle haitallisten aineiden käyttöä rajoitetaan (19 § 2 mom. 5 k), sekä vesien tilan parantamistoimia, jotka ovat vesienhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaisen vesienhoitosuunnitelman mukaan tarpeellisia (19 § 2 mom. 7 k, 1300/2004). Nämä määräykset voivat olla nitraattidirektiivin nojalla annettua nitraattiasetusta (931/2000) tiukempia, joskin suhteellisuusperiaate tulee niitäkin annettaessa huomioon otettavaksi.

Myös seuraava korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu *KHO 2006:58* valaisee tätä kysymystä:

> Kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin ei sinänsä ollut estettä sisällyttää vaatimuksia, jotka olivat ankarampia kuin maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (931/2000) sisältyvät säännökset. Siten ei myöskään ollut sellaisenaan kiellettyä antaa kunnallisia ympäristönsuojelumääräyksiä, joilla asetukseen tai direktiiviin sisältyvät ohjeelliset vaatimukset muutettiin sitoviksi velvoitteiksi. Sillä, että ohjeellisten vaatimusten muuttamisella kunnallisin ympäristönsuojelumääräyksin sitoviksi kenties oli vaikutusta esimerkiksi maatalousyrityksen tukiin, ei ollut välitöntä merkitystä.
>
> Yleiset valtakunnalliset oikeussäännöt oli ympäristönsuojelulaissa edellytetty annettavan lakia täydentävillä asetuksilla. Toisaalta määräykset voivat ympäristönsuojelulain 19 §:n 1 momentin mukaan koskea myös koko kuntaa. Määräysten sisältöä arvioitaessa oli otettava huomioon vaatimus määräyksen tarpeellisuudesta ympäristönsuojelulain täytäntöönpanemiseksi. Perustuslain omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta koskevat 15 ja 18 §:n säännökset edellyttivät, ettei määräyksillä kohtuuttomasti ja suhteettomasti vaikeutettu maaomaisuuden käyttöä ja elinkeinotoimintaa, vaan määräysten tarpeellisuutta ympäristön pilaantumisen torjumiseksi oli punnittava suhteessa vastuuta ympäristöstä koskevaan perustuslain 20 §:n säännökseen. Kunkin määräyksen lainmukaisuuden edellytyksenä oli sen tarpeellisuus paikallisissa oloissa.[232]

Mainitussa ratkaisussa, jossa asetetut jonkin verran nitraattiasetusta tiukemmat tuotantoeläinten lannan, lietelannan ja virtsan varastointa ja levitystä koskevat määräykset katsottiin laillisiksi, kiinnittyy huomio siihen, miten siinä on sanottuun ratkaisuun päädyttäessä painotettu eri perusoikeuksia. Sinänsä on selvää, että YSL 19 §:n nojalla tapahtuva kunnallisten ympäristönsuojelumääräysten antaminen väistämättä merkitsee jonkinasteisen vaikutuksen syntymistä erilaisen omaisuuden käyttöön tai elinkeinon harjoittamiseen. Ratkaisun viittauksella perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristövastuuseen ja sen painoarvoon tarkoitettaneen sitä, että puuttuminen voi tulla kysymykseen vain siinä laajuudessa kuin säännöksen tarkoittamien ympäristöarvojen suojelu paikallisesti sitä vaatii

---

[232] KHO 2006:58, 25.8.2006, taltio 2097.

(ylemmänasteisia normeja tiukempana), kuitenkin aina niin, ettei kohtuuttomasti ja suhteettomasti puututa omaisuuden suojaan ja elinkeinonharjoittamisen vapauteen.

Merkittävää em. korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa *KHO 2006:58* on myös, miten suhteellisuusperiaate voi esiintyä kohtuusperiaatteen rinnalla. Kohtuusperiaate ilmenee niin ikään Ruotsin ympäristökaaren (miljöbalken 1998:808) 2 luvun 7.1 §:ssä, jossa edellytetään kohtuullisuusarviointia (rimlighetsvägning). Sanotussa lainkohdassa on säädetty seuraavaa:

> 7 § Hänsynskraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall skärskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder...

4 Valtioiden rajat ylittävät ympäristövahingot ja -periaatteet

4.1 YLEISTÄ

Edes maataloudellisetkaan päästöt ympäristöön eivät ole vailla mahdollisia, esimerkiksi EU:akin laajempia, kansainvälisiä ympäristöoikeudellisia vaikutuksia. Kysymys on silloin kansainvälisestä ympäristöoikeudesta. Sanotulla oikeusalueella kansainvälisenä forumina toimii Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjalla järjestön oikeudelliseksi pääelimeksi perustettu Kansainvälinen tuomioistuin, joka ratkaisee sille jätetyt riidat kansainvälisen oikeuden mukaan. Niitä ratkaistessaan tuomioistuin soveltaa sääntöjensä mukaan ”a) kansainvälisiä yleis- tai erityissopimuksia, jotka sisältävät riitapuolina olevien valtioiden nimenomaan tunnustamia sääntöjä; b) kansainvälistä tapaa velvoittavaksi oikeudeksi tunnustetun yleisen käytännön ilmauksena; c) sivistyskansojen tunnustamia yleisiä oikeusperiaatteita; d) ottaen huomioon 59 artiklansa määräyksen oikeudellisia ratkaisuja sekä eri maiden etevimpien tutkijain oppeja apukeinona oikeussääntöjen määrittelemiseksi.” Nämä eivät kuitenkaan rajoita tuomioistuimen valtaa tuomita ex aequo et bono, jos osapuolet siihen suostuvat.[233] Mainitun 59 artiklan mukaan tuomioistuimen ratkaisu sitoo yksinomaan riitapuolia ja ainoastaan ratkaistuun asiaan nähden.

Lisäksi kansainvälisen ympäristöoikeuden alueella esiintyy muitakin oikeuslähteitä, joita ei kuitenkaan voida pitää oikeudellisesti sitovina. Kysymys on tällöin ns. soft law -oikeuslähteistä, joihin kuuluvat erilaiset kansainväliset suositukset, julistukset, standardit ja ohjeet. Ympäristöoikeudellinen soft law voi toimia mm. tiennäyttäjänä tai oikeastaan liikkeelle panevana moottorina niin kansainvälisen ympäristöoikeuden kuin sen kansallisten sovellutusten alueella.[234] Soft law -tyyppistä ohjausta tapahtuu myös EY:n perustamissopimuksen 249 artiklassa ei-sitoviksi luonnehdittujen suositusten ja lausuntojen muodossa, ja sanottu ohjaus on saanut osakseen eurooppaoikeudessa lisääntyvää huomiota.[235]

Myös maataloussektorilla voi syntyä rajat ylittäviä ympäristövaikutuksia ravinnepäästöjen vesistöihin ja mereen kulkeutumisen muodossa, kuten meillä ra-

---

[233] Kansainvälisen tuomioistuimen perussääntö 1, 38 ja 59 artikla, SopS 1/1956. Sanonta ex aequo et bono tässä viittaa tuomioistuimen mahdollisuuteen (osapuolten suostumuksella) syrjäyttää oikeussäännökset ja harkintansa mukaan tuomita sen mukaan, mitä tuomioistuin pitää ao. tapauksessa oikeudenmukaisena ja tasapuolisena. Tiettävästi sanottu tuomioistuin ei vielä ole antanut tältä pohjalta vielä yhtään tuomiota (Ks. Martin 2002: Dictionary of Law s. 188, tarkistettu ICJ:n internetsivuilta joulukuussa 2008).

[234] Birnie – Boyle 2002 s. 24–27 ja siinä alaviitteessä 145 mm. mainittu Shelton 2000.

[235] Määttä,T 2005 s. 242–244 ja siinä alaviitteissä 4–5 mainittu Senden 2004 s. 4–5 ja 111–117.

jajokivesistöjen ja Itämeren kohdalla. Kuormittavien päästöjen merkitys on otettu huomioon niin Ruotsin, Norjan[236] ja Venäjän[237] kanssa voimassa olevissa rajavesistösopimuksissa kuten myös Itämeren suojelua koskevissa alueen rantavaltioiden välisissä sopimuksissa. Maataloudesta aiheutuva kuormitus on koettu kuitenkin akuutimmin tiedostetuksi kansainväliseksi ongelmaksi vasta teollisuuden aiheuttamien vakavampien ympäristöongelmien tultua lähialueillamme kansainvälisen sääntelyn kohteiksi.[238]

Merellisen ympäristön suojelua koskevista sopimuksista voidaan yleisesti todeta, että niissä keskeisenä ajatuksena on ympäristövahinkojen ja yleensäkin ympäristön laadun vakavahkon heikentymisen ennalta ehkäiseminen.[239] Ympäristölainsäädännössä yleensäkin on painotettu ennalta ehkäisemistä jo syntyneiden vahinkojen korjaamisen sijasta. Eräissä kansainvälisissä sopimuksissa on kuitenkin sovittu myös vahinkojen korvaamisjärjestelmistä. Ne ovat tarkoittaneet yksityisoikeudellista vastuuta sikäli, sillä valtiot eivät ole olleet halukkaita sitoutumaan itse korvaamaan kansalaistensa tai toiminnanharjoittajiensa aiheuttamia vahinkoja.[240]

4.2 ITÄMEREN SUOJELUSOPIMUS SEKÄ SEN MUKAISET YMPÄRISTÖPERIAATTEET JA MAATALOUS

Ensimmäisessä Itämeren merellisen ympäristön suojelusopimuksessa (SopS 11–12/1980) eikä myöskään alun perin vuonna 1992 hyväksytyssä ja 17.1.2000

---

[236] Suomi ja Norja allekirjoittivat vuonna 1980 sopimuksen suomalais-norjalaisesta rajavesistökomissiosta (Sops 32/1981). Rajavesistökomissio on hallitusten välinen yhteistyöelin rajavesistöjä koskevissa kysymyksissä. Viranomaisten väliset yhteistyöneuvottelut Suomen ja Norjan yhteisen rajavesialueen toimenpideohjelmien ja hoito-ohjelman yhteensovittamiseksi on aloitettu. Komissio toimii neuvoa-antavana ja aloitteita tekevänä elimenä, mutta sillä ei ole varsinaista päätöksentekovaltaa.

[237] Suomen ja Venäjän yhteinen rajavesistösopimus ja komissio (SopS 26/1965) on vuodelta 1964. Vesipolitiikan puitedirektiivin mukaan yhteisön alueen ulkopuolelle ulottuvalla vesienhoitoalueella on pyrittävä aiheelliseen yhteistyöhön, jotta direktiivin tavoitteet saavutetaan koko vesienhoitoalueella. Jos tämä ei ole mahdollista, suunnitelman on katettava vähintään se osa kansainvälisestä vesienhoitoalueesta, joka on jäsenvaltion alueella. Yhteistyötä ja tiedonvaihtoa kehitetään asteittain nykyisen komission välityksellä puitedirektiivin tavoitteiden saavuttamiseksi.

[238] Rajavesistöihin liittyy myös ECE:n vuoden 1992 yleissopimus maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä, jolla on luotu perusta rajavesistöjä koskevalle yhteistyölle. Vuonna 1999 hyväksyttiin yleissopimukseen liittyvä vesivaroja ja terveyttä koskeva pöytäkirja, jonka hyväksymisestä ja laista sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annettiin samalla hallituksen esityksellä 120/2004 vp kuin vesienhoitolakia koskeva ehdotus.

[239] Ks. Ebbesson 1996 s. 17 sekä Birnie – Boyle 2002, 3. luku, erit. s. 111–112.

[240] Tällainen on vuonna 1969 öljyn aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvasta siviilioikeudellisesta vastuusta vuonna 1969 tehty kansainvälisen yleissopimus (SopS 80/1980, mm. muutos. 43/1996).

voimaan tulleessa uudistetussa Itämeren merellisen ympäristön suojelusopimuksessa (SopS 2/2000, ns. Itämeri-sopimus) ei ole ollut juuri säännöksiä maataloudesta aiheutuvista päästöistä. Alkuperäiseen suojelusopimukseen tehtiin Helsingissä 26.3.1998 muutokset, joilla sen III liitteeseen lisättiin II osa ”Maataloudesta aiheutuvan pilaantumisen estäminen” kasviravinteisiin ja torjunta-aineisiin liittyvine määräyksineen toimenpiteistä maataloudesta aiheutuvan pilaantumisen vähentämiseksi. Sanotut muutokset ovat tulleet Suomen osalta asetuksella (437/2000) voimaan 1.7.2000.[241]

Itämeri-sopimuksessa sopimuspuolet ovat sitoutuneet Itämeren alueen pilaantumisen ehkäisemiseksi noudattamaan mm. varovaisuusperiaatetta sekä pilaantumisen ehkäisemiseksi ja lopettamiseksi edistämään ympäristön kannalta parhaan käytännön ja parhaan käyttökelpoisen tekniikan soveltamista sekä noudattamaan aiheuttaja maksaa -periaatetta (3 art. 2–4 kohta).[242] Sanottu sopimus on liitetty sellaisenaan YSL:n soveltamisalaan, sillä sanotun lain 2 §:n 4 momentissa on säädetty, että ”lakia sovellettaessa on noudatettava, mitä Suomea sitovissa kansainvälisissä merensuojelusopimuksissa määrätään”. Sanotun sopimuksen määräyksiä on siten sellaisenaan sovellettava.

Itämeri-sopimuksen II liitteessä on määritelty ympäristön kannalta parhaan käytännön ja parhaan käyttökelpoisen tekniikan käsitteiden soveltamista koskevat kriteerit. Käsitteellä ”ympäristön kannalta paras käytäntö” tarkoitetaan sitä, että ”käytetään sopivinta toimenpiteiden yhdistelmää”. Yksittäisten toimenpiteiden valinnassa on kuitenkin käytettävissä varsin joustava valikoima huomioon otettavia seikkoja.[243] Päätettäessä, mikä toimenpiteiden yhdistelmä muodostaa ympäristön kannalta parhaan käytännön yleensä tai yksittäisissä tapauksissa, huomioon tulisi ottaa erityisesti seuraavat seikat: varovaisuusperiaate; ekologiset riskit, jotka liittyvät tuotteeseen sekä sen tuotantoon, käyttöön ja lopulliseen hävittämiseen; toiminnan välttäminen tai aineen korvaaminen vähemmän pilaavilla toiminnoilla tai aineilla; käytön laajuus; korvaavien aineiden tai toimintojen aiheuttamat mahdolliset hyödyt tai haitat ympäristölle; tieteellisen tiedon ja ym-

---

[241] Ks. sopimusteksti SopS 32/2000.

[242] Lisäksi sopimuksen 3 artiklan 4 kohdan mukaan noudatetaan aiheuttaja maksaa -periaatetta.

[243] Itämeren suojelusopimus II liite 2 sääntö 1 kohta. Kysymys on porrastetusta seuraavien toimien valikoimasta: tietojen ja koulutuksen antaminen yleisölle ja käyttäjille niistä seurauksista, joita ympäristölle aiheutuu tiettyjen toimintojen ja tuotteiden valinnasta, niiden käyttämisestä ja lopullisesta hävittämisestä; ympäristön kannalta hyvää käytäntöä (Good Environmental Practice) koskevien, tuotteen koko elinkaaren alusta loppuun ulottuvien sääntöjen kehittäminen ja soveltaminen; pakolliset merkinnät, jotka antavat yleisölle ja käyttäjille tietoja tuotteeseen sekä sen käyttöön ja hävittämiseen liittyvistä ympäristöriskeistä; käytettävissä olevat keräily- ja hävittämisjärjestelmät; resurssien säästö, mukaan luettuna energian säästö; kierrätys, talteenotto ja uusiokäyttö; vaarallisten aineiden ja tuotteiden käytön sekä ongelmajätteiden tuottamisen välttäminen; taloudellisten ohjauskeinojen soveltaminen toimintoihin, tuotteisiin tai tuoteryhmiin sekä päästöihin; lupajärjestelmä, joka sisältää rajoitus- tai kieltomahdollisuudet.

märryksen edistyminen ja muutokset; täytäntöönpanon aikarajat; sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset.[244]

Itämeri-sopimuksen III liitteen uudessa II osassa olevat kasvinravinteita koskevat määräykset edellyttävät eläinten määrän pitämistä tasapainossa lannanlevitykseen käytettävissä olevan viljelyalan kanssa (eläintiheys); päästötöntä lannan varastointia; riittävää lannan varastointikapasiteettia (väh. 6 kk:n varastointitarve); lannan levittämisen ajoittamista niin, että lantaa levitetään vain silloin, kun kasvit pystyvät käyttämään ravinteita; säilörehun puristenesteiden talteen keräämistä; lannan levittämistä pitäen kasvinravinteiden hävikin riskin mahdollisimman vähäisenä; kieltoa levittämästä routaantuneeseen, veden kyllästämään tai lumipeitteiseen maahan; käytettävien kasviravinteiden määrän sääntelyä lannoitus- sekä maankäyttö ja viljelymenetelmäsuosituksin; sekä lisäksi ravinnehävikin vähentämiseksi ja biologisen monimuotoisuuden ylläpitämiseksi tarvittaessa suojavyöhykkeiden, suojakaistojen ja laskeutusaltaiden perustamista sekä niin ikään kosteikkoalueiden säilyttämistä ja ennallistamista.

Torjunta-aineiden osalta sopimusmääräykset po. II osassa koskevat näiden aineiden käsittelyä ja käyttöä kansallisten ohjeiden mukaisesti ympäristön kannalta parhaaseen käytäntöön (BEP) pohjautuen. Ohjeiden tulisi perustua tutkimuksiin olemassa olevista ongelmista ja niissä tulisi määritellä sopivat tavoitteet. Niiden tulee sisältää seuraavia toimenpiteitä: aineiden rekisteröinti ja hyväksyminen; varastointi, käsittely ja jätehuolto; luvan vaatiminen soveltuvin koulutusedellytyksin ruiskutukseen; asianmukainen levitysteknologia ja -käytäntö torjunta-aineiden tahattoman kulkeutumisen tai valumisen estämiseksi; suojavyöhykkeiden perustamisen edistäminen pintavesien ympärille; lentolevityksen kieltäminen eräin poikkeuksin; ruiskutusvälineistön testaaminen sekä vaihtoehtoiset torjuntamenetelmät. Lisäksi sopimuksen po. liitteessä edellytetään ympäristöluvan vaatimista tiettyä kokoa suuremmilta karjatiloilta.

Vaikka YSL:a sovellettaessa on Itämeri-sopimuksen määräyksiä ko. lain 2 §:n 4 momentin nojalla sellaisinaan noudatettava, ovat kansalliset ympäristösäännöksemme, kuten myös mm. kasvinsuojelulainsäädäntö, muutoinkin maatalouden osalta sopimusmääräysten edellyttämällä tasolla. Sopimusmääräykset ovat yksityiskohtaisuudestaan huolimatta jonkin verran avoimempia ja joustavampia kuin normaali kansallinen lainsäädäntö. Se ei yhdessä maatalouden ympäristötukitoimenpiteidenkään kanssa näytä ainakaan vielä johtaneen edes omien rannikkovesien osalta Itämeren tilaa konkreettisella tavalla parantaneisiin tuloksiin.

---

[244] Itämeren suojelusopimus II liite 2 sääntö 2 kohta.

5 Aiheuttamisperiaate

5.1 YLEISTÄ

EY:n perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdan ympäristöoikeudellisista periaatteista aiheuttamisperiaate on mainittu myös yhtenä YSL 4 §:ssä säädettynä yleisenä periaatteena. Se eroaa luonteeltaan selvästi ko. pykälän 1 momentissa säädetyistä ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin, varovaisuuden ja huolellisuuden, parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteista.

YSL 4 §:n 2 momentin mukaan aiheuttamisperiaatteen sisältönä on, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittaja vastaa vaikutusten ennaltaehkäisystä ja ympäristöhaittojen poistamisesta tai rajoittamisesta mahdollisimman vähäisiksi. Kysymys on toiminnallisesta vastuusta ja kustannusvastuusta. Milloin ja miten vastuut muuttuvat velvollisuuksiksi, määräytyy erikseen kyseisen lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaan taikka eri lainsäädännön perusteella. 2 momentti ei suoraan ilmaise ”maksajaa” perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdan ilmauksen tapaan, jossa aiheuttamisperiaatteesta käytetään monessa kieliversiossa ilmaisua ”saastuttaja maksaa -periaate” (polluter pays principle). Terminologisesti YSL:ssa ja suomalaisessa oikeustieteessä käytetty ilmaus ko. periaatteesta on kuitenkin sama kuin em. artiklan saksankielisessä versiossa käytetty Verursacherprinzip. Koska aiheuttamisperiaatteella, kuten jäljempänä ilmenee, ei alun perin ole tarkoitettu määrätä, että toiminnanharjoittajan tulisi jättää ympäristönsuojelun kustannukset vahingokseen, vaan tarkoituksena oli periaatteessa kustannusten siirtäminen yleensä tuotteiden hintoihin, voidaan kansallista termiämme pitää perusteltuna. Maatalouden kohdalla on myös syytä muistaa, mikä merkitys tuilla on ollut yleensä tuotannossa ja myös ympäristötuilla nimenomaan maataloudellisen ympäristönsuojelun edistämisessä ja rahoittamisessa.

5.2 AIHEUTTAMISPERIAATTEEN TALOUSTEOREETTINEN TAUSTA

Ympäristöoikeuden aiheuttamisperiaatteen voidaan katsoa, kuten esim. de Sadeleer on todennut, kehittyneen talousteorioista, joista se on vähitellen siirtynyt osaksi lainsäätäjien viitekehystä ja muodostunut ympäristöoikeudelliseksi peri-

aatteeksi.[245] Talousteorioissa ko. periaatteen taustalla on taloustieteilijöiden ulkoisvaikutukseksi (eksternaliteetti) kutsuma ilmiö. Keskieurooppalaisittain ymmärrettävänä mutta Suomen olosuhteisiin vähemmän onnistuneena esimerkkinä ”positiivisesta ulkoisvaikutuksesta” hän mainitsee lähellä hyvin hoidettua naapurin metsää elävän maanviljelijän, joka hyötyy sanotusta metsästä vähentyneiden eroosion, tulvien sekä kaivon kuivumisen muodossa, ilman että metsän omistaja voi rahastaa tästä viljelijän kannalta positiivisesta tilanteesta. Toisaalta ”negatiivisia ulkoisvaikutuksia” syntyy, kun tavaroiden (myös elintarvikkeiden) ja palvelusten tuotanto vahingoittaa luonnonvaroja ilman että tämä heijastuu niiden hintaan. Jälleen esimerkkinä on maataloutta koskeva tilanne, jossa liiallinen lannoitteiden ja torjunta-aineiden käyttö sekä sitä aiheutuvat valumat pinta- ja pohjavesiin eivät heijastu maataloustuotteiden hinnoissa. Tässä tapauksessa de Sadeleerin mukaan kuluttajat hyötyvät markkinahinnoista, joissa ei ole otettu huomioon taloudellisen toiminnan todellisia (ulkois)kustannuksia.[246]

Aiheuttamisperiaatteessa on, kun sitä tarkastellaan puhtaasti ulkoisvaikutusten teorian pohjalta, kysymys taloudellisesta kustannusten kohdentamisesta. Periaate vaatii toiminnanharjoittajaa kantamaan vastuun ulkoiskustannuksista, jotka syntyvät hänen toimestaan tapahtuvasta pilaantumisesta. Täydellisimmillään periaate toteutuu, kun kaikki pilaantumisesta (tai sen ehkäisemisestä) aiheutuvat kustannukset otetaan huomioon eli sisäistetään ilman että niistä osaa siirretään yhteiskunnan kannettavaksi.[247]

On kaksi oikeudellista ohjauskeinoa pyrittäessä varmistamaan, että hinnat heijastavat todellisia tuotannon ja kulutuksen kustannuksia. Yhtenä näistä on sellainen verotus, joka vastaa arvioitua ympäristövahingon taloudellista arvoa, ja toisena lakisääteiset kiellot tai rajoitukset, jotka koskevat tiettyjä ympäristövahinkoja aiheuttavia taloudellisia toimintoja. Ensin mainitussa on kysymys taloudellisesta ja jälkimmäisessä puhtaasti hallinnollisesta ohjauksesta.

---

[245] de Sadeleer 2002 s. 22.
[246] de Sadeleer 2002 s. 21.
[247] de Sadeleer 2002 s. 21. de Sadeleer viittaa siihen, että jo 1920-luvulla A. C. Pigou esitti sanottujen ulkoiskustannusten internalisoimista ja yhdistämistä ao. tavaroiden ja tuotteiden hintaan, rasittamalla niitä, jotka ovat syypäitä saastumiseen. Hän katsoi, että niin kauan kuin nämä (saastuttamisen) kustannukset jäävät pimentoon, markkinat eivät reagoi vääristyneisiin hintasignaaleihin vaan tekevät tehottomia taloudellisia valintoja (Pigou 1924).

5.3 AIHEUTTAMISPERIAATTEEN INSTITUTIONALISOITUMINEN JA KEHITTYMINEN OIKEUSPERIAATTEEKSI

5.3.1 OECD:n suositukset

Kansainvälisesti aiheuttamisperiaatteen ensimmäisenä omaksui OECD, jonka suosittelemia suuntaviivoja Euroopan talousyhteisö nopeasti alkoi seurata ympäristöpolitiikassaan. Ympäristöuhkien tiedostamisen seurauksena eri maissa 1960-luvulla tapahtunut ympäristönsuojelua koskevan lainsäädännön kehitystyö johti OECD:ssä pyrkimyksiin kehittää aiheuttamisperiaatetta tarkoituksella asettaa toiminnan harjoittajille kustannusvastuuta ns. ulkoiskustannuksista, joita ympäristön pilaantumisesta aiheutuu yhteiskunnalle.[248] Vuonna 1972 OECD:n neuvosto suositteli ensi kerran aiheuttamisperiaatetta sovellettavaksi saastumisen ehkäisemis- ja valvontakustannusten kohdentamisessa, jotta rohkaistaisiin niukkojen luonnonvarojen järkevää käyttöä valtioiden muotoillessa omaa ympäristöpolitiikkaansa ja vältettäisiin kansainvälisen kaupan ja investointien vääristymiä.[249]

Vuonna 1974 OECD:n neuvosto suositteli jäsenvaltioita olemaan avustamatta saastuttajia sanottujen ehkäisy- ja valvontakustannusten kantamisessa sen enempää tukia kuin verotuksellisia tai muita etuja myöntämällä.[250] Tässä muodossa periaatetta voitaisiin kuvata tukikielloksi, joka K. Määtän mukaan tarkoitti, että kuormittajien on omalla kustannuksellaan suoriuduttava ympäristön tilan säilyttämiseen hyväksyttävällä tasolla tähtäävistä lainsäädännön niille asettamista velvoitteista.[251] OECD:n mukaan saastuttajan tulisi kantaa yhteiskunnan sanotussa tarkoituksessa määräämistä ehkäisevistä ja valvonnallisista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset. Siten näidenkin kustannusten tulisi heijastua tavaroiden ja palvelusten tuotannon ja/tai niiden kulutuksen yhteydessä syntyviin kustannuksiin. Näitä kustannuksia ei saisi subventoida niin, että siitä aiheutuisi merkittäviä kansainvälisen kaupan ja investointien vääristymiä.[252]

---

[248] Hollo 2004 s. 9 ja 10.

[249] OECD 1972, Recommendations of the Council on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies.. Aiheuttamisperiaate oli yhtenä neljästä samoihin tavoitteisiin pyrkivistä OECD:n suosittelemista periaatteista, joista muut olivat seuraavat: tuotteiden ympäristöstandardit, GATT:n perusperiaatteina olevien kansallisen kohtelun ja diskriminointikiellon toteuttaminen ympäristöpolitiikassa ja pidättäytyminen vastatoimista muiden valtioiden ympäristöpolitiikan johdosta.

[250] OECD 1974, Recommendation on the Implementation of the Polluter Pays Principles.

[251] Määttä, K 1999a s. 36 ja myös Määttä, K. – Pulliainen 2003 s. 192.

[252] OECD 1975, Polluter Pays Principle: Definition, Analysis and Implementation. Tarkoitus näyttää olleen ensisijaisesti estää sitä, että valtioiden toteuttamassa ympäristönsuojelupolitiikassa kompensoitaisiin niiden omalle teollisuudelle syntyviä lisäkustannuksia sekä siten aiheutettaisiin hait-

Sittemmin vuonna 1989 OECD suositteli aiheuttamisperiaatetta sovellettavaksi myös onnettomuustilanteista johtuvien päästöjen eli äkillisen pilaantumisen ehkäisemis- ja torjuntakustannuksiin. Näin periaatteen soveltamista ei enää ollut tarkoitus rajoittaa vain jatkuviin päästöihin.[253] Tätä ei liene syytä ihmetellä, koska pilaajan määrittely tällaisessa tilanteessa oikeudenmukaisella tavalla on varsin helppoa. Vieläkään ei suositeltu pilaajan ”maksavan” enemmälti kuin kohtuullisista kustannuksista.

Kuten Tuomainen on todennut, OECD painotti aiheuttamisperiaatteella alkuvaiheessa pilaantumisen ennaltaehkäisemistä tarkoittamatta periaatetta ympäristövahinkojen korvaamisen perusteeksi.[254] Periaate ei tarkoittanut siten vielä toimenpiteitä, jotka kohdistuisivat välittömästi ympäristön laatuun. Tausta-ajatuksena aiheuttamisperiaatteessa on Tuomaisen mukaan (taloudellisesti) ollut, ettei kenelläkään ole oikeutta pilata ympäristöä ja saada siitä taloudellista hyötyä muiden kustannuksella. Pilaantuneiden luonnonvarojen, kuten pohjavesien ja maaperän puhdistamisvastuusta ja ympäristövahinkojen korvaamista koskevasta periaatteesta ei ollut vielä kysymys.[255]

Vasta vuonna 1991 antamissaan suosituksissa OECD nimenomaan esitti ajatuksen myös ympäristövahinkojen korvauskustannusten sisällyttämisestä vastuussa olevan tahon kustannuksiin.[256] Tällöin se myönsi, että kestävä ja taloudellisesti tehokas ympäristöresurssien käyttö vaatii paitsi saastumisen ehkäisy- ja valvontatoimenpiteiden myös itse vahingoista aiheutuvien kustannusten sisäistämistä kustannuksiin.[257] Tämä merkitsee samalla pilaantuneen ympäristön puhdistamiskustannusten huomioon ottamista.

OECD:n määrittelyn mukaan saastuttajalle tulisi sälyttää kustannukset julkisen vallan määräämistä toimenpiteistä sen varmistamiseksi, että ympäristö on hyväksyttävässä tilassa ja että toimenpiteiden kustannukset heijastuisivat niiden tavaroiden ja palvelusten hinnoissa, joiden tuotannosta ja/tai kulutuksesta aiheutuu saastumista. Kysymys oli siten saasteiden valvonta-, ehkäisemis-, torjunta- ja puhdistamiskustannuksista sekä samalla sen varmistamisesta, etteivät valtiot toimisi kansainvälistä kauppaa ja investointeja vääristävällä tavalla subventoimalla näitä ympäristökustannuksia.[258] Em. määrittelyn pohjalta voisi asiasta riippuen

---

toja kansainväliselle kaupalle ja esteitä kaupan vapautumiselle. Näin ollen ei niinkään ollut tarkoituksena edistää varsinaisesti ympäristönsuojelua.

[253] OECD 1989, Recommendation on the Application of the Polluter Pays Principle to Accidental Pollution (C(89)88 Final.

[254] Tuomainen 2001 s. 14.

[255] Ib. s. 14.

[256] OECD 1990, Recommendations on the use of Economic Instruments in Environmental Policy C(90)177 Final.

[257] Ks. ib. ja Tuomainen 2001 s. 15 ja siinä viittaus Vihervuori 1993 s. 30.

[258] Birnie – Boyle 2002 s. 88.

saastuttajana olla muukin kuin elinkeinonharjoittaja ja siten esim. tavaroiden kuluttaja. Ko. periaatteen talouspoliittinen – kuten ei kehittynyt oikeudellinenkaan – periaatteen määrittely ei sisällä välttämättä sitä ajatusta, että elinkeinonharjoittaja taikka muu laitoksen tai tavaran omistaja toimisi saastuttajana lainvastaisesti.

5.3.2 Aiheuttamisperiaate EY:n ympäristöpolitiikassa

EY:n ympäristöpolitiikan voidaan katsoa kehittyneen samanlaisista kaupallisista lähtökohdista kuin OECD:n kannanottojen, itse asiassa yhteismarkkinoiden tarpeista. Aiheuttamisperiaate omaksuttiin vuonna 1975 yhteisössä suosituksen luontoisena ja keskeisiltä osin samansisältöisenä kuin siihenastisissa OECD:n suosituksissa,[259] joskin se oli mainittu jo ensimmäisessä ympäristön toimintaohjelmassa vuonna 1973. Kyseisessä EY:n neuvoston suosituksessa, joka koski viranomaistoimia ja kustannusten kohdentamista ympäristöasioissa, oli määritelty myös saastuttajan käsite. Sen mukaan saastuttaja on se, joka ”pilaa ympäristöä välittömästi tai välillisesti taikka aikaansaa ympäristön pilaantumiseen johtavat olosuhteet”.[260] Käsite oli siten määritelty varsin laaja-alaisesti. Jo samana vuonna 1975 ”saastuttaja maksaa -periaate” sai kuitenkin ilmauksensa jätehuollon puitedirektiivissä 75/442/ETY.[261] Kuitenkaan EY-lainsäädännössä ko. periaatteen yleisempää sisältöä ei ole määritelty, vaan sekundäärilainsäädännössä on tyydytty lähinnä mainitsemaan ko. periaate, esim. samalla kun säädöksessä on määritelty kustannuksista vastaava ”maksaja”.

Yhteisön ympäristöpolitiikan painopistealueena oli 1970- ja 1980-luvuilla normien laatiminen ympäristöongelmien hoitamiseksi tärkeimmillä osa-alueilla. Lopulta aiheuttamisperiaate sisällytettiin perustamissopimukseen vuoden 1987 Yhtenäisasiakirjalla otettuun 130r artiklaan. Nykyään aiheuttamisperiaate on ilmaistu perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdassa. Sen mukaan yhteisön ympäristöpolitiikka perustuu yhtäältä periaatteeseen, jonka mukaan ”saastuttajan olisi maksettava”. Myös englanninkielisessä versiossa asia on ilmaistu kutakuinkin samoin: ”polluter should pay”. Eräissä kieliversioissa, kuten esimerkiksi ruotsinkielisessä, periaate on kirjoitettu ehdottomaan muotoon: ”förorenaren skall betala”. Useimmissa se on kuitenkin kirjoitettu toteavaan muotoon. Pidet-

---

[259] Council Recommendation 75/436/Euratom, ECSC, EEC Regarding Cost Allocation and Action by Public Authorities on Environmental Matters, OJ L 194, 25.7.1975, p. 1.

[260] Ib.

[261] Direktiivin 75/442/ETY 11 artiklassa säädettiin, että ”(S)aastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti jätteistä huolehtimisen kustannuksista, joista vähennetään mahdollinen hyödyntäminen, vastaa:

– jätteen haltija, joka antaa jätteen keräilijälle tai 8 artiklassa tarkoitetun yrityksen haltuun,
– ja/tai jätteen aiemmat haltijat tai valmistaja, jonka tuotteesta jäte on peräisin.”

täessä ko. periaatetta puhtaasti oikeusperiaatteena on toki kielellisten eroavuuksien asemesta tärkeämpää tarkastella sitä, mitä periaatteen on katsottava tarkoittavan ja millaisen sisällön periaate on soveltamisensa kautta saanut.

Kysymys aiheuttamisperiaatteessa – kuten muissakin 174.2 artiklan periaatteissa – on Kloepferin toteamuksen mukaan oikeudellisesti velvoittavasta periaatteesta eikä vain poliittisesta toimintamaksiimista. Muiden, tietyissä olosuhteissa vastakkaisten periaatteiden kanssa[262] tarkasteltaessa aiheuttamisperiaatetta nimenomaan em. 174 artiklan pohjalta on kuitenkin syytä muistaa, että kysymys on siinä EU:n omaa lainsäädäntöä ohjaavasta periaatteesta.

Vuonna 1993 alettiin yhteisössä kestävään kehitykseen pääsemiseksi painottaa pitkän aikavälin ympäristöpolitiikan tarvetta ja tällöin taloudellisen kehityksen ja ympäristösuojeluvelvoitteiden yhteensovittamista.[263] Amsterdamin sopimuksella perustamissopimuksen 6 artiklaa muutettiin niin, että ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi, sisällytettävä yhteisön politiikan määrittelyyn ja toteuttamiseen. Tämä läpäisyperiaatetta tarkoittava lähestymistapa merkitsee sitä, että kestävänkehityksen periaatetta ja aiheuttamisperiaatetta on täysimääräisesti pyrittävä edistämään mm. kilpailu- ja maatalouspolitiikan alalla tapahtuvaa yhteisön lainsäädäntöä annettaessa.[264]

Komissio on esim. vuonna 2001 antamissaan yhteisön suuntaviivoissa valtiontuesta ympäristönsuojelulle määritellyt ko. suojelun tarkoittavan kaikkia toimenpiteitä, joilla pyritään korjaamaan tai ennaltaehkäisemään fyysiselle ympäristölle tai luonnonvaroille aiheutuvia haittoja tai edistämään luonnonvarojen järkevää käyttöä. Saastuttaja maksaa -periaatteen taas ilmoitetaan tarkoittavan suuntaviivoissa sitä, että saastumisen aiheuttajan on maksettava puhdistamistoimien kustannukset.[265] Tästä sanonnasta huolimatta aiheuttamisperiaate koskee kaikki edellä mainittuja korjaavien ja ennaltaehkäisevien toimenpiteiden kustannuksia. Kustannusten sisällyttämisellä hintoihin (oikeastaan hinnoitteluun) puolestaan tarkoitetaan sitä, että yritysten on sisällytettävä tuotantokustannuksiinsa myös kaikki ympäristönsuojelukustannukset. Samoissa suuntaviivoissa todellisiin kustannuksiin perustuvilla hinnoilla taas tarkoitetaan sitä, että tavaroiden ja palvelujen hinnat kattavat kaikki ulkoiset kustannukset, jotka liittyvät niiden

---

[262] Kloepfer 1998 s. 555 ja siinä mainitut alaviitteet 78–79. Kloepfer toteaa lisäksi (s. 555), että perustamissopimuksen 174 artiklan periaatteet on, niiden käytännön samankaltaisuus huomioon ottaen, saatettava parhaalla mahdollisella tavalla täytäntöön niiden kilpaillessa erilaissa olosuhteissa vastakkaisten oikeusperiaatteiden kanssa. (”Mit anderen, unter Umständen gegenläufigen Prinzipien sind sie im Sinne praktischer Konkordanz zu bestmöglicher Geltung zu Bringen.”)

[263] Yhteisön viides ympäristöohjelma ”Kohti kestävää kehitystä”, EYVL C 138, 17.5.1993, s. 1.

[264] Ks. Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle (2001/C 37/03), EYVL C 37, 3.2.2001, s. 3

[265] Ib. s. 3.

tuotannosta ja markkinoille saattamisesta aiheutuviin kielteisiin ympäristövaikutuksiin.[266]

5.3.3 Aiheuttamisperiaatteen laajempi kansainvälinen omaksuminen

Aiheuttamisperiaatetta ei, ekonomistien yleisesti käyttämästä ulkoisvaikutusten teoriasta ja siihen sisältyvästä preventiivisestä ulottuvuudesta huolimatta, pitkään aikaan hyväksytty ja tunnustettu OECD:n ja EY:n ulkopuolella. Vasta ympäristönsuojelun ja kestävän kehityksen läheistä suhdetta ilmentäneessä vuoden 1992 Rion konferenssin ympäristö- ja kehitysjulistuksen 16. periaatteessa korostetaan kansallisille päättäjille aiheuttamisperiaatteen mukaisen lähestymistavan huomioon ottamista pyrkimyksin edistää sekä ympäristökustannusten sisäistämistä että taloudellisten instrumenttien käyttämistä. Kysymys on lähestymistavasta, jonka mukaan saastuttajan tulisi periaatteessa kantaa saastuttamisen kustannukset, kiinnittäen asianmukaisesti huomiota yleisiin intresseihin ja ollen vääristämättä kansainvälistä kauppaa ja investointeja. Ajatuksena on, että jos kaikki valtiot varmistaisivat, että ympäristökustannukset täysin siirtyisivät tuotannon hintoihin, ympäristökustannuserot eri maiden välillä heijastaisivat yksinomaan ja oikealla tavalla paikallisten olosuhteiden eroavuuksia.[267] Aiheuttamisperiaate on em. julistuksen vauhdittamana muodostunut yhdessä varautumisperiaatteen (tai varautumista tarkoittavan lähestymistavan) kanssa varsin laajalti omaksutuksi keskeiseksi ympäristöoikeudelliseksi periaatteeksi. Aiheuttamisperiaatetta on siten pidettävä yhtenä kestävän kehityksen elementtinä.

Aiheuttamisperiaatteelle on suunnilleen em. Rion konferenssin ajankohdasta lähtien alettu hyväksyä myös tulkintavälineen asema lukuisten kansainvälisten sopimusten johdannoissa. Esim. Helsingissä vuonna 1992 solmitun teollisuusonnettomuuksien rajojen yli ulottuvia vaikutuksia koskevan yleissopimuksen johdannossa sopimuspuolet ”ottavat huomioon aiheuttaja maksaa -periaatteen kansainvälisen ympäristölainsäädännön yleisenä periaatteena”.[268] Vuoden 1993 Luganon yleissopimuksessa ympäristölle vaarallisesta toiminnasta aiheutuvasta siviilioikeudellista vastuusta ilmoitetaan tavoitteena olevan luoda ao. alueella ankara vastuu ottaen huomioon pilaaja maksaa -periaatteen (”the desirability of providing for strict liability in this field taking into account the ’Polluter-Pays’ Principle”). [269]

---

[266] Ks. ib. s. 4.
[267] de Sadeleer 2002 s. 25.
[268] SopS 26/2000.
[269] Euroopan neuvostossa tehdyn valmistelun tuloksena allekirjoitettiin vuonna 1993 Luganossa yleissopimus ympäristölle vaarallisesta toiminnasta aiheutuvasta siviilioikeudellista vastuusta (Council of Europe Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, 21.6.1993 ETS No 150) eli Euroopan neuvoston ympäristövahinkosopi-

Sitovana normina sopimustekstissä aiheuttamisperiaate on ilmaistuna mm. vuoden 1992 Porton sopimuksessa Euroopan Talousalueen (ETA) perustamisesta sen 13 artiklassa, vuoden 1992 ns. OSPAR-sopimuksessa[270] ja vuoden 1992 Helsingin sopimuksessa Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelemisesta. Viimeksi mainitun sopimuksen 3 artiklan 4 kohdassa kategorisesti ilmoitetaan, että ”(S)opimuspuolet noudattavat aiheuttaja maksaa -periaatetta”.

de Sadeleer kiinnittää huomiota siihen, että kansainväliset vastuusopimukset edustavat hienovaraista pyrkimystä turvautua mahdollisimman vähän valtion vastuuseen. Kansainvälisissä sopimuksissa on itse asiassa yleensä viitattu toiminnanharjoittajan siviilioikeudelliseen vastuuseen vastakohtana valtion vastuulle. Hänen mielestään tulisi täyden tehon antamiseksi aiheuttamisperiaatteelle de lege ferenda saattaa vahingonkärsijöiden suojelun edistämistä silmällä pitäen valtio viimekätiseksi vastuulliseksi.[271] Kysymys ei periaatteessa tältä osin olisi varsinaisesti aiheuttamisperiaatteesta vaan ”aiheuttajavaltioperiaatteesta”. Edellä esitetty de Sadeleerin huomio pitää paikkansa myös yhteisön ympäristövastuudirektiiviin 2004/35/EY nähden, jossa jäsenvaltioita ei velvoiteta kustantamaan ympäristövahinkojen korjaamista eikä niiden välittömien uhkatilanteiden torjuntatoimenpiteitä, vaan kustannusvastuu pyritään kohdistamaan viime kädessä toiminnanharjoittajaan. Sen sijaan maatalouden kohdalla etenkin Suomessa valtio ja Euroopan yhteisö on tosiasiallisesti ottanut suurelta osin maksajavastuun Itämeren suojelussa edellä mainitun 3 artiklan 4 kohdan velvoitteen täyttämiseksi.

---

mus, OM/LAVO 2/1995). Suomi on allekirjoittanut ko. Luganon sopimuksen, mutta ei ole toistaiseksi ratifioinut sitä.

Luganon sopimus koskee vain niitä ympäristövahinkoja, joiden syynä ovat sopimuksessa tarkemmin määritellyt vaaralliset toiminnot, kuten vaarallisten kemikaalien päästöt ympäristöön, geneettisesti muunnetut organismit tai jätteitä käsittelevistä laitoksista aiheutuvat vahingot.

[270] Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelusta tehdyn yleissopimuksen (ns. OSPAR-sopimus, SopS 51/1998) artiklan 2.2b mukaan sopimuspuolet soveltavat b) pilaaja maksaa -periaatetta, jonka mukaisesti kuormittajan on maksettava pilaantumisen ehkäisemis-, rajoittamis- ja vähentämistoimien kustannukset. Ympäristöhallinnon sivuilla selostetaan, että ko. sopimus, jonka sopimusosapuolia ovat Koillis-Atlantin ja Pohjanmeren rantavaltiot, EU sekä valuma-alueen maat Sveitsi, Luxemburg ja Suomi, tuli voimaan 1998. OSPAR-sopimus säätelee maalta mereen – myös ilman kautta – tulevia päästöjä ja jätteiden upottamista mereen sekä kieltää jätteiden polton merellä. Sopimusalue käsittää Koillis-Atlantin, mukaan lukien Pohjanmeren, Skagerrakin ja Kattegatin sekä osan Jäämerta. Suomen pohjoisosista Jäämereen laskevat vesistöt sekä Vienanmereen laskevat Kuusamon vesistöt kuuluvat sopimuksen valuma-alueeseen. Itämeri ja Välimeri eivät kuulu sopimusalueeseen. (Ympäristöhallinnon sivu: Koillis-Atlantin merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (OSPAR), http://www.ymparisto.fi/.)

[271] de Sadeleer 2002 s. 24.

5.3.4 Aiheuttamisperiaatteen kehittyminen Saksan oikeudessa

Saksan oikeudessa aiheuttamisperiaatteen juuret ovat vahingonkorvaus- ja politia- eli järjestysoikeudessa. Nykyaikaisessa ympäristöoikeudellisessa mielessä ko. periaatteen sisältö määriteltiin Saksassa ensi kerran liittohallituksen ympäristöohjelmassa vuonna 1971. Sen mukaan ”Jokaisen, joka rasittaa tai vahingoittaa ympäristöä, on vastattava tämän rasituksen tai vahingoittamisen kustannuksista”. Kloepferin mukaan kysymys ei ole pelkästä kustannusten kohdistamisperiaatteesta (*Kostenzurechnungsprinzip*) vaan pikemminkin siitä, että aiheuttaja kantaa periaatteessa asiallisen ja taloudellisen vastuun ympäristönsuojelusta. Vastuu seuraa aiheuttajan ympäristörasituksen välttämiseksi, poistamiseksi tai rahalliseksi korvaamiseksi täyttämistä velvoitteista. Aiheuttamisperiaate ei käsitä pelkästään jälkikäteisiä kustannusten korvauksia ja maksuja vaan sen piiriin kuuluu myös muita välineitä, erityisesti kiellot ja määräykset, sekä myös yksityisoikeudelliset laiminlyöntiin tai vastuuseen perustuvat vaateet (*Unterlassungs- und Haftungsansprüche*). Aiheuttajan kustannusvastuun piiriin voidaan katsoa lopulta kuuluvan erilaiset aineelliset järjestysoikeudelliset toimenpidevelvoitteet tai tuote- ja menettelytapanormit sekä muutkin kuin rahasuoritusten muodossa täytettävät velvoitteet, sikäli kuin niitä poikkeuksellisesti ei tueta julkisin varoin. Kaikille aiheuttamisperiaatteen ilmentymille on Kloepferin mukaan yhteistä, ettei ympäristöä enää käsitellä vapaana luonnonvarana, jota sanktioimatta voidaan vahingoittaa.[272]

Kiteyttäen Kloepfer toteaa, että aiheuttamisperiaatteen mukaan on jokaisen, joka kuormittaa ympäristöä tai aiheuttaa vastaavasti sellaisen vaaraa, kannettava tästä aiheutuvat ennalta ehkäisyä, torjuntaa ja korvaamista koskevat kustannukset. Tämän kustannusvastuun tarkoituksena on olla riskin aiheuttajille kannustimena pilaamisen vähentämiseksi ja vähemmän kuormittavien tekniikkojen ja tuotteiden kehittämiseksi.[273] Hänen mukaansa aiheuttamisperiaatteen ympäristöpoliittisessa soveltamisessa sekoittuvat ko. käsitteen historiallisena taustana olevat taloudellis-tavoiterationaaliset tekijät ja vähitellen kehittyneet normatiiviset osatekijät. Kuvaavasti ko. periaatteen varsin tarkentumattomasta sisällöstä johtuen on Saksan ympäristöasioiden asiantuntijaneuvosto moittinut ko. periaatetta luonteeltaan avoimeksi (Leerformellcharakter) yleiseksi alibikäsitteeksi (allgemeiner Alibibegriff). Osuvaa kritiikissä on Kloepferin mielestä usein vaikeasti määriteltävä ”oikea” aiheuttaja, kun kysymys on kausaliteetista ja useista aiheuttajista. Arkipäivän ympäristöpoliittisessa keskustelussa nimittäin ”aiheuttajat ovat alati jotkut toiset”.[274]

---

[272] Kloepfer s. 177–178.
[273] Ib. s. 556.
[274] Ib. s. 180.

Saksan oikeudessa aiheuttamisperiaate on nykyisessä muodossaan yhtenä kolmesta perustavaa laatua olevasta ympäristöoikeudellisesta periaatteesta, jotka ensi kerran julkaistiin ympäristöpoliittisina tavoitteina ja jotka ovat varautumisperiaate, aiheuttamisperiaate- ja yhteistoimintaperiaate (*Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip*).

Saksan perustuslakiin vuonna 1994 lisätty 20a artikla sisältää ympäristönsuojelun valtiollista tavoitetta koskevan säännöksen (”Staatszielbestimmung Umweltschutz”).[275] Kysymys on siinä valtiolle eli lainsäädäntöelimille asetetusta tavoitteesta eikä kansalaisten perusoikeudesta.[276] Sillä katsotaan kuitenkin olevan tulkintavaikutusta, joka voi ilmetä niin ympäristörasituksen kohteen perusoikeuksia laajentavasti kuin ympäristön kuormittajan oikeuksia rajoittavasti.[277]

5.3.5 Aiheuttamisperiaate suomalaisessa oikeustieteessä

Suomessa voidaan naapuruussuhdeoikeutta pitää aiheuttamisperiaatteen, kuten yleensäkin koko ympäristöoikeuden, historiallisena taustana. Ympäristöoikeudellisessa kirjallisuudessa ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin on Vihervuori katsonut, ettei aiheuttamisperiaate ole oikeusperiaate sanan varsinaisessa merkityksessä.[278] Tuomainen on lausunut samasta asiasta vielä selvemmin todetessaan, että ”jos aiheuttamisperiaate olisi luonteeltaan varsinainen oikeusperiaate, se vaikuttaisi välittömästi vastuun jakautumiseen aiheuttajan ja (alueen) haltijan välillä”.[279] M. Ekroosin mielipiteen mukaan, jota Tuomainen myös siteeraa, aiheuttamisperiaatteesta ei ole apua muuta kuin ensisijaisena perusratkaisuna.[280]

Hieman diminutoivan ensivaikutelman ko. periaatteesta antavasta mielikuvasta huolimatta Ekroosin ja Tuomaisen em. ajatus, että kysymys on perusratkaisusta ja sellaisena ensisijaisesta, osuu naulan kantaan osoittamalla aiheuttamisperiaatteen ilmentävän jotain syvällä ihmisluonnossa olevaa vastuuperiaatetta, jonka ihmiset yleisesti pyrkivät asettamaan kaikenlaiselle toiminnalle, niin omalle kuin toistenkin. Positiivinen toiminta hyväksytään ja sitä ylistetään, ehkä palkitaankin, kun taas seurauksiltaan negatiiviseksi koettua moititaan ja ehkä sanktioidaan. Ympäristöllisesti haitallisesta toiminnasta on itsestään selvää tarvittaessa

---

[275] Ib. s. 120. GG art. 20a kuuluu seuraavsti: ”Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.”

[276] Ib. s. 123.

[277] Ib. s 124.

[278] Vihervuori 1993 s. 32.

[279] Tuomainen 2001 s. 17.

[280] Ekroos, M. 1994 s. 138 ja Tuomainen 2001 s. 17.

kohdistaa lailla vastuut ja kustannukset varautumisesta ja ennaltaehkäisystä sekä syntyneen pilaantumisen korvaamisesta ensisijaisesti ”aiheuttajana” olevalle toiminnan harjoittajalle. Vertailuna aiheuttamisperiaatteelle voidaan esittää ”elävän elämän” vanhakantaisia sanontoja, jotka ilmaisevat jotain samankaltaista. Sellaisia sanontoja ovat ”sitä ihminen niittää mitä kylvää” ja ”se maksaa joka tilaa”. Muille ympäristöoikeudellisille periaatteille löytyy myös vastaavanlaisia ilmauksia, kuten esimerkiksi varautumisperiaatteelle sanonnat ”ei vara venettä kaada” ja ”parempi virsta väärään kuin vaaksa vaaraan”. Lainsäädäntöä luotaessa kuitenkin kysymys on viime kädessä poliittisesta riskinhallinnasta, jossa monasti tänäkin päivänä joudutaan valtakunnankansleri Axel Oxenstiernan pojalleen kertomalla vallankäytön ”vähäisellä järjellä” ja kompromisseilla ratkaisemaan ongelmatilanteita useidenkin epävarmuustekijöiden vallitessa.[281]

Kansallisesta näkökulmasta Hollo on lausunut, että aiheuttamisperiaate on sinänsä ympäristöoikeuden vakiintuneempia ja yksiselitteisimpiä periaatteita, vaikka sen ilmenemismuodot ovat hyvin moninaiset korvaus- ja rikosoikeudellisesta vastuusta aina vastuuseen ympäristön suojelemisesta ja päästöjen vähentämisestä. Periaatteen keskeisestä ympäristöpoliittisesta asemasta huolimatta on sen perinteisesti katsottu olevan liian rajaamaton, jotta sitä voitaisiin käyttää itsenäisesti vastuuta perustavana normina, joten periaatteen merkitys jää riippumaan tarkemmasta sääntelystä.[282]

Kokko on todennut, että aiheuttamisperiaatteen mukaisesti jokainen, jonka toimet todennäköisesti aiheuttavat tai ovat aiheuttaneet vahinkoa ympäristölle, vastaa kokonaan ennaltaehkäisevistä ja korjaavista toimenpiteistä aiheutuvista kuluista. Hankkeesta tai muusta toiminnasta vastaava on vastuussa ympäristöllisistä haitoista ja muista menetyksistä muille käyttömuodoille ja etupiireille. Hän pitää kohtuullisena, että henkilö joka hyötyy luonnonvarojen käytöstä, myös vastaa ympäristölle aiheutuvista kyseisen toiminnan ulkoiskustannuksista. Lisäksi hän lausuu, Vihervuoreen viitaten, että toisaalta vastuuta voidaan rajoittaa kohtuullisiin ennaltaehkäiseviin tai korjaaviin toimenpiteisiin.[283]

Kokko on kiinnittänyt huomiota kehityssuuntaukseen, jossa toiminnanharjoittajan vastuuta toimintansa ympäristölle aiheuttamista ulkoiskustannuksista on laajennettu yhä pitemmälle, kuten esim. ympäristövaikutuksista selvilläolovelvollisuuden, ko. vaikutusten arviointimenettelyn sekä viranomaisten ennaltaehkäisy- ja valvontatoimenpiteiden aiheuttamiin kuluihin.[284] Myös K. Määttä on todennut, että aiheuttamisperiaatteesta on kehittynyt varsin monimerkitykselli-

---

[281] Axel Oxenstiernan kirjeessä vuodelta 1648 ollut alkuperäinen latinankielinen sanonta on ollut ”An nescis, mi fili, quantilla prudentia mundus regatu”.
[282] Hollo 2001 s. 137.
[283] Kokko 2003 s. 107 ja siinä myös alaviite 118 Vihervuori 1993 s. 30.
[284] Ib. Kokko s. 107–108.

nen periaate, jonka on taloudellisessa ohjauksessa katsottu tarkoittavan toisaalta sitä, että kuormittajat joutuvat maksumiehiksi kaikista aiheuttamistaan ulkoishaitoista, ja toiseksi sitä, että maksusuorituksen ja aiheutetun haitan välillä on tiivis liityntä.[285]

Aiheuttamisperiaatteen nykyisenä, kehityksen myötä syntyneenä ajatussisältönä voidaan pitää Hollon esittämään tapaan sitä, että ympäristön pilaajan tai muutoin sitä vahingoittavan tulee vastata aiheuttamistaan vahingoista ja menetyksistä sekä mahdollisesti myös saattaa ympäristö entiselleen ja että periaatteella on tässä suhteessa yhteys ennalta ehkäisyn periaatteeseen sekä lisäksi korvaus- ja muihin sääntelykeinoihin. Se soveltuu myös mm. riskinhallintajärjestelmien kustannusvastuun kantamiseen.[286] Periaate liittyy myös taloudellisen vastuun kohdentamiseen, vaikka periaatteesta ei suoraan voi päätellä, kuka aiheuttajana on vastuussa, vaan tämän valinta voi perustua vain lainsäädännön kautta tapahtuvaan valintaan.[287]

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa Suomessa ei aiheuttamisperiaatetta ole erityisemmin pohdiskeltu ympäristövahinkojen korvaamisen kohdalta.[288] Tämä johtunee yksityisoikeudellisen vahingonkorvausvelvollisuuden kokemisesta varsin selvänä ko. periaatteen ilmentymänä.

5.4 AIHEUTTAMISPERIAATE SUOMEN KANSALLISESSA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

5.4.1 Aiheuttamisperiaate säännösten ja lupamääräysten ohjauksessa

Vuonna 2000 voimaan tulleessa YSL:ssa on sen piiriin kuuluvissa pilaantumisen vaaraa aiheuttavissa toiminnoissa säädetty noudatettavaksi mm. aiheuttamisperiaate. Periaatteen soveltaminen kohdistuu näihin toimintoihin siinä laajuudessa kuin niitä tarkastellaan ko. lain mukaisissa menettelyissä.[289]

Aiheuttamisperiaate, kuten muutkin YSL 4 §:ssä säädetyt yleiset periaatteet, ohjaa etenkin lain nojalla lähinnä valtioneuvoston asetuksin annettavan alemmanasteisten säännösten sisältöä. Aiheuttamisperiaate konkretisoituu yleensä

---

[285] Määttä, K 1999 s. 36 ja sen alaviitteissä 116 ja 117 mainitut lähteet.
[286] Hollo 2004 s. 43–44.
[287] Ks. HE 84/1999 s. 43–44.
[288] Esim. Björn Sandvikin teoksessa ”Miljöskadeansvar” (2002) ei ole hakusanoissa lainkaan mainittu aiheuttamisperiaatetta.
[289] HE 84/1999 vp s. 43–45. Erityisesti on tässä vielä todettu, ettei säännös estäisi toimintojen taloudellista tukemista jonkin muun säännöstön nojalla.

yhdessä jonkin toisen em. 4 §:ssä mainitun periaatteen soveltamisen kanssa, määritelmänsä huomioon ottaen lähinnä ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteen.[290] YSL 4 §:n 2 momentissa olevan määritelmänsä mukaisesti aiheuttamisperiaate konkretisoituu myös ympäristöhaittojen poistamisena ja rajoittamisena mahdollisimman vähäisiksi. Aiheuttamisperiaatetta YSL:nkin mukaan sovellettaessa on tietenkin keskeistä määrittää se oikeussubjekti, joka kulloinkin vastaa lain periaatteen mukaisista velvollisuuksista. Sanotun lainkohdan ja myös lain 3 §:n 1 momentin 5 kohdan huomioon ottaen kysymyksessä on ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittaja, jollaisena pidetään mainitun 5 kohdan mukaan myös sitä, joka tosiasiallisesti määrää ao. toiminnasta.

5.4.2 Aiheuttamisperiaate ja ympäristövahinkojen korvaaminen

YSL:n mukaisesta toiminnasta aiheutuvien vesistön ja VL 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettujen pienvesien pilaantumisesta aiheutuvien ympäristövahinkojen korvauksista päätetään viran puolesta pääsääntöisesti ko. lain mukaisen ympäristöluvan myöntämisen yhteydessä. Korvaamiseen sovelletaan YVL:a, sen 9 §:n etukäteiskorvaussäännöksiä lukuun ottamatta, mutta ko. pintavesivahinkoihin sovelletaan lisäksi YSL:n 11 luvun säännöksiä. Muutoin YSL:ssa tarkoitetuista toiminnoista aiheutuvien ympäristövahinkojen korvaamiseen sovelletaan vain YVL:n säännöksiä, jolloin oikeuspaikkana on käräjäoikeus.[291] Tämä koskee siten mm. ilman, maaperän ja pohjavesien pilaantumisvahinkoja. VL 11 luvun korvaussäännökset taas koskevat sanottuun lakiin YSL:n voimaantultua jääneiden ns. vesitalous-hankkeiden korvausasioita, jotka käsitellään pääsääntöisesti sanottujen hankkeiden lupa-asioiden yhteydessä ja noudattaen prosessuaalisesti VL 16 luvun (muut. 88/2000) säännöksiä, jotka koskevat hakemusasioiden käsittelyä ympäristölupavirastossa. Saman toiminnan hakemusten koskiessa sekä VL:n soveltamista että YSL:n mukaista vesien pilaantumista, käsitellään hakemukset yhdessä ja ratkaistaan samalla päätöksellä, joskin eräin poikkeuksin, VL 16:2 §:n (88/2000) mukaisesti. Tällaisessa yhteiskäsittelytilanteessa prosessin yhtenäisyydestä huolimatta kunkin hankkeen sovellettava korvausoikeudellinen sääntely määräytyy lupatyypin mukaan, ts. siinä suhteessa sovellettavaksi tulee sekä VL että YVL.[292] VL 19 luvun ojitustoimituksessa on käsiteltävä ao. ojitushankkeesta aiheutuviksi havaituista vahingoista luovutettavat korvaukset määräämällä niistä viran puolesta (VL 19:9.1 §).

---

[290] Ib. s. 42.
[291] YSL 66, 67 ja 73 §.
[292] Ks. Hollo 2001 s. 496.

Niin YSL kokonaisuudessaan kuin YVL:n säännökset perustuvat aiheuttamisperiaatteelle.[293] Näin on maaperän- ja pohjaveden puhdistamisvelvollisuudenkin suhteen laita. Kuitenkin sanottu velvollisuus on YSL 75 §:n nojalla toissijaisesti eräin edellytyksin alueen haltijalla, joskin pohjaveden osalta tietyin poikkeuksin, ja vielä edelleen voi maaperän osalta langeta myös kunnalle.

Aiheuttamisperiaate ilmenee sekä YSL:ssa että YVL:ssa. Hollo ja Vihervuori ovat YVL:n taustasta todenneet, että aiheuttamisperiaatteella on ollut kiinteä yhteys pyrkimyksiin hallita ympäristönmuutoksia, joiden saattaminen yksilöllisen korvausvastuun piiriin on ollut ongelmallista henkilö- ja varallisuusoikeuksien korvaamisen varaan rakentuvissa järjestelmissä, ja että aiheuttamisperiaate on yhdensuuntainen ko. laissa omaksutun ankaran vastuun kanssa.[294] Sinänsä voidaan pitää outona, ettei aiheuttamisperiaatetta ole nimenomaisesti mainittu sisällöltään vieläkin varsin modernissa yksityisoikeudellisessa YVL:ssa. Toteutuuhan aiheuttamisperiaate kouriintuntuvimmin, vaikkei ympäristöoikeudellisesti tehokkaimmin, juuri vahingonkorvausvelvollisuutena.

Koska ympäristövahinkovastuu ei edellytä lainvastaista toimintaa, on sen arviointi, kuka lopulta on vastuussa oleva aiheuttaja, jäänyt erikseen lainsäätäjän harkittavaksi. Tämän määrittelyn tulisi tapahtua mahdollisimman oikeudenmukaisesti, mutta samalla ympäristönsuojelun kannalta tehokkaalla tavalla. Vaihtoehtoja pilaantumisen kohdalla on tilanteesta riippuen lähinnä kolme. Aiheuttajaksi voidaan, kuten yleensä ensisijaisesti tapahtuukin, säätää toiminnanharjoittaja, jonka toiminnasta mahdollinen pilaantuminen aiheutuu. Toiseksi vastuulliseksi voidaan asettaa valmistaja tai markkinoija, jonka tuotteen tai markkinoiman tavaran, esim. aineen, käytöstä suoraan tai toisen yrittäjän toiminnan kautta pilaantuminen syntyy. Kolmanneksi vastuuseen voidaan saattaa jokin tilapäisesti toimiva, esim. urakoitsija, tai tehtävänsä laiminlyövä henkilö, jonka toiminnan seurauksena vahinko syntyy.

Varsinaisen vahinkovastuun ulkopuolella on aiheuttamisperiaatteen mukaan ajateltavissa säätää ympäristömaksu tai -vero tietyn suoranaisesti tai välillisesti ympäristöhaitallisen tuotteen valmistajalle tai käyttäjälle, kuten esim. tuotteen kuluttajalle. Niin ikään sanotunlaista maksujärjestelyä voitaisiin soveltaa suoraankin joihinkin hajakuormitusta aiheuttaviin toimintoihin, etenkin silloin, kun kysymys on yleishyödyllisistä toiminnoista väistämättä aiheutuvista päästöistä.

---

[293] YVL (737/1994) 1 §:n mukaan ko. laissa tarkoitettuna ympäristövahinkona korvataan vahingot, jotka ovat ympäristössä aiheutuneet tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta 1) veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta; 2) melusta, tärinästä, säteilystä. valosta, lämmöstä tai hajusta; taikka 3) muusta vastaavasta häiriöstä.

Todettakoon, että myös luvanmukaisesta toiminnasta aiheutuviin pilaamisvahinkoihin sovelletaan YVL:n säännöksiä.

[294] Hollo – Vihervuori 1995 s. 219.

Lisäksi on todettava, ettei aiheuttamisperiaate välttämättä sisällä ajatusta ankaran vastuun vaatimuksesta.

Kun vahinkotoiminnasta tai -tapahtumasta on kulunut aikaa, voi käydä niin, ettei aiheuttajaa löydy tai ei ole enää olemassa, esim. konkurssiin johtaneen kehityksen takia, taikka lainsäädännön takautumattomuuden tahi vahingonkorvaus- tai kustannusvastuun vanhentumisen vuoksi. Mahdollinen kustannusrasitus olisi tällöin ajateltavissa kohdistettavan, aiheuttamisperiaatteesta poiketen, johonkin toissijaiseen tahoon, ellei seurauksia haluta jättää vahingonkärsijän, tämän seuraajan tai yhteiskunnan korjattavaksi tai tappioksi.

Ympäristövahinkojen korvaamisen kohdalla aiheuttamisperiaate mainitaan Euroopan neuvostossa vuonna 1993 laaditun Luganon yleissopimuksen johdanto-osassa.[295] YVL on säädetty pitkälti sanotun sopimuksen pohjalta, kuten myös esim. Tanskan vastaava laki, joka on YVL:n tavoin vuodelta 1994. Sitä ennen Ruotsissa ja Norjassa oli jo säädetty ympäristöhaitallisesta toiminnasta aiheutuvasta korvausvelvollisuudesta, Ruotsissa 1986 ja Norjassa 1989.

5.4.3 Aiheuttamisperiaate ja YSL:n mukainen pilaantuneen kohteen puhdistaminen

Kuten jo edellisestä luvusta käy selville, myös YSL:n 75 §:n säädetyssä pilaantumisen kohteen puhdistamisvelvollisuudessa ilmenee aiheuttamisperiaatteen soveltaminen. Tämän säännöksen nojalla on maaperän tai pohjaveden pilaantumista aiheuttaneen toiminnan harjoittaja velvollinen puhdistamaan maaperän ja pohjaveden, ensisijaisesti oma-aloitteisesti ja, ellei tämä siten puhdistamiseen ryhdy, viranomaisen (alueellisen ympäristökeskuksen) määräyksestä. Velvollisuutena on toimia niin, että maaperä ja pohjavesi puhdistetaan siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua terveyshaittaa eikä haittaa tai vaaraa ympäristölle (YSL 75 § 1 mom.). Ellei puhdistamisesta vastuussa oleva ryhdy tähän, on alueellisen ympäristökeskuksen määrättävä puhdistamisesta.[296]

YSL 75 §:n perustelujen mukaan puhdistamisvastuun laajuutta arvioidaan suhteessa siihen, millaisessa käytössä maaperä olisi jatkossa.[297] Kyseinen perustelulausuma voisi tarkoittaa sitä, ettei puhdistamisvelvollisuutta ole, kun kysymys on sellaisesta saastuneesta maaperäalasta, joka on nykyisin esim. huoltoasemakäytössä ja tulisi jatkossakin sitä olemaan mutta joka vasta muunlaisessa käytössä, kuten. asuinalueena tai lasten leikkipuistona, voisi aiheuttaa terveys-

---

[295] Council of Europe Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment (21.6.1993 ETS No 150) eli Euroopan neuvoston ympäristövahinkosopimus, OM/LAVO 2/1995. Ks. myös alaviite 269 edellä luvussa 5.3.3.

[296] YSL 75 § 1 mom. ja 79 § 1 mom.

[297] HE 84/1999 s. 83.

haittaa. Maataloudessa voisi pohjaveden puhdistamisvelvollisuus tulla kysymykseen lähinnä vain tilanteessa, jossa jokin ympäristövaarallinen kasvinsuojeluaine, lannoitekemikaali tai lietelanta on pilannut hyväksikäytettävän tai sellaiseksi soveltuvan pohjavesimuodostuman taikka kaivon. Maaperän puhdistamisvelvollisuuden syntyminen maatalouden toiminnoista aiheutuneesta pilaantumisesta taas lienee varsin harvinaislaatuista, ja peltoviljelijä selvinnee esimerkiksi mahdollisesta torjunta-aineen aiheuttamasta pilaantumistilanteesta, joka ei edelleen aiheuta pohjaveden pilaantumisen vaaraa, parhaiten olemalla käyttämättä ko. maaperää tietyt vuodet viljelykseen tai pelkästään rajoittamalla viljeltäviä kasvilajeja torjunta-ainejäämien välttämiseksi tuotteissa. Viljelyssä pysyvän pellon kohdalla torjunta-aineen saastuttama peltolohko ei esim. viljeltävien kasvituotteiden jäämien kautta välttämättä aiheuta terveyshaittoja, vaan tilanne voi vaihdella sen mukaan, mitä jatkossa halutaan ja voidaan viljellä. Siten ympäristölle, esim. maaperäeliöstölle haitalliseksi tai vaaralliseksi muodostuneen maaperän puhdistamisen tarve muuttuu varsin suhteelliseksi asiaksi, eikä aktualisoidu helposti, vaan tarve aktiivisiin puhdistustoimiin saattaa lopulta syntyä vasta maaperän käyttötarkoitusta muutettaessa, elleivät siihen mennessä maahan kertyneet aineet ole jo hävinneet tai tulleet vaarattomiksi. Sanottu ei toki poista ennalta ehkäisyn tarpeellisuutta sitä koskevien säännösten ja niiden ilmentämien ennalta ehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteen sekä varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen (varautumisperiaatteen) mukaisesti. Myös rikosoikeudellinen vastuu voi laueta huolimattomuudenkin pohjalta.

Tuomainen on katsonut YSL 75 §:n 1 momentissa käytetyn puhdistamisen tavoitetasoa koskevan ilmaisun siitä, että maaperän (tai pohjaveden) tilasta ”ei voi aiheutua terveyshaittaa eikä haittaa tai vaaraa ympäristölle”, olevan avoin ja antavan päätöksentekijälle harkintavaltaa ottaa huomioon pilaantumisesta aiheutuvien ympäristöuhkien luonne. Ympäristöviranomaiselle ja viime kädessä tuomioistuimelle on annettu tässä suhteessa varsin suuri harkintavalta.[298] Tuomainen tarkoittanee kutakuinkin samaa kuin edellä on maatalouden peltoviljelyn kohdalta esitetty. On huomattava, että ympäristövastuudirektiivin 2004/35/EY liitteen II kohdan 2 neljännen alakohdan mukaan yhtenä pilaantuneen maaperän ”korjaamistoimena” on otettava huomioon käyttää mahdollisuutta luonnolliseen palautumiseen ilman ihmisen suoraa vaikuttamista siihen. Näin lienee järkevää toimia, milloin se voidaan järjestää tapahtuvaksi kohtuullisen lyhyessä ajassa ja lähinnä terveysvaaraa aiheuttamatta. Kyseessä olevan liitekohdan kahden ensimmäisen alakohdan pääsäännön mukaan mm. ”(o)n toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan ainakin se, että kyseessä olevat saasteet poistetaan, niitä valvotaan tai vähennetään tai ne eristetään siten, että pilaantunut maaperä,

[298] Tuomainen 2001 s. 137.

ottaen huomioon sen tämänhetkisen käyttö tai hyväksytty tuleva käyttö vahinkohetkellä, ei enää aiheuta huomattavaa vaaraa ihmisten terveydelle. Tällaisten riskien olemassaolo on arvioitava sellaisilla riskinarviointimenettelyillä, joissa otetaan huomioon maaperän ominaisuudet ja käyttötarkoitus, vahingollisten aineiden, valmisteiden, eliöiden tai mikro-organismien tyyppi ja pitoisuus, niiden esiintymisriski ja leviämismahdollisuus. … Jos maan käyttöä muutetaan, toteutetaan kaikki tarvittavat toimenpiteet ihmisten terveydelle aiheutuvan vakavan vaaran ehkäisemiseksi."

Jo ympäristövastuudirektiivin 7 artiklan 1 ja 2 kohtien sanamuodoista ilmenee viranomaisten melko laaja harkintavalta niiden määrätessä, mitkä korjaavat toimenpiteet niin maaperän kuin pohjavesien osalta pannaan täytäntöön liitteen II mukaisesti, tarvittaessa yhteistyössä asianomaisen toiminnanharjoittajan kanssa. Toiminnanharjoittajien on myös tätä varten pääsääntöisesti itse osoitettava ko. liitteen mukaisesti mahdolliset korjaavat toimenpiteet ja esitettävä ne toimivaltaiselle viranomaiselle hyväksyttäväksi.

Kuten edellä olevasta havaitaan, on ympäristöhaittojen ja -vaarojen poistamisen kannalta YSL:n mukainen maaperän puhdistamisvelvollisuus uudessa ympäristövastuudirektiivissä edellytettyä laajempi käsittäen myös ympäristövaarojen poistamisen. Myöskään pohjavesien puhdistamisvelvollisuus ei ole YSL:ssa yhtäläinen direktiivin 2004/35/EY liitteen II kohdassa 1 säädetyn perustilaan palauttamista erilaisin ensisijaisin, täydentävin ja korvaavin toimenpitein koskevan tavoitteen kanssa, vaan YSL on lähinnä terveydelliseltä kannalta katsottava hieman direktiiviä tiukemmaksi. Näin siksi, sillä direktiivissä edellytetään ympäristövahinkojen korjaamisessa kaikenlaisten vesien (kuten myös suojeltavien lajien ja luontotyyppien) vahingoittumisen osalta niiden perustilan palauttamisen yhteydessä vain kaikkien ihmisten terveyttä vaarantavien *huomattavien* (tekijän kursivointi) riskien poistaminen. Ympäristölle aiheutuvien haittojen ja vaarojen poistamista pohjaveden puhdistamisessa edellyttävä YSL:n mukainen vaatimus on niin ikään mahdollista nähdä tiukemmaksi vaatimukseksi kuin direktiivin em. liitteen tavoitteena oleva veden perustilan paikalla saavuttaminen.

Pilaantuneen maa-aineksen käsittely edellyttää YSL:ssa ympäristölupaa. Kuitenkin tietyin edellytyksin voidaan, pelkästään ilmoittamalla ao. toimenpiteestä viimeistään 30 päivää ennen puhdistamisen kannalta olennaisen vaiheen aloittamista alueelliselle ympäristökeskukselle, ryhtyä maaperän puhdistamiseen itse pilaantuneella alueella tai pilaantuneen maaperän aineksen poistamiseen toimitettavaksi muualla em. luvan mukaisesti käsiteltäväksi. Tarkastettuaan tällaisen ilmoituksen ympäristökeskus tekee joka tapauksessa sen johdosta päätöksen, jossa voidaan antaa tarvittavia määräyksiä toiminnan järjestämisestä ja valvonnasta.[299]

---

[299] YSL 78 § 1 mom. ja YSA 25–26 §.

Pohjaveden pilaantumisesta voi YSL 75 §:n 2 momentin mukaisesti toissijaiseen puhdistamisvastuuseen alueen haltija joutua vain tilanteessa, jossa sanottu pilaantuminen on johtunut ko. alueen maaperän pilaantumisesta. Sen sijaan muutoin pohjaveteen tulleesta pilaantumisesta ei ko. toissijaista vastuuta alueen haltijalle voi seurata. Puhdistamisvelvollisuudesta ja yleensäkään puhdistamisesta sellaisessa tilanteessa, jossa aiheuttajaa ei suoran pohjavesipäästön kohdalla saataisi puhdistamisvastuuseen, eivät YSL:n 12 luvun säännökset anna vastausta. Näyttää siltä, että tällöin ainoaksi mahdollisuudeksi pohjavesialueen haltijalle/pohjaveden ottajalle jää, esim. halutessaan jatkaa vedenottoa, itse ryhtyä pudistamistoimenpiteisiin ja vaatia oikeudessa tiedossa mahdollisesti olevaa pilaajaa korvaamaan niiden kustannukset. Aiheuttamisperiaatteen soveltamisesta ei toissijaisessa vastuussa tietenkään ole kysymys.

5.5 NITRAATTIDIREKTIIVI JA -ASETUS SEKÄ AIHEUTTAMISPERIAATE

Härtel on viitannut siihen, että EYTI on tuomiossaan *C-293/97 Standley* katsonut maatalousmaan käytön kannalta merkityksellistä vesisuojelullista tavoitetta toteuttavan nitraattidirektiivin 91/676/ETY olevan yhdenmukainen aiheuttamisperiaatteen kanssa, koska maanviljelijöitä ei siinä velvoiteta rasitusten kantamiseen sellaisen pilaantumisen ehkäisemisestä, johon he eivät ole vaikuttaneet.[300] Kuitenkin Delfsin mielestä aiheuttamisperiaate ei sanotun direktiivin kohdalla ole soveltuva vastuun mittapuu, sillä se ei ole vastuusta vapautumisen periaate vaan perusoikeuksia rajoittava periaate. Härtel katsoo, ettei erimielisyys hänen ja Delfsin välillä tässä kohden ole väistämätön, koska se johtaa kuitenkin samaan lopputulokseen kuin em. tuomiossa.[301] Oli miten päin tahansa, pelkästään ko. direktiivin mukaiset ja kansallisella nitraattiasetuksella säädetyt toimenpiteet typpilainoitusmäärärajoitusten osalta eivät ole Suomessa saaneet aikaan vesiympäristön tilannetta juurikaan parantavia vaikutuksia eivätkä ne ilmeisesti ole vaikuttaneet vähentävästi satoihin. Ympäristötukien ja ainakin erityistukisopimusten osalta vaikutukset ovat olleet tuntuvammat, joskin vesistöjen tilannetta parantavat muutokset ovat olleet varsin hitaita.[302]

---

[300] Härtel 2001 s. 78.

[301] Härtel 2001 s. 78–79 ja siinä alaviitteessä 95 Delfs 1999 s. 323.

[302] SYKE:n ja MTT:n tiedote 1.4.2008 ”Ympäristötuella saatu aikaan myönteisiä, mutta hitaita muutoksia”. Tämän tiedotteen mukaan ”(M)aatalouden ympäristötuki ei vuosina 1995–2006 parantanut maatalouden kuormittamien vesien laatua verrattuna 1990-luvun alkuun. Erityistuet, kuten perinnebiotooppien hoitotuki, ovat toimineet, mutta ympäristötuki ei ole pysäyttänyt maata-

Yhteisön tuomioistuin on em. ratkaisussa katsonut aiheuttamisperiaatteen (saastuttaja maksaa -periaatteen) osalta, että ”direktiivissä 91/676/ETY ei edellytetä maanviljelijöiden vastaavan sellaisen pilaantumisen poistamisesta aiheutuvista kustannuksista, joita he eivät ole itse aiheuttaneet, sillä jäsenvaltioiden on direktiiviä täytäntöönpannessaan otettava huomioon muut pilaantumislähteet ja olosuhteiden mukaan toimittava siten, ettei maanviljelijöille aiheudu tarpeettomia kustannuksia pilaantumisen torjumiseksi. Tältä kannalta katsoen periaate, jonka mukaan saastuttaja maksaa, ilmentää suhteellisuusperiaatetta. Tämä koskee myös periaatetta, jonka mukaan ympäristövahingot on torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä.”

Edellä mainitun direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta Suomessa nykyisin voimassa oleva valtioneuvoston asetus (931/2000) maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta, eli ns. nitraattiasetus, on annettu YSL 11 §:n 6 kohdan valtuutussäännöksen nojalla. Nitraattiasetus on itse asiassa ko. direktiivissä tarkoitettu toimenpideohjelma, jolla rajoitetaan maataloudesta peräisin olevien nitraattien pääsyä vesiin. Asetuksessa on myös säädetty hyvän maatalouskäytännön ohjeet. Kyseiset ohjeet ovat pääosaltaan sitovia määräyksiä, mutta käsittävät myös suosituksia lannan käyttöön liittyvistä menettelytavoista.[303]

Nitraattidirektiivin yhdenmukaiseen soveltamiseen aiheuttamisperiaatteen kanssa voidaan liittää kysymys siitä, onko sen toimeenpanoa koskevaa nykyistä nitraattiasetusta tiukempia säännöksiä mahdollista antaa tarvittaessa joillekin alueille valtioneuvoston asetuksella. Sinänsä näin voidaan menetellä, koska voidaan ryhtyä ko. minimidirektiiviäkin ankarampiin toimenpiteisiin. Direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa taas todetaan, että ”(J)äsenvaltioiden on lisäksi toteutettava osana toimintaohjelmia, tarpeellisina pitämiään lisätoimenpiteitä tai vahvistettuja toimia, jos toimenpideohjelmien toteuttamisen pohjalta käy ilmeiseksi, että 4 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet eivät ole riittäviä 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. ” Tällöin kuitenkin ” on otettava näiden toimenpiteiden tai toimien valinnassa huomioon niiden tehokkuus sekä niiden kustannukset verrattuna muihin mahdollisiin ehkäiseviin toimenpiteisiin.”[304] Meillä on YSL:n

---

lousluonnon köyhtymistä. Tulokset käyvät ilmi maatalouden ympäristötuen vaikuttavuutta selvittäneistä laajoista tutkimuksista.”

[303] Pakollisia säännöksiä on lannan ja virtsan varastoinnista, typpilannoitteiden ja karjanlannan levityksestä pelloille, typpilannoituksen määrällisestä mitoituksesta ja ko. lannoitteiden levityksestä, kotieläinsuojien ja kotieläinten jaloittelualueiden sijoittelusta, säilörehun valmistuksessa syntyvän puristusnesteen talteenotosta, varastoinnista ja maahan levittämisestä, määräaikaisesti tehtävistä lannan typpianalyyseistä sekä velvollisuudesta pitää kirjaa peltojen lannoitukseen käytetyistä typpilannoitemääristä ja satotasoista.

[304] Ks. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-293/97 kohta 17, oikeustapauskokoelma 1999 s. I-02603.

19 §:n nojalla annettavissa kunnallisissa ympäristönsuojelumääräyksissä näin voitu tehdä, minkä korkein hallinto-oikeus on todennut ratkaisussaan *KHO 2006:58*, jota on siteerattu edellä luvussa 3.4 (ks. s. 489–490). Koska nitraattidirektiivi on ns. minimidirektiivi, ei estettä liene myöskään tarvittaessa antaa kuntaa laajemmalti valtioneuvoston asetuksella vastaavanlaisia jopa nitraattidirektiiviä tiukempia säännöksiä. Niidenkin täytyy kuitenkin olla edellä mainittujen edellytysten rajoissa ja asiassa *C-293/97 Standley* esitettyjen aiheuttamisperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen asettamien vaatimusten mukaisia.

5.6 YMPÄRISTÖVASTUUDIREKTIIVI JA AIHEUTTAMISPERIAATE

5.6.1 Yleistä direktiivin vahinkovastuujärjestelmästä

Pitkän valmistelun jälkeen vuonna 2004 ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2004/35/EY[305] on luotu ympäristövahinkoja koskeva korjaamisvastuujärjestelmä, joka koskee pinta- ja pohjavesille sekä maaperälle aiheutuvia vahinkoja ja niiden uhkia. Lisäksi järjestelmä koskee arvokkaille biodiversiteettien elementeille – kuten ns. luontodirektiivissä ja lintudirektiivissä tarkoitetuille luontotyypeille ja lajeille – aiheutuvia vahinkoja ja niiden uhkia. Viimeksi mainitulta, kuten myös pintavesiä koskevalta, osin ko. järjestelmää on pidettävä YSL:n ja YVL:n vastuujärjestelmiä laaja-alaisempana vahinkojen korjaamisjärjestelmänä.

Ympäristövastuudirektiivin soveltamisalue on rajattu koskemaan ympäristövahinkojen ehkäisemistä ja korjaamista. Kysymys on julkisoikeudellisesta sääntelystä. Direktiivillä ei sen 3 artiklan mukaan anneta yksityisille osapuolille oikeutta saada korvauksia ympäristövahingon tai sen välittömän uhan johdosta, tämän kuitenkaan rajoittamatta asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön – kuten meillä YVL:n – soveltamista. Erikoisuutena ympäristövastuudirektiivissä on aiheuttamisperiaatteen ulottaminen koskemaan myös luonnon monimuotoisuudelle aiheutettavia haittoja. Direktiivi merkitsee myös ns. ekologisen kompensaation toteuttamista, mahdollistamalla korvata heikennettyjä tai menetettyjä luonnonarvoja muualta hankittavilla vastaavilla tai korjattavilla kohteilla.[306] Ympäristövastuudirektiivi ei minimidirektiivinä estä jäsenvaltioita pitämästä voi-

---

[305] Direktiivi 2004/35/EY, joka jäsenvaltioiden olisi tullut panna täytäntöön jo 30.4.2007 mennessä, on annettu erityisesti perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla ja noudattaen sanotun sopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä.

[306] Ks. Suvantola 2006 s. 38–39 ja 214–216.

massa tai antamasta tiukempia säännöksiä ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi.[307]

Ympäristövastuudirektiivissä ilmoitetaan nimenomaisesti, että sillä toteutetaan erityisesti juuri aiheuttamisperiaatetta.[308] Tarkoituksena on pitää toiminnanharjoittajia, joiden toiminnasta on aiheutunut ympäristövahinkoa tai välittömän ympäristövahingon uhka, taloudellisesti vastuullisena vahinkojen korjaamisesta ja niitä ehkäisevistä toimenpiteistä. Direktiivin johdannon kohdassa 2 aiheuttamisperiaatetta korostetaan nimenomaan kannustimena toiminnanharjoittajille, jotta nämä ryhtyisivät ottamaan käyttöön toimenpiteitä ja kehittämään toimintatapoja ao. ympäristövahinkojen riskien saattamiseksi mahdollisimman vähäisiksi. ”Kannustaminen” tapahtuu tällöin kuitenkin välillisesti, toimintaan pakottavien säännösten ja määräysten sekä kustannusten korvaamisuhan kautta. Direktiivi perustuu johdantonsa mukaan paitsi po. aiheuttamisperiaatteelle myös kestävän kehityksen periaatteelle.

Po. vastuudirektiivin säännökset ja niiden taustanäkökohdat, joista eräitä seuraavassa käsitellään, kuvaavat yleisemminkin, miten ja missä rajoissa aiheuttamisperiaate voi toimia ohjaavasti yhteisölainsäädäntöä annettaessa.

5.6.2 Aiheuttajan identifioitavuus

Pelkästään luonnon itsensä synnyttämiä katastrofityyppisiä ympäristön saastumistilanteita ja niiden uhkia ei pidetä direktiivin tarkoittamina vahinkoina. Päästöillä direktiivissä tarkoitetaan ihmisen toimista aiheutuvaa aineiden, valmisteiden, organismien tai mikro-organismien pääsemistä ympäristöön.[309] Direktiivin soveltamisen ulkopuolelle on jätetty vahinkojen aiheuttamistilanteina paitsi poikkeukselliset, väistämättömät ja hallitsemattomat luonnonilmiöt myös aseellinen konflikti, vihollisuudet, sisällissota ja kapina samoin kuin ydinriskit. [310]

Direktiivin soveltamisala on pyritty ja pitkälti onnistuttukin rajaamaan niin, että saastuttaja tai pilaaja on käytännössä identifioitavissa ja direktiivin tehokas täytäntöönpano on siten mahdollista, mikä samalla vaikuttaisi kannustaen ao. toiminnanharjoittajia toimimaan huolellisesti.[311] Direktiivin julkisoikeudellinen luonne ilmenee etenkin siinä, että viranomaisten velvollisuutena on tunnistaa kulloinkin vastuussa olevan ympäristövahingon välittömän uhan tai syntyneen ympäristövahingon aiheuttaja sekä varmistaa, että tämä aiheuttamisperiaatteen

---

[307] Direktiivi 2004/35/EY 16 artikla 1.
[308] Ib. 1 art.
[309] Ib. 2 art. 8 kohta.
[310] Ib. 4 art. 1 ja 4 kohta.
[311] Ks. komission muistio MEMO/04/78 ”Kysymykset ja vastaukset ympäristövahinkodirektiivistä”.

mukaisesti ryhtyy tarvittaviin ehkäiseviin tai korjaaviin toimenpiteisiin taikka saatetaan maksuvelvolliseksi niistä aiheutuneista kustannuksista.

Tunnistamisvaikeuksien takia direktiivi ei juuri voi koskea hajakuormituksesta johtuvaa pilaantumista (ks. lähemmin luku 5.6.4).

5.6.3 Ankara vastuu tai tuottamus

Ympäristövastuudirektiiviä sovelletaan ympäristövahinkojen osalta sellaiseen ammatilliseen toimintaan, joka voi aiheuttaa vaaran ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Toiminnanharjoittajan vastuu on pääsääntöisesti ankaraa eli objektiivista vastuuta. Tämä koskee direktiivin liitteessä III tarkoitettuja, em. ympäristöriskien kannalta merkittäviksi ajateltuja eri direktiivien mukaisia ammatillisia toimintoja. Direktiiviä sovelletaan näiden toimintojen harjoittajien kohdalla ankaran vastuun mukaisesti esimerkiksi YPEV- eli IPPC-direktiivissä tarkoitettuihin vesiin kohdistuviin ympäristövahinkoihin ja niiden uhkiin sekä ihmisten terveydelle riskejä aiheuttaviin maaperävahinkoihin ja niiden uhkiin.

Osaa direktiivin vastuujärjestelmästä sovelletaan muihinkin kuin em. liitteessä tarkoitettuihin riskitoimintoihin, sikäli kuin ympäristövahinko tai sen välitön uhka syntyy luonto- ja lintudirektiivien tarkoittamille kohteille tai kansallisesti suojelluille vastaavantyyppisille kohteille. Vastuun syntyminen näihin ympäristöihin kohdistuvissa vahingoissa edellyttää kuitenkin toiminnanharjoittajan virhettä tai tuottamusta.[312]

Jäsenvaltio voi sallia toiminnanharjoittajan vapauttamisen direktiivin mukaisen ankaran vastuun piiriin kuuluvassakin toiminnassa korjaavien toimien kustannusten osalta, milloin toiminnanharjoittaja voi osoittaa, ettei ole toiminut tuottamuksellisesti tai huolimattomasti. Kysymyksessä täytyy tällöin olla sellaisesta päästöstä tai tapahtumasta aiheutunut ympäristövahinko, joka täysin vastaa päästö- ja tapahtumapäivänä sovellettavan, yhteisölainsäädännön täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen lain nojalla myönnetyn ympäristöluvan ehtoja ja joka on nimenomaisesti sallittu tällä luvalla. Kysymys voi myös olla sellaisesta päästöstä tai toiminnasta tai jonkin tuotteen käyttötavasta toiminnan aikana, jonka osalta toiminnanharjoittaja osoittaa, ettei sen uskottu todennäköisesti aiheuttavan ympäristövahinkoa juuri sen ajankohdan tieteellisten ja teknisten tietojen perusteella, jona päästö ympäristöön tai toiminta tapahtui (*state of science* -periaate).[313]

---

[312] Dir. 2004/35/EY 3 art. 1 kohta a alakohta.
[313] Ib. 8 art. 4 kohta.

Ehkäisevät toimenpiteet on toiminnanharjoittajan viipymättä toteutettava oma-aloitteisesti, vaikka ympäristövahinkoa ei ole vielä tapahtunut, mutta sen välitön uhka on olemassa.[314]

5.6.4 Hajakuormitus ja aiheuttamisperiaate

Ympäristövastuudirektiivin vastuujärjestelmän toimivuuden, oikeastaan lähinnä vastuullisten identifioitavuuden ja järjestelmän kannustavuuden, takaamiseksi direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on pyritty jättämään sellaiset ympäristöpäästöt ja -pilaantumiset, joiden aiheuttajaksi ei voitaisi yksilöidä yhtä tai useampaa toiminnanharjoittajaa ja joissa vahingot eivät olisi riittävän konkreettisia ja mitattavissa eikä riittävää syy-yhteyttä vahingon ja yksilöityjen pilaajien välillä olisi todettavissa. Direktiivin mukaista ympäristövahinkovastuuta ei siten ole katsottu sopivaksi välineeksi hoitamaan laaja-alaista, hajakuormituksesta johtuvaa pilaantumista (dir. johdanto 13 k). Direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa asia on ilmaistu hieman toisin. Sen mukaan ”tätä direktiiviä sovelletaan hajakuormituksesta aiheutuneeseen ympäristövahinkoon tai sen välittömään uhkaan ainoastaan, jos voidaan osoittaa syy-yhteys vahingon ja yksittäisten toiminnanharjoittajien toiminnan välillä”.[315]

Direktiiviä voidaan siten soveltaa sen liitteessä III tarkoitetuista toiminnoista ja siten peltoviljelynkin kohdalla esimerkiksi kasvinsuojeluaineiden, eräiden lannoitekemikaalien ja mahdollisesti GMO-kasvien käytön aiheuttamaan vesien ja maaperän pilaantumiseen. Näin on silloin, kun pilaantumisen aiheuttajana oleva toiminannanharjoittaja, kuten pienten vesistöjen rantaviljelijöiden kohdalla olisi mahdollista, on tunnistettavissa, vaikka meillä peltoviljelyn lannoite- ja lantapäästöjä on pidetty YSL:n perustelujen mukaan vesistöille vain hajakuormitusta aiheuttavina eikä YSL 28 §:n 2 momentin 1 kohdan nojalla pilaamisvaaral-

---

[314] Ib. 5 art. 2 kohta.

[315] Esimerkkeinä tällaisesta hajakuormituksesta (diffuse pollution) komission muistiossa MEMO/04/78 mainitaan autojen ja kotitalouksien käyttämistä fossiilisista polttoaineista aiheutuvat hiilidioksidipäästöt, jotka saastuttavat ilmaa ja aiheuttavat globaalista lämpenemistä. Jos kuitenkin tietty ilman pilaamisen lähde (instance) aiheuttaa vedelle, maaperälle taikka suojelluille luontotyypeille tai lajeille ympäristövahinkoa, voidaan direktiivin puhdistamisvelvollisuuteen vedota vahingon korjaamiseksi. Merkittävää on kuitenkin – kuten muistiossa on lisäksi toisena esimerkkinä hajakuormituksesta johtuvasta pilaantumisesta todettu –, että po. direktiivi ei koske nitraateista aiheutuvaa pilaantumista, joita nitraatteja esiintyy mm. lannoitteissa ja jätevesissä. Muistiossa on viitattu näiden käsittelyyn ns. nitraattidirektiivissä. Tätä ei ole mainittu ympäristövastuudirektiivin liitteessä III, jossa on lueteltu direktiivin soveltamisen piiriin kuuluvat, 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut ympäristövahinkoja (ja niiden välitöntä uhkaa) aiheuttavat ammatilliset toiminnat. Sen sijaan olisi kuitenkin mahdolliselta soveltaa direktiiviä 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla suojelluille luontotyypeille lannoituksesta, esim. nitraattilannoituksesta, mahdollisesti aiheutuneisiin ympäristövahinkoihin.

lisena ympäristölupaa edellyttävänä toimintana.[316] Helpommin voisi kuitenkin vastuu viljelijälle syntyä pohjaveden ja maaperän puhdistamiseen pilaantumistilanteessa, joka saattaisi aiheutua peltoviljelyssä torjunta-aineiden käytöstä tai lannoituksestakin. Kysymys olisi tällöin selvästi pistekuormituksesta.

5.7 AIHEUTTAMISPERIAATTEEN SUHDE YMPÄRISTÖTUKIIN

5.7.1 Yleistä

Yhteisön perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdan voidaan katsoa edellyttävän kaikkien sen sisältämien periaatteiden huomioon ottamista yhteisön ympäristöpoliittisissa säännöksissä, joskin periaatteiden painoarvon voidaan katsoa luonteensa puolesta vaihtelevan kulloisenkin säädöksen tavoitteiden mukaan. Koska perustamissopimuksen 6 artiklan mukaan ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä ns. läpäisyperiaatteella yhteisön muidenkin alojen politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi, on em. periaatteita noudatettava mm. sisämarkkina-, kilpailu- ja maatalouspolitiikan aloilla ja ne on otettava tällöin huomioon myös sovellettavassa tukipolitiikassa.[317]

5.7.2 Yleiset ympäristöllisten valtiontukien suuntaviivat

Määritellessään vuonna 2001 valtiontuen suuntaviivat ympäristönsuojelulle (eivät koske maataloutta) komissio on katsonut, että EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan mukaisesti valtiontukien valvontaa ympäristöalalla koskevaan komission politiikkaan on sisällytettävä ympäristönsuojeluun liittyvät vaatimukset ja että kilpailupolitiikka ja ympäristöpolitiikka eivät ole vastakkaisia toimintatapo-

---

[316] HE 84/1999, s. 56. YSL 28.2.1 kohdalla todetaan mm: ”Säännös ei muuttaisi nykyistä vesilain soveltamiskäytäntöä, jonka mukaan luvanvaraisuus pilaantumisseurauksen perusteella ei koskisi hajapäästöluonteista toimintaa. Esimerkiksi peltoviljely ei olisi momentin 1 kohdan perusteella luvanvaraista. Myöskään metsän ojituksia ei voitaisi pitää lähtökohtaisesti ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraisena, mutta ojituksesta aiheutuva pilaantumisvaikutus voitaisiin ottaa huomioon vesilain 6 luvun mukaisessa päätöksenteossa.” Varmasti sanottu pitää lähtökohtaisesti paikkansa peltoviljelyssä, mutta ei voine nykyään tarkoittaa paikallisissa olosuhteissa vesistöä selvästi pilaavaa yksittäisen maatilan peltolannoitusta, vaikka se tapahtuisi nitraattiasetuksen mukaisesti. Hajapäästölle tai -kuormitukselle voidaan nimittäin pikemminkin pitää Klamin tapaan tyypillisenä sitä, että se ”on kokonaisuutena ottaen liian suuri, vaikka ketään yksittäistä tahoa ei voida syyttää pääasialliseksi ongelmien aiheuttajaksi” (Klami 2000 s. 51).

[317] Ks. Karnitschnig 2002 s. 106–107.

ja. Ympäristönsuojeluvaatimukset on sisällytettävä kilpailupolitiikan määritelmiin ja toteuttamiseen nimenomaan kestävän kehityksen edistämiseksi. Ympäristötarpeiden huomioon ottaminen ei komission mukaan merkitse sitä, että kaikenmuotoinen tuki on hyväksyttävä. Tästä syystä on otettava huomioon tukien vaikutukset kestävän kehityksen periaatteen ja aiheuttamisperiaatteen täysimääräisen soveltamisen edistämisessä. Tietyt tuet komissio katsoo hyväksyttäviksi niiden mahdollistaessa korkean ympäristönsuojelutason saavuttamisen ja samalla ympäristökustannusten sisällyttämisen hinnoitteluun. Toiset tuet sitä vastoin voivat olla jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun aiheutuvien kielteisten vaikutusten lisäksi vastoin aiheuttamisperiaatetta ja haitata kestävän kehityksen toteutumista. Komissio pyrki po. suuntaviivoissa määrittämään, missä määrin ja millä edellytyksillä valtiontuet voivat olla tarpeen ympäristönsuojelun ja kestävän kehityksen varmistamiseksi ilman suhteetonta vaikutusta kilpailuun ja talouskasvuun.[318]

Sallittavaa ympäristönsuojelutuen oli katsottu vastaavien aikaisempien vuoden 1994 suuntaviivojen mukaan olevan mm. silloin, kun ympäristökustannusten täydellinen sisällyttäminen hintoihin ei ole mahdollista ja tuet voivat edistää yritysten sopeutumista normeihin tarjoamalla tilapäisen ratkaisun.[319] Vuoden 2001 suuntaviivoissa yritysten tukemiseen suhtauduttiin kuitenkin pidättyvämmin. Enää ei komissio pitänyt tukien myöntämistä investointeihin hyväksyttävänä silloin, kun tarkoituksena on yksinomaan yrityksen toiminnan saattaminen voimassa olevien tai uusien yhteisön teknisten normien mukaiseksi, ellei kysymys ollut pk-yritysten erityisongelmien helpottamisesta niiden sopeutumiseksi uusien yhteisön normien noudattamiseen. Sanotussa poikkeustapauksessa tuki on mahdollinen kolmen vuoden ajan ko. normien antamisesta. Lisäksi mahdollinen on kannustava valtiontuki, jos se edistää saavuttamaan yhteisön normeissa vaadittua korkeamman ympäristönsuojelun tason. Tästä on kyse jäsenvaltion ottaessa käyttöön yhteisön normeja tiukemmat kansalliset normit tai yrityksen tehdessä ympäristöinvestointeja ylittäen tiukimmat voimassa olevat yhteisön normit tai yhteisön normien puuttuessa.[320]

Edellä mainittujen suuntaviivojen voimassaolo on päättynyt vuoden 2007 lopussa. Komission vastaavissa uusissa suuntaviivoissa valtiontuesta ympäristönsuojelulle, jotka ovat voimassa ajalla 1.4.2008–31.12.2014, tuen maksimi-intensiteettiä on korotettu 10–20 prosenttiyksikköä investointituissa, jotka koskevat yhteisön normit ylittäviä ekoinnovatiivisia toimia tai energiansäästöä sekä sähkön ja lämmön yhteistuotantoa. Uutena tukimuotona on tuki uusien ympäris-

---

[318] Komission tiedote 2001/C 37/03: Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle, EYVL C 37, 3.2.2001, s. 3.
[319] Ib. sekä aikaisemmat suuntaviivat, EYVL C 72, 10.3.1994, s. 3.
[320] EYVL C 37, 3.2.2001, s. 6.

tönormien mukaisen kuljetuskaluston hankintaan ennen normien voimaan astumista. Tukimuoto, joka on koskenut toimenpiteitä yhteisön sellaisten uusien ympäristönsuojelun normien saavuttamiseksi, jotka eivät ole vielä tulleet voimaan, on muutettu tueksi standardien etukäteiseen saavuttamiseen vähintään kaksi vuotta ennen normien voimaanastumista. Alueperusteisista tuki-intensiteettien korotuksista on luovuttu.[321]

5.7.3 Aiheuttamisperiaate ja maatalouden ympäristötuet

Perustamissopimuksen 34 artiklaan nojautuvassa yhteisön maatalouspolitiikassa voidaan pitää ongelmallisena etenkin kysymystä, voidaanko ja missä määrin ympäristötukitoimenpiteitä kohdistaa sellaiseen maataloudelliseen toimintaan, jota koskevat samalla ympäristönsuojelua koskevat pakottavat säännökset.

Neuvoston antaman ns. maaseudun kehittämisasetuksen (EY) N:o 1257/1999 16 artiklan 1 kohdan mukaan voitiin viljelijöille myöntää tukea mm. korvaukseksi kustannuksista ja tulonmenetyksistä, jotka aiheutuvat yhteisön ympäristölainsäädännöstä johtuvien maatalouden rajoitusten täytäntöönpanosta ympäristörajoitteisilla alueilla silloin, kun korvaukset ovat tarpeen kyseisestä lainsäädännöstä johtuvien erityisongelmien ratkaisemiseksi. Karnitschnig oli sittemmin esittänyt käsityksenään, että ko. säännöstä on tulkittava aiheuttamisperiaatteen asettamin rajoituksin. Vaikka on ajateltavissa, että jossain yhteisön lainsäädäntötoimessa aiheuttamisperiaatetta ei tarvitsisi ehdottomasti suoraan seurata, ei mitään sekundäärioikeuden säännöstä – kuten hän totesi – voida lukea täysin vastoin tiettyä perustamissopimuksen ympäristöpolitiikan periaatetta (*contra legem gelesen werden*), vaikkei tämä olisikaan ollut etualalla ao. säännöstä annettaessa. Sanottuun 16 artiklaan perustuvin toimenpitein ei hänen mielestään siten voitu tukea sellaisia kustannuksia ja tulonmenetyksiä, jotka ao. toiminnanharjoittajat ovat välittömästi itselleen siihenastisella ammatillisella käytännöllään aiheuttaneet. Komissio lisäsikin varsin pian em. neuvoston asetuksen täytäntöönpanemiseksi antamaansa ns. soveltamisasetukseen (EY) N:o 1750/1999 säännöksen, jonka mukaan. em. 16 artiklassa säädetyllä tuella ei voida korvata kustannuksia ja tulonmenetyksiä, jotka johtuvat ns. nitraattidirektiivin 91/676/EY perusteella täytäntöönpannuista rajoituksista.[322]

Lopulta vuonna 2003 kyseinen neuvoston asetuksen (EY) N:o 12571999 16 artiklan 1 kohta muutettiin niin, ettei sen soveltaminen voisi johtaa ristiriitaan

---

[321] Komission tiedote 2008/C 82/08: Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle, EUVL C 82, 1.4.2008, s. 1.

[322] Karnitschnig 2002 s. 107. Ko. säännös oli lisätty soveltamisasetukseen 11a artiklaksi asetuksella (EY) N:o 1763/2001. Samaa tarkoittava säännös on sittemmin otettu komission uuden ns. soveltamisasetuksen (EY) N:o 445/2002 12 artiklaan.

aiheuttamisperiaatteen kanssa. Ko. kohta nimittäin korvattiin kokonaan uudella säännöksellä, jonka mukaan viljelijöitä voidaan tukea maksamalla korvauksia kustannuksista ja tulonmenetyksistä, jotka aiheutuvat lintujen suojelusta annetun neuvoston direktiivin 79/409/ETY ja luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta annetun neuvoston direktiivin 92/43/ETY täytäntöönpanon edellyttämien maatalouden rajoitusten soveltamisesta ympäristörajoitteisilla alueilla. Korvaukset ovat mahdollisia tällöinkin vain, milloin korvaukset ovat tarpeen kyseisten direktiivien täytäntöönpanosta johtuvien erityisongelmien ratkaisemiseksi. On huomattava, että Karnitschnig oli katsonut, ettei aiheuttamisperiaatteesta johdu estettä ympäristötuen maksamiselle sellaisiin tulon- tai muihin taloudellisiin menetyksiin, jotka aiheutuvat em. luontodirektiivin mukaisten vaatimusten täyttämisestä. Hän perusteli tätä sillä, että ko. tilanteessa viljelijä ei ole itse ollut aiheuttamassa mitään ympäristöriskiä.[323]

Edellä esitetystä on pääteltävissä, että myös varsinaista maatalouden ympäristötukea, jota koskevat säännökset ovat olleet em. neuvoston asetuksen 22–24 artikloissa ja edelleen niiden pohjalta jäsenmaita varten laadituissa ja kansallisesti tarkemmin säädetyissä ohjelmissa, voitiin maksaa viljelijöille vain siltä osin kuin kustannuksia ja tulonmenetyksiä aiheutuu yhteisön säännöksiä tiukempien ympäristövaatimusten noudattamisesta.

Maaseudun kehittämisasetusta (EY) N:o 1257/1999 kuitenkin vuonna 2003 muutettiin asetuksella (EY) N:o 1783/2003 niin, että viljelijöille, joiden on noudatettava yhteisön lainsäädäntöön perustuvia ja hiljattain kansalliseen lainsäädäntöön sisällytettyjä tiukkoja vaatimuksia, voidaan eräin lisäedellytyksin myöntää tilapäistä tukea aiheutuneiden kustannusten ja tulonmenetysten osittaiseksi korvaamiseksi. Tällaista tukea voidaan myöntää enintään viiden vuoden ajan siitä, kun vaatimus tulee yhteisön lainsäädännön mukaan pakolliseksi (21 b artikla). Tarkoituksena on ollut edistää yhteisön lainsäädäntöön perustuvien ympäristöä, kansanterveyttä, eläinten ja kasvien terveyttä, eläinten hyvinvointia sekä viljelijöiden työturvallisuutta koskeviin tiukkojen vaatimusten sopeutumista. Tavoitteina tuilla on yhteisön tiukkojen vaatimusten nopeampi täytäntöönpano jäsenvaltioissa ja näiden vaatimusten noudattaminen viljelijöiden toimesta. Kysymys on väliaikaisesta ja asteittain alenevasta tuesta, joka kompensoi osittain sanottujen vaatimusten aiheuttamia kustannuksia (21 a artikla).

Edellä mainittujen toimenpiteiden käyttöönoton katsottiin edellyttävän säännösten selkeyttämistä myös maatilainvestointeja koskevilta osin. Tämä merkitsi kannanottoa aiheuttamisperiaatteen ja ympäristöinvestointien tukemisen väliseen ongelmaan. Neuvoston kehittämisasetuksen ko. maatilainvestointeja koskevaan 5 artiklaan lisättiin mm. 3 kohta, jonka mukaan tukea voidaan myöntää

---

[323] Ks. Karnitschnig 2002 s. 107.

silloinkin, kun investoinnit tehdään hiljattain käyttöön otettujen ympäristöä, hygieniaa ja eläinten hyvinvointia koskevien vähimmäisvaatimusten täyttämiseksi.

Edellä mainittu asetus (EY) N:o 1257/1999 siihen tehtyine muutoksineen on eräin poikkeuksin (eivät koskeneet edellä mainittuja artikloita) kumottu ja korvattu uudella 1.1.2007 alkaen sovellettavaksi tulleella neuvoston asetuksella (EY) N:o 1698/2005 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen. Sanotusta ajankohdasta alkaneesta ohjelmakaudesta lähtien maatalouden ympäristötuet voivat uuden asetuksen 39 artiklan 3 kohdan mukaan enää kattaa ainoastaan sellaiset sitoumukset, jotka ylittävät ns. tilatukiasetuksen (EY) N:o 1782/2003 4 ja 5 artiklan ja liitteiden III ja IV mukaisesti vahvistetut asiaa koskevat pakolliset vaatimukset sekä lannoitteiden ja kasvinsuojeluaineiden käyttöä koskevat vähimmäisvaatimukset ja muut kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut asiaa koskevat pakolliset vaatimukset, jotka on määritetty ohjelmassa.[324] Sanotuissa vaatimuksissa on kysymys siten lakisääteisistä hoitosäännöksistä. Säännös merkitsee aiheuttamisperiaatteen entistä tiukempaa noudattamista. Uuden asetuksen johdannossa on ympäristötukien osalta lausuttu seuraavaa:

> ”Maatalouden ympäristötuilla olisi jatkossakin oltava merkittävä asema maaseutualueiden kestävän kehityksen tukemisessa ja ympäristöpalvelujen lisääntyneeseen kysyntään vastaamisessa. Niillä olisi tämän lisäksi kannustettava viljelijöitä ja muita maankäyttäjiä palvelemaan koko yhteiskuntaa ja siksi ottamaan käyttöön tai soveltamaan edelleen maatalouden tuotantomenetelmiä, joissa otetaan huomioon ympäristön, maiseman ja sen ominaispiirteiden, luonnonvarojen, maaperän ja geneettisen monimuotoisuuden suojelu ja parantaminen. Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota maatalouden geenivarojen säilyttämiseen. Saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti näiden tukien olisi katettava vain sitoumukset, jotka ylittävät asiaa koskevat pakolliset vaatimukset.”[325]

Ympäristöllisten investointien kohdalla tukea voidaan em. asetuksen (EY) N:o 1698/2005 41 artiklan mukaan myöntää (ns. ei-tuotannollisten investointien tukena) investointeihin, jotka liittyvät maatalouden ympäristötukitoimenpiteen mukaisesti tehtyjen sitoumusten tai muiden maatalouden ympäristötavoitteiden toteuttamiseen sekä tilainvestointeihin, jotka lisäävät Natura 2000 -alueen tai muun ohjelmassa määriteltävän luonnonarvoltaan merkittävän alueen yleis-

---

[324] Ko. vaatimuksissa on kysymys kansanterveyttä, eläinten ja kasvien terveyttä, ympäristöä ja eläinten hyvinvointia koskevista lakisääteisistä hoitovaatimuksista sekä hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimuksista (etenkin maille, joita ei enää käytetä tuotantoon mutta jotka on säilytettävä hyvässä kunnossa). Ks. tilatukijärjestelmästä osa III luku 5.3.2.

[325] Asetus (EY) N:o 1698/2005 johdanto 35 kohta.

hyödyllistä arvoa. Ympäristönsuojelua varten tukea voidaan myöntää myös varsinaisiin maataloustuotannollisiin investointeihin, jotka liittyvät perustamissopimuksen liitteessä I mainittujen tuotteiden alkutuotantoon, jolloin kysymys on maatilan fyysisen pääoman rakenteelliseksi uudistamiseksi ja kehittämiseksi sekä innovoinnin edistämiseksi myönnettävistä ko. asetuksen (EY) N:o 1698/2005 26 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista tuista. Näiden yleensä edellytetään parantavan maatilan kokonaistehokkuutta, mutta sanotun kohdan b alakohdan mukaan kysymys voi olla myös hiljattain käyttöön otettujen yhteisön vaatimusten täyttämiseksi tehtävistä investoinneista. Tällöin voidaan ko. artiklan 2 kohdan mukaan kyseisten vaatimusten täyttämiseksi myöntää enintään 36 kuukauden pituinen lisäaika, joka alkaa päivästä, jolloin vaatimuksesta tulee maatilalle pakollinen.[326] Samanlaisia investointitukisääntöjä sovelletaan myös pelkästään jäsenvaltioiden omista varoista myönnettävissä ns. valtiontuissa.[327]

[326] Kun on kyse aloitustuen saaneesta nuoresta viljelijästä, tukea voidaan kuitenkin saman (EY) N:o 1698/2005 26(2) artiklan mukaan myöntää vastaaviin sellaisiin investointeihin, jotka on sisällytetty aloitustuen edellyttämään elinkeinosuunnitelmaan, ja tällöin antaa niin ikään enintään 36 kuukauden pituinen lisäaika, joka kuitenkin lasketaan toiminnan aloittamispäivästä lukien.

[327] Ks. Maa- ja metsätalousalan valtiontukea koskevat suuntaviivat vuosiksi 2007–2013 (2006/C 319/01), erityisesti kohdat 27–28, 32, 50–52, 55 sekä 61–62.

6 Kasvinsuojeluaineiden ja biosidien markkinoinnin ja käytön periaatteet

6.1 KASVINSUOJELUAINEIDEN JA BIOSIDIEN KÄYTÖN HYVÄKSYTTÄVYYS

Vaikka kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetussa neuvoston direktiivissä 91/414/ETY (kasvinsuojeluainedirektiivi) on ilmoitettu otetuksi huomioon erityisesti perustamissopimuksen maatalouspolitiikkaa koskeva silloinen 43 artikla (nyt 37 art.) on direktiiviä annettaessa tullut ottaa ja selvästi on otettukin läpäisyperiaatteella silloisen 3 c artiklan (nyt 6 art.) edellyttämällä tavalla huomioon myös ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset periaatteineen.

Kasvinsuojeluaineita koskevalla sääntelyllä on varsin kaksipuolinen tavoite. Kasvinsuojeluainedirektiivissä on kysymys yhden keskeisen maatalouden tuotantopanoksen markkinointia ja käyttöä koskevan jäsenmaiden lainsäädännön harmonisoinnista. Ensisijaisesti direktiivin tarve on johtunut, kuten direktiivin johdannosta myös ilmenee, toisaalta siitä, että ”haitalliset organismit, mukaan lukien rikkakasvit, vaikuttavat jatkuvasti heikentävästi kasvintuotannon satoihin, minkä vuoksi on ehdottoman tärkeää suojella kasveja näiltä vaaroilta satojen vähenemisen estämiseksi ja tuotteiden saannin turvaamiseksi, ja että kasvinsuojeluaineiden käyttö on yksi tärkeimmistä menetelmistä suojella kasveja ja kasvituotteita sekä parantaa maatalouden tuottavuutta”.[328]

Toisaalta kasvinsuojeluainedirektiivin johdannossa neuvosto lisäksi toteaa mm., että markkinoille virallisesti hyväksyttyjä kasvinsuojeluaineita ”on käytettävä asianmukaisesti ottaen huomioon hyvän kasvinsuojelukäytännön ja integroidun tuholaistorjunnan periaatteet sekä hyväksymistä koskevissa määräyksissä on taattava suojelun korkea taso, jonka avulla on erityisesti estettävä lupien myöntäminen sellaisille kasvinsuojeluaineille, joista mahdollisesti terveydelle, pohjavesille ja ympäristölle aiheutuvia vaaroja ei ole tutkittu asianmukaisesti; kasvintuotannon parantamiseen tähtäävään tavoitteeseen ei saa pyrkiä ihmisten ja eläinten terveyden vaalimisen ja ympäristönsuojelun kustannuksella.” Kasvin-

[328] Kasvinsuojeluainedirektiivin 91/414/EY johdannossa myös mm. todetaan, että jäsenvaltioissa kasvinsuojelutuotteiden hyväksymistä koskeneiden säännösten erojen niin ko. aineiden kuin kasvituotteiden kaupalle aiheuttamien kaupan esteiden sekä sisämarkkinoiden toteuttamiselle ja toiminnalle aiheuttamien suorien vaikutusten takia on pidetty tärkeänä poistaa nämä esteet lähentämällä jäsenvaltioiden asiaa koskevia määräyksiä.

suojeluaineiden ”käyttö voi aiheuttaa uhkaa ja vaaroja ihmisille, eläimille ja ympäristölle, erityisesti jos niitä saatetaan markkinoille ilman virallista testausta ja hyväksymistä ja jos niitä käytetään virheellisesti”.[329]

Kasvinsuojeluaineeksi voidaan tietyin siirtymäsäännöksin hyväksyä vain EY:n ns. positiivilistalle hyväksyttyjä tehoainetta sisältäviä valmisteita. Valmisteen tulee kasvinsuojeluainedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan olla, säännösten mukaisesti käytettynä ja ottaen huomioon kaikki tavanomaiset käyttöolosuhteet sekä käytön seuraukset, tarkoitukseensa käytettynä riittävän tehokas sekä mm. sellainen, ettei sillä ole ”kohtuuttomia haittavaikutuksia ympäristöön” ja ”ettei sillä ole haitallisia vaikutuksia ihmisten tai eläinten terveyteen taikka pohjaveteen”. Tässä tarkoitetaan siten valmisteelle asetettujen ehtojen mukaista käyttöä.[330] Myös sanonta ”kohtuuttomia” johtuu siitä, että monilla kasvinsuojeluaineilla, kuten myös biosideillä, on asianmukaisesti käytettynä tarkoituksenaankin jonkinlainen tuhoava tai muutoin negatiivinen vaikutus tiettyihin eliöihin tai eläimiin, ts. ympäristöön. Kasvinsuojeluaineista annetun lain (1259/2006) 8 §:n 1 momentin 2–5 kohdassa itse asiassa pitkälti toistetaan em.

---

[329] Ib. dir. johdanto.

[330] Koska kasvinsuojeluaineista epäasianmukaisesti käytettyinä voi olla vaaraa ympäristölle, on niiden myyntipäällysteksteihin sisällytettävä erilaisia varoituslausekkeita, jotka on vahvistettu kunkin valmisteen kohdalla erikseen ao. lupapäätöksessä. EVIRA:n ja aikaisemmin torjunta-ainelautakunnan antamissa luvissa on valmisteen myyntipäällyksiin sisällytettäväksi vahvistettu esimerkiksi seuraavanlaisia lausekkeita:

– –

Vesieliövaikutusten vuoksi valmistetta ei saa käyttää eikä levitysvälineitä puhdistaa 10/15/25 metriä lähempänä vesistöjä. Traktoriruiskun täyttöön vesistöstä ei saa käyttää ruiskun täyttölaitetta. Ruiskutettaessa on varmistuttava, ettei torjunta-ainetta kulkeudu vesiin tuulen mukana. Ylijäänyttä ruiskutusnestettä ei saa päästää vesiin.

– –

Torjunta-aine/sen hajoamistuote voi kulkeutua maassa, minkä vuoksi sitä ei saa käyttää tärkeillä tai muilla vedenhankintakäyttöön soveltuvilla pohjavesialueilla (pohjavesialueluokat I ja II)/sitä saa käyttää ko. pohjavesialueilla vain noudattaen seuraavia ohjeita (tehoaine tässä fenmedifaami 160g/l):

– Salaojitetuilla pelloilla, joiden pohjamaa on läpäisevää maalajia (HHt tai sitä karkeampi), voidaan valmistetta käyttää enintään joka toinen vuosi pienimmällä mahdollisella annostuksella (1,5–2 l/ha).

– Salaojitetuilla pelloilla, joiden pohjamaan maalaji on HHt:ä hienojakoisempaa, tai jos ruiskutuksessa käytetään riviruiskua, voidaan valmistetta käyttää tarvittaessa joka vuosi pienimmällä mahdollisella annostuksella.

– Salaojittamattomilla pelloilla valmistetta ei saa käyttää.

– –

Talousveden hankintaan käytettävien kaivojen ja lähteiden ympärille tulee jättää vähintään 30–100 metrin levyinen torjunta-aineilla käsittelemätön suojavyöhyke. Torjunta-aineen käyttöä karkeilla hietamailla tai sitä karkeammilla maalajeilla tulisi välttää.

– –

(Biosidi)valmisteella käsitellyn puutavaran kasteluvettä ei saa päästää vesistöön. Valmisteella käsiteltyä puutavaraa ei saa kuorellisena eikä kuorittuna uittaa eikä säilyttää vesistössä.

direktiivin säännöksiä. Siten kasvinsuojeluaineen hyväksymisen edellytyksenä on mm, että valmiste on asianmukaisesti tarkoitukseensa käytettynä riittävän tehokasta; valmisteella ei ole asianmukaisesti tarkoitukseensa käytettynä kohtuuttomia haittavaikutuksia kasveihin, kasvituotteisiin tai ympäristöön; valmiste ei aiheuta asianmukaisesti tarkoitukseensa käytettynä kohtuuttomia kärsimyksiä torjuttaville selkärankaisille eläimille; valmisteella ei ole asianmukaisesti tarkoitukseensa käytettynä haitallisia vaikutuksia ihmisten tai eläinten terveyteen taikka pohjaveteen.

Kasvinsuojeluainedirektiivin 91/414/ETY 4 artiklan 6 kohdan mukaan hyväksyminen on peruutettava, jos todetaan, että sen saamisen edellytyksenä olevat vaatimukset eivät enää täyty. Toisaalta hyväksyminen on muutettava, jos todetaan, että käyttötapaa ja käytettäviä määriä voidaan tieteellisen ja teknisen tietämyksen kehityksen perusteella muuttaa. Vastaavat varautumisperiaatetta ja ennalta ehkäisyn periaatetta ilmentävät säännökset ovat KasvinSAL:n 14 §:ssä. Varautumisperiaatteen mukaisesti voidaan lain 42 §:n 1 momentin 2–4 kohtien nojalla kasvinsuojeluaineen markkinoille saattaminen tai käyttö kieltää, jos aineen voidaan perustellusti epäillä aiheuttavan välittömän vaaran tai uhan ihmisten tai eläinten terveydelle tai ympäristölle tai jos valmisteen myyntipäällysmerkinnöissä on sellainen puute tai virhe, että siitä saattaa aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle tai ympäristölle. Kielto voidaan antaa myös kasvinsuojeluaineella käsitellyn korjaamatta olevan sadon käyttämiseen elintarvikkeeksi tai eläinten rehuksi, jos käyttämisestä saattaa aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle. Kielto on viipymättä peruutettava, jos sen perusteena oleva puutteellisuus on poistettu tai epäkohta korjattu taikka jos kielto ei ole enää muutoin tarpeen.

Mitä tarkoitetaan edellä ensin mainitulla ilmaisulla siitä, että aineen voidaan perustellusti epäillä aiheuttavan ”välittömän vaaran tai uhan ihmisten tai eläinten terveydelle tai ympäristölle”, jollainen on ollut jo aikaisemmassa torjunta-ainelaissa, ei ole perusteltu KasvinSAL:n perusteluissa sen paremmin kuin edellisenkään torjunta-ainelain vastaavan säännöksen esitöissä (HE 147/2006 ja HE 170/1994). Vastaavankaltainen ilmaisu esiintyy sinänsä jo kasvinsuojeluainedirektiivin 11 artiklassa, joskin hieman eri muodossa, ilman sanaa ”välitön” ja tietynlaista väliaikaistoimenpidettä tarkoittavana. Sanottu 11 artikla kuuluu seuraavasti:

> 1 Kun jäsenvaltiolla on pätevä syy katsoa, että tuote, jonka se on hyväksynyt tai joka sen on hyväksyttävä 10 artiklan mukaisesti, aiheuttaa uhan ihmisten tai eläinten terveydelle tai ympäristölle, se voi väliaikaisesti rajoittaa kyseisen tuotteen käyttöä ja/tai myyntiä alueellaan tai kieltää sen. Sen on viipymättä ilmoitettava tästä komissiolle ja muille jäsenvaltioille ja esitettävä päätöksensä perustelut.

2 Asiasta on tehtävä päätös kolmen kuukauden kuluessa 19 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen.

KasvinSAL:n 42 §:n 1 momentin 2 kohdassa on siten kysymys direktiivin po. 11 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta väliaikaisrajoituksesta ja -kiellosta, jossa asiassa lopullisesti sitten 2 kohdan mukaisen päätöksen antaa komissio. Kyseiseen rajoitukseen tai kieltoon siten voidaan turvautua ja onkin turvauduttava jo sellaisissa varsin akuuteissa vaaratilanteissa tai sellaisen syntymisen uhkatilanteissa – ehkä esim. sairastumistapausten tai hälyttävien ympäristövahinkojen ilmetessä –, jollaisista ei ole kyse ko. momentissa muutoin luetelluissa tapauksissa. [331]

Vertailuna todettakoon, että elintarvikelain (23/2006) 56 § mahdollistaa valvontaviranomaisen kieltää mm. elintarvikkeen alkutuotannon, valmistuksen ja kaupanpidon, jos elintarvike tai esim. siitä annetut tiedot, elintarvikehuoneisto, alkutuotantopaikka tai niissä harjoitettava toiminta ovat sellaiset, että ne aiheuttavat tai niiden voidaan perustellusta syystä epäillä aiheuttavan vakavaa terveysvaaraa eikä terveysvaaraa voida muilla tavoin estää.

Maataloudessa kasvinsuojeluaineelle annetun luvan yhteydessä vahvistetuissa aineen käyttöohjeissa on asetettuina erilaisia käyttörajoituksia, suojamääräyksiä yms. varomääräyksiä.[332] Todettakoon, että kasvinsuojeluainedirektiivin 91/414/ETY 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa on täsmennyksenä mainittu terveyshaittojen ihmisille ja eläimille voivan aiheutua suoraan tai epäsuorasti, esim. juomaveden, ravinnon tai rehun välityksellä. Niin ikään on ko. kohdassa täsmennyksenä määrätty kohtuuttomien ympäristöhaittojen kohdalla otettavaksi huomioon ”erityisesti seuraavat seikat: (aineen) kohtalo ja leviäminen ympäristössä, erityisesti veden saastuminen, mukaan lukien juomavesi ja pohjavesi, (sekä) sen vaikutus muihin kuin torjuttaviin lajeihin”. Sinänsä on erikoista, ettei kasvinsuojeluainelakiin ole otettu näitä täsmennyksiä.

Kasvinsuojeluaineiden lisäksi torjunta-aineita ovat myös biosidit. Biosidivalmisteita koskevat aikaisemmin torjunta-ainelaissa olleet säännökset sisältyvät nykyään kemikaalilakiin, johon ne ovat sisällytetty vuoden 2000 alussa voimaan tulleella lailla (1198/1999). Biosidivalmisteita koskee direktiivi 98/8/EY.[333] Bio-

---

[331] Agra Europe 13.8.2004 s. 4. Esimerkiksi Tanskan ympäristövirasto antoi kesällä 2004 väliaikaisen ja sittemmin vuoden 2004 loppuun asti jatketun osittaisen kiellon käyttää glyfosaattipitoisia kasvinsuojeluaineita. Alun perin syynä oli havaitut löydökset liiallisesta ko. tehoaineen esiintymisestä kuivatusvesissä noin metrin syvyydessä eli ylemmissä pohjavesissä, mikä on aiheuttanut pelkoa pohjavesien pilaantumisesta.

[332] Ks. edellä alaviite 330.

[333] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/8/EY biosidituotteiden markkinoille saattamisesta. Biosideillä tarkoitetaan yhtä tai useampaa tehoainetta (EY auktorisoi sen hyväksymällä tehoaineen direktiivillä ns. positiivilistalle) sisältävää valmistetta, joka on käyttäjälle toimitettavassa muodossa ja joka kemiallisesti tai biologisesti tuhoaa, torjuu tai tekee haitattomaksi vahingollisia eliöitä, estää niiden vaikutusta tai rajoittaa muulla tavoin niiden esiintymistä.

sidit ovat eliöntorjunta-aineita. Niitä käytetään mm. maataloudessakin esimerkiksi karjasuojissa, varastoissa ja rakenteellisissa laitteissa esiintyvien tuhoeläinten torjuntaan mm. kärpäshävitteinä ja hyönteisten karkotusaineina. Biosididirektiivin tarkoituksena on yhdenmukaistaa haitallisten eliöiden torjuntaan tarkoitettujen biosidivalmisteiden markkinoille luovuttamista koskeva lainsäädäntö sekä taata terveyden ja ympäristön suojelun korkea taso. Direktiivin piiriin kuuluu 23 erilaista valmisteryhmää. Kasvinsuojeludirektiivin tapaan markkinoille saadaan tietyn siirtymäajan jälkeen luovuttaa ainoastaan sellaisia biosidivalmisteita, jotka on hyväksytty tai rekisteröity kyseisessä jäsenvaltiossa ja joiden sisältämät tehoaineet on arvioitu ja sisällytetty direktiivin liitteeseen. Jäsenvaltiot voivat hyväksyä ne valmisteet, joiden sisältämät tehoaineet on hyväksytty komission sallittujen tehoaineiden luetteloihin tiettyihin käyttötarkoituksiin. Biosididirektiivin keskeinen periaate on kuitenkin, että valmiste, joka jossakin maassa on asianmukaisesti tarkastettu ja hyväksytty, tulee hakemuksesta vastavuoroisesti hyväksyä myös muissa jäsenvaltioissa.

Biosidivalmisteiden hyväksymisen edellytyksenä on KL 27.1 §:n (1198/1999) mukaan mm., ettei valmiste ja sillä käsitellyt tuotteet tai sen käytöstä aiheutuvat jäämät valmistetta varten asetettavien ehtojensa mukaan käytettäessä aiheuta ilmeistä haittaa terveydelle tai ympäristölle ja että käytettävissä on määritysmenetelmät valmisteen sisältämille tehoaineille sekä sellaisille valmisteen sisältämille aineille ja käytöstä aiheutuville jäämille, joilla voi olla merkittäviä terveys- tai ympäristövaikutuksia (27.1 § 2 ja 4 k). Hyväksyminen on taas peruutettava lain 29 §:n (1198/1999) mukaan mm., jos valmiste ei enää täytä em. 27 §:n edellytyksiä. Lisäksi 43 §:n (57/1999) nojalla valtioneuvosto voi kieltää myös mm. biosidin valmistuksen, markkinoille luovuttamisen ja käytön sekä määrätä toimintaa koskevista rajoituksista ja ehdoista, jos aineen tai sen käytön todetaan tai voidaan perustellusti arvioida aiheuttavan merkittävää haittaa tai vaaraa ihmisen terveydelle tai ympäristölle.

Seuraavassa tarkastellaan lähemmin vain viljelyssä käytettävien torjunta-aineiden eli kasvinsuojeluaineiden käytön ympäristönsuojelullista sääntelyä.

Kasvinsuojeluainelakia edeltäneessä torjunta-ainelaissa (327/1969, muut. mm. 1204/1994 ja 1199/1999) säädettiin vuoden 1999 loppuun asti myös biosideistä. Kuitenkin biosidien hyväksymisasiat jäivät torjunta-ainelain vanhojen säännösten mukaan ratkaistavaksi siihen asti kunnes ao. ”vanhan” biosidivalmisteen tehoaineesta oli tehty em. EY-positiivilistalle hyväksymistä tai hylkäämistä koskeva komission ratkaisu. Lopullisesti kaikki biosidiasiat em. ratkaisusta riippumatta siirrettiin ympäristöministeriön hallinnonalalle uuden kasvinsuojeluainelain tullessa voimaan 1.1.2007. Näitä koskevat siten nykyään ainoastaan kemikaalilain ja sen nojalla annetut säännökset, jotka perustuvat biosididirektiiviin. Sinänsä järjestelmä ei erityisemmin poikkea kasvinsuojeludirektiivin mukaisesta tehoaineiden ja valmisteiden hyväksymisjärjestelmästä.

6.2 KASVINSUOJELUAINEIDEN KÄYTTÖPERIAATTEET JA VAROTOIMENPITEET

Kasvinsuojeluaineiden hyväksymistä koskevissa määräyksissä on kasvinsuojeluainedirektiivin 91/414/ETY johdannon mukaan noudatettu suojelun korkeaa tason tavoitetta ja pyritty siihen, että erityisesti estetään lupien myöntäminen sellaisille kasvinsuojeluaineille, joista mahdollisesti terveydelle, pohjavesille ja ympäristölle aiheutuvia vaaroja ei ole tutkittu asianmukaisesti. Kasvinsuojeluainelainsäädännön eräänä keskeisenä tavoitteena on ehkäistä, oikeastaan usein minimoida, kasvinsuojeluaineiden käytöstä aiheutuvia haittavaikutuksia ympäristölle ja ehkäistä haittavaikutukset ravintoketjuun elintarvikkeiden loppukäyttäjiä myöten.[334] Maataloudellisesti tulee markkinoilla ja käytössä olevien kasvinsuojeluaineiden olla asianmukaisesti käytettyinä tehokkaita ja käyttötarkoitukseensa sopivia, mutta ne eivät saa aiheuttaa haittaa ihmisten tai eläinten terveydelle tai kohtuutonta haittaa ympäristölle. Kasvinsuojeluainedirektiivin eräänä keskeisenä lähtökohtana on, että kasvintuotannon parantamiseen tähtäävään tavoitteeseen ei saa pyrkiä ihmisten tai eläinten terveyden tai ympäristönsuojelun kustannuksella. Kasvinsuojeluainedirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti kasvinsuojeluaineita ei saa saattaa markkinoille tai käyttää jäsenvaltioissa, ellei niitä ole hyväksytty kasvinsuojeluaineiksi direktiivin mukaisesti.

