

**Asia:**

Luonnonsuojelulain (9/2023) 128 §:n mukainen vireillepano

**Asianosaiset:**

Helsingin luonnonsuojeluyhdistys ry

Pro Lapinlahti mielenterveysseura ry

**Prosessiosoite:**

Laura Kolehmainen

luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja

Lakiasiaintomisto Maailma Oy

+358 413159362

[laura.kolehmainen@maailmalegal.fi](mailto:laura.kolehmainen@maailmalegal.fi)

**Vaatimukset:**

Vireillepanijat vaativat luonnonsuojelulain (LSL) 128 §:n mukaisesti, että ELY-keskus estää luonnon tuhoutuminen ja luonnonarvojen heikentymisen Helsingin Lapinlahdessa tavatun kirvelilattakoin *Depressaria chaerophylli*:n osalta tekemällä LSL 77 §:n mukaisen esiintymispaikan rajauksen ja siten saattamalla kirvelilattakoin säilymisen kannalta tärkeän esiintymispaikan hävittämisen- ja heikentämiskiellon voimaan.

**Vaatimusten perusteet:***Vireillepano-oikeudesta*

LSL 128 §:ssä säädetään erityisestä vireillepano-oikeudesta. Lainkohdan 1 momentin mukaan haittaa kärsivällä henkilöllä on oikeus saattaa 126 §:ssä tarkoitettu asia vireille elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa, jos vireillepanon tarkoituksena on estää luonnon tuhoutuminen tai luonnonarvojen heikentyminen, joka ei ole merkitykseltään vähäinen, tai käynnistää luontovahingon korjaaminen. Sama oikeus on 134 §:n 4 momentissa tarkoitettulla rekisteröidyllä yhteisöllä toiminta-alueellaan ja kunnalla. Lainkohdan 2 momentin mukaan erityisen vireillepanon mukainen asia on ratkaistava kiireellisenä.

LSL 134 §:ssä säädetään muutoksenhausta. Lainkohdan 2 momentin mukaan tämän lain mukaiseen päätökseen saa hakea muutosta valittamalla noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään, jollei jäljempänä toisin säädetä.

Lainkohdan 4 momentin mukaan valitusoikeus on niillä, joiden oikeutta, velvollisuutta tai etua asia saattaa koskea. Muissa kuin korvausta, tukea, avustusta tai vapaaehtoisen hyvittämisen korvaavuutta koskevasta päätöksestä valitusoikeus on myös asianomaisella kunnalla ja toiminta alueellaan sellaisella rekisteröidyllä paikallisella tai alueellisella yhteisöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen.

Vireillepanijat katsovat, että heillä on asiassa vireillepano-oikeus, koska vireillepanon tarkoituksena on estää luonnonarvojen heikentyminen, joka ei ole vähäinen. Kirvelilattakoi on erittäin uhanalainen laji, joka on suojeltu kvalifioidusti LSL 77 §:n perusteella luonnonsuojeluasetuksessa (1066/2023) erityisesti suojeltavana lajina. Sillä on Suomessa vain kolme esiintymispaikkaa: Lapinlahden sairaalapuisto, Inkoon Fagervik sekä Kaarina.<sup>1</sup> Vireillepanijat katsovat, että jos yksikään näistä kolmesta esiintymispaikasta vaarantuu näissä oloissa, kyseessä on luonnonarvojen sellainen heikentyminen, joka ei ole vähäinen. Tällöin tosiasiallisesti hyväksytään mahdollisuus lajin häviämisestä Suomesta kokonaan varovaisuusperiaatteen (LSL 7 §) vastaisesti. Lapinlahden esiintymispaikka on kolmesta esiintymispaikasta elinvoimaisin havaintojen määrän perusteella. Heikentämällä sitä heikennetään luonnonarvoja vähäisyyskynnyksen ylittävästi.

LSL 77 §:n taustalla on ympäristövastuudirektiivin 12 artikla.<sup>2</sup> Luonnollisilla tai oikeushenkilöillä, joihin ympäristövahinko vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa, tai joiden etua vahinkoon liittyvä ympäristöä koskeva päätöksenteko riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos jäsenvaltion hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä tätä edellytetään ennakkoehtona, on oikeus ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille havainnoista, jotka liittyvät heidän tiedossaan oleviin ympäristövahinkoihin tai niiden välittömään uhkaan, sekä oikeus pyytää, että toimivaltaiset viranomaiset ryhtyvät toimenpiteisiin tämän direktiivin mukaisesti. Jos toimintapyyntö ja siihen liittyvät havainnot osoittavat uskottavasti, että ympäristövahinko on tapahtunut, toimivaltaisen viranomaisen on tarkasteltava näitä havaintoja ja toimintapyyntöjä. Vireillepanijat toteavat, että vaikka nyt kyseessä ei ole ympäristövahinko, on LSL 77 §:ää tästä huolimatta tulkittava sen unionioikeudellisen säädöspohjan tarkoituksen mukaisesti.

Myös hallintokäytännön yhtenäisyyden vuoksi vireillepanijat katsovat, että ELY-keskuksen tulee tutkia vireillepano LSL 77 §:n edellytysten täyttymisen kannalta. Tapauksessa KAIELY/713/2024 oli kysymys raakkujen esiintymispaikan rajaamisesta tai esiintymän muusta suojelusta. Kainuun ELY-keskus tutki yhdistyksen vireillepanon johdosta kysymyksen esiintymispaikan rajaamisesta.

#### *Kirvelilattakoin suojeluasemasta*

LSL 75 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi lajiksi sellainen luonnonvarainen eliölaji, jonka riski hävitä luonnosta on Suomessa esiintyvien lajien

---

<sup>1</sup> Ramboll. 2024. s. 4

<sup>2</sup> Ks. vanhan luonnonsuojelulain aikaan toimeenpantu direktiivi, HE 288/2008 vp, s. 38-39

kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin perusteella vähintään korkea. Häