

Antti Belinskij – Niko Soininen



Lakimies
7–8/2023
s. 989–1010

Resipienttiperiaatteen renessanssi – Ympäristön tilaan perustuvan sääntelystrategian mahdollisuudet edistää kestävyysmurrosta

HAKUSANAT: ympäristöoikeus, resipienttiperiaate, ympäristövaikutukset, Euroopan vihreän kehityksen ohjelma

1. Johdanto

Euroopan vihreän kehityksen ohjelma sisältää kunnianhimoiset ympäristön tilatavoitteet. Niihin kuuluvat ympäristön pilaantumisen estäminen (nollapäästö-tavoite) sekä ekosysteemien ja biodiversiteetin säilyttäminen ja ennallistaminen.¹ Ohjelmalla pyritään siten kohti kestävyysmurrosta, jossa ympäristön tilan heikkeneminen pysähtyy ja tila alkaa parantua.²

Ympäristön tilatavoitteilla on vahva rooli myös EU:n primääri- ja sekundääri-oikeudessa. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta asetetaan tavoitteeksi ympäristön laadun säilyttäminen, suojelu ja parantaminen (191 artikla) ja sopimuksessa Euroopan unionista korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen (3 artikla). Sekundäärioikeudessa vesipuite-direktiivin (2000/60/EY) tavoitteena on vesimuodostumien hyvä tila (4 artikla) ja meristrategiadirektiivin (2008/56/EY) meriympäristön hyvä ympäristöllinen tila (1 artikla). Luontodirektiivissä (92/43/ETY) tavoitellaan luontotyyppien ja lajien suotuisaa suojelutasoa ja ilmanlaatudirektiivissä (2008/50/EY) ilmanlaadun raja-arvojen saavuttamista.³

Ympäristöoikeudessa sääntely kohdistuu yhtäältä päästöjen ja ympäristön muokkaamisen hillintään (esimerkiksi teollisuuden päästöt ja rakennushank-

* *Antti Belinskij*, OTT, professori, Itä-Suomen yliopisto ja Suomen ympäristökeskus Syke – *Niko Soininen*, OTT, professori, Itä-Suomen yliopisto. Kirjoittajat ovat tutkijoita Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamissa BlueAdapt (312650) ja RELIEF (358392) -hankkeissa sekä Suomen Akatemian rahoittamassa SusHydro-hankkeessa (332189).

1. Komission tiedonanto, Euroopan vihreän kehityksen ohjelma. Bryssel 11.12.2019, COM(2019) 640 final (Komissio 2019), s. 2–16.
2. Komissio 2019, s. 2–3. Ks. kestävyysmurroksesta esimerkiksi Kestävyyspaneeli, Kuusi polkua kestävyyteen. Kestävyyspaneelin julkaisuja 1/2020.
3. Ks. Niko Soininen – Seita Romppanen – Mika Nieminen – Sampo Soimakallio, The Impact-based Regulatory Strategy in Environmental Law: Hallmark of Effectiveness or Pitfall for Legitimacy? *Journal of Environmental Law* 2/2023, s. 185–206, 193–195.

keet), toisaalta näiden päästöjen ja muokkausten aiheuttamien ympäristövaikutusten estämiseen ja minimointiin.⁴ Suomen lainsäädännössä päästöjen sääntelystä tyyppiesimerkkinä on ympäristönsuojelulain (527/2014, YSL) 52 §:n vaatimus parhaan käyttökelpoisen tekniikan käytöstä. Samalla ympäristönsuojelulaissa säädetään ympäristövaikutuksista siten, että hankelupa tulee evätä merkittävän ympäristön pilaantumisen takia (49 §) ja että pilaantumisen estämiseksi on asetettava lupamääräykset (52 §). Tyypillisesti ympäristövaikutusten sääntely on joustavampaa kuin päästöjen ja ympäristön muokkaamisen: esimerkiksi kielletyn pilaamisen käsitteen tulkintaan sisältyy enemmän tulkinnanvaraa kuin päästöraja-arvojen.⁵

Ympäristöoikeudellisen sääntelyn painopisteitä voidaan kuvata sääntelystrategian käsitteen avulla.⁶ Sääntelystrategia viittaa muutosteoriaan, jonka varaan lainsäädäntö rakentuu. Ympäristöoikeuden muutosteoriassa pyritään ohjaamaan ihmistoimintaa sekä yhteiskunta- ja talousjärjestelmiä mahdollisimman vaikuttavasti ympäristön kannalta.⁷ Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ympäristöoikeuteen on vakiintunut kaksi pääasiallista sääntelystrategiaa: 1) toimijoiden käyttäytymisen sääntely (behaviour-based regulation tai condition-based regulation) minimivaatimuksin ja yhdenmukaisella tavalla (esimerkiksi parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimus) ja 2) ympäristövaikutusten eli ympäristön tilan tapauskohtainen sääntely (impact-based regulation tai performance-based regulation).⁸

Sääntelystrategioiden taustalta voidaan tunnistaa yhteyksiä etiikkaan. Käyttäytymisen sääntelyllä on filosofiset juurensa velvollisuusetiikassa (deonto-

4. Ks. analogisesti Yhdysvaltojen osalta Carol M. Rose, *Environmental Law Grows Up (More or Less), and What Science Can Do To Help*. *Lewis and Clark Law Review* 9(2) 2005, s. 273–294, 275–278.

5. Ks. joustavista normeista esim. Tapio Määttä, *Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä*. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. *Oikeustiede–Jurisprudentia XXXVIII:2005*, s. 337–460 ja Tapio Määttä, *Joustavien normien kiinteytys-, täsmentämis- ja konkretisointimekanismit ympäristöoikeudessa*, s. 265–299 teoksessa Tapani Lohi – Risto Koulou (toim.), *Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus – juhlaulkaisu Vesa Majamaa*. Edita 2005.

6. Ks. myös Andrea Lenschow, *Studying EU Environmental Policy*, s. 49–72 teoksessa Andrew Jordan – Camilla Adelle (eds), *Environmental Policy in the EU. Actors, Institutions and Processes*. Routledge 2013, s. 56 ja Francis Snyder, *New Directions in European Community Law*. Northwestern University Press 1990, s. 3. Strategian ohella voidaan puhua myös sääntelymalleista (regulatory design), ks. esim. Malcolm K. Sparrow, *Fundamentals of Regulatory Design*. Omakustanne 2020. Toisinaan puhutaan myös lainsäädäntömalleista (legislative design), ks. esim. Andrew Godwin – Vivienne Brand – Rosemary Teele Langford, *Legislative Design – Clarifying the legislative porridge*. *Company and Securities Law Journal* 38 (2021), s. 280–295.

7. Soininen ym. 2023, s. 188.

8. Jaottelu on ympäristöoikeudessa vakiintunut, ks. Rose 2005; Thomas Hartmann – Juliane Albrecht, *From Flood Protection to Flood Risk Management: Condition-Based and Performance-Based Regulations in German Water Law*. *Journal of Environmental Law* 26(2) 2014, s. 243–268 ja Soininen ym. 2023.

logia), jonka mukaan käyttäytymiselle tulee määrittää säännöt riippumatta sen seurauksista. Tunnetuin tämän ajattelun edustaja lienee *Immanuel Kant*, jonka kategorisen imperatiivin perusteella valehtelun tulee olla kiellettyä kaikissa tilanteissa riippumatta sen seurauksista, jos valehtelu (käyttäytymismalli) katsotaan yhteisössä kielletyksi.⁹ Ympäristövaikutusten sääntely liittyy puolestaan seurausetiikkaan (konsekventialismi), jossa kiinnostuksen kohteena ovat eri tekojen tuottamat hyödyt ja haitat.¹⁰

Molemmilla sääntelystrategioilla on omat vahvuutensa ja heikkoutensa. Ympäristöön vaikuttavien toimijoiden käyttäytymisen sääntely on ennakoitavaa ja pantavissa helposti täytäntöön, mutta se ei ole osoittautunut riittävän tehokkaaksi ympäristönsuojelun kannalta. Yhtenä syynä tähän on se, että vaikka käyttäytymisen sääntelyn valmistelussa luonnontieteellisellä ja teknisellä tiedolla on tärkeä rooli, sääntelyn soveltamisessa ei oteta tapauskohtaisesti huomioon toimintojen vaikutusalueen sosiaalsekologisia järjestelmiä.¹¹ Ympäristövaikutusten sääntelyn soveltamisessa ekologia ja yhteys luonnontieteisiin ovat sen sijaan selvästi esillä¹², mutta sääntely ei ole yhtä ennakoitavaa kuin käyttäytymisen sääntely. Myös tässä sääntelymallissa ympäristön tilatavoitteiden saavuttaminen on osoittautunut haastavaksi.¹³ Sääntelystrategiat eivät ole toisiaan poissulkevia; jaottelu kertoo pikemminkin ympäristöoikeudellisen sääntelyn eri painotuksista.

Suomen ympäristöoikeustieteessä ympäristövaikutusten sääntelyä on perinteisesti kuvattu resipienttiperiaatteen avulla.¹⁴ Periaatteella tarkoitetaan huomion kiinnittämistä toimintojen vaikutuksiin ne vastaanottavassa ympäristössä, kuten vesistöissä. Resipienttiperiaate on tutkimuskirjallisuudessa nähty välillä jonkinlaisena ympäristöoikeuden historiallisena jäänteinä, mutta kymmenen viime vuoden aikana kiinnostus siihen on lisääntynyt.¹⁵ Periaate ei ole vanhentunut,

9. Ks. yksinkertaistettu kuvaus deontologiasta Larry Alexander – Michael Moore, *Deontological ethics*. Stanford Encyclopedia of Philosophy osoitteessa <https://plato.stanford.edu/entries/ethics-deontological/#Aca> (vierailtu 6.9.2023).

10. Ks. Soininen ym. 2023, s. 190. Ks. yksinkertaistettu kuvaus seurausetiikasta Walter Sinnott-Armstrong, *Consequentialism*. Stanford Encyclopedia of Philosophy osoitteessa <https://plato.stanford.edu/entries/consequentialism/> (vierailtu 6.9.2023).

11. Soininen ym. 2023, s. 191.

12. Soininen ym. 2023, s. 188.

13. Ks. esim. Nikolaos Voulvoulis – Karl Dominic Arpon – Theodoros Giakoumis, *The EU Water Framework Directive: From great expectations to problems with implementation*. 575 *Science of the Total Environment* 2017, s. 358–366.

14. Erkki Hollo, *Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1976, s. 527–532 ja Erkki Hollo, *Ympäristöoikeuden johtavat periaatteet*. Suomen ympäristöoikeustieteen seura 1993, s. 6.

15. Ks. esim. Tapio Määttä, *Biodiversiteetti oikeudellisenä kategoriana: Näkökulmia ja tulkin-toja*. Oikeustiede–Jurisprudentia XXXIV:2001, s. 307–373, 323 ja Määttä 2007, s. 293. Vrt. kuitenkin esim. Jussi Kauppila, *Vesienhoitosuunnitelma ja lupaharkinta – osa I: Lähtökohtia vedenlaatusnormin muodostumiselle*. Ympäristöjuridikka 1/2014, s. 47–78, 54–67; Laura Leino – Antti Belinskij, *Vesienhoidollinen kompensatio hankkeiden toteuttamisen edellytyksenä*.

mitä osoittaa muun muassa keskustelu ympäristön tilatavoitteista.¹⁶ Niin resipienttiperiaatteeseen kuin tilatavoitteisiin sisältyy sama seurausellinen lähestymistapa ympäristöoikeuteen.

Väitteemme tässä artikkelissa on, että resipienttiperiaate on nousemassa uudelleen ympäristöoikeuden keskeiseksi periaatteeksi Suomessa. Ympäristön tilan sääntely on vallannut alaa Suomen ympäristölainsäädännössä ja tullut aikaisempaa sitovammaksi erityisesti EU-oikeuden vaikutuksesta. Kansallisessa lainsäädännössä on vastineensa – vesien- ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (1299/2004) 21 ja 26 b §, luonnonsuojelua käsittelevä luonnonsuojelulain (9/2023) 1 § ja ilmanlaatua käsittelevä YSL 141 § – edellä mainituille EU:n vesien ja meriympäristön tilatavoitteille. Edellä viitattujen Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden myötä ympäristövaikutusten sääntely todennäköisesti korostuu entisestään EU:n sääntelystrategiassa.

Pohdimme artikkelissa, minkälaisia seurauksia ympäristövaikutuksiin pohjautuvalla sääntelystrategialla on ympäristöoikeuteen ja mitkä ovat sen mahdollisuudet Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa kuvatus kestävyysmurroksen edistämiseen. Katsomme, että tilatavoitteisiin pohjautuva sääntelystrategia edellyttää oikeuden ja luonnontieteiden välisen tiiviin yhteyden tunnistamista, huomion kiinnittämistä toimintojen yhteisvaikutuksiin, ympäristösääntelyn eri skaalojen ymmärrystä ja monipuolisten ohjauskeinojen hyödyntämistä. Jotta kestävyysmurros voitaisiin saavuttaa, tulee ympäristöoikeuden yleisten oppien muuttua ympäristön tilaa painottavaan suuntaan. Resipienttiperiaatteen uudelleenymmärtäminen tarjoaa tähän muutokseen avaimen.

Artikkeli rakentuu siten, että tarkastelemme ensin luvussa 2 resipienttiperiaatteen historiaa ja merkitystä Suomen ympäristöoikeudessa. Tämän jälkeen siirrymme luvussa 3 arvioimaan ympäristövaikutusten sääntelyn korostumista EU-oikeudessa. Luvussa 4 pohdimme ympäristövaikutuksiin perustuvan sääntelystrategian oikeudellisia seurauksia ja haasteita ja luvussa 5 sen mahdollisuuksia kestävyysmurroksen edistämisessä.

Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2018, s. 117–167, 147 ja Mirella Miettinen – Saara Österberg, Innovaatioperiaate ympäristölupaohjauksessa. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s. 43–74, 50.

16. Ks. esim. Robert Utter, *Normativ miljökvalitet: Funktionen av en rättsligt institutionaliserad måttstock beträffande kvaliteten av miljön*. Helsingfors universitet 2007; Jussi Kauppila, *Vesien hoitosuunnitelman oikeudellisen vaikuttavuuden rakentuminen*. Itä-Suomen yliopisto 2016 ja Tiina Paloniitty, *The (In)Compatibility Between Adaptive Management and Law: Regulating Agricultural Runoff in the EU*. Helsingin yliopisto 2017.

2. Resipienttiperiaate

2.1. Määritelmä ja tausta

Resipienttiperiaatteella tarkoitetaan sitä, että ympäristöön haitallisesti vaikuttavan ihmistoiminnan oikeudellista sallittavuutta arvioidaan toiminnan vaikutukset vastaanottavan ympäristön (resipientin) ekologisen tilan ja sietokyvyn näkökulmasta. Periaatteen valossa vastaanottavaan luonnonvaraan kohdistuva kuormitus ei saa ylittää ympäristön luontaista sieto- ja uudistumiskykyä.¹⁷ Resipienttiperiaatetta on kutsuttu myös vaikutusperiaatteeksi.¹⁸ Sen vastakohtana on standardinormien käyttö ympäristön kuormituksen sääntelyssä siten, että resipienttiympäristön tilaan ja sietokykyyn ei kiinnitetä tapauskohtaista huomiota.¹⁹

Resipienttiperiaatteen tausta on vesitaloudessa ja vesiekologiassa, tässä historiallisessa järjestyksessä. Alun perin huomiota kiinnitettiin erityisesti vesistöjen eri käyttömuotojen turvaamiseen. Sittenkin vesien riittävän hyvä laadullinen tila alettiin nähdä esimerkiksi vesihuollon ja useiden muiden käyttömuotojen edellytyksenä, mikä korosti resipienttiperiaatteen vesiensuojellista ulottuvuutta.²⁰ Periaatteen käytännön soveltaminen on vaihdellut eri aikakausien ja säänneltävien toimintojen mukaan, esimerkiksi yhdyskuntajätevesien käsittelytasovaatimukset on saatettu määrittää lupamenettelyissä hyvin kaavamaisesti.²¹

17. Erkki J. Hollo, Resipienttiperiaate, s. 517–518 teoksessa *Encyclopedia Iuridica Fennica II*, Maa-, vesi- ja ympäristöoikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1995, s. 517–518; Pekka Vihervuori, Standardit ja normit ympäristöoikeudessa, s. 220–242 teoksessa *Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta*. Korkein hallinto-oikeus 1998, s. 234; Erkki J. Hollo, Näkökulmia vesioikeuden uudistamiseen, s. 63–83 teoksessa Jarkko Männistö (toim.), *Juhlajulkaisu Antti Jokela. Turun yliopisto 2004*, s. 72–73; Matias Warsta, Ympäristölupajärjestelmä ja yhdenvertaisuus – Toiminnanharjoittajien tasapuolisesta kohtelusta. Ympäristöjuridiikka 1/2008, s. 7–57, 34–35; Erkki J. Hollo, Vesioikeus. Edita Publishing 2014, s. 17, 417; Suvi-Tuuli Puharinen, Vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutus ympäristöluvan ja vesitalouslupan pysyvyyteen. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 151–226, 170 ja Leino – Belinskij 2018, s. 147.

18. Hollo 2014, s. 17. Ks. myös Erkki J. Hollo, Resipienttiperiaate. Tieteen termipankki 4.8.2020 osoitteessa <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:resipienttiperiaate> (vierailtu 6.9.2023).

19. Pekka Vihervuori, Vesijuridiikka ja sen kehitys Suomessa, s. 153–162 teoksessa Risto Timonen (toim.), *Puhtaasti vedestä: Vesiyhdistys r.y. 25 vuotta*. Vesiyhdistys r.y. 1994, s. 154 ja Hollo 1995, s. 517. Vihervuori tuo esille, että ennen Euroopan integraatiota ei Suomen vesioikeudessa ollut omaksuttu tällaista kiinteisiin raja-arvoihin ja standardeihin perustuvaa järjestelmää. Ks. myös eurooppalaisten standardien ja Suomen lupajärjestelmän välisestä suhteesta 1990-luvulla vesien- ja ilmansuojelussa Vihervuori 1998, s. 234–240.

20. Hollo 1995, s. 517. Ks. myös Vihervuori 1994, s. 154.

21. Pekka Vihervuori, Lupaharkinta ja yhdenvertaisuus – esimerkkinä vesistön pilaaminen, s. 170–180 teoksessa Ympäristöoikeudellisia tutkimuksia 1983. Suomen ympäristöoikeustieteen seura 1984, s. 173.

Resipienttiperiaatteesta käydyllä keskustelulla on läheinen kytkös YSL 5 §:ssä tarkoitettuun ympäristön pilaantumiseen. Pilaantumisessa on erotettavissa kolme osatekijää: 1) ihmisen suorittama toimenpide (esimerkiksi päästö tai muu muutos); 2) toimenpiteen seurauksena ympäristössä ilmenevä haitallinen muutos (toisin sanoen ekologisten prosessien häiriintyminen) ja 3) ympäristömuutoksen haitallinen vaikutus yleiseen tai yksityiseen etuun, kuten ympäristöön tai ihmisten terveyteen.²² Resipienttiperiaate korostaa päästön tai muutoksen suuruusluokan ja ominaisuuksien sijaan sen ympäristövaikutuksia.²³

Päästö (emissio) ja vaikutus (immissio) -jaottelussa resipienttiperiaate kiinnittyy jälkimmäiseen. Se kuitenkin käyttää päästökontrollia työkaluna.²⁴ Äärimmillen vietyä resipienttiperiaate merkitsisi täydellistä sitoutumista ympäristön tilaan: Pienikin lisäkuormitus tulisi kieltää ja olemassa olevaa kuormitusta rajoittaa, jos resipienttiympäristön tila ei ole hyvä tai heikkenee kuormituksen takia. Vastaavasti mittavatkin päästöt voitaisiin sallia, jos niiden ympäristövaikutukset ovat merkityksettömiä. Mielenkiintoista on, että Suomessa EU:n vesilainsäädännön vaatimukset nähtiin alkuun vähemmän vaativina kuin kansallinen resipienttiperiaatteeseen pohjautuva tapauskohtainen lupapäätöksenteko.²⁵

Resipienttiperiaatteeseen on välillä viitattu osana ympäristöoikeuden kehityshistoriaa, mutta ei elävää nykyisyyttä. Esimerkiksi *Määttä* toteaa sen olleen Suomessa klassinen sääntelymalli, jonka avulla on pyritty ottamaan lupaharkinnassa huomioon vastaanottavan ympäristön erityispiirteet.²⁶ Periaate muodostaa kuitenkin silmiä avaavan näkökulman modernin ympäristölainsäädännön toimintalogiikkaan. Resipienttiperiaatteen mukaan esimerkiksi eri toimintojen luvantarve ja ympäristöhaittojen vähentämisen toimenpiteet määräytyvät tapauskohtaisesti ympäristövaikutusten perusteella, kun taas käyttäytymisen sääntelyssä samanlaisia toimintoja kohdellaan yhdenmukaisesti niiden resipienttiympäristöstä riippumatta.²⁷

Resipienttiperiaate mielletään usein erityisesti vesioikeuden periaatteeksi.²⁸ Vesioikeus sisältää sekä vesien rakenteellisen muuttamisen, josta säädetään vesilaissa (587/2011, VL), että vesien pilaamisen sääntelyn, joka kuuluu ym-

22. Hollo 1976, s. 92.

23. Hollo 2014, s. 417.

24. Hollo 1976, s. 82.

25. Ks. ympäristövaliokunnan mietintö 10/1992 vp hallituksen esityksestä 234/1992 vp laeiksi vesilain, yleisistä vesi- ja viemärlaitoksista annetun lain, vesi- ja ympäristöhallinnosta annetun lain 2 §:n sekä terveydenhoitolain 52 §:n muuttamisesta, s. 1–2.

26. Määttä 2001, s. 323 ja Määttä 2007, s. 293.

27. Ks. Kari Kuusiniemi – Ari Ekroos – Anne Kumpula – Pekka Vihervuori, Ympäristöoikeus. Alma Talent 2013, s. 94–95. Näin jo Hollo 1976, s. 141.

28. Erkki J. Hollo, Ympäristöoikeus – uusi oikeudena haasteisiin vastaamassa. Lakimies 2/1996, s. 211–231, 219; Kuusiniemi ym. 2013, s. 94 ja Maaret Stepanoff, BAT-päätelmien sitovuus uuden ympäristönsuojelulain mukaisesti. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2016, s. 289–327, 302.

päristönsuojelulain piiriin. Vesioikeudellisessa tutkimuksessa on keskusteltu 2010-luvulta lähtien vilkkaasti vesien tilatavoitteista: Esimerkiksi *Kauppila* tuo väitöskirjassaan esille vesien tilatavoitteen normatiivista merkitystä²⁹, ja *Paloniitty* arvioi oikeuden ja tieteen välistä yhteyttä vesien sopeutuvan hallinnan (adaptive management) kontekstissa.³⁰ *Vihervuori* katsoo puolestaan, että vesien-suojelussa vaikutusalueen erityisolilla on suurempi tapauskohtainen merkitys kuin ilmansuojelussa.³¹

Vesioikeuden lisäksi ympäristövaikutuksista ja ympäristön tilasta käydään laajaa keskustelua koko ympäristöoikeuden alalla. Esimerkiksi *Kuusiniemi* käsittelee väitöskirjassaan immissioajattelua, joka viittaa nimenomaan päästöistä aiheutuviin ympäristövaikutuksiin.³² *Utter* puolestaan systematisoi laajasti EU:n ympäristöoikeutta ympäristön tilatavoitteiden näkökulmasta³³, ja *Kallio* liittää resipienttiperiaatteen luonnonsuojeluoikeuden suotuisan suojelutason tavoitteeseen.³⁴

Ympäristön tilatavoitteista ja ympäristövaikutuksista käytävän keskustelun myötä resipienttiperiaate onkin keskeinen osa Suomen ympäristöoikeutta. Seuraavaksi tarkastelemme lähemmin, miten se ilmenee kansallisesta lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä.

2.2. Sääntely ja soveltaminen

Kuten artikkelin johdannosta on tullut ilmi, Suomen ympäristölainsäädännössä asetetaan useita tilatavoitteita. Laissa vesien- ja merenhoidon järjestämisestä tähdätään vesien ja meriympäristön hyvään tilaan ja heikentymättömyyteen (21 ja 26 b §), luonnonsuojelulaissa luontotyyppien ja eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen (1 §) sekä ympäristönsuojelulaissa terveelliseen ilman- ja ääniympäristön laatuun (141–142 §).

Resipienttiperiaatteen soveltaminen liitetään erityisesti ympäristönsuojelulain ja vesilain lupaharkintanormeihin, joissa määritetään kynnykset niin luvantarpeelle kuin hankkeiden sallituille vaikutuksille.³⁵ Kummassakin laissa tietyt hankkeet ovat aina luvanvaraisia, mutta luvanvaraisuus voi perustua myös hankkeiden ympäristövaikutuksiin (YSL 27–28 §, VL 3:2–3). Ympäristönsuojelulain lupaharkintasäännöksissä kielletään resipienttiympäristön merkittävä

29. Kauppila 2016.

30. Paloniitty 2017.

31. Vihervuori 1998, s. 235.

32. Kari Kuusiniemi, Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Lakimiesliiton Kustannus 1992.

33. Utter 2007.

34. Pasi Kallio, Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa. Editat 2001, s. 83.

35. Ks. Hollo 1995, s. 518. Ks. myös Vihervuori 1994, s. 154, joka liittää resipienttiperiaatteen nimenomaan tapauskohtaiseen lupaharkintaan.

pilaaminen (YSL 49 §), ja vesilaissa edellytetään, että hankkeen hyödyt yleisille ja yksityisille eduille ovat huomattavia verrattuna siitä aiheutuviin menetyksiin, kuten ympäristölle aiheutuviin haittoihin (intressivertailu, VL 3:4.1). Lupamääräyksiä käytetään hankkeiden ympäristövaikutusten minimointiin (YSL 52 §, VL 3:10). Resipienttiperiaatteen soveltamiseen on perinteisesti jäänyt runsaasti joustovaraa, sillä ympäristövaikutusten arvioinnille tai ehkäisemiselle ei aseteta kummassakaan laissa tarkkoja kriteereitä.

Resipienttiperiaatteen oikeudellisen painoarvon vahvistuminen vesioikeudessa liittyy EU:n vesipuitedirektiivin sekä vesien- ja merenhoitolain tavoitteisiin vesimuodostumien hyvän tilan saavuttamisesta ja tilan heikkenemisen estämisestä. Suomessa nämä vesien tilatavoitteet nähtiin alun perin ei-sitovina vesienhoidon suuntaviivoina, ja ympäristönsuojelulaissa sekä vesilaissa säädetään edelleen ainoastaan vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottamisesta lupaharkinnassa (YSL 51 §, VL 3:6).³⁶ Vesienhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellinen sitovuus vahvistui kuitenkin unionin tuomioistuimen vuoden 2015 Weser-tuomion (C-461/13) myötä.

Unionin tuomioistuin linjasi Weser-tuomiossa, että vesienhoidon ympäristötavoitteiden vastaiselle hankkeelle ei saa myöntää lupaa ilman poikkeusta ja että kiellettyä vesimuodostuman tilan huononemista on jo yhden direktiivissä tarkoitettun laadullisen tekijän (esimerkiksi kalasto tai pohjaeläimistö) heikkeneminen yhdellä luokalla.³⁷ Tuomion perusteella Suomen vesilainsäädännön joustavat normit eivät jätä päätöksentekijälle enää yhtä laajaa harkintamarginaalia kuin aikaisemmin vesistövaikutusten sallittavuuden arviointiin, koska vesienhoidon tilatavoitteet muodostavat selvän oikeudellisen kriteeristön resipienttiperiaatteen soveltamiselle. Vesienhoidon tilatavoitteiden vaarantuminen tarkoittaa oikeudellista estettä toimintaa koskevan luvan myöntämiselle, ellei tilatavoitteista poiketa erityistä menettelyä noudattaen.³⁸

Korkein hallinto-oikeus ei viittaa oikeuskäytännössään nimenomaisesti resipienttiperiaatteeseen³⁹, mutta se on kiinnittänyt perinteisesti huomiota hankkeiden vaikutuksiin vastaanottavassa vesistössä.⁴⁰ Erityisesti Weser-tuomion jälkeen korkein hallinto-oikeus on sitoutunut tulkinnoissaan vahvasti vesienhoidon

36. 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 120/2004 vp, s. 1, 23 ja perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle kyseisestä hallituksen esityksestä 45/2004 vp, s. 3.

37. Ks. Weser-tuomiosta Tiina Paloniitty, *The Weser Case: Case C-461/13 BUND V GERMANY*. *Journal of Environmental Law* 28(1) 2016, s. 151–158. Ks. laadullisista tekijöistä vesipuitedirektiivin liite V.