Kasvinsuojeluaineet ovat yleensä kemikaaleja, ja näitä aineita koskevat siten osin myös kemikaalilaki (744/1989) sekä kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettu laki (390/2005). Kasvinsuojeluaineet, joita ei enää voida käyttää tarkoitukseensa, taas ovat ongelmajätettä ja niiden hävittämiseen sovelletaan jätelakia (1072/1993). Geneettisesti muunneltuihin organismeihin, joita myös voidaan hyväksyä kasvinsuojeluaineiden tehoaineiksi, noudatetaan, mitä niistä geenitekniikkalaissa (377/1995) säädetään.[335]

KasvinSAL:n mukaisilla myyntipäällysten merkinnöillä on erittäin tärkeä kyseisten aineiden käyttöä tekniseltä ja ympäristön suojelemisen kannalta varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen mukaisesti ohjaava merkitys. Kemikaalilaissa säädetään kemikaalien luokittelusta, pakkaamisesta ja merkinnöistä. Lisäksi kasvinsuojeluainedirektiivin 16 artiklan edellyttämänä on kasvinsuojeluaineen myyntipäällykseen tehtävä merkinnät paitsi aineen kaupallisesta nimestä, luvanhaltijasta ja tämän yhteystiedoista myös tehoainetta ja valmistetta koskevista tiedoista, aineen vaikutustavasta ja sallituista käyttötarkoituksista sekä käyttöolosuhteista. Kasvinsuojeludirektiivin liite IV sisältää erilaisia vaaroja ilmaise-

---

[334] Elintarvikkeiden turvallisuutta koskevan EU:n valkoisen kirjan (KOM (1999) 719 lopullinen) mukaan kuluttajille on tarjottava laaja valikoima turvallisia ja korkealuokkaisia elintarvikkeita.
[335] KasvinSAL 3 §.

vat vakiolausekkeet ja liite V eräitä turvatoimenpiteitä koskevat vakiolausekkeet. Nämä on annettu maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.[336] Estettä ei ole tehdä päällykseen lupaviranomaisen hyväksymiä muitakin valmisteen turvallisen käytön edellyttämiä merkintöjä.

Kasvinsuojeluainedirektiivin 3 artiklan 3 kohta edellyttää jäsenvaltioiden säätävän kasvinsuojeluaineiden asianmukaisen käytön vaatimuksista. KasvinSAL:n 16 §:ssä on asetettu varsin ylimalkainen velvoite käyttää kasvinsuojeluaineita havaitun tarpeen mukaisesti ja käyttöohjeita noudattaen. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lyhyesti asianmukaisen käytön edellyttävän aineen käyttämistä hyväksyttyyn käyttötarkoitukseen ja vain havaitun tarpeen ja käyttöohjeen mukaisesti.[337]

Varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen ilmentymänä KasvinSAL:ssa edellytetään erityistä vaaraa terveydelle tai ympäristölle aiheuttavan kasvinsuojeluaineen levitystä suorittavalta henkilöltä erityistutkinnon suorittamista, jollaisen tutkinnon järjestämisestä huolehtii Elintarviketurvallisuusvirasto. Lisäksi kasvinsuojeluaineiden turvallinen ja asianmukainen käyttö edellyttää yleisesti, että levitysvälineet ovat tarkoitukseensa sopivia, hyväkuntoisia ja turvallisia, minkä vuoksi laki mahdollistaa valvontaviranomaisten tarvittaessa puuttuvan epäasiallisiin levitysvälineisiin.[338] Parasta käyttökelpoista tekniikkaa ei kuitenkaan ole vaadittu käytettäväksi, mutta mikään ei estä käyttöohjeissa edellyttämästä turvallisuussyistä esimerkiksi traktoriruiskun käyttämistä. Sen sijaan järjestelmässä on ilmeisen riittävästi otettu huomioon ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteen vaatimukset. Toisaalta kyseenalaisena voidaan pitää sitä, onko kasvinsuojeluaineiden käytön valvonta riittävän tehokasta ja voidaanko käyttöä yleensäkään tehokkaasti valvoa. Eräät ulkomaiset asennetutkimukset viittaavat kuitenkin siihen, että viljelijät noudattavat yleensä hyvin torjunta-ainevalmisteiden käyttöohjeita.[339]

KasvinSAL:n 20 §:n 1 momentissa kielletään kasvinsuojeluaineen levitys ilma-aluksesta. Lentolevityksessä riski kasvinsuojeluaineen kulkeutumisesta kohdealueen ulkopuolelle on nimittäin suurempi kuin muulla tavalla levitettynä. Rajoitettu mahdollisuus lentolevityksen toteuttamiseen on kuitenkin säilytetty kasvinterveyttä uhkaaviin kaikenlaisiin mahdollisiin tilanteisiin varautumiseksi sekä metsätuhojen torjumiseksi. Poikkeusluvan lentolevityskiellosta voi ko. pykälän 2 momentin nojalla antaa edellisissä Elintarviketurvallisuusvirasto ja jäl-

---

336 MMM:n asetus nro 7/05 (määräyskokoelma).
337 HE 147/2006 s. 26.
338 KasvinSAL 18 ja 19 §.
339 Norer 2005 s. 301–302. Kysymys oli jo 1980-luvun lopulla Saksassa Nordrheuin-Westfalenissa tehdystä tutkimuksesta. ”Die Mehrzahl der Bauern haben ’Respekt’ vor dem Umgang mit Betriebsmitteln, ein des Öfteren vorgeworfener generell unbekummerter Umgang mit gefährlichen Substanzen ist nich zu festzustellen.”

kimmäisissä maa- ja metsätalousministeriö. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ilmaistuna päätös lentolevityksestä voi tulla kysymykseen, jos tilanne olisi sillä tavoin vakava, että lentolevitys olisi käytännössä ainoa tehokas väline uhkan torjuntaan.[340]

Muodollista varautumisperiaatetta ilmentää ilmoitusvelvollisuus, joka lain 24 §:ssä on säädetty lähinnä kasvinsuojeluaineen luvanhaltijalle ja niille, joiden hakemuksesta hyväksytyn kasvinsuojeluaineen käyttötarkoitusta on laajennettu. Kysymys on velvollisuudesta ilmoittaa Elintarviketurvallisuusvirastolle mahdollisista uusista tiedoista, jotka koskevat aineiden mahdollisia vaarallisia vaikutuksia ihmisten tai eläinten terveyteen tai ympäristöön. Aineiden käyttäjille ei vastaavasti ilmoitusvelvollisuutta valmisteiden käytössä havaituista haitoista ole jostain syystä haluttu asettaa. Kuitenkin on huomattava YSL 62 §:n (252/2005) säännös, jonka mukaan jos esim. onnettomuudesta, tuotantohäiriöstä ja niihin rinnastettavasta syystä aiheutuu päästöjä tai syntyy jätettä siten, että niistä voi aiheutua välitöntä ja ilmeistä ympäristön pilaantumisen vaaraa, on toiminnasta vastaavan tai jätteen haltijan ilmoitettava tapahtuneesta viipymättä valvontaviranomaiselle.

Käytössä on eräitä EY:n positiivilistalle otettuja Suomessakin rekisteröityjä torjunta-aineita, joiden sisältämän tehoaineen on pelättävissä, ilman määrättyjen suojainten, kuten hengitys- tai muun kasvosuojaimen sekä/tai suojavaatetuksen käyttämistä, aiheuttavan käyttäjälleen karsinogeenisia tai muita vakavia terveydellisiä haittavaikutuksia.[341] Varotoimenpiteiden suomat mahdollisuudet luovat siten suhteellisuutta järjestelmään. Niin ikään kasvinviljelytuotteen jäämäpitoisuuden pysyessä torjunta-aineen käytölle asetettavalla varoajalla sallituissa rajoissa on torjunta-ainevalmisteita voitu hyväksyä markkinoitavaksi ja käytettäväksi. Nollatoleranssia ei yleensä ole terveyssyistä tarpeen soveltaa. Nykytekniikalla voidaan sinänsä havaita varsin pieniäkin haitta-ainepitoisuuksia, mm. vihanneksista, eikä varautumisperiaate, kuten Ranta on todennut, normaalisti edellytä suojatoimenpiteitä pelkästään jonkin sinänsä ympäristöhaitallisen aineen (jonkinasteisesti) esiintyessä. Näin on yleensä, vaikkei haittavaikutuksia voitaisi kokonaan sulkea pois.[342]

Vaikka kasvinsuojeluainevalmisteiden auktorisoinnin yhteydessä tapahtuu niiden käytön ohjausta pakollisin ja joskus myös suosituksina annettavin käyttövaroituksin ja -rajoituksin, ei varautumisperiaatteen soveltaminen yleensä ulotu

---

[340] HE 147/2006 s. 28.

[341] Esim. eräiden peittausaineiden tehoaineena olevan iprodionin epäillään voivan aiheuttaa syöpäsairauden vaaraa, mikä on ilmaistuna sitä sisältävien valmisteiden turvallisuustiedotteissa ja myyntipäällyksissä.

[342] Ranta 2001 s. 205 ja ks. myös edellä alaviite 42.

käyttäjän toimintaan sikäli kuin ko. periaatteella tarkoitetaan varautumista vaaroihin ja haittavaikutuksiin sanottuja käyttöehtoja enemmälti.

6.3 PAKKOKEINOT JA SEURAAMUKSET SEKÄ SUHTEELLISUUSPERIAATE

Suhteellisuusperiaatteen mukaan moitittavasta toiminnasta koituvan laillisen seuraamuksen on oltava oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen. Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Kuitenkin yleensä EY-oikeudessa, myös mm. tukiasioissa[343], sanktiotoimenpiteiden edellytetään olevan paitsi oikeasuhtaisia myös varoittavia ja ennalta ehkäiseviä. KasvinSAL:n 41 §:n mukaan valvontaviranomainen voisi määrätä toiminnanharjoittajan täyttämään velvollisuutensa määräajassa, jos toiminnanharjoittaja ei noudata kasvinsuojeluaineita koskevia säännöksiä, eivätkä nämä puutteet ole sellaisia, että ne edellyttäisivät 42 §:ssä tarkoitetun kiellon antamista. Määräyksen käyttöala koskee siten sellaisia puutteita toiminnassa, jotka toiminnanharjoittaja voi korjata ja joiden jatkuminen ei aiheuta vaaraa esimerkiksi ihmisten tai eläinten terveydelle tai ympäristölle. Kysymyksessä saattavat olla esimerkiksi puutteet KasvinSAL 22 §:n 1 momentissa tai 23 §:n 2 momentissa tarkoitetussa kirjanpidossa tai kasvinsuojeluaineen asianmukaisen ja turvallisen käytön kannalta epäolennaiset puutteet valmisteen myyntipäällysmerkinnöissä.

Elintarviketurvallisuusvirasto voi KasvinSAL 42 §:n 1 momentin nojalla antaa kasvinsuojeluainetta koskevan kiellon. Hyväksymättömien kasvinsuojeluaineiden käyttö voi aiheuttaa vakavia vaaroja ihmisille, eläimille ja ympäristölle. Muun muassa sanotun momentin 1 kohdan mukaan paitsi kasvinsuojeluaineen valmistus, varastointi ja markkinoille saattaminen myös käyttö, maahantuonti tai maastavienti voidaan kieltää, jos kasvinsuojeluaine ei täytä ko. laissa tai sen nojalla säädettyjä tai määrättyjä vaatimuksia. Ihmisten tai eläinten terveydelle tai ympäristölle taas uhan aiheuttavan hyväksytyn valmisteen osalta markkinoille saattaminen tai käyttö voidaan niin ikään po. momentin 2 kohdan nojalla kieltää, jos kasvinsuojeluaineen voitaisiin perustellusti epäillä aiheuttavan säännöksessä tarkoitetun välittömän vaaran.

---

[343] Esimerkiksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 700/2007, joka koskee enintään kahdentoista kuukauden ikäisistä nautaeläimistä peräisin olevan lihan kaupan pitämistä, 10 artiklassa säädetään seuraamuksista: ”Jäsenvaltioiden on annettava säännöt tämän asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön. Seuraamusten on oltava *tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia* (tekijän kursivointi)”.

KasvinSAL 6 §:ssä ja sen nojalla asetuksella on säädetty kasvinsuojeluaineiden myyntipäällyksiin tehtävistä merkinnöistä. Kysymys on tässäkin varautumisesta, sillä virheelliset myyntipäällysmerkinnät saattavat johtaa kasvinsuojeluaineen väärään käyttöön, jonka vaikutukset saattavat olla vaarallisia ihmisten tai eläinten terveydelle tai ympäristölle. Elintarviketurvallisuusvirasto voi siten KasvinSAL 42 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan voidaan kasvinsuojeluaineen markkinointi- tai käyttökielto antaa myös, milloin valmisteen myyntipäällysmerkinnöissä on sellainen puute tai virhe, että siitä saattaa aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle tai ympäristölle. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti kuitenkin puutteellisuuksien tai epäkohtien korjaamisen jälkeen on kielto viipymättä peruutettava.

Lisäksi ko. aineisiin liittyvät vaarat huomioon ottaen on syytä tähdentää myös rikoslain säännösten merkitystä varovaisuuteen ja huolellisuuteen perustuvassa torjunta-aineiden käytössä. Terveysrikoksia koskevan RL 44:1 §:n (1261/2006, os. muut 629/2007) nojalla tuomitaan rangaistukseen tahallaan tai huolimattomuudesta se, joka mm. kasvinsuojeluainelain, kemikaalilain tai elintarvikelain taikka niiden nojalla annetun säännöksen tai yleisen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen vastaisesti esim. käsittelee, pitää hallussaan, varastoi, kuljettaa tai luovuttaa tavaraa tai ainetta, valmistetta tai esinettä siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen hengelle tai terveydelle. Tällöin on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *terveysrikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi (os. muut. 629/2007). Lisäksi lievemmistä ns. kasvinsuojeluainerikkomuksista, joista on säädetty kasvinsuojelulain 45 §:ssä, voi kasvinsuojeluaineita käyttävä viljelijä tulla tuomituksi rangaistukseen. Kysymys voisi olla käytännössä lähinnä seuraavista tahallisuudesta tai huolimattomuudesta johtuvasta teoista tai laiminlyönneistä: luvattoman tai kielletyn kasvinsuojeluaineen käytöstä, korjaamattoman sadon hävittämiseksi annetun määräyksen rikkomisesta, aineiden käyttökirjanpitoa koskevan velvollisuuden laiminlyönnistä taikka viranomaisen erikseen hänelle ko. lakiin perustuvien velvollisuuksien täyttämiseksi antaman määräyksen noudattamatta jättämisestä. Rangaistus voi näissä rikkomuksissa olla vain sakkoa, jollei muualla laissa ole ankarampaa rangaistusta säädetty Rangaistukseen ei kuitenkaan tuomita, jos laiminlyöntiä on pidettävä vähäisenä.

Vastoin KasvinSAL:ia ja sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä tehdystä ympäristön turmelemisesta säädetään taas RL 48:1–4 §:ssä (ks. osa III, luku 6 s. 393–394).

7 Luonnonmukainen maataloustuotanto ja ympäristönsuojelu

Luonnonmukaista tuotantoa on EU:ssa säännelty neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2092/1991 maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa (ns. luomuasetus). Direktiivin johdannon mukaan sääntelyllä on haluttu, niin ko. tuotantotapaan viittaavia merkintöjä tuotteissaan käyttävien tuottajien kuin näiden tuotteiden ostajien etujen vuoksi, vahvistaa vähimmäisedellytykset, joita on noudatettava, ennen kuin tuotteita saa tarjota näillä merkinnöillä varustettuina. Luonnonmukainen tuotantotapa ja sille asetetut ehdot palvelevat ympäristönsuojelua rajoittamalla peltoviljelyssä sellaisten lannoitteiden ja torjunta-aineiden käyttöä, joilla saattaa olla haitallinen vaikutus ympäristöön tai jotka aiheuttavat jäämiä maataloustuotteisiin. Luonnonmukaisessa maataloudessa voidaan tietyin edellytyksin ja rajoitetusti käyttää hidasliukoisia muita kuin kemiallisia lannoitteita ja maanparannusaineita. Asetuksessa säädetään myös tiettyjen muiden kuin synteettisten kemiallisten tuotteiden käytön edellytyksistä. Niin ikään on säädetty tuotantosääntöjen noudattamisen valvomiseksi tarvittavista tarkastuksista kaikissa tuotantovaiheissa ja kaupan pitämisen vaiheissa, sekä toimijoihin sovellettavista yhteisön vähimmäisvaatimukset täyttävistä säännöllisistä tarkastusjärjestelmistä.

Asetuksella (EY) N:o 1804/1999 täydennettiin em. luomu-asetusta (ETY) N:o 2092/91 siten, että asetus käsittää myös eläintuotannon ja sen tuotteet, vesiviljelyä lukuun ottamatta.[344] Muutosasetuksen johdannossa katsottiin eläintuotannon olevan luonnonmukaisilla tuotantotiloilla maataloustuotannon järjestämisen erottamaton osa ja mahdollistavan viljeltävän maan orgaanisen aineksen säilyttämisen ja ravinteiden tarpeen tyydyttämisen. Näin todetaan edistettävän maanparannusta ja kestävän maatalouden kehitystä. Niin ikään johdannossa todettiin, että ympäristöhaittojen ja erityisesti luonnonvaroihin, kuten maaperään ja vesiin, kohdistuvien haittojen välttämiseksi luonnonmukaisessa eläintuotannossa on periaatteessa pyrittävä siihen, että tuotanto sidotaan läheisesti maaperään liittyväksi toiminnaksi tarkoituksenmukaista monivuotista viljelykiertojärjestelmää käyt-

[344] Tällöin vahvistettiin luonnonmukaista eläintuotantoa, jalostamattomia eläintuotteita ja ihmisravinnoksi tarkoitettuja tuotteita, jotka on valmistettu eläinperäisistä ainesosista, koskevat ja erityiset valvontatoimenpiteet sekä yhdenmukaistettiin tärkeimpien eläinlajien osalta tuotantoa, merkintää ja tarkastuksia koskevia sääntöjä.

täen ja eläinten ruokintaan itse tilalla luonnonmukaisesti tuotettuja kasvinviljelytuotteita käyttäen. Typpiyhdisteistä (nitraatit) aiheutuvan vesien pilaantumisen välttämiseksi luonnonmukaista eläintuotantoa harjoittavilla tiloilla olisi oltava asianmukainen varastointikapasiteetti ja karjan lannan ja jätevesien levityssuunnitelma.[345] Näin ollen luonnonmukaisen tuotannon järjestelmä palvelee osaltaan niin luonnonvarojen, erityisesti maaperän kestävää käyttöä kuin sen ja vesien suojelua. Järjestelmän tavoitteissa on myös mukana biodiversiteetin säilyttäminen. Neuvosto nimittäin toteaa, että luonnonmukaisen maatalouden sääntöjen mukaisen ”laiduntamiseen perustuva eläintalous soveltuu erityisen hyvin käytöstä poistettujen alueiden hoitoon ja niiden voimavarojen hyödyntämiseen” ja että luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen olisi rohkaistava, ja eläinrotujen valinnassa olisi otettava huomioon niiden kyky sopeutua paikallisiin oloihin.[346]

Eläintentuotannon osalta luonnonmukaisen tuotannon vaatimuksissa on em. muutosasetuksessa kiinnitetty erityistä huomiota tuotantoeläinten hyvinvointiin, varsinkin niiden pääsyyn jaloittelualueille tai nurmea kasvaville ulkoalueille heti, kun sääolosuhteet sen sallivat, ja kyseisten ulkoalueiden hoitoon osana soveltuvaa kiertojärjestelmää sekä lisäksi eläinsuojien järjestämiseen kaikkien eläinlajien osalta ilmanvaihdoltaan, valoisuudeltaan, tilavuudeltaan ja mukavuudeltaan eläinten tarpeita vastaaviksi ja tällöin myös jokaiselle eläimelle riittävän liikkumavapauden antaviksi ja eläinten luontaisten sosiaalisten käyttäytymistarpeiden kehittymisen mahdollistaviksi. Niin ikään pyrkimyksenä on, että järjestelmällisesti toistuvat sellaiset toimenpiteet, jotka aiheuttavat eläimille stressiä, vahinkoa, sairautta tai kärsimystä tuotannon, käsittelyn, kuljetuksen tai teurastuksen eri vaiheissa, rajoitetaan mahdollisimman vähiin, joskin tietyille tuotantotavoille olennaiset erityiset toimenpiteet voidaan kuitenkin sallia. Eläinten kasvun edistämiseen tai lisääntymiskierron muuttamiseen tarkoitettujen tiettyjen aineiden käyttö on luonnonmukaisen maataloustuotannon periaatteiden vastaista.[347] Luonnonmukaisen tuotannon vaatimuksissa etenkin eläintalouden osalta korostuvat näin varsinaisia ympäristönsuojelullisia tavoitteita painotteisemmin ko. tuotantomuodon eettiset lähtökohdat (ks. luomutuotannon GMO-kiellosta jälj. luku 11.4, s. 559–561).

---

[345] Asetuksen (EY) 1804/1999 johdanto kohdat 5–7.
[346] Ib. johdanto kohdat 8 ja 9.
[347] Ib. johdanto kohdat 18–20.

8 Geenimuunnellut elintarvikkeet ja varautumisperiaate

Varautumisperiaate esiintyy geenimuunneltujen elintarviketuotteiden kohdalla erittäin voimakkaana. Lähtemättä tässä perusteellisemmin kuvaamaan näiden raaka-aineena olevien geenimuunneltujen maataloustuotteiden tuotannon ja sen aloittamisen sekä kaupan vaikeuksia Euroopassa, voidaan tilannetta EU:ssa kuvata selostamalla yhteisön tuomioistuimen ratkaisua asiassa *C-236/01 Monsanto Agricoltura Italia SpA ym. v. Presidenza del Consiglio dei Ministri ym.* Siinä oli kysymys italialaisessa tuomioistuimessa vireillä olleesta asiasta, jossa ennakkoratkaisua EYTI:lta pyydettiin uuselintarvikkeista ja elintarvikkeiden uusista ainesosista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 258/97 3 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan ja 5 artiklan ensimmäisen kohdan tulkinnasta ja pätevyydestä sekä tämän asetuksen 12 artiklan tulkinnasta.[348] Ennakkoratkaisukysymykset koskivat tiettyjen muuntogeenisten tuotteiden myynnin ja käytön ennalta ehkäisevästä keskeyttämisestä 4.8.2000 annetussa Presidente del Consiglio dei ministrin asetuksessa[349] säädettyä varotoimenpidettä,

---

[348] Asetuksen (EY) N:o 258/97 (EYVL L 43, s. 1) antamisen tavoitteena oli sen johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan kansanterveyden suojelemiseksi varmistaa, että uuselintarvikkeille ja elintarvikkeiden uusille ainesosille suoritetaan yhteisön menettelyjen mukainen yhtenäinen vaarattomuuden arviointi ennen niiden saattamista markkinoille Euroopan yhteisössä. Tällöin haluttiin samalla säätää ”yksinkertaistetusta menettelystä niiden uuselintarvikkeiden ja elintarvikkeiden uusien ainesosien osalta, jotka ovat olennaisesti olemassa olevien elintarvikkeiden ja elintarvikkeiden ainesosien kaltaisia.” Ko. asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa säädettiin alun perin, että asetusta sovelletaan mm. ”saatettaessa markkinoille elintarvikkeita tai elintarvikkeiden ainesosia, joiden käyttö ihmisravintona on ollut Euroopan unionissa tähän saakka hyvin vähäistä ja jotka kuuluvat seuraaviin ryhmiin: a) direktiivissä 90/220/ETY tarkoitettuja geneettisesti muunnettuja organismeja sisältävät tai tällaisista organismeista koostuvat elintarvikkeet ja niiden ainesosat; b) geneettisesti muunnetuista organismeista valmistetut, mutta niitä sisältämättömät elintarvikkeet ja elintarvikkeiden ainesosat.” Asetuksen 3 artiklan mukaan ao. elintarvikkeet tai elintarvikkeiden ainesosat eivät saa aiheuttaa vaaraa kuluttajalle, harhauttaa kuluttajaa eivätkä myöskään siinä määrin erota niistä elintarvikkeista ja elintarvikkeiden ainesosista, jotka niillä on tarkoitus korvata, että niiden tavanomainen käyttö aiheuttaisi ravitsemuksellista haittaa kuluttajalle. Normaalista tarkastusmenettelystä poiketen sallitaan 5 artiklassa tarkoitettua yksinkertaistettua menettelyä soveltaa mm. em. 1 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettuihin elintarvikkeisiin tai elintarvikkeiden ainesosiin, jotka käytettävissä olevien ja yleisesti tunnustettujen tieteellisten selvitysten perusteella tai jonkin 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun toimivaltaisen elimen antaman lausunnon perusteella olennaisesti vastaavat olemassa olevia elintarvikkeita tai elintarvikkeiden ainesosia koostumuksensa, ravintoarvonsa, aineenvaihduntansa, käyttötarkoituksensa sekä ei-toivottujen aineiden pitoisuuksiensa osalta.

[349] Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana nro 184, 8.8.2000, s. 9.

jolla tiettyjen muuntogeenisten (GMO-) tuotteiden, nimeltään Maissi Bt-11, Maissi MON 810 ja Maissi MON 809, myynti ja käyttö oli keskeytetty Italiassa.[350] Edellä mainitun uuselintarvikeasetuksen (EY) N:o 258/97 12 artikla koskee jäsenvaltioiden mahdollisuutta väliaikaisesti rajoittaa ko. elintarvikkeen tai elintarvikkeen ainesosan käyttöä ja kauppaa, kun jäsenvaltiolla on uusien tietojen tai jo olemassa olevien tietojen uudelleenarvioinnin vuoksi perusteltua aihetta katsoa, että ko. asetuksen mukaisen elintarvikkeen tai elintarvikkeen ainesosan käyttö aiheuttaa vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle.

EYTI:n tuomion perusteluissa selostetut Italian keskeytyspäätöksen taustalla olevat seikat kuvaavat sekä varautumisperiaatteen soveltamista GMO-tuotteisiin että ko. tuotteiden kaupasta ja käytöstä eri jäsenvaltioiden kesken jo vuosia ennen po. asian vireilletuloa ja keskeytyspäätöstä vuonna 2000 sekä sen jälkeenkin vallinneita näkemyseroja. Sinänsä em. asetusta (EY) N:o 258/97 ei enää muuntogeenisistä elintarvikkeista ja rehuista annetun asetuksen (EY) N:o 1829/2003 voimaantulon jälkeen sovelleta geneettisesti muunnettuja organismeja sisältäviin tai tällaisista organismeista koostuviin elintarvikkeisiin ja niiden ainesosiin eikä sanotuista organismeista valmistettuihin elintarvikkeisiin ja niiden ainesosiin.[351]

---

[350] Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset olivat geneettisesti muunnetun maissin Zea mays L. linja Bt-11 ja Zea mays L. linja MON 810 saattamisesta markkinoille koskeneen komission päätöksen 98/294/EY johdosta antaneet tietyille po. tapauksen C-236/01 pääasiassa kantajina oleville yhtiöille tai niihin etuyhteydessä oleville yhtiöille luvan saattaa markkinoille geneettisesti muunnetun Bt-11-linjan maissinjyviä – tämä geneettinen muunnos tekee maissista hyönteisresistentin – ja linjan MON 810 maissinjyviä – tämä geneettinen muunnos lisää maissin sietokykyä rikkakasvien torjunta-aineelle. Päätöksissä 98/292/EY ja 98/294/EY todetaan nimenomaisesti, että kyseiset kaksi jäsenmaata antavat luvat ilman, että tämä rajoittaa yhteisön muun lainsäädännön ja erityisesti asetuksen (EY) N:o 258/97 soveltamista. Tietyt pääasiassa kantajina olevat yhtiöt tekivät 10.12.1997, 30.1.1998 ja 14.10.1998 komissiolle asetuksen (EY) N:o 258/97 5 artiklassa säädetyn uuselintarvikkeiden tai elintarvikkeiden uusien ainesosien markkinoille saattamista koskevan yksinkertaistetun menettelyn mukaiset ilmoitukset, jotka koskivat Bt-11-, MON 810- ja MON 809 -linjojen maissista valmistettujen uuselintarvikkeiden tai elintarvikkeiden uusien ainesosien, kuten maissijauhojen, markkinoille saattamista. Kyseisiin ilmoituksiin oli liitetty UK Advisory Committee on Novel Foods and Processesin syyskuussa 1996 antama lausunto. ACNFP katsoi lausunnossaan pääasiassa, että kyseessä olevassa tapauksessa valmistetut tuotteet vastasivat olennaisesti sellaisesta maissista valmistettuja tuotteita, jotka olivat peräisin perinteisestä sadosta ja että niitä voitiin vaaratta käyttää elintarvikkeissa (”safe for use in food”). 20 Nämä ilmoitukset toimitettiin tämän jälkeen jäsenvaltioille 5.2., 6.2. ja 23.10.1998.

[351] Keskeisenä tapauksessa asiassa C-236/01 on ollut paitsi po. asetuksen (EY) N:o 258/97 12 artiklan keskeytysmenettely sinänsä myös erityisesti asetuksen 5 artiklassa säädetyn ns. yksinkertaistetun tarkastusmenettelyn käyttömahdollisuus. Komissio ja jäsenvaltiot olivat kuitenkin pian, mutta ennen po. keskeytysasian vireilletuloa, ”sopineet” pysyvässä elintarvikekomiteassa, että asetuksen yksinkertaistettua menettelyä ei enää tammikuusta 1998 lähtien sovellettaisi GMO:ista valmistettuihin uuselintarvikkeisiin, jotka sisältävät muuntogeenisiä proteiineja. Po. tapauksen C-236/01 kohteena olevan Italian tuomioistuimen pääasian mukaisissa ilmoituksissa käytettyä yksinkertaistettua menettelyä Italian terveysministeri oli vastustanut erityisesti sillä perusteella, että uuselintarvikkeet eivät ”olennaisesti vastanneet” olemassa olevia elintarvikkeita. Komission puolesta oli katsottu, että ”nykyisen tieteellisen tiedon valossa taulukossa esitettävien GMO:ista

EYTI:n asiassa antaman tuomion lopputuloksen mukaan asetuksen (EY) N:o 258/97 12 artiklan mukaisen suojalausekkeen sovellettavuus ei riippunut siitä, mitä arviointimenettelyä on noudatettu ennen uuselintarvikkeiden markkinoille saattamista, eikä periaatteessa Italiassa noudatetun menettelyn sääntöjenmukaisuudesta. Seuraavassa kuitenkin tarkastellaan tuomiota lähemmin ennalta varautumisen periaatteen ja sitä ilmentävän sanotun 12 artiklan mukaisen suojalausekesäännöksen soveltamisen osalta. EYTI:n mukaan tällaisia suojatoimenpiteitä ”voidaan toteuttaa vain, jos ne perustuvat mahdollisimman täydelliseen riskinarviointiin ottaen huomioon yksittäistapauksen erityisolosuhteet, jotka osoittavat näiden toimenpiteiden olevan tarpeen, jotta voidaan kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaisesti varmistaa, että uuselintarvikkeet eivät aiheuta vaaraa kuluttajalle. Selvitysvelvollisuuden osalta ne perusteet, joihin kyseessä oleva jäsenvaltio on vedonnut, kuten riskianalyysin tulokset, eivät voi olla luonteeltaan yleisiä.” EYTI totesi oikeuskäytäntönsä mukaan ”ennalta varautumisen periaatteesta seuraa(van), että *kun esiintyy epävarmuutta siitä, onko olemassa ihmisten terveyteen kohdistuvaa vaaraa, tai siitä, minkä laajuinen tämä vaara on, suojatoimenpiteitä saadaan toteuttaa tarvitsematta odottaa, että näiden vaarojen olemassaolo ja vaarojen vakavuus osoitetaan täysin* (tekijän kursivointi).”[352]

Siten sanottuun periaatteeseen viitaten EYTI katsoi suojatoimenpiteitä voitavan ”toteuttaa, vaikka yksittäistapauksen erityispiirteet huomioon ottaen mahdollisimman kattava tieteellinen riskinarviointi osoittautuu mahdottomaksi käytettävissä olevien tieteellisten tietojen riittämättömyyden vuoksi.” Toimenpiteisiin ryhtyminen kuitenkin ”edellyttää, että kansallisten viranomaisten käytettävissä olevasta riskinarvioinnista ilmenee erityisiä todisteita, joiden perusteella voidaan, vaikka ne eivät poistakaan tieteellistä epävarmuutta, käytettävissä olevien luotettavimpien tieteellisten tietojen ja uusimpien kansainvälisten tutkimustulosten nojalla kohtuudella päätellä, että näiden toimenpiteiden toteuttaminen on tarpeen, jotta vältetään se, että ihmisten terveydelle mahdollisesti vaaraa aiheuttavia uuselintarvikkeita tarjotaan markkinoilla.”

---

valmistettujen tuotteiden käyttäminen ei näytä aiheuttavan vaaraa ihmisten ja eläinten terveydelle”.

Tuomionsa perustelujen kohdissa 72–74 EYTI mm. totesi, että ”(A)setuksen N:o 258/97 tavoitteena on toisaalta varmistaa uuselintarvikkeiden sisämarkkinoiden toiminta ja toisaalta suojella kansanterveyttä niiltä vaaroilta, joita uuselintarvikkeet voivat aiheuttaa”. Tavoitteiden kaksoistarkoitus tuomioistuimen mielestä ”muodostaa tässä suhteessa tärkeän tekijän, joka puhuu sellaisen tulkinnan puolesta, että olennaisen vastaavuuden käsite ei estä sitä, että sellaisten uuselintarvikkeiden, joissa on kansanterveyden kannalta merkityksettömiä koostumuseroja, katsotaan olennaisesti vastaavan olemassa olevia elintarvikkeita”.

[352] Näin oli aikaisemmin katsottu esim. asian C-157/96, National Farmers’ Union ym., tuomion 63 kohdassa ja asian C-180/96, Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomion 99 kohdassa.

EYTI ratkaisi Tribunale amministrativo regionale del Lazion 18.4.2001 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti (tekijän tiivistelmä ja kursivointi):

> 1) Uuselintarvikkeista ja elintarvikkeiden uusista ainesosista 27 päivänä tammikuuta 1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 258/97 3 artiklan 4 kohdan ensimmäistä alakohtaa on tulkittava siten, että pelkästään se, että uuselintarvikkeissa on tietty määrä muuntogeenisten proteiinien jäämiä, ei estä pitämästä näitä elintarvikkeita olemassa olevia elintarvikkeita olennaisesti vastaavina eikä näin ollen estä yksinkertaistetun menettelyn käyttämistä kyseisten uuselintarvikkeiden saattamiseksi markkinoille. Näin ei kuitenkaan ole silloin, jos ensiarvioinnin tekoaikana käytettävissä olevan tieteellisen tietämyksen perusteella voidaan todeta, että on olemassa ihmisten terveydelle mahdollisesti vaarallisten vaikutusten riski. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia, täyttyykö tämä edellytys.
>
> 2) Asetuksen (EY) N:o 258/97 5 artiklassa säädetyn uuselintarvikkeiden markkinoille saattamista koskevan yksinkertaistetun menettelyn käytön sääntöjenmukaisuudella ei periaatteessa ole vaikutusta jäsenvaltioiden toimivaltaan toteuttaa kyseisen asetuksen 12 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä, … *Nämä toimenpiteet voidaan kuitenkin toteuttaa vain, jos jäsenvaltio on ensin suorittanut yksittäistapauksen erityispiirteet huomioon ottaen mahdollisimman kattavan riskinarvioinnin, jonka perusteella tällaisten toimenpiteiden toteuttaminen on ennalta varautumisen periaate huomioon ottaen tarpeen, jotta voidaan* asetuksen (EY) N:o 258/97 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaisesti *varmistaa, että uuselintarvikkeet eivät aiheuta vaaraa kuluttajalle.*[353]
>
> 3)... ei ole ilmennyt mitään sellaista, mikä vaikuttaisi asetuksen (EY) N:o 258/97 5 artiklan pätevyyteen...

Edellä mainitussa tapauksessa kysymyksessä ollut asetus (EY) N:o 258/97 vielä rinnasti GMO-elintarvikkeet varsin pitkälle tavanomaisiin elintarvikkeisiin, kunhan niiden ainesosat vain eivät olleet olennaisesti olemassa olevista elintarvikkeista poikkeavia. Mahdollisimman kattavassa riskinarvioinnissa tuotteen mahdollisista vaaroista saatujen todisteiden perusteella ja niiden luomassa epävarmuustilanteessa varautumisperiaatteen mukaisesti toimien voidaan keskeyttämistoimenpiteet suorittaa sen varmistamiseksi, että ao. GMO-uuselintarvike tai

---

[353] Asian C-236/01 perustelujen kohdassa ilmaistaan ko. toimenpiteisiin ryhtymisen edellytykset laajemmin. EYTI toteaa käytäntönsä mukaan ”edellyt(ettävän), että kansallisten viranomaisten käytettävissä olevasta riskinarvioinnista ilmenee erityisiä todisteita, joiden perusteella voidaan – vaikka ne eivät poistakaan tieteellistä epävarmuutta – käytettävissä olevien luotettavimpien tieteellisten tietojen ja uusimpien kansainvälisten tutkimustulosten nojalla kohtuudella päätellä, että näiden toimenpiteiden toteuttaminen on tarpeen, jotta vältetään se, että ihmisten terveydelle mahdollisesti vaaraa aiheuttavia uuselintarvikkeita tarjotaan markkinoilla”.

sen ainesosa ei aiheuta markkinoilla vaaraa kuluttajien terveydelle. Siten on joka tapauksessa edellytettävä terveydellisten vaarojen syntymisestä tai sellaisen mahdollisuudesta olevan luotettaviin selvityksiin (tai notorisiin seikkoihin tosiseikkoihin) nojautuen perusteet esitettävissä. Viime kädessä kysymys on po. tapauksessa jäänyt kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi, sillä EYTI ei ottanut itse tapahtuneeseen keskeyttämiseen lopullista kantaa.

Sittemmin vuonna 2001 annetun ns. levittämisdirektiivin 2001/18/EY 23 artiklan mukaisen suojalausekkeenkin tultua sovellettavaksi, voidaan tilanteen katsoa väliaikaistoimenpiteisiin ryhtymisen kannalta olevan varsin selkiytymättömänä. Ko. artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti (tekijän kursivoinnit):

> 1. Jos jäsenvaltiolla on joko sellaisten *uusien tai täydentävien tietojen perusteella*, jotka on saatu luvan myöntämisen jälkeen ja jotka vaikuttavat ympäristöriskien arviointiin, tai uuden tai täydentävän tieteellisen tiedon vuoksi tehdyn olemassa olevien tietojen uudelleenarvioinnin perusteella *aihetta todeta, että tuotteina tai tuotteissa oleva GMO*, josta on tehty asianmukainen ilmoitus ja jolle on saatu kirjallinen lupa tämän direktiivin mukaisesti, *aiheuttaa riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle, jäsenvaltio voi väliaikaisesti rajoittaa kyseisen tuotteina tai tuotteissa olevan GMO:n käyttöä ja/tai myyntiä tai kieltää sen käytön ja/tai myynnin alueellaan.*
>
> Jäsenvaltion on varmistettava, että vakavan riskin ollessa kyseessä toteutetaan hätätoimenpiteitä, kuten keskeytetään tai lopetetaan markkinoille saattaminen, ja että yleisölle ilmoitetaan asiasta.
>
> Jäsenvaltion on välittömästi ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille tämän artiklan mukaisista toimista ja esitettävä samalla perustelut päätökselleen sekä toimitettava ympäristöriskien arviointia koskeva uudelleenarviointinsa, josta käy ilmi, olisiko luvan ehtoja muutettava ja miten tai olisiko lupa peruttava, ja tarvittaessa päätöksensä perusteena olevat uudet tai täydentävät tiedot...

Vertailun vuoksi todettakoon kemikaalilain 43 §:n (57/1999) näyttävän edellyttävän rajoittamis- ja kieltotoimenpiteeltä merkittävämpiä haittoja ja vaaroja, koska siinä säädetään, että ” (J)os kemikaalin tai sen käytön todetaan tai voidaan perustellusti arvioida aiheuttavan merkittävää haittaa tai vaaraa ihmisen terveydelle tai ympäristölle, valtioneuvosto voi kieltää (mm.) sen … markkinoille luovuttamisen ja muun … käytön tai … sekä määrätä toimintaa koskevista rajoituksista ja ehdoista.” Tässä ei toisaalta viitata mihinkään uuteen riskianalyysin tai -arvioinnin suorittamiseen taikka uuteen yleiseen (notoriseen) tietämykseen.

9 Näkökohtia pilaantumisen aiheuttajasta, sen vaarasta ja siihen varautumisesta

Ympäristöoikeudellisten periaatteiden soveltamisessa on keskeistä, mistä ja kenen harjoittamasta ja minkä tyyppisestä toiminnasta johtuviin ja millaisiin ympäristön pilaantumisiin tai sen vaaroihin sekä niistä aiheutuviin vahinko-, kustannus- ja muihin vastuihin niitä kulloistenkin säännösten mukaan sovelletaan. Esimerkiksi YSL:ssa tarkoitetussa – ehkäistävässä ja poistettavassa – pilaantumisessa on kysymys nimenomaan ihmisen toiminnasta johtuvasta aine-, melu-, energia-, haju- sekä muusta ao. lainkohdassa tarkemmin mainitusta ympäristöön tapahtuvasta päästöstä (tai aineen yms. jättämisestä ympäristöön), jonka seurauksena aiheutuu joko yksin tai yhdessä muiden päästöjen kanssa mm. terveyshaittaa, haittaa luonnolle ja sen toiminnoille, luonnonvarojen käyttämisen estymistä tai melkoista vaikeutumista, ympäristön yleisen viihtyisyyden tai erityisten kulttuuriarvojen vähentymistä tai ympäristön yleiseen virkistyskäyttöön soveltuvuuden vähentymistä taikka vahinkoa tai haittaa omaisuudelle tahi sen käytölle taikka muu näihin rinnastettava yleisen tai yksityisen edun loukkaus. Ympäristönsuojelussa muutoinkin oikeudellinen vastuu yksityiselle oikeussubjektille voi syntyä vain ihmisen harjoittamista toiminnoista.[354] Ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavalla toiminnalla taas tarkoitetaan laitoksen perustamista tai käyttämistä sekä siihen teknisesti ja toiminnallisesti kiinteästi liittyvää toimintaa taikka alueen käyttämistä tai toiminnan järjestämistä siten, että siitä saattaa aiheutua sanotunalaista ympäristön pilaantumista.[355] Ympäristönsuojelusääntelyn mukaiset oikeudelliset velvoitteet koskevatkin yleensä tietyn toiminnan harjoittajaa.[356] Kysymys on tavallisesti tuotannollisesta toiminnasta, kuten mm. maataloudesta.

YSL 4 §:ssä on säädetty aiheuttamisperiaatteen noudattamisesta, ts. siitä, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittaja vastaa vaikutuksien ennaltaehkäisystä ja ympäristöhaittojen poistamisesta tai rajoittamisesta mahdollisimman vähäiseksi. Itse asiassa aiheuttamisperiaate näin kattaa vastuuna muiden periaatteiden mukaisesti tapahtuvan toiminnan. Siten toiminnanharjoittaja pääsääntöisesti vastaa ennalta ehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteen, varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen, parhaan käyttökelpoisen tekniikan

[354] YSL 3 § 1 mom. 1 k.
[355] YSL 3 § 1 mom. 2 k (252/2005).
[356] Ks. YSL 3 § 1 mom. 5 k.

periaatteen ja ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteen mukaisesta toiminnasta ja sen kustannuksista.[357]

Kansallisesti voidaan antaa EU:n ympäristönsuojeludirektiivejä tiukempia ympäristönsuojelunormeja ja siten esimerkiksi nitraattidirektiiviä tiukempia lannoitusmääriä koskevia säännöksiä. Nitraattidirektiivin typpilannoituksen enimmäismäärien määräytymisessä ei voitane katsoa sovelletun vesistöjen suojelun kannalta sen paremmin ennalta varautumisen periaatetta jyrkimmässä muodossaan kuin ehkä riittävästi edes ennalta ehkäisyn periaatetta, kun otetaan huomioon, että esimerkiksi Suomessa, jossa sentään vuodesta 2000 lähtien ko. direktiivi on ilmeisen hyvin muodollisesti koko maata koskien pantu uudella asetuksella täytäntöön, ei ole yhdessä huomattavien, mutta vesiensuojelullisesti vielä tehottomien, ympäristötukitoimenpiteiden avulla täydennetyin toimin päästy erityisempiin parannuksiin Saaristomeren ja muun Itämeren alueen rannikkovesien kohdalla.[358] Sen sijaan em. yhteisöoikeuden ja vastaavien kansallisten ympäristöoikeudellisten periaatteiden painoarvo on ilmennyt eritoten pohjaveden suojelun kohdalla sen pilaamiskiellon ja kotieläinsuojien ympäristölupamääräysten ja em. nitraattiasetuksen yhteisvaikutuksen kautta huomattavasti vesistöjen suojelua voimakkaammin.

Nitraattidirektiivin 91/676/ETY johdannossa ja 1 artiklassa lausuttiin, että direktiivillä säännellään typpiyhdisteiden varastointia ja levitystä sekä eräitä maanviljelymenetelmiä koskevia toimenpiteitä luonnonvarojen ja vesiekosysteemien suojelemiseksi ja veden muun oikeutetun käytön turvaamiseksi ja että toimenpiteiden tarkoituksena on vähentää maataloudesta peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista ja estää tällaisen pilaantumisen laajeneminen. Tavoitteet tältä pohjalta eivät näytä olleen alun perin korkealla, sillä teksti ei suoranaisesti viittaa vesien tilan parantamiseen. Päästöjen vain yleinen jonkinasteinen vähentäminen ei vielä riitä vesien tilan parantamiseksi, kun kuormituksen lähtötaso on korkea. Vesipolitiikan puitedirektiivin yleiset tavoitteet on kuitenkin asetettu jonkin verran nitraattidirektiivin maataloudelle asettamia vaatimuksia korkeammalle.

Nitraattidirektiivi on annettu jo ennen kuin varautumisperiaate otettiin Maastrichtin sopimuksella perustamissopimuksen 130r artiklan 2 kohtaan. Varautumisperiaatteen merkitys direktiivin taustaperiaatteena ilmenee kuitenkin välillisesti siinä, että nitraattidirektiivi 91/676/ETY on ulotettu pohjavesien suo-

---

[357] YSL 4.1 § 1 ja 2 k. Ko. periaatteet luonnollisesti vielä edellyttävät, että toiminnanharjoittaja on selvillä toimintansa ympäristövaikutuksista, ympäristöriskeistä ja haitallisten vaikutusten vähentämismahdollisuuksista. YSL 5 §:ssä on toiminnanharjoittajalle nimenomaisesti asetettu varsin objektiivinen velvollisuus olla riittävästi selvillä näistä seikoista.

[358] MTT:n ja SYKE:n tiedote 1.4.2008 ”Ympäristötuella saatu aikaan myönteisiä, mutta hitaita muutoksia” sekä siihen liittyvät artikkelit.

jelussa kaikkien jäsenvaltioiden alueelle, vaikka pohjavesien suojelu on useimmiten merkitykseltään vain paikallista. Pitkällä tähtäimellä nimittäin puhtaasta juomavedestä voi tulla elementaarisena luonnonvarana pulaa ja tästä uhka laajalti ja kokonaisuutena tarkastellen koko yhteisölle. Subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti ei asian jättämistä jäsenmaiden yksin hoidettavaksi pidetty riittävänä.[359] Sen sijaan direktiivissä ei pohjavesiä juurikaan huomioida – tietyn raja-arvon mainitsemista pilaantumisalttiuden arvioinnissa lukuun ottamatta – mikä johtunee ko. vesien suojelemisesta jo erikseen ao. juomavesidirektiivien pohjalta.[360]

Tässä yhteydessä on huomattava, että EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan 1 ja 3 mukaan komissio perustaa myös sellaiset terveyttä ja ympäristönsuojelua koskevat ehdotuksensa, jotka koskevat sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavia toimenpiteitä jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämiseksi, suojelun korkeaan tasoon ja erityisesti kaiken tieteelliseen tietoon perustuvan uuden kehityksen huomioon ottamiseen. Myös Euroopan parlamentti ja neuvosto pyrkivät kumpikin toimivaltansa rajoissa tähän tavoitteeseen. Etenkin maatalouden tuotantopanosten, kuten lannoitteiden ja torjunta-aineiden laadun, markkinoinnin ja käytönkin sääntely kuuluu tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta sisämarkkinoiden sektorille.

---

[359] Ks. nitraattidirektiivin johdantolauseet.

[360] Nitraattidirektiivin johdannossa on viitattu sen antamisen aikaan vallinneisiin seuraaviin juomavesidirektiiveihin: juomaveden valmistamiseen tarkoitetun pintaveden laatuvaatimuksista annettu direktiivi 75/440/ETY, sellaisena kuin se oli muutettuna direktiivillä 79/869/ETY, sekä juomaveden laadusta annettu direktiivi 80/778/ETY. Nitraattidirektiivin liitteen I kohdassa A.2 on vesien pilaantumisalttiuden arvioinnissa yhtenä seikkana kiinnitettävä huomiota siihen, sisältävätkö pohjavedet tai onko vaara, että ne sisältävät yli 50 mg/l nitraatteja, jos ko. direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä ei toteuteta.

10 Varautumisperiaatteen suhde parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteisiin ympäristöluvissa

YPEV-direktiivi on pantu täytäntöön lähinnä YSL:lla, jonka 3 §:n 1 momentin 4 kohdan määritelmän mukaan parhaalla käyttökelpoisella tekniikalla tarkoitetaan[361] ”mahdollisimman tehokkaita ja kehittyneitä, teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoisia tuotanto- ja puhdistusmenetelmiä ja toiminnan suunnittelu-, rakentamis-, ylläpito- sekä käyttötapoja, joilla voidaan ehkäistä toiminnan aiheuttama ympäristön pilaantuminen tai tehokkaimmin vähentää sitä”. Pykälän 2 momentin mukaan ”tekniikka on teknisesti ja taloudellisesti toteuttamiskelpoista silloin, kun se on saatavissa käyttöön yleisesti ja sitä voidaan soveltaa asianomaisella toiminnan alalla kohtuullisin kustannuksin”.[362] Koska tässä kansallisessa säännöksessä ei puhuta IPPC- eli YPEV-direktiivin 2000/1/EY 2 artiklan 12 kohdan tapaan ko. tekniikan soveltuvuudesta käytännön pohjaksi raja-arvoilla, mahdollistaa määritelmä EY:n minimidirektiivejä ympäristöllisesti tehokkaampien tekniikkojen vaatimisen. Toteuttamiskelpoisuus- tai käyttökelpoisuusvaatimuksen katsotaan edustavan samalla suhteellisuusperiaatetta ja edellyttävän sellaisia menetelmiä, jotka ovat otettavissa käyttöön taloudellisesti ja teknisesti kannattavasti ottaen huomioon myös saavutettavat ympäristölliset hyödyt.[363]

Parasta käyttökelpoista tekniikkaa voitaneen varautumisperiaatteen, oikeastaan YSL:n kannalta ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteen sekä

---

[361] Suomen lainsäädännössä BAT-periaate on ollut mainittuna ennen ympäristönsuojelulakia jätelaissa (1072/1993), vesilain vesiensuojelusäännöksissä (1994) ja ilmansuojelulaissa (1995).

[362] HE 84/1999 mukaan tekniikalla tarkoitetaan tuotanto- ja puhdistusmenetelmien lisäksi näiden hallinta- ja seurantajärjestelmiä, kuten prosessien ja päästöjen tarkkailulaitteita ja päästötietojen käsittelymenetelmiä. Tekniikkaan kuuluisivat myös kaikki ne toimintatavat, joilla laitos suunnitellaan ja rakennetaan ja joilla sitä käytetään ja pidetään yllä sekä joilla se poistetaan käytöstä. Käyttökelpoisuusvaatimus edellyttää menetelmiä, jotka on kehitetty sellaisessa mittakaavassa, että ne ovat käyttöön otettavissa teollisuuden alalla taloudellisesti ja teknisesti kannattavasti ottaen huomioon saatavat ympäristönsuojelun hyödyt. Tekniikkaa tulee voida käyttää tai tuottaa Suomessa kohtuullisin ehdoin. Paras tarkoittaisi menetelmää, jolla koko ympäristön suojelussa tehokkaimmin saavutettaisiin yleisesti korkea taso koko ympäristön suojelussa.

[363] Ranta 2001 s. 198, viittaus HE 84/1999 sivulle 41. Lisäksi Ranta toteaa, että BAT edellyttää suojelutoimenpiteiden taloudellista kohtuullisuutta hankkeen toiminta-alalla, mutta haittojen toteennäyttäminen ei ole keskeisellä sijalla. Ks. Westerlund 1996 s. 379 ja 382–383, johon Ranta viittaa (s. 198).

varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen, mukaisesti vaatia esim. ympäristölupaa myönnettäessä lupamääräyksin käytettäväksi silloinkin, kun toiminnan vaarallisia vaikutuksia ei vielä riittävän tarkasti tunneta.[364]

Edellä oleva BAT:n määritelmä osoittaa YSL:n mukaan toiminnanharjoittajalta vaadittavan ympäristönsuojelun tason, mutta harjoittajan tulee itse valita sanotun tason saavuttamiseksi tarpeelliset keinot. Olennaista on, että tekniikkaa on kohtuudella saatavilla. Parasta käyttökelpoista tekniikkaa koskevalla vaatimuksella ei edellytetä tietyn menetelmän käyttämistä pilaantumisen ehkäisemiseksi, vaan tarkoitetaan erilaisten toimien kokonaisuutta, joiden avulla tehokkaimmin voidaan vähentää ympäristön pilaantumista. Tekniikka on teknisesti ja taloudellisesti käyttökelpoista silloin, kun sitä voidaan soveltaa asianomaisella toiminnan alalla kohtuullisin kustannuksin.[365] Kyse on tältä osin tapauskohtaisesta oikeusharkinnasta, eikä toimintaa tule estää vaatimalla käytännössä liian kallista tekniikkaa.[366] Maataloudessa BAT-periaate soveltuu nähdäkseni lähinnä kotieläinrakennusten ja lantaloiden lupakäsittelyssä huomioon otettavaksi. Kohtuusharkintaan vaikuttaa tällöin osaltaan myös viljelijän mahdollisuudet saada yhteiskunnan rahoitusta avustuksen tai halpakorkoisen lainan taikka lainakorkotuen muodossa.

YSL:n 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa taas säädetään noudatettavaksi ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoituksenmukaisia ja kustannustehokkaita eri toimien yhdistelmiä, kuten työmenetelmiä sekä raaka-aine- ja polttoainevalintoja, eli kysymys on ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteen noudattamisesta. Po. BEP-periaate voidaan nähdä sitä YPEV-direktiivistä lähtien tarkasteltaessa – vaikkakaan periaatetta ei ole siinä nimenomaan mainittu – osaksi parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatetta. Direktiivin tätä periaatetta koskevan 2 artiklan 12 kohdan määritelmän yhteydessä on nimittäin sen b) alakohdassa määritelty ”käytettävissä olevilla” tarkoitettavan ”menetelmiä, jotka on kehitetty sellaisessa mittakaavassa, että niiden käyttö kyseisellä teollisuuden (oikeastaan elinkeinon) alalla[367] taloudellisesti ja teknisesti kannattavalla tavalla, kustannukset ja hyöty huomioon ottaen, on mahdollista; näitä keinoja joko voidaan käyttää tai tuottaa kyseisen jäsenvaltion alueella, jos kyseinen toiminnanharjoittaja voi käyttää niitä kohtuullisin ehdoin”. Nähdäkseni tämä soveltuu nimenomaan osaksi parhaan ympäristöllisen käytännön periaatteen käsitteen sisältöä.

---

[364] HE 84/1999 vp s. 42–43. Ks. kuitenkin YSL 51 § (252/2005) lupamääräysten suhteesta asetuksen vähimmäisvaatimuksiin.
[365] Kuusiniemi 2000 s.234.
[366] Salila 2007 s. 158.
[367] Ilmaus ”teollisuuden ala” on liian suppea. Kysymys on nähdäkseni yleisemmästä ”elinkeinoala”-käsitteestä, mikä nähdäkseni paremmin vastaa englanninkielisessä direktiiviversiossa olevaa käsitettä ”industrial sector”.

BEP-periaatteella sovellutuksineen voisi tarvittaessa olla vastedes huomattava merkitys yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun direktiivin 2000/60/EY täytäntöönpanossa, esim. YSL:n välityksellä vesien pilaantumisen torjunnassa hajakuormitukselta, jota erityisesti maatalous aiheuttaa.

YSL 43.3 §:ssä edellytetään lupamääräyksiä annettaessa otettavaksi huomioon toiminnan luonne, sen alueen ominaisuudet, jolla toiminnan vaikutus ilmenee, pilaantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettujen toimien merkitys ympäristön kokonaisuuden kannalta sekä tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet toteuttaa nämä toimet. Päästöjen ehkäisyä ja rajoittamista koskevien lupamääräysten tulee perustua parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan. Lupamääräyksiä annettaessa voidaan nähdäkseni YSL:n 51 §:n (252/2005) säännösten pohjalta, ainakin sen 1 kohdan nojalla luvan myöntämisen ehtojen täyttämiseksi, ottaa huomioon paitsi sanottu BAT-periaate myös BEP-periaate. Molemmat periaatteet voivat siten tulla sovellettaviksi mm. annettaessa eläinsuojien ympäristölupamääräyksiä. BEP-periaatteen ja ehkä välillisesti myös BAT-periaatteen huomioon ottamisesta voidaan myös mainita oikeuskäytännöstä esimerkkinä ratkaisu *KHO 9.5.2001 taltio 1029*, jossa sian lietelannan levityksessä pelloille n. 300 metrin etäisyydellä tuotannossaan tekstiilejä käyttävästä tehtaasta katsottiin tarpeelliseksi eläinsuojan ympäristöluvassa edellyttää hajuhaittojen estämiseksi, että viljelijä käyttää erityistä menetelmää levittäessään lantaa ao. pelloille. BAT-periaate kotieläinsuojien kohdalla saattaa esiintyä lähinnä hajuhaittoja estävien ilmanpoistotekniikkojen, lietelannan käsittely- ja levitystekniikan sekä lietelantasäiliöiden rakenteiden ja laitteiden vaatimustason muodossa.

11 Varautumisperiaatteen soveltaminen geenimuunneltujen kasvien tuotannossa

11.1 YLEISTÄ

Useissa maatalouden tuotantopanoksia koskevissa laeissa säännellään ao. tuotteiden hyväksyttävyyttä ja niiden käytön ehtoja silmällä pitäen myös vahinkojen ennalta ehkäisemistä. Niissä pääasiallisena tarkoituksena on yleensä yhtenäisten ehtojen asettaminen sisämarkkinoilla tavaroiden vapaalle liikkuvuudelle, samalla kun kuluttajien ja tuotteiden muiden käyttäjien turvallisuudesta huolehditaan ihmisten terveyden ja ympäristösuojelun vaatimusten mukaisella tavalla. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin eräitä ehkä voimakkaimmin varautumisperiaatetta ja ennalta ehkäisyä periaatteita toteuttavia säädöksiä.

Tiukkaa varautumisperiaatetta ilmentävästä sääntelystä äärimmäisenä ja ehkä ristiriitaisimpana voidaan maatalouden kannalta pitää geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön koskevaa EY:n direktiiviä 2001/18/EY[368] sekä tämän ja siihen liittyvän direktiivin 90/219/ETY

---

[368] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/18/EY geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön ja neuvoston direktiivin 90/220/ETY kumoamisesta. Ko. direktiivin johdannon eri kohdissa on korostettu mm. seuraavia seikkoja:

(4) Suuret tai pienet määrät eläviä organismeja levitettyinä ympäristöön koetarkoituksessa tai kaupallisina tuotteina voivat lisääntyä ympäristössä ja ylittää maiden rajat ja siten vaikuttaa toisiin jäsenvaltioihin. Tällaisen levittämisen vaikutukset ympäristöön voivat olla peruuttamattomia.

(5) Ihmisten terveyden ja ympäristön suojelu vaatii, että geneettisesti muunnettujen organismien (GMO) tarkoituksellisesta ympäristöön levittämisestä aiheutuneiden vaarojen valvontaan on kiinnitettävä erityistä huomiota.

(6) Perustamissopimuksen mukaan ympäristönsuojeluun liittyvän yhteisön toiminnan on perustuttava ennaltaehkäisyn periaatteelle…

(8) Tämän direktiivin laatimisessa on otettu huomioon ennalta varautumisen periaate, ja se on otettava huomioon myös direktiiviä sovellettaessa.

(9) Kussakin jäsenvaltiossa tunnustettujen eettisten periaatteiden noudattaminen on erityisen tärkeää. Jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon eettiset näkökohdat silloin, kun GMO:ja levitetään tarkoituksellisesti tai saatetaan markkinoille tuotteina tai tuotteissa…

(19) Ympäristövaarat olisi kussakin tapauksessa arvioitava aina ennen levittämistä. Arvioinnissa olisi myös otettava asianmukaisesti huomioon mahdolliset kumuloituvat pitkän aikavälin vaikutukset, jotka liittyvät vuorovaikutukseen muiden GMO:ien ja ympäristön kanssa.

(20) On tarpeen ottaa käyttöön ympäristöriskien yhteinen arviointimenetelmä, joka perustuu riippumattomiin tieteellisiin lausuntoihin. On myös tarpeen asettaa yhteiset tavoitteet, jotka koskevat GMO:ien seurantaa sen jälkeen, kun niitä on tarkoituksellisesti levitetty tai saatettu markkinoille tuotteina tai tuotteissa. Mahdollisten kumuloituvien pitkän aikavälin vaikutusten seurantaa olisi pidettävä seurantasuunnitelman pakollisena osana…

täytäntöönpanemiseksi meillä säädettyä geenitekniikkalakia (377/1995, muut. 490/2000 ja 847/2004). Direktiivi 2001/18/EY on annettu perustamissopimuksen sisämarkkinoita koskevan 95 artiklan nojalla tuotteiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi, vaikka kysymys on ollut samalla sanotun sopimuksen 175 artiklan alaan kuuluvasta ympäristöllisestä sääntelytavoitteesta. Tästä johtuu, että jäsenvaltioiden mahdollisuus rajoittaa omassa toimeenpanossaan GMO-tuotteiden vapaata liikkuvuutta on suppeampi kuin ympäristösääntelyn puolella.[369] GMO-maataloustuotteita on EY:ssä hyväksytty markkinoille vain harvoja. Ennemmin tai myöhemmin ko. kasvien viljely väistämättä kuitenkin levinnee laajemmalti myös yhteisössä, jossa tähän mennessä sitä esiintyy lähinnä vain Espanjassa sekä lisäksi vähäisessä määrin Ranskassa, Portugalissa, Saksassa, Tšekissä ja Slovakiassa.[370]

Direktiivi 90/219/ETY koskee geneettisesti muunnettujen mikro-organismien käyttöä suljetuissa oloissa eli käytännössä niiden kokeilutoimintaa. Direktiivissä 2001/18/EY – kuten myös sitä edeltäneessäkin direktiivissä 90/220/ETY – on kysymys ko. organismien ja niitä sisältävien tuotteiden tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön. Direktiivillä on säännelty horisontaalisesti bioteknologiaa sekä sen tuotteiden markkinointia ja käyttöä. Säännökset perustuvat pitkälle vietyyn varautumisperiaatteen soveltamiseen, joka on otettava huomioon myös direktiivin soveltamisessa.[371] Tämä on heijastanut – näin asiaa on perusteltu elintarvikkeiden osalta – kuluttajien epäluottamusta niin esitettyihin tieteellisiin tutkimustuloksiin kuin näiden perusteella toimiviin poliitikkoihin.[372] Kysymys ei

---

(47) Toimivaltaisen viranomaisen ei tulisi myöntää lupaa ennen kuin on varmistautunut siitä, että levittäminen on turvallista ihmisten terveydelle ja ympäristölle…

(56) Kun tuotteena tai tuotteissa olevan GMO:n sisältävä tuote saatetaan markkinoille, ja kun tällainen tuote on asianmukaisesti hyväksytty tämän direktiivin mukaisesti, jäsenvaltio ei saa kieltää, rajoittaa tai estää sellaisten tuotteena tai tuotteissa olevien GMO:ien saattamista markkinoille, jotka ovat tämän direktiivin mukaisia. Käytettävissä tulee olla turvatoimimenettely sellaisissa tapauksissa, joissa käyttöön liittyy vaara ihmisten terveydelle tai ympäristölle…

(61) Tämän direktiivin nojalla annettujen säännösten täytäntöönpanon tehostamiseksi olisi säädettävä jäsenvaltioissa sovellettavista seuraamuksista, mukaan lukien tämän direktiivin säännösten vastaista GMO:ien levittämistä tai markkinoille saattamista koskevat seuraamukset erityisesti huolimattomuudesta johtuvissa tapauksissa.

[369] Hollo 2005 MTVO s. 5. Kysymys ei siten ole ns. minimidirektiivistä.

[370] Maaseudun Tulevaisuus, teema-artikkeli ”EU ottaa vakavasti kuluttajien gm-vastaisuuden” (20.7.2007). Artikkelin mukaan vuonna 2006 GMO-kasvien viljelyala EU:ssa oli yhteensä vain n. 62 000 ha, joskin kasvussa. Kasvu oli sanottuna vuonna n. 10 %. Maailmalla gm-kasvien viljely oli kasvanut 13 miljoonalla hehtaarilla noin 110 miljoonaan hehtaariin vuodesta 2005 vuoteen 2006. Yhdysvaltain maatalousministeriön mukaan gm-kasveja viljellään ja kehitetään 46 maassa.

[371] Dir. 2001/18/EY johdannon kohta 8. Ks. edellä alaviite 368.

[372] Dir. 2001/18/EY johdannon kohdassa 46 on todettu: ”Yleisön esittämät näkökohdat olisi otettava huomioon sääntelykomitealle tehtävissä ehdotuksissa”.

GMO-lainsäädännön täytäntöönpano on kokenut EU:n jäsenmaissa vastustusta, joka on johtanut tosiasialliseen uusien GMO-tuotteiden hyväksymisen pysäyttäneeseen moratorioon. Seurauk-

näin ollen ole pelkästään ihmisten terveyden turvaamisesta ja ympäristön suojelemisesta vaan myös ihmisten eettisten näkökohtien huomioon ottamisesta GMO:n ja niitä ainesosina sisältäville tuotteille lupia annettaessa.[373] Koska kysymys on horisontaalisesta lainsäädännöstä, on levittämisdirektiivin täytäntöönpano läheisessä yhteydessä muiden asiaan liittyvien välineiden, kuten esimerkiksi kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun direktiivin 91/414/ETY täytäntöönpanon kanssa.[374]

GMO-kasvien merkitys maataloudessa ilmenee siten paitsi siinä, että niihin kehitettyinä ominaisuuksina on paitsi satoja kasvattavia vaikutuksia myös ominaisuuksia, jotka merkitsevät toimimista kasvitautien ja -tuholaisten biologisina torjunta-aineina, jollaisilla voidaan korvata ympäristölle tai ihmisten terveydelle haitallisten kemiallisten kasvinsuojeluaineiden käyttöä. Geenitekniikan hyödyntämisen vastustaminen nimenomaan tällaisten tuotteiden kohdalla osoittaa eettisten näkökohtien huomioon ottamisen mukanaan tuomaa ristiriitaisuutta.[375]

Direktiivin 2001/18/EY tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä ja suojella ihmisten terveyttä ja ympäristöä yhtäältä silloin, kun GMO:ja levitetään ympäristöön tarkoituksellisesti muussa tarkoituksessa kuin niiden saattamiseksi markkinoille Euroopan yhteisössä, ja toisaalta silloin, kun GMO:ja saatetaan markkinoille yhteisössä tuotteina tai tuotteissa.[376] Tämän direktiivin mukainen ilmoitus- ja lupajärjestelmä sisältää ao. tuotteiden ja tuotteissa olevien GMO:ien tapaus kerrallaan suoritettavan arvioinnin mahdollisten ihmisen terveyteen tai ympäristöön kohdistuvien haittavaikutusten selvittämiseksi. Sellaiset vaikutukset voivat aiheutua suoraan tai välillisesti GMO:ista muihin organismeihin tapahtuvan geenisiirron välityksellä.[377]

---

sena on ollut, että Euroopassa teollisuudella ei juuri ole ollut insentiivejä kehittää etenkään GMO-maataloustuotteita, mistä on seurannut alan tutkimuksen ja tutkijoiden siirtymistä etenkin USA:han ja uhka po. teollisuudenalan jälkeenjääneisyydestä Euroopassa (Patterson 2000 s. 340).

GM-viljojen ja -kasvien tuotanto on Euroopassa erittäin vähäistä, kun taas USA:ssa esim. GM-ohralajikkeet edustivat vuonna 2007 n. 73 % ja GM- soijapapulajikkeet n. 91 % tuotannosta (NASS, USDA June 29 2007, Acreage, s. 24–25).

373 Ks. edellä alaviite 368, erityisesti direktiivin 2001/18/EY johdannon kohta 9.

374 Ks. direktiivin 2001/18/EY johdannon kohta 26.

375 Lisäksi useissa muissakin maatalouden tuotantopanoksia koskevissa direktiiveissä ja laeissa säännellään GMO- tuotteiden hyväksyttävyyttä ja siten niiden käytön ehtoja varautumisperiaatteen mukaisesti. GMO-siementavaran ja GMO-rehujen osalta on säännöksiä siemenkauppalain (728/2000) 8 §:ssä ja rehulain (86 /2008) 3 §:n 7-9 k:ssa, 4 §:ssä, 5 § 1 mom. 5 k:ssa ja 11 §:ssä sekä. Myös KasvinSAL (1259/2006) 3 §:n 2 mom.:ssa on täydentävät viittaussäännökset geenitekniikkalakiin (GTL).

376 Dir. 2001/18/EY 1 art.

377 Dir. 2001/18/EY 4 art. 3 kohta. Luvat, jotka oli annettu kumotun direktiivin 90/220/ETY nojalla ennen 17.10.2002 GMO:ien markkinoille saattamiseksi tuotteina tai tuotteissa, voitiin ennen 17.10.2006 uusia po. uuden direktiivin 2001/18 17 artiklan 2–9 kohdassa tarkoitetun ns. yksinkertaistetun menettelyn mukaisesti.

11.2 GMO-MAATALOUSTUOTTEET JA VARAUTUMISPERIAATE

Yhteisön tuomioistuin on kosketellut varautumisperiaatetta peltoviljelyyn liittyen GMO-maissin siemenien markkinoille ja levitettäväksi hyväksyntää koskevassa asiassa *C-6/99 Association Greenpeace France ym. v. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche ym*. Tuomiossa otettiin kantaa siihen, loukkasivatko direktiiviä 2001/18/EY edeltäneen direktiivin 90/220/ETY eräät säännökset ennalta varautumisen periaatetta. Tuomioistuin selvästi totesi usean ko. direktiivin säännöksen ilmentävän ko. periaatetta.[378] EYTI lausui tuomionsa perustelujen 44 kohdassa, että

> ”(E)nnalta varautumisen periaatteen noudattaminen ilmenee toisaalta po. direktiivin 11 artiklan 6 kohdassa säädetystä velvollisuudesta ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle välittömästi uudesta tiedosta, joka koskee tuotteen aiheuttamia vaaroja ihmisen terveydelle tai ympäristölle, ja 12 artiklan 4 kohdassa säädetystä toimivaltaisen viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa tällai-

---

[378] Ennakkoratkaisua oli asiassa C-6/99 pyydetty geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön annetun neuvoston direktiivin 90/220/ETY (EYVL L 117, s. 15), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 90/220/ETY toisesta mukauttamisesta tekniseen kehitykseen 18.6.1997 annetulla komission direktiivillä 97/35/EY (EYVL L 169, s. 72), 13 artiklan 2 ja 4 kohdan tulkinnasta. Tuomion sisältö oli seuraava:

1) Geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön 23 päivänä huhtikuuta 1990 annettua neuvoston direktiiviä 90/220/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivin 90/220/ETY toisesta mukauttamisesta tekniseen kehitykseen 18.6.1997 annetulla komission direktiivillä 97/35/EY, on tulkittava siten, että jos yksikään jäsenvaltio ei sen jälkeen, kun ao. GMO:n markkinoille saattamista koskeva hakemus on toimitettu komissiolle, ole esittänyt vastalausetta kyseisen direktiivin 13 artiklan 2 kohdan mukaisesti tai jos komissio on tehnyt kyseisen artiklan 4 kohdan mukaisen ”myönteisen päätöksen”, sen toimivaltaisen viranomaisen, joka on toimittanut hakemuksen puoltavine lausuntoineen komissiolle, on annettava ”kirjallinen lupa”, jonka perusteella tuote voidaan saattaa markkinoille. Jos jäsenvaltio saa tällä välin (kuitenkin) uusia tietoja, joiden perusteella se voi todeta, että ilmoituksen kohteena oleva tuote voi olla vaaraksi ihmisten terveydelle ja ympäristölle, sen ei kuitenkaan ole hyväksyttävä ilmoitusta, mutta sen on ilmoitettava asiasta välittömästi komissiolle ja muille jäsenvaltioille, jotta asiassa voidaan tehdä direktiivin 90/220/ETY 21 artiklassa säädetyn menettelyn mukainen päätös direktiivin 16 artiklan 2 kohdassa säädetyssä määräajassa.

2) Jos kansallinen tuomioistuin toteaa, että toimivaltainen kansallinen viranomainen ei sen takia, että em. direktiivin 12 artiklan 1 kohdassa säädetyssä ilmoituksen tutkimisessa on esiintynyt virheellisyyksiä, ole voinut pätevästi kyseisen säännöksen 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla toimittaa asiakirjoja puoltavine lausuntoineen komissiolle, kyseisen tuomioistuimen on saatettava asia ennakkoratkaisumenettelyssä yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos se katsoo, että kyseiset virheellisyydet saattavat vaikuttaa komission myönteisen päätöksen pätevyyteen, ja tarvittaessa määrättävä kyseisen päätöksen täytäntöönpanotoimenpiteet lykättäviksi, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on ratkaissut pätevyyttä koskevan kysymyksen.

Ks. myös Mahmoudi 2003 s. 60 sekä sen alaviite 71 ja alaviitteessä 72 mainittu EYTI:n tuomion C-275/97 perustelujen kohta 26.

set tiedot välittömästi komissiolle ja muille jäsenvaltioille sekä toisaalta 16 artiklassa säädetystä jäsenvaltion mahdollisuudesta *väliaikaisesti* (tekijän kursivointi) rajoittaa hyväksytyn tuotteen käyttöä tai myyntiä taikka kieltää sen käyttö tai myynti alueellaan, jos sillä on perusteltua todeta, että tuote on vaaraksi ihmisten terveydelle tai ympäristölle."

Varautumisperiaatteen soveltamiseen on yritetty viitata perusteeksi pyrkimyksissä eräiden valtioiden alueilla kieltää GMO:ista koostuvien tai niitä sisältävien siementen ja kasvien viljely sekä siirtogeenisten eläinten kasvatus. Kuten EYTI:n 13.9.2007 antama ratkaisu yhdistetyissä asioissa *C-439/05 ja C-454/05 Land Oberösterreich ja Itävallan tasavalta v. Euroopan yhteisöjen komissio* osoittaa, ei jäsenvaltion ole helppo näyttää perustamissopimuksen 95 artiklan 5 kohdassa säädettyjen erityisten edellytysten olemassaoloa perusteeksi harmonisointidirektiivejä tiukempien säännösten antamiseen alueellaan. Tapaus koskee niin ikään perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla annetun nykyisen levittämisdirektiivin 2001/18/EY soveltamista.[379] Tapauksessa Itävallan tasavalta oli antanut komissiolle vuonna 2003 tiedoksi Land Oberösterreichin lakiehdotuksen geenitekniikan käytön kieltämisestä. Lakiehdotuksella oli tarkoituksena kieltää GMO:ista koostuvien tai niitä sisältävien siementen ja kasvien viljely sekä siirtogeenisten eläinten kasvatus ja niiden levittäminen ympäristöön metsästystä tai kalastusta varten. Ilmoituksella pyrittiin siihen, että EY 95 artiklan 5 kohdan nojalla myönnetään

---

[379] Amsterdamin sopimuksella, joka tuli voimaan 1.5.1999, tehtiin muutoksia mm. EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklaan. Siten muutettuna EY 95 artiklaksi numeroidun artiklan 4–6 kohdassa määrätään seuraavaa:

"4. Jos sen jälkeen, kun neuvosto tai komissio on toteuttanut yhdenmukaistamistoimenpiteen, jäsenvaltio pitää tärkeistä 30 artiklassa tarkoitetuista taikka ympäristön tai työympäristön suojelua koskevista syistä tarpeellisena pitää voimassa kansalliset säännöksensä tai määräyksensä, jäsenvaltio antaa nämä säännökset ja määräykset sekä perusteet niiden voimassa pitämiselle tiedoksi komissiolle.

5. Jos sen jälkeen kun neuvosto tai komissio on toteuttanut yhdenmukaistamistoimenpiteen, jäsenvaltio lisäksi pitää tarpeellisena ottaa käyttöön uuteen, ympäristönsuojelua tai työympäristön suojelua koskevaan tieteelliseen näyttöön perustuvia kansallisia säännöksiä tai määräyksiä kyseisen jäsenvaltion erityisten ongelmien vuoksi, jotka ovat ilmenneet yhdenmukaistamistoimenpiteen toteuttamisen jälkeen, jäsenvaltio antaa suunnitellut säännökset ja määräykset sekä niiden käyttöönottamisen perusteet tiedoksi komissiolle, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta 4 kohdan soveltamista.

6. Komissio hyväksyy tai hylkää kyseiset kansalliset säännökset tai määräykset kuuden kuukauden kuluessa 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuista tiedoksi antamisista todettuaan ensin, ovatko ne keino mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen ja muodostavatko ne esteen sisämarkkinoiden toiminnalle.

Jollei komissio tee päätöstä määräajan kuluessa, 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuja kansallisia säännöksiä tai määräyksiä pidetään hyväksyttyinä.

Komissio voi ilmoittaa kyseiselle jäsenvaltiolle, että tässä kohdassa määrättyä määräaikaa voidaan pidentää edelleen kuudella kuukaudella, jos se on perusteltua asian monitahoisuuden vuoksi eikä määräajan pidentäminen vaaranna ihmisten terveyttä."

poikkeus direktiivistä 2001/18. Ilmoituksessa nojauduttiin tutkimusraporttiin (ns. Müllerin raportti). Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA) komissiolle asiassa antamassa lausunnossa EFSA totesi, etteivät raportin tiedot sisältäneet mitään uutta tieteellistä näyttöä, jolla voitaisiin perustella GMO:ien kielto Land Oberösterreichissa (tuomion perustelujen 6–7 kohta).

Komissio teki tässä tilanteessa päätöksen, jonka mukaan Itävallan tasavalta ei ole esittänyt uutta tieteellistä näyttöä eikä osoittanut, että Land Oberösterreichissa olisi jokin erityinen ongelma, joka olisi ilmennyt direktiivin 2001/18 antamisen jälkeen ja jonka vuoksi tiedoksi annetun toimenpiteen käyttöönotto olisi tarpeellista. Komissio, katsoen että EY 95 artiklan 5 kohdassa määritellyt ehdot eivät täyttyneet, hylkäsi Itävallan tasavallan pyynnön poikkeuksen myöntämisestä (perustelut 8 kohta). Komissio nojautui kolmeen pääasialliseen seikkaan hylätessään Itävallan tasavallan pyynnön. Se on ensinnäkin todennut, ettei kyseinen jäsenvaltio ollut osoittanut, että ilmoitettu toimenpide oli perusteltu uuden ympäristönsuojelua koskevan tieteellisen näytön nojalla. Itävallan tasavallan ilmoituksesta oli käynyt selvästi ilmi, että maatilojen pieni koko oli yhteinen ominaispiirre kaikissa jäsenvaltioissa eikä suinkaan luonteenomaista vain Land Oberösterreichille. Ilmoituksessa oli korostettu paitsi tilojen pientä kokoa myös luonnonmukaisen maatalouden merkitystä Land Oberösterreichissa. Komissio yhtyi EFSA:n johtopäätöksiin ja erityisesti niihin, joiden mukaan ”annettu tieteellinen näyttö ei sisällä uutta tai yksinomaan paikallista tieteellistä tietoa nykyisten tai tulevien muuntogeenisten viljelykasvien tai eläinten vaikutuksista ympäristöön tai ihmisten terveyteen” ja ”tieteellistä näyttöä ei ole annettu siitä, että kyseisellä Itävallan alueella olisi epätavallisia tai ainutlaatuisia ekosysteemejä, joita varten olisi tehtävä erilaiset riskinarvioinnit kuin koko Itävaltaa tai Euroopan muita samankaltaisia alueita varten” (perustelut 18–19 kohta).

Komissio oli lisäksi katsonut, ettei ilmoitettu toimenpide ollut perusteltu Itävallan tasavaltaa koskevan erityisen ongelman vuoksi. Komissio katsoi, että Itävallan tasavalta ei ollut osoittanut, että Land Oberösterreichin alueella oli EY 95 artiklan 5 kohdassa tarkoitettu erityinen ongelma, joka olisi ilmennyt direktiivin 2001/18 antamisen jälkeen. Lopuksi komissio on hylännyt Itävallan viranomaisten väitteet, joilla pyrittiin perustelemaan kansalliset toimenpiteet ennalta varautumisen periaatteeseen turvautumalla, koska se katsoi, että ne olivat liian yleisiä ja riittämättömästi perusteltuja (perustelut 18 kohta).

Asiaa ensin käsitellyt yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi 15.10.2005 annetun hylkäävän tuomionsa (yhdistetyt asiat *T-366/03 ja T-235/04*) perusteluissa mm., että kantajat eivät olleet esittäneet näyttöä, jonka perusteella olisi voitu epäillä sitä, ovatko komission em. arvioinnit perusteltuja, vaan ne olivat rajoittuneet korostamaan maatilojen pientä kokoa ja luonnonmukaisen maatalouden merkitystä Land Oberösterreichissa. Kantajat eivät olleet esittäneet seikkoja, joiden tarkoituksena olisi ollut kumota EFSA:n johtopäätök-

set siitä, että Itävallan tasavalta ei ollut osoittanut Land Oberösterreichin alueella olevan epätavallisia tai ainutlaatuisia ekosysteemejä, joita varten olisi tehtävä erilaiset riskinarvioinnit kuin koko Itävaltaa tai Euroopan muita samankaltaisia alueita varten. Tuomioistuimen mukaan kantajien esittämillä seikoilla ei voitu niiden yleisen luonteen vuoksi kumota riidanalaisessa (komission) päätöksessä esitettyjä konkreettisia arviointeja.

Erityisesti ennalta varautumisen periaatteen loukkaamista koskenutta kanneperustetta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin piti tehottomana, koska komission käsiteltäväksi oli saatettu EY 95 artiklan 5 kohdan mukainen pyyntö ja koska komissio oli päättänyt, etteivät tämän artiklan soveltamisedellytykset täyttyneet.

Ensiasteen tuomioistuimen hylkäävästä päätöksestä tehtyä valitusta 13.9.2007 ratkaistessaan yhteisön tuomioistuin arvioi asiaa (C-439 ja C-454/05, perustelujen 56, 58, 60, 64 ja 68–70 kohta) mm. seuraavasti:

> EY 95 artiklan 5 kohdan nojalla tiedoksi annettujen kansallisten toimenpiteiden laillisuus liittyy läheisesti ilmoittavan jäsenvaltion esittämän tieteellisen näytön arvioimiseen. Mainitun määräyksen ”edellytykset ovat kumulatiivisia, ja niiden on siten kaikkien täytyttävä, tai muuten komissio hylkää yhdenmukaistamistoimenpiteestä poikkeavat kansalliset säännökset”. Valittajat ovat valituksissaan riitauttaneet valituksenalaisen tuomion muun muassa siltä osin kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi niiden argumentit, jotka liittyivät komission arvioihin ilmoittavalla jäsenvaltiolla olevan ”erityisen ongelman olemassaoloon liittyvästä edellytyksestä”. Tältä osin tuomioistuin katsoi olevan ilmeistä, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä muistuttaessaan komission ottaneen huomioon EFSA:n päätelmät siitä, että ei ollut tieteellistä näyttöä, jolla osoitettaisiin erityisen ongelman olemassaolo. Valittajat eivät olleet esittäneet näyttöä, jonka perusteella olisi voitu epäillä niiden arviointien perusteltavuutta, jotka koskevat tieteellistä näyttöä sellaisen ongelman olemassaolosta. Yksi EY 95 artiklan 5 kohdassa määrätyistä edellytyksistä ei täten täyttynyt, joten tuomioistuin piti myös ilmeisenä, ettei ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä tältä osin. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin menetteli näin ollen perustellusti, kun se katsoi, että jäsenvaltiolla olevan erityisen ongelman olemassaoloon liittyvä edellytys ei täyttynyt, ja hylkäsi kanteet eikä tarkastellut, täyttyivätkö muut edellytykset. Lopuksi yhteisön tuomioistuin katsoi, että valitukset on hylättävä.

Varautumisperiaatetta on muutoinkin varsin runsaasti sovellettu tavaroiden vapaan liikkuvuuden alueella. Näin on ollut jo mm. EYTI:n käsittelemässä asiassa *C-331/88 Fedesa* ja EATI:n asiassa *T-76/96R, The National Farmers' Union (NFU)*.

Kansallisen geenitekniikkalain 21 § koskee GMO-tuotteen markkinoille saattamista. Säännöksessä vaaditaan geenitekniikan lautakunnan etukäteen antamaa lupaa. Sen hyväksymisen edellytyksenä on 8 §:ssä tarkoitettu riskinarviointi,

joka osoittaa, ettei tuote aiheuta vaaraa ihmisen tai eläinten terveydelle tai ympäristölle ja mikään EY:n jäsenvaltio tai komissio ei esitä perusteltua vastalausetta eikä asiaan liity kysymyksiä, joita ei ole kyetty ratkaisemaan EY:n jäsenvaltioiden ja komission kesken. Ko. 21 §:n 3 momentin nykyinen sanamuoto (847/2004) on aikaisempaa selvempi, mutta mahdollistaa varautumisperiaatteen kannalta monia esteitä tuotteen hyväksymiselle ja ehkä varsin väljän soveltamisen mukaisen tulkinnan, joka kuitenkin viime kädessä tapahtuu jäsenmaiden yhteisellä ja komission tasolla. Aikaisempi sanamuoto oli po. osalta seuraava: ”… ettei tuotteesta ilmeisesti aiheudu vaaraa ihmisten terveydelle tai ympäristölle”.

Direktiivin 2001/18/EY 8 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti luvan myöntäminen GMO:ien tarkoitukselliseen levittämiseen ympäristöön edellyttää sangen perusteellista ja laaja-alaista terveys- ja ympäristöriskien arviointia. Kansallisesti tilanteesta, jossa ympäristö- tai terveysriski tunnistetaan vasta sen jälkeen kun lupa on myönnetty, on taas säädetty GTL 24 §:ssä (847/2004). Ensinnäkin valvontaviranomaisen tai geenitekniikan lautakunnan on keskeytettävä tuotteen markkinoille saattaminen, jos se toteaa, että tuotteesta voi aiheutua vakava vaara ihmisen tai eläinten terveydelle tai ympäristölle. Keskeyttämisen jälkeen asia saatetaan valtioneuvoston käsiteltäväksi. Valtioneuvosto voi sitten ja muulloinkin väliaikaisesti rajoittaa ao. GMO-tuotteen käyttöä ja myyntiä tai kieltää sen käytön tai myynnin Suomen alueella, jos em. viranomainen tai lautakunta on luvan myöntämisen jälkeen saanut tietoja, jotka vaikuttavat direktiivin 8 artiklan mukaiseen riskinarviointiin ja joiden perusteella jompikumpi niistä toteaa, että tuote tai tuotteissa oleva muuntogeeninen organismi voi aiheuttaa edellä tarkoitetun vakavan vaaran. Ennen lainmuutosta 847/2004 tässäkin kohden vastaavan toimenpiteen edellytyksenä vaadittiin, että ao. GMO-tuotteen voidaan perustellusti arvioida aiheuttavan haittaa ihmisen terveydelle tai haittaa ympäristölle. Säännös tosiasiallisesti edellyttää arviointia varten tutkimus- tai tapahtumanäyttöä haitoista. Mikä sitten voi olla ympäristölle ”vakava vaara” tai aikaisemmin tarkoitettu ”perustellusti aiheutuva haitta” jää epäselväksi.

Edellä mainittua selvästi alempi kynnys on lupaehtojen tarkistamiseen esim. käytön rajoitusten tiukentamiseksi. Ilmeisesti pelkästään GMO-kasvin ennakoitua suurempi taipumus levitä ympäristöön, esim. puskurivyöhykettä ulommaksi, saattaisi antaa aihetta lupaehtojen tarkistamiseksi. Sovellettavaksi tulee tällaisessa tilanteessa GTL 21 b § (847/2004). Sen 2 momentin mukaan geenitekniikan lautakunnan asiana on, saatuaan luvan myöntämisen jälkeen tietoja organismin ihmisen terveydelle tai ympäristölle aiheuttamista riskeistä, välittömästi ilmoitettava saamansa tiedot komissiolle ja muiden jäsenmaiden toimivaltaisille viranomaisille, sekä edelleen 3 momentin mukaan 60 päivän kuluessa po. uusien tietojen vastaanottamisesta lähetettävä EY:n komissiolle arviointikertomus siitä, onko lupaehtoja tarkistettava ja miten, tai olisiko lupa peruutettava sillä perusteella, että organismin todetaan aiheuttavan merkittävää vaaraa ihmisen tai eläin-

ten terveydelle ja ympäristölle. Järjestelmä, etenkin ko. pykälän 4 momentin huomioon ottaen, näyttää mahdollistavan sen, että lievähkössäkin tilanteessa, lupaehtoja voidaan tarkistaa geenitekniikan lautakunnan ehdottamalla tavalla sen päätöksellä, mikäli mikään jäsenvaltio tai komissio ei esitetä ehdotukseen perusteltua vastalausetta eikä lupaehtoihin jää ratkaisemattomia kysymyksiä.

11.3 GMO-KASVINSUOJELUAINEET JA LANNOITTEET

Kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamista koskevaa neuvoston direktiiviä 91/414/ETY sovelletaan nykyään myös geneettisesti muunneltuja organismeja sisältävien tai niistä koostuvien kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamiselle annettaviin lupiin. Yhtenä edellytyksenä on kuitenkin, että lupa päästää niitä ympäristöön on ensin arvioitu direktiivin 2001/18/EY mukaisesti.[380] Kasvisuojeluainedirektiivin liitteissä II ja III on asetettu tutkimusvaatimukset tehoaineille (II) ja kasvinsuojeluvalmisteille (III). Mikrobiologisten kasvinsuojeluaineiden tutkimusvaatimuksista on annettu komission direktiivi 2001/36/EY, jossa mm. edellytetään geneettisesti muunnelluista mikro-organismeista koostuvien tehoaineiden osalta esitettäväksi jäljennös em. direktiivin 2001/18/EY vaatimusten mukaisesta ympäristöriskien arvioinnista.[381]

Muuntogeenistä materiaalia voi olla myös mm. orgaanisissa lannoitteissa ja maanparannusaineissa, joita ei ole kompostoitu, esim. erilaisissa teollisuuden sivutuotteista. Lannoitesektorin EY- säädöksissä ei ole mainintoja muuntogeenisistä organismeista. Siten sanotunlaista materiaalia sisältävään lannoitevalmisteeseen sovelletaan täydentävästi yleistä GMO-lainsäädäntöä sellaisenaan.

11.4 LUONNONMUKAISEN TUOTANNON GMO-KIELTO

Luonnonmukaista tuotantoa sääntelevässä neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2092/91[382] kielletään geneettisesti muunnettujen organismien ja geneettisesti muunnetuista organismeista johdettujen tuotteiden käyttö luomutuotannossa, kuitenkin eläinlääkkeitä koskevin poikkeuksin. Niin ikään sanotun asetuksen vuoden 2009 alusta korvaavan neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 mukaan periaatteena on sulkea luonnonmukaisen tuotannon ulkopuolelle muuntogeenisten organismien ja niistä tuotettujen tai niiden tuottamien tuotteiden käyttö sa-

---

[380] Dir. 91/414/ETY artikla 1 kohta 3.

[381] Dir. 2001/36/EY liite I ja siinä uusittu direktiivin 91/414/ETY liite II Osa B kohta v.

[382] Euroopan yhteisöjen neuvoston asetus (ETY) N:o 2092/91 maataloustuotteiden luonnonmukaisesta tuotantotavasta ja siihen viittaavista merkinnöistä maataloustuotteissa ja elintarvikkeissa 6 artikla (1804/1999) kohta 1 alakohta d.

moin poikkeuksin.[383] Perusteluina em. käyttökiellolle oli ensin mainitun asetuksen muuttamiseksi vuonna 1999 annetun asetuksen johdannossa esitetty, että ”geneettisesti muunnetut organismit (GMO:t) ja geneettisesti muunnetuista organismeista johdetut tuotteet eivät ole luonnonmukaisen tuotantotavan mukaisia. Kuluttajien luonnonmukaista tuotantoa kohtaan tunteman luottamuksen säilyttämiseksi geneettisesti muunnettuja organismeja, niiden osia ja niistä johdettuja tuotteita ei saisi käyttää tuotteisiin, joissa on merkintä luonnonmukaisesta tuotantotavasta.”[384] Uuden asetuksen johdannon kohdassa 9 taas todetaan, että ”(M)uuntogeeniset organismit sekä tuotteet, jotka on tuotettu muuntogeenisistä organismeista tai joiden tuotannossa on käytetty muuntogeenisiä organismeja, ovat luonnonmukaisen tuotannon ja kuluttajilla luonnonmukaisista tuotteista olevan kuvan vastaisia.”

Toisaalta jo pelkästään eläinlääkintää koskevan poikkeuksen sallimisen johdosta voidaan em. GMO-kieltoa luomutuotannossa pitää lähinnä aksiooman luonteisena seurauksena siitä, että GMO-kasvien viljelylle on ensin yleisesti asetettu EY:n lainsäädännöllä ja lisäksi useiden jäsenmaiden tosiasiallisen vastustuksen avulla miltei ylitsepääsemättömät esteet ennalta varautumiseen ja kuluttajiin synnytettyihin epäluuloihin vedoten. GMO-kasvi ei saa olla ympäristölle tai ihmisten terveydelle vaarallinen, joten auktorisoidun kasvin viljelyä ei loogisesti voida pitää sen ”luonnottomampana” kuin minkään kasvinjalostuksella muutoin luodun vastaavanlaisen kasvin viljelyä. Näin ollen kiellossa on kysymys pelkästään eettisiin kuluttaja- ja samalla välillisesti tuottajanäkökohtiinkin perustuvasta, sinänsä ”legitiimistä” lainsäädännöstä. Varsinaisen ympäristöoikeudellisen varautumisperiaatteen soveltamisesta ei siten ole kysymys. Lisäksi voidaan todeta, etteivät kuluttajat näytä julkisuudessa vastustaneen ihmisille tarkoitettujen GMO-lääkkeiden käyttöä.

Luomutuotteille ei ole määritelty erillisiä GMO-kynnysarvoja sattumanvaraista muuntogeenisyyden ilmenemistä silmällä pitäen. Luonnonmukaiseen tuotan-

---

[383] Asetuksen (ETY) N:o 834/2007 artiklan 2 kohdan t) mukaan ”muuntogeeniseen organismiin” sovelletaan GMO-direktiivissä 2001/18/EY olevaa määritelmää, siltä osin kuin sitä ei ole saatu mainitun direktiivin liitteessä I B luetelluilla geneettisillä muuntamistekniikoilla; ja u) kohdan mukaan ”muuntogeenisistä organismeista tuotetulla” tarkoitetaan kokonaan tai osittain muuntogeenisistä organismeista johdettua tuotetta, joka ei kuitenkaan sisällä muuntogeenisiä organismeja eikä koostu niistä; sekä v) kohdan mukaan ”muuntogeenisten organismien tuottamalla” tarkoitetaan tuotetta, joka on johdettu käyttämällä tuotantoprosessin viimeisenä elävänä organismina muuntogeenistä organismia, mutta joka ei kuitenkaan sisällä muuntogeenisiä organismeja eikä koostu niistä tai ole niistä tuotettu.

[384] Muutosasetuksen (EY) N:o 1804/1999 johdannon kohta 10. Kuvaavaa on, että GMO-tuotannon luomutuotannossa kieltävä säännös on tullut vasta vuonna 1999. Sille ei ole ympäristöystävälliseen tuotantotapaan nojautuvaa loogista perustetta. Samaa luokkaa ko. kiellon kanssa olisi tältä kannalta säännös, ettei luomu-tuotannossa saisi käyttää apuna traktoria vaan vetojuhtana ainoastaan hevosta tai nautaa. Ihmeellistä toisaalta on, että lääkkeissä ko. ainekset kyllä hyväksytään.

toon viittaavia ilmauksia ei saa kuitenkaan käyttää em. uuden asetuksen 23.3 artiklan mukaan tuotteesta, jonka merkinnässä tai jota koskevassa mainoksessa on yhteisön säännösten mukaisesti mainittava, että se sisältää muuntogeenisiä organismeja, koostuu niistä tai on niistä tuotettu. Tämä tarkoittaa markkinoitavaksi yleisesti hyväksytyille kasvituotteille määrätyn GMO-pitoisuuden kynnysarvon soveltamista. Näiden taso on sellainen, että muuntogeenittömistä siemenistä peräisin olevasta kasvustosta tuotettujen elintarvikkeiden, rehujen tai suoraan jalostettavaksi tarkoitettujen tuotteiden GMO-pitoisuus on voinut olla enintään 0,9 %, kuten säädetään asetuksissa (EY) 1829/2003 ja 1830/2003. Toisaalta uuden luomu-asetuksen (EY) N:o 834/2007 26 artiklan mukaan komissio tulee vahvistamaan merkintöjä ja koostumusta koskevat erityisvaatimukset luonnonmukaisesti tuotetuille rehuille ja kasvien lisäysaineistolle ja siemenille (ks. lisäksi jälj. alaviite 392).

Käytännössä on tähän asti edellytetty tuotteen tai elintarvikkeen toimittajan velvollisuudeksi ”vakuuttaa, että muuntogeenisiä organismeja tai niistä saatuja tuotteita ei ole käytetty luomutuotannossa eikä luomuelintarvikkeiden valmistuksessa. Kasvintuotannossa vakuutus on tarvittu mm. ulkomaista alkuperää olevista eloperäisiä ainesosia sisältävien tuotteiden (lannoitteet, kasvinsuojeluaineet, lisäysaineisto, preparaatit ja bakteerivalmisteet) osalta sekä tuotteista, jotka on käsitelty mikrobeilla tai jotka sisältävät mikrobeja tai lisättyjä entsyymejä. Eläintuotannossa vakuutus on tarvittu lähinnä ulkomaista alkuperää olevista rehuaineista sekä rehun lisäaineina käytetyistä tuotteista ja valmisteista (vitamiinit, entsyymit, hapot, hiivat). Elintarvikkeiden valmistustoiminnassa ja jalostettujen elintarvikkeiden maahantuonnissa vakuutus on tarvittu tavanomaisesti tuotetuista maatalousperäisistä elintarvikkeista, jotka sallitaan luomuelintarvikkeisiin. Vakuutus on vaadittu myös orgaanista alkuperää olevista luomutuotannossa sallituista lisä- ja apuaineista sekä mikro-organismipohjaisista valmisteista, aromeista (vain luontainen aromi on sallittu), vitamiineista, aminohapoista ja typpiyhdisteistä.”[385]

11.5 GMO-VILJELYN JA TAVANOMAISEN TUOTANNON RINNAKKAISELON MAHDOLLISUUDET

11.5.1 Komission suositukset

Vaikka toistaiseksi GMO-kasveja Suomessa ei viljellä kuin eräillä koealoilla, on todennäköistä, että GMO-kasvien viljely, sen jossain vaiheessa alkaessa täällä-

[385] Ks. Kansallinen muuntogeenisten organismien valvontaohjelma 11.5.2004, s. 11.

kin, tulee tuottamaan ongelmia erilaisten viljelytapojen harjoittajien välillä. Pelättävissä on viljeltävien GMO-kasvien siementen ja muun lisäysaineiston kulkeutumista naapuri- ja muille ympäristössä oleville tavanomaista tuotantoa harjoittaville viljelmille aiheuttaen niillä tapahtuvalle tavanomaisten kasvien viljelylle ja sadolle taloudellista haittaa tai vahinkoa ristipölytyksen tai siementen sekoittumisen ja edelleen sadon markkinoimisvaikeuksien kautta. Tällaista sekoittumisvahinkoa voi syntyä viljakaupassa myös myöhemmässä varastoinnissa. Sekoittumisvahinko voisi toki olla samalla ympäristövahinko, joskin viljeltäväksi hyväksyttyjen GMO-kasvien kohdalla se on akuuttina epätodennäköistä ja tulisi myös olemaan monesti vaikeasti arvioitava kysymys.

Jotta GMO-kasvien siemeniä ja lisäysaineistoa voidaan viljellä EU:n jäsenvaltioissa, on ao. kasvimateriaalin tarkoitukselliseen ympäristöön levittämiseen tullut saada aikaisemmin mainitun direktiivin 2001/18/EY mukaisessa tai sen 12 artiklassa tarkoitetussa vastaavassa muussa arviointimenettelyssä annettu hyväksyntä.[386] Tämäkään ei kuitenkaan vielä käytännössä mahdollista viljelyä. Tuotteilla täytyy toki olla myös kysyntää eli kuluttajien hyväksyntää. Viljelijä tarvitsee lisäksi riittävän varmuuden ja luottamuksen siihen, ettei po. GMO-kasvin viljely ainakaan ilman hänen tuottamustaan johda vastuuseen naapuriviljelijöitä kohtaan heidän tuotteilleen mahdollisesti aiheutuvista sekoittumisvahingoista saati mahdollisista varsinaisista ympäristövahingoista (ihmisten tai eläinten terveydelle tai haitallisena muutoksena ympäristössä aiheutuvista vahingoista) taikka että on olemassa kohtuullinen vakuutus- tai muu vastaava korvausjärjestelmä syntyvien vahinkojen varalta.

Ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain (737/1994) nojalla voisi syntyä vastuu GMO-viljelystä vain siinä nimenomaan määriteltyjen päästöjen ja häiriöiden kautta toiselle syntyneistä vahingoista. Myös vastuu pilaantuneen ympäristön korjaamisesta ja sellaisen pilaantumisen välittömän uhkatilanteen ehkäisemisestä saattaisi eräissä tilanteissa syntyä aiheuttamisperiaatteelle ja pääsääntöisesti ankaralle vastuulle rakentuvan, täytäntöönpanoltaan meillä vielä

---

[386] Kansallisesti on siemenkauppalain (728/2000) 8.1 §:ssä säädetty, että geenitekniikalla muunnettua kylvösiementä saa tuottaa ja markkinoida vain, jos tarpeelliset tutkimukset ja muut toimenpiteet ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvien haitallisten vaikutusten toteamiseksi sekä välttämiseksi on tehty ja geneettisesti muunnettu kylvösiemen on hyväksytty geenitekniikkalain (377/1995) mukaisessa tai muussa kylvösiementen tuottamista ja markkinointia koskevien Euroopan yhteisön säännösten täytäntöön panemiseksi annetun lainsäädännön mukaisessa menettelyssä.

Kuten sanotusta ilmenee, GMO-kylvösiemenen hyväksymismenettelyä ei ole rajattu lain tasolla kokonaan geenitekniikkalain mukaiseen hyväksymiseen, mikä johtuu lähinnä yhteisölainsäädännön mahdollisista muutoksista ja tällöin mahdollisuuden varaamisesta antaa hyväksymistehtäviä tarpeen vaatiessa kansallisesti muillekin toimielimille kuin geenitekniikan lautakunnalle (ks. MmVM 7/2000 vp – HE 45/2000 vp, ehdotetun siemenkauppalain 8 §:n muutosesityksen perustelut).

keskeneräisenä olevan, ns. ympäristövastuudirektiivin (EY) N:o 35/2004 pohjalta. Tämä kattaa pinta- ja pohjavesiin sekä maaperään sekä tiettyihin luontokohteisiin kohdistuneet ympäristövahingot ja niiden välittömät uhat mm. silloin, kun niiden aiheutuminen johtuu GMO-tuotteiden levittämisestä ympäristöön, joskin ilmeisesti loppukäyttäjää koskevin rajoituksin. Ko. direktiivin täytäntöönpano on vielä Suomessa toteuttamatta (vuoden 2008 lopulla), ja direktiivi on varsin tulkinnanvarainen myös sen suhteen, mikä voisi olla vastuun rajanveto GMO-siemenen markkinoijan ja loppukäyttäjän, jollainen juuri viljelijä on, välillä. Sinänsä po. tuotteiden levittämisen kohdalla on mahdollista kansallisesti säätää ns. *state of science* -tilanteita koskevasta toiminnanharjoittajan vapautumisesta vastuusta, milloin hän voi osoittaa, ettei ole toiminut huolimattomasti, esim. vastoin (säännösten tai) luvan mukaisia suoja- tai muita käyttörajoituksia. Toisaalta suojelluille lajeille ja luontotyypeille aiheutuvien vahinkojen kohdalla sanotunlainen exculpatio taas on direktiivissä omaksuttuna yleisenä sääntönä, josta kansallinen lainsäädäntö voi kuitenkin poiketa tiukempaan suuntaan eli olla ankaran vastuun mukainen.[387]

Ns. rinnakkaiseloon liittyen komissio on vuonna 2003 antanut suosituksen 2003/556/EY, joka sisältää ohjeet kansallisten strategioiden ja parhaiden käytänteiden laatimiseksi muuntogeenisten viljelykasvien tuotannon sekä tavanomaisen ja luonnonmukaisen maataloustuotannon rinnakkaiseloa varten. Nämä ohjeet koskevat kaupallista siemenien ja viljelykasvien tuotantoa. Suosituksen mukaan rinnakkaiselossa ”on kyse muuntogeenisten ja muiden viljelykasvien sekoittumisesta aiheutuvasta mahdollisesta taloudellisesta tappiosta ja sekoittumisen minimoimiseksi toteutettavista sopivimmista toimenpiteistä”. Koska direktiivissä 2001/18/EY jo säädetään GMO-tuotteiden ympäristö- ja terveysnäkökohdista,

---

[387] Komission 1.4.2004 julkaisemassa muistiossa MEMO/04/78 ”Questions and Answers Environmental Liability Directive” esitetään vastauksena kysymykseen ”8. How is damage caused by GMOs covered?” seuraavaa:

”The Directive will cover damage to protected species, natural habitats, water and soil (if the latter significantly risks causing harm to human health), if it has occurred during the contained use of GMOs, including their transport, or during their deliberate release into the environment, including their placing on the market.

Of course, the defences under the Directive also apply in the case of GMOs: If the release of the GMO was specifically authorised or if it was not possible to anticipate the damaging effect on the basis of the state of scientific and technical knowledge at the time, and if the operator was not negligent, all of which the operator has to prove, the competent authorities can exempt him/her from liability. For example, an operator would be negligent and thus liable if s/he does not follow the instructions provided by the GMO manufacturer or the competent authority authorising the release.

Possible ”traditional damage” through GMOs, that is personal injury and damage to goods and property, is not covered by the Directive. Compensation for such damage is governed by the civil liability systems in the Member States. So, if GMOs destroy the crop of an organic farmer, he should be able to sue for compensation under the civil liability system in his country.”

rinnakkaiselon vielä ratkaisemattomiin vastuita ja velvoitteita koskeviin kysymyksiin pyritään suosituksella antamaan ratkaisumalleja, jotka liittyvät vain sekoittumisen taloudellisiin seurauksiin ja näkökohtiin.[388] Samalla olisi varmistettava, että tavanomaisissa viljelykasvilajeissa ei ole muuntogeenisiä organismeja niitä raja-arvoja ylittävissä määrin, jotka on vahvistettu yhteisön lainsäädännössä muuntogeenisten elintarvikkeiden, rehujen ja siementen suhteen säädetyissä merkintöjä ja puhtautta koskevissa vaatimuksissa.[389]

Suosituksen antamisen lähtökohtana on se, että komissio on katsonut perustamissopimuksessa tarkoitettuun toissijaisuusperiaatteeseen viitaten parhaaksi jättää jäsenvaltioiden huoleksi kehittää ja toteuttaa GMO-kasvien ja tavanomaisten viljelykasvien rinnakkaiseloa silmällä pitäen tarvittavat hallinnointitoimenpiteet. Tätä on selitetty sillä, että toimenpiteiden täytyy sopia kunkin alueen maatilarakenteeseen, maataloustuotantojärjestelmiin, viljelyjärjestelmiin ja luonnonolosuhteisiin.[390] Asia edellyttää tässä tarkoituksessa erityisen kansallisen säädöksen kehittämistä myös Suomessa.[391]

Komissio on korostanut suosituksessa, että sekä muuntogeenisten että muiden viljelykasvilajien viljelyn pitää olla sallittua.[392] Sovellettavista toimenpiteistä

---

[388] Komission suositus 2003/556/EY kohta 1.2.

[389] Ib. Komissio on suosituksen kohdassa 2.1.4. katsonut, että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rinnakkaiselotoimenpiteiden olisi oltava toimivia ja kustannustehokkaita, mutta toimenpiteiden ei pitäisi mennä pidemmälle kuin on tarpeen sen varmistamiseksi, että tahattomat muuntogeenisten organismien jäljet pysyvät yhteisön lainsäädännössä vahvistettujen toleranssirajojen alapuolella. Toimenpiteiden olisi oltava sellaisia, ettei maanviljelijöille, siementuottajille, osuuskunnille ja muille minkä tahansa tyyppisen tuotannon kanssa tekemisissä oleville toimijoille aiheudu kohtuutonta taakkaa.

[390] Ib. Komission suosituksen kohdassa 1.1 on korostettu tavanomaisten kasvien, mukaan lukien luomukasvien, viljelyn ja muuntogeenisten viljelykasvien eli ns. GMO-viljelyn rinnakkaiselon mahdollisuuksia. Rinnakkaiselo liittyy siihen, voivatko maanviljelijät valita käytännössä em. viljelykasvien tuotannon välillä noudattaen merkintöjä ja/tai puhtautta koskevia lainsäädännöllisiä vaatimuksia. Sinänsä erityyppisten tuotantomuotojen rinnakkainen käyttö ei ole uusi asia maanviljelyssä. Esimerkiksi markkinoitavien siementen tuotannossa on jo ennestään edellytetty ao. siemendirektiivien nojalla tavanomaisten kasvien eri lajien ja lajikkeiden siementen aitoutta eli tietynasteista sekoittumattomuutta. Meillä Suomessa on erityistä huomiota kiinnitetty paitsi siementuotantoon myös muutoin hukkakauran leviämisen ehkäisemiseen säätämällä jo vuonna 1976 ensimmäinen laki hukkakauran torjunnasta (178/1976). Sanotun korvannut nykyinen samanniminen laki (185/2002) tuli voimaan 1.5.2002.

[391] Esim. Saksassa on ko. suhteessa perussäännökset annettu täydentämällä Gentechnikgesetziä.

[392] Komission suositus 2003/556/EY kohta 2.

Asetuksessa (EY) N:o 1139/98, sellaisena kuin se oli muutettuna asetuksella (EY) N:o 49/2000, määriteltiin GMO- merkintöihin liittyväksi kynnysarvoksi elintarvikkeille 1 %. Nykyään sekä elintarvikkeita että rehuja koskevien merkintöjen kynnysarvot perustuvat muuntogeenisistä elintarvikkeista ja rehuista annettuun asetukseen (EY) N:o 1829/2003. Sen 12 artiklan 2 kohdan mukaan merkintävaatimuksia koskevaa direktiivin jaksoa ei sovelleta elintarvikkeisiin, jotka sisältävät muuntogeenisiä organismeja sisältäviä tai niistä koostuvia tai niistä valmistettuja aineksia sellaisessa suhteessa, joka on enintään 0,9 prosenttia elintarvikkeen kustakin ainesosasta tai elintarvikkeesta, jos se koostuu vain yhdestä ainesosasta, edellyttäen, että ainesten esiintyminen on satun-

päätettäessä tulisi hyödyntää parasta käytettävissä olevaa tieteellistä näyttöä sekoittumisen todennäköisyydestä ja lähteistä.[393]

Suosituksessa on todettu rinnakkaiseloon liittyvän sekoittumisongelman voivan syntyä esimerkiksi silloin, kun muuntogeenistä ja muunlaista viljelykasvia tuotetaan a) samanaikaisesti tai peräkkäisinä vuosina samalla maatilalla, b) naapuritiloilla samana vuonna, c) samalla alueella, mutta tiloilla, jotka ovat jonkin matkan päässä toisistaan. Rinnakkaiseloon sovellettavat toimenpiteet ja siten niitä koskevat säännökset onkin sovitettava haluttuun rinnakkaiselon tasoon.[394] Sekoittuminen voi tapahtua varsin erilaisin tavoin ja tuotannon sekä markkinoinnin eri vaiheissa, mm. niin, että siitepöly siirtyy naapuripeltojen välillä, viljelykasvilajit sekoittuvat korjuun aikana tai vasta sen jälkeen, siemeniä tai muuta elinkelpoista kasviainesta siirtyy kuljetuksen ja varastoinnin aikana tai eläinten välityksellä taikka muodostuu jääntikasveja siementen jäädessä maahan korjuun jälkeen ja tuottaessa uusia GMO-kasveja seuraavina vuosina, mikä voi olla joillakin lajeilla (esimerkiksi rapsilla) merkittävämpää kuin toisilla. Myös pelkästään hankitun siemenen epäpuhtaudet voivat aiheuttaa sekoittumista.[395]

---

naista tai teknisesti mahdotonta välttää. Vastaavasti 24 artiklan 2 kohdan mukaan merkintävaatimuksia ei sovelleta rehuihin, jotka sisältävät muuntogeenisiä organismeja sisältäviä tai niistä koostuvia tai niitä valmistettuja aineksia sellaisessa suhteessa, joka on enintään 0,9 prosenttia kyseisestä rehusta ja kustakin rehusta, josta se koostuu, edellyttäen, että ainesten esiintyminen on sattumanvaraista tai teknisesti mahdotonta välttää.

Edellä mainittuja merkintöihin liittyviä kynnysarvoja sovelletaan sekä tavanomaisiin että luomukasveihin. Nykyisellään ei muiden kuin muuntogeenisten organismien tahattomalle esiintymiselle muuntogeenisissä ole laissa määrättyjä kynnysarvoja. Muuntogeenisten lajikkeiden siemeniin sovelletaan yleisiä viljelykasvikohtaisia siementuotannon puhtausvaatimuksia. (Suositus kohta 2.2.3, Merkintöihin liittyvät kynnysarvot, ks. myös tämä osa b.s. 48)

[393] Ib. suosituksen kohdan 2.1.6 mukaan toimenpiteet olisi eriytettävä ottaen rinnakkaiseloon sovellettavissa parhaissa käytänteissä huomioon erot viljelykasvilajien, lajikkeiden ja tuotantotyyppien (esimerkiksi viljelykasvin tai siementen tuotanto) välillä. Myös sellaisten alueellisten näkökohtien (esimerkiksi ilmasto-olot, pinnanmuodostus, vuoroviljely ja viljelyjärjestelmät, maatilarakenne, viljelykasvikohtaisen muuntogeenisen organismin osuus alueella) väliset erot, jotka voivat vaikuttaa muuntogeenisten ja muiden viljelykasvilajien sekoittumisen tasoon, olisi otettava huomioon toimenpiteiden soveltuvuuden varmistamiseksi. Jäsenvaltioiden olisi keskityttävä ensin sellaisiin viljelykasvilajeihin, joille on jo hyväksytty muuntogeenisiä lajikkeita.

[394] Ib. suositus kohta 2.2.1.

[395] Ib. suositus kohta 2.2.2.

Sekoittumiseen vaikuttavat monenlaiset viljelykasvilaji- ja lajikespesifisyystekijät, kuten esim. kasvilajispesifinen risteytymisaste muiden lajien kanssa, kasvispesifiset ristipölytysmuodot, kasvispesifinen potentiaali jääntikasvien muodostamiseen, ja siementen maassa elinkelpoisena säilymisen aika, laji- ja lajikespesifinen ristipölytyspotentiaali lähisukulaiskasvien sekä viljeltyjen että luonnonvaraisten kanssa ja kukkien vastaanottavaisuus siitepölyn vapautumisen aikaan sekä mm. siitepölyn lähteen ja vastaanottavien kasvien kukkimisajankohta ja kuinka paljon nämä osuvat päällekkäin. Vaikutuseroja syntyy myös mm. rehuntuotannossa verrattuna muuhun tuotantoon kestossa (ko. suositus kohta 2.2.4).

Komission suositus sisältää mm. luettelon toimenpiteistä, joilla estetään siitepölyn virtaaminen naapuripelloille. Tällaisia ovat erilaisista sekoittumistilanteista lähtevät maatilatason toimenpiteet, jotka liittyvät kylvön, istuttamisen ja maaperänhoidon valmisteluun, kuten esim. eristysetäisyydet, sopivat vuoroviljelyjärjestelyt, sadontuotantokierron suunnittelu istutusjärjestelyin eri kukinta- ja sadonkorjuuajanjaksoja varten sekä kylvökoneiden puhdistaminen viljelykseltä toiselle siirryttäessä. Niin ikään huomiota tulee kiinnittää sadonkorjuuseen ja peltojen käsittelyyn sadonkorjuun jälkeen, kuljetuksiin ja siementen varastointiin siemensatojen erilläänpidon varmistamiseksi aina ensimmäiseen myyntipisteeseen asti.[396] Suositukset muistuttavat paljolti hukkakauran torjuntalainsäädännössä meillä omaksuttuja periaatteita.[397]

Sekoittumiseen voivat vaikuttaa myös viljelytekniset erot tuotantojärjestelmässä ja viljelyprosessin kestossa. Sekoittumisen taloudellinen merkitys voi vaihdella sen mukaan, onko kysymys rehuksi tai rehun raaka-aineeksi vai elintarvikkeeksi tai sen raaka-aineeksi tarkoitetusta kasvintuotannosta. Siitepölyvirran kautta tapahtuva geenivaihto taas vaikuttaa sekoittumisasteeseen korjatussa viljelykasvissa. Sen sijaan esimerkiksi korjatuissa perunoissa ja punajuurissa ei näy vaikutusta.[398]

Saman lajin ja tapauksesta riippuen saman suvun muuntogeenisten ja muiden kasvien peltojen väliset eristysetäisyydet suositellaan määriteltäväksi kasvin risteytymispotentiaalin perusteella niin, että ristipölytteisillä kasveilla, kuten rapsilla, tarvitaan pitkiä etäisyyksiä. Sellaisille itsepölytteisille kasveille, joista satona ei korjata siemeniä, kuten punajuuret ja perunat, voidaan sen sijaan käyttää lyhyempiä etäisyyksiä. Eristysetäisyyksillä on mahdollisuus minimoida, muttei välttämättä poistaa kokonaan, siitepölyn kulkeutumisen avulla tapahtuvaa geenivirtaa. Puskurivyöhykkeet (myös viljelymaan poistaminen viljelystä) ovat eristysetäisyyksien vaihtoehto tai niitä täydentävä keino. Apuna voidaan myös käyttää siitepölyansoja tai esteitä, kuten aitarivistöjä, sekä omaksua sopivia vuoroviljelyjärjestelmiä. Mahdollista olisi myös sadontuotantokierron suunnittelu esimerkiksi istutusjärjestelyin eri kukinta- ja sadonkorjuuajanjaksoja varten.[399]

Sekoittumista voidaan osaltaan välttää myös mm. huolellisella siementen käsittelyllä sekä kylvökoneiden puhdistamisella ennen käyttöä ja sen jälkeen, etteivät edellisen käytön jäljeltä jääneet siemenet siirry eteenpäin, eivätkä siemenet leviä maatilalla suunnittelemattomasti. Toisaalta kylvökoneita tulisi saada käyt-

---

396 Ib. suositus kohta 3.
397 Ks. HukkakL 4 § ja MMMA hukkakauran torjunnasta (236/2002).
398 Komission suositus 2003/556/EY kohta 2.2.4. Suosituksen kohdassa 2.2.5 todetaan, että viljelykasvin tuotantoa ja siementen tuotantoa varten on säädetty erilaiset merkintöihin liittyvät kynnysarvot ja että siementen tuotantoon annetaan erityistä lainsäädäntöä, jota kuitenkin vielä valmistellaan komissiossa.
399 Ib. suositus kohta 3.2.1.

tää yhteisesti vain samaa tuotantotyyppiä harjoittavien viljelijäin kesken. Sadonkorjuun kohdalla tilanteessa, jossa muut toimenpiteet eivät riittäisi pitämään tahatonta esiintymistä GMO-merkintäkynnysarvojen alapuolella, peltojen reunoilta olisi sato korjattava erikseen muusta pellosta, jolloin pääasiallinen sato sitten pidettäisiin erillään peltojen laidoilta korjatusta sadosta.[400]

Sadon kuljetuksessa ja varastoinnissa taas on tärkeätä varmistaa muuntogeenisen ja muun sadon fyysinen erilläänolo sadonkorjuun jälkeen tilalla ja sieltä ensimmäiseen myyntipisteeseen asti. Eri maatilojen välillä tulisi alueittain tiedottaa kylvösuunnitelmista riittävän ajoissa ennen seuraavaa kasvukautta. Mahdollista olisi myös pyrkiä aikaansaamaan viljelijöiden kesken vapaaehtoisia järjestelyjä samanlaisten kasvilajikkeiden (muuntogeeniset, tavanomaiset tai luomukasvit) viljelyn ryhmittelemiseksi, kukinta-ajaltaan toisistaan eroavien kasvilajikkeiden käyttämiseksi, kylvöajankohtien valitsemiseksi niin, että vältetään ristipölytys kukinnan aikana sekä vuoroviljelyn koordinoimiseksi.[401]

Koska valittavat rinnakkaiselon toteutuskeinot voivat vaikuttaa sekoittumisesta johtuvan taloudellisen vahingon tapauksessa sovellettavien kansallisten vastuusäännöksien soveltamiseen, komissio on samalla kehottanut jäsenvaltioita tarkastelemaan vahinkovastuulainsäädäntöään ja selvittämään, tarjoavatko kansalliset lait tässä suhteessa riittävät ja yhtäläiset mahdollisuudet. Niin ikään komissio on viitannut jäsenvaltioiden mahdolliseen halukkuuteen tässä yhteydessä tutkia, olisiko mahdollista ja hyödyllistä mukauttaa entisiä vakuutusohjelmia tai ottaa käyttöön uusia.[402]

Edellä mainitut suositukset viittaavat monenlaisiin mahdollisuuksiin järjestää viljelijän korvausvastuu sekoittumisvahingoista. Naapurien kohdalla periaatteessa vahingonkorvausjärjestelmä olisi sinänsä luontevaa järjestää lähtökohtaisesti ankaran vastuun pohjalle, mistä ainakin viljelijöiden kesken olisi mahdollista sopia poikettavan. Tällöin on pidettävä myös mielessä, että siementen siirtymää voi tapahtua esim. tuulen tai lintujen kuljettamana pitkällekin GMO-lohkolta, kuten on voitu havaita hukkakauran kohdalla tapahtuvan. Toisaalta ko. suositukset korostaessaan GMO-tuotannon turvaamisen tarvetta saattavat antaa aihetta perustaa po. vastuun tuottamusperiaatteelle. Tämä ilmeisesti edellyttäisi mahdollisimman selvien yleisten viljelyehtojen vahvistamista kullekin hyväksytylle GMO-kasvilajikkeelle. Koska kuitenkin kulloisistakin olosuhteista johtuen sekoittumista ehtojen noudattamisesta huolimatta voisi tapahtua, olisi tuottamukselle perustuvaa järjestelmää täydennettävä vahingonkärsijänä olevan viljelijän etujen turvaamiseksi luomalla sitä varten julkisesti rahoitettu korvausjärjestelmä. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomata, ettei luotavaa rinnakkaiselojärjes-

---

[400] Ib. suositus kohta 3.2.2.
[401] Ib. kohta 3.2.3 sekä 3.3.1–3.
[402] Ib. kohta 2.1.9.

telmää tulisi tukijärjestelmän tapaan saattaa koskemaan tilanteita, joissa GMO-kasvilohkon viljelystä tai sadosta aiheutuu sekoittumista saman tuottajan tavanomaisella kasvilla viljellylle lohkolle tai sen sadolle.

Viljelijöiden välisiä erimielisyystilanteita varten komission suosituksessa kehotetaan kehittämään myös sovittelumenettelyjä.[403] Ajateltavissa voisi olla lautakuntatyyppinen tai vain yhdenkin asiantuntijan käsittävä suositusluontoisia ratkaisuja antava elin, taikka sellainen pakollinen välimiesmenettely, jonka ratkaisua voisi moittia alioikeudessa.

Kysymyksessä olevat komission suosittelemat toimenpiteet ilmentävät jo sellaisenaan pitkälle menevää varautumista ja osoittavat, miten hankaliin oikeudellisesti säänneltäviin tilanteisiin joudutaan etsimään ratkaisumallit pyrittäessä luomaan vastuusäännöt kehittyvän biotekniikan maataloudellisiin sovellutuksiin.

11.5.2 Saksan rinnakkaiselojärjestelmä

Eräissä EU:n jäsenmaissa on jo luotu GMO-kasvien ja tavanomaisten kasvien rinnakkaiseloa koskevaa sääntelyä. Näin on tapahtunut esimerkiksi Saksassa, jossa vuonna 2006 on annettu asiasta sikäläiseen geenitekniikkalakiin sisällytetyt säännökset.

Saksan geenitekniikkalain[404] 16 b §:n mukaan GMO-tuotteiden viljelyä, jatkokäsittelyä ja eläinten kyseessä ollessa niiden pitoa harjoittavien tai sanottuja tuotteita elinkeinollisesti tai näihin verrattavalla tavalla markkinoivien tulee varautua huolella ehkäisemään (Vorsorge) lain tavoitteena olevien oikeushyvien ja etujen olennaiset loukkaukset ja haitat, jotka voisivat aiheutua GMO- organismin sekoittumisesta tai muusta häiriöstä. Mainitunlainen viljely ja muu toiminta ei ole sallittua, mikäli ao. yksittäisessä tapauksessa olosuhteet huomioon ei voida turvata sanottuja etuja. Lain tavoitteena on suojella eettiset arvot huomioon ottaen ihmisten elämää ja terveyttä, ympäristöä vaikutusvaikutussuhteineen, eläimineen, kasveineen ja aineksineen geeniteknisten menetelmien ja tuotteiden haitallisilta vaikutuksilta ja estää ennalta sellaisten vaarojen syntyminen. Toisaalta tavoitteena on turvata se, että tuotteita, erityisesti elintarvikkeita ja rehuja, on mahdollista tuottaa tavanomaisesti, luonnonmukaisesti (ekologisesti) tai geenimuunneltuja organismeja sisältävästi ja saattaa siten ”puhtaina” markkinoille.[405]

---

[403] Ib. kohta 3.9.

[404] Gentechnikgesetz 16.12.1993 (BGBl. I S. 2066), viim. muut. 17. 3 2006 (BGBl. I S.534 b) 16a–c §:ssä on säädetty GMO-tuotteista seuraavin otsikoin ”über Standortregister § 16a”, ”Umgang mit in Verkehr gebrachten Produkten § 16b” ja ”Beobachtung § 16c”.

[405] Saksan geenitekniikkalain 1 §:n 1 ja 2 kohdissa on lain tavoitteet ja niihin sisältyvät oikeushyvät ja edut ilmaistu (saksaksi) seuraavasti:

”§ 1 Zweck des Gesetzes

GMO-kasvien viljelyyn kuuluva huolenpitovelvollisuus (Vorsorgepflicht) käsittää hyvän ammatillisen käytännön (gute fachliche Praxis) noudattamisen. Sellaiseen käytäntöön kuuluvat GMO-kasvien viljelyssä – sekä myös GMO:ja sisältävien lannoitteiden käsittelyssä ja levittämisessä – tarpeelliset toimenpiteet sen estämiseksi ja välttämiseksi, että kylvön ja sadonkorjuun yhteydessä aiheutuisi haittoja toisille kiinteistöille ja että toisten viljelykasvien ja villien kasvien kanssa aiheutuisi naapureiden lohkoilla risteytymistä. Sanotuissa suhteissa edellytetään erityisesti käytettävän vähimmäisetäisyyksiä, lajivalintoja, jälkikasvun torjuntaa tai luonnollisia siitepölyn leviämisen esteitä. GMO-eläinten pidossa taas on estettävä eläinten joutuminen pois niille varatulta alueelta tai estettävä toisten saman lajin eläinten pääsy samalle alueelle.[406] Liittohallitus on valmistellut asetusta GMO-kasveja koskeviksi hyvän maataloudellisen käytännön säännöiksi. Koska viljeltäväksi auktorisoituja GMO-kasveja on vasta muutamia, voidaan kasvikohtaisia hyvän ammatillisen käytännön ohjeita antaa sopivasti sitä mukaa kuin tällaisia kasvilajeja ja -lajikkeita hyväksytään viljeltäväksi.[407]

Zweck dieses Gesetzes ist,

1. unter Berücksichtigung ethischer Werte, Leben und Gesundheit von Menschen, die Umwelt in ihrem Wirkungsgefüge, Tiere, Pflanzen und Sachgüter vor schädlichen Auswirkungen gentechnischer Verfahren und Produkte zu schützen und Vorsorge gegen das Entstehen solcher Gefahren zu treffen,

2. die Möglichkeit zu gewährleisten, dass Produkte, insbesondere Lebens- und Futtermittel, konventionell, ökologisch oder unter Einsatz gentechnisch veränderter Organismen erzeugt und in den Verkehr gebracht werden können, ….".

Velvollisuudesta turvata toiselle edellä 2 kohdassa tarkoitetut edut voi GMO-viljelijä kuitenkin päästä sikäli kuin toinen luopuu ko. eduista, mikä voi tapahtua lähinnä vain tehtävällä kirjallisella sopimuksella (ks. GenTG 16 b.1. §).

[406] Ks. GenTG § 16 b Abs., 2–3 § sekä Kloepfer 2008 s. 463–464. Esim. GMO-siementavaran hankkivan viljelijän tulee saada samalla siemenestä tuoteselosteen, jotta hän voisi osaltaan toimia vaadittavan "hyvän ammatillisen käytännön mukaisesti" (GenTG § 16 b Abs. 5 ja mainittu teos s. 464).

[407] Rede des Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesministerium für Nährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Dr. Gerd Müller als Anlass in der Konferenz "Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Pflanzenkulturen – Wahlfreiheit", 05.04.2006 Wien. Müller lausui mm. seuraavaa:

"Das Bundeslandwirtschaftsministerium beabsichtigt, in der Verordnung kulturartspezifische Regeln für gentechnisch veränderten Mais festzusetzen. Dies ist derzeit die einzige Pflanzenart, bei der in Deutschland gentechnisch veränderte Sorten zugelassen sind. Ein wichtiges Element wird der Mindestabstand von gentechnisch veränderten Maisfeldern gegenüber konventionellen oder ökologischen Maisfeldern bilden. Wir werden diesen Wert auf wissenschaftlicher Grundlage unter Berücksichtigung des Vorsorgegedankens festsetzen. Dabei werden wir darauf achten, dass er den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen nicht unverhältnismäßig erschwert.

Aus meiner Sicht sollte deshalb insbesondere in der Anfangsphase des kommerziellen Anbaus von gentechnisch verändertem Mais sowohl den Erzeugern als auch den Nachbarn ein hohes Maß an Vorsorge vor wesentlichen Beeinträchtigungen und ihren möglichen Haftungsfolgen gegeben werden. Mit zunehmendem Erkenntnisfortschritt über das Auskreuzungsverhalten von gentechnisch verändertem Mais sollte der Abstandswert überprüft und ggf. geändert werden."

Minimietäisyyksiä määrättäessä joudutaan ottamaan huomioon myös mahdollisten GMO:ien osuus siemenviljassa niin, että mitä suurempi mahdollinen sallittu GMO:ien osuus on tavanomaisessa tai luonnonmukaisesti viljeltävässä siementavarassa, sitä vähemmän voidaan sallia GMO-kasveilla viljeltävältä pellolta aiheutuvan muiden pelloille risteytymisellä ja muutoin sekoittumisella seurauksia ilman, että tunnistettavissa oleva ja GMO-merkintää elintarvikkeissa ja rehuissa edellyttävä kynnysarvo (Kennzeichnungs-Schwellenwert) ylittyisi.[408] Asetuksen (EY) N:o 1829/2003 mukaan elintarvikkeissa ja rehuissa voi esiintyä siementuotannon, viljelyn, sadonkorjuun, kuljetuksen ja valmistuksen aikaisista esiintymisistä johtuvia muuntogeenisten ainesten vähäisiä määriä, jotka ovat satunnaisia ja teknisesti mahdottomia välttää. Tällaisissa tapauksissa elintarvikkeisiin ja rehuihin ei sovelleta ko. asetuksen merkintävaatimuksia, jos asetuksessa vahvistetut kynnysarvot (0,9 %) eivät ylity. Voidakseen vahvistaa, että ainesten esiintyminen on satunnaista tai teknisesti mahdotonta välttää, toimijoiden on pystyttävä osoittamaan toimivaltaisille viranomaisille toteuttaneensa tarvittavat toimenpiteet muuntogeenisten elintarvikkeiden ja rehujen esiintymisen välttämiseksi.[409]

Komission kertomuksesta KOM(2007) 81 ilmenee, että useimmat jäsenvaltiot ovat tähdentäneet tarvetta antaa säädös, jossa vahvistetaan raja-arvot muuntogeenisten organismien satunnaiselle esiintymiselle, koska tavanomaisista siemenistä koostuvien erien merkitseminen ja jäljitettävyys on jäsenvaltioiden kokemusten mukaan ongelmallista ilman tällaisia raja-arvoja. Komissio ilmoitti tuolloin tutkivansa parhaillaan useita eri vaihtoehtoja, joilla tämä kysymys voitaisiin ratkaista. Tämä ei vielä ole johtanut sanottujen erityisten raja- tai kynnysarvojen antamiseen siementavaraerille.[410]

---

[408] Ib. Gerd Müller. Tältä osin hän lisäksi totesi seuraavaa: ”Deutschland tritt deshalb für die baldige Festlegung eines praktikablen Schwellenwertes für die Kennzeichnung von Saatgut ein. Wir bitten die Kommission, schnellstmöglich einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen.”

[409] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1829/2003 muuntogeenisistä elintarvikkeista ja rehuista 12 artikla.

[410] KOM (2007) 81 lopullinen: Komission toinen kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille kokemuksista, joita jäsenvaltiot ovat saaneet geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön annetun direktiivin 2001/18/EY mukaisesti markkinoille saatetuista muuntogeenisistä organismeista.

EY:n komissio oli laatinut jo vuonna 2003 luonnoksen direktiiviksi neuvoston direktiivin 66/401/ETY, 66/402/ETY, 2002/54/EY, 2002/55/EY, 2002/56/EY ja 2002/57/EY muuttamisesta erityisesti sellaisten lisäedellytysten ja vaatimusten osalta, jotka koskisivat geneettisesti muunnettujen lajikkeiden siementen esiintymistä geneettisesti muuntamattomien lajikkeiden siementen erissä satunnaisesti tai koska niiden esiintymistä on teknisesti mahdotonta välttää, sekä geneettisesti muunnettujen lajikkeiden siementen pakkausmerkinnöissä esitettävien tietojen osalta. Direktiivimuutosluonnos olisi koskenut ainoastaan niitä kasvilajeja, joista on jalostettu muuntogeenisiä lajikkeita ja joita viljellään EU:n alueella siitä riippumatta onko ne tuotettu tai sato korjattu EU:n alueella tai kolmansissa maissa. Lajit ovat sokerijuurikas, maissi, peruna, rapsi, rypsi, soija, puu-

Saksan geenitekniikkalaissa edellytetään GMO-kasveja viljelemään ryhtyvän ilmoittavan sijaintipaikkarekisteriä pitävälle Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit BVL:lle kuvauksen ja erityiset tunnistintiedot (Erkennungsmarker) ao. geenimuutetusta organismista (GVO), sen geeniteknisesti muutetuista ominaisuuksista sekä tiedot ao. viljelylohkoista ja niiden suuruudesta. Viljelylohkotiedot ilmoitetaan aikaisintaan yhdeksän ja viimeistään kolme kuukautta ennen kylvöä. Rekisteristä on oltava kaikkien, eikä vain naapureiden, saatavissa GMO-viljelylohkojen tarkat tiedot.[411]

Saksan siviilioikeudelliset naapuruussäännökset BGB:ssa koskevat kiinteistön käytöstä toiselle kiinteistölle aiheutuvia vahinkoja ja haittoja, jotka johtuvat kaasun, höyryn, hajun, savun, noen, lämmön, tärinän ja muun sen kaltaisen päästöstä. Periaatteessa viimeksi mainittuihin voidaan katsoa kuuluvan myös mm. GMO-kasvien, niiden siementen tai siitepölyn kulkeutumisesta ja sekoittumisesta naapuriviljelijän viljelykasveille tai näiden sadolle aiheutuvia niin esine- kuin puhtaasti taloudellisia vahinkoja. Yleisenä pääsääntönä on BGB 906 §:n mukaan, ettei naapurikiinteistön omistajalla ole oikeutta kieltää tällaisia päästöjä tai häiriöitä sikäli kuin ne vain epäolennaisesti haittaavat hänen kiinteistönsä käyttöä. Saksan geenitekniikkalain 36a §:llä on, perustuen GMO-direktiivin 2001/18/EY 26a artiklan antamaan mahdollisuuteen ryhtyä toimenpiteisiin GMO:ien tahattoman muissa tuotteissa esiintymisen estämiseksi, täydennetty em. sääntöä niin, että GMO:n ominaisuuksien siirtymisen geeniteknisten töiden kautta tai ko. organismien aiheuttaman muun häiriön katsotaan käsittävän BGB 906 §:ssä tarkoitetun olennaisen haitan[412] silloin, kun vastoin kiinteistön käyttöön oikeutetun

---

villa, sikuri, tomaatti ja mahdollisesti riisi. Komission luonnosteli tuolloin kylvösiemenille kynnysarvoja, jotka olisivat olleet 0,3 % rypsille, rapsille ja puuvillalle, 0,5 % maissille, juurikkaille, sikurille, perunalle ja tomaatille sekä 0,7 % soijalle.