38. Ks. Kauppila 2016, s. 44–48.

39. Esimerkiksi Finlex-tietokannassa hakusana ”resipientti” ei tuota yhtään hakutulosta.

40. Ks. esim. KHO 1992-A-94.

ympäristötavoitteisiin. Korkein hallinto-oikeus katsoi vesivoiman rakentamista käsitelleessä Sierilän tapauksessa (KHO 2017:87), että asiassa oli arvioitava, vaaransiko voimalaitoshanke vesimuodostuman hyvän saavutettavissa olevan tilan tai aiheuttiko se ainakin yhden ekologisen tilan luokittelua koskevan osatekijän alenemisen. Finnpulpin biotuotetehtaan asiassa KHO 2019:166 (ään.) korkein hallinto-oikeus totesi yksiselitteisesti, että ympäristönsuojelulaissa kiellettyinä merkittävänä pilaantumisenä tai sen vaarana on pidettävä sellaista olennaisen lisäkuormituksen vesistössä aiheuttamaa kokonaisvaikutusta, joka johtaa pinta-vesimuodostuman tilan tai sen laadullisen tekijän heikkenemiseen.⁴¹

Korkeimman hallinto-oikeuden Finnpulp-päätös kuvaa kaikkiaan hyvin ympäristövaikutuksiin pohjautuvaa sääntelystrategiaa. Päätöksen perustelujen mukaan ympäristölupaa ei saa myöntää, jos toiminnan päästöt vesistöön aiheuttavat merkittävää pilaantumista tai sen vaaraa, vaikka päästöjä rajoittavat lupamääräykset olisi mitoitettu parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimusten mukaisiksi.

Oikeuskäytännössä tilatavoitteet ovat nousseet vahvasti esille myös luonnonsuojelun kannalta esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä KHO 2002:48 Vuosaaren satamahankkeen seutukaavasta ja siihen liittyvästä Natura-alueen heikentämiskiellosta sekä vuosikirjapäätöksessä KHO 2015:3 kalasääsken pesäpuun suojelusta.

Vuosaaren tapauksessa KHO 2002:48 oikeudellisen arvioinnin keskiössä olivat satamahankkeen vaikutukset Natura-alueen tilaan. Korkein hallinto-oikeus katsoi hankkeen heikentävän Natura-alueen luonnonsuojelun, mutta heikentyminen ei kuitenkaan kohdistunut vanhan luonnonsuojelulain (1096/1996) 66 §:ssä ja luontodirektiivin 6 artiklassa tarkoitettuun tavoin merkittävänä niihin luonnonsuojeluun, joiden suojelemiseksi kohde oli sisällytetty Natura 2000 -verkostoon. Seutukaavan hyväksymiselle ei näin ollen ollut esteitä.⁴²

Kalasääsken pesäpuuasiassa KHO 2015:3 korkein hallinto-oikeus arvioi kalasääsken suojelua luonnonsuojelulain perusteella turvetuotannon ympäristönsuojelulain mukaisessa lupa-asiassa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että hankkeelle ei voitu myöntää ympäristönsuojelulain mukaista lupaa, koska turvetuotannosta aiheutuva melu olisi vaikuttanut vuoden 1996 luonnonsuojelulain 39 §:n eläinlajien suojelusäännösten vastaisesti kalasääsken pesäpuun rauhoitukseen.⁴³

41. Ks. Finnpulp-päätöksestä ja sen vaikutuksista Antti Belinskij – Niko Soininen, KHO:n Finnpulp-päätös (KHO 2019:166) ohjaa sopeutuvampaan lupien muuttamiseen ja yhteisvaikutusten hallintaan. Edilex 2020.

42. Ks. Vuosaaren tapauksesta ja Natura 2000 -verkostoon vaikuttavien hankkeiden ja suunnitelmien päätöksentekomenettelystä Leila Suvantola – Jukka Similä, Luonnonsuojelulaki. Edita 2011, s. 261–262.

43. Ks. tapauksesta tarkemmin Jussi Airaksinen, Petolinnun pesäpuun ympäristön rauhoittaminen turvetuotannon ympäristöluvan yhteydessä – KHO 2015:3. Lakimies 5/2015, s. 720–726.

Näin ollen resipienttiperiaate ilmenee Suomen ympäristöoikeudessa selvästi, kun kyse on vesien- tai luonnonsuojelun tilatavoitteisiin liittyvästä lupaharkinnasta. Sen sijaan merenhoidon tai ilmansuojelun tilatavoitteiden vaikutus hankkeiden lupaharkintaan ei ole selväpiirteinen. Merenhoitosuunnitelma tulee ottaa ympäristönsuojelulain ja vesilain perusteella lupaharkinnassa huomioon (YSL 51 §, VL 3:6), mutta merenhoidon tavoitteet eivät ole laajan skaalansa takia vaikuttaneet merkittävästi luparatkaisuihin.⁴⁴ Ilman epäpuhtauksien raja-arvojen ylittyminen johtaa puolestaan järeämpien oikeudellisten seurausten sijaan ensisijaisesti ilmansuojelusuunnitelman laatimiseen (YSL 145 §).

Sekä ympäristönsuojelulain että vesilain järjestelmässä lupia voidaan muuttaa tietyn edellytyksin ympäristövaikutusten perusteella (YSL 89 §, VL 3:21). Ympäristönsuojelulain mukainen luvan muuttamisen sääntely on astetta vesilakia väljempää, mutta kummankaan lain säännöksissä ei viitata tilatavoitteisiin luvan muuttamisen perusteena. Myöskään oikeuskäytännössä ei ole tullut suoraan esille, että tarve saavuttaa vesimuodostuman hyvä tila olisi johtanut laajamittaisiin lupamuutoksiin.⁴⁵ Määräaikaisten lupien uusimisen yhteydessä vesien tilatavoitteet ovat olleet selvästi esillä ja rajoittaneet toimintaa tai sen sijoittumista.⁴⁶

Seuraavaksi tarkastelemme yksityiskohtaisemmin resipienttiperiaatteen taustalla olevaa ympäristön tilan sääntelyn korostumista eurooppalaisessa ympäristöoikeudessa. Tukeudumme siinä ympäristöoikeudelliseen kirjallisuuteen ja EU:n lainsäädäntöön.

3. Ympäristövaikutusten ohjaus EU:n ympäristöoikeudessa

3.1. Tutkimuksen näkökulma

Kuten edellä on tullut ilmi, EU:n ympäristöoikeudessa pyritään enenevässä määrin ohjaamaan ympäristöön kohdistuvia kokonaisvaikutuksia yksittäisten toimijoiden päästöjen ohella.⁴⁷ Keskustelu sopeutuvasta hallinnasta ja oikeudesta

44. Ks. Suvi-Tuuli Puharinen – Miikka Hakkarainen – Antti Belinskij, Suomen merenhoitolainsäädännön toimivuustarkastelu – Merenhoidon tavoitteet ja niistä poikkeaminen. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:14, s. 49–57.

45. Ks. Antti Belinskij – Matti Hepola – Erkki Hollo – Jussi Kauppila – Milla Mäenpää – Tapio Määttä – Essi Römpötti – Helena Valve – Niko Soininen, Ympäristöllisten lupien muuttaminen vesienhoidon ympäristötavoitteiden perusteella: Lainsäädännön kehittäminen ja sen valtiosääntöoikeudelliset perusteet. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 26/2019, s. 11–20.

46. Ks. Antti Belinskij, Tavoitteiden ristiaallokko – kalankasvatuksen lisäämisestä aiheutuvan ravinnekuormituksen oikeudellinen sääntely Suomen merialueilla. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2022, s. 5–51, 21–26.

47. Soininen ym. 2023, s. 191.

liittyy kiinteästi tähän ympäristövaikutusten sääntelyyn.⁴⁸ Yksinkertaistettuna sopeutuvassa hallinnassa pyritään suhteuttamaan hallintatoimenpiteet ja tavoitteet ympäristöstä saatavaan ekologiseen tietoon ja kehityssuuntiin. Esimerkiksi vesipuitedirektiivin järjestelmä, jossa vesimuodostumien tilasta saatava tieto määrittää kuuden vuoden välein toistuvassa syklisessä prosessissa suunnittelun ja ympäristötoimenpiteiden tarpeet, perustuu sopeutuvan hallinnan malliin.⁴⁹

Eurooppalaisissa ympäristöoikeuden tutkimuksissa ympäristövaikutusten sääntelyä lähestytään muun muassa suunnitteluinstrumentteja painottavan ohjelmaperusteisen lähestymistavan (programmatic approach)⁵⁰ sekä tulos- ja toimintavelvoitteiden (obligation of result / best effort)⁵¹ näkökulmasta. Velvoitteiden kannalta olennainen kysymys on, syyllistyykö jäsenvaltio EU-oikeuden rikkomiseen, jos se ei saavuta tilatavoitteita (tulosvelvoite) vai riittääkö kaikkiin mahdollisiin toimenpiteisiin ryhtyminen (toimintavelvoite).⁵² Kysymys on myös menettelyllinen: Tulosvelvoitteista voidaan poiketa esimerkiksi vesipuitedirektiivin (4(7) artikla) ja luontodirektiivin (6(4) artikla) järjestelmissä erityisiä menettelyjä noudattaen. Vesienhoidon tulosvelvoitteita korostaneen Weser-tuomion jälkeen unionin tuomioistuin linjasi – ehkä jäsenvaltioita rauhoitellakseen – Schwarze Sulmin tapauksessa (C-361/14), että jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta poiketa vesien tilatavoitteista.

Seuraavaksi analysoimme EU:n ympäristösäädöksiä tarkemmin niiden sisältämien tavoitteiden, sääntelyskaalojen, tieteen ja oikeuden välisten yhteyksien sekä oikeudellisten ohjauskeinojen kannalta.