Ao. siemeneristä tuotettavien tuotteiden kynnysarvojen taso olisi taas ollut sellainen, että muuntogeenittömistä siemenistä peräisin olevasta kasvustosta tuotettujen elintarvikkeiden, rehujen tai suoraan jalostettavaksi tarkoitettujen tuotteiden GMO-pitoisuus on enintään 0,9 % kuten vastaavasti sittemmin on säädetty asetuksissa (EY) 1829/2003 ja 1830/2003. (Em. tiedot on esitetty asiakirjassa Kansallinen muuntogeenisten organismien valvontaohjelma. Elintarvikevalvonnan yhteistyöryhmän asettaman työryhmän muistio KTTK:n, EELA:n ja Elintarvikeviraston gmo-valvontasuunnitelmien yhdistämisestä, 11.5.2004, s. 25–26.)

411 GenTG 16a § ja ks. myös 16.b.1a §.

412 BGB 906 kuuluu seuraavasti:

(1) 1 Der Eigentümer eines Grundstücks kann die Zuführung von Gasen, Dämpfen, Gerüchen, Rauch, Ruß, Wärme, Geräusch, Erschütterungen und ähnliche von einem anderen Grundstück ausgehende Einwirkungen insoweit nicht verbieten, als die Einwirkung die Benutzung seines Grundstücks nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt.

2 Eine unwesentliche Beeinträchtigung liegt in der Regel vor, wenn die in Gesetzen oder Rechtsverordnungen festgelegten Grenz- oder Richtwerte von den nach diesen Vorschriften ermittelten und bewerteten Einwirkungen nicht überschritten werden.

3 Gleiches gilt für Werte in allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die nach § 48 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes erlassen worden sind und den Stand der Technik wiedergeben.

tarkoitusta (entgegen der Absicht des Nutzungsberechtigten) tuotteita siirtymisen tai muun häiriön seurauksena ei saada markkinoida (nicht in Verkehr gebracht werden dürfen) tai niitä saadaan ko. lain tai muiden säännösten mukaan markkinoida vain geenimuunteluun osoittavin merkinnöin taikka niitä ei saada enää markkinoida sellaisin kulloinkin voimassa olevien säännösten muutoin mahdollistamin merkinnöin, jotka viittaavat tuotteen tuotantotapaan.[413] Jälkimmäinen tilanne tarkoittaa käytännössä lähinnä luonnonmukaista tuotantotapaa (”ökologisch” tai ”ohne Gentechnik”, joista jälkimmäinen merkintä Saksassa on mahdollinen vapaaehtoisesti).

Edellä mainitut säännökset merkitsevät sitä, että GMO-viljelijän on ennalta varauduttava (Vorsorge) siihen, ettei yhtäkään edellä mainittua kolmea tilannetta pääsisi aiheutumaan naapuriviljelijälle. Niiden aiheutuminen taas merkitsee vahingonkorvausvastuun syntymistä. Sinänsä aikaisemmin mainitun GenTG 16b.2–3 §:n mukaisen hyvän ammatillisen käytännön noudattamista pidetään sanotun lain 36a.2 §:n mukaan BGB 906 §:n tarkoittamassa mielessä ammatillisesti riittävänä (wirtschaftlich zumutbar) edellä tarkoitettujen vahinkotilanteiden syntymisen estämistä koskevana toimenpiteenä. Tällöin mainitun 906 §:n 2 kohdan mukaan naapurin on tyydyttävä kohtuulliseen korvaukseen, voimatta vaatia GMO-viljelyn kieltämistä tai rajoittamista. BGB 906 tarkoitetun paikkakunnan tavan mukaisuuden arviointi ei ole riippuvainen siitä, syntyvätkö tuotannon tu-

---

(2) 1 Das Gleiche gilt insoweit, als eine wesentliche Beeinträchtigung durch eine ortsübliche Benutzung des anderen Grundstücks herbeigeführt wird und nicht durch Maßnahmen verhindert werden kann, die Benutzern dieser Art wirtschaftlich zumutbar sind.

2 Hat der Eigentümer hiernach eine Einwirkung zu dulden, so kann er von dem Benutzer des anderen Grundstücks einen angemessenen Ausgleich in Geld verlangen, wenn die Einwirkung eine ortsübliche Benutzung seines Grundstücks oder dessen Ertrag über das zumutbare Maß hinaus beeinträchtigt.

(3) Die Zuführung durch eine besondere Leitung ist unzulässig.

[413] Gentechnikgesetz § 36a, Ansprüche bei Nutzungsbeeinträchtigungen, kuuluu seuraavasti:

(1) Die Übertragung von Eigenschaften eines Organismus, die auf gentechnischen Arbeiten beruhen, oder sonstige Einträge von gentechnisch veränderten Organismen stellen eine wesentliche Beeinträchtigung im Sinne von § 906 des Bürgerlichen Gesetzbuchs dar, wenn entgegen der Absicht des Nutzungsberechtigten wegen der Übertragung oder des sonstigen Eintrags Erzeugnisse insbesondere

1. nicht in Verkehr gebracht werden dürfen oder

2. nach den Vorschriften dieses Gesetzes oder nach anderen Vorschriften nur unter Hinweis auf die gentechnische Veränderung gekennzeichnet in den Verkehr gebracht werden dürfen oder

3. nicht mit einer Kennzeichnung in den Verkehr gebracht werden dürfen, die nach den für die Produktionsweise jeweils geltenden Rechtsvorschriften möglich gewesen wäre.

(2) Die Einhaltung der guten fachlichen Praxis nach § 16b Abs. 2 und 3 gilt als wirtschaftlich zumutbar im Sinne von § 906 des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

(3) Für die Beurteilung der Ortsüblichkeit im Sinne von § 906 des Bürgerlichen Gesetzbuchs kommt es nicht darauf an, ob die Gewinnung von Erzeugnissen mit oder ohne gentechnisch veränderte Organismen erfolgt.

(4) ...

lokset GMO:ja sisältävillä tai niitä sisältämättömillä tuotteilla.[414] Kyseessä olevat säännökset on tehty monimutkaisiksi ja vaikeasti ymmärrettäviksi ja tulkinnanvaraisiksi. Kloepferin mukaan ne suorastaan ilmentävät lainsäätäjän halua vahinkovastuulla vastustaa geenitekniikkaa.[415]

Milloin yksittäisessä tapauksessa tosiasiallisista olosuhteista voidaan päätellä useiden naapureiden tulevan kysymykseen aiheuttajina eikä saada selville, kuka näistä on aiheuttanut toiminnallaan oikeudenloukkauksen, ovat nämä kaikki siitä vastuussa. Tämä ei kuitenkaan koske sitä, joka on vain vähäiseltä osin vaikuttanut siihen eikä korvauksen jakaminen olisi mahdollista.[416]

Geeniteknisistä töistä, joilla kuitenkaan ei tarkoiteta GMO-aineksen loppukäyttäjän viljelytoimenpiteitä, mahdollisesti syntyvät ruumiilliset, terveydelliset ja esineelliset vahingot eli ns. traditionaaliset vahingot on toiminnanharjoittaja aina velvollinen korvaamaan Saksan geenitekniikkalain 32 §:n mukaisesti. Useiden toiminnanharjoittajien ollessa aiheuttajina korvausvastuu on solidaarinen,

---

[414] Gerd Mueller on 5.6.2006 (ks. alaviitteet 407–408) todennut: ”Ist eine wesentliche Beeinträchtigung vorhersehbar, kann der potentiell Betroffene vom GVO-Landwirt verlangen, dass er den GVO-Anbau unterlässt oder zumindest geeignete Schutzmaßnahmen ergreift. Ist es zu einer wesentlichen Beeinträchtigung (tarkoittanee lain tarkoittamia markkinointirajoitus- ja merkintätilanteita) gekommen, kann der Betroffene vom GVO-Landwirt Entschädigung verlangen.”

”Auch die neue Bundesregierung hält daran fest, dass derjenige, der durch die Einkreuzung von gentechnisch veränderten Pflanzen eine finanzielle Einbuße erlitten hat, diesen Schaden ersetzt bekommen soll, und zwar unabhängig davon, ob ein Verschulden des GVO-Anbauers vorliegt oder nicht.

Außerdem kann für gentechnisch veränderte Pflanzen nur dann breitere Akzeptanz geschaffen werden, wenn die betroffenen Nachbarn die Gewissheit haben, dass sie einen Ausgleich erhalten, falls wider Erwarten doch einmal ein Schaden entsteht. Im Koalitionsvertrag wird die Bundesregierung dazu aufgefordert, 'darauf hinzuwirken, dass sich die beteiligten Wirtschaftszweige für Schäden, die trotz Einhaltung aller Vorsorgepflichten und der Grundsätze guter fachlicher Praxis eintreten, auf einen Ausgleichsfonds verständigen. Langfristig ist eine Versicherungslösung anzustreben.'

Ich habe mit der Saatgutindustrie, der Landwirtschaft und der Versicherungswirtschaft erörtert, ob die Haftung für wesentliche Beeinträchtigungen bei den Nachbarn auf eine kollektive Grundlage gestellt werden kann. Eine solche kollektive Lösung darf den Landwirt, der gentechnisch veränderte Pflanzen anbaut, allerdings nicht dazu verleiten, seine Sorgfaltspflichten zu vernachlässigen. Deshalb kann eine kollektive Lösung nur den Fall erfassen, dass den GVO-Landwirt kein Verschulden trifft...

Bis jetzt ist es noch zu keiner Lösung gekommen. Die Landwirtschaft verweist auf die Notwendigkeit einer kollektiven Absicherung des Haftungsrisikos, damit auf den einzelnen Landwirt, der gentechnisch veränderte Pflanzen anbaut, keine unabsehbaren Haftungssummen zukommen. Die Saatgutindustrie möchte keine Verpflichtung zu finanziellen Leistungen übernehmen, da dies Präzedenzwirkung haben könnte. Die Versicherungswirtschaft sieht sich derzeit nicht in der Lage, ein angemessenes Versicherungsprodukt anzubieten, da das tatsächliche Haftungsrisiko noch nicht hinreichend geklärt sei. Ich werde meine Anstrengungen fortsetzen, eine für alle Seiten annehmbare Lösung zu finden. Der Diskussionsprozess ist noch im Gange und das Ergebnis noch nicht festgelegt.”

[415] Kloepfer 2008 s. 468–469.

[416] Gentechnikgesetz 36a § 4 mom.

heidän keskinäisen vastuunsa taas jakaantuessa sen mukaan missä suhteessa vahinkoa heidän toiminnastaan aiheutunut (sowie der Umfang des zu leistenden Ersatzes). Toiminnanharjoittajan vastuuta ei vähennä se, että vahingon on samalla ollut aiheuttamassa kolmannen toiminta. Lain 33 §:ssä on säännöksiä mm. siitä, millä edellytyksillä voidaan esinevahingon kohdistuttua luontoon tai maisemaan suorittaa vahingonkärsijälle korvausta tämän suorittamista kyseisen kohteen ennalleen palauttamiseen tähtäävistä toimenpiteistä. Lain 36 §:ssä annetaan liittohallitukselle mahdollisuus liittoneuvoston suostumuksella annettavalla asetuksella velvoittaa paitsi GMO-töitä suorittavat laitokset myös eräät muut GMO:ien levittäjät huolehtimaan ennakkovakuuden hankkimisesta (Deckungsvorsorge) niiden vahinkojen kattamisesta, jotka voivat syntyä GMO:n ominaisuuksista. Kysymys voi olla erityisesti vastuuvakuutuksesta, jonka antaa asianomainen vakuutuslaitos, taikka liittovaltion tai osavaltion puolesta annettavasta vapaasta velvoittautumisesta tai takauksesta (Freistellungs- oder Gewährleistungsverpflichtung). Ensin mainitun vastuuvakuutuksen ohella kysymykseen voivat tulla myös muunlaiset niiden veroiset ennakkovakuudet. Lisäksi 33 §:ssä on säädetty toiminnanharjoittajan 32 §:n mukaiselle vahingonkorvausvastuulle 85 milj. euron enimmäismäärä. Nämäkään säännökset eivät koske hyväksytyn GMO-tuotteen loppukäyttäjää.

11.5.3 Suomeen kaavailtu rinnakkaiselojärjestelmä

Maa- ja metsätalousministeriön asettama työryhmä (MMM työryhmämuistio 2005:16) on ehdottanut em. rinnakkaiselosta säädettäväksi lailla, jolla pyrittäisiin toisaalta rajoittamaan muuntogeenisten ja muiden viljelykasvien sekoittumista rinnakkaiselon yhteydessä ja tästä mahdollisesti aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia sekä toisaalta antamaan säännökset sekoittumisesta aiheutuvien taloudellisten menetysten korvaamisesta. Lain soveltamisalaan kuuluisivat ns. kasvilajikeluetteloon hyväksyttyjen GMO-kasvilajikkeiden peltoviljely, mutta ei kasvihuoneviljely, ja maatilalla tapahtuva sadonkäsittely. Kysymys olisi niin siemenistä kuin vegetatiivisesta lisäysaineistosta, kuten perunan mukuloista, ja niistä saaduista sadoista. Lain ulkopuolelle jäisi näiden tuotteiden kauppa, varastointi ennen kylvöä, tilalle ja tilalta kuljetus sekä sadon käsittely tilan ulkopuolella. Eräissä tapauksissa lakia sovellettaisiin myös GMO-viljelijän naapureiden tavanomaisesti tai luonnonmukaisesti harjoittamaan viljelytoimintaan.[417]

Työryhmän ehdottama laki mahdollistaisi asetuksenantovaltuuksiensa avulla säätää GMO-viljelijöiden noudatettavaksi tarkempia laji- ja lajikekohtaisia vähimmäissuojaetäisyyksiä ammattimaisesti viljeleviin naapureihin nähden. Naa-

[417] Työryhmämuistio MMM 2005:16 s. 36 ja 38.

purien keskinäisellä kirjallisella sopimuksella voitaisiin niistä poiketa. Erityisillä keskeisillä siementuotantoalueilla voitaisiin poikkeuksellisesti jonkin GMO-kasvilajikkeen viljelyä rajoittaa (ja se kieltääkin) siementen lajikepuhtausvaatimusten saavuttamiseksi. GMO-viljelijälle säädettäisiin velvollisuus ilmoituksen tekemiseen ennen seuraavan kasvukauden siementen tilaamista viranomaiselle, tietyllä etäisyydellä oleville naapureille ja pellon omistajan- ja hallinnanvaihdostilanteissa luovutuksensaajalle.[418]

Laissa valtuutettaisiin antamaan MMM:n asetuksella tarkemmat säännökset mm. viljelykierrosta, jäännöskasvien tuhoamisesta, kirjanpidosta, puhdistustoimenpiteistä, viljelijäkoulutuksesta jne., joskin itse lailla säädettäisiin yksilön kohdistuvien velvollisuuksien perusteista. [419]

11.6 SEKOITTUMISVAHINKOJEN KORVAAMINEN JA SEN SUHDE MUIHIN GMO-VAHINKOJEN KORVAUS- JA KORJAAMISJÄRJESTELMIIN

GMO-levittämisdirektiivin 2001/18/EY 26a artiklassa[420] viitataan mahdollisiin kansallisiin toimenpiteisiin muuntogeenisten organismien tahattoman esiintymisen estämiseksi. Jäsenvaltiot voivat sen mukaan toteuttaa aiheellisia toimenpiteitä välttääkseen muuntogeenisten organismien tahatonta esiintymistä muissa tuotteissa. Vaikka säännös sanamuodoltaan antaa mahdollisuuden tällaiseen kansalliseen sääntelyyn, on sanotun levittämisdirektiivin katsottava Hollon toteamuksen mukaisesti edellyttävän, ”että geneettisesti muunnettujen geneettisesti muunnettujen organismien (GMO) tarkoituksellista levittämistä ympäristöön koskeva (kansallinen) sääntely kattaa myös muuntogeenisen viljelytoiminnan”.[421] Yhteisö on kuitenkin omalta osaltaan tavallaan pessyt kätensä, kun se on sanotun artiklan 2 kohdassa rajoittanut toistaiseksi roolinsa vain komission velvoittamiseen keräämään ja koordinoimaan yhteisössä ja kansallisella tasolla tehtyihin tutkimuksiin perustuvaa tietoa, tarkkailemaan rinnakkaiseloon liittyvää kehitys-

---

[418] Ib. s. 36–37.

[419] Ib. s. 36.

[420] Artikla. 26a on lisätty ko. direktiiviin 22.9.2003 annetulla asetuksella 1829/2003 (sen 43 art. 2 kohta). Jo sitä ennen oli komissio 23.7.2003 antanut suosituksen ohjeista kansallisten strategioiden ja parhaiden käytänteiden laatimiseksi muuntogeenisten viljelykasvien sekä tavanomaisen ja luonnonmukaisen maataloustuotannon rinnakkaiseloon, EUVL L 189, 29.7.2003, s. 36–37.

Tässä yhteydessä mainittakoon lisäksi, että Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirjaan sisältyy artikla, jonka mukaan sopimusosapuolten tulee ensimmäisessä kokouksessaan päättää, miten laaditaan kansainväliset säännöt ja menettelyt, jotka koskevat vastuuta valtion rajojen yli tapahtuvista elävien muuntogeenisten organismien siirroista johtuvista vahingoista ja niiden korvaamisesta.

[421] Hollo 2005 MTVO s. 4.

tä jäsenvaltioissa ja kehittämään näiden tietojen ja havaintojen pohjalta muuntogeenisten, perinteisten ja luonnonmukaisten viljelykasvien rinnakkaiseloa koskevia suuntaviivoja.

Jäsenvaltioiden on em. direktiivin täytäntöönpanossa taas luotava julkiset rekisterit pitääkseen kirjaa viljeltyjen GMO:ien viljelypaikoista erityisesti ao. GMO:ien mahdollisten ympäristövaikutusten seurantaa varten. Kyseiset viljelypaikat (direktiivin C osassa tarkoitetut) on ilmoitettava toimivaltaisille viranomaisille ja julkistettava toimivaltaisten viranomaisten asianmukaiseksi katsomalla tavalla ja kansallisten säännösten mukaisesti.[422]

Yhteisön vuonna 2004 hyväksymässä, lähinnä aiheuttamisperiaatteelle rakentuvassa, ympäristövastuudirektiivissä 2004/35/EY kysymys ei ole yksityisten välisten vahingonkorvaussuhteiden järjestämisestä vaan turmellun ympäristön ennallistamisesta, jota direktiivissä kutsutaan korjaamiseksi, ja tätä koskevasta kustannusvastuusta, alueiden omistussuhteisiin katsomatta. Muuntogeenisistä toiminnoista direktiivin mukaisen korjaamisvastuun alaan kuuluu direktiivin liitteen III kohdan 10 kohdan mukaan muuntogeenisten organismien tarkoituksellinen levittäminen ympäristöön, kuljetus ja markkinoille saattaminen sellaisina kuin ne on määritelty em. direktiivissä 2001/18/EY. Tarkoituksellisella levittämisellä tarkoitetaan ennalta varautumisen periaatteelle rakentuvan GMO-direktiivin 2 artiklan 3 kohdan mukaan ”GMO:n tai niiden yhdistelmän tarkoituksellista saattamista ympäristöön siten, että ei toteuteta erityisiä eristämistoimenpiteitä GMO:ien väestön keskuuteen tai ympäristöön pääsyn rajoittamiseksi tai väestön ja ympäristön turvallisuuden korkean tason turvaamiseksi”.

Mahdolliset levittämisehdot määrätään ilmoittamismenettelyssä tapahtuvan GMO-tuotteen hyväksynnän yhteydessä. Direktiivi 2001/18/EY ei anna vastausta siihen, kenelle kuuluu vastuu laillisesti markkinoille saatetun GMO-tuotteen käytöstä mahdollisesti syntyvistä vahingoista, olipa kysymys vahinkojen korvaamisesta tai korjaamisesta. Koska levittämisdirektiivin soveltamisalaan kuuluu toisaalta GMO:ien markkinointi tuotteina tai tuotteissa (12 ja 13 art.) ja toisaalta GMO:ien levittäminen ympäristöön tarkoituksellisesti vain kenttäkokeissa (6 art.), ei sanotun direktiivin kansalliseksi täytäntöönpanoksi säädetyn geenitekniikkalain 36 §:nkään (847/2004) mukaista vahingonkorvausvastuuta ole saatettu koskemaan tuotteen loppukäyttäjänä olevaa viljelijää, vaan vastuu rajoittuu ko. GMO-siemenestä ja sitä koskevista ilmoituksista vastaavaan markkinoijaan. Vain tämä on geenitekniikkalaissa tarkoitettu toiminnanharjoittaja.[423] Näin lienee myös tilanne em. ympäristövastuudirektiivin mukaisen korjaamisvastuun

---

[422] Dir. 2001/18/EY 31(3)(b) art. sekä ks. myös ko. dir. 19(3)f ja 20(1) art. sekä C osan valvontaa koskevat artiklat..

[423] Ks. HE 42/2004, jonka yksityiskohtaisissa perusteluissa geenitekniikkalain 3 §:n 8 kohdan muutoksen kohdalla todetaan (s. 11), että ”(T)toiminnanharjoittajaa määriteltäessä on syytä pitää

osalta, joka liittyy levittämisdirektiivin toimintoihin. Tämä ei suinkaan merkitse sitä, ettei viljelijän vahingonkorvausvastuu GMO-tuotannosta aiheutuvasta ympäristövahingosta voisi kuitenkin perustua suoraan YVL:iin. Luonnollisesti tällaisesta GMO-kasvituotteesta jossain tilanteessa mahdollisesti aiheutuva maaperän tai pohjaveden pilaantuminen voisi olla myös YSL:n mukaisen puhdistamisvastuun alainen. Myös sanotulle markkinoijalle voitaisiin toki haluttaessa vastaavaa vastuuta kansallisesti säätää.

On huomattava, että GMO:ien maatalouskäyttö voisi viljelmillä aiheuttaa markkinoijankin näkökulmasta samankaltaisia vaikutuksia rinnakkaiskäyttötilanteessa kuin kenttäkokeissa. Näin voi käydä, jos markkinoitu tuote ei ennakkotarkastuksesta huolimatta täytä sille asetettuja vaatimuksia viljelytoiminnassa, esim. sen osoittautuessa odottamattoman herkästi muuhun tuotantoon tavalla tai toisella karkaavaksi ja jopa ympäristöhäiriöksi katsottavaa haittaa ja vahinkoa aiheuttavaksi.[424] Tällöin voi olla myyjän kannalta kysymys viljelijään ostajana kohdistuvasta sopimusperusteisesta vastuusta eli kaupanvastuusta taikka tuotevastuusta. GMO-tuotteen kohdalla mielestäni geenitekniikkalain 36 §:n kanssa samanveroinen vahingonkorvausvastuu voisi syntyä viljelijään nähden myös siemenkauppalain (728/2000) 14 §:n nojalla, jonka mukaan

> (K)ylvösiemenen kunnostajan ja pakkaajan sekä sen, joka on tuonut siemenen Suomeen, on korvattava siemenen käyttäjälle vahinko, joka aiheutuu siitä, että kylvösiemen ei ole siitä annettujen tietojen mukaista tai siinä on muu virhe. Korvausvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos se, jolta vaaditaan korvausta, saattaa todennäköiseksi, ettei siemenessä ollut vahingon aiheuttanutta virhettä silloin, kun kylvösiemen toimitettiin markkinoille.

Kylvösiemenen muun markkinoille toimittajan vastuusta on voimassa, mitä kauppalaissa (355/1987) säädetään.

Tilanne tuskin voi muodostua toisenlaiseksi siinä tapauksessa, että viljelijä on käyttänyt aikaisemmin hankkimastaan GMO-siemenestä saadun sadon siementä edelleen seuraavien vuosien tuotannossa, jonka yhteydessä herkkä karkaaminen vahinkoa aiheuttavin seurauksin vasta ilmenee.

Hollon mukaan ”selvää ei näytä olevan se, onko kasviaineksen ’karkaamisesta’ aiheutuva toisen viljelijän menetys katsottava ympäristövastuudirektiivin 2004/35/EY tarkoittamaksi ympäristövahingoksi muuten kuin siinä tapauksessa, että sekoittuminen aiheuttaa markkinointimenetyksen ohella luonnon monimuotoisuuden vähentymistä.” Hollo myös toteaa näyttävän siltä, että ”rinnakkaiselon häiriytymisestä toiselle johtuva markkinointivahinko ei olisi nykyisen sääntely-

---

mielessä, että viljelijä ei ole lain tarkoittama toiminnanharjoittaja viljellessään markkinoille saatettua muuntogeenistä tuotetta.”

[424] Ks. Hollo 2005 MTVO s. 6.

tilanteen valossa ympäristövahinko, ellei se samalla ole seurausta myös sellaisesta ympäristön pilaantumisesta, joka vaatii ennallistamista". Edelleen hän yleisesti toteaa, että luvan nojalla markkinoidun GMO-tuotteen käyttämisestä viljelytoiminnassa ei pitäisi normaalioloissa voida aiheutua ympäristövastuudirektiivin korjaamisvastuun alaan kuuluvia vaikutuksia, vaikka tämä ei ääritapauksissa liene poissuljettua.[425]

On syytä kuitenkin pitää mielessä koko geenitekniikkalainsäädännön rakentuminen pitkälle menevän ennalta varautumisen periaatteen soveltamiseen ja siten vähemmän todennäköisiinkin vaaran uhkiin luonnon tasapainon häiriöiden ja onnettomuustyyppisten tilanteiden syntymisestä. Selvimmät ympäristövahinkotilanteet voidaan ajatella syntyviksi GMO-kasvien viljelyssä niiden osoittautuessa yllättäen muuta luonnonympäristöä valtaaviksi, esimerkiksi vaikeasti hävitettävänä rikkakasvustona, taikka osoittautuessa organismiensa tai niiden muun luonnon välityksellä muuntautumisen kautta ihmisille, eläimille tai toisille kasveille merkittäviä tauti- tai muita terveysvaaroja kehittäviksi. Eläinten kohdalla voidaan vastaavanveroisesta yllättävästä kehityksestä esimerkkinä viitata naudoille syötetyn eläinperäisen rehuaineksen ilmeisesti aiheuttamaan BSE-tautiin, joka toki ei sinänsä ole ollut geenitekniikan tuottama seuraus.

Ympäristövastuudirektiivin voidaan keskeisimmiltä osiltaan todeta Suomessa toteutuneen jo aikaisemmalla kansallisella lainsäädännöllä, joskin tätä on tarpeen täydentää sanotun direktiivin täytäntöönpanemiseksi. Asiassa on valmistunut ympäristöministeriön asettaman toimikunnan mietintö lakiesitysehdotusluonnoksineen.[426] Erityisesti geenimuunneltujen tuotteiden käytöstä syntyvän vastuun osalta ko. toimikunta on todennut, että ympäristövastuudirektiivin em. III liitteessä luetelluissa ns. suljetun käytön GMO-direktiivin 90/219/ETY ja ns. GMO-levittämisdirektiivin 2001/18/EY tarkoitetuista toiminnoista, mukaan lukien kuljetuksesta, aiheutuviin vahinkoihin sovelletaan ympäristövastuudirektiivin 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesti ankaraa vastuuta. Koska geenitekniikkalaissa ei ole säännöksiä ympäristövahinkojen ehkäisemisestä tai korjaamisesta, toimikunta ehdottaa tähän lakiin lisättäväksi uuden 38 a §:n (Ympäristölle aiheutuvan vahingon korjaaminen), jossa säädettäisiin laissa tarkoitetun toiminnan harjoittajalle vastuu viranomaisen määräyksestä ehkäistä tai korjata aiheuttamansa merkittävä vesistön pilaantumisvahinko tai luontovahinko. Kysymys olisi luonteeltaan ankarasta vastuusta ja riippumaton siitä, olisiko noudatettu toiminnalle myönnettyä lupaa tai muuta viranomaispäätöstä. Samassa yhteydessä toimikunta toteaa ko. lain 3 §:n 8 kohdan mukaisesta toiminnanharjoittajan määritelmästä johtuvan, että "GMO-tuotteen loppukäyttäjä, kuten maanviljelijä,

---

[425] Ib. s. 26–27.

[426] Ympäristövastuutoimikunnan mietintö: Ehdotus ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi 14.5.2007.

ei voisi joutua vastaamaan kyseisen tuotteen käytöllä aiheutetun vesistön pilaantumisen tai luontovahingon korjaamisesta".[427]

Viimeksi mainittu ei kuitenkaan vielä ratkaise sitä, ettei GMO-viljelijälle voisi syntyä – mihin aikaisemmin on jo viitattu – joissain tilanteissa YSL:n nojalla pohjavesien tai maaperän pilaantumisesta puhdistamisvastuu tai YVL:n nojalla ympäristövahingonkorvausvastuu sekä ehkä naapurisuhdelain ja pelkästään vahingonkorvauslainkin nojalla vastuu tuotteiden sekoittumisesta. Näiden sekoittumisvahinkojen osalta tultaneen ehkä kuitenkin säätämään oma lakinsa työryhmämuistion MMM 2005:16 pohjalta, vaikka sinänsä olisi mahdollista sisällyttää näistä erityiset säännökset naapuruussuhdelakiin tai itse geenitekniikkalakiin. Sen sijaan ei vaikuta perustellulta lähteä ehdottamaan vesistön pilaantumisen osalta vastaavaa vastuuta, vaikka vahingonkorvausvastuu voisi YVL:n nojalla syntyä vesistönkin pilaantumisvahingosta.

YVL:n ja geenitekniikkalain 36 §:n mukaisen vahingonkorvausvastuun keskinäisestä jakaantumisesta voidaan ensinnäkin todeta, että sanottu 36 § koskee geenitekniikkalaissa säänneltyjen toimintojen synnyttämän korvausvastuun eri muotoja ollen tilanteesta riippuen ympäristövahinkovastuuta, tuotevastuuta tai yleistä tuottamusperusteista korvausvastuuta ja määräytyen vastaavasti YVL:n, tuotevastuulain tai vahingonkorvauslain mukaan.[428] Geenitekniikkalaki koskee sen 2 §:n mukaan muuntogeenisten organismien käyttöä suljetussa tilassa ja niiden tarkoituksellista levittämistä ympäristöön. Kun jälkimmäinen on määritelty ko. pykälässä levitysdirektiivin tapaan niin, että toiminnanharjoittajankaan määritelmä ei ulotu GMO-tuotteen loppukäyttäjänä olevaan viljelijään (markkinoijan kenttäkokeita lukuun ottamatta), ei sanottu laki voi koskea viljelijän vahingonkorvausvastuuta GMO-kasvien viljelyn ympäristövahingoista. Hollo ja Vihervuori ovat katsoneet geenitekniikkalain kannalta lähdetyn siitä, ettei tuotteen loppukäyttäjän, eikä siten esim. viljelijän, harjoittama toiminta ole tuon lain piiriin kuuluvaa toimintaa.[429] Viljelijä voi kuitenkin saada vahingonkorvauksen ostamansa virheellisen, eli esim. käyttöehtojen mukaan käytettynä ympäristöllisesti haitalliseksi osoittautuneen ja vahinkoa hänelle itselleen tai hänen välityksellään muulle aiheuttaneen GMO-kylvösiemenen johdosta aikaisemmin jo maini-

---

[427] Ib. s. 43 ja 44.

[428] Tuotevastuulain (694/1990) säännöksiä sovelletaan silloin, kun muuntogeenistä organismia sisältävästä tuotteesta henkilölle taikka yksityiseen käyttöön tai kulutukseen tarkoitetulle ja vahinkoa kärsineen pääasiassa sellaiseen tarkoitukseen käyttämälle omaisuudelle aiheutuu vahinkoa. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että tuote ei ole ollut sille asetettujen vaatimusten mukainen. Muunlaisen vahingon korvaamiseen sovelletaan yleisen vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä, kuitenkin niin, että tästä laista poiketen GMO:sta johtuneen vahingon aiheuttanut toiminnanharjoittaja vastaa vahingosta paitsi tuottamuksen perusteella myös silloin, kun vahinkoa ei ole aiheutettu tahallisesti tai huolimattomuudesta (GTL 36 § 2 ja 3 mom.).

[429] Hollo – Vihervuori 1995 s. 40.

tun siemenkauppalain 14 §:n nojalla.[430] Samanlainen ankara vastuu voisi koskea esim. GMO-lannoitetta lannoitevalmistelain (539/ 2006) 40 §:n nojalla.[431]

Viljelijälle voinee suoraan YVL:n nojalla syntyä ankaran vastuun mukainen vahingonkorvausvastuu toisen ympäristölle GMO-kasvin viljelystä syntyneestä haitallisesta muutoksesta maaperässä tai vesissä. Korvattava ympäristövahinko voi nimittäin YVL 1 §:n mukaan johtua tietyllä alueella harjoitetusta minkälaisesta toiminnasta tahansa, jos vahinko on ympäristössä aiheutunut veden, ilman tai maaperän pilaantumisesta, melusta, tärinästä, säteilystä, valosta, lämmöstä tai hajusta taikka muusta vastaavasta häiriöstä. Jos GMO-kasvi siirtymällä tai risteytymällä aiheuttaa pysyväisluonteisen maaperähäiriön tai uudenlaisen, esimerkiksi vaikeasti torjuttavan, rikkakasvuston muodossa vahinkoa toisen viljelysmaalle, voitaneen kysymyksessä katsoa olevan sanotun lain mukainen ympäristövahinko. Poissuljettua ei ole GMO-pilaantumisen syntyminen ja seuraukset myöskään vesissä, esimerkiksi vesikasvillisuuden ja planktonin muutoksina sekä edelleen kalojen ja muiden vesieläinten elinolosuhteissa. Pelkästään toisen viljelijän pellolle sellaisenaan tapahtuva kasviaineksen karkaaminen sekoittumisseurauksineen ja taloudellisine vahinkoineen ei sen sijaan voine olla ympäristövahinko.[432]

Edellä esittämääni on lisättävä, että oikeuskäytännössä ei kuitenkaan ole vielä esiintynyt ratkaisuja sen arvioimiseksi, milloin geeniteknisestä toiminnasta aiheutuvaa haittaa on pidettävä ympäristövahinkona eikä siitäkään, milloin siinä aiheutuvaa toimintaa on pidettävä muuna esinevahinkona tai henkilövahinkona.[433] Merkille pantavaa on, että geenitekniikkalain 36 §:n (847/2004) 3 momentin mukaan ko. laissa tarkoitetusta toiminnasta aiheutuneen muun vahingon kuin sen 1 momentissa mainitun ympäristövahingon ja 2 momentissa mainitun tuotevastuuvahingon on ko. laissa tarkoitettu toiminnanharjoittaja (ts. kysymys ei ole loppukäyttäjänä olevasta viljelijästä) velvollinen korvaamaan vahingonkorvaus-

---

[430] Ks. siemenkauppalaki (728/2000) 14 § 1 mom.

[431] Ko. 40 §:n nojalla ”(L)annoitevalmisteiden valmistajan, valmistuttajan tai maahantuojan on korvattava vahinko, joka lannoitevalmisteista ammattikäytössä aiheutuu ostajalle siitä, että lannoitevalmiste ei täytä sivutuoteasetuksessa, lannoiteasetuksessa ja tässä laissa sekä sen nojalla annetuissa säädöksissä asetettuja vaatimuksia taikka että lannoitevalmiste poikkeaa ostajalle tuoteselosteessa annetuista tiedoista enemmän kuin mainittujen säädösten mukaan on sallittua. Korvaus on suoritettava, vaikka vahinkoa ei ole aiheutettu tahallisesti tai huolimattomuudesta.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua korvausvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos se, jolta vaaditaan korvausta, saattaa todennäköiseksi, ettei lannoitevalmisteessa ollut vahingon aiheuttanutta virhettä silloin, kun hän saattoi lannoitevalmisteen markkinoille.

Valmistajan, valmistuttajan tai maahantuojan velvollisuudesta korvata lannoitevalmisteesta henkilölle taikka yksityiseen käyttöön tai kulutukseen tarkoitetulle ja vahinkoa kärsineen pääasiassa sellaiseen tarkoitukseen käyttämälle omaisuudelle aiheutunut vahinko säädetään tuotevastuulaissa (694/1990).”

[432] Hollo 2005 MTVO s. 30.

[433] Ib. s. 30.

lakia soveltaen, vaikka vahinkoa ei ole aiheutettu tahallisesti tai huolimattomuudesta.

Hollo on – ilmeisesti geenitekniikkalakia lähtökohtana pitäen – todennut, että toiminnanharjoittajaksi katsotaan se, jonka nimissä tuotetta valmistetaan tai käytetään, mistä syistä muuntogeenisen kasvin viljelijän asianmukaisesti käyttämästä tuotteesta toiselle viljelijälle aiheutuva sekoittumishaitta(kin) olisi ilmeisesti korvattavissa vain, jos viljelijöiden kesken on olemassa sopimussuhde.[434] Sen sijaan hänen mukaansa olisi naapuruussuhdelain 17 §:n nojalla sietokynnyksen ylittäväksi kohtuuttomaksi häiriöksi mahdollista katsoa Saksan geenitekniikkalainsäädännön tapaan naapurin viljelmän altistuminen muuntogeenisen karkaamisen synnyttämille haitoille. Vastuu syntyy siis, jos haitta on kohtuuton eikä haittaavaa toimintaa ole pidettävä paikkakunnalla tavanomaisena. Tämä kynnys ylittynee hänen mukaansa vain ääritapauksissa, paitsi luvattomissa toiminnoissa, eikä merkitystä olisi ainakaan ratkaisevasti sillä, onko toimintaa harjoitettu säädettyä huolellisuutta noudattaen vai ei.[435]

Erittelyn korvattavan ympäristövahingon ja sekoittumisvahingon välillä ei nykyoloissa tulisi olla de lege ferenda kovin merkityksellistä, sillä kummankin seurauksen torjumisen tarve on GMO-tuotteiden kohdalla ilmeinen. Pikemminkin pohdiskeltava kysymys on, minkälaiset ennalta ehkäisevät ja haittoja minivoivat velvoitteet viljelijälle on toisten etujen ja yhteiskunnan tavoitteiden kannalta tarpeen ja vaihtoehtoisten ”aiheuttajien” – kuten tuotteen valmistajan, markkinoijan ja myyjän – vastuun mahdollisuuden myös huomioon ottaen oikeasuhtaista säätää GMO:ien leviämistilanteiden ja niiden uhkien varalta ja mahdollisten syntyneiden vahinkojen ja häiriöiden korjaamiseksi ja/tai korvaamiseksi. GMO-viljelyn mahdollistamiseksi olisi ensisijaisesti tärkeää saada nopeasti viljelijöitä varten aikaan selväpiirteinen rinnakkaiselon ehtoja ja vastuita koskeva erillislaki tai johonkin nykyiseen lakiin liitettävät vastaavat säännökset valtuuksin säätää asetuksella hyväksyttyjä GMO-kasvilajeja koskevat erityismääräykset sekoittumisen estämiseksi ja minimoimiseksi. Jälkimmäisiä voitaisiin tietenkin antaa ja tarvittaessa myöhemmin parantaa sitä mukaa kuin täkäläisiin olosuhteisiin soveltuvia GMO-kasvilajikkeita on hyväksytty siemenkauppalain 728/2000) 5 §:ssä tarkoitettuun lajikeluetteloon. Jotta lain muuttaminen kehityksen ja asenteidenkin mahdollisesti muuttuessa ei kävisi liian vaikeaksi, olisi harkittava aluksi määräaikaislainsäädäntöä tai muutoin sellaisten joustavien lakinormien säätämistä, joiden nojalla annettavia asetustasoisia säännöksiä olisi määräajoin tarkasteltava vallitsevan tilanteen kannalta uudestaan.

---

[434] Ib. s. 30.
[435] Ib. s. 30. Ks. myös Saksan GenTG:stä edeltä tämän teoksen s. 568–574 (luku 11.5.2).

Maa- ja metsätalousministeriön asettaman työryhmän[436] esittämä hahmotelma sekoittumisvahinkojen korvausjärjestelmästä lähtee siitä, että pääsääntöisesti valtio tulisi olemaan talousarvion rajoissa korvausvastuussa asianmukaisesti harjoitetusta GMO-viljelystä tavanomaista tai luonnonmukaista maataloustuotantoa harjoittavaa toiminnanharjoittajaa kohtaan. Tämä perustuu ajatukselle, että tällöin olisi kysymys laillisesti harjoitetusta tahattomasta ja tuottamuksettomasta toiselle vahinkoa aiheuttaneesta viljelytoiminnasta. Myöskään pelkkä sekoittuminen ei ole ympäristövahinkona lain mukaan korvattava tapahtuma. Sekoittumisesta toiselle aiheutuva korvattava vahinko käsittäisi tämän sadon puhtauden alentumisesta seurauksena olevan hinnan alenemisen, kun satoa ei saataisi markkinoida ilman muuntogeenisyyttä osoittavaa merkintää tai luomutuotteena taikka muutoin siihen käyttöön tai käyttää siihen tarkoitukseen, johon tuotanto on tarkoitettu. Korvattavana vahinkona olisi hinnanerotus.[437]

Valtio siten em. ehdotuksen mukaan turvaisi GMO-tuotannon harjoittamisen käytännön mahdollisuudet varmistamalla muunlaiselle tuotannolle tilatasolla mahdollisesti aiheutuvat tappiot sekoittumisesta. Samalla itse asiassa lailla ratkaistaisiin, ettei GMO-kasvien tai -lisäysaineiston lupa- ja hyväksymisehtojen mukaisesta viljelystä aiheutuneita vahinkoja sälytetä viljelijän maksettavaksi eikä toisen viljelijän kärsittäväksi. Yhteiskunta ottaisi näin ”sallimalla” GMO-tuotannon vahingot vastuulleen. Riittääkö tämä edistämään GMO-tuotannon aloittamista, jäisi arvattavaksi ja ajan mukaan nähtäväksi. Se toimisi kannustimena aloittavalle GMO-viljelijälle eräänlaisena takuuna. Konkreettisesti valtio toimisi ”vakuuttajana” taloudellisen vahingon kärsivää tavanomaista – tai luomuviljelyä harjoittavaa viljelijää kohtaan. Työryhmän ehdotuksessa on kuitenkin viitattu ajatukseen rahoittaa valtiolle korvauksista aiheutuvat kustannukset ainakin osittain GMO-viljelijöiltä perittävillä hehtaariperusteisilla maksuilla.[438] Tämä voisi taas olla hyväksyttyjen GMO-kasvien tuotannon kannattavuutta ja kilpailukykyä vastaavaan normaalituotantoon nähden heikentävä ja näin niiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla rajoittava tekijä, ja samalla normaalituotantoa suosiva negatiivinen tuki.

Yksi mahdollinen tapa korvata niin sekoittumis- kuin puhtaita ympäristövahinkoja olisi sellaisen pakollisen vastuuvakuutusjärjestelmän luominen, jonka mukaisten maksujen aiheuttamaa rasitusta valtio (tai EU) voisi helpottaa suorittamalla vakuutusmaksujen alennuskorvausta GMO-viljelijöille. Myös osin GMO-markkinoijia voisi rasittaa pakollisella myytävän GMO-siementavaran määrään liittyvällä maksulla.

---

[436] MMM työryhmämuistio 2005:16 (Rinnakkaiselon ohjaustyöryhmä).
[437] Ib. s. 38 ja 39.
[438] Ib. s. 39.

Sekoittumisvahinko olisi em. työryhmän mukaan ehdotuksen mukaan korvattava valtio toimesta myös silloin, kun viljelijä on tahallaan tai huolimattomuudesta jättänyt noudattamatta kasvilajien tai -lajikkeiden sekoittumisen ehkäisemiseksi annettuja säännöksiä, esim. erityisetäisyyksistä ja tiedottamisesta, tällöin korvausvelvollisena olisi sanottu viljelijä eikä valtio. Edellä mainitsemassani vakuutusjärjestelmässä vakuutusyhtiöllä tulisi tällöin regressioikeus törkeän huolimattomuuden tai tahallisuuden ollessa kysymyksessä.

12 Ympäristövastuudirektiivin mukainen vahinkojen korjaaminen ja ehkäiseminen

12.1 YMPÄRISTÖVASTUUDIREKTIIVIN MUKAISEN KORJAUSVASTUUN RAJAUKSET

Komissio tähdensi vuonna 2003 antamassaan YPEV-direktiivin täytäntöönpanon edistymistä koskevassa tiedonannossa EY:n ympäristölainsäädännössä keskityttävän sellaisen toiminnan sääntelyyn, johon liittyy ihmisten terveyteen ja ympäristöön kohdistuvia riskejä. Komissio totesi YPEV-direktiivin kaltaisissa säädöksissä käsiteltävän harvoin sitä kysymystä, mitä tapahtuu kun ympäristövahinkoja syntyy lainsäädännöstä huolimatta. Komissio oli vuoden 2002 alussa antanut ehdotuksen ympäristövastuuta koskevaksi direktiiviksi.[439] Sitä koskeneessa tiedonannossa komissio kiinnitti huomiota erityisesti siihen kysymykseen, olisiko lupaehtojen (tai vastaavasti esim. kasvinsuojeluaineen käyttöohjeiden) noudattamisen perusteella YPEV-direktiivin piiriin kuuluvat laitokset vapautettava esitetyn ympäristövastuudirektiivin mukaisesta vastuusta vai olisiko niiden noudattamista pidettävä ainakin lieventävänä seikkana. Komission (silloisen) ehdotuksen mukaan olisi nimittäin lupaehtojen noudattamista ollut pidettävä riittävänä puolustuksena, mitä perusteltiin sillä, että toiminnanharjoittajan lupaehtojen noudattamisen huomiotta jättäminen saattaisi johtaa siihen, että sääntelyviranomaiset suhtautuisivat leväperäisemmin YPEV-direktiivin täytäntöönpanoon. Tällöin lupia ei käytettäisi ennalta ehkäisevinä välineinä, joiksi ne on kuitenkin tarkoitettu.[440] Lopulta 21.4.2004 annetussa kyseisessä direktiivissä 2004/35/EY ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta ei edellä tarkoitettua poikkeusta ole sellaisenaan säädetty, vaan direktiivi perustuu, luontovahinkoja koskevin yleisin poikkeuksin, pääsääntöisesti ankaralle vastuulle,

---

[439] Komission tiedonanto KOM(2003) 354 lopullinen s. 33.

[440] Ib. 33. Ko. perustelu on sangen omituinen, itse asiassa aiheuttamisperiaatteen vastainen, siirtäessään huomion pois toiminnanharjoittajasta. Vaarallisen toiminnan harjoittajan on varsin yleisesti katsottu olevan objektiivisessa vastuussa, ja melko harvinaisiakin onnettomuusriskejä vastaan voidaan varautua esim. vakuutuksin ja siirtää muutoinkin vastuusta aiheutuvia kustannuksia tuotteiden hintoihin direktiivin soveltamisaloilla. On myös huomattava, että ympäristövastuudirektiivin vastuu ei yleensä koske hajakuormitusta ja direktiivi yleensäkin koskee maataloudessa vain varsin suuria sika- ja kanatalousyrityksiä. Eri asia on, että kansallisesti voidaan sinänsä omaksua YSL:n ja YVL:n tapaan vastuun soveltaminen myös pienempiin ja muihin kotieläinyrityksiin sekä kasvinviljely-yrityksiin.

josta silti kansallisesti voidaan lähinnä luvan noudattamistilanteissa sallia direktiivin 8 artiklan 4 kohdassa tarkemmin määritellyn mukaisesti poikettavaksi. Ympäristövastuudirektiivi käsittää kohtalaisen laaja-alaisen pinta- ja pohjavesille sekä maaperälle samoin kuin arvokkaille biodiversiteettien elementeille – kuten vuoden 1992 laji- ja luontotyyppidirektiivissä ja vuoden 1979 lintudirektiivissä suojelluille lajeille ja luontotyypeille (natural habitats) – aiheutuvia ympäristövahinkoja koskevan järjestelmän.[441] Jäsenvaltioiden on tullut saattaa ympäristövastuudirektiivin lainsäädännöllinen täytäntöönpano päätökseen viimeistään 30.4.2007. Meillä tästä ollaan myöhässä, sillä vielä (12.12.2008 mennessä) ei hallituksen esitystä tarvittavista lainsäädännön muutoksista ole annettu eduskunnalle. Ympäristöministeriön asettaman laajapohjaisen toimikunnan mietintö, joka käsittää luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamista koskevaksi lainsäädännöksi, on kuitenkin jätetty jo toukokuussa 2007.

Ympäristövastuudirektiivin taustalla on ollut yhtenä seikkana se tosiasia, että kun pilaajalla ei ole ollut velvollisuutta ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamiseen, ovat niihin liittyvät kustannukset jääneet yhteiskunnan kokonaisuutena kannettavaksi.[442] Tämän katsottiin olevan vastoin yhteisön ympäristöpolitiikkaa ohjaavia perustamissopimuksen 174 artiklan varautumisperiaatetta, läheisyysperiaatetta ja aiheuttamisperiaatetta. Ympäristövastuudirektiivillä toteutetaan erityisesti viimeksi mainittua periaatetta tarkoituksin saattaa toiminnanharjoittajat, joiden toiminnasta on aiheutunut vakava ympäristövahinko tai sellaisen välitön uhka, taloudellisesti vastuulliseksi vahingon korjaamisesta ja ehkäisevistä toimenpiteistä. Direktiivin odotetaan osaltaan myös edistävän ympä-

---

[441] Ko. direktiivin säätämiseen on komission muistion 1.4.2004 MEMO/04/78 ”Kysymykset ja vastaukset ympäristövahinkodirektiivistä” mukaan ollut tarvetta siksi, että vaikka kaikissa jäsenmaissa on kansallinen siviilioikeudellinen henkilö- ja omaisuusvahinkoja koskeva lainsäädäntö, se harvassa tapauksessa kattaa enemmälti ympäristölle aiheutuneita vahinkoja. ”Lukuisissa jäsenmaissa kansalliset säännökset sinänsä ennestään mahdollistivat viranomaisten toimet pilaajia vastaan kysymyksen ollessa vesiin ja maaperään kohdistuvista pilaantumisista, mutta kuitenkin jättävät viranomaisille laajan harkintavallan siinä, ryhtyäkö todella toimenpiteisiin pilaajaa vastaan. Vain harvat jäsenvaltiot, kuten esim. Suomi, Ruotsi ja Tanska, olivat direktiivin antamisen aikaan vielä säätäneet yleisesti ympäristövahinkojen korvaamisesta. Nimenomaan suojeltuihin lajeihin ja luonnonympäristöihin kohdistuvien vahinkojen korvaamista koskevia säännöksiä on ollut sitäkin harvemmassa. Eräänä poikkeuksena tästä on kuitenkin ollut Belgia, jonka liittovaltiotason laissa säädetään rannikkovesille ja biodiversiteetille aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta.”

[442] Direktiivin johdannossa on viitattu erityisesti monien merkittäviä terveysriskejä aiheuttavien pilaantuneiden alueiden esiintymiseen ja biologisen monimuotoisuuden heikentymisen nopeutumiseen unionin alueella. Ks. myös ib. muistio MEMO/04/78, jossa on mainittu vakavia vahinkoja aiheuttaneista ympäristövahingoista esimerkkinä vuonna 1998 Etelä-Espanjassa tapahtunut kaivosjätettä sisältäneen altaan sortuminen aiheuttaen valtavan myrkkyainemäärän tulvimisen aina Doñanan luonnonpuistoon asti, mikä saastutti maaperää ja vesiä alueella ja tappoi luonnonvaraisia eläimiä alueella. Pelkästään puhdistustoimenpiteiden kustannukset olivat 240 milj.

ristövahinkojen ennalta ehkäisemistä ja niihin varautumista.[443] Aiheuttamisperiaatteen on katsottu näin voivan toimia myös välilliseen pakkoon perustuvana kannustimena toiminnanharjoittajille, jotta nämä ottaisivat käyttöön toimenpiteitä ja kehittäisivät toimintatapoja ympäristövahinkoriskien saattamiseksi mahdollisimman vähäisiksi.[444] Direktiivi ilmentää myös läheisyysperiaatetta sekä viime kädessä kestävän kehityksen periaatetta, jota sopiikin pitää ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen kannalta keskeisenä periaatteena.[445] Direktiiviä ei sovelleta takautuvasti, eikä toiminnanharjoittajaa voida pitää vastuullisena ympäristövahingosta, joka on aiheutettu ennen kuin direktiivi on tullut olla noudatettavana ao. jäsenvaltiossa.[446]

Direktiivi ei estä jäsenvaltioita pitämästä voimassa tai antamasta tiukempia säännöksiä ympäristövahinkojen ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Direktiivi ei luonnollisesti myöskään edellytä valtioita, joilla on ennestään tiukempia säännöksiä, lieventämään tällaisia säännöksiään. Sekä perustamissopimuksen että direktiivin nimenomaisen säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat siten niin omaksua kuin ylläpitää kansallisia korkeamman tasoiseen ympäristönsuojeluun tähtääviä säännöksiä.[447]

Direktiivin edellyttämän vahinkovastuun ulkopuolelle jäävät niin aseellisen konfliktin, vihollisuuksien, sisällissodan tai kapinan kuin myös poikkeuksellisen, väistämättömän ja hallitsemattoman luonnonilmiön aiheuttamat ympäristövahingot ja niiden välittömät uhkatilanteet. Myöskään direktiiviä ei sovelleta toimiin, joiden pääasiallisena tarkoituksena on kansallinen puolustus tai kansainvälinen turvallisuus, eikä toimiin, joiden yksinomaisena tarkoituksena on suojata luonnonmullistuksilta.[448]

---

[443] Ib. MEMO/04/78.
[444] Ib.
[445] Ks. direktiivin johdanto kohta 2.
[446] Direktiivin 17 artiklan mukaan direktiiviä ei sovelleta vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet ennen sen täytäntöönpanolle asetettua määräpäivää 30.4.2007 tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista, eikä tuon päivän jälkeenkään tapahtuneista päästöistä, tapahtumista tai tilanteista aiheutuneisiin vahinkoihin, jos ne johtuvat tietyn toiminnan harjoittamisesta, joka on tapahtunut ja päättynyt ennen mainittua päivämäärää. Tämä on ympäristövastuutoimikunnan 14.5.2007 jättämän mietinnön mukaisessa lakiesitysluonnoksessa (s. 48) esitetty ilmaistavaksi kansallisessa laissa siten, että ”(E)nnen tämän lain voimaantuloa päättyneestä toiminnasta johtuneen vahingon korjaamiseen ei sovelleta tätä lakia, vaikka vahinko olisi ilmennyt vasta lain voimaantulon jälkeen.”
[447] Dir. 16 artikla 1 kohta.
[448] Ib. 4 art. 1 kohta ja 6 kohta.

12.1.1 Ympäristövahinkodirektiivin soveltamisalue ja vastuun luonne

Direktiivin soveltamisalue on rajattu koskemaan luonnon monimuotoisuudelle, vesille ja maaperälle aiheutuvien vakavien ympäristövahinkojen ehkäisemistä ja korjaamista erityisesti aiheuttamisperiaatteen ja kestävän kehityksen periaatteen mukaisesti. Direktiivin valmisteluvaiheen tavoitteista poiketen sen mukainen vastuu ei ole osittainkaan varsinaista vahingonkorvausvastuuta eikä direktiivissä, sen 3 artiklan huomioon ottaen, yksityisille asianosaisille anneta oikeutta saada korvauksia ympäristövahingon tai sen välittömän uhan johdosta. Tämä ei kuitenkaan rajoita asiaa koskevan kansallisen vahingonkorvauslainsäädännön – kuten meillä YVL:n – soveltamista. Direktiivi ei näin ollen vaikuta ns. traditionaalisia vahinkoja, kuten henkilövahinkoja, yksityisomaisuudelle aiheutuneita vahinkoja ja taloudellisia menetyksiä koskeviin asianomaisten oikeuksiin. Direktiivi on luonteeltaan puhtaasti ympäristöoikeudellinen minimidirektiivi, joka ei estä kansallisesti paitsi pitämästä voimassa sitä ankarampia ympäristövastuusäännöksiä eikä myöskään vastedes säätämästä sellaisia säännöksiä. Kysymys on julkisoikeudellisesta ympäristön ennallistamis- ja vahingonrajoittamisvastuusta. Direktiivin ulkopuolelle jäävien vahinkojen osalta noudatetaan puhtaasti kansallista lainsäädäntöä.

Direktiivin mukaisten korjaamistoimien tavoitteena on ensisijaisesti palauttaa ympäristö tilaan, jossa se olisi, jollei haittoja sille aiheuttanutta vahinkotapahtumaa olisi sattunut. Jollei tämä olisi käytännössä mahdollista, tulisi luonnonvaroille aiheutuneen haitan korjaamiseksi tehdä muita täydentäviä ja korvaavia toimia, joita tarvittaessa olisi mahdollista suorittaa myös muualla kuin vahingon tapahtumapaikalla. Toimenpiteiden kustannuksista vastaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti pääsääntöisesti haitan aiheuttanut toiminnanharjoittaja. Kustannusvastuuta voitaisiin kuitenkin kohtuullistaa laissa säädetyin edellytyksin.[449] Direktiivissä ei järjestetä kiinteistönhaltijalle toissijaista maaperän eikä pohjaveden puhdistamisvastuuta, jollainen sisältyy YSL 75 §:n 2 momenttiin.[450] Direktiivin mukainen korjaamisvastuu vesien kohdalla koskee niin pohjavesiä kuin – mikä poikkeaa YSL:n puhdistamisvastuusta – pintavesiä sekä erinäisiä luonnonsuojelukohteita.

Kun päästöllä tarkoitetaan ympäristövastuudirektiivissä ihmisen toimista aiheutuvaa aineiden, valmisteiden, organismien tai mikro-organismien ”pääsemistä” ympäristöön, ei puhtaasti luonnon itsensä synnyttämistä katastrofeista tai esimerkiksi ns. alunamaiden luontaisista päästöistä aiheutuvia pilaantumistilan-

[449] Ib. 8 ja 10 artikla. Ks. myös ympäristövastuutoimikunnan mietintö 14.5.2007, s. 8.
[450] Ks. Tuomainen 2006 s. 107.

teita voida pitää direktiivin tarkoittamina vahinkoina.[451] Vastuu voi syntyä vain ammatillisen toiminnan harjoittamisen seurauksena.[452] Ympäristövahingot tarkoittavat direktiivissä vain vahinkoja, jotka ovat aiheutuneet luonnonvaroille. Näitä luonnonvaroja ovat maaperä, pinta- ja pohjavedet sekä erää suojeltavat lajit ja luontotyypit. Vahingolla yleisesti direktiivissä tarkoitetaan suoraan tai välillisesti tapahtuvia ja mitattavissa olevia ao. luonnonvarojen haitallisia muutoksia tai luonnonvarapalvelujen huonontumisia.[453]

Ympäristövastuudirektiivissä edellytetään maaperälle aiheutuvan vahingon ilmenevän sellaisena pilaantumisena, joka syntyy aineiden, valmisteiden, organismien tai mikro-organismien suorasta tai välillisestä – myös ilman kautta tapahtuvasta – joutumisesta maahan tai maapohjaan ja joka merkitsee huomattavaa riskiä haitallisesta vaikutuksesta ihmisten terveyteen.[454] Direktiivin edellyttämä puuttumiskynnys terveysriskin olemassaolosta on itse asiassa YSL:n mukaista vastaavaa korkeammalla. YSL 7 §:n mukainen maaperän pilaamiskielto koskee nimittäin ainepäästöin syntyvää maaperän laadun sellaista huononemista, josta voi aiheutua vaaraa tai haittaa terveydelle (tai ympäristölle). Myös YSL 75 §:n mukainen puhdistamisvelvollisuus käsittää maaperän (ja pohjaveden) puhdistamisen siihen tilaan, ettei siitä voi aiheutua terveyshaittaa (eikä haittaa tai vaaraa ympäristölle). Terveysriskien tasoa koskeva säännösten eroavuus voi kuitenkin olla pelkästään näennäinen. Sen sijaan tärkeämpänä erona on se, että sanotun YSL:n mukainen maaperän pilaamiskielto ja puhdistamisvelvollisuus koskee paitsi terveydelle myös ympäristölle aiheutuvia vaaroja ja haittoja.

Tuomaisen arvion mukaan maaperävahinkojen puhdistamisvastuun osalta ympäristövastuudirektiivistä ei aiheudu merkittäviä muutoksia YSL:iin.[455] Mitään muutoksia ei korkeimman hallinto-oikeudenkaan asiassa antaman lausunnon mukaan tarvita tältä osin lainsäädäntöömme.[456] Maaperän puhdistamisvelvollisuutta koskeva kansallinen sääntelymme vastaa direktiivin asettamia vaatimuksia.

---

[451] Ympäristövastuudirektiivi 2 artikla 8 kohta. YPEV-direktiivin 2 artiklan 5 kohdassa päästö on määritelty taas tarkoittavan ”laitoksesta yhdestä tai useammasta lähteestä suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään päästettyjä aineita, tärinää, lämpöä tai melua”. Sen sijaan ihmisen toiminta ilmenee tällöin mainitun artiklan 2 kohdasta, jonka mukaan pilaamisella tarkoitetaan ”aineiden, tärinän, lämmön tai melun päästämistä ihmisen toimesta suoraan tai epäsuorasti ilmaan, veteen tai maaperään siten, että seuraukset voivat aiheuttaa haittaa ihmisten terveydelle tai ympäristön laadulle, tai että se vahingoittaa aineellista omaisuutta tai heikentää tai estää ympäristön virkistyskäyttöä tai ympäristön muuta oikeutettua käyttöä”.

[452] Ympäristövastuudirektiivi 3 artikla 1 kohta.

[453] Ib. 2 art. 2 kohta.

[454] Ib. 2 art. 1 kohta c alakohta.

[455] Tuomainen 2006, s. 107.

[456] KHO:n lausunto 14.8.2007 ympäristöministeriölle ympäristövastuutoimikunnan mietinnöstä..

Ympäristövahinkodirektiivi kuitenkin tarkentaa menettelytapoja, joilla maaperän puhdistamisen tavoitteisiin tulee pyrkiä, ja myös tällöin huomioon otettavia seikkoja. Maaperän puhdistamisen, josta direktiivissä käytetään termiä ”korjaaminen”, tavoitteet on ensinnäkin ilmaistu (direktiivin liitteessä) siten, että tarvittavilla korjaavilla toimenpiteillä ”varmistetaan ainakin se, että kyseessä olevat saasteet poistetaan, niitä valvotaan tai vähennetään tai ne eristetään siten, että pilaantunut maaperä, ottaen huomioon sen tämänhetkisen käytön tai hyväksytyn tulevan käytön vahinkohetkellä (vrt. ”eller den vid tidpunkten för skadan godkända framtida användningen”), ei enää aiheuta huomattavaa vaaraa ihmisten terveydelle.”[457] Tällöin direktiivin mukaan kysymys on tilanteesta, jossa maan ”käyttö tapahtuu vahingon tapahtumisen aikana voimassa olleiden maankäyttösääntöjen tai muiden asiaa koskevien sääntöjen perusteella, jos sellaisia on”. Meillä maaseudulla yleensä sanotunalaisia maankäyttösääntöjä ei ole, jolloin ”maa-alueen käyttö määräytyy vahingon tapahtumapaikan luonteen mukaisesti sen arvioitu kehitys huomioon ottaen”. Kuitenkin ”(J)os maan käyttöä muutetaan (esim. maatalouskäytöstä asutuskäyttöön, tekijän lisäys), toteutetaan kaikki tarvittavat toimenpiteet ihmisten terveydelle aiheutuvan vakavan vaaran ehkäisemiseksi”.[458]

Direktiivi jättää maaperävahinkojen suhteen vielä senkin mahdollisuuden käytettäväksi, ettei korjaamistoimenpiteisiin osittain tai jossain tilanteessa lainkaan tarvitse ryhtyä. Siinä nimittäin määrätään, että ” (O)n otettava huomioon mahdollisuus luonnolliseen palautumiseen ilman ihmisen suoraa vaikuttamista palautumiseen”.[459] YSL ei nykyisellään tätä mahdollisuutta mainitse. Selvää kuitenkin on, että esimerkiksi suhteellisen lyhyen ajan kuluessa maasta haihtuvan tai siinä vaarattomaksi muuttuvan vaikkakin terveydelle (tai ympäristölle) sinänsä vaarallisen kemikaalin (torjunta-aineen) aiheuttaman maaperävahingon kohdalla ei tarvitsisi asettaa mitään muita ”puhdistamistoimenpiteitä” kuin alueen määräaikainen käyttökielto tai -rajoitus, jolla estetään välittömät terveysvaarat tai pellon viljelystä haitallisten jäämien syntyminen markkinoitaviin ravinto- ja rehukasveihin.

Maatalouden harjoittamisen kannalta on huomattava, että direktiiviä sovelletaan sen 4 artiklan 5 kohdan mukaan hajakuormituksesta aiheutuneeseen ympäristövahinkoon tai sen välittömään uhkaan ainoastaan, jos voidaan osoittaa syyyhteys vahingon ja yksittäisten toiminnanharjoittajien välillä. Peltoviljelystä

---

[457] Ympäristövastuudirektiivin liitteen II kohdan 2 mukaan tällaisten maaperäriskien olemassaolo on arvioitava sellaisilla riskinarviointimenettelyillä, joissa otetaan huomioon maaperän ominaisuudet ja käyttötarkoitus, vahingollisten aineiden, valmisteiden, eliöiden tai mikro-organismien tyyppi ja pitoisuus, niiden esiintymisriski ja leviämismahdollisuus.

[458] Ib. liite II kohta 2.

[459] Ib. liite II kohta 2.

mahdollisesti aiheutuvista päästöistä pintavesiin aiheutuvat vesistöjen rehevöitymisvahingot jäävät siten sanotun säännöksen ja sen perusteella, ettei nitraattidirektiiviä ole mainittu ympäristövastuudirektiivin III liitteessä, ko. korjaamisvastuun ulkopuolelle, kuitenkin ns. lajikohteita ja luontotyyppejä koskevin poikkeuksin. Sen sijaan vastuu voisi periaatteessa syntyä viljelijällekin pistetyyppisestä kasvinsuojeluaine- tai biosidipäästöstä aiheutuvasta vesistövahingosta, koska näitä koskevat direktiivit on mainittu em. liitteessä. Vastaavasti kysymykseen voi myös tulla pohjaveden ja maaperävahinkojen korjaamisvelvollisuus, jota vastaava ”puhdistamisvelvollisuus” – pilaamiskieltojen ohella – on kuitenkin meillä ennestään toiminnan luonteesta riippumatta voimassa YSL 75 §:n nojalla, joskin ilman direktiivin mukaista mahdollisuutta vahinkoalueen ulkopuolisiin täydentäviin tai korjaaviin toimenpiteisiin pohjavesien kohdalla.

Vahinkokohteena vesien osalta voivat ympäristövastuudirektiivin mukaisessa korjaamisvastuussa olla kaikenlaiset yhteisön vesipolitiikan puitedirektiivin (VPP-direktiivin) 2000/60/EY soveltamisalaan kuuluvat pinta- ja pohjavedet. Tällöin vahingon edellytetään vaikuttavan huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen ja/tai määrälliseen tilaan ja/tai ekologiseen potentiaaliin, siten kuin ne määritellään VPP-direktiivissä, lukuun ottamatta haitallisia vaikutuksia, joihin sovelletaan mainitun direktiivin 4 artiklan 7 kohtaa. Mainitussa kohdassa on säädetty erikoistilanteista, joissa jäsenvaltioiden ei katsota rikkovan VPP-direktiiviä.[460] Vesille aiheutuvien ympäristövahinkojen kohdalla ympäristövastuudirektiivissä ei siten pelkästään rajoituta maaperävahinkojen tapaan ihmisille terveydellisiä vaaraa aiheuttavaan pilaantumiseen.

Muiden vesien kuin pohjavesien kohdalla YSL:ssa ei ole erityisiä puhdistamissäännöksiä, kuten ei ole VL:nkaan piiriin kuuluvien vesiin kohdistuvien toimenpiteiden osalta. YSL:n ja sen nojalla annettujen säännösten rikkomistilanteissa – esimerkiksi jos on toimittu ilman vaadittavaa lupaa tai luvan vastaisesti – voidaan pilaaja kuitenkin lain 84 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla määrätä palauttamaan ao. vesiympäristökohdekin ennalleen tai poistamaan sille aiheutunut haitta. Tämä ei ole voinut koskea luvan nojalla ja sen mukaisesti tapahtunutta toimintaa, minkä vuoksi ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpano edellyttää ympäristövastuutoimikunnan ehdotuksen mukaan YSL:n täydentämistä niin, että viranomainen voisi määrätä vesistön merkittävän pilaantumisvahingon aiheuttajan korjaamaan aiheuttamansa vahingon siten kuin ehdotetussa uudessa laissa

---

[460] Ympäristövastuudirektiivi 2 art. 1 kohta b alakohta sekä 5 kohta. VPP-direktiivin mukaisia vesiä ovat sen 1 artiklan mukaan sisämaan pintavedet, jokisuiden vaihettumisalueet sekä rannikkovedet ja pohjavedet, joita koskevat määritelmät taas sisältyvät direktiivin 2 artiklaan. VPP-direktiivin 2 artiklan 17 kohdan määritelmän mukaan muodostuu (arvioidaan) kaikenlaisten pintavesien tila niiden ekologisen ja kemiallisen tilan perusteella sen mukaan, kumpi niistä on huonompi, ja 19 kohdan mukaan pohjaveden tila niiden määrällisen ja kemiallisen tilan perusteella sen mukaan, kumpi niistä on huonompi.

lähemmin säädettäisiin.[461] Toisaalta oikeuskäytännössä on VL:n virka-apusäännösten nojalla katsottu voitavan velvoittaa ko. lain vastaisesti toiminut haitan aiheuttaja erilaisiin ennallistamistyyppisiin toimiin, kuten kalan istutuksiin tai pohjaveden puhdistamiseen. Säännökset ovat siinäkin kuitenkin direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta puutteelliset ja lakia on mainitun toimikunnan mukaan tarpeen täydentää, joskaan toimikunta ei ole pitänyt aiheellisena luoda direktiivin edellyttämää vahinkojen korjaamista varten sinänsä uutta menettelyä, vaan asia ratkaistaisiin VL 21:3 §:ssä säädetyssä hallintopakkomenettelyssä. Ympäristölupaviraston tulisi tällöin hallintopakkoasian yhteydessä tutkia myös se, aiheutuuko vesilain vastaisesta toimenpiteestä tai laiminlyönnistä myös huomattavan haitallinen muutos vesistölle tai pohjavedelle ja/tai luontovahinko.[462]

Ympäristövastuudirektiivissä on kolmanneksi kysymys suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvasta vahingosta, jolla on näiden luontotyyppien tai lajien suotuisan suojelun tason saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Suojellut lajit ja luontotyypit on direktiivissä määritelty viittaamalla luontodirektiivin ja lintudirektiivin liitteissä lueteltuihin lajeihin ja luontotyyppeihin, joiden suotuisaa suojelun tasoa direktiivi pyrkii turvaamaan. Ympäristövastuudirektiivin I liitteessä on esitetty perusteet, joilla suotuisalle suojelutasolle aiheutuvien vaikutusten merkittävyyttä on arvioitava. Suojeltujen lajien ja luontotyyppien määritelmää voidaan kansallisesti myös laajentaa.[463] Tämän tutkimuksen keskittyessä lähinnä peltoviljelystä aiheutuviin vahinkoihin ei ole aiheellista lähemmin erikseen tarkastella suojeltavia laji- ja luontokohteita koskevia vastuukysymyksiä, jotka oikeastaan kuuluvat luonnonsuojelulainsäädännön alaan. Tässä yhteydessä on syytä kuitenkin todeta, että kasvinsuojeluainevalmisteiden lupamenettelyssä otetaan huomioon ja arvioidaan kulloisestakin aineesta myös kaikenalaiselle luonnolle ja siten mm. linnuille, vesieliöille, jyrsi-

---

[461] Ympäristövastuutoimikunnan mietintö s. 27.

[462] Ib. s. 42.

[463] Ympäristövastuudirektiivi 2 art. 2 kohta.

Suojeltavilla lajeilla ja luontotyypeillä tarkoitetaan a) lintudirektiivin 79/409/ETY 4 artiklan 2 kohdassa mainittuja, liitteessä I lueteltuja tai luontodirektiivin 92/43/ETY liitteissä II ja IV lueteltuja lajeja; b) lintudirektiivin 4 artiklan 2 kohdassa mainittujen, liitteessä I lueteltujen tai luontodirektiivin liitteessä II lueteltujen lajien elinympäristöjä ja luontodirektiivin liitteessä I lueteltuja luontotyyppejä sekä saman direktiivin liitteessä IV lueteltujen lajien lisääntymis- tai levähdyspaikkoja. Jäsenvaltion päätöksen mukaisesti voidaan lajeilla ja luontotyypeillä tarkoittaa muutakin luontotyyppiä tai lajia, jota ei ole lueteltu mainituissa liitteissä, mutta jonka jäsenvaltio osoittaa vastaaviin tarkoituksiin kuin ne, joista säädetään mainituissa kahdessa direktiivissä.

Ympäristövastuudirektiivin liitteessä I määritellään sellaisten vahinkojen merkittävyys, jotka vaikuttavat haitallisesti luontotyyppien tai lajien suojelun suotuisan tason saavuttamiseen tai ylläpitämiseen. Sanottu merkittävyys on arvioitava suhteessa perustilaan eli niiden suojelun tasoon vahingon tapahtumishetkellä sekä niiden tuottamiin palveluihin ja luonnolliseen uudistumiskykyyn. Kysymys on siten perustilan merkittävistä haitallisista muutoksista.

jöille, lieroille ja hyönteisille sekä maaperän mikro-organismeille, joskaan ei näiden organismien torjuttaviin lajeihin kuuluville, mahdollisesti aiheutuvat ympäristöhaitat.[464]

Ympäristöministeriön asettaman toimikunnan mietinnössä on kiinnitetty huomioita siihen, että vaikka ympäristövastuudirektiivissä ei ole erikseen määritelty ilmalle aiheutuvia vahinkoja, kuuluvat ympäristövahinkoihin kuitenkin direktiivin perustelutekstin mukaan myös ilman kautta tapahtuvien päästöjen aiheuttamat vahingot niin vesiin ja maaperään kuin myös suojeltaville lajeille ja luontotyypeille.[465]

Toiminnanharjoittajan ei edellytetä olevan vastuussa ympäristövastuudirektiivin nojalla toteutettujen korjaavien ja ehkäisevien toimenpiteiden kustannuksista, jos vahinko tai sen välitön uhka[466] oli kolmannen osapuolen aiheuttama ja ilmennyt toiminnanharjoittajan asianmukaisista toimenpiteistä huolimatta. Vastuu ei myöskään koske vahinkoa tai sen välitöntä uhkatilannetta, joka johtui viranomaisen antaman pakottavan määräyksen tai ohjeen noudattamisesta, paitsi jos tällöin kyseessä on toiminnanharjoittajan omasta toiminnasta aiheutuneen päästön tai muun tapauksen seurauksena annettu määräys tai ohje.[467] Kokonaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolella ovat poikkeuksellisten, väistämättömien ja hallitsemattomien luonnonilmiöiden aiheuttamat ympäristövahingot ja niiden välittömät uhat.[468] Näissä toiminnanharjoittajasta riippumattomissa force majeure -tyyppisissä tilanteissa olisikin vastuun syntyminen aiheuttamisperiaatteen vastaista. Sellaisista ylivoimaisista tilanteista esimerkkinä komission muistiossa esitetään luonnonolosuhteiden kohdalta myrskyn aiheuttamat laitosvauriot ja niistä seuraavista, esimerkiksi vaarallisten kemikaalien, päästöistä johtuvat pilaantumiset.[469]

Jäsenvaltioiden on sallittu vapauttaa sellaiset toiminnanharjoittajat vastaamasta korjaavien toimenpiteiden kustannuksista, jotka osoittavat, etteivät ole toimineet tuottamuksellisesti tai huolimattomasti, milloin vahinko johtuu päästöstä tai

---

[464] Neuvoston direktiivi 91/414/ETY kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta, mm. sen 4 art. ja Liite II.

[465] Ympäristövastuudirektiivin johdanto kohta 4, ympäristövastuutoimikunnan mietintö 14.5.2007 s. 15 ja komission muistio MEMO/04/78.

[466] Välittömällä vahingon uhalla (imminent threat) tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan 9 kohdan mukaan riittävää todennäköisyyttä, että lähitulevaisuudessa tapahtuu ympäristövahinko. Tässä on syytä huomata, ettei riski-sanaa ilmeisesti ole haluttu käyttää kuvaamaan enää niin ilmeistä vahingon uhkaa kuin sellaisen välitön uhka on.

Ammatillisella toiminnalla tarkoitetaan toimintaa, jota harjoitetaan taloudellisen toiminnan, liikkeen tai yrityksen puitteissa, riippumatta siitä, onko se luonteeltaan yksityistä vai julkista taikka voittoa tavoittelevaa vai voittoa tavoittelematonta (2 artikla 7 kohta).

[467] Ympäristövastuudirektiivi 8 art. 3 kohta 1 alakohta.

[468] Ib. 4 art. 1 kohta b alakohta.

[469] Komission muistio MEMO/04/78.

tapahtumasta, joka täysin vastaa ao. luvan ehtoja tai on nimenomaisesti sallittu direktiivin liitteessä III tarkoitetun lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi annetulla luvalla. Vastaava vapautus voisi koskea vastuuta sellaisesta päästöstä tai toiminnasta taikka jonkin tuotteen käyttötavasta toiminnan aikana aiheutuneesta vahingosta, jonka osalta toiminnanharjoittaja osoittaa, että sen ei uskottu todennäköisesti aiheuttavan ympäristövahinkoa sen hetken tieteellisten ja teknisten tietojen perusteella, jona päästö laskettiin ympäristöön tai toiminta tapahtui.[470] Tällöin olisi siten kansallisesti mahdollista poiketa ankaran vastuun periaatteesta, joskin on kyseenalaista, miten ja missä määrin tällainen soveltuisi meillä YSL:ssa ja YVL:ssa nykyisin johdonmukaisesti omaksuttuun ankaran vastuun sovellutukseen. Toiminnanharjoittajan on ympäristövastuudirektiivinkin mukaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kuitenkin aina vastattava ehkäisevistä toimenpiteistä aiheutuvista kustannuksista, jos toiminnanharjoittajien olisi ollut toteutettava kyseiset toimenpiteet jo pelkästään noudattaakseen niiden toimintaa sääteleviä lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, taikka luvan tai hyväksynnän ehtoja.

Ympäristövastuutoimikunta on edellä tarkoitetun ankarasta vastuusta vapauttamisen sijaan ehdottanut, että toiminnanharjoittajan vastuuta korjauskustannuksista voitaisiin kohtuullistaa, mutta vain milloin se harkittaisiin aiheelliseksi sen vuoksi, että vahinko johtuu päästöstä tai tapahtumasta, joka vastaa toiminnalle myönnetyn luvan ehtoja tai viranomaisen muuta päätöstä, ja toiminnanharjoittaja tällöin osoittaa, ettei ole toiminut tahallisesti tai tuottamuksellisesti.[471]

12.1.2 Ympäristövastuudirektiivin vastuukategoriat

Ympäristövastuudirektiivin soveltamisala on pyritty – ja ainakin suurelta osin onnistuttu – rajaamaan niin, että mahdollinen saastuttaja tai pilaaja on käytännössä identifioitavissa ja direktiivin tehokas täytäntöönpano olisi mahdollista, mikä samalla vaikuttaisi kannustaen ao. toiminnanharjoittajia toimimaan huolellisesti.[472] Tässä tarkoituksessa direktiivi on saatettu koskemaan sen liitteessä III tarkemmin lueteltuja ympäristölle vaarallisia tai potentiaalisesti sellaisia toimintoja, joita harjoitetaan ammattimaisesti; mm. YPEV-direktiivin mukaan ympäristölupaa edellyttäviä teollisia laitoksia ja suuria sika- ja siipikarjatalousyrityksiä,

---

[470] Ympäristövastuudirektiivi 8 art. 4 kohta.

[471] Ympäristövastuutoimikunnan mietintö 14.5.2007 s. 47.

[472] Komission muistio MEMO/04/78. Toiminnanharjoittajalla tarkoitetaan direktiivissä luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä, sekä yksityisiä että julkisia, jotka harjoittavat tai johtavat ammatillista toimintaa tai, jos jäsenvaltion lainsäädännössä niin säädetään, joille on annettu kyseisen toiminnan teknisiä toimintoja koskeva ratkaiseva taloudellinen päätäntävalta, mukaan lukien toimintaa koskevan luvan haltija tai henkilö, joka rekisteröi toiminnan tai ilmoittaa siitä (2 artikla 6 kohta).

sekä lisäksi mm. kasvinsuojeluaineiden ja biosidien käyttöä, jätehuolto- ja jätteiden käsittelytoimintoja ja eräitä vaarallisia veden ja ilman pilaantumista aiheuttavia päästöjä. Niin ikään direktiivi mainitun liitteen huomioon ottaen koskee mm. geenimuunneltujen tuotteiden (GMO) tarkoituksellista levittämistä ympäristöön ja markkinointia, joskaan se ei liene tarkoitettu koskemaan hyväksyttyjen GMO-tuotteiden loppukäyttäjiä.[473] Em. osin toiminnanharjoittajalle on säädetty, joskin eräin lievennyksin, ankara eli objektiivinen korjaamisvastuu vesille ja maaperälle aiheutuneiden vahinkojen osalta, jollainen vastuu syntyy tuottamuksesta tai huolimattomuudesta riippumatta. Toisaalta kun direktiiviä sovelletaan kaikenlaisten ja siten muidenkin kuin sen liitteessä III mainittujen toimintojen suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheuttamien vahinkojen sekä tällaisten vahinkojen välittömien uhkien osalta, on tällaisen muun toimenharjoittajan vastuun syntymisen edellytyksenä direktiivin mukaan asianomaisen huolimattomuus tai tuottamus.[474]

Kuten edellä olevasta ilmenee, kuuluu maatalouden harjoittaminen sinänsä ympäristövastuudirektiivin mukaisen ammattimaisen toiminnan käsitteen piiriin, joskin muiden kuin ns. luontovahinkojen kohdalla vain direktiivin liitteessä III edellä tarkoitettujen toimintojen osalta. Luvanvaraisten kotieläinyritysten osalta vastuuseen vesi- ja maaperäkohteiden pilaantumisen korjaamiseksi joutuvat suoraan direktiivin pohjalta YPEV-direktiivin 2008/1/EY (ent. 96/61/ETY) liitteen I kohdan 6.6. mukaiset sellaiset sika- ja siipikarjan tehokasvatuslaitokset, joissa on enemmän kuin 40 000 siipikarjapaikkaa taikka 2000 tuotantosikapaikkaa (yli 30 kg) tai 750 emakkopaikkaa. Koska YSL:n nojalla ympäristönluvanvaraisia ovat näitä huomattavasti pienemmät ja useimpien muidenkin eläintuotantosuuntien vastaavat kotieläinsuojat, on epävarmaa, tuleeko ja miltä osin direktiivin mukainen ympäristövahinkojen korjaamisvastuu nimenomaisesti mainiten koskemaan sanotun lain nojalla luvanvaraisia kotieläinsuojia. Näiden, samoin kuin lantavarastojen, kohdalla direktiivin pohjalta korjattavat vahingot, joita YSL ei nykyisin kata, voisivat tällöin johtua käytännössä lähinnä lannan varastoinnista aiheutuvista suurista yllättävistä päästöistä pintavesiin. Varsinaisesti peltoviljelyn kannalta merkityksellisiä taas voisivat olla direktiivin em. liitteen III mukaisista toiminnoista kasvinsuojeluaineiden käyttö, varastointi, käsittely, laitteiden täyttö, päästäminen ympäristöön ja paikan päällä tapahtuva siirtäminen, tällöinkin käytännössä laitteiden viallisuudesta tai vaurioitumisesta taikka

[473] GMO-toimintoja direktiivi koskee sellaisina kuin ne on määritelty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/18/EY.
[474] Ympäristövastuudirektiivi 3 art. 1 kohta b alakohta.

huolimattomuudesta johtuvat vakavat vesistöpäästöt. Näissä ei tilakokorajoituksia luonnollisestikaan ole.[475]

Erityisesti maatalouden kannalta on huomattava, että direktiivin vastuujärjestelmän toimivuuden takaamiseksi direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on haluttu jättää sellaiset ympäristöpäästöt ja -pilaantumiset, joiden aiheuttajaksi ei voitaisi yksilöidä yhtä tai useampaa pilaajaa (toiminnanharjoittajaa) ja joissa vahingot eivät olisi riittävän konkreettisia ja mitattavissa eikä riittävää syy-yhteyttä vahingon ja yksilöityjen pilaajien välillä olisi todettavissa.[476] Direktiivin 4 artiklan 5 kohdassa onkin säädetty, että sitä ”sovelletaan hajakuormituksesta aiheutuneeseen ympäristövahinkoon tai sen välittömään uhkaan ainoastaan, jos voidaan osoittaa syy-yhteys vahingon ja yksittäisten toiminnanharjoittajien toiminnan välillä”. Hajakuormitus on tyypillistä nimenomaan pintavesien pilaantumisen aiheuttajana, mutta ei juurikaan pohjavesien saatikka maaperälle aiheutuvan pilaantumisen kohdalla. Merkittävää on peltoviljelyn ja muiden kuin em. suurten luvanvaraisten kotieläinyritysten aiheuttamien vahinkojen korjaamisvastuun kannalta, että ympäristövastuudirektiivi ei, kuten komission laatimasta muistiosta yhtenä esimerkkinä on mainittu, koske mm. lannoitteissa ja jätevesissä esiintyvistä nitraateista aiheutuvaa hajakuormituspilaantumista. Muistiossa on viitattu nitraattien aiheuttaman pilaantumisen käsittelyyn nitraattidirektiivissä.[477] Nitraattidirektiiviä ei myöskään ole mainittu ympäristödirektiivin liitteessä III.

Peltoviljelyä on pidetty jo YSL:n säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen mukaan vesistöpäästöjen kannalta vain hajakuormitusluonteisena toimintana eikä YLS:n 28 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdan nojalla ympäristölupaa edellyttävänä.[478] YVL:n mukainen vahingonkorvausvastuu voinee ainakin teoriassa kuitenkin syntyä tunnistettavissa oleville viljelijöille pienten vesistöjen ja epäilyksettä toisen pohjaveden pilaantumisesta. YSL:n 75 §:n mukainen pilaantuneen pohjaveden ja maaperän puhdistamisvastuu voi myös kohdata viljelijää.

Ympäristövastuudirektiivin piiriin kuuluviin toimintoihin, jotka voisivat liittyä maatalouteen, kuuluu sen liitteen III kohdan 5 mukaan osa sellaisista pilaavien aineiden päästöistä ja injektoinneista pinta- tai pohjavesiin, jotka edellyttä-

---

[475] Ib. liite III kohta 1 sekä 7 kohta c (ja d) alakohta.

Kasvinsuojeluaineet on määritelty kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamisesta annetun neuvoston direktiivin 91/414/ETY 2 artiklan 1 kohdassa sekä biosidituotteet niiden markkinoille saattamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/8/EY 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa.

[476] Ympäristövastuudirektiivi johdanto 13 kohta. Siinä on johtopäätöksenä todettu, että direktiivin mukaista ympäristövastuuta ei siten ole katsottu sopivaksi välineeksi hoitaa laaja-alaista, hajakuormituksesta johtuvaa pilaantumista, milloin sen osalta haitallisia ympäristövaikutuksia ei voida yhdistää tiettyjen yksittäisten toimijoiden tekoihin tai laiminlyönteihin.

[477] Komission muistio MEMO/04/78.

[478] HE 84/1999 vp s. 56.

vät VPP-direktiivin 2000/60/EY perusteella lupaa, hyväksyntää tai rekisteröintiä. Tämä on osin pantu Suomessa täytäntöön YSL:lla ja sen nojalla lähinnä YSA:lla. Koska meillä ei voida myöntää lupaa pohjaveden pilaamiseen, on selvää, että kaikkiin pohjaveden pilaamisiin ja niiden uhkiin sekä pilaamisten puhdistamiseen sovelletaan ympäristövastuudirektiivin korjaamisvastuuta vastaavia velvollisuuksia yleisesti jo YSL:n 8 ja 75 §:n pohjalta. Tässä suhteessa ei sinänsä uutuutena olisi edes ympäristövastuudirektiiviin otettu GMO-direktiivissä 2001/18/EY tarkoitettujen GMO-tuotteiden käytöstä, kuten GMO-kasvien viljelystä tai GMO-lannoitteiden käytöstä, teoriassa mahdollinen pohjaveden pilaantumisvahinko.[479] Näitä koskevia kysymyksiä on käsitelty jo 11 luvussa.

Ympäristövastuudirektiivin liitteen III 2 kohdan kolmannessa alakohdassa on säädetty jätteiden kohdalla, että ko. direktiivin täytäntöönpanemiseksi jäsenvaltiot voivat päättää jättää sen mukaisten toimien ulkopuolelle sellaisen yhdyskuntien jätevedenpuhdistamojen lietteen levittäminen, joka on käsitelty hyväksyttyjen normien mukaisesti käytettäväksi maataloudessa. Tämä viittaa ns. puhdistamolietedirektiiviin 86/278/ETY, joka on Suomessa pantu täytäntöön puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyksessä annetulla valtioneuvoston päätöksellä (282/1994) ja joka sisältää yksityiskohtaiset säännökset yhdyskuntien jätevedenpuhdistamoissa syntyvän ja muun vastaavan lietteen maataloudellisen käytön edellytyksistä. Mahdollisuutta jättää em. lietteiden levitys ympäristövahinkojen korjaamisvastuun soveltamisen ulkopuolelle ei ympäristöministeriön asettama ympäristövastuutoimikunta ole ehdottanut laatimassaan luonnoksessa hallituksen esitykseksi laiksi eräiden ympäristölle aiheutuvien vahinkojen ja haittojen korjaamisesta. Toisaalta kuitenkin se on ehdottanut YSL 7 §:n mukaiseen maaperän pilaamiskieltoon jätteiden ja aineiden rinnalle lisättäväksi ”selvyyden vuoksi” organismien ja mikro-organismien maahan jättämisestä ja päästämisestä aiheutuvat pilaantumiset, joita ainakin teoriassa voisi aiheutua mm. puhdistamoiden tuottamien lietteiden käytöstä.[480] Maaperän puhdistamisvastuu säilynee näin ollen maataloutta koskevien toimintojen osalta nykyisellään eli YSL 75 §:n mukaisena.

---

[479] Tiettyjen yhteisön vesiympäristöön päästettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamasta pilaantumisesta annettu neuvoston direktiivi 76/464/ETY eli ns. vesiensuojelun puitedirektiivi, johon sisältyy vaarallisimmat aineet käsittävä luettelo, joille voidaan myöntää vain määräaikaisia lupia.

Pohjaveden suojelemisesta tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamalta pilaantumiselta annettu neuvoston direktiivi 80/68/ETY on saatettu Suomessa voimaan VNp:llä 364/1994.

[480] Ympäristövastuutoimikunnan mietintö, lakiesitykset s. 40. Kuten aikaisemmin on todettu, ei nitraattidirektiiviä ole mainittu ympäristövastuudirektiivin liitteessä III vastuun piiriin kuuluvana toimintona. Ilmeisesti sanotun direktiivin mukaisesti ja rajoissa tapahtuvasta toiminnasta syntyvistä vahingoista ei suoraan ole haluttu synnyttää korjaamisvastuuta yhteisösäännöksin. Pohjavesien ja maaperän puhdistamisen osalta Suomessa tilanne on kuitenkin kunnossa, ehkä menettelytapoja koskevin vähäisin puuttein.

Aikaisemmin mainitun ympäristövastuutoimikunnan laatiman lakiesitysluonnoksen mukaan YSL:iin ehdotetaan otettavaksi vesistökohteita koskeva uusi 84a §. Sen 1 momentissa säädettäisiin, että jos ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavasta toiminnasta on aiheutunut merkittävää vesistön pilaantumista, olisi ympäristölupaviraston sen lupaa edellyttävän toiminnan osalta ja muissa tapauksissa alueellisen ympäristökeskuksen määrättävä toiminnanharjoittaja ryhtymään samalla annettavassa ”ympäristövahinkojen korjaamislaissa” tarkoitettuihin korjaaviin toimiin.” Siten lähteiltään paikannettavissa olevat merkittävät pintavesien pilaantumiset tulisivat korjaamisvastuun piiriin. Ympäristövastuutoimikunta on ehdottanut, että toiminnanharjoittajan velvollisuus korjata vesistön merkittävä pilaantuminen olisi riippumaton siitä, onko toiminnassa rikottu lakia tai sen nojalla annettua säännöstä tai määräystä. Erikoista on, että sanottu velvollisuus olisi luonteeltaan yleinen ja koskisi kaikenlaista ympäristön pilaantumisen vaaraa YSL:n mukaisista päästöistä ja häiriöistä aiheuttavaa toimintaa riippumatta siitä, onko toiminta ollut luvanvaraista tai ei. Säännös olisi siten soveltamisalaltaan ympäristövastuudirektiivin edellyttämää vähimmäisvaatimustasoa laajempi, sillä se ei rajautuisi direktiivin liitteessä III tarkoitettuihin toimintoihin. Soveltamiselle ratkaisevaa olisi siten lopputuloksena olevan pilaantumisen merkittävyys, ei se mitä toiminta normaalisti olisi ehkä ollut.[481]

Yhteenvetona maatalouden osalta voidaan todeta, että sen toiminnoissa ympäristövahinkojen korjaamisvastuu voisi tulla kysymykseen entiseen tapaan YSL:n nojalla pohjavesien ja etenkin maaperän pilaantumisvahinkojen kohdalla eli kysymys olisi lähinnä vain lannan, lannoitteiden ja torjunta-aineiden käytöstä ja varastoinnista aiheutuvien ko. vahingoista. Vesistöihin kohdistuvia sellaisia merkittäviä pilaantumisia, joista voisi seurata korjaamisvastuu ja joista ympäristövastuutoimikunta on ehdottanut säännökset osin YSL:iin ja VL:iin sekä erityiseen ”ympäristövahinkojen korjaamislakiin”, ei ole ajateltavissa juurikaan voivan syntyä muutoin kuin suurten kotieläinyksiköiden lietelantasäiliöiden äkillisistä huomattavista päästöistä vesistöön. Samankaltaisia seurauksia voisi syntyä suurten torjunta-aine- tai polttoainevarastojen vaurioituessa. Mainittu toimikunta on toiminnanharjoittajan ankaran kustannusvastuun keventämiseksi ehdottanut ”ympäristövahinkojen korjaamislain” 5 §:ksi säännöstä, jonka mukaan korjaavista toimista päättävä viranomainen voisi vapauttaa toiminnanharjoittajan vas-

---

[481] Ib. s. 41. Lisäksi toimikunnan mukaan ”(V)esistön pilaantumisen merkittävyyttä olisi arvioitava vastaavin perustein kuin lupaharkinnassa arvioidaan 42 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua ympäristöluvan myöntämisen esteenä olevaa merkittävää ympäristön pilaantumista. Ympäristönsuojelulain 50 §:n 2 momentissa säädetään, että kyseisessä säännöksessä tarkoitettua pilaantumisen merkittävyyttä arvioitaessa on otettava huomioon, mitä vesienhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa on esitetty toiminnan vaikutusalueen vesien tilaan ja käyttöön liittyvistä seikoista. Viittaus YSL 50 §:n 2 momenttiin otettaisiin ko. lain 84 §:n 2 momentiksi.

taamasta kustannuksista täysimääräisesti, jos tämä harkitaan kohtuulliseksi sen vuoksi, että vahinko johtuu päästöstä tai tapahtumasta, joka vastaa toiminnalle myönnetyn luvan ehtoja tai viranomaisen muuta päätöstä. Kustannusten kohtuullistamisen edellytyksenä olisi lisäksi, että toiminnanharjoittaja osoittaa, ettei ole toiminut tahallisesti tai tuottamuksellisesti.[482]

12.2 YMPÄRISTÖVASTUUDIREKTIIVIN EHKÄISEVÄT JA KORJAAVAT TOIMENPITEET SEKÄ TOIMINNANHARJOITTAJAN VELVOLLISUUDET

Ehkäisevillä toimenpiteillä tarkoitetaan ympäristövastuudirektiivissä toimenpiteitä, jotka toteutetaan ympäristövahingon välittömän uhan aiheuttaneen tapahtuman, toimen tai laiminlyöntien vuoksi kyseisen vahingon ehkäisemiseksi tai sen saattamiseksi mahdollisimman vähäiseksi. Korjaavat toimenpiteet taas ovat toimia tai toimien yhdistelmiä, mukaan lukien lieventämistoimet tai väliaikaiset toimet, joilla korjataan, kunnostetaan tai korvataan vahingoittuneita luonnonvaroja ja/tai huonontuneita palveluja taikka hankitaan vastaavanlaisia luonnonvaroja ja/tai palveluja liitteen II mukaisesti.[483] Jos toimivaltainen viranomainen toteuttaa (ympäristövahingon välittömän uhan torjumisesta aiheutuvat) ehkäisevät tai (syntyneen ympäristövahingon) korjaavat toimet toiminnanharjoittajan puolesta itse tai kolmannen osapuolen avulla, kyseisen viranomaisen olisi varmistettava, että aiheutuneet kustannukset peritään aiheuttamisperiaatteen mukaisesti toiminnanharjoittajalta. Tämä olisi viime kädessä vastuussa myös kustannuksista, jotka aiheutuvat ympäristövahingon tai mahdollisesti vahinkoa koskevan välittömän uhan arvioinnista.[484]

Direktiivi ei rajoita niiden kansallisten säännösten soveltamista, jotka koskevat kustannusten jakamista, kun vahingon aiheuttajia on useita. Myöskään direktiivi ei rajoita niiden kansallisten säännösten soveltamista, jotka koskevat vastuun jakamista tuotteen valmistajan ja käyttäjän kesken.[485] Tällaisen tilanteen voisi ajatella koskevan esim. torjunta-aineen valmistajan tai yleensä markkinoijan ja viljelijän välistä suhdetta silloin, kun viljelijä joutuisi tuottamuksettaan vastuuseen pohjavedelle aiheuttamansa pilaantumisen korjaamisesta ja/tai sen kustannuksista. Meillä Suomessa tuotevastuulailla ei elinkeinonharjoittajien välisessä suhteessa ole kuitenkaan suoranaista merkitystä kuin henkilövahinkojen

[482] Ib. s. 46.
[483] Ympäristövastuudirektiivi 2 artikla 10 ja 11 kohta.
[484] Ks. ib. 8 artikla.
[485] Ib. 9 artikla.

ja yksityiseen käyttöön tai kulutukseen ja myös pääasiallisesti siihen tarkoitukseen käytetyn omaisuuden vahingoittumisen kohdalla, vaan yleisesti heidän välillään sovelletaan lähinnä kauppalakia ja VahL:ia.[486] Kuitenkin tilanne on tässä suhteessa toisenlainen virheellisen tai vaatimukset täyttämättömän lannoitevalmisteiden ja siementavaran valmistajan (myös valmistuttaja, maahantuoja sekä siementavaran kunnostaja ja pakkaaja) osalta lannoitevalmistelain 40 §:n ja siemenkauppalain 14 §:n vahingonkorvaussäännösten mukaisesti. Direktiivin johdannossa on tähdennetty jäsenvaltioiden mahdollisuutta ottaa huomioon erityisesti ne erityistilanteet, joissa tuotteiden käyttäjää ei ehkä voida asettaa vastuuseen ympäristövahingoista samoilla edellytyksillä kuin kyseisten tuotteiden valmistajia.[487]

Ehkäisevät toimenpiteet on toiminnanharjoittajan viipymättä ympäristövastuudirektiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan toteutettava oma-aloitteisesti, vaikka ympäristövahinkoa ei ole vielä tapahtunut, mutta sen välitön uhka on olemassa. Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaan viranomaisen voi milloin tahansa vaatia toiminnanharjoittajaa toteuttamaan tarpeelliset ehkäisevät toimenpiteet, antaa toiminnanharjoittajalle ohjeita, joita tämän on noudatettava toteuttaessaan tarvittavia ehkäiseviä toimenpiteitä tai toteuttaa itsekin tarpeelliset ehkäisevät toimenpiteet. Jos toiminnanharjoittaja ei noudata näitä velvoitteita, jos toiminnanharjoittajaa ei voida osoittaa tai jos sillä ei tämän direktiivin nojalla ole velvollisuutta vastata kustannuksista, toimivaltainen viranomainen voi itse toteuttaa nämä toimenpiteet.[488]

Valvonnan kannalta on merkittävää, että direktiivissä on haluttu varmistaa viranomaistahon ulkopuolisille henkilöille – niin luonnollisille kuin oikeushenkilöille – varsin laajalti oikeus ilmoittaa ao. viranomaisille havainnoista, jotka liittyvät heidän tiedossaan oleviin ympäristövahinkoihin tai niiden välittömään uhkaan, sekä pyytää, oikeastaan vaatia, toimivaltaista viranomaista ryhtymään direktiivin mukaisiin toimiin.[489] Kysymys on niistä, joihin ympäristövahinko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa haitallisesti tai joiden etua vahinkoon liittyvä ympäristöä koskeva päätöksenteko riittävästi koskee. Jälkimmäiseen tilanteeseen nähden, milloin jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä ennakkoehtona niin edellytetään, vaihtoehtoisesti em. oikeudet ovat henkilöillä, jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän.[490] Myös valtioista riippumatto-

---

[486] Ks. Mononen 2004 s. 32–34.
[487] Ympäristövastuudirektiivin johdanto 22 kohta.
[488] Ib. 5 artikla 4 kohta.
[489] Ib. direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaan toimintapyyntöön on liitettävä tarpeelliset tiedot, jotka tukevat kyseistä ympäristövahinkoa koskevia havaintoja.
[490] Ympäristövastuudirektiivi 12 art. 1 kohta. Jäsenvaltioiden on sen 2 alakohdan mukaan määriteltävä ”etu, jota asia riittävästi koskee” ja ”oikeuksien heikentyminen” (12 artikla 1 kohta toinen alakohta).

mille ympäristönsuojelujärjestöille on, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään, annettava mahdollisuus asianmukaisesti osaltaan vaikuttaa vastaavin oikeuksin tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Näillä ns. NGO:illa (non governmental organisation) katsotaan tällöin olevan edellä tarkoitetulla tavalla etu, jota asia riittävällä tavalla koskee. Luonnollisille ja oikeushenkilöille, joita asia koskee (ts. asianosaisella), on taattava mahdollisuus turvautua menettelyihin toimivaltaisen viranomaisen päätösten, toimien tai toimimatta jättäminen saattamiseksi uudelleen tutkittavaksi.[491]

Edellä tarkoitetuilla henkilöillä, mukaan lukien NGO:t, on oikeus ympäristövastuudirektiivin mukaan panna vireille menettely sellaisessa tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa ja puolueettomassa julkisessa elimessä, jolla on toimivalta tutkia toimivaltaisen viranomaisen päätösten, toimien tai toimimatta jättämisten muodollinen ja aineellinen lainmukaisuus.[492] Jäsenvaltio voi kuitenkin päättää, ettei se sovella em. ilmoitus-, toimenpidepyyntö- ja oikeusturvasäännöksiä tapauksiin, joissa on kyse vain välittömästä vahingon uhasta.[493]

12.3 KORJAAVIEN YMS. TOIMIEN SUORITTAMINEN

Ympäristövahingon tapahduttua toiminnanharjoittajan on ympäristövastuudirektiivin mukaan viipymättä paitsi ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle kaikista tilanteeseen liittyvistä olennaisista seikoista myös toteutettava kaikki mahdolliset toimenpiteet kyseisten pilaavien aineiden ja/tai muiden vahinkoa aiheuttavien tekijöiden torjumiseksi, leviämisen estämiseksi, poistamiseksi tai käsittelemiseksi muulla tavalla viipymättä.[494] Tarpeelliset korjaavien toimenpiteet on toiminnanharjoittajan osoitettava ja esitettävä hyväksyttäväksi ao. viranomaiselle, joskin tämä voi ne kuitenkin myös oma-aloitteisesti määritellä ja toteuttaakin.[495] Ympäristövastuudirektiivin mukaisen järjestelmän tehokkuutta parantaa siihen otetut yksityiskohtaiset säännökset siitä, miten ao. ympäristövahin-

---

[491] Ib. 12 direktiivin 12 artiklan 2 kohdan mukaan toimintapyyntöön on liitettävä tarpeelliset tiedot, jotka tukevat kyseistä ympäristövahinkoa koskevia havaintoja.

[492] Komission muistiossa MEMO/04/78 on on tältä osin lausuttu mm. seuraavaa: ”Should the authorities refuse to act, and should the individual or NGO concerned consider that this refusal is illegal, they can start judicial review proceedings before a court. If they are successful, the court will order the competent authorities to demand action from the polluter.” Ko. direktiivi ei sen 13 artiklan 2 kohdan mukaan rajoita sellaisten kansallisten säännösten noudattamista, jotka sääntelevät oikeussuojan saatavuutta, eikä niiden, jotka edellyttävät kaikkien hallinnollisten muutoksenhakukeinojen käyttöä ennen oikeudelliseen menettelyyn turvautumista.

[493] Ympäristövastuudirektiivi 12 art. 5 kohta.

[494] Ib. 6 art. 1 a kohta.

[495] Ib. 7 art. 1 kohta ja liite II.

got korjataan. Etenkin pintavesille aiheutuneiden vahinkojen korjaaminen on yleensä kompleksista. Viranomaisilla onkin niin maaperälle sekä pinta- ja pohjavesille kuin myös suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta ratkaisuja tehdessään jätetty runsaasti liikkumatilaa harkitessaan toiminnanharjoittajan suoritettavaksi määrättäviä toimenpiteitä.[496]

Mikäli vahinkoa ei itsessään voida korjata palauttamalla ao. vesiympäristö (vastaavasti suojeltava laji- tai luontokohde) perustilaan, voidaan edellyttää vahingoittuneen ympäristön korvaamista lähellä olevalla vastaavanlaisella luonnonvaralla, tai etäämpänä olevan samaa tarkoitusta palvelevan luonnonvaran parantamisella. Ensisijaisia ovat kuitenkin toimenpiteet, joiden avulla vahingoittuneet luonnonvarat ja/tai huonontuneet palvelut (kuten vedensaanti) palautetaan perustilaan tai niiden tilaa muutetaan perustilan suuntaan. Täydentävällä korjaamisella korvataan se, mitä ensisijaisella korjaamisella ei ole voitu täysimääräisesti palauttaa ennalleen. Tämän korjaamisen tarkoituksena on saada aikaan, tarvittaessa vaihtoehtoisella alueella, sama luonnonvarojen ja/tai palvelujen kokonaistaso kuin joka olisi ollut käytössä, jos vahingoittunut alue olisi palautettu perustilaansa. [497] Korvaavaa korjaamista taas ovat kaikki toimet, jotka on toteutettu luonnonvarojen ja/tai palvelujen sellaisten väliaikaisten menetysten korvaamiseksi, joita ilmenee vahingon tapahtumapäivästä siihen saakka, kun ensisijainen korjaaminen on vaikuttanut täysimääräisesti. Tämä korvaaminen muodostuu veteen kohdistuvista lisäparannuksista joko vahingoittuneella alueella tai vaihtoehtoisella alueella.[498]

---

[496] Ib. 7 art. 2 kohta ja liite II.

[497] Määriteltäessä ensisijaisesti korjaavia toimenpiteitä joudutaan tarkastelemaan vaihtoehtoisia toimia, joilla luonnonvarat ja palvelut palautetaan suoraan perustilaan nopeutetussa aikataulussa, tai luonnollisen palautumisen kautta.

Täydentävien ja korvaavien korjaavien toimenpiteiden laajuutta määritettäessä on taas tarkasteltava mahdollisuutta käyttää vastaavan luonnonvaran tai vastaavan palvelun lähestymistapaa. Tällöin on ensin tarkasteltava toimia, joilla varmistetaan luonnonvarat ja/tai palvelut, jotka ovat samantyyppisiä ja -laatuisia sekä määrältään samanlaisia kuin vahingoittuneet luonnonvarat ja/tai palvelut. Jos tämä ei ole mahdollista, on tarjottava vaihtoehtoisia luonnonvaroja ja/tai palveluita. Esimerkiksi laadun heikkeneminen voidaan korvata lisäämällä korjaavien toimenpiteiden määrää. (Ympäristövastuudirektiivi liite II kohta 1.2.1–2.)

[498] Ympäristövastuudirektiivi 7 art. ja liite II kohta 1 c ja 1.2.3 kohta.

Jollei täydentäviä ja korvaavia toimenpiteitä harkittaessa ole mahdollista käyttää ns. vastaavan luonnonvaran tai vastaavan palvelun lähestymistapaa, on käytettävä vaihtoehtoisia arviointitekniikoita. Toimivaltainen viranomainen voi määrätä menetelmän, kuten rahallisen arvon arvioinnin, tarvittavien täydentävien ja korvaavien korjaavien toimenpiteiden laajuuden määrittämiseksi.

Ympäristövahinkodirektiivin 2 artiklan 15 kohdan määritelmän mukaan ”palauttamisella”, mukaan lukien ”luonnollinen palautuminen” tarkoitetaan vesien, suojeltavien lajien ja luontotyyppien osalta vahingoittuneiden luonnonvarojen ja/tai huonontuneiden palvelujen palauttamista perustilaan ja maaperän vahingoittumisen osalta ihmisten terveydelle mahdollisesti aiheutuvien huomattavien riskien poistamista. Direktiivin 2 artiklan 14 kohdassa on taas määritelty perustilan käsite. Sillä tarkoitetaan luonnonvarojen ja palvelujen sitä tilaa vahinkohetkellä, joka olisi vallinnut, jos

Viranomainen joutuu em. vaihtoehtojen välillä harkitsemaan eri tekijöitä, kuten valinnan vaikutusta yleiseen terveyteen ja turvallisuuteen, yleisesti ympäristöetuihin, kustannuksiin ja toimenpiteiden viemään aikaan, onnistumismahdollisuuksiin, tulevien rinnakkais- ja lisävahinkojen mahdollisuuteen, etäisyyteen vahinkopaikkaan nähden, sosiaalisiin, taloudellisiin ja kulttuurisiin näkökohtiin sekä muihin relevantteihin paikallisiin tekijöihin. Joka tapauksessa eri korjaavilla toimenpiteillä tulee riittävästi korvata ao. ympäristövahinkoa.

Kohtuulliset korjaavat vaihtoehdot tulee arvioida parhaiden käytettävissä olevien tekniikkojen pohjalta huomioon ottamalla seuraavat perusteet: vaihtoehdon vaikutus kansanterveyteen ja yleiseen turvallisuuteen, vaihtoehdon toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset, kunkin vaihtoehdon onnistumisen todennäköisyys, missä määrin kullakin vaihtoehdolla ehkäistään tulevia vahinkoja ja vaihtoehdon toteuttamisella vältetään muille kohteille aiheutuvia vahinkoja, miten kukin vaihtoehto hyödyttää kutakin luonnonvarojen ja/tai palvelun osaa, missä määrin kussakin vaihtoehdossa otetaan huomioon asiaankuuluvat sosiaaliset, taloudelliset ja kulttuurinäkökohdat sekä muut sijaintiin liittyvät erityistekijät. Niin ikään on otettava huomioon aika, jonka kuluessa ympäristövahinkojen korjaaminen toteutuu, missä määrin eri vaihtoehtojen avulla ympäristövahinkoja kärsinyt alue saadaan palautumaan sekä maantieteellinen yhteys vahingoittuneeseen alueeseen.[499]

12.4 EHKÄISEMISESTÄ JA KORJAAMISESTA AIHEUTUVAT KUSTANNUKSET

Toiminnanharjoittaja vastaa ympäristövastuudirektiivin nojalla toteutettavien ehkäisevien ja korjaavien toimien kustannuksista. Toimivaltainen viranomainen voi kuitenkin päättää jättää viranomaiselle aiheutuneet kustannukset perimättä täysimääräisinä, jos perimisestä aiheutuvat kulut olisivat suuremmat kuin perittävä määrä tai jos toiminnanharjoittajaa ei voida osoittaa.[500] Ympäristövastuutoimikunnan ehdotuksen mukaan, joka tällä kohdin perustuu aikaisemmin luvussa 12.1.1 selostettuihin po. direktiivin 8 artiklan 3 kohdan vastuurajoituksiin, toiminnanharjoittaja ei vastaa lainkaan korjaavien toimien kustannuksista, jos hän voi osoittaa, että ympäristövahinko oli kolmannen osapuolen aiheuttama ja on aiheutunut toiminnanharjoittajan asianmukaisista turvatoimenpiteistä huolimat-

---

ympäristövahinkoa ei olisi tapahtunut ja joka voidaan arvioida parhaan mahdollisen käytettävissä olevan tiedon perusteella.

[499] Ib. liite II kohta 1.3.1.

[500] Ib. 8 art. 1 kohta ja 2 kohdan toinen alakohta.

ta. Sama koskee tilannetta, jossa toiminnanharjoittaja voi osoittaa vahingon johtuneen viranomaisen antaman pakottavan määräyksen tai ohjeen noudattamisesta, paitsi jos kyseessä on toiminnanharjoittajan omasta toiminnasta aiheutuneen päästön tai muun tapauksen seurauksena annettu määräys tai ohje.[501]

Jäsenvaltiot voivat niin ikään eräitä muita erityistilanteita, jotka sisältyvät ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan 4 kohtaan, silmällä pitäen sallia, ettei toiminnanharjoittaja vastaa direktiivin mukaisista korjaavista toimenpiteistä aiheutuvista kustannuksista silloin, kun tämä pystyy osoittamaan, ettei ole toiminut tuottamuksellisesti tai huolimattomasti. Kuten luvussa 12.1.1 on jo todettu, ympäristövastuutoimikunta on ko. ankarasta vastuusta kokonaan vapauttamisen mahdollisuuden asemesta ehdottanut, että toiminnanharjoittajan vastuuta korjauskustannuksista voitaisiin kohtuullistaa, milloin se harkittaisiin aiheelliseksi sen vuoksi, että vahinko johtuu päästöstä tai tapahtumasta, joka vastaa toiminnalle myönnetyn luvan ehtoja tai viranomaisen muuta päätöstä, ja toiminnanharjoittaja tällöin osoittaa, ettei ole toiminut tahallisesti tai tuottamuksellisesti.[502] Tämä viimeksi mainittu tilanne voisi koskea esimerkiksi kasvinsuojeluaineelle vahvistetun käyttöohjeen varoituslausekkeiden mukaisesti suoritettua torjunta-ainelevitystä, joka kuitenkin aiheuttaisi pistetyyppisesti pienen vesistön merkittävän pilaantumisen korjaamis- ja kustannusvastuineen, mutta jossa vallinneissa olosuhteissa levityksen suorittajan ei katsottaisi voitavan edellyttää muutoinkaan varautuvan pilaantumisen tai sen välittömän uhan syntymiseen.

Ympäristövastuutoimikunnan ehdottamat edellä tarkoitetut direktiivin 8 artiklan 3 ja 4 kohtaan liittyvät vastuusta vapauttamista ja kustannusten korvausta kohtuullistavat säännökset eivät lainkaan muuttaisi YSL:n mukaista pohjaveden ja maaperän puhdistamisvelvollisuutta koskevia säännöksiä.[503]

Heikkoutena ympäristövastuudirektiivissä voidaan pitää sitä, ettei se pakota jäsenmaita korjaamaan sellaisia vahinkoja, joissa ketään pilaajaa ei voida pitää vastuullisena, pilaaja ei – kuten yleensä hajakuormitusvahingoissa – ole identifioitavissa taikka joissa pilaaja on maksukyvytön. Kuitenkin valtion ollessa itse toiminnanharjoittajana pilaajana, vastuu on olemassa. Direktiivin 14 artiklan 2 kohdan nojalla annetusta komission lausumasta ilmenee epäsuorasti, että direktiivin mukaisen vahinkojen ja riskien lähestymistavan onnistuneisuutta porrastuksineen on pidetty epävarmana. Tämän vuoksi tätä seikkaa ja muutoinkin

---

[501] Ympäristövastuutoimikunnan mietintö s. 32 ja 47.
[502] Ympäristövastuudirektiivi 8 art. 4 kohta ja ympäristövastuutoimikunnan mietintö s. 32 ja 47.
[503] Ks. ympäristövastuutoimikunnan mietintö s. 30–32 ja 46–47 ja 51 eli erityisesti ehdotus laiksi eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen ja haittojen korjaamisesta 1, 5 ja 6 § ja laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

direktiivin täytäntöönpanoa tullaan tarkastelemaan viimeistään kuuden vuoden kuluttua sen voimaantulosta annettavan komission kertomuksen pohjalta.[504]

Suomen YSL ja VL kattavat suurelta osalta, kuitenkin lähinnä biodiversiteettivahinkoja koskevin poikkeuksin, em. ympäristövastuudirektiivin vaatimukset. Varsin monessa suhteessa YSL yhdessä YVL:n kanssa on direktiivin soveltamisalaa laajempi, kun mukana jälkimmäisessä on vahingonkorvauksen piirissä mm. henkilö-, esine- ja varallisuusvahingot. Korjaavien toimenpiteiden oikeudellisen määrittelyn suhteen uusi direktiivi on kuitenkin kansallisia säännöstöjämme huomattavasti yksityiskohtaisempi ja koskee korjaamisvelvollisuuksiltaan nimenomaisesti myös pintavesiä. Ovatko ne onnistuneita, jää edellä mainitun kertomuksen antamiseen, jos siihenkään, mennessä nähtäväksi. Vielä (12.12.2008) ei Suomessa ole ko. direktiiviä pantu täytäntöön.

---

[504] Sanotussa kertomuksessa käsitellään myös mm. vakuutusten ja muuntyyppisten rahavakuuksien saatavuutta kohtuullisin hinnoin ja ehdoin. Tältä osin kertomuksessa otetaan erityisesti huomioon se, miten kyseessä oleviin näkökohtiin liittyvät rahavakuudet ovat kehittyneet markkinavoimien vaikutuksesta. Lisäksi siinä tarkastellaan vahinkojen ja riskien luonteen mukaan porrastettua lähestymistapaa.

Komissio antaa lisäksi mahdollisimman pian ehdotuksia, jos se osoittautuu kertomuksen perusteella tarpeelliseksi. Edelleen komissio tekee vaikutustenarvioinnin, jossa otetaan huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät näkökohdat ja joka laaditaan asiaa koskevien nykyisten sääntöjen, erityisesti lainsäädännön parantamista koskevan toimielinten välisen sopimuksen ja vaikutustenarvioinnista annetun komission tiedonannon COM(2002) 276 lopullinen mukaisesti.

13 Yhteisölainsäädännön kehittäminen maaperänsuojelussa ja maatalous

Sen tilanteen parantamiseksi, että EU:lta on puuttunut yleinen suunnitelma maaperän suojelun kehittämiseksi, komissio julkaisi vuonna 2002 tiedonannon, jossa se asetti tavoitteeksi laatia suunnitelman maaperää koskevan yhteisön strategian kehittämisestä.[505] Tiedonannossa mainitaan tärkeimpinä Euroopan maaperää uhkaavina tekijöinä eroosio, orgaanisten aineiden väheneminen, saastuminen, läpäisemättömyys, tiivistyminen (esim. raskaista maatalouskoneista ja liiallisesta laiduntamisesta aiheutuva), biologisen monimuotoisuuden väheneminen, suoloittuminen (natriumin, magnesiumin ja kalsiumin liukoisten suolojen liiallinen kertyminen) sekä tulvat ja maanvyöryt. Maaperää koskeva teemakohtainen yhteisön strategia oli tarkoitus tiedonannon mukaan esittää vuonna 2004.[506]

Komissio sai vasta syksyllä 2006 valmiiksi ehdotuksensa. ko. strategiaksi, joka ehdotus on annettu niin ikään tiedonantona.[507] Komissio on siinä todennut maaperän useilla unionin alueilla kärsivän monista huonontumisprosesseista ja uhista, jotka on mainittu jo vuoden 2002 tiedonannossa, ja katsonut, että etenkin maaperän suuren merkityksen johdosta sen huonontuminen entisestään on estettävä.[508] Arvioidessaan Euroopassa vallitsevaa tilannetta komissio toteaa seurausten voivan ilmetä maatalouden kohdalla maaperän viljavuuden ja monimuotoisuuden vähenemisenä, veden sitomiskyvyn heikkenemisenä, ravinteiden kierron häiriintymisenä ja pilaavien aineiden häviämisen hidastumisena. Maaperän tilan huonontumisella on taas suora vaikutus veden ja ilman laatuun ja biologiseen

---

[505] Komission tiedonanto KOM (2002) 179 lopullinen.

[506] Tiedonannon mukaan n. 16 % EU:n maaperästä (n. 50 milj. ha) on laadultaan heikentynyttä. Uusissa vuonna 2004 unionin jäseniksi tulevissa maissa vastaava luku on n. 35 %. Valmisteltava maaperästrategia koskisi seuraavia aihepiirejä: ympäristöpolitiikan nykyiset ohjelmat, maaperänsuojelun parempi sisällyttäminen muihin politiikkoihin, maaperän seuranta ja seurannan tuloksiin perustuvat uudet toimet. Strategiassa on tarkoitus ottaa huomioon ennalta varautumisen ja ympäristövastuun periaatteet. Tiedonannossa ilmoitettiin mm., että (jo) vuonna 2003 tarkistettaisiin puhdistamolietedirektiiviä sekä ennen vuoden 2004 loppua annettaisiin direktiivi komposteista ja muista biojätteistä. Nimenomaan yhteisen maatalouspolitiikan kannalta tiedonannossa ilmoitettiin edistettävän mm. luomuviljelyä, pengerviljelmien suojelua, torjunta-aineiden turvallisempaa käyttöä ja sertifioitujen kompostien käyttöä sekä maatalouspolitiikan tarkistamisen yhteydessä lisättävän maaseudun kehittämiseen ja maaperän suojeluun varattua rahoitusta.

[507] Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle KOM(2006) 231 lopullinen: Maaperän suojelua koskeva teemakohtainen strategia.

[508] KOM(2006) 231 lopullinen s. 2.

monimuotoisuuteen Se voi myös aiheuttaa uhkia elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuudelle.[509] Toisaalta peltoviljelyllä voi olla positiivinen vaikutus maaperän tilaan. Esimerkiksi sellaiset maankäyttötavat kuin luonnonmukainen ja integroitu maatalous sekä laajaperäiset maatalouskäytännöt vuoristoalueilla voivat ylläpitää ja parantaa maaperän orgaanista ainesta ja estää maanvyörymiä.[510]

Komissio on korostanut maaperän kestävää käyttöä ja sen varmistamista katsoen, että maaperän suojelu ja kestävä käyttö on syytä ottaa yhteisön maaperästrategian yleisiksi tavoitteiksi. Tavoitteissa on tarkoitus noudattaa seuraavia periaatteita:

> 1) Estetään maaperän heikentymisen jatkuminen sekä säilytetään maaperän toiminnot, kun sitä käytetään ja sen toimintoja hyödynnetään, jolloin on toteutettava maaperän käyttö- ja hoitotapoihin liittyviä toimia, ja lisäksi kun maaperä toimii nieluna tai siihen kohdistuu ihmisten toimien tai ympäristöilmiöiden vaikutuksia on toteutettava toimia ongelmien lähteellä; sekä
>
> 2) Palautetaan huonontuneelle maaperälle toiminnallisuus, joka vastaa vähintään tämänhetkistä ja suunniteltua käyttöä. Tarvittavia toimia tavoitteiden saavuttamiseksi edellytetään tehtäväksi niin paikallisella kuin yhteisön tasolla.[511]

Komission ehdottama strategia perustuu lähinnä puitelainsäädännön antamiseen direktiivillä, jonka päätavoitteena olisi maaperän suojelu ja kestävä käyttö sekä se, että maaperän suojelu sisällytetään kansallisten ja yhteisön politiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon.[512] Komission ehdottamassa järjestelmälle puitteet antavassa direktiivissä jäsenvaltioiden edellytetään toteuttavan erityisiä toimenpiteitä maaperään kohdistuvien uhkien torjumiseksi. Riskien hyväksyttävyys, tavoitteiden vaativuustaso sekä niiden saavuttamiseksi käytettävät toimenpiteet jäisivät jäsenvaltioiden päätettäviksi. Niissä otetaan huomioon se, että tietyt uhat kohdistuvat erityisiin riskialueisiin, jotka on yksilöitävä. Pilaantumisen ja maaperän sulkemisen osalta pidetään asianmukaisempana kansallista tai alueellista lähestymistapaa. Ehdotuksessa määritetään puitteet asianmukaisella maantieteellisellä tasolla laadittaville suunnitelmille uhkien käsittelemiseksi niiden esiintymisalueilla.[513]

Eroosion, orgaanisen aineksen vähentymisen, suolaantumisen, tiivistymisen ja maanvyörymien riskien osalta direktiiviehdotuksessa edellytetään lähdettävän siitä, että jäsenvaltiot määrittävät riskialueet yhteisten perusteiden mukaisesti,

---

[509] Ib. s. 3.
[510] Ib. s. 4.
[511] Ib. s. 5.
[512] Ib. s. 7.
[513] Ib. s. 7–8.

asettavat riskien vähentämistä koskevat tavoitteet kyseisiä alueita varten ja laativat toimintaohjelmat tavoitteiden saavuttamiseksi. Riskien hyväksyttävyystaso ja toimenpiteet vaihtelevat huonontumisprosessien vakavuuden, paikallisten olosuhteiden ja sosioekonomisten tekijöiden mukaan. Toimintaohjelmat voisivat perustua myös toimenpiteisiin, joita jo toteutetaan jäsenvaltioissa ja yhteisössä ja joita ovat mm. yhteisen maatalouspolitiikan mukaiset täydentävät ympäristöehdot ja maaseudun kehittäminen, nitraattidirektiiviin perustuvat hyvät maatalouskäytännöt ja toimintaohjelmat, VPP-direktiiviin liittyviin vesipiirien eli meillä vesienhoitoalueiden hoitosuunnitelmiin sisältyvät tulevat toimenpiteet ja tulvariskien hallintasuunnitelmat.[514]

Keskeistä maatalouden kannalta laaditussa maaperänsuojelustrategiassa on toisaalta vesiympäristön suojelu ja toisaalta tietenkin itse maataloustuotteiden ja viime kädessä elintarvikkeiden turvallisuuden varmistaminen. Pilaavien aineiden, kuten esim. kasvinsuojeluaineiden (torjunta-aineiden) siirtymisellä maaperässä kasvatettaviin ravinto- ja rehukasveihin sekä joihinkin elintarviketuotantoon käytettäviin eläimiin voi olla merkittävä vaikutus niin rehujen kuin elintarvikkeiden turvallisuuteen. Kyseisten aineiden liiallinen tai virheellinen käyttö saattaa nostaa vieraiden aineiden pitoisuuksia kasveissa ja eläimissä ja siten aiheuttaa riskin ihmisten ja eläinten terveydelle.[515]

Euroopan yhteisön komissio antoi em. strategiansa yhteydessä samalla siinä tarkoitetun ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maaperän suojelun puitteista (ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta), jonka oikeusperustana on perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohta. Kysymyksessä olisi siten ns. vähimmäisdirektiivi, joka ei estäisi ankarampien kansallisten säännösten antamista.[516]

Ehdotetun direktiivin tavoitteena on maaperän suojeluun ja kestävään käyttöön tähtäävä yhteisen strategian laatiminen periaatteinaan maaperään liittyvien näkökohtien sisällyttäminen muuhun politiikkaan, maaperän toimintojen säilyttäminen ja maaperän kestävä käyttö, maaperään kohdistuvien uhkien ennaltaehkäisy ja niiden vaikutusten lieventäminen sekä huonontuneen maaperän palauttaminen sellaiselle toimintatasolle, joka vastaa ainakin tämänhetkistä ja hyväksyttyä tulevaa käyttöä.[517] Ehdotetun direktiivin säännökset eivät suoraan ilmaise kestävän käytön tavoitetta, mutta tähän käsitteeseen viitataan ehdotuksen 15 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan ”(J)äsenvaltioiden on toteuttava asianmukaiset toimenpiteet tietoisuuden parantamiseksi siitä, millainen merkitys maaperällä on

[514] Ib. s. 8.
[515] Ib. s. 5 ja 6.
[516] KOM(2006) 232 lopullinen 2006/0086 (COD) s. 1 ja 10.
[517] KOM(2006) 232 lopullinen 2006/0086 (COD) s. 2.

ihmisten elämälle ja ekosysteemien säilymiselle, sekä edistettävä maaperän kestävää käyttöä koskevien tietojen ja kokemusten siirtoa."[518]

Direktiivillä pyritään nimensä mukaisesti, ja kuten ehdotuksen 1 artiklan 1 kohdassa todetaan, vahvistamaan puitteet maaperän suojelulle ja maaperän toimintakyvyn säilyttämiselle, jotta maaperä voi suorittaa ympäristöön liittyvät, taloudelliset, yhteiskunnalliset ja kulttuuriset toiminnot, joita ovat seuraavat: a) biomassan tuotanto, myös maataloudessa ja metsätaloudessa; b) ravinteiden, aineiden ja veden varastointi, suodatus ja muuntaminen; c) biologisen monimuotoisuuden, kuten luontotyyppien, lajien ja geenien, ylläpitäminen; d) toimiminen fyysisenä ja kulttuuriympäristönä ihmisille ja ihmisten toiminnoille; e) toimiminen raaka-aineiden lähteenä; f) toimiminen hiilivarastona.[519] Meillä em. maaperätoimintoja ei ole kuvattu YSL:ssa, mikä on toisin kuin Saksan lainsäädännössä, jossa samat toiminnot on mainittu Bundes-Bodenschutzgesetzissä, vaikkakaan ei yhtä kattavasti.[520]

Ehdotuksessa otetaan huomioon olosuhteiden erilaisuus yhteisön eri alueilla. Ehdotettu direktiivi perustuisi yhteisön ympäristöpolitiikan periaatteille, joiden mukaan ongelmiin on varauduttava (varautumisperiaate), niitä on pyrittävä ehkäisemään ennalta ja ympäristövahingot on torjuttava ensisijaisesti niiden lähteellä, sekä aiheuttamisperiaate ("saastuttaja maksaa -periaate"). Sillä, että ehdotuksessa todetaan lisäksi pyrittävän tukemaan koko yhteisön taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä sekä yhteisön eri alueiden tasapainoista kehitystä, komissio viitannee peitetysti eräillä aloilla, kuten ehkä juuri maataloudessa, voitavan aiheuttamisperiaatetta tasapainottaa tai siitä poiketa käyttämällä välineinä erilaisia tukitoimenpiteitä.[521]

Ympäristöoikeudellisesti on ehdotuksessa erikoista, joskin asian luonteen huomioon ottaen direktiiviehdotuksen läpiviemiseksi realistista, ollut lähteä ko-

---

[518] Ib. s. 20.

[519] Ib. s. 13. Ks. myös Peine 2007.
Peine on taustaksi kestävän käytön tavoitteen omaksumatta jättämiselle viitannut Euroopan ympäristöviraston näkemykseen, jonka mukaan kysymyksessä olevat torjuttavat vaarantumiset pitkälti ilmenevät Euroopan tasolla taloudellisissa toiminnoissa ja tällöin myös sellaisissa, joita välittömästi tuetaan EU:n toimesta, nimittäin erityisesti yhteisen maatalouspolitiikan, koheesiopolitiikan ja rakennepolitiikan toimenpitein. Tästä saa sen käsityksen, että maataloutta ei katsota harjoitettavan eikä ehkä voitavankaan käytännössä nykyään harjoittaa luonnonvarojen kestävän käytön mukaisesti. Kuitenkin siihen suuntaan välillisesti direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan toimittaisiin, vaikkei ko. tavoitetta nimenomaan mainittaisikaan.

[520] Ib. Peine. Hän toteaa myös, että toisaalta direktiiviehdotuksen 1 artiklan 1 kohdasta puuttuvat sellaiset Saksan Bundes-Bodenschutzgesetzin (Gesetz zum Schutz für schädlichen Bodenveränderungen und Sanierung von Altlasten) mukaiset maaperän käyttötarkoitukset kuten "Standort für sonstige wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung" (muiden elinkeinojen ja julkisten palvelujen (kuin maa- ja metsätalouden), liikenteen sekä huoltamoiden ja jätehuollon sijaintipaikat).

[521] KOM(2006) 232 lopullinen 2006/0086 (COD), s. 3.

rostamaan suhteellisuusperiaatetta. Komissio nimittäin toteaa ehdotuksen olevan sanotun periaatteen mukainen ensinnäkin siksi, että kyseinen säädös on puitedirektiivi, jossa jäsenvaltioille jätetään päätäntävaltaa sen varmistamiseksi, ja että alueelliset ja paikalliset erityispiirteet, kuten maaperän erilaiset ominaisuudet, maankäyttö, paikalliset ilmasto-olosuhteet ja sosioekonomiset näkökohdat voidaan ottaa asianmukaisesti huomioon. Myös siitä, millä tasolla toimenpiteet toteutetaan, päättäisivät jäsenvaltiot, jotta ne voivat käyttää tehokkaammin kansallisia hallintoresurssejaan.[522]

Yhteisöoikeudellista toissijaisuusperiaatetta (subsidiariteettiperiaatetta) direktiiviehdotuksessa noudatetaan siltä osin kuin sen sääntelyala ei kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Jäsenvaltioiden ei katsota pelkästään kansallisesti voivan riittävällä tavalla saavuttaa ehdotuksen tavoitteita. Maaperän huonontumisella yhdessä jäsenvaltiossa tai yhdellä alueella voi nimittäin olla myös rajat ylittäviä vaikutuksia. Esimerkiksi vesistöjen ylävirrassa tapahtuvan eroosion vuoksi siirtyvät sedimentit voivat vahingoittaa infrastruktuureita alavirrassa jossakin toisessa maassa, valtioiden rajat ylittävät pohjavesiesiintymät voivat pilaantua rajan toisella puolella olevien pilaantuneiden alueiden vuoksi ja pilaavien aineiden siirtyminen maaperästä ravinto- ja rehukasveihin voi vaikuttaa niiden tuotteiden laatuun, joilla käydään kauppaa vapaasti sisämarkkinoilla, ja näin aiheuttaa riskin ihmisten ja eläinten terveydelle. Toimiminen pilaantumisongelmien lähteellä ja yhteisön tasolla siten, että maaperän saastuminen estetään tai sitä vähennetään, on komission mukaan tarpeen täydentämään EU:n kansallisella tasolla suoritettavaa laadunvalvontaa rehujen ja elintarvikkeiden turvallisuuden varmistamiseksi.[523]

Po. puitedirektiiviehdotus sisältää säännöksiä seuraavista seikoista:[524]

1) maaperänsuojelun sisällyttämisestä muihin politiikan aloihin (läpäisyperiaatteella);

2) maankäyttäjien velvoittamisesta ennalta ehkäisemään tai minimoimaan maaperän toimintoja merkittävästi heikentävien toimien vaikutuksia;

3) maaperän sulkemisesta aiheutuvien ongelmien lieventämisestä;[525]

---

[522] Ib. s. 5–6.
[523] Ib. s. 6–7.
[524] Ko. luettelo sisältyy Eduskunnan suurelle valiokunnalle toimitettuun ympäristövaliokunnan kirjelmään YmVL 57/2006 vp – U 72/2006 vp. ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi (maaperäpuitedirektiivi).
[525] Ehdotetun puitedirektiivin 2 artiklan 1 kohdan määritelmän mukaan ”direktiivissä tarkoitetaan sulkemisella maaperän pinnan pysyvää kattamista läpäisemättömällä materiaalilla”. Kysymys voi siten olla kaikenlaisesta rakentamisesta.