48. Ks. sopeutuvan hallinnan luonnontieteellisestä keskustelusta esim. C. S. Holling, *Adaptive Environmental Assessment and Management*. John Wiley and Sons 1978 ja oikeudellisesta keskustelusta esim. J. B. Ruhl, *Thinking of Environmental Law as a Complex Adaptive System: How to Clean Up the Environment by Making a Mess of Environmental Law*. *Houston Law Review* 4/1997–1998, s. 933–1002; Paloniitty 2017 ja Niko Soininen – Froukje Platjouw, *Resilience and Adaptive Capacity of Aquatic Environmental Law in the EU – An evaluation and comparison of the WFD, MSFD, and MSPD*, s. 17–79 teoksessa David Langlet – Rosemary Rayfuse (eds), *The Ecosystem Approach in Ocean Planning and Governance*. Brill 2018.

49. Paloniitty 2017, s. 104–171 ja Suvi-Tuuli Puharinen, *Good Status in the Changing Climate? – Climate Proofing Law on Water Management in the EU*. *Sustainability* 13(2) 2021, s. 3–5.

50. Lorenzo Squintani – Helena van Rijswijk, *Improving Legal Certainty and Adaptability in the Programmatic Approach*. *Journal of Environmental Law* 28(3) 2016, s. 443–470.

51. JHH van Kempen, *Countering the Obscurity of Obligations in European Environmental Law: An Analysis of Article 4 of the European Water Framework Directive*. *Journal of Environmental Law* 24(3) 2012, s. 499–533.

52. Van Kempen 2012, s. 499 ja Suvi-Tuuli Puharinen, *Achieving good marine environmental status in the EU – Implications of the marine strategy framework directive for member states and blue economic activities*. *Marine Policy* 2023: 105712.

3.2. Vesipuitedirektiivi

Vesipuitedirektiivin tavoitteena on vesimuodostumien hyvä tila. Pintaveden hyvällä tilalla tarkoitetaan sen ekologisesti ja kemiallisesti hyvää tilaa. Ekologinen tila liittyy vesiekosysteemien rakenteen ja toiminnan kuvaamiseen (VPD 2 artikla). Se luokitellaan biologisten ja muiden laatutekijöiden perusteella viisiportaisella asteikolla, jonka ääripäissä ovat erinomainen ja huono tila (VPD liite V).⁵³

Vesipuitedirektiivin sääntelyn keskeisenä skaalana on vesimuodostuma. Pintavesimuodostuma on pintavesien erillinen tai merkittävä osa, kuten järvi tai joki tai joen osa tai rannikkovesien osa (VPD 2 artikla). Jäsenvaltioilla on harkintavaltaa siinä, miten vesimuodostumat rajataan ja minkälaiseksi vaikutusperusteisen sääntelyn skaala näin ollen muodostuu. Pienen vesimuodostuman tila voi vaarantua suurta vesimuodostumaa helpommin. Suomessa on noin 6 800 pintavesimuodostumaan, kun niitä esimerkiksi Ruotsissa on 23 000.⁵⁴

Vesimuodostumien tilan luokittelu ja eri toimintojen vaikutusten arviointi on tiedeperusteista.⁵⁵ Jäsenvaltion on huolehdittava veden tilan seurannasta direktiivin vaatimusten mukaisesti (VPD 8 artikla). Direktiivissä tarkoitettujen vesienhoitosuunnitelmien tulee sisältää vesimuodostumien kartointus ja tilan määrittäminen, arvio vesien tilaan kohdistuvista merkittävistä ympäristöpaineista ja ihmisen toiminnan vaikutuksesta sekä arvio edistymisestä ympäristötavoitteiden saavuttamisessa (VPD 5 ja 13 artikla ja liite VII). Se, voidaanko jollekin toiminnalle esimerkiksi myöntää lupa tai sen vaikutuksia rajoittaa jälkikäteen, on sidoksissa tietoon vesien tilasta ja toiminnan ympäristövaikutuksista.

Vesipuitedirektiivin ohjausjärjestelmä perustuu ohjelmaperusteiseen lähestymistapaan siten, että kullekin vesistöalueelle tulee laatia vesienhoitosuunnitelma (VPD 13 artikla). Tämän lisäksi vesistöalueelle tai sen osalle tulee laatia toimenpideohjelma (VPD 11 artikla).⁵⁶ Toimenpideohjelman perustoimenpiteisiin kuuluvat muun muassa ennakkovalvonta vedenotolle ja patoamiselle sekä pistekuormituslähteille ja pilaantumista aiheuttavan hajakuormituksen sääntely. Ennakkovalvontatoimenpiteet tulee tarkistaa määräajoin ja saattaa tarvittaessa ajan tasalle (VPD 11 artikla). Edelleen vesipuitedirektiivissä edellytetään, että vesipalveluista aiheutuvat kustannukset katetaan veden hinnoittelupolitiikan avulla aiheuttamisperiaatetta noudattaen (9 artikla) ja että piste- ja hajakuor-

53. Ks. luokittelusta Antti Belinskij – Jukka Aroviita – Jussi Kauppila – Sara Kymenvaara – Laura Leino – Milla Mäenpää – Elina Raitanen – Niko Soininen, Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2018, s. 5–11.

54. Belinskij ym. 2018, s. 7, 38.

55. Tiina Paloniitty, Law, Ecology, and the Management of Complex Systems: The Case of Water Governance. Routledge 2023, s. 105–107.

56. Ks. Paloniitty 2023, s. 100–104.

mituksen hallinta perustuu yhdistettyyn lähestymistapaan, muun muassa parhaan käyttökelpoisen tekniikan sekä ympäristön kannalta parhaan käytännön periaatteisiin (10 artikla).

3.3. Meristrategiadirektiivi

Meristrategiadirektiivillä tähdätään EU:n merialueiden ympäristön hyvään tilaan vuoteen 2020 mennessä (1 artikla). Meriympäristön hyvällä tilalla viitataan ekologisesti monimuotoisiin, puhtaisiin, terveisiin ja tuottaviin meriin (3 artikla). Tämä edellyttää käytännössä merten ekologista palautumiskykyä (3 artikla).⁵⁷

Meristrategiadirektiiviä sovelletaan Itämereen, Koillis-Atlanttiin, Välimereen ja Mustaanmereen (4 artikla). Kunkin jäsenvaltion sääntelyskaalana on sen alueelle sijoittuva merialue tai osa-alue (5 artikla). Suomen merialue ulottuu rannikkovesistä talousvyöhykkeen ulkoreunaan, ja se on jaettu kuuteen merialtaaseen, kuten Perämereen ja Suomenlahteen.⁵⁸ Nämä kuusi meriallasta muodostavat direktiivin keskeisen sääntelyskaalan Suomessa.⁵⁹

Tieteen ja oikeuden välinen suhde on meristrategiadirektiivissä tiivis samaan tapaan kuin vesipuitedirektiivissä. Jäsenvaltion on laadittava arvio meriympäristön tilasta ja ihmistoiminnan vaikutuksista siihen, määritettävä hyvä tila, asetettava ympäristötavoitteet ja niihin liittyvät indikaattorit sekä laadittava seurantaohjelma (5 artikla). Meriympäristön hyvä tila määritetty direktiivin liitteen I mukaisesti 11-portaisen luonnontieteellisen kriteeristön perusteella.⁶⁰

Meristrategiadirektiivin keskeinen toimeenpanokeino ovat kansallisesti laadittavat meristrategiat, joissa jäsenvaltiot tunnistavat merialueidensa ympäristön tilan (9 artikla), määrittävät tilatavoitteet (10 artikla) ja asettavat toimenpideohjelmassa keinot hyvän tilan saavuttamiseksi (13 artikla). Käytännössä toimenpideohjelmiin sisältyy joukko ympäristöoikeudellisia keinoja merten aluesuojelusta yksittäisten lajien ja luontotyyppien suojeluun sekä hankkeiden luvitukseen. Myös taloudelliset ja informaatio-ohjauksen keinot ovat käytössä.⁶¹

57. Ks. Soininen – Platjouw 2018, s. 36–41 ja Puharinen 2023, s. 2–3.

58. Samuli Korpinen – Maria Laamanen – Janne Suomela – Pekka Paavilainen – Titta Lahtinen – Jan Ekebom (toim.), Suomen meriympäristön tila 2018. Suomen ympäristökeskus 2018.

59. Ks. Puharinen ym. 2021, s. 16–17.

60. Ks. Puharinen ym. 2021, s. 19–26.

61. Ks. merenhoidon järjestelmästä Puharinen ym. 2021, s. 15–32 ja Suomen toimenpideohjelmasta Maria Laamanen – Janne Suomela – Jan Ekebom – Samuli Korpinen – Pekka Paavilainen – Titta Lahtinen – Satu Nieminen – Anna Hernberg (toim.), Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma vuosille 2022–2027. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:30.

3.4. Luontodirektiivi

Luontodirektiivissä asetetaan EU-tasoiset tavoitteet luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Direktiivin perusteella jäsenvaltioiden tulee parantaa luonnon monimuotoisuutta ja estää sitä heikkenemästä. Tässä tarkoituksessa on saavutettava ja säilytettävä lajien ja luontotyyppien suotuisa suojelutaso. Vaatimukset kohdistuvat erityisesti unionin tärkeinä pitämiin lajeihin ja luontotyyppeihin (2 artikla). Keskeisenä keinona tavoitteiden saavuttamiseksi on monimuotoisuudeltaan arvokkaiden lajien ja luontotyyppien suojelu (2 artikla). Luontodirektiivissä veloitetaan perustamaan kattava Natura-alueiden suojelualueverkosto (3–11 artikla) luontotyyppien ja lajien suojelemiseksi ja suojelemaan lajeja (12–16 artikla).⁶²

Luontodirektiivin soveltamisalan skaalat vaihtelevat sen mukaan, mitä suojellaan. Lajisuojelussa skaala on paikallinen keskittyen suojeltujen kasvilajien esiintymis- ja eläinlajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin (12–16 artikla). Natura-alueiden suojelussa skaalana on puolestaan kulloinenkin suojelualue (6 artikla).

Luontodirektiivissä suotuisan suojelutason käsitteen sisältö määrittänyt luonnontieteellisen tiedon pohjalta.⁶³ Jäsenvaltioiden tulee huolehtia direktiivissä tarkoitettujen luontotyyppien ja lajien suojelun tason seurannasta (11 artikla). Direktiivin suojelovelvoitteet suhteessa ihmistoimintoihin määrittävät sen mukaan, mitkä näiden toimintojen vaikutukset suojeluarvoihin ovat tieteellisen arvioinnin perusteella. Jos vaikutusarviointit osoittavat tietyllä hankkeella olevan merkittäviä vaikutuksia suojeluarvoihin, ei sitä voida sallia ilman poikkeusta (6 ja 12–16 artikla).

Luontodirektiivin oikeudelliset ohjauskeinot koostuvat alue- ja lajisuojelusta. Natura-alueilla tulee ryhtyä tarvittaviin suojelutoimenpiteisiin, estää suojeluarvojen heikkeneminen ja laatia käyttö- ja hoitosuunnitelmia. Natura-alueen suojeluarvoihin merkittävästi vaikuttavat suunnitelmat ja hankkeet on arvioitava. Suunnitelma tai hanke tulee hylätä, jos se vaikuttaa alueen koskemattomuuteen, ellei suojelusta poiketa erityistä menettelyä käyttäen (6 artikla). Lajisuojelussa kielletään esimerkiksi suojeltujen lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentäminen (12 artikla). Luontodirektiivin heikentämiskieltojen sisältö ja laajuus riippuvat ihmistoiminnan sijoittumisen sijaan (esimerkiksi Natura-alueen sisä- tai ulkopuolella) siitä, miten ihmistoiminnan vaikutukset kohdentuvat suojeltaviin alueisiin ja lajeihin.⁶⁴

62. Ks. luontodirektiivistä ja Natura-verkostosta esim. Geert van Calster – Leonie Reins, EU environmental law. Edward Elgar 2017, s. 181–214.

63. Kallio 2001, s. 22 ja Yaffa Epstein – José Vicente López-Bao – Guillaume Chapron, A Legal-Ecological Understanding of Favorable Conservation Status for Species in Europe. Conservation Letters 2016, s. 81–88, 82.

64. Ks. Natura-alueiden ja EU:n lajisuojelusta Suvantola – Similä 2011, s. 70–89, 277–297.

3.5. Ilmanlaatudirektiivi

Ilmanlaatudirektiivin (2008/50/EY) tavoitteena on ilmanlaadun hyvän tilan saavuttaminen ja säilyttäminen (1.1,5 artikla). Direktiivissä asetetaan ilmanlaadun raja-arvot haitallisille aineille (12–13 artikla). Jäsenvaltioiden tulee määrittää ilmanlaadun arviointia ja hallintaa varten alueet ja taajamat (4 artikla), jotka siten muodostavat keskeisen ilmanlaadun arvioinnin skaalan.

Ilmanlaatudirektiivissä asetetaan tieteellisesti määrittyviä kynnyksiä ilmanlaadun varoituksille, tiedotukselle ja arvioinnille. Direktiivissä on myös kriteerit haitalliselle heikentyneen ilmanlaadun ihmisaltistukselle. Direktiivissä viitataan tieteellisen tiedon perusteella vahvistettuihin ilmanlaadun tasoihin (2 artikla).⁶⁵

Direktiivin toimeenpano nojaa kansallisiin suunnitelmiin. Jäsenvaltioiden on laadittava ilmanlaatusuunnitelmat sellaisille alueille, joilla direktiivissä asetetut raja-arvot ovat ylittyneet (23 artikla). Suunnitelmien alueellinen ja ajallinen mitta-kaava vaihtelee mitattavan raja-arvon ja ylityksen merkittävyyden perusteella (23 ja 24 artikla). Jäsenvaltioiden on myös määrättävä seuraamuksia ilmanlaatudirektiivin nojalla asetettujen raja-arvojen rikkomisesta (30 artikla).

3.6. Vertailua

Edellä tarkastelluissa EU:n ympäristösäädöksissä asetetaan ympäristölle tietyt tilatavoitteet. Tyypillisesti tavoitteena on ylläpitää ympäristön hyvää tilaa tai saavuttaa se ja estää tilan heikkeneminen. Säädöksissä asetetaan kriteerit, joiden perusteella tilaa, kuten vesien tai ilman laatua, arvioidaan. Tilan arvioinnin skaala vaihtelee säädösten välillä pienipiirteisistä vesimuodostumista, lajien esiintymisalueista ja suojelualueista laajoihin merialueisiin asti.

Luonnontiede on EU:n ympäristöoikeudessa keskeisessä roolissa ympäristön tilan ja ihmispaineiden määrittämisessä sekä tarvittavien toimenpiteiden suunnittelussa.⁶⁶ Tässä suhteessa edellä tarkastellut EU:n ympäristösäädökset noudattavat samankaltaista kaavaa. EU-lainsäädännössä käytetyt termit, kuten ”hyvä ekologinen tila”, ”hyvä ympäristön tila” ja ”suotuisa suojelutaso”, määrittävät luonnontieteellisin perustein. Vaikutusperusteisen sääntelystrategian arkkitehtuuri perustuu tieteelliseen tietoon.

Eri säädöksiin kuuluu tyypillisesti oma suunnittelujärjestelmänsä, jonka avulla tilatavoitteet on tarkoitus saavuttaa. Se, miten sitovasti tilatavoitteet heijastuvat eri toimintojen oikeudelliseen ohjaukseen (tulos- vai toimintavelvoite),

65. Ks. Kendro Pedrosa – Bernard Vanheusden, EU Air Pollution Law: Comprehensive but Insufficient, s. 296–312 teoksessa Marjan Peeters – Mariolina Eliantonio (eds), Research Handbook on EU Environmental Law. Edward Elgar 2020, s. 296, 301.

66. Ks. Soininen ym. 2023, s. 191–192.

vaihtelee säädöskohtaisesti. Luontodirektiivin ja vesipuitedirektiivin yhteydessä on selvää, että tilatavoitteita (suotuisa suojelutaso ja hyvä tila) vaarantavalle hankkeelle ei voida myöntää lupaa ilman poikkeusta. Meristrategiadirektiivin laajan skaalan tavoitteiden velvoittavuus on puolestaan edelleen epäselvä, eivätkä ilmanlaatudirektiivin tavoitteenasettelut ole heijastuneet suoraan yksittäisten toimintojen sallittavuuden arviointiin.⁶⁷ Tilanne on näissä suhteissa sama EU:n tasolla kuin Suomessa.

4. Ympäristövaikutuksiin perustuvan sääntelystrategian seuraukset ja kompastuskivet

4.1. Resipienttiperiaatteen renessanssi

Ympäristövaikutusten sääntelyn korostuminen tarkoittaa Suomen ympäristö-oikeudessa resipienttiperiaatteen vahvistumista ja kiinteytymistä. Vesioikeudessa tämä on tapahtunut vesienhoidon tilatavoitteiden avulla, ja periaatteella on vahva painoarvo myös luonnonsuojelussa. Meriympäristön ja ilmanlaadun suojelussa vaikutusperusteisen sääntelystrategian konkreettiset oikeudelliset seuraukset ovat vielä epäselviä.

Resipienttiperiaatetta ei ole analysoitu perusteellisesti viimeaikaisessa ympäristöoikeuden tutkimuksessa. Käsitys siitä on vajavainen kahdessa suhteessa: ensinnäkin resipienttiperiaate mielletään pikemmin osaksi ympäristöoikeuden ja erityisesti vesioikeuden historiallista perustaa kuin elävää nykyisyyttä, toiseksi resipienttiperiaatteen tärkeyttä ennakko- ja jälkivalvonnan kannalta ei ole tuotu tutkimuksessa perusteellisesti esille.⁶⁸

Resipienttiperiaatteen määrittely ympäristövaikutusten sekä ympäristön tilan ja sietokyvyn näkökulmasta sopii hyvin yhteen vaikutusperusteisen sääntelystrategian kanssa. Nämä resipienttiperiaatteen komponentit tarkoittavat, että huomiota tulee kiinnittää niin ympäristön tilaan (faktat) kuin siihen liittyviin oikeudellisiin tavoitteisiin (mihin pyritään). Tätä kautta ympäristövaikutusten sääntelyssä korostuvat tieteen ja oikeuden välinen yhteys, sääntelyskaalojen merkitys ja yhteisvaikutusten hallinta. Jos ympäristövaikutusten sääntely halutaan ottaa vakavasti, tarvitaan monipuolista oikeudellisten ohjauskeinojen käyttöä.

67. Soininen – Platjouw 2018 ja Puharinen 2023.

68. Useimmiten resipienttiperiaatetta korostetaan yhtenä ympäristölainsäädännön tulkintaa ohjaavana periaatteena, mutta sen sääntelystrategian kannalta perustavanlaatuisa merkitystä lainsoveltamiseen ei ole tarkemmin avattu, ks. Kauppila 2014; Leino – Belinskij 2018 ja Mietinen – Österberg 2021.