4) eroosion, orgaanisen aineksen vähenemisen, tiivistymisen, suolaantumisen[526] ja maanvyörymien riskialueiden määrittämisestä sekä kansallisten toimenpideohjelmien laatimisesta näille alueille;

5) velvollisuudesta ennalta ehkäistä maaperän pilaantumista;[527]

6) jäsenvaltioiden velvollisuudesta kartoittaa pilaantuneet alueet määritellyn menettelyn mukaisesti eli tunnistaa ensin alueet, joilla on ollut mahdollisesti pilaavaa toimintaa, tutkia ne sekä arvioida merkittävien kohteiden riskit;

7) maaperän tilaa koskevan selvityksen laatimisesta mahdollisesti pilaantunutta aluetta myytäessä;

8) sen varmistamisesta, että pilaantuneet alueet kunnostetaan sekä luodaan mekanismit sellaisten alueiden kunnostamisen rahoittamiseksi, joiden osalta aiheuttajaa ei saada vastuuseen;

9) kansallisen kunnostusstrategian laatimisesta;

10) tietoisuuden parantamista koskevista toimista ja yleisön osallistumista koskevien menettelyjen noudattamisesta;

11) raportointivelvollisuudesta sulkemista koskevista toimista, riskialueista ja niitä koskevista toimenpideohjelmista, pilaantuneiden alueiden kartoituksesta, kansallisesta kunnostusstrategiasta ja tietoisuuden lisäämiseen tähtäävistä toimista määrä-ajoin;

12) komitologiamenettelyssä tapahtuvista direktiivin täytäntöönpanoon ja tekniseen mukauttamiseen tähtäävistä toimenpiteistä; sekä

13) direktiivin 2004/35/EY (ympäristövastuudirektiivi) korjaavia toimia koskevan artiklan 6 kohdan 3 muuttamisesta.[528]

---

[526] Ympäristövaliokunta on kirjelmässään YmVL 57/2006 vp – U 72/2006 vp. po. osin kiinnittänyt huomiota Suomen maaperän erityispiirteiden huomioon ottamiseen todeten erityisesti meillä vallitsevan maaperän luontaisen happamuuden. Pohjanlahteen laskevien vesistöjen valuma-alueella on paljon happamia sulfaattimaita. Happamissa sulfaattimaissa on rautasulfidia, joka peltojen kuivatuksen yhteydessä hapettuu rikkihapoksi aiheuttaen maaperän ja vesistöjen happamoitumista. Happamoitumisen akuutit vaikutukset ilmenevät ajoittain Pohjanmaan jokivesistöissä äkillisinä kalakuolemina. Valiokunta pitää tärkeänä happamien maiden ongelmien torjunnan sisällyttämistä direktiiviehdotukseen.

[527] Kysymys olisi mm. vaarallisista aineista, joilla ehdotetun puitedirektiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan tarkoitetaan neuvoston direktiivissä 67/548/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 1999/45/EY tarkoitettuja aineita tai valmisteita.

[528] Ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta direktiivissä 2004/35/EY säädetään, että isännättömien alueiden osalta toimivaltainen viranomainen voi itse toteuttaa viimeisenä keinonaan korjaavat toimenpiteet. Kyseinen direktiivi olisi näin ollen muutettava yhdenmukaistamiseksi puitedirektiiviin ehdotettujen kunnostamisvelvoitteiden kanssa. Siten jälkimmäisen 23 artiklan mukaan tulisi direktiivin 2004/35/EY 6 artiklan 3 kohta korvata seuraavasti:

”3. Toimivaltaisen viranomaisen on edellytettävä, että toiminnanharjoittaja toteuttaa korjaavat toimenpiteet. Jos toiminnanharjoittaja ei noudata 1 kohdasta tai 2 kohdan b, c tai d alakohdasta johtuvia velvoitteita, jos toiminnanharjoittajaa ei voida määrittää tai jos toiminnanharjoittajaa ei

Voidaan kysyä, mikä merkitys edellä olevan luettelon 2, 4 ja 5 kohdalla tulisi olemaan peltoviljelyn tai muutoin maatalouden kohdalla, esim. rakennelmien, koneiston käytön ja kasvihuoneidenkin rakentamisen kohdalla. Kysymyksessä olevan direktiiviehdotuksen 4 artiklan mukaan jäsenvaltiot varmistavat, että kaikki maankäyttäjät, joiden toimet vaikuttavat maaperään tavalla, jonka voidaan kohtuudella odottaa heikentävän merkittävästi maaperän toimintoja, velvoitetaan toteuttamaan ennalta varautumisen toimenpiteitä. Niillä ehkäistäisiin ennalta tai minimoitaisiin kyseiset haitalliset vaikutukset. Näitä toimintoja voisivat peltoviljelyn ja sen toimintakyvyn kannalta tarkasteltuna olla lähinnä direktiiviehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan a ja b tarkoitettu taloudellinen biomassan tuotanto sekä ravinteiden, aineiden ja veden varastointi, mutta myös alakohdissa c ja d tarkoitettu toimiminen biologisen monimuotoisuuden, kuten luontotyyppien, lajien ja geenien ylläpitäjänä sekä yleisesti fyysisenä ympäristönä samoin kuin kulttuuriympäristönä ihmisille ja ihmisten toiminnoille. Ajateltavissa on, että jo pelkästään joidenkin torjunta-aineiden liiallinen tai virheellinen käyttäminen tai voimakkaiden ja raskaiden koneiden käytöstä aiheutuva peltomaan tiivistyminen voisi tuottaa merkittävää ao. maan toiminnan heikentymistä. Koska kysymys on varautumisperiaatteen toteuttamisesta, kynnyksen ennalta ehkäisevien säännösten antamiseen ei tarvitsisi olla korkea. Vaikka vesien, kuten pohjavesien, suojelu ei sinänsä kuuluisi ehdotetun puitedirektiivin toimialaan, palvelisi ja edistäisi ehdotettu maaperäpuitedirektiivi vesipolitiikan puitedirektiivin kanssa rinnakkain edellytyksiä entistä tehokkaammin suojella myös vesiympäristöä.

Kuitenkin mm. maantiivistymisen[529] ja suolaantumisen[530] kohdalla, joista jälkimmäisestä meillä eräillä alueilla syntyy haittoja jo pelkästään ojitusten seurauksena ilman viljelijän varsinaisia viljelytoimenpiteitä, direktiiviehdotuksessa edellytettäisiin kansallisella tasolla määriteltäväksi tällaisista ilmiöistä tai niiden todennäköisistä edelleen aiheuttamista huonontumisprosesseista kärsivät maaperäalueet ns. riskialueiksi viiden vuoden kuluessa direktiivin täytäntöönpanopäivämäärästä. Edelleen edellytetään toimenpideohjelman laatimista riskialueille tiivistymisen ja suolaantumisen torjumiseksi.[531] Nämä kansalliset ohjelmat, joiden tulisi sisältää ainakin riskien vähennystavoitteet, asianmukaiset kustannustehokkaat ja teknisesti toteuttamiskelpoiset toimenpiteet kyseisten tavoittei-

---

tämän direktiivin nojalla voida velvoittaa vastaamaan kustannuksista, toimivaltainen viranomainen voi itse toteuttaa kyseiset toimenpiteet, jollei direktiivin xx/xx/xx (puitedirektiivin) 13 artiklan 1 kohdasta muuta johdu."

[529] Maan tiivistymisessä on kysymys maan tilavuuspainon kasvamisesta ja maan huokoisuuden vähenemisestä (dir. ehd. 6 art. 1 kohta c alakohta).

[530] Suolaantuminen tarkoittaa tässä sitä, että maaperään kertyy liukoisia suoloja (dir. 6 art. 1 kohta e alakohta).

[531] Direktiiviehdotus 6 art. 1 k. c ja e alakohta.

den saavuttamiseksi, aikataulu kyseisten toimenpiteiden täytäntöönpanemiseksi sekä arvio kyseisten toimenpiteiden rahoittamiseen vaatimista yksityisistä ja julkisista varoista, olisi laadittava seitsemän vuoden kuluessa po. direktiivin täytäntöönpanopäivämäärästä ja sitä olisi sovellettava viimeistään kahdeksan vuoden kuluttua kyseisestä päivämäärästä. Laatiessaan ja määräajoin tarkastellessaan uudelleen toimenpideohjelmia jäsenvaltioiden olisi otettava asianmukaisesti huomioon suunniteltujen toimenpiteiden sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset.[532]

Huomioon ottaen em. pitkän aikajänteen – vaikka direktiivin soveltamisen nopeuttamista ei kansallisesti sinänsä mikään estäisi – olisi toimenpiteiden eteneminen ja tulosten saavuttaminen varsin hidasta. Säännös suunniteltujen toimenpiteiden sosiaalisten ja taloudellisten vaikutusten ”asianmukaisesta” huomioon ottamisesta saattaa osaltaan myös vaikuttaa paitsi sanottuun toimenpiteiden ajalliseen edistymiseen myös kustannusten jakoon toimijoiden ja yhteiskunnan välillä.

Direktiiviehdotuksessa edellytetään kartoitettavaksi mm. torjunta-aineista pilaantuneet alueet, joilla esiintyy ihmisten toimien seurauksena vaarallisia aineita[533] siinä määrin, että jäsenvaltio katsoo niiden aiheuttavan merkittävän riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle.[534] Nämä ”pilaantuneet alueet” olisi arvioitava ottaen huomioon maan senhetkinen ja hyväksytty tuleva käyttö. Tällaisiksi alueiksi olisi viiden vuoden kuluessa direktiivin täytäntöönpanopäivämäärästä määritettävä ainakin alueet, joilla harjoitetaan tai on aikaisemmin harjoitettu tiettyjä maaperää pilaavia toimintoja. Tällaisia ovat tuotantolaitokset, joissa on tai on ollut vaarallisia aineita vähintään niin suuria määriä kuin neuvoston direktiivin 96/82/EY (Seveso-direktiivin) liitteessä I, 1 ja 2 osa, 2 sarake, mainitaan sekä direktiivin 96/61/EY liitteessä I luetellut toiminnot kuitenkaan riippumatta tässä liitteessä I määritetyistä raja-arvoista. Kuitenkaan sanottu ei koskisi kotieläinyrityksiä eikä siten edes suuria sikatalous- ja siipikarjayrityksiä.[535]

Puitedirektiiviehdotuksen mukainen, jäsenvaltioille varmistettavaksi asetettu kartoitettujen pilaantuneiden alueiden kunnostaminen koostuisi toimista, joiden

---

[532] Ib. 8 art. 1, 2 ja 4 kohta.

[533] Vaarallisilla aineilla tarkoitetaan direktiiviehdotuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan neuvoston direktiivissä 67/548/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 1999/45/EY tarkoitettuja aineita tai valmisteita.

[534] Direktiiviehdotus 10 ja 11 artikla sekä liite II.

[535] Ib. 11 art. 2 kohta. Sinänsä 11 art. 3 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten olisi mitattava vaarallisten aineiden pitoisuudet pilaantuneilla alueilla, ja mikäli pitoisuudet antavat riittävästi perusteita uskoa niiden aiheuttavan merkittävän riskin ihmisten terveydelle tai ympäristölle, alueella on suoritettava riskien arviointi: a) viiden vuoden kuluessa direktiivin täytäntöönpanopäivämäärästä vähintään 10 prosentissa alueista; b) 15 vuoden kuluessa täytäntöönpanopäivämäärästä vähintään 60 prosentissa alueista; c) 25 vuoden kuluessa [täytäntöönpanopäivämäärästä] loput alueista.

tavoitteena on pilaavien aineiden poistaminen, valvonta, niiden eristäminen tai vähentäminen siten, että pilaantunut alue, ottaen huomioon alueen senhetkinen ja hyväksytty tuleva käyttö, ei enää aiheuta merkittävää riskiä ihmisten terveydelle tai ympäristölle. Jäsenvaltioiden olisi luotava asianmukaiset mekanismit sellaisten pilaantuneiden alueiden kunnostamisen rahoittamiseksi, joiden osalta saastuttajaa ei aiheuttamisperiaatteen mukaisesti voida määrittää, asettaa vastuuseen kansallisen tai yhteisön lainsäädännön perusteella tai velvoittaa vastaamaan kunnostamisen kustannuksista. Tässä suhteessa YSL mukainen pilaantuneiden alueiden puhdistamisjärjestelmä on periaatteessa jo nyt riittävä.[536]

Edellä mainittujen kartoitusten, riskialuemääritysten ja muiden valmistavien toimien jälkeen tulevia suojelutoimenpiteitä ei liene odotettavissa nopeasti, kun otetaan huomioon, että pilaantuneiden alueiden kartoituksen perusteella olisi laadittava erityinen kansallinen kunnostamisstrategia seitsemän vuoden kuluessa direktiivin täytäntöönpanomääräpäivästä. Sellaisen strategian tulisi sisältää ainakin kunnostamistavoitteet, alueiden kunnostamisen tärkeysjärjestys, jossa tärkeimmäksi katsotaan alueet, jotka aiheuttavat merkittävää riskiä ihmisten terveydelle, täytäntöönpanon aikataulun sekä tiedot varoista, jotka jäsenvaltioiden budjettipäätöksistä vastaavat viranomaiset ovat myöntäneet kansallisten menettelyjensä mukaisesti. Sikäli kuin alueeseen sovellettaisiin pilaantumisen leviämisen estämistä tai luonnollista palautumista, eikä vielä kunnostamista, olisi seurattava ihmisten terveyteen ja ympäristöön kohdistuvan riskin kehittymistä.[537]

Eduskunnan ympäristövaliokunta, joka on pitänyt (valtioneuvoston kannan mukaisesti) kansallisen kunnostusstrategian laatimista tärkeänä, on todennut sanotun strategian avulla voitavan tarkastella Suomessakin varsin laajaa pilaantuneiden maa-alueiden ongelmaa kokonaisuutena sekä hahmotella suunnitelmallisia ja yhdenmukaisia kansallisia ratkaisuja. Suomessa arviolta kolmannes pilaantuneiden maiden kunnostuksista tehdään valtion varoin.[538]

Maaperäpuitedirektiiviehdotuksen jatkokäsittelyn ja etenkin sen maataloudellisen merkityksen kannalta on huomattava, että ehdotus on herättänyt voimakasta kritiikkiä niin teollisuuden ja maatalouden kuin oikeustieteilijöiden taholta. Sinänsä voidaan Peinen tapaan pitää hyvänä, että ehdotuksessa on omaksuttu suojelun kohteeksi maaperä laaja-alaisemmin kuin Saksan käyttösidonnaisessa maaperäoikeudessa (das nutzungsbezogene deutsche Bodenschutzrecht) ja Suo-

---

[536] Ib. direktiiviehdotus 13 art.
[537] Ib. direktiiviehdotus 14 art.
[538] Eduskunnan ympäristövaliokunnan kirjelmä YmVL 57/2006 vp – U 72/2006 vp. Lisäksi sen johdosta, että valtioneuvosto oli todennut isännättömien alueiden kunnostuksiin käytettävissä olevien valtion varojen olevan Suomessa noin viisi miljoonaa euroa vuodessa ja ettei tämä vastaa direktiiviehdotuksen vaatimuksia, valiokunta katsoi pilaantuneiden maiden kunnostusten mahdolliseen lisääntymiseen ja tarvittavien resurssien lisäämiseen tulevan kansallisesti varautua riittävän ajoissa.

menkin YSL:n mukaisessa päästöjä koskevassa sääntelyssä. Ehdotus käsittää periaatteessa kaikki maaperän vaarantamiset. Se johtaa riskialuelähtökohdiltaan tosin osittaiseen sääntelytiheyden nostamiseen ja kontaminaation yhtenäisiin arviointiperusteisiin, mutta kuitenkin samalla suojelun keskittämiseen. Tällöin negatiivisena seikkana on lisääntyvä byrokratisoituminen, joka ilmenee riskialueen määrittelynä, kansallisena rekisteröimisenä, kansallisina ennallistamisstrategioina ja toimenpideohjelmina. [539] Tähän mennessä (12.12.2008) maaperäpuitedirektiiviä ei ole annettu.

[539] Peine 2007 s. 52.

14 Yhteenvetoa ympäristöoikeudellisista periaatteista ja niiden toimintatavasta

Vaikka EY:ssä ympäristöoikeudelliset periaatteet on sisällytetty perustamissopimukseen, ilmenee niiden sisältö vasta annetun sekundäärinormiston kautta, ja tällöinkin monesti vasta normiston soveltamisen yhteydessä. Periaatteen ”oikea sisältö” saattaa selvitä vasta yhteisön tuomioistuimen ratkaisussa. Kansallisessa lainsäädännössämme ympäristöoikeudelliset periaatteet ovat YSL:ssa sen soveltamisalan osalta ja ehkä laajemminkin soveltuen määriteltynä, jättäen kuitenkin paljon varaa tulkinnoille. Nämä periaatteet toimivat, ehkä aiheuttamisperiaatteen sivuuttaen, varsin samansuuntaisesti ohjaavasti, ja ne on nähdäkseni ymmärrettävä ja luettava yhtenä kokonaisuutena, eikä siten kovin hyödyllistä ole etsiä ja pyrkiä tarkkaan määrittelemään niiden rajoja ja eroja. Kuvaavaa on myös se, miten perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut periaatteet direktiivien ja asetusten johdannoissa on tapana yleensä luetella yhtenä ryppäänä.

Ympäristöoikeudelliset periaatteet – niiden läpäisyperiaatteella eri yhteisöpolitiikan alan lainsäädännössä huomioon ottamisesta huolimatta – toimivat eräänlaisessa kilpailutilanteessa muiden alojen tavoitteiden ja periaatteiden kanssa, mutta erityisesti ne voivat tulla vastakkain punnittavaksi koko oikeusjärjestystä koskevien yleisten oikeusperiaatteiden, kuten esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen ja jopa omistuksensuojan kanssa. Maatalouden ympäristönsuojelullisessa ohjauksessa ei pakollisilla säännöksillä näytä voitavan rajoittaa ympäristöä rasittavia viljelytoimenpiteitä enemmälti kuin ne, eritoten lannoitteiden ja lannan käyttö sekä torjunta-aineet, haitallisesti saattavat kuormittaa ympäristöä, eikä tällöinkään niin, että puututtaisiin suhteellisuusperiaatteen vastaisesti tai kohtuuttomasti omistuksensuojaan, saati omistusoikeuden ytimeen. Tietenkin tällöinkin jää rajanveto vielä paljolti yhteiskunnassa kulloinkin vallitsevien arvostusten varaan.

Sanottua tiukempi ympäristönsuojelu voi tapahtua vain vapaaehtoisuuden pohjalta, eli käytännössä yhteiskunnan tukitoimenpitein. Pitkälti maatalouspolitiikkaan läpäisyperiaatteella sisällytetyt ympäristöpoliittiset tukitoimenpiteet ovatkin, maatalouden elinkeinollisen erityisluonteisuuden johdosta, muodostuneet muutamien pakollisten säädösten rinnalle etenkin Suomen kohdalla keskeisiksi ympäristönsuojelullisiksi ohjauskeinoksi.

Ympäristöoikeudellisten välineiden kehittäminen ympäristön suojelemiseksi on tapahtunut vaarojen ja haittojen syntymisen ennalta ehkäisemistä ja haittojen minimointia, ennalta varautumista, yleensä varovaisuutta ja huolellisuutta toi-

minnassa ilmentäviä periaatteita tilanteesta riippuen ja eri tavoin ja eriasteisesti painottaen. Painopiste suojelussa on ajallisesti toiminnan tai siihen liittyvien toimenpiteiden aloittamis- ja toteuttamisvaiheessa ja paikallisesti lähdeperiaatteen mukaisesti toiminta-alueella ja sen läheisyydessä. Etenkään tulevien sukupolvien etuja ei voida turvata muulla tavoin. Ympäristövahinkojen korvausvastuun olemassaololla ei juurikaan ole ennalta ehkäisevää vaikutusta. Sen sijaan kaikesta huolimatta syntyviä vahinkoja voidaan rajoittaa ja ”paikata” toiminnanharjoittajan velvollisuudella ryhtyä torjuntatoimiin akuuttien vahinkotilanteiden seurausten rajoittamiseksi ja korjata ne ja tarvittaessa täydentävästi kompensoida paikalla korjattavaksi mahdottomaksi osoittautuvia luonnonvaroja ehkä hankkimalla käyttöön soveltuva vastaava luonnonvara muualta. Korjaamista ei siten tule jättää tulevien sukupolvien kannettavaksi. Kysymys on tässä vasta viime aikoina yhteisötasolla syntyneestä ympäristöoikeuden alalajista, josta kuitenkin jo aikaisemmin meillä on ollut ilmauksena yleinen ja siten maatalouttakin koskeva pohjaveden ja maaperän puhdistamisvastuu.

Osittain ympäristöoikeuteen liittyy, ehkä tarkemmin biodiversiteettioikeuden alaan kuuluvaksi katsottavana, geenitekniikkalainsäädäntö, jonka kehitykseen ja nykysisältöön on vahvasti vaikuttanut ympäristöoikeudellisen varautumisperiaatteen rinnalla suuren yleisön, ts. varsinkin tuotteiden kuluttajien, eettisluonteiset arvostukset, jopa niin että ko. GMO-kasvien viljelyn kohdalla ympäristövahingon ja tavanomaista tuotantoa tai luomutuotantoa harjoittavalle naapuriviljelijälle syntyvän puhtaan sekoittumisvahingon ero on vaikeasti määriteltävissä, jos nyt on juuri de lege ferenda tarpeenkaan kovin tarkkaan määritellä. Ero naapuriviljelijän kannalta ilmenee vasta siinä, mitä sekoittuminen vaikuttaa tuotteen markkinointiin ja siten hintaan. Ehkä ympäristövahinko sitten yleensä olisi sellainen vahinko, joka jäädessään korjaamatta voisi ilmetä pysyväisluonteisena tai pitkäaikaisena merkittävänä luontoympäristön tai sen osan haitallisena muutoksena.

VI OSA
TUTKIMUKSEN TULOKSET

1 Yhteisön ympäristö- ja maatalouspolitiikan ja niitä vastaavien oikeudenalojen yhteenkuuluvuus

EU:n keskeisistä politiikanaloista ympäristöpolitiikka – vaikka se on tullut perustamissopimukseen omaksi politiikanalakseen vasta vuoden 1987 Yhtenäisasiakirjalla – on noin 35-vuotisen tosiasiallisen yhteisöllisen olemassaolonsa aikana saavuttanut painavan aseman yhteisössä. Koska ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on tullut sisällyttää kestävän kehityksen edistämiseksi ns. läpäisyperiaatteella yhteisön muiden politiikanalojen toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, on ympäristöoikeudelliset periaatteet otettu huomioon myös maatalouspolitiikan täytäntöönpanojärjestelmissä. Niin ikään ympäristöpolitiikan oman sekundäärilainsäädännön keskeiset välineet, kuten ns. IPPC- eli YPEV-direktiivi ja VPP-direktiivi niihin liittyvine erityisdirektiiveineen, koskevat osaltaan myös maataloutta. Suoraan peltoviljelyyn kohdistuvia erityisdirektiivejä ovat nitraattidirektiivi 91/676/ETY ja puhdistamolietedirektiivi 86/278/ETY. Viljelyn tuotantopanoksia sääntelevät taas sisämarkkinasääntelyn piirissä kasvinsuojeluainedirektiivi 91/414/ETY sekä eri siemen- ja lannoitedirektiivit samoin kuin käytännön toiminnan tasolla toistaiseksi vielä vähemmän ajankohtaiset GMO-direktiivit. Yleistä maaperänsuojelua koskeva ympäristöpoliittinen puitedirektiivi on vielä valmistelun alaisena. Kansallisella tasolla ko. direktiivit on pantu meillä täytäntöön lähinnä ympäristönsuojelulailla, vesilailla, jätelailla ja vesienhoidon järjestämisestä annetulla lailla sekä niiden sisältämien valtuussäännösten nojalla annetuilla asetuksilla. Monilta osin kansalliset säännöksemme ovat olleet yhteisölainsäädäntöä tiukempia jo ennen Suomen liittymistä Euroopan unionin jäseneksi. Edellä tarkoitettujen maatalouden tuotantopanoksia koskevien direktiivien täytäntöönpano tapahtuu sen sijaan erillislaeilla asetuksineen.

Ympäristönsuojelu on etenkin 1980- ja 1990-lukujen vaiheesta lähtien modifioinut EY:n yhteisen maatalouspolitiikan toimenpiteitä. Taustalla on ollut tuolloin valmisteltu ja vuoden 1992 alusta toteutettu ns. MacSharryn maatalousuudistus ja sitä edeltänyt monivuotinen valmistelutyö sekä niin ikään samanaikaisesti käynnissä olleet ns. Uruguayn kierroksen neuvottelut, jotka sittemmin johtivat WTO:n maataloussopimuksen solmimiseen. Sanottu sopimus on taas yhdessä 1990- luvun lopulla alkaneiden ja vielä käytävien, joskin keskeytyneenä olevien, ns. Dohan kierroksen neuvottelujen kanssa ollut vaikuttamassa EU:n yhteisen maatalouspolitiikan (ns. CAP) sisältöön. Viimeksi mainitut neu-

vottelut tähtäävät maataloustuotteiden maailmankaupan edelleen vapauttamiseen haitallisista kaupan esteistä, kuten tulleista, vientisubventioista ja tuotantoon sidotuista viljelytuista. Kyseisen maataloussopimuksen mukaiset ns. ”vihreän korin” tuet, jotka eivät saa juurikaan olla tuotantoon sidottuja, ovat maataloustuille yleisesti asetettujen supistamistavoitteiden ulkopuolella. Sama koskee myös ohjelmaperusteisia ympäristötukia. Maataloussopimuksen ja käynnissä olevien neuvottelujen kannalta on ollut siten mielekästä siirtää painopistettä tuotannosta irrotettujen tukien (decoupled aides) suuntaan ja näin myös ympäristötukiin.

Vuodelta 1991 olevalla nitraattidirektiivillä 91/676/ETY, joka itse asiassa oli osana MacSharryn maatalousuudistusta, on annettu pakollisiksi tarkoitettuja säännöksiä vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta. Samanaikaisesti luotiin maatalouspoliittisena toimenpiteenä asetuksella (ETY) N:o 2328/91 maatalouden rakenteiden tehokkuuden parantamista koskeva uusi järjestelmä, johon yhtenä osiona sisällytettiin yhteisön osarahoittaman ympäristönsuojelullisen ohjelmaperusteisen tukijärjestelmän käyttöönotto. Suomen liittyessä Euroopan talousalueen jäseneksi 1993 tuli ensinnäkin ko. ympäristöpolitiikan alueen nitraattidirektiivi täytäntöönpantavaksi ja sittemmin Euroopan yhteisöön liittymisen myötä 1995 myös mm. sanottu maatalouden rakennepoliittinen asetus täällä sovellettavaksi. Näistä nitraattidirektiivi on edelleenkin sellaisenaan keskeisenä välineenä voimassa. Se on pantu meillä kansallisesti täytäntöön aluksi vesilakiin otetun valtuutussäännöksen nojalla vuonna 1998 annetulla valtioneuvoston päätöksellä, joka sittemmin komission huomautusten pohjalta vuonna 2000 korvattiin silloin voimaan tulleen ympäristönsuojelulain nojalla annetulla asetuksella (931/2000) maataloudesta peräisin olevien nitraattien vesiin pääsyn rajoittamisesta.

Maatalouden ympäristötuista tuli yhteisöön liityttäessä tosiasiallisesti yksi keskeisistä välineistä kansallisen maataloustuotantomme sopeuttamiseksi uuteen toimintaympäristöön. Erityisesti peltoviljelyä ja karjataloutta suoraan koskevia vesiensuojeluvelvoitteita ei ennen yhteisöön liittymistä ollut meillä säädetty. Toki vesilakiin kuulunut yleinen pohjavesien pilaamiskielto koski maatalouttakin ja suurehkot kotieläinsuojat olivat terveydenhoitolainsäädännön piirissä sijoituspaikkalupaa edellyttävinä. Yhteisöön liittymisestä lähtien Suomen ympäristölainsäädäntö on yleisesti mutta etenkin maatalouden osalta ollut kiinteästi sidoksissa EY:n ao. lainsäädännön kehitykseen. Yksityisoikeudellisen ympäristöoikeuden alalla taas maatalouttakin koskee jo vuonna 1995 voimaan tullut ympäristövahinkojen korvaamisesta annettu laki (737/1994).

Keskeistä tutkimuksen kohteena olevaa maatalouden ympäristövastuuta ohjaavassa järjestelmässä on sen kaksinainen luonne. Maataloustuotannon ympäristöoikeudellisessa ohjauksessa keinoina ovat edellä esitetyn mukaisesti 1) hallinnolliset ohjauskeinot ja 2) maatalouden tukipolitiikkaan taloudellisina, joskin

tällöinkin lainsäädäntöön perustuvina, ohjauskeinoina kytkeytyvät vapaaehtoiset ympäristötuet. Tällaisessa tilanteessa tuista voi syntyä ristiriitaa ympäristöoikeudelliseen aiheuttamisperiaatteeseen nähden. Ristiriita on ympäristötuissa pääsääntöisesti ratkaistu niin, että ympäristösitoumuksen edellyttämistä toimenpiteistä ja rajoituksista aiheutuvista kustannuksista ja tulonmenetyksistä ei suoriteta viljelijälle korvausta muulta kuin pakollisten ympäristösäännösten, kuten esim. nitraattiasetuksen vaatimustason, ylittävältä osalta. Rakentamis- ja muiden investointitukien kohdalla tätä erottelua on kuitenkin vaikea, eikä yleensä edes järkevä, soveltaa.

Tutkimuksessa on laajalti käsitelty maatalouteen liittyvän pakollisen ympäristönsuojelulainsäädännön suhdetta omistusoikeuteen ja omaisuudensuojaan. Yhteisön sekundäärilainsäädännön kannalta tämä suhde voi tulla yhteisölainsäädännön soveltamiskysymyksenä tarkasteltavaksi sen tuomioistuimessa. Tämä taas noudattaa arvioinneissaan yhteisön jäsenmaiden lainsäädännön yhteisiä piirteitä ja tuomioistuimen omissa aikaisemmissa ennakkoratkaisuissaan omaksumia ja kehittämiä periaatteita. Yhteisön direktiivien kansallisessa täytäntöönpanossa lakeja säädettäessä ja alemmanasteiseen sääntelyyn valtuuksia annettaessa saattaa säännösten perustuslainmukaisuus tulla eduskunnan perustuslakivaliokunnan tarkasteltavaksi. Näin voi käytännössä tapahtua myös yhteisöasetusten, joita etenkin maatalouspolitiikan sektorilla käytetään, kohdalla niiden yleisesti edellyttämiä täydentäviä säännöksiä lailla annettaessa. Niin ikään jälkikäteen lakien ja niiden valtuutussäännösten nojalla annettujen asetusten soveltamistilanteissa voi sanottu kysymys tulla esille viime kädessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa oikeudessa.

Maataloutta koskevien ympäristösäännösten suhde omistuksensuojaan on tullut esimerkiksi aiheuttamisperiaatteen soveltamiseen liittyvänä kysymyksenä Euroopan yhteisön tuomioistuimen tarkasteltavaksi nitraattidirektiiviä koskevassa asiassa *C-293/97 Standley*. Siinä tuomioistuin katsoi ko. direktiivin säännösten olevan sovellettavissa viljelijöihin ympäristöoikeudellisen aiheuttamisperiaatteen sallimissa puitteissa ottaen huomioon, että sanotut säännökset mahdollistavat sellaisen joustavan kansallisen täytäntöönpanon, jossa ei puututa omistusoikeuden ytimeen.

Yleinen suhteellisuusperiaate tulee eräänlaisena vastapainona mukaan sovellettaessa ympäristöoikeudellisia periaatteita, olipa kysymys sitten mainitusta aiheuttamisperiaatteesta taikka muista yhteisön perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdassa mainituista periaatteista, kuten ennalta varautumisen ja ennalta ehkäisyn periaatteesta, tai niille kehittyneistä alaperiaatteista, kuten BAT- ja BEP-periaatteista. EY:n ympäristöoikeudellisen sekundäärilainsäädännön valmistelussa suhteellisuusperiaatetta saatetaan kuitenkin soveltaa jo liiankin pitkälle, jotta lainsäädäntö olisi läpivietävissä yhteisön lainsäädäntöelimissä. Tällaisen jouston tarjoamisesta huolimatta komissio ei ole saanut vielä hyväksyttyä

monivuotiseen käsittelyyn juuttunutta ehdotustaan maaperän suojelua koskevaksi puitedirektiiviksi.

Peltoviljelyssä, kuten yleisestikin maataloudessa, ovat tähänastisten ympäristöoikeudellisten säädösten suoranaisina suojelukohteina olleet lähinnä pinta- ja pohjavedet, mikä on koskenut niin pakollista ympäristölainsäädäntöä kuin ympäristötukisääntelyä. Kansallisesti ensin mainittua on edustanut vuodelta 1996 olevan ns. YPEV- eli IPPC-direktiivin täytäntöönpanoon liittyvät, joskin suurelta osin aikaisempaan vesi- ja jätelainsäädäntöön perustuvat, ympäristönsuojelulaki ja -asetus ja edellä jo mainittu nitraattiasetus. Tuleva kehitys on taas yhteisötasolla sidottu vuonna 2000 annetun vesipolitiikan puitedirektiivin eli VPP-direktiivin täytäntöönpanoon, jonka mukaista suunnittelujärjestelmää säätelemään on annettu laki vesienhoidon järjestämisestä ja tehty eräitä muutoksia mm. ympäristönsuojelulakiin ja vesilakiin. Nitraattidirektiiviä voidaan nyt pitää itse asiassa yhtenä VPP-direktiivin tytärdirektiivinä. Erityisesti pohjavesien osalta yleisenä tytärdirektiivinä on vuonna 2006 annettu pohjavesien suojeludirektiivi.

Maaperän suojelun kohdalla erityinen suojelun puitedirektiivi on, mihin edellä on jo viitattu, suunnittelujärjestelmineen vasta valmisteilla. Vanhastaan olemassa oleva puhdistamolietteiden maatalouskäyttöä koskeva vuodelta 1986 oleva direktiivi on edelleenkin voimassa. Sinänsä näitä lietteitä eivät viljelijät ole meillä juurikaan olleet halukkaita käyttämään raskasmetallien tuotteisiin päätymisen pelossa. Toisaalta maaperän suojelusta on meillä ympäristönsuojelulaissa asianmukaiset säännökset. Maaperän toimiminen peltoviljelyssä perustavana luonnonvarana edellyttää pellon kestävää käyttämistä ja sen terveellisen kasvukunnon säilyttämistä, mikä otetaan huomioon myös mm. lannoitevalmisteita ja kasvinsuojeluaineita koskevien direktiivien täytäntöönpanemiseksi säädettyjen kansallisten säännösten nojalla ao. valmisteille asetettavissa laatu- ja käyttövaatimuksissa.

EY:n perustamissopimuksen ympäristölliset tavoitteet ja periaatteet ovat olleet tosiasiallisesti taustalla jo nitraattidirektiiviä annettaessa, vaikkakaan niitä ei siinä ole erikseen mainittu. Sen sijaan ne ilmenevät selvemmin ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistämiseksi annetussa neuvoston direktiivissä 96/61/EY (em. YPEV- eli IPPC-direktiivi). Sen johdannossa on viitattu perustamissopimuksen tuolloin vuonna 1991 voimassa olleen 130 r artiklan tavoitteisiin ja periaatteisiin, joita ovat pilaantumisen ehkäiseminen, vähentäminen ja mahdollisuuksien mukaan estäminen ensisijaisesti sen lähteellä sekä saastuttaja maksaa -periaate (aiheuttamisperiaate) ja ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin ryhtyminen. Lisäksi on mainittu tavoitteena olevan luonnonvarojen harkitun hoidon varmistaminen. Sanottu direktiivi on muutoksineen vastikään korvattu kodifioituna toisintona annetulla direktiivillä 2008/1/EY. Sanottuihin, nyt 174 artiklaan kuuluviin periaatteisiin ja samalla pyrkimykseen ympäristön kor-

keaan tasoon on mm. viitattu vuonna 2000 annetussa vesipolitiikan puitedirektiivissä (em. VPP-direktiivi) 2000/60/EY.

Uuden ympäristövastuudirektiivin 2004/35/EY mukaisen ympäristövahinkojen korjaamisvastuun merkitys maataloudellisessa vesien- ja maaperänsuojelussa jäänee vähäiseksi. Etenkin pintavesien osalta tähän vaikuttaa jo yleisestikin se, että direktiiviä sovelletaan hajakuormituksesta aiheutuneeseen ympäristövahinkoon tai sen välittömään uhkaan ainoastaan, jos voidaan osoittaa syy-yhteys vahingon ja yksittäisten toiminnanharjoittajien toiminnan välillä. Toisaalta nitraattidirektiiviä ei ole edes mainittu sanotun lain mukaisen vastuun piiriin kuuluvana toiminta-alana. Suojeltuihin luontotyyppeihin ja lajeihin kohdistuvien vahinkojen, eli ns. luontovahinkojen, korjaamisen osalta tilanne voi olla toinen. Tämän tutkimuksen ulkopuolelle on kuitenkin ollut syytä rajata ko. luonnonsuojelullisten korjausvelvoitteiden lähempi tarkastelu. Lisäksi ympäristövastuudirektiivin, jonka kansallinen täytäntöönpano on vasta valmisteilla, osalta on huomattava, että jo nykyisin maatalouden harjoittajia koskee muiden tapaan ympäristönsuojelulain mukainen pohjaveden ja maaperän pilaamiskielto sekä pilaantuneen pohjaveden ja maaperän puhdistamisvelvollisuus. Samoin ympäristövahinkojen korvaamisesta annettu laki ankarine vastuineen koskee yleislakina myös maataloudesta ja siten peltoviljelystäkin johtuvia sanotun lain mukaisten ympäristöelementtien pilaantumisten tai häiriöiden kautta eri oikeussubjekteille syntyneitä vahinkoja.

Käytetyt ympäristöoikeudelliset periaatteet ilmenevät EY:n sekundäärilainsäädännössä yleensä annettujen direktiivien ja asetusten johdannosta tai artikloista. Vanhimmissa direktiiveissä ei useinkaan mitään periaatteita ole mainittu. Monet yhteisöoikeuden periaatteet ovatkin saaneet syntynsä ja selityksensä alun perin jotain säädöstä tai säännöstä koskevassa EYTI:n tuomiossa tai sen perusteluissa. Tällöin niiden taustalla on ymmärrettävästikin ollut jonkin tai joidenkin jäsenmaiden oikeuskulttuuri. Esimerkiksi varautumisperiaate on käsitteenä peräisin lähinnä Saksasta. Ympäristöoikeudellinen aiheuttamisperiaate (*polluter pays principle*) on sen sijaan yhteisöoikeudessa lähtöisin talousteoreettisesta ajattelusta, joka OECD:n ideoimana siirtyi Euroopan talousyhteisön omaksumaksi periaatteeksi. Perusteena aiheuttamisperiaatteen käyttöönotolle oli tarve saattaa eri maiden teollisuustuottajat samaan asemaan ympäristökustannusten aiheuttamien rasitusten suhteen ja samalla ”pakottaa” nämä sisällyttämään ko. ulkoiskustannukset tuotteidensa hintoihin. Maataloudessa tämä ei kuitenkaan käytännössä juuri ole ollut mahdollista.

Pellonkäyttöön liittyvissä ympäristönsuojelullisissa lainsäädäntötoimenpiteissä kysymys on voinut olla kaikista perustamissopimuksen em. periaatteista, ja myös varautumisperiaatteesta. Niin ikään ankara vastuu rakentuu osaltaan em. periaatteille, ensi sijassa aiheuttamisperiaatteelle. Kiintoisa seikka ympäristövastuudirektiivissä 2004/35/EY on biodiversiteetille (suojelluille luontokohteil-

le) aiheutuneiden vahinkojen korjaamisvastuun perustaminen tuottamusvastuun pohjalle, vaikka muilta osin ko. direktiivin vahingoissa on kysymys ankarasta vastuusta. Erikoista myös on, että kansallisen kemikaalilakimme, joka koskee myös biosidejä, mukainen laitosten vahingonkorvausvastuu perustuu edelleenkin tuottamukselle.

Vuonna 2002 vahvistettiin Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä kuudes ympäristöä koskeva yhteisön toimintaohjelma (ympäristötoimintaohjelma), joka kattaa ajanjakson heinäkuusta 2002 heinäkuuhun 2012. Siinä mainitaan mm. tarkoituksena olevan lisätä voimavaroja ja tehostaa sekä laajentaa mahdollisuuksia toteuttaa maatalouden ympäristötoimenpiteitä osana yhteistä maatalouspolitiikkaa. Tästä voidaan välillisesti päätellä, että maatalouden kohdalla katsotaan poliittisesti perustelluksi ja mahdolliseksi käytännössä etenkin tukitoimilla ja tukien ympäristöehdoilla saada aikaan ympäristönsuojelullisia tuloksia.

Miten kestävää on jatkuvasti toimia voimakkaan tukipainotteisesti, voidaan asettaa kyseenalaiseksi. Pitkällä tähtäimellä olisi mielekkäämpää pyrkiä suuntautumaan painotteisemmin hallinnollis-oikeudellisiin ohjauskeinoihin tuilla saavutettujen toimintatapojen ja ympäristönsuojelullisten tulosten pysyvyyden vakiinnuttamiseksi. Tällöin päästäisiin vähitellen aidommin noudattamaan myös aiheuttamisperiaatetta. Ehkä nouseva kehitys maataloustuotteiden hinnoissa, etenkin viljan kohdalla sen energiakäytön lisääntyessä, antaa vähitellen mahdollisuuksia sanotun suuntaiseen ohjaukseen. Silti ympäristötukiin turvautuminen lienee vielä pitkään etenkin alueellisista olosuhteista johtuen tarpeen säilyttää erityisenä osana maatalouspolitiikkaa. Ympäristötuki voi sinänsä olla edelleenkin hyvä määräaikainen insentiivi toiminnanharjoittajille siirryttäessä tarpeen mukaan portaittain tiukemman hallinnollis-oikeudellisen ympäristöohjauksen suuntaan.

2 Ympäristölainsäädäntöön ja sen soveltamiseen liittyvät tehokkuusongelmat ja de lege ferenda parannuskeinoja

2.1 YMPÄRISTÖTUKIEN KÄYTTÖ

Maataloudellisen ympäristösuojelun ja siinä käytettyjen keinojen tulokset ympäristötukia myöten ovat vesistönsuojelun osalta olleet Suomessa ilmeisen riittämättömät. Sinänsä peltojen keskimääräinen fosforitase on laskenut vuodesta 1995 lähtien 18 kg:sta noin 6 kg:aan hehtaaria kohden, mutta fosforipitoisuus on kuitenkin edelleen osalla pelloista korkea. Myös ympäristötuki on antanut mahdollisuuden levittää karjanlannan fosforia selkeästi yli kasvien tarpeen. Toisaalta vaikka typpilannoitteiden keskimääräisen käytön vähenemisen ansiosta ympäristötukikausien aikana peltojen keskimääräinen typpitase Suomessa pieneni 80 kg:sta 50 kg:aan hehtaaria kohden ja typen vesistöihin kohdistuva huuhtoutumispotentiaali laski Itä- ja Keski-Suomessa, pienentyivät typpitaseet sen sijaan vähiten Itämeren rannikkovyöhykkeellä. Tällä eniten Itämeren tilaan vaikuttavalla alueella ei myöskään ole havaittu jokivesistöissä typpikuormituksen laskua.[1] Toistaiseksi ympäristötuilla ei ole ollut toivottuja vaikutuksia Itämeren rannikon tilanteeseen.

EY:n kuudennen ympäristötoimintaohjelman tarkastelussa vuonna 2007 komissio on pitänyt tarpeellisena vesipolitiikan puitedirektiivin kansallisen täytäntöönpanon nopeuttamista. Myös on viitattu mm. tarpeeseen rajoittaa ihmisten terveyttä uhkaavia vaaroja antamalla puitedirektiivi torjunta-aineista. Komissio ilmoittaa edelleen myös tarkastelevansa kaikkia mahdollisuuksia ympäristöasioiden sisällyttämiseksi entistä tiiviimmin muihin politiikkoihin, esimerkiksi maatalous-, tutkimus- ja kehitysyhteistyöpolitiikkaan. Samalla komissio on todennut, että ns. täydentävät ympäristöehdot (*cross compliance*) ovat osoittautuneet tehokkaaksi tavaksi yhdentää ympäristöasioita yhteiseen maatalouspolitiikkaan.

Itse asiassa entistä tehokkaampien ympäristövaatimuksien lisääminen normaalien maataloustukien ehtoihin sellaisilla alueilla, joilla siihen on erityistä tarvetta vesienkuormituksellisista syistä, olisi keino toimia aiheuttamisperiaat-

[1] Turtola 2008.

teen mukaisesti. Tällaisten erityisehtojen kohdentaminen edelleen Etelä-Suomen kansallisiin tukiin lienee parhaiten perusteltavissa.

2.2 PELLONKÄYTÖN YMPÄRISTÖVASTUUN JA SEN OHJAUSJÄRJESTELMIEN KEHITTÄMISMAHDOLLISUUKSIA

Ympäristövahinkojen korvaaminen YVL:n nojalla on luonteeltaan siviilioikeudellisen vastuun toteuttamista, silloinkin kun se tapahtuu YSL:n 11 luvun mukaisesti ympäristölupa-asian käsittelyn yhteydessä vesistölle tai pienvesille aiheutuvan vahingon korvaamiseksi tai vastaavasti VL:n mukaisessa vesitaloushanketta koskevassa lupamenettelyssä, jolloin sanotussa hallinnollisessa menettelyssä määrätään viran puolesta toiminnan harjoittajan maksettavaksi tulevista korvauksista. Muutoin YVL:a, jota yleisesti sovelletaan tietyllä alueella harjoitetusta toiminnasta aiheutuvien ympäristön pilaantumisesta tai muusta ympäristössä ilmenevästä häiriöstä johtuvien vahinkojen korvaamiseen, koskevat vahingonkorvausasiat käsitellään alioikeuksissa. YSL 75 §:n mukainen pilaantuneen maaperän ja pohjaveden puhdistamisvelvoite määrätään toiminnanharjoittajalle niin ikään hallinnollisessa järjestyksessä, vaikka korvausasia tällöin aina kuuluu siviiliasiana yleiselle alioikeudelle.

Lähtökohtaisesti vahingonkorvausoikeuden tarkoituksena on traditionaalisesti ollut Wilhelmssonin toteamaan tapaan suojata vain yksityisiä tai yksilöllisiä oikeuksia, julkisten ja kollektiivien oikeuksien jäädessä siinä kiinnostuksen ulkopuolelle. Kuitenkin esim. ammattikalastajalla voi olla yksilöllinen etu kysymyksessä silloinkin kun vahinkoa on aiheutettu jollekin vesistökohteelle, johon asianomaisella ei ole mitään yksilöllistä oikeutta.[2] Wilhelmsson on todennut, että ympäristönsuojelulainsäädännön tehokkuutta tarkasteltaessa on havaittu esiintyvän tilanteita, joissa vahingonkorvausvaatimusta ei esitetä tai ei haluta taikka ei edes, esim. taloudellista arvoa vailla olevien biodiversiteettien kohdalla, voida esittää. Hän on tämän vuoksi viitannut mahdollisuuksiin laajentaa ja kohdistaa de lege ferenda vahingonkorvausoikeutta mm. ”diffuuseihin” ja ilman varsinaista vahingonkärsijää eli ”uhria vailla” oleviin vahinkotilanteisiin, jollaisia esiintyy esim. maiseman, ilmanlaadun ja vedenpuhtauden heikkenemisen muodossa.[3]

---

[2] Wihelmsson 2001 s. 336 ja 339–340. Samanlainen intressi voi olla jollakulla vesistöön kalastuslain mukaiseen onkimiseen ja lääninkohtaiseen viehekalastuslupaan perustuen sekä porolaitumiin vesineen porotalouden harjoittajalla porojen poronhoitoalueella.

[3] Ks. ib. s. 337–344.

Lisäksi näyttää epätodennäköiseltä, että yhteisten vesialueiden osakaskunnilla, ts. kalastuskunnilla, juurikaan on halukkuutta ryhtyä esittämään vaatimuksia tai nostamaan vahingonkorvauskannetta vesistön rehevöitymisestä jonkin tai joidenkin osakastilojensa kotieläintuotannon aiheuttaman pienen vesistön pintavesien pilaantumisen johdosta. Toisaalta monet vapaa-ajan viettoon käytettävät vesistön rannallakin olevat tilat ovat vailla osuutta yhteisiin vesiin. Yksityisillä kansalaisilla ei yleensä ole edes mahdollisuutta ottaa sellaista taloudellista kustannusriskiä, mikä voi sisältyä siviiliasiana yleisessä tuomioistuimessa ajettavaan korvausasiaan, jonka lopputulos on melko epävarma. Sen sijaan nykyistä laaja-alaisempi korvausasioiden käsittely hallintomenettelyssä olisi paljon halvempaa ja joustavampaa. Hallinnollisen korvausvaatimusten käsittelyn kehittäminen loisi paremmat mahdollisuudet jälkivalvonnallisestikin toimia pitkällä tähtäimellä ennalta ehkäisevästi.

Samalla saattaisi olla syytä kehittää YSL:n mukaista lupajärjestelmää alentamalla kotieläinsuojien luvanvaraisuusrajoja ja nostamalla ko. lupa-asioiden käsittely kunnista aluetasolle ratkaisujen teon vaatiman asiantuntemuksen takaamiseksi. Luvan myöntämisen edellytyksenä tulisi lähdeperiaatteen mukaan ja maatalouden rakenteen kannalta olla uusilla ja laajentavilla kotieläinyrityksillä riittävän peltoalan hallinta omistuksella tai pitkäaikaisella vuokrasopimuksella sopivalla etäisyydellä talouskeskuksesta. Näin vähennettäisiin lannan toimittamista ja kuljettamista etäällä oleville pelloille.

Eräänä taloudellisena ohjauskeinona olisi maataloudellisen hajakuormituksen kohdalla ajateltavissa kehittää nykyisen nitraattiasetuksen mukaisten, oikeastaan siinä alueellisesti tiukennettavien lannoitus- ja lannanlevitysrajoitusten rinnalle, vielä aiheuttamisperiaatteen mukaisesti peltojen typpi- ja fosforitaseeseen ja kotieläinyksikkökokoon perustuva vesistönkuormitusmaksu. Tällainen periaatteessa vuotuiseen ylijäämäravinteiden määrään perustuva maksu voisi olla alueellisesti porrastettu, ja aivan pienet yksiköt voitaisiin jättää järjestelmän ulkopuolelle. Kertyvät maksut voitaisiin suunnata palvelemaan vesistöjen tilan korjaamis- ja parantamistoimenpiteiden rahoitusta. Maksujärjestelmä olisi myös mahdollista sovittaa yhteen edelleen silti mahdollisten ympäristötukien kanssa, tarvittaessa perimällä maksu niistä kuittaamallakin. Ajan oloon tällainen järjestelmä voisi olla omiaan vähentämään maatalouden ympäristötukien tarvetta.

Perusojitusta tai sen parantamista edellyttävät laajahkot pellonraivaukset olisi saatettava vesiensuojelullisista syistä luvanvaraisiksi eli samankaltaiseen asemaan kuin turvetuotantoalueiden perustaminen ja kunnostaminen. Ns. suolaantuvien maiden (ns. alunamaat) ojitusten perusparannukset tulisi myös saattaa säännönmukaisesti VL:n piirissä luvanvaraiseksi. Lupien yhteydessä tulisi päästöjen asianmukaiseksi minimoimiseksi edellyttää parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttämistä ja ravinteiden vesiin pääsyn rajoittamista saostusaltailla, säätösalaojituslaitteilla ja tarvittaessa muullakin vastaavanlaisella tekniikalla. Sala-

ojituksessa olisi yleisesti edellytettävä käytettäväksi ainoastaan säätösalaojitusta. Mainittujen kuivatusinvestointien valtiontukijärjestelmä on jo nykyisin olemassa, mikä helpottaisi vaatimusten mukaisten maaperäinvestointien rahoitusta.

Nitraattiasetuksessa (931/2000) nyt osin suosituksina olevat säännökset tulisi muuttaa pakollisiksi. Lannan ja teollisten lannoitusaineiden levitysmäärien rajoja tulisi mahdollisuuksien mukaan tarkistaa, ensi sijassa herkillä vesistöalueilla. Nitraattiasetuksen säännösten osalta on toisaalta huomattava, etteivät ne sisällä rajoituksia fosforilannoituksesta. Siten varsin tärkeätä on ympäristötuissa edellyttää vähimmäisedellytyksenä riittävän tiukkojen ja ehkä joillakin alueilla tilakohtaisesti määriteltävien fosforilannoitustakin koskevien ehtojen noudattamista.[4]

Tähdellistä on todeta tapahtuneena hyvänä ympäristönsuojelua palvelevana kehityksenä EY:n yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten suorien tukien (CAP-tukien) saamisen edellytykseksi otettua vaatimusta ympäristö- eläinsuojelu-, eläinterveys-, tuotantohygienia- ja elintarvike-direktiivien sekä Natura-direktiivien noudattamisesta koko tilalla (ns. täydentävät ehdot, cross compliance), sellaisina kun ne on pantu täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. Peltoviljelyn ja tämän tutkimuksen osalta sanotut täydentävät ehdot eivät ympäristönsuojellullisesti juurikaan tuo muuta tehostetta esimerkiksi nitraattidirektiivin ja sen kansallisen täytäntöönpanoasetuksen vaatimuksiin kuin lähinnä vain lisäkannustimen todella pyrkiä täyttämään näiden vaatimukset ja suositukset, ankarien tukileikkausten uhalla.

Vaikeimmin kohteensa puolesta suojeltava luonnonvara on Itämeri. Sitä koskevan merellisen ympäristön suojelun yleissopimuksen täytäntöönpano ei ole ollut riittävän tehokasta parantamaan kyseisen merialueen tilaa. Ilmeisesti Saaristomeren ja Suomenlahden jokisuiden ja rannikkovesien osalta olisi nykyisestä tehostetummilla ja alueellisesti kohdennetummilla maatalouden vesiensuojelutoimenpiteillä mahdollista päästä tähänastisia heikkoja tuloksia parempaan tilanteeseen.

---

[4] Valtioneuvoston asetuksen 366/2007 28 §:n 1 momentin mukaan ympäristötukeen sitoutunut viljelijä saa käyttää vuodessa enintään 80 kilogrammaa fosforia peltohehtaaria kohden, kuitenkin puutarhakasvien lannoituksessa fosforia vastaavasti enintään 120 kilogrammaa, joskin näihin määriin voidaan soveltaa tarkemmin säänneltyä fosforin tasausta käyttämällä enintään viiden vuoden tasausjaksoa. Se kysymys, ovatko nämä rajat asianmukaiset, ei kuulu tämän tutkimuksen piiriin.

3 Eräitä lopputoteamuksia

Suomen liittymisellä Euroopan unioniin on ollut ratkaiseva merkitys maatalouden aiheuttamien ympäristöpäästöjen oikeudellisen hallinnan aikaansaamiselle. Sitä ennen kysymys oli sanotussa suhteessa pelkästään maataloustuotteiden ylituotannon hillitsemiseen tähdänneiden erilaisten tuotannonrajoitustoimenpiteiden sivutuotteena syntyneistä ympäristövaikutuksista. Unionin jäsenyyden myötä jouduttiin ympäristönsuojelun kannalta aloittamaan ja kehittämään lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joilla samanaikaisen yleisen asennemuutoksen ja yhdessä erilaisten ympäristötukitoimenpiteiden kanssa on voitu alentaa eräillä alueilla tuntuvastikin vesistöihin kohdistuvaa ravinnekuormitusta, vaikka selvästikään tulokset eivät ole etenkään Saaristomeren ja Suomenlahden rannikkovesien osalta olleet riittäviä. Toimenpiteiden mitoituksessa ja alueellisessa suuntaamisessa, tai oikeastaan sen puuttuessa, sekä tukitoimenpiteiden tehokkuudessa ja tällöinkin erityisesti niiden tilakohtaisessa suuntaamisessa on ollut selviä puutteita. Nämä puutteet ovat viime kädessä poliittisista syistä johtuvia, mutta eivät silti perusteltavissa.

Ympäristöllisesti positiivinen kehityssuunta on tapahtunut julkisoikeudellisen, suurelta osin EY:n lainsäädännön ansioista. Yksityisoikeudellisen lainsäädännön rooli rajoittuu lähinnä ympäristövahinkojen korvaamista koskevaan lakiin (737/1994) ja eräistä naapuruussuhteista annettuun lakiin (26/1920, viim. muut. 90/2000 ja 1160/2005), joista ensin mainitun merkitys maatalouden kohdalla on jäänyt ilmeisen vähäiseksi ja jälkimmäisenkin merkitys on ympäristönsuojelulain säätämisen yhteydessä yleensäkin rajusti vähentynyt.

Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen näkökulmasta maataloudellista ympäristönsuojelua tässä tutkimustyössä tarkastellessaan sen tekijä on voinut havaita EU:hun liittymisen tuoneen mukanaan voimakkaana erilaisten ympäristöoikeudellisten periaatteiden merkityksen ja samalla niiden lukuisuuden ja ehkä lisäksi oikeudellisten periaatteiden yleisemmänkin lisääntymisen. Kuitenkin ympäristöoikeudelliset periaatteet, jotka ovat yhteisön perustamissopimuksen 174 artiklan 2 kohdassa ja kansallisesti nimetty ja määritelty YSL:n 4 §:ssä, ovat siinä määrin toinen toisiinsa nivoutuneina, että tämän vuoksi ja myös systemaattiselta ja esitykselliseltäkin kannalta ehkä olisi syytä kansallisella tasolla yhdistellä ao. periaatteita keskenään. Tässä tutkimuksessa tarkasteltujen ympäristöoikeudellisten pääperiaatteiden, jotka kansallisessa lainsäädännössä käsittävät YSL:ssa säädetyn ennaltaehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaatteen sekä varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen, voidaan ymmärtää muodostavan yhden kokonaisuuden. Kyseenalaista on niiden kohdalla edes puhua monesta eri periaatteesta. Koska

EY-oikeuden varautumisperiaate on lähes yhteneväinen, joskin laaja-alaisempi, YSL:n varovaisuus- ja huolellisuusperiaatteen kanssa ja koska ennalta ehkäisyn ja haittojen minimoinnin periaate toimii kummankin edellisen kanssa yhdessä, voitaisiin mielestäni niistä kaikista käyttää nimitystä ehkäisy- ja varautumisperiaate. Tämä yhdistelmäperiaate toimisi erilaisin mahdollisuuksin ja olosuhteista riippuen ankaruudeltaan eriasteisesti eri käyttötilanteissa, kuten lainsäädäntöä annettaessa, säännöksiä tulkittaessa ja toiminnanharjoittajien niitä soveltaessa. Periaatteethan toimivat enemmän tai vähemmän ratkaisuun vaikuttaen eri tilanteissa. Tällä yhdistelmäperiaatteella olisi sitten tarvittaessa alaperiaatteita, kuten ehkä haittojen minimoinnin, parhaan käyttökelpoisen tekniikan ja ympäristön kannalta parhaan menettelyn periaatteet.

Tämä tutkimus sopinee päättää siteeraamalla EY:n ns. tilatukijärjestelmään otettua maataloustoiminnan määritelmää. Sanotussa järjestelmässä, jossa yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan mukaiset suorat tuet valtaosaltaan on kerätty yhdeksi – aikaisempia tukia määrältään perustana käyttäväksi tueksi – on maatalouden käsite järjestelmän tarpeita silmällä pitäen laajennettu koskemaan varsin passiivistakin maatalouden harjoittamista. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 2 artiklan c kohdan mukaan ko. asetuksessa

> ”maataloustoiminnalla tarkoitetaan maataloustuotteiden tuotantoa, kasvatusta tai viljelyä, myös sadonkorjuuta, lypsämistä ja tuotantoeläinten kasvatusta ja pitoa, tai maan säilyttämistä viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa, kuten 5 artiklassa säädetään …”

Tässä määritelmässä maan säilyttäminen hyvässä kunnossa merkitsee sitä, että tilatuen saaminen ei edellytä sadon tuottamista. Viljelijä voi miltei rajoituksetta myös valita, mitä katsoo kannattavaksi kulloinkin viljellä. Täydentävien tukiehtojen tarkoituksena on varmistaa, että etenkin mahdollisesti aktiivituotannon ulkopuolelle jäävät pellot pidetään viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa.

Summary

Eero Henrik Nordberg

THE ENVIRONMENTAL LIABILITY OF AGRICULTURE

This dissertation on the environmental liability of agriculture first provides information about the circumstances and specific nature of the agriculture as an occupation and as elementary production, as well as its connection to certain basic human rights, and generally looks at rural law and environmental law and their intertwined relationship in current agricultural policy in addition to the relationship between agri-environmental liabilities and property rights. The study then concentrates on the legislative environmental directing of agricultural activities especially within cultivation and the various relevant principles represented in the agri-environmental sector of law. The last part is comprised of the main results of the study with some *de lege ferenda* proposals for addressing obvious shortcomings in the efficiency of current agri-environmental legislation.

The dissertation adopts a broad concept of agricultural environmental liability that includes both compulsory and voluntary legal obligations to prevent and minimize pollution, and to compensate for environmental damage or restore contaminated or polluted environments. Elements of the environment subjected to pollution include surface and ground water and soil, as well as air and even climate. Agricultural activities causing pollution are mainly fertilizing, manure spreading and storage, cattle pasturing and the use of pesticides. For watercourses it is mostly a diffuse type of pollution, appearing as eutrophication, and for ground water and soil it is usually point source pollution and contamination.

Environmental protection has since 1980s and 1990s significantly modified the Common Agricultural Policy (CAP) of the EU and its legislation. The CAP was strongly shaped by the Uruguay Round with its WTO Agricultural Agreement, and is still under the influence of the prolonged Doha Round, which aims to renegotiate that agreement for the further liberalization of trade. The latest reform of the CAP created the Single Payment System (SPS) by Council Regulation (EC) 1782/2003, with the aim of decoupling the CAP supports from production. The SPS includes additional aid conditions the purpose of which are to ensure that fields are kept in good condition with regard to the environment and further cultivation. In addition, special agri-environmental supports – also of a

voluntary nature, though based on legislation – have alongside LFA aid and special national support allowed to Finland after joining the EU in 1995, played a central role in the national adaptation to the CAP.

The compulsory agri-environmental legislation, based on the targets and principles of article 174 of the EC Treaty, is mainly comprised of the measures of Directive 91/676/EEC that concerns the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources. It is implemented nowadays in pursuance to the Environmental Protection Act (86/2000, EPA) by Government Decree 931/2000, which stipulates that the actions in it, including instructions for good agricultural practices, refer to the Nitrate Directive's action programme. The programme is being put into effect throughout the country. Finland thus chose to free itself from the obligation to identify specific vulnerable zones in accordance with article 3(5) of the directive.

The provisions of the Nitrate Decree concern the volume and other conditions for storage of animal manure, and the use of manure and nitrogen fertilizers having seasonal, areal and quantitative restrictions. For instance, animal manure may be applied on a field as fertilizer equivalent to a maximum of 170 kg/ha/year of nitrogen. The use of maximum amounts of nitrogen on fields as fertilizer, contained in mineral fertilizer, animal manure and organic fertilizers, is allowed, for example, as follows: for grassland and pasture, silage and horticultural plants, 250 kg of nitrogen/ha/year (highest); for winter cereals, up to 200 kg of nitrogen/ha/year, of which normally 30 kg are used in the autumn and 170 kg in the spring; and for spring cereals, sugar beet, oilseed crops and other crops, up to 170 kg /ha/year. In addition, Annex 3 of the decree makes some special recommendations on procedures related to the use of animal manure. The Nitrate Directive is now connected to the water policy framework Directive 2000/60/EC (with its planning system and action programmes) which is implemented mainly by the Act on Arrangement of Water Management (1299/2004). This system does not hinder the developing and tightening of the rules of the nitrate legislation also separately, if needed.

The role of private law measures is restricted in the agricultural sector mainly to the Act of Compensation for Environmental Damage (737/1994) and the Adjoining Properties Act (26/1920). Both of these are based on objective liability.

The principles in the Environmental Protection Act (86/2000) are not understood quite in the same way as the environmental principles in article 174(2) of the treaty. This particularly concerns the principle of caution and care in section 4.1.2 of the act compared to the precautionary principle of the treaty with its heavier weight and larger area of application, as conventionally interpreted in the European Court of Justice. Environmental principles, in any case, work very much towards common goals. From a systematic point of view it would be reasonable in Finnish law to combine the principle of prevention together with that

of caution and care into a larger main principle, a "principle of prevention and precaution", for instance.

The results from agri-environmental measures in Finland have been insufficient. Although the use of nitrogen fertilizing has generally decreased – the average balance of nitrogen in fields been reduced from 80 kg to 50 kg per hectare and the nitrogen flow potential for watercourses has decreased especially in eastern and middle Finland – the least and most insufficient decrease has occurred in the coastal areas, where in many rivers and especially in the Archipelago Sea and Gulf of Finland no reductions in the nitrogen load has been found. The reason is due to national circumstances, the overly high maximum amounts of nitrogen fertilizing allowed in the Nitrate Decree, actually already in the Nitrate Directive, and the fact that Finland by choosing to establish and apply the action programme relating to article 5 of the directive throughout its national territory exempted itself from the obligation to identify specific vulnerable zones. Additionally, the Nitrate Directive and Decree do not regulate or directly affect the use of phosphorous fertilizers. Therefore, reaching more concrete results in the protection of watercourses against eutrophication caused by agriculture is left to be managed by the agri-environmental aid scheme, which covers over 90 per cent of all active farms in Finland but has not in this respect been effective enough. Neither *the polluter pay- principle* and *the precautionary principle* nor *the principle of prevention* have sufficiently materialized for Finnish farming in terms of the protection of surface waters. Instead of the polluter pays principle prevails, through the scheme of agri-environmental aid the so-called *provider gets principle*.

On the other hand, the ground water and soil situation is good, thanks to the ground water pollution and soil contamination prohibitions in section 7 and 8 of the EPA, as well as the prohibitions, warnings and measures prescribed for the use of plant protection and biocide products in accordance with the harmonized legislation in these areas. Still, a lack of harmony is noticeable between environmental aid paid on the basis of the "agreements for cultivation of ground water areas" and the groundwater pollution prohibition in the EPA.

The recommendations forming part of the Nitrate Decrees regulations should be transformed into regulations. Limits for maximum nitrogen fertilization should be lowered in watercourse zones especially vulnerable to pollution, as well as to those parts of the country from which the heaviest loads still issue into the Archipelago Sea and Gulf of Finland. Conditions for all agri-environmental aid should include more onerous conditions for phosphorous fertilization. The aid should also be based more on agreements tailored and negotiated to fit the activities and special characteristics of each farm. There are also grounds for lowering the limits of livestock installations requiring environmental permits for their establishment or enlargement, and for placing on these permits – in accord-

ance with the principle that damage should as a priority be rectified at the source, and to enhance agricultural structure – the condition of having in one's possession, by ownership or long-term lease, sufficient field area for the application of manure near enough to the installation.

One possible economical measure to alleviate the diffuse pollution into waters could be a payment system that would be based on the arable land area under active cultivation and each farm's number of livestock and thus on the farm's estimated yearly surplus balance of nitrogen and phosphorous fertilization.

In general, it would be reasonable in terms of achieving a more genuine application of the *polluter pays principle* and also the *principles of prevention and precaution* to put more weight on using the compulsory legal measures and additional conditions in the CAP as well as national agri-aid instead of special agri-environmental aid. The trend of rising cereal prices, as well as possible increasing demand for other agricultural products, could help in the adoption of these measures. Agri-environmental aids should in the long run be mainly used temporarily and as an incentive during transitional periods for the implementation and adaptation of new and stricter legal environmental obligations.