Tieteen ja oikeuden välinen yhteys on tiivis ympäristövaikutusten sääntelyssä, koska siinä painottuvat seurausharkinta ja systeemiteleologinen tulkinta.⁶⁹ Käyttäytymisen sääntely (päästöt, rakentaminen) voi perustua suoremmin lainsäädännön vaatimuksiin.⁷⁰ Oikeudellisen ratkaisun teorian näkökulmasta ympäristövaikutusten sääntely korostaa faktapremissin merkitystä. Empiirinen tieto resipienttiympäristön ekologisesta tilasta ja sietokyvystä sekä ympäristövaikutuksista on ratkaiseva. Usein tieteellinen arviointi ympäristövaikutuksista perustuu seurantatiedon ohella, ja tätä hyväksi käyttäen tehtyyn, vaikutusten mallintamiseen.⁷¹

Resipienttiympäristön skaala on ratkaiseva ympäristövaikutusten sääntelyn oikeusvaikutusten kannalta. Esimerkiksi luonnonsuojelun keskeinen skaala on suojelualue tai lajin elinympäristö, meriympäristön suojelun taas laaja merialue. Mitä laajempi skaala on, sitä vaikeampaa lukuisiin yksittäisiin vaikutuslähteisiin on puuttua oikeudellishallinnollisen ohjauksen ja valvonnan keinoin. Ehkä juuri tämän takia maatalouden sääntelyssä hyödynnetään vaikutusperusteisen sääntelyn sijaan paljon taloudellisia ohjauskeinoja ja yleisiä normeja.

Koska resipienttiympäristön tilaan ja sietokykyyn vaikuttavat tyypillisesti useat eri kuormituslähteet, tarvitaan yhteisvaikutusten ja kumulatiivisten vaikutusten hallintaa. Esimerkiksi ilmanlaatuun voivat vaikuttaa niin yksittäinen teollisuuslaitos kuin liikenteen päästöt. Uusien toimintojen lisäksi tulisi pystyä sääntelemään olemassa olevien toimintojen vaikutuksia ja pistekuormituksen ohella hajakuormitusta. Kokonaisvaltaisen hallinnan tarpeet korostuvat sellaisilla alueilla, joilla ei ole saavutettu vaadittuja ympäristötavoitteita tai joilla ympäristön tila on heikkenemässä.

Ympäristövaikutusten sääntelystä johtuvat velvoitteet eroavat sen mukaan, pyritäänkö estämään ympäristön tilan heikentyminen vai parantamaan ympäristön tilaa. Ympäristön tilan heikentämiskielto edellyttää, ettei kuormitusta lisätä ympäristön kantokykyä vaarantavalla tavalla. Käytännössä vaatimus kohdistuu usein ympäristövaikutuksiltaan merkittäviin hankkeisiin, kuten Finnpulpin tapaisiin teollisuuslaitoksiin. Hyvän tilan tavoite on siinä mielessä vaativampi, että

69. Ks. systeemis-teleologisesta tulkinnasta ympäristöoikeudessa Tapio Määttä – Niko Soininen, Ympäristöoikeudellisen ratkaisun teorian rakenneosat ja ominaispiirteet. Lakimies 7–8/2016, s. 1028–1053, 1040–1051.

70. Ks. oikeuden ja tieteen yhteyksistä Niko Soininen, Vesioikeudellinen perusteluvollisuus. Tutkimus vesilain intressivertailuperustelujen oikeudellisista edellytyksistä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2016; Paloniitty 2017; Henrik Thorén – Niko Soininen – Niina Kotamäki, Scientific models in legal judgements: The relationship between law and environmental science as a problem-feeding. Environmental Science and Policy 124(3) 2021, s. 478–484; Tiina Paloniitty – Niina Kotamäki, Scientific and Legal Mechanisms for Addressing Model Uncertainties: Negotiating the Right Balance in Finnish Judicial Review? Journal of Environmental Law 33(2) 2021, s. 283–308 ja Soininen ym. 2023.

71. Thorén ym. 2021 ja Paloniitty – Kotamäki 2021.

edes vähäistä lisäkuormitusta aiheuttavaa toimintaa ei välttämättä voida sallia hyvää huonommassa tilassa olevilla alueilla.

Resipienttiperiaatteen noudattaminen edellyttää sellaisia ympäristövaikutuksiin suhteutettuja sääntelyratkaisuja, jotka mahdollistavat myös tieteellisten epävarmuuksien hallinnan. Tarvittaessa toimintoja on pystyttävä mukauttamaan jälkikäteen, mikä ei esimerkiksi Finnpulpin tapauksessa ollut korkeimman hallinto-oikeuden enemmistön näkemyksen mukaan mahdollista. Toisilla alueilla riittää kevyt päästöjen tai ympäristöllisten käytäntöjen kontrolli, toisilla alueilla toimintojen sallimiseksi ei riitä parhaan käyttökelpoisen tekniikan tai parhaan ympäristöllisen käytännön vaatimusten noudattaminen. Ympäristövaikutusten sääntelyssä tulee hyödyntää käyttäytymisen sääntelyn keinoja, kuten päästökонтроolia, mutta sen lisäksi tarvitaan resipienttiympäristöön suhteutettua sääntelyä sekä taloudellisen ja informaatio-ohjauksen hyödyntämistä.

4.2. Kompastuskivet

Ympäristövaikutusten aikaisempaa tehokkaampi sääntely on tarpeen ympäristönsuojelun tason nostamiseksi, mutta se on oikeudellisesti ja elinkeinopoliittisesti haastavaa toteuttaa. On ensinnäkin kiinnitettävä huomiota siihen, kohdistuuko sääntelytaakka oikeudenmukaisesti eri toimijoille ja alueille. Toiseksi haasteena on, että oikeudellista päätöksentekovaltaa siirtyy sääntelystrategian myötä käytännössä tieteellisille asiantuntijoille. Kolmanneksi sääntelystrategia ei ole ongelmaton oikeusvarmuuden näkökulmasta, ja neljänneksi se voi pahimmillaan johtaa ympäristön kannalta haitallisiin lopputulemiin.

Toimijoiden ja alueiden kannalta ympäristövaikutusten sääntely voi tarkoittaa hyvin rajallisia mahdollisuuksia uuden toiminnan sallimiseen, jos resipienttiympäristö on hyvää huonommassa tilassa. Yksittäisiä kuormituslähteitä voidaan käytännössä kontrolloida vain lupa- tai kauppajärjestelmän (esimerkiksi päästökauppa) avulla, jolloin osa toiminnoista, kuten maa- ja metsätalous, jää sääntelyn katvealueelle. Esimerkiksi Finnpulpin tapauksessa valtaosa vesimuodostumaan kohdistuvasta ravinnekuormituksesta oli peräisin maataloudesta, johon ei ollut mahdollista puuttua viranomaiskeinoin. Myös aikaisemmin luvitettujen toimintojen vaikutusten rajoittaminen jälkikäteen on haastavaa. Näin ollen ympäristövaikutusten sääntely kohdistuu helposti vain uusiin ja ennakkohyväksynnän varaisiin toimintoihin eikä se ole välttämättä sopeutuvaa. Käytännössä uusien lupien myöntäminen esimerkiksi EU:n ja jäsenvaltion energia- ja elinkeinopoliittikkaa tukeville hankkeille voi estyä sen takia, että resipienttiympäristöön kohdistuvaa aikaisempaa kuormitusta ei pystytä rajoittamaan oikeudellisin keinoin.

Alueellisesti ympäristövaikutusten sääntely voi tarkoittaa sitä, että uusia toimintoja aletaan sijoittaa sellaisille hyvässä tilassa oleville alueille, joilla toiminnan vaikutukset eivät johda tilaluokituksen laskuun. Tällainen toimintojen sijoitta-

minen saattaa paitsi eriyttää eri alueiden taloudellista kehitystä myös hiljalleen vaarantaa hyvässä tilassa olevan ympäristön tilaa.

Ympäristövaikutuksiin pohjautuva sääntelystrategia siirtää käytännössä huomattavaa oikeudellis-normatiivista valtaa ympäristöasiantuntijoille.⁷² Esimerkiksi sen arviointi, aiheuttaako tietty toiminta luonnonsuojelulainsäädännön vastaisia vaikutuksia suojeluarvoille, perustuu tieteelliseen arviointiin, joka sisältää usein epävarmuuksia. Jotta tieteellisen arvioinnin epävarmuuksia voidaan hallita ja toimintojen sallimista harkita niistä huolimatta, tulisi lainsäädännön mahdollistaa toimintojen mukauttaminen jälkikäteen seurantatiedon perusteella.⁷³ Finnulpin tapauksessa korkein hallinto-oikeus toi esille, että lupien tarkistamismenettelyn poistaminen ympäristönsuojelulaista vähensi merkittävästi mahdollisuuksia luvan muuttamiseen jälkikäteen.

Tieteellisen tiedon hyödyntäminen oikeudellisessa päätöksenteossa ei ole ongelmatonta vallanjaon näkökulmasta. Oikeusvaltion periaatteiden ja vallan kolmijako-opin mukaisesti lainsäätäjän tehtävänä on säätää lait ja tuomioistuinten käyttää tuomiovaltaa. Perinteisesti tieteellä on ollut keskeinen rooli ympäristölainsäädännön taustavaikuttajana ja oikeudellisten ratkaisujen faktapremissin muodostajana, mutta ei normipremissin muodostamisessa eli laintulkinnassa. Vaikutusperusteisessa sääntelyssä tilanne muuttuu kuitenkin niin, että ympäristön tilaa koskevasta tiedosta tulee myös keskeinen normipremissin lähde.⁷⁴ Tämä tieteen rooli päätöksenteossa ei ole oikeusvaltiollisen toimivaltajaon näkökulmasta virallinen eikä näkyvä, mutta se saattaa käytännössä määrittää toiminnan oikeudellisen hyväksymisen edellytykset.

Oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan näkökulmasta hallinto-oikeudellisessa päätöksenteossa toiminnanharjoittajalla on perusteltu odotus siitä, että lupa- tai muu viranomaispäätös suojaa toiminnan pysyvyyttä, vaikka lupamääräyksiin voidaanakin puuttua rajoitetusti jälkikäteen. Vaikutusperusteisessa sääntelystrategiassa resipienttiympäristön tilan tulisi kuitenkin ratkaista toimintaan puuttumisen edellytykset. Siten ympäristövaikutusten sääntely heikentää väistämättä lupien pysyvyyssuojaa siirtäen valvonnan painopistettä ennakkovalvonnasta jälkivalvontaan. Pysyvyyssuojan valtiosääntöoikeudellista merkitystä on usein liioiteltu ympäristönäkökohtien kustannuksella, mutta ympäristövaikutusten sääntelyssä on syytä kiinnittää huomiota myös oikeusvarmuuteen ja

72. Eric Biber, Which Science? Whose Science? How Scientific Disciplines Can Shape Environmental Law. *The University of Chicago Law Review* 79(2) 2012, s. 473–475. Ks. myös Soininen ym. 2023.

73. Ks. Riikka Puntila-Dodd – Niina Kotamäki – Janne Juntunen – Mikko Tolkkinen – Harri Kuosa – Riku Varjopuro – Hannu Lauri – Kaisa Vähänen – Fanny Suominen – Jussi Airaksinen – Mari Saario – Niko Soininen – Suvi-Tuuli Puharinen – Antti Belinskij, Kriteereistä selkeyttä uusien hankkeiden ympäristövaikutusten mallintamiseen. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 2022:13, s. 49–55.

74. Soininen ym. 2023, s. 189.

luottamuksensuojaan.⁷⁵ Lisäksi sääntelyn kehittämisessä törmätään väistämättä kysymykseen eri toimijoiden riittävän yhdenvertaisesta kohtelusta.⁷⁶

Vaikutusperusteinen sääntelystrategia ei välttämättä ole ympäristön näkökulmasta aina perusteltu. Strategia voi ensinnäkin johtaa tilanteeseen, jossa pyritään hinnalla millä hyvänsä kohti historiallista ympäristön tilaa, vaikka ekosysteemit muuttuvat jatkuvasti.⁷⁷ Toiseksi resipienttiympäristön hyvin laaja tai suppea skaala voi johtaa epätarkoituksenmukaisiin lopputulemiin. Jos skaala on laaja, ympäristövaikutusten sääntelyn perusteella voi olla vaikea puuttua lukuihin hajakuormituslähteisiin (esimerkkinä meriympäristön suojelun vaikutus yksittäiseen maatalaan). Jos taas skaala on hyvin suppea ja joustamaton, ympäristön kannalta hyödylliset ratkaisut voivat estyä: Esimerkiksi uusi jätevesien alueellinen puhdistuslaitos voisi tehostaa huomattavasti vesiensuojelua laajalla alueella, mutta aiheuttaa ympäristötavoitteiden vastaisia seurauksia yksittäisessä vesimuodostumassa.⁷⁸

Yhteiskunnallisesti ympäristövaikutusten sääntely voi johtaa tapauskohtaisesti hyvin tiukkoihin suojelu- ja lupapäätöksiin, joissa ei ole mahdollista ottaa huomioon kilpailevia arvoja ja tavoitteita. Tämän vuoksi toimiva poikkeusjärjestelmä on ympäristövaikutusten sitovan sääntelyn edellytys.

5. Ympäristövaikutusten sääntelyn mahdollisuudet edistää vihreää siirtymää

Ympäristövaikutuksiin keskittyvän sääntelystrategian mahdollisuudet edistää kestävyysmurrosta riippuvat useista tekijöistä, kuten lainsäädännön kehittämissen ratkaisuksista ja taloudellisista ohjauskeinoista. On positiivista, että tilatavoitteet antavat selvän suunnan oikeudellisen sääntelyn kehittämiselle ja laajemmin ympäristöhallinnalle. Selvää joka tapauksessa on, että pelkkä lainsäädäntökirjaus ympäristötavoitteista ei ole vaikuttava, jos oikeusjärjestelmä ja sen yleiset opit eivät muutu laajemmin ympäristövaikutuksia painottavaan suuntaan. Tila-
tavoitteiden asettaminen on vasta ensimmäinen askel niiden saavuttamiseksi. Tila-
tavoitteiden asettamista koskevaa normia tulisi täydentää seuraamusnormein.⁷⁹

75. Ks. perustuslaillisista reunaehdoista lupien muuttamiseen Belinskij ym. 2019, s. 37–43.

76. Ks. Vihervuori 1984.

77. Ks. Paloniitty 2023, s. 172–176.

78. Ks. Antti Belinskij – Antti Iho – Tiina Paloniitty – Niko Soininen, From Top–Down Regulation to Bottom–Up Solutions: Reconfiguring Governance of Agricultural Nutrient Loading to Waters. Sustainability 11(19) 2019: 5364, s. 9–10.

79. Ks. asettamis- ja seuraamusnormeista Utter 2007.

EU:n säädöksissä tilatavoitteiden saavuttamisen oikeudellisina ohjauskeinoina korostuvat erityyppiset suunnitelmat, eivät niinkään kovat oikeudelliset ohjauskeinot. Yhtäältä tämä on perusteltua subsidiariteettiperiaatteen kannalta: Jäsenvaltioilla tulee olla harkintavaltaa siinä, miten tilatavoitteet saavutetaan kansallisella ja alueellisella tasolla. Toisaalta tilatavoitteista säättäminen siten, että seuraamusnormien asettaminen jää pitkälti jäsenvaltioiden vastuulle, tarkoittaa ympäristösääntelyn eräänlaista uudelleenkansallistumista.⁸⁰

Jäsenvaltioiden olisi pystyttävä omiin täydentäviin sääntelyratkaisuihin ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi. EU määrittää Suomelle esimerkiksi tietyt vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteet vesipuitedirektiivissä ja meristrategiadirektiivissä. Suomen tehtäväksi jää puolestaan säännellä esimerkiksi maatalouden ravinnepäästöjä kansallisella tasolla siten, että kulloisenkin resipienttiympäristön tila otetaan päästöjen rajoittamisessa huomioon.

Tilatavoitteisiin perustuvan sääntelystrategian riskinä on sen vaikutuksettomuus, jos oikeus ei tue tällaista strategiaa pintatason tavoitteita laajemmin. Lopulta tilatavoitteiden saavuttamisessa on kysymys lukuisten yksittäisten ihmistoimintojen vaikutusten hallinnasta. Erilaiset suunnitelmat ja yhteistoiminnalliset menettelyt voivat tarjota uusia näköaloja tilatavoitteiden saavuttamiseen, mutta lisäksi tarvitaan perinteisiä oikeudellisia ohjauskeinoja, kuten lupajärjestelmiä ja toimintojen normiohjausta.

Kestävyysmurroksen saavuttamiseksi on olennaista, että eri oikeudenalojen sääntely on koherenttia suhteessa ympäristön tilatavoitteisiin. Esimerkiksi uusiutuvan energian sääntelyssä tulisi ilmastotavoitteiden ohella ottaa vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteet huomioon, kun suunnitellaan vesivoima- tai merituu-livoimahankkeita, vaikka tätä olisi vaikea sovittaa yhteen energiamurroksen ja elinkeinopoliittisten päämäärien kanssa. Samoin maatalouden tukipolitiikassa ja normiohjauksessa resipienttivesistön tilan tulisi ohjata ympäristökeinojen käyttöä.

Näin ollen ympäristön tilaan perustuvalla sääntelystrategialla tulee olla konkreettisia seurausvaikutuksia EU:n ja Suomen oikeuteen, jotta sillä olisi mahdollisuuksia kestävyysmurroksen edistämiseen. Näihin oikeudellisiin seurauksiin kuuluu alueherkkien ohjauskeinojen käyttö, oikeuden ja luonnontieteiden välisen yhteyden hallinta ja yhteisvaikutusten sääntely. Jotta kestävyysmurros voidaan saavuttaa, tulee ympäristöoikeuden ja laajemmin koko oikeusjärjestelmän yleisten oppien paitsi muuttua ympäristön tilaa painottavaan suuntaan myös tunnistaa ja hallita kyseiseen sääntelystrategiaan liittyvät haasteet. Samalla on syytä huomata, että käyttäytymisen ja ympäristövaikutusten sääntelystrategiat eivät ole toisiaan poissulkevia vaan toisiaan täydentäviä sääntelystrategioita.

80. Ks. Johanna Söderasp 2018, *Law in Integrated and Adaptive Governance of Freshwaters: A Study of the Swedish Implementation of the EU Water Framework Directive*. Luleå University 2018, s. 508–514.

A renaissance of the recipient principle – The possibilities of a regulatory strategy based on the state of the environment to promote a sustainability transformation

ANTTI BELINSKIJ, LL.D., Professor, University of Eastern Finland, and Finnish Environment Institute – NIKO SOININEN, LL.D., Professor, University of Eastern Finland

The European Green Deal establishes ambitious environmental quality objectives. These objectives can be pursued by two regulatory strategies: 1) a behaviour-based strategy and 2) an impact-based strategy. In the context of Finnish law, the recipient principle has historically aligned with the impact-based approach, yet its full integration into the legal system remains incomplete. This article delves into the ramifications of an impact-based regulatory strategy on environmental law and investigates its potential to facilitate sustainability transformation. We argue that an impact-based regulatory strategy centred on environmental quality objectives necessitates the close integration of law and natural sciences, a keen focus on the cumulative effects of human activities, a comprehensive understanding of environmental regulation across various scales, and the utilisation of an array of legal instruments. To achieve a sustainability transformation, it is imperative that the general principles of environmental law shift towards emphasising environmental quality. Reinterpreting the traditional recipient principle within Finnish environmental law provides the key to this transformation.