Finnish Lawyers' Association 2009
ISBN 978-951-855-287-4

Oikeustapaushakemisto

Kansainvälinen tuomioistuin

Corfu Channel asia, I.C.J. Reports 1949, p. 32–36. 459

WTO:n valituselin (Apellate Body)

Asia: EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Complaint by the United States, OMC WT/DS 26/R/USA and Complaint by Canada OMC WT/DS/Can. (16.1.1998). 469

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EYTI) tuomiot

Asia 4/68: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11 päivänä heinäkuuta 1968. Firma Schwarzwaldmilch GmbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette. Oikeustapauskokoelma 1968 s. 549. 348

Asia 11/70: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17 päivänä joulukuuta 1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH vastaan Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Oikeustapauskokoelma 1970 s. 01125. Suomenk. erityispainos s. 00501. 113, 114, 348

Asia 25/70: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17 päivänä joulukuuta 1970. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel vastaan Köster ja Berodt & Co. Oikeustapauskokoelma 1970 s. 01161. Suomenk. erityispainos s. 00515. 348

Asia 4/73: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14 päivänä toukokuuta 1974. J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Euroopan yhteisöjen komissio. Oikeustapauskokoelma 1974 s. 00491. Suomenk. erityispainos s. 00293. 113, 114, 116, 117

Asia 85/77: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 28 päivänä helmikuuta 1978. Société Azienda avicola Sant'Anna vastaan Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ja Servizio contributi agricoli unificati (SCAU). Oikeustapauskokoelma 1978 s. 00527. 58

Asia 44/79: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13 päivänä joulukuuta 1979. Liselotte Hauer vastaan Land Rheinland-Pfalz. Oikeustapauskokoelma 1979 s. 03727. Suomenk. erityispainos s. 00677. 66, 106, 114, 115, 116, 117, 121

Asiat 140, 146, 221 ja 226/82: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21 päivänä (yhdistetyt asiat) helmikuuta 1984. Walzstahl-Vereinigung ja Thyssen Aktiengesellschaft vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Oikeustapauskokoelma 1984 s. 00951. 468

Asia 69/83: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21 päivänä kesäkuuta 1984. Lux vastaan Court of Auditors. Oikeustapauskokoelma 1984 s. 2447. 468

Asia 97/83: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6 päivänä kesäkuuta 1984. Rikosoikeudenkäynti CMC Melkunie BV:tä vastaan. Oikeustapauskokoelma 1984 s. 02367. 485

Asia 240/83: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 7 päivänä helmikuuta 1985. Procureur de la République vastaan Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADB HU). Oikeustapauskokoelma 1985 s. 00531. 481, 482
Asia 281/84: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14 päivänä tammikuuta 1987. Zuckerfabrik Bedburg AG ym. vastaan Euroopan yhteisöjen neuvosto ja komissio. Oikeustapauskokoelma 1987 s. 00049. 31
Asia 312/85: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18 päivänä joulukuuta 1986. SpA Villa Banfi vastaan Regione Toscana ym.. Oikeustapauskokoelma 1986 s. 04039. 60
Asia 265/87: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11 päivänä heinäkuuta 1989. Hermann Schräder HS Kraftfutter GmbH & Co.KG vastaan Hauptzollamt Gronau. Oikeustapauskokoelma 1989 s. 02237. Suomenk. erityispainos s. 00109. 66, 106, 467, 482, 483
Asia 376/87 R: Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin määräys 27 päivänä tammikuuta 1988. Distrivet SA vastaan Euroopan yhteisöjen neuvosto. Oikeustapauskokoelma 1988 s. 00209. 465
Asia 5/88: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13 päivänä heinäkuuta 1989. Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. Oikeustapauskokoelma 1989 s. 02609. 58, 97, 116
Asia C-331/88: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13 päivänä marraskuuta 1990. The Queen vastaan Minister of Agriculture, Fisheries and Food ja Secretary of State of Health, ex parte: Fedesa ym. Oikeustapauskokoelma 1990 s. I-04023. 465, 466, 467, 468, 474, 479, 480, 557
Asia C-300/89: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11 päivänä kesäkuuta 1991. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Euroopan yhteisöjen neuvosto. Oikeustapauskokoelma 1991 s. I-02867. Suomenk. erityispainos s. I-00211. 97
Asia C-2/92: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24 päivänä maaliskuuta 1994. The Queen vastaan Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Dennis Clifford Bostock. Oikeustapauskokoelma 1994 s. I-00955. 97
Asia C-17/93: Yhteisön tuomioistuimen tuomio 14 päivänä heinäkuuta 1994. Rikosoikeudenkäynti J.J.J. Van der Veldtiä vastaan. Oikeustapauskokoelma 1994 s. I-03537. 485
Asia C-57/93: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 28 päivänä syyskuuta 1994. Anna Adriaantje Vroege vastaan NCIV Instituut voor Volkshuisvesting BV ja Stichting Pensioenfonds NCIV. Oikeustapauskokoelma 1994 s. I-4541. 406
Asia C-280/93: Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994, Kok. 1994, s. I-4973 66, 106
Asia C-347/93: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9 päivänä elokuuta 1994. Belgian valtio vastaan Boterlux SPRL. Oikeustapauskokoelma 1994 s. I-03933. 348
Asia C-133/94: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 2 päivänä toukokuuta 1996. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Belgian kuningaskunta. Oikeustapauskokoelma 1996 s. I-02323. 337
Asia C-72/95: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24 päivänä lokakuuta 1996. Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. vastaan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland. Oikeustapauskokoelma 1996 s. I-05403. 337, 338, 402
Asia C-183/95: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17 päivänä heinäkuuta 1997. Affish BV vastaan Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees. Oikeustapauskokoelma 1997 sivu I-04315. 484
Asia C-301/95: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22 päivänä lokakuuta 1998. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Saksan liittotasavalta. Oikeustapauskokoelma 1998 s. I-06135. 337, 338

Asia C-341/95: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 14 päivänä heinäkuuta 1998. Bettati vastaan Hi-TechSrl. Oikeustapauskokoelma 1998 s. I-04355. 80, 438, 439
Asia C-100/96: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11 päivänä maaliskuuta 1999. The Queen vastaan Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: British Agrochemicals Association Ltd. Oikeustapauskokoelma 1999 s. I-1499. 404
Asia C-129/96: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18 päivänä joulukuuta 1997. Inter-Environnement Wallonie ASBL vastaan Région wallonne. Oikeustapauskokoelma 1997 s. I-07411. 322
Asia C-149/96: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23 päivänä syyskuuta 1999. Portugalin tasavalta vastaan Euroopan unionin neuvosto. Oikeustapauskokoelma 1999 s. I-08395. 230
Asia C-157/96: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5 päivänä toukokuuta 1998. The Queen vastaan Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union, David Burnett and Sons Ltd, R. S. and E. Wright Ltd, Anglo Beef Processors Ltd, United Kingdom Genetics, Wyjac Calves Ltd, International Traders Ferry Ltd, MFP International Ltd, Interstate Truck Rental Ltd ja Vian Exports Ltd. Oikeustapauskokoelma 1998 s. I-02211. 457, 479, 480, 481, 539
Asia C-180/96: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5 päivänä toukokuuta 1998. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt kuningaskunta vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Oikeustapauskokoelma 1998 s. I-02265. 458, 539
Asia C-392/96: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21 päivänä syyskuuta 1999. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Irlanti. Oikeustapauskokoelma 1999 s. I-05901. 336, 337, 338
Asia C-240/97: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5 päivänä lokakuuta 1999. Espanjan kuningaskunta vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Oikeustapauskokoelma 1999 sivu I-06571. 117
Asia C-293/97: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 29 päivänä huhtikuuta 1999. The Queen vastaan Secretary of State for the Environment ja Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte H.A. Standley ym. ja D.G.D. Metson ym. Oikeustapauskokoelma 1999 s. I-02603. 66, 105, 106, 125, 139, 140, 141, 142, 403, 486, 513, 514
Asia C-365/97: (ns. San Rocco -tuomio) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9 päivänä marraskuuta 1999. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Italian tasavalta. Oikeustapauskokoelma 1999 s. I-07773. 275
Asia C-435/97: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16 päivänä syyskuuta 1999. World Wildlife Fund (WWF) ym. vastaan Autonome Provinz Bozen ym. Oikeustapauskokoelma 1999 s. I-05613. 337
Asia C-36/98: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30 päivänä tammikuuta 2001. Espanjan kuningaskunta vastaan Euroopan unionin neuvosto. Oikeustapauskokoelma 2001 s. I-00779. 271, 402, 403
Asia C-104/98: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23 päivänä toukokuuta 2000. Johann Buchner ym. vastaan Sozialversicherungsanstalt der Bauern. Oikeustapauskokoelma 2000 s. I-03625. 406
Asia C-372/98: Yhteisön tuomioistuimen tuomio 12 päivänä lokakuuta 2000. The Queen vastaan Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte J.H. Cooke & Sons. Oikeustapauskokoelma 2000 s. I-08683. 405, 406
Asia C-420/98: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 3 päivänä huhtikuuta 2000. W.N. vastaan Staatssecretaris van Financiën. Oikeustapauskokoelma 2000 s. I-02847. 402

Asia C-6/99: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21 päivänä maaliskuuta 2000. Association Greenpeace France ym. vastaan Ministère de l'Agriculture et de la Pêche ym. Oikeustapauskokoelma 2000 s. I-01651. 554
Asia C-9/00: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (kuudes jaosto) 18 päivänä huhtikuuta 2002. Palin Granit Oy ja Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus. Oikeustapauskokoelma 2002 s. I-03533. 322
Yhdistetyt asiat C-20/00 ja C-64/00: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10 päivänä heinäkuuta 2003. Booker Aquacultur Ltd (C-20/00) ja Hydro Seafood GSP Ltd (C-64/00) vastaan The Scottish Ministers. Oikeustapauskokoelma 2003 s. I-07411. 97
Asia C-121/00: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24 päivänä lokakuuta 2002. Rikosoikeudenkäynti vastaan Walter Hahn. Oikeustapauskokoelma 2002 s. I-09193. 485
Asia C-258/00: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 27 päivänä kesäkuuta 2002. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Ranskan tasavalta. Oikeustapauskokoelma 2002 s. I-05959. 139, 140, 304, 305, 306, 308
Asia: C-114/01: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 11 päivänä syyskuuta 2003. AvestaPolarit Chrome Oy. Oikeustapauskokoelma 2003 s. I-08725. 322
Asia C-208/01: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17 päivänä lokakuuta 2002. Isabel Parras Medina ja Adelina Parras Medina vastaan Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Oikeustapauskokoelma 2002 s. I-08955. 348
Asia 236/01: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 9 päivänä syyskuuta 2003. Monsanto Agricoltura Italia SpA ym. vastaan Presidenza del Consiglio dei Ministri ym.. Oikeustapauskokoelma 2003 s. I-08105. 537, 538, 540
Asia C-93/02: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (täysistunto) 30 päivänä syyskuuta 2003. Biret International SA v. Euroopan unionin neuvosto. Oikeustapauskokoelma 2003 s. I-10497. 230
Asia C-94/02: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (täysistunto) 30 päivänä syyskuuta 2003. Établissements Biret et Cie SA vastaan Euroopan unionin neuvosto. Oikeustapauskokoelma 2003 s. I-10565. 230
Asia C-235/02:Yhteisöjen tuomioistuimen määräys 15 päivänä tammikuuta 2004. Rikosoikeudenkäynti vastaan Marco Antonio Saetti ja Andrea Frediani. Oikeustapauskokoelma 2004 sivu I-01005. 322, 323
Asia C-280/02: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23 päivänä syyskuuta 2004. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Ranskan tasavalta. Oikeustapauskokoelma 2004 sivu I-08573. 139, 140
Asia C-416/02: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8 päivänä syyskuuta 2005. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Espanjan kuningaskunta. Oikeustapauskokoelma 2005 s. I-07487. 321, 322, 323, 324, 334
Asia C-320/03: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15 päivänä marraskuuta 2005. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Itävallan tasavalta. Oikeustapauskokoelma 2005 sivu I-09871. 477, 479
Asia C-402/03: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 10 päivänä tammikuuta 2006. Mikkelsen ja Nielssen. Oikeustapauskokoelma 2006 s. I-199. 406
Asia C-535/03: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 23 päivänä maaliskuuta 2006. The Queen, ex parte: Unitymark Ltd ja North Sea Fishermen's Organisation vastaan Department for Environment, Food and Rural Affairs. Oikeustapauskokoelma 2006 s. I-02689. 475, 476, 483

Asia C-32/05: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 30 päivänä marraskuuta 2006. Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Luxemburgin suurherttuakunta. Oikeustapauskokoelma 2006 sivu I-11323. 274, 275
Yhdistetyt asiat C-439/05 ja C-454/05: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 13 päivänä syyskuuta 2007. Land Oberösterreich ja Itävallan tasavalta vastaan Euroopan yhteisöjen komissio. Oikeustapauskokoelma 2007 s. I-07141. 555
Yhdistetyt asiat C-260/06 ja C-261/06: Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 8 päivänä marraskuuta 2007. Daniel Escalier (C-260/06) ja Jean Bonnarel (C-261/06). Oikeustapauskokoelma 2007 s. I-09717. 404

Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen (EATI) tuomiot

Yhdistetyt asiat T-125/96 ja T-152/96: Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 1 päivänä joulukuuta 1999. Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH ja C.H. Boehringer Sohn vastaan Euroopan unionin neuvosto (T-125/96) ja Euroopan yhteisöjen komissio (T-152/96). Oikeustapauskokoelma 1999 s. II-03427. 466
Asia T-13/99: Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 11 päivänä syyskuuta 2002. Pfizer Animal Health SA v. neuvosto ja Alpharma Inc. v. neuvosto. Oikeustapauskokoelma 2002 s. II-03305. 439, 458
Asia T-70/99: Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 11 päivänä syyskuuta 2002. Alpharma Inc. vastaan Euroopan unionin neuvosto. Oikeustapauskokoelma 2002 s. II-03495. 458
Yhdistetyt asiat T-366/03 ja T-235/04: Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15 päivänä lokakuuta 2005 Land Oberösterreich ja Itävalta vastaan komissio. Oikeustapauskokoelma 2005 s. II-4005. 556

Yhteisöjen tuomioistuimen lausunnot

Yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 2/00/ 6.12.2001, joka koskee Cartagenan pöytäkirjan mahdollista oikeudellista perustaa. Oikeustapauskokoelma 2001 s. I-09713. 463

Korkein oikeus

KKO 1988:140, 30.12.1988, taltio 4048 378
KKO 1990:47, 11.4.1990, taltio 1019 378

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1986 A-II-88, 13.5.1986, taltio 1647 432, 434, 436
KHO 18.11.1996, taltio 3578 109
KHO 1997:143, 22.12.1997, taltio 3272 380
KHO 21.3.2001, taltio 511 (ATK) 109, 331, 338
KHO 9.5.2001, taltio 1029 (Finlex) 362, 373, 380, 416, 449
KHO 29.8.2001, taltio 1976 348

KHO 2002:82, 25.11.2002, taltio 3055 (Finlex) 435
KHO 2002:86, 18.12.2002, taltio 3339 (Finlex) 110
KHO 6.2.2002, taltio 248 (Finlex) 362, 365
KHO 2003:11, 10.3.2003, taltio 492 136, 137
KHO 2003:40, 30.6.2003, taltio 1568 324, 335, 358, 361, 363, 416
KHO 30.6.2003, taltio 1569 (Finlex) 362, 366, 416
KHO 2003:52, 27.8.2003, taltio 1939 362, 366, 416
KHO 16.9.2003, taltio 2178 (Finlex) 413, 414
KHO 2004:76, 13.8.2004, taltio 1848 109
KHO 2005:42, 22.6.2005, taltio 1541 435
KHO 20.10.2005, taltio 2667 (YJ 1/2006 s. 119) 357, 416
KHO 25.10.2005, taltio 2724 315
KHO 2005:88, 16.12.2005, taltio 3334 315
KHO 17.1.2006, taltio 35 (Finlex) 380
KHO 2006:24, 5.5.2006, taltio 1043 288
KHO 2006:44, 7.7.2006, taltio 1728 423
KHO 2006:58, 25.8.2006, taltio 2097 107, 287, 355, 425–426, 489, 490, 514
KHO 2006:101, 27.12.2006, taltio 3576 435
KHO 2006:102, 29.12.2006, taltio 3616 160, 343, 349, 413, 422
KHO 2007:74, 23.10.2007, taltio 2698 109
KHO 2008:16, 7.3.2008, taltio 440 427

Hallinto-oikeudet

Vaasan HAO 3.2.2004, Dnro 01791703/3605, T 04/0054/3 363, 364
Vaasan HAO 23.1.2004, Dnro 00938/03/3605, T 04/0016/2 364, 365, 416
Vaasan HAO 11.04.2005/Dnro 01005/04/5111, T 05/0114/1 314–315

Muut lainkäyttöelimet

VYO (vesiylioikeus) 31.12.1990, T 231/1990, Dnro VY90/113 381–382
Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta 4.5.2005, Dnro 286/1/2004 343–344

Ympäristökeskusten päätöksiä ja lausuntoja

Keski-Suomen ympäristökeskuksen päätös 31.7.2006 KSU2004Y427/131 368, 423
Keski-Suomen ympäristökeskuksen päätös 10.5.2007, Dnro KSU2004Y427/113 367, 416
Pohjanmaan ympäristökeskuksen päätöksessä 29.4.2008/dnro PPO-2008-R-2-531 339
Länsi-Suomen ympäristökeskuksen lausunto 28.1.2005, Dnro LSU-2005-R-6(53) 336

Ranska, Conceil d'Etat

Conceil d'Etat (CE) 29.12.1999, Societe Rustica-Prograin genetique SA et autres, no 206687, 207303 443

Yhdistynyt kuningaskunta

R v. Board of Trustees of the Science Museum (1993) ICR 876. 444
R v Derbyshire CC ex parte Murray [2001] Env LR 26. 443

Kansainväliset välitystuomiot

Asia Lake Lanoux: Lake Lanoux Arbitration. (France v. Spain) Arbitral Tribunal), November 16, 1957. 12 R.I.A.A. 281; 24 I.L.R. 101. http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/COU-143747E.pdf, katsottu 22.2.2008. 459
Asia Trail Smelter: Trail Smelter Case (Canada, United States of America) 16 April 1938 and 11 March 1941. Teoksessa Reports of International Arbitral Awards (R.I.A.A). Volume III pp. 1905–1982. United Nations 2006. 459

Asiahakemisto

A

Agenda 2000 229, 254, 255, 261,
Agenda 2007 178
Aiheuttamisperiaate 71, 78, 82, 122, 401, 407, 499, 500, 504, 505, 543, 624–625
– aiheuttajan identifioitavuus 515
– hajakuormitus 517
– kansainvälisissä sopimuksissa 502, 509
– maaperän suojelussa 610
– nitraattidirektiivissä 512
– Saksan oikeudessa 504
– suhde ankaraan vastuuseen 495, 450, 506–507
– suhde hyvään maatalouskäytäntöön 122
– suhde kohtuuteen 487
– suhde omistusoikeuteen ja omaisuudensuojaan 107
– suhde suhteellisuusperiaatteeseen 487
– suhde tuottamusvastuuseen 165–166
– suhde ympäristötukeen 199, 418
– ympäristövastuudirektiivissä 47, 514–515
– YPEV-direktiivissä 624
– YVL:ssa 506, 507, 508, 509
Aitaaminen 185–186
– ks. vainiopakko 185 (ojankaivuuvelvoite)
Akviferi 279
Alankomaat (tai Hollanti) 214, 294–295, 402
Alkutuotanto 522, 528
– ks. myös perustuotanto
Allas 243, 245, 278, 356
– Vuotos-asia 110
Alueelliset olosuhde-erot 185, 611
Alunamaat 3, 248, 283, 387, 388, 424, 588, 612, 629
Amsterdamin sopimus 97, 232, 233, 473, 486, 500, 555
Ankara vastuu 159, 162, 164, 165, 166, 188, 241, 375, 378, 380, 395, 421, 422, 456, 501, 508, 516, 563, 567, 578, 580, 594, 604, 625, 626
Asetuksenantovaltuudet
– muutoin 574
– YSL:n 107, 191, 285, 351
Asianosaisuus 222, 365, 376, 404, 406, 588, 601
Asutus- ja maanhankintalainsäädäntö 174

B

BAT-periaate 132, 221, 258, 283, 289, 292, 355, 388, 412, 444–449, 453, 472, 475, 547–549, 623
BEP-periaate 283, 289, 388, 412, 453, 472, 493
BGB, Bürgerliches Gesetzbuch 100, 101, 568, 571, 572
Biodiversiteetti 174, 175, 628, 605, 586, 514
– biodiversiteettioikeus 175
– biodiversiteettisopimus 177
Biologinen (luonnon) monimuotoisuus 81, 82, 92, 93, 96, 102, 121, 170, 175, 177, 179, 217, 219, 226, 331, 383, 462, 514, 536, 577, 588
– 1992 yleissopimus, Rio de Janeiro 170
Biosidit 215, 232, 236, 410, 428, 525–529, 591, 595, 596
– biotekniikka 71, 460, 462, 463, 568
– ks. myös GMO:t
Brundtlandin komission raportti 176
BSE-tauti 15, 34, 198, 429, 430, 443, 457, 458, 479, 481, 578

C

CAP, ks. maatalouspolitiikka
Cartagenan bioturvallisuuspöytäkirja 431, 460, 462, 463, 464, 575
Common law -järjestelmä 88 (pohjavesi)
Culpa-periaate/ajattelu/vastuu 132, 426
– exculpatio 563

D

Demokratia 32
– demokratiavajaus 34
Diskurssi(teoria) 29, 35, 75, 83, 85, 86

E

Eettisyys 5, 14, 71, 83, 85, 86, 96, 135, 170, 198, 436, 536, 551, 553, 560, 568, 618
Ekologinen kompensaatio 383, 514
Ekologinen luonnonvara ja sen käyttö 174, 180, 183, 184, 185, 188, 205
Ekologinen monimuotoisuus 243
Ekologinen potentiaali/suorituskyky/tila 210, 258, 260, 280, 387, 408, 410, 568
Ekologinen sidonnaisuus, ks. omistusoikeus
Ekologinen velka 30
Ekologisen itseisarvon periaate 81, 82
Ekologiset arvot 129, 170
Ekologiset muutokset/riskit 333, 493
Ekologiset määrityskriteerit 104, 146, 273, 280
Ekologiset olosuhdetekijät 21, 24, 173, 282, 471
Elinkeinon- ja ammatin harjoittamisen vapaus 98, 113, 116, 117, 353
Elintarvikehuolto/-tuotanto/-teollisuus 11, 14, 25, 30, 37, 51, 53, 71, 173, 609
Elintarviketurvallisuus 14, 16, 20, 25, 52, 250, 251, 265, 299, 318, 319, 430, 486, 527, 528, 530, 609, 611
Elintarvikkeet 7, 11, 14, 530
– GMO:t 431, 462–464, 537–541, 552, 556, 559–561, 564, 566, 568, 570, 571
– kala-/kalataloustuotteet 61, 484, 485
– luomu-tuotteet 253, 535, 559–561
– maataloustuotteiden jalosteet 41, 52, 53, 56, 462–464, 479, 483, 535, 561, 570, 571
– uuselintarvikkeet 537–540
Elinympäristö 14, 29, 45, 92, 93, 95, 128, 129, 133, 134, 147, 176, 225, 226, 257, 266, 267, 592
Eläintautien torjuminen 102, 133, 197, 198, 300, 429, 484
Emissio 129, 220, 250
Ennakkovalvonta 47, 352,
ennakkovalvontajärjestelmä 411
Ennallistaminen 4, 14, 223, 241, 280, 375, 376, 378, 385, 391, 411, 456, 494, 576, 578, 588, 592, 616
– ennallistamisvastuu 42, 147, 383, 384, 509
– ks. myös maaperä / pilaantuneen maaperän korjaaminen ja puhdistaminen, pohjavesi/puhdistaminen sekä ympäristövahinko/korjaaminen
Ennaltaehkäisyn (ja haittojen minimoinnin) periaate 81, 82, 153, 154, 161, 165, 166, 180, 257, 271, 407, 412, 413, 416, 418, 420–422, 427, 428, 432, 433, 435, 436, 444–446, 450, 451, 454, 472, 479, 495, 506, 507, 510, 527, 543, 544, 547, 551, 623, 631, 632
Ennalta varautumisen periaate, ks. varautumisperiaate
Epävarmuus, ks. riskit
Espanja 7, 12, 117, 271, 294–296, 321, 323, 324, 334, 335, 402, 403, 459, 552, 586
Esteettisyys 226
ETA-sopimus 105, 249, 297, 309, 310, 319, 488, 502
Etiikka 71
Etu
– maatalouden kokonaisetu 102
– yksityinen 68, 136, 143, 167,185, 200, 372, 373, 410, 543
– yleinen 66, 101, 102, 106, 115, 116, 117, 119, 167, 190, 197, 343, 433, 482, 487
Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus 34, 74, 77, 95, 104, 108, 113, 115, 116
Euroopan yhtenäisasiakirja 31, 65, 97, 231,253
Eurooppaoikeuden sedimentoituminen 75
Eutrofikaatio 141
– ks. myös rehevöityminen
– ks. vesistöt

F

FAO 20, 21, 24, 25, 27
force majeure 593
– poikkeuksellinen luonnonilmiö, -mullistus 385, 515, 587, 593
– poikkeukselliset luonnonolot/tilanteet/tulvat 20, 173, 282, 292, 298, 343, 347, 348, 425
– ylivoimainen tilanne/este 282, 343, 345, 347, 348, 348, 593

G

GMO-kasvit 167–168
GMO-tuotteet 198, 270, 385, 443, 538, 552, 553, 557, 558, 563, 568, 574, 576–579, 581, 595, 597
– ks. myös sekoittumisvahingot (GMO) ja ympäristövahinko

H

Hajapäästöt/-kuormitus 71, 147, 283, 289, 387, 397, 417, 446, 508, 517, 518, 585, 596, 604
Hallinnollis-oikeudellinen ohjaus
– ks. ohjauskeinot
Hormoniliha 439, 467–469, 471
Hormoniyhdisteet 460, 465, 468,
Hukkakaura 124, 152, 186–188, 197, 261, 262, 377, 564, 566, 567
Hyvä maatalouskäytäntö 122
– hyvän maatalouskäytännön ohjeet 122
– tavanomainen hyvä maatalouskäytäntö 112

I

Ihmisoikeudet 169
– ihmisoikeuskomissio 20
– ihmisoikeusperiaatteet 75, 76, 77, 95, 113, 119
– ihmisoikeussopimus contra perusoikeussäännökset 104
– ihmisoikeustuomioistuin 116
– ihmisoikeusvelvoitteet 104
– kansainväliset ihmisoikeussopimukset 114, 118
– kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja -asiakirjat 114, 118
– syyttömyysolettama 108
Ilman pilaantuminen 144, 145, 226, 377, 517, 595
Ilmastonsuojelu 72, 136, 197, 216, 218, 434, 435, 448, 479, 547
– ilmastohaitat 3
– ilmastosopimukset 130
Immissiot 100, 143, 145, 188, 250, 416, 417
Insentiivit (kannustimet) 223, 410, 626
Integroidut viljelymenetelmät 259
Integroitu torjunta (kasvinsuojelu)184, 525
Investointituki 183, 365, 423, 497, 519, 521, 522, 523, 623, 630
– ks. myös ympäristötuet
IPPC-direktiivi
– ks. YPEV-direktiivi
Isojako 88, 185, 194
Italia 60, 115, 185, 275, 294, 295, 296, 477, 537, 538, 539
Itävalta 477, 556, 557

J

Joustava käsite 445,
Joustava tulkinta 461
Julistukset
– Rion 1992 ympäristö- ja kehitysjulistus 171–172
– Tukholman ympäristökongressi 1972 169, 171
Juomavesi 25, 112, 133, 250, 282, 311, 372, 528, 545
Justifikaatio 86, 103
Jälkivalvonta 411, 421
Jätteet 191, 325, 363, 364, 432
– jätehuolto 72, 257, 260, 358, 361, 363, 432, 452, 482(öljy), 494, 595
– jätelainsäädäntö 137, 190, 250, 321, 324, 325, 354, 359, 363, 364, 373, 385, 393, 394, 435, 448, 45, 530, 547, 621, 624
– jätevesi 68, 328, 371, 389, 391, 452, 517, 536, 596
– kasviperäinen 325
– ongelmajäte 530

K

Kaavamääräys 288, 453
Kaivo 94, 121, 162, 201, 243, 250, 317, 367–369, 378, 417, 452, 456, 509, 526
Kanada 469
Kansainvälinen bioturvallisuus 464
Kansainvälinen kauppa 497
Kansainvälinen oikeus/ympäristöoikeus 54, 115, 117, 131, 408, 459, 461, 470, 491, 492, 501
Kansainvälinen tuomioistuin 408, 491
Kansainvälinen vesienhoitoalue 291
Kansanvälinen välitystuomioistuin/ tribunaali 459
Kansainväliset ympäristösopimukset
– Itämeri-sopimus 387–389, 391, 392, 397, 493, 494, 502, 630
– rajavesistösopimus (ECE-sopimus) 274, 409, 492
– terveys- ja kasvinsuojelutoimia koskeva sopimus (SPS-sopimus) 16, 229, 461, 469, 470, 471
Kansalaisjärjestöt (NGO:t) 189, 601
Kansanterveys 106
Kaskiviljely 9

Kasvihuonekaasut 3, 218, 226, 257
Kasvihuonetuotanto/viljely 57, 64, 148, 574, 613
Kasvinsuojeluaineet 533, 534, 553, 559, 561, 585, 591–593, 595–596, 604, 609, 621, 624
Kasvinterveyden suojelu 102, 133, 152, 175, 187, 188, 197, 300, 377, 531
Kemikaalilaki 232, 236, 270, 428, 528, 530, 626
Kestävä kehitys 14, 16, 29, 31, 32, 51, 72, 79, 81, 82, 89, 91, 95, 99, 102, 103, 119, 120, 157, 175, 176, 178, 179, 180, 181, 183, 203, 211, 219, 231, 232, 257, 262, 277, 327, 457, 500, 501, 515, 518, 519, 522, 587, 588, 621
Kestävän käytön periaate 81, 82, 176–180, 182–184, 211, 256, 260, 271, 273, 284, 327, 609, 610
– ks. myös säästävä käyttö
Kestävä maatalous 16, 178, 255, 264, 535
Kielellinen vertailu 79, 128, 169, 548
– aiheuttamisperiaatteen vertailu 495, 499
– EU:n erikielisten säädöstekstien vertailu 402
– laitos-käsitteen vertailu 548
– luonnon itseisarvon käsitteen vertailu 170
– maaperän käsitteen vertailu 374
– riskin käsitteen vertailu 151, 152, 156, 454, 455
– varautumis- ja varovaisuusperiaatteen vertailu 437
Kierrätys
– jätteen kierrätys 325, 445, 493
– kasteluveden kierrätys 242
Kilpailu ja sen rajoitukset 56, 88, 310, 445, 466, 467, 469, 482, 518, 519
– kilpailukyky 13, 15, 183, 217, 220, 285, 582
– kilpailuoikeus/-säännöt 41, 42, 51, 52
Kioton ilmastosopimus 408
Koheesiopolitiikka 610
Koherenssi 34, 69, 73, 402
Kohtuullisuus 29, 30, 31, 57, 73, 74, 101, 104, 117, 119–121, 160, 198, 245, 264, 348, 353, 378, 379, 402, 409, 412, 426, 430, 435, 440, 448, 473, 475, 490, 498, 505, 547, 548, 562, 588, 594, 599, 604, 605
Kohtuuttomuus 34, 35, 101, 107, 135, 164, 184, 287, 293, 371, 372, 380, 489, 490, 526–528, 581, 617
Kotieläintalous 13, 173, 238, 245, 269, 288, 334, 367, 369, 377, 381, 389
Kulttuuriarvot 133, 134, 136, 143, 175, 333, 543
– kulttuurierot 21, 470
– kulttuurinäkökohdat 603
– oikeuskulttuuri 69, 74, 75, 76, 625
Kulttuurimaisema 129
Kulttuuriperintö 28, 91, 92, 94, 96, 130, 143, 176, 190, 331, 337
Kulttuuriympäristö 49, 64, 92, 127, 128, 132, 135, 169, 610
Kuluttajansuoja 32
Kunnan ympäristönsuojelumääräykset 107, 276, 286, 287, 344, 426, 488, 489, 514
Kustannus–hyöty-ajattelu/analyysi 448, 475
Kynnysarvo 140, 379, 560, 561, 564–567, 570, 571

L

Laiduntaminen 3, 87, 88, 148, 181, 183, 185, 226, 237, 238, 242, 243, 247, 262, 265, 389, 419, 536, 607
Laillisuusperiaate 402, 403, 467, 474
Lainalaisuusperiaate 75, 76, 354, 354
Lain perustuslainmukaisuus 104, 105, 623
Lannoitteet 41, 111, 294, 297, 299, 316, 555, 561
– lannoitevalmisteet 152, 190, 215, 221, 232, 236, 237, 270, 297, 299, 300–302, 342, 371, 377, 381, 428, 559, 580, 600, 624
Lanta
– lannanlevitys 67, 160, 218, 262, 313, 315, 356, 358, 359, 361, 362, 363, 364, 367, 368, 380, 390, 397, 416, 419, 449, 452, 494, 629
– lantavarasto 312, 313, 362, 380, 595
– lietelanta 161, 315, 323, 348, 349, 358, 367, 368, 371, 416, 509
– lietelantasäiliö 3, 161, 162, 411, 455, 456, 549, 598
– luovuttaminen 67, 218, 313, 314, 315, 324, 393
Laskeutusallas 242, 243, 245, 391, 424, 494

– ks. myös ojittaminen
Legitiimiys/legitiimisyys 29, 33, 77, 83, 84, 85, 91, 221, 560
Lintudirektiivi 514, 516, 586, 592
Lisäysaineisto 14, 427, 561, 562, 574, 582
– ks. myös siemenkauppa ja taimiaineisto
Lojaliteettiperiaate 79, 97
Luomu-tuotanto 243, 536, 559, 560
– ks. myös rinnakkkaiselo
Luonnonsuojelu 85, 110, 133, 147, 174, 189, 199, 229, 234, 254, 256, 257, 268, 376, 382, 383–386, 588, 592, 625
– luontodirektiivit 85, 110, 282, 514, 521, 592
– luontotyypit 105, 127, 146, 147, 166, 263, 268, 383–385, 411, 511, 514, 517, 521, 563, 586, 589, 591–593, 595, 602, 610, 613, 625
– suojellut lajit 146, 147, 268, 333, 383, 385, 411, 511, 586, 589, 592, 593, 595, 602
Luonnonvarat 135, 144, 453, 503, 545, 602, 618
– biologinen luonnonvara 174
– ekologinen luonnonvara 174
– elolliset 387
– korjaaminen ja korvaaminen 602, 618
– luonnonvaraoikeus 4, 43, 55, 174
– luonnonvarapalvelut 146, 589, 602
– luonnonvarastrategia 179
– luonnonvaratalous 176,181
– luvanvaraisuus 189
– maaperäluonnonvara 11, 37, 43
– meri (Itämeri) 630
– pelto(luonnonvara) 5, 37, 43, 111–113, 173, 174, 175, 211, 327, 624
– uusiutumaton 176, 204
– uusiutuva 173, 176, 180
– vesiluonnonvara 11, 24, 111, 181, 271
– öljy (energialähde) 11
Luonnon itseisarvo 92, 93, 170, 171, 172, 175, 177, 204
Luonnon monimuotoisuus 81, 82, 92, 93, 96, 102, 121, 170, 175, 177, 179, 217, 219, 226, 331, 383, 462, 514, 536, 577
Luonto 3, 5, 28, 29, 81, 92, 110, 128, 132, 133, 158, 170, 184, 186, 191, 199, 211, 248, 253, 339, 383, 465, 574
Luottamuksensuojan periaate 75, 77, 346, 405, 467, 474, 483, 423, 429, 457, 500, 518, 525, 611, 617, 621
Läheisyysperiaate 78, 272, 365, 486, 586, 587
Lähestymistapa
– varautuva lähestymistapa 417, 431, 436, 440, 460, 461, 470, 471
Läpäisyperiaate 32, 41–43, 72, 77, 79, 80, 96, 97, 119, 125, 135, 181, 183, 203, 231, 257, 401

M

Maa-aines 38, 72, 109, 120, 121, 133, 174, 187, 234, 245, 248, 250, 300, 378, 442, 511
Maankuivatus 174, 283
Maankäytön rajoitukset ja vaatimukset 41, 65, 101, 203, 204, 205
Maanomistus 41, 111, 197, 333
Maanviljely 9, 42, 43, 66, 111, 168, 185, 193, 234, 255, 296, 303, 316319, 354, 418, 446, 544, 564, 597
Maaperä
– maaperän pilaamiskielto 190, 251, 372–374, 426, 451, 589, 597, 625
– pilaantuneen maaperän korjaaminen 204
– pilaantuneen maaperän puhdistaminen 204, 251, 375, 381, 385, 425, 498, 510, 511, 518, 590, 596, 597, 604, 618, 625
ks. myös ympäristövahinko, korjaaminen sekä ympäristövastuudirektiivi
Maaperänsuojelu 11, 251, 625
– direktiiviehdotus 251, 324, 607–613, 621
– suolaantuminen 608, 612, 613
– eroosio 11, 56, 226, 235, 238, 245, 250, 258, 266, 283, 496, 607, 611, 612
Maaseutuelinkeinojen valituslautakunta 343, 346–348
Maatalouden käsite 56, 58, 178, 632
Maatalouden ympäristöohjelmat 228, 255, 263, 310, 327, 328
Maatalousoikeus oikeudenalana 49–55
Maatalouspolitiikka
– EY:n yhteinen (CAP) 16, 25, 30, 31, 33, 42, 49, 56, 57, 121–125, 175, 203, 227, 228, 253–255, 258, 263, 311, 327, 477, 482, 525, 617, 626, 627
Maataloustuottaja/-yrittäjä 4, 58, 60, 66, 122, 123, 160, 203

Maatalousyritys 50, 54, 253
Maatila 62–64
– tuotantoyksikkö 59, 62–64
Maisemansuojelu 135, 250, 333
Merensuojelu 209, 493
– Itämerisopimus 331, 492–494
– Koillis-Atlantin yleissopimus (OSPAR) 502
Meren pilaamiskielto 452
Moraaliset näkökohdat 5, 29, 30, 31, 32, 71, 83, 84, 85, 86, 89, 96, 101, 198

N

Naapuri 27, 28, 365, 456, 496, 562, 565, 569, 571, 572, 573, 574, 575, 581, 618
Naapuruussuhdelaki 145, 146, 188, 200, 356, 364, 377, 378, 414, 449, 452, 579, 581, 631
Naapuruus(suhde)oikeus 28, 53, 94, 95, 100, 129, 145, 149, 165, 186, 188, 191, 197, 416, 417, 504, 571
Natura 2000 85,189
Natura-alue 166,182,258,435,522
Natura-direktiivit 175,630
NGO:t (kansalaisjärjestöt) 189, 601
Negatiiviset käyttövelvollisuudet 187
Nitraattiasetus 38, 67, 105, 124, 146, 183, 184, 201, 216, 217, 220, 241, 242, 250, 268, 270, 287, 300, 303, 313, 314, 315, 324, 328, 342, 352–355, 359, 369, 380, 389–391, 393, 394, 397, 411, 423, 425, 426, 447, 488, 489, 512, 513, 518, 544, 623, 624, 629
Nitraattidirektiivi 42, 65, 66, 105–107, 111, 122, 124, 125, 139–142, 175, 184, 203, 204, 215, 217, 218, 233, 235, 236, 239, 249, 250, 264, 269, 271–273, 282, 285, 289, 290, 293, 295, 296, 298, 303–306, 309, 310, 312, 313, 321, 324, 327, 328, 342, 353–355, 380, 389, 410, 418, 419, 451–454, 486, 487, 489, 512, 514, 517, 520, 544, 545, 591, 596, 597, 609, 621–625, 630
Normatiivinen ympäristön laatu 407, 450, 451, 503
Normatiiviset periaatteet 82

O

Objektiviteettiperiaate 81
OECD 14, 178, 179, 216, 225, 497–499, 501, 625
Ohjauskeinot 42, 56, 75, 198, 205, 209, 212, 213, 244, 256, 257, 622
– hallinnollinen ohjaus 212, 215, 327, 328, 622
– hallinnollis-oikeudellinen 214, 215, 258, 389
– hallinnollis-taloudellinen 213
– informaatio-ohjaus 212, 213
– julkisoikeudelliset ohjauskeinot/ toimenpiteet 159, 222, 244
– ohjausperiaatteet 214
– oikeudellinen ohjaus 211, 212, 214, 215, 221, 496, 626
– prosessiohjaus 221
– soft law -ohjaus 491
– sopimukset 212
– taloudellinen ohjaus 212, 214, 215, 216–220, 244, 257, 258, 273, 327, 389, 392, 493, 623, 629
– tuotantotavan ohjaus 221
– tuoteohjaus 221
– yhdistelmä- ja sekatyyppiset 213
– yksityisoikeudellinen ohjaus 215, 222, 223
Ohjausperiaate 78
Oikeasuhtaisuus
– ks. suhteellisuusperiaate
Oikeudellinen pätevyys 83
Oikeudenmukaisuus 5, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 70, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 115, 402
– epäoikeudenmukaisuus 32, 85, 87
– proseduraalinen 87
Oikeuden tasot 75
– oikeuskulttuuritaso 75, 76
– pintataso 75
– syväkerros 34
– syvärakenne 75, 76
– välikerros 34
Oikeus elämään 23
Oikeus ruokaan/riittävään ravintoon 19–24
– oikeus (perus)toimeentuloon 22–23
– toimeentulotuki 23
Oikeusharkinta 353, 548
Oikeuskulttuuri 69, 74–76, 625

Oikeuslähdeperiaate 401, 407, 412, 423, 424, 450
Oikeusnormit
– avoimet 86
– joustavat 374
– normiristiriidat 78
– säännöt/periaatteet 70, 73, 74
Oikeusperiaatteet (kukin periaate eri hakusanana)
Oikeusturva 34, 75, 93, 118, 302, 601
Oikeusvarmuusperiaate 75, 77, 79
Ojittaminen
– alunamaat 388, 629
– kalkkisuodinojitus 242
– kuivatusvesien kierrätys 243
– metsäojitus 237, 244, 518
– ojitus 38, 71, 185, 190, 226, 239, 248, 292, 613
– ojitustoimitus 380
– perus(kuivatus)ojitus 332, 333, 424, 629
– salaojittamattomat pellot 526
– salaojitus 174, 175, 237, 244, 248, 526, 629
– säätösalaojitus 242, 243, 245, 424, 629, 630
– turvealueiden ojitus 356
– uudisojitus 332
– yhteinen ojitus 380
– ks. myös maankuivatus
Omaisuudensuoja/omistuksensuoja 5, 27, 28, 66, 76, 103–105, 113, 115, 116, 117, 119, 121, 184, 198
– ihmisoikeutena 114, 115
– ja elinkeinovapaus 116, 117
– ja GMO-viljely 198
– ja kompensaatio/korvaus 125, 203
– ja lainsäätämisjärjestys 36, 94, 102, 120, 121, 190, 203
– ja maa-aineslaki 121
– ja suojellut luontokohteet 383
– käsitteen suhde omistusoikeuteen 113
– nitraattidirektiivin soveltamisessa 113, 354, 487, 488
– omaisuudensuojakäsitykset 102
– sosiaalinen/ekologinen sidonnaisuus 101, 102, 103, 114, 115
– suhde aiheuttamisperiaatteeseen 354, 383, 487, 623
– suhde eräisiin ihmis- ja muihin perusoikeuksiin 94, 105, 110, 113
– suhde luvanvaraisuuteen 108, 353
– suhde maatalouspolitiikan keinoihin 114–117, 121, 125, 191
– suhde suhteellisuusperiaatteeseen 354, 487, 617
– suhde ympäristö-/luontoarvojen suojelemiseen 94, 103–105, 107, 110, 487, 623
– suhde ympäristöperusoikeuteen 108, 109, 191
Omistusoikeus/maanomistusoikeus 5, 27, 28, 41, 65, 66, 87, 94, 99, 100, 111, 106, 107, 111, 113, 114, 116, 118, 119, 121, 125, 186, 190, 193, 197, 623
– (viljelyn, maankäytön, ainesoton) rajoittaminen 27, 36, 65, 82, 100, 102, 104, 105, 106, 117, 118, 119, 120, 125, 149, 189, 198, 304, 367, 487
– ekologinen sidonnaisuus 102–103
– funktionaalinen omistusoikeusparadigma 95
– keskeinen sisältö/ydin 190, 203, 404, 487, 617, 623
– omistusoikeusjärjestelmät 65, 113
– perusoikeuskirja 120
– sopimusvapaus 101
– sosiaali(nen)sidonnaisuus 50, 99, 100, 101, 102, 106, 115
– suhde hyvään maatalouskäytäntöön 122
– suhde luonnonympäristön pilaamiseen 189
– suhde muihin perusoikeuksiin 171, 190
– ks. myös ammattimaisen toiminnan rajoittaminen 102, 149
– ks. myös elinkeinon ja harjoittamisen vapaus sekä vapausoikeudet
Osallistumisoikeus 434, 612

P

Pakkokeinot 381, 423
Paras käyttökelpoinen tekniikka
– ks. BAT-periaate
Pellonraivaus 36, 71, 117, 118, 174, 185, 263, 397, 629
– ks. myös maankuivatus ja ojittaminen

Pelto
– luonnonvarana 5, 37, 43, 111, 173–176, 180, 181, 327, 624
Periaatevaikutus
– ks. tulkintavaikutus
Perusoikeuksien turvaaminen 97
Perusoikeuskirja 118–120
Perusoikeusuudistus 22, 150, 189, 488
Perustuotanto 30
Perustuslainmukaisuus 104, 105, 623
Perustuslainsäätämisjärjestys 36
Perustuslakiuudistus 23, 74, 127
Perustuslakivaliokunta 86, 93, 104, 107, 120, 170, 286, 351, 352, 488, 623
Pilaamiskiellot
– maaperän 251, 331, 353, 356, 371, 372, 373, 374, 394, 397, 411, 422, 426, 451, 452, 589, 591, 597, 625
– meren 394, 452
– pilaamiskieltoperiaate 81
– pohjaveden 94, 160, 161, 190, 200, 215, 239, 246, 247, 278, 279, 298, 328, 331, 343, 347, 349, 353, 356, 371, 372, 373, 374, 375, 384, 394, 397, 411, 422, 423, 426, 451, 452, 544, 591, 622, 625
Pilaantuminen, ks. ympäristövahinko
Pohjavesi
– pohjavedenottamo 246, 349, 382
– pohjavesialue 112, 122, 124, 160, 161, 201, 243, 245–249, 261, 262, 267, 279, 314, 341–344, 346–349, 356, 366–368, 374, 380, 391, 393, 413, 423, 511, 512, 526
– puhdistaminen 241, 376, 384, 411, 511, 589, 592, 628
– puhdistamisvelvollisuus 240, 241, 331, 375, 376, 382, 384, 507, 509, 511
– vedenottamon suoja-alue 124, 191, 261
Polluter pays principle 47, 71, 80, 85, 107, 165, 166, 198, 247, 418, 495, 499, 601, 625
– ks. myös aiheuttamisperiaate
Polttoaineet
– biopolttoaine 37
– muut 37, 322, 446, 548
– polttoainevarasto/-säiliö 162, 322, 377, 426, 456, 517, 598
Positiiviset käyttövelvollisuudet 186, 187
Positiiviset ulkoisvaikutukset 496
Primäärilainsäädäntö 33, 77, 95, 192, 209, 473
Prioriteettiaineet 85, 249, 259, 260, 269, 271, 280, 281, 284, 285, 437
Puhdistamolietteet 12, 17, 42, 175, 203, 234, 250, 264, 269, 270, 316–320, 326, 394, 410, 597, 607, 621, 624
Päästöt
– epäsuora kulkeutuminen 138, 140, 146, 204, 528, 589
– fosforipäästöt 204, 305, 247, 392
– suorat 299
– suora johtaminen 111, 140, 283, 373, 452
– typpipäästöt/-kuormitus 248, 293, 294, 296, 297, 303–309, 312, 313, 315, 328, 339, 341, 392, 487, 627
– välilliset 65, 66, 131, 146, 147, 152, 166, 291, 305, 307, 387, 409, 418, 419, 499, 544, 553, 589
– välitön johtaminen 111, 112, 283, 341, 373

R

Raja-arvot 298, 299, 315–317, 338, 375, 390, 419, 423, 433, 445, 447, 448, 449, 452, 545, 547, 564, 570, 614
Ranska 50, 53, 54, 100, 139, 288, 294–296, 305–308, 404, 442, 459, 481, 482, 538, 552
Ratkaisuperiaate 401
Ravinto, ks. oikeus ruokaan
Rehevöityminen
– vesien pilaantumisena 3, 134, 138–142, 150, 158, 176, 204, 226, 237, 240, 248, 294, 295, 299, 304, 305, 306, 307, 308, 310, 311, 323, 328, 337, 380, 392, 397, 419, 629
– rehevöitymisen määritelmä/käsite 140
Rehuntuotanto 173, 232, 251, 294, 320, 590
– antibioottivalmisteet rehussa 439, 458
– eläinperäinen rehuaines 578
– GMO-rehu / rehun GMO-pitoisuus 431, 462, 463, 464, 538, 553, 561, 564, 565, 566, 570, 571
– luomu-rehu 565
– maaperänsuojelu 608, 611
– rehulohko 262
– rehuvilja 346

– riskialtis rehu 15
– säilörehu 406
– säilörehun puristeneste 245, 369, 391, 494, 513
– säilörehunurmi 345
– säilörehusäiliö 313
– vahingonkorvaus 236, 377
– verot 36
– vihantarehu 316
Rikokset
– ks. ympäristörikokset
Riski, riskit
– epävarmuus 74, 151, 152, 153, 157, 159, 161, 163, 420, 425, 428, 430, 431, 433, 434, 436, 440, 441, 442, 443, 457, 461, 465, 466, 470, 479, 480, 481, 505, 539, 540
– nollariski 153, 458
– onnettomuusriski 160, 161, 163, 420, 428, 453, 454, 455
– riskianalyysi 441, 468, 539, 541
– riskien arviointi 152, 153, 167, 259, 384, 430, 434, 437, 439, 458, 463, 471, 539, 541, 557, 558, 614
– riskinarviointimenettelyt 442, 470, 510, 590
– riskinhallinta 167, 434
– ks. myös vaara
Ruotsi 129, 135, 145, 150, 159, 163, 175, 192, 199, 216, 275, 277, 288, 295, 378, 432, 444, 454, 490, 492, 509, 586

S

Saastuttaja maksaa -periaate 106, 122, 257, 401, 487, 495, 499, 513, 610, 624
– ks. aiheuttamisperiaate ja polluter pays principle
Saksa 50, 54, 58, 66, 97, 100, 101, 106, 111–115, 188, 213, 214, 265, 288, 294, 295, 298, 302, 303, 337, 338, 429, 433, 434, 436, 477, 503, 504, 531, 552, 564, 568, 571–573, 581, 610, 615, 625
Sanktiot (myös tuissa) 93, 118, 124, 197, 214, 343, 354, 346, 347, 412, 503, 504, 533
Sarkajako 88, 99, 185
Sekoittumisvahingot (GMO)
– kysymys vahinkojen korvaamisesta 575–583
– Saksan järjestelmä 568–574
– Suomeen kaavailtu rinnakkaiselojärjestelmä 574–575
– sääntelytarpeen perusta 561–568
Sekundäärilainsäädäntö 31, 33, 42, 51, 56, 78–80, 95, 97, 192, 203, 209, 231, 232, 269, 401, 407, 429, 430, 440, 442, 444, 450, 453, 474, 477, 499, 520, 617, 621, 623, 625
Selvilläolovelvollisuus 135, 159, 347, 348, 420, 421, 454, 505
Shikaani 94, 95
Siemen, kylvösiemen 6, 7, 14, 38, 108, 124, 187, 232, 236, 262, 267, 268, 562, 564, 565, 566, 567, 570, 571, 574, 575, 577
– GMO-siemen 562, 576, 580, 583, 563, 569, 571
Siemenkauppa 270, 577
– GMO-siementavara 553, 554, 555, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 569, 570, 571, 583
– luomu-siemen 561
– siemendirektiivit 232, 621
– siemenkauppalaki 232, 236, 270, 377, 428, 553, 562, 577, 580, 581, 600
– siemenseos 124, 262, 267, 268
– siementavaran valmistaja/kunnostaja, pakkaaja 427, 600
– siementuotanto(alue) 267, 575
Sietokynnys/-raja 132, 154, 485, 581
Sietokyvyn periaate 81, 138, 260, 284, 333, 538
Sietovelvollisuus 101
Sijoituspaikkalupa, ks. ympäristölupa
Sisä/yhteismarkkinat 5, 56, 72, 75, 109, 231, 232, 235, 429, 445, 457, 499, 518, 625
Soft law 491
Sosiaaliset perusoikeudet 23
– Euroopan sosiaalinen peruskirja 116
– sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet 169
– ks. TSS-sopimus ja -oikeudet, oikeus elämään, oikeus ruokaan ja oikeus toimeentuloon
Subsidiariteettiperiaate 77, 78, 97, 120, 148, 251, 256, 271, 486, 564, 611
Suhteellisuusperiaate 447, 448, 467, 468, 472–480,482–490, 513, 514, 533, 547, 564, 611, 617, 623

Suojavyöhykkeet 37, 122, 242, 243, 246, 274, 282, 341, 368, 369, 391, 494, 526
Suomen perustuslaki 86, 95, 96, 103, 104, 107–110, 120, 171, 189, 354
Suuntaviivat 129
– aiheuttamisperiaatteelle (OECD) 497
– FAO 21–27
– valtiontuelle (EY) 500, 518, 519, 520, 523
– varautumisperiaatteelle 440
– vesiensuojelu vuoteen 2001 239
– vesiensuojelu vuoteen 2015 244, 247
– viljelykasvien rinnakkaiselolle 576
Suvereniteetti 77, 459
Syrjintäkiellon periaate 77, 402, 475, 476, 483
Säästävä/kestävä käyttö 81, 99, 176, 180, 211, 219

T

Taimiaineisto 232, 236
Taimitarhaviljely 57, 64, 250
Tarkoitussidonnaisuuden periaate 81, 474
Tasa-arvoperiaate 118, 169
Tavanomainen hyvä maatalouskäytäntö 122, 123, 346, 423
Tavanomainen kansainvälinen oikeus 131
Tavaroiden vapaa liikkuvuus 5, 81, 404, 457, 477, 478, 481, 485, 545, 551, 557
Teleologinen tulkinta 34, 73, 109, 374
Terveyshaitta 136, 138, 201, 349, 353, 375, 384, 415, 427, 452, 509, 510, 543, 589
– vaara terveydelle/terveysvaarallinen 94, 384, 393, 410, 485, 510, 528, 531, 590
Terveysrikokset 534
Toiminnanharjoittaja
– määritelmä 65–68, 148–150, 204, 576, 579, 581
Toimivaltaperiaate 76–78
Toissijaisuusperiaate, ks. subsidiariteettiperiaate
Torjunta-aineet, ks. kasvinsuojelu ja biosidit
TSS-sopimus ja -oikeudet 19, 20, 23, 24, 30, 89, 95
Tulevat sukupolvet 24, 29, 32, 35, 86, 91, 92, 93, 98, 103, 129, 135, 158, 159, 169, 170, 171, 177, 179, 180, 189, 425, 618
Tulkintavaikutus 119, 190, 504
Tulkintaperiaate 75, 76, 77, 80, 423
Tuotannonrajoitustoimenpiteet 631
Tuotantopanokset 4, 5, 15, 16, 30, 36, 38, 41, 49, 52–55, 83, 99, 147, 150, 180, 181, 198, 215, 221, 229, 232, 234, 236, 260, 270, 328, 417, 427, 428, 525, 545, 551, 553, 621
Tuotantosuunta 99, 175, 229, 356, 418, 595
Tuotantoyksikkö 59, 61, 62, 63, 64, 203, 245, 356, 360, 451, 453
Tuotevastuu 135, 157
– tuotevastuulaki 146, 270, 302, 377, 381, 428, 577, 579, 580, 599
Turkistarhaus 12, 57, 64, 238, 244, 332, 356, 381, 382, 451
Turve 38, 174, 313, 347
Turvetuotanto 38, 316, 319
– luvat 356, 422, 424
– turvemaat 243, 312, 316
– turvetuotantoalue 117, 356, 423
– ympäristölupa 424,
Täyden varmuuden puuttuminen, ks. riskit/epävarmuus
Täydentävät tukiehdot 220, 262,266, 397,609, 618, 627, 630

U

Ulkoiskustannukset, ulkoiset kustannukset 166, 216, 625,
USA 251, 431, 460, 461, 465, 469, 470, 553

V

Vaara/riski/uhka
– käsitteinä 151–168
Vaara
– erittäin merkittävät vahinkovaikutukset 435
– haitalliset vaikutukset 130, 142, 152, 159, 160, 348, 409, 412, 413, 419, 422, 431, 435, 443, 451, 457, 463, 544, 562, 590
– huomattava haitta ympäristölle 432, 591, 592
– huomattava vaara ihmisten terveydelle 510, 590
– huomattava vaara/riski 510, 589, 590
– merkittävä haitta terveydelle tai ympäristölle 529, 541
– merkittävä heikentäminen 298, 611, 613
– merkittävä muutos 204, 618

– merkittävä pilaantuminen 112, 201, 240, 384, 392, 427, 452, 598, 604
– merkittävä vaara terveydelle 234, 301, 528, 558
– merkittävä vaara/riski ympäristölle 298, 614, 615
– merkittävä vahinko 282, 383, 578, 591, 598
– merkittävä viihtyisyyden väheneminen 434
– merkittävä välitön terveyshaitta 427
– merkittävä välitön uhka 94
– merkittävä välitön ympäristön pilaantuminen 427
– pilaantumisvaara onnettomuustilanteissa 161
– pohjaveden pilaantumisen vaara 246, 344–347, 423
– tappionvaara/-uhka 151, 156, 184, 226, 509, 563, 582
– taudin tarttumisvaara 429, 481
– terveysvaara 94, 410, 485
– välittömän pilaantumisvaaran uhka 426
– välitön vaara ympäristölle 517, 532

Vahinkovastuu 82, 131, 144, 167, 508, 573, 587
– järjestelmä 514
– korjaamisvastuu 147, 204, 240, 383, 385, 514, 576, 578, 588, 591, 595–598, 625, 626
– lainsäädäntö 567
– vahingonkorvaus 236, 269, 270, 302, 319, 376–378, 380, 381, 383, 395, 421, 429, 431, 503, 506, 508, 509, 567, 572, 574, 576, 577, 579–581, 588, 596, 600, 605, 626, 628, 629
– ympäristövahinkovastuu 4, 47, 215, 258, 377, 378, 380, 381, 382, 508, 517, 579, 587

Vainiopakko 99, 185

Vakuutukset 23, 151, 156, 163, 164, 270, 455, 562, 567, 574, 582, 582, 583, 605

Valtion korvausvastuu 132, 186, 187, 188, 189, 500, 502, 604
– budjettiperusteinen 615

Valtiosääntö
– ajattelu 285
– Saksa 50
– USA-doktriini 101
– valtiosääntötuomioistuin Saksa 111
– yhteinen valtiosääntöperinne 113, 114, 115, 116, 117, 120

Vapausoikeudet 24, 98, 101, 169
– ammatinharjoittamisen vapaus 113, 114, 116
– elinkeinovapaus 98,108, 117,119, 353
– omaisuuden käyttö 115
– omistusoikeus 188, 264
– sopimusvapaus 101
– tavaroiden ja palvelusten ym. vapaa liikkuvuus, 74, 81, 404, 457, 477, 478, 481, 482, 485, 545, 551, 552, 557, 582, 611
– vapaa kauttakulku 477
– vapaa kilpailu 84
– vapausperiaatteet 80, 87, 93, 97

Varautumisperiaate 4, 78, 82, 153, 157, 231, 401, 412, 428, 429, 431, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 442, 443, 444, 450, 469, 471, 504, 527, 532, 537, 538, 539, 540, 541, 544, 551, 552, 554, 555, 557, 586, 610, 625, 632
– (ennalta) varautumisen periaate 78, 79, 83, 232, 257, 261, 401, 407, 408, 416, 420, 428, 429, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 440, 441, 450, 457, 458, 460, 461, 462, 464, 465, 466, 470, 471, 472, 480, 539, 540, 544, 551, 552, 554, 556, 557, 560, 576, 578, 607, 613, 617, 623

Varovaisuus- ja huolellisuusperiaate 82, 161, 420, 422–425, 428, 432, 436, 444, 450, 451, 454, 455
– varovaisuusperiaate 4, 82, 408, 409, 412, 418, 420, 421, 422, 425, 432, 433, 437, 493

Vesienhoitoalue 274–277, 282, 283, 285, 289, 291, 292, 609

Vesienhoitosuunnitelma 275, 276, 280, 283, 285, 286, 288, 289, 598
– toimenpideohjelma 242, 270, 276, 280, 281, 290, 292, 313, 462, 513, 613

Vesilaki 38, 72, 105, 137, 185, 190, 201, 240, 308, 380, 424, 448, 452, 453, 518, 547, 598, 605
– hallintopakko 592
– lupa 628

– luvanvaraisuus 629
– virka-apusäännökset 592
Vesipiiri, ks. vesienhoitoalue
Vesistönkuormitusmaksu 629
Vesistöt 92, 304, 502
– pilaantuminen 149, 200, 240, 355, 363, 364, 366, 384, 352, 578, 579, 598
Vieteriukkoteoria 74, 75
Viljelijä toiminnanharjoittajana 65, 67
Väliaikaistoimenpide 430, 441, 470, 471, 541

W

WTO
– kiistojen ratkaisuelin (WTO-paneeli) 227, 461, 465, 470
– maataloussopimus (URAA) 227, 262, 327, 621, 622
– sininen kori 228
– valituselin (Appellate Body) 227, 465, 469, 470
– vihreä kori 228–230, 262, 622

Y

Yhdenvertaisuusperiaate 29, 75, 77, 81, 402, 404, 468, 483
Yhdistynyt kuningaskunta 294–296, 321, 334, 402, 403, 406, 407, 443, 444, 458, 465, 479, 481, 538, 539
Yhtenäisasiakirja 31, 65, 97, 231, 255
YK 19–21, 91, 95, 128, 171, 176, 177, 249, 274, 408, 422, 459, 464
Yleinen etu 66, 101, 102, 106, 115–117, 119, 167, 190, 197, 404, 433, 482, 487
Yleinen tarve 85, 100, 102
Yleinen oikeusperiaate 69, 76, 81, 475
Yleiset opit 69, 70, 74, 75
Ylivoimainen este, ks. force majeure
Ympäristö
– käsite 127, 129, 132, 135
– lähiympäristö 12, 129, 180, 357
Ympäristölupa 63, 67, 78, 81, 133, 158, 200, 201, 212, 216, 288, 314, 315, 325, 326, 328, 332, 348, 349, 356–360, 362–364, 367, 368, 371, 379, 380, 384, 391, 394, 397, 413, 415, 416, 420, 423, 424, 426, 446, 449, 451, 452, 453, 455, 511, 518, 548, 594, 596, 598, 628
– lupamääräykset 324, 353, 420, 421, 423, 426, 544, 549
Ympäristömaksu/-vero 209, 212, 214, 216, 258, 496, 508
Ympäristön kannalta parhaan käytännön periaate, ks. BEP-periaate
Ympäristönlaatunormi 274, 281, 291, 452
Ympäristönsuojelun korkea taso 119, 256, 260, 448, 525, 529, 547
Ympäristöoikeudelliset periaatteet, lueteltu hakemistossa kukin erikseen
Ympäristöoikeus
– oikeudenalana 42, 43, 49
– suhde maatalousoikeuteen
Ympäristöperusoikeus 104, 109, 110, 169, 170
– vastuu ympäristöstä 47, 78, 96, 203
Ympäristörikokset 393–394
Ympäristötavoitteet 97, 122, 123, 269, 273–275, 280, 286, 446
Ympäristötavoiteohjelma 260
Ympäristötuet 241–244, 246, 247, 249, 250, 253, 261, 266, 287, 311, 328, 341, 343, 345, 346, 349, 390, 392, 397, 419, 422, 423, 494, 495, 512, 513, 518, 520, 521–523, 544, 622–624, 626, 627, 629–631
– ankara vastuu 378
– erityistukisopimukset 189, 214, 217, 242, 243, 246, 328, 343, 512, 531
– ympäristösitoumukset 47, 121, 123, 189, 219, 242, 258, 328, 522, 623
Ympäristövahinko
– ehkäiseminen 67, 146, 158, 165, 166, 190, 231, 270, 273, 353, 378–380,442, 514, 515, 578, 585, 587, 588, 612
– ennallistaminen 258, 279, 280, 281, 375, 376, 378, 383–385, 391, 411, 421, 456, 494, 509, 576, 578, 588, 592, 616
– huomattava 127
– kansainvälisissä sopimuksissa 129–130, 131
– korjaaminen 144, 146, 158, 331, 598
– korvaaminen 4, 46, 47, 143, 145, 146, 148, 150, 204, 256
– korvaava korjaaminen 150, 210, 511, 588, 602
– kustannusten korvaaminen 210, 410, 503, 515, 604

– kustannusvastuu 331
– käsite 204
– merkittävä pilaantuminen/vahinko 240, 282, 292, 298, 353, 374, 383, 384, 427, 430, 434, 452, 455, 578, 591, 598, 604, 611
– täydentävä korjaaminen 588, 602
– vahingon korvaaminen 4, 28, 46, 67, 85, 132, 148, 162, 258, 331, 376, 378, 380, 382, 383, 397, 417, 492, 498, 503, 505–509, 562, 574, 579, 586, 622, 625, 628, 631
Ympäristövahinkolaki 256, 376
Ympäristövahinkovakuutus 157, 164, 270
Ympäristövaikutukset 331–339
– rajat ylittävät vaikutukset ja vahingot 130, 132, 221, 334, 408, 459, 460, 460, 462, 463, 491, 492, 611
Ympäristövaikutusten arviointimenettely 5, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 397, 442, 505, 510, 539, 562, 590
– yksittäistapaukselliset arvioinnit 333, 336
Ympäristövastuun käsite 204
Ympäristövastuu/-vahinkodirektiivi 138, 142, 145,158, 160, 161, 162, 164, 166
YPEV-direktiivi (IPPC-direktiivi) 65, 235, 269, 272, 273, 284, 289, 332, 351, 357, 374, 410, 433, 444, 447, 448, 451, 452, 516, 547, 548, 585, 589, 594, 595, 621, 624

Tässä ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa käsitellään maatalouden harjoittamiseen liittyvää vastuuta ympäristöstä erityisesti peltoviljelyn osalta. Vastuuta käsitellään laaja-alaisesti. Tarkastelun kohteena ovat maatalouden ympäristöoikeudellisen ohjauksen tavoitteet ja keinot sekä niiden toteuttamiseksi annetut säädökset, näissä ilmenevät ja niitä sovellettaessa käytettävät ympäristöoikeudelliset, lähinnä EY:n perustamissopimuksen 174 artiklan, periaatteet ja yleiset oikeusperiaatteet.

Maatalousoikeuden ja maatalouspoliittisen lainsäädännön yhtymäkohdat ympäristöoikeuteen ovat tarkastelun keskiössä. Ympäristötavoitteita ja -periaatteita tarkastellaan sekä ympäristöoikeuden yleisten oppien näkökulmasta että maataloudellista ympäristönsuojelua koskevien eri säännösten soveltamisen yhteydessä. Jälkimmäisiin kuuluvat varsinkin ympäristönsuojelulain vesien ja maaperän suojelua, ympäristölupia sekä pilaantuneen ympäristön puhdistamista koskevat säännökset sekä sanotun lain nojalla annetut asetustasoiset säännökset, kuten mm. vesien suojelemista nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta koskeva ns. nitraattiasetus. Tutkimuksessa tarkastellaan viljelijöiden vapaaehtoisiin sitoumuksiin ja sopimuksiin perustuvien ympäristötukien käyttöä. Lisäksi selvitetään ympäristövaikutusten arviointimenettelyyn, kunnan ympäristönsuojelumääräyksiin, ympäristövahinkojen korvaamiseen ja ympäristörikoksiin liittyviä säännöksiä sekä tulevien alueittaisten vesienhoitosuunnitelmien ja tavoiteohjelmien merkitystä. Tarkastelussa on myös mukana GMO- ja tavanomaisten viljelykasvien keskinäiseen rinnakkaiseloon liittyvät ongelmat vielä valmisteilla olevassa lainsäädännössä.

Tutkimuksen loppuosassa esitetään de lege ferenda -kehittämisehdotuksia. Nämä lähinnä oikeuspoliittiset ehdotukset painottuvat nitraattiasetuksen tiukentamiseen, täydentämiseen fosforilannoitusta koskevilla säännöksillä ja parempaan alueelliseen kohdentamiseen sekä ympäristölupajärjestelmän kehittämiseen, ympäristötukien tehokkaampaan suuntaamiseen ja käyttämiseen pitkällä tähtäimellä lähinnä siirryttäessä tiukempaan pakolliseen sääntelyyn samoin kuin eräiden uusien ohjauskeinojen luomiseen.

LAKIMIESKUNNAN OMA LAATUKUSTANTAJA VUODESTA 1934

sly@lakimies.org
www.lakimies.org

ISSN 0356-7206
ISBN 978-951-855-287-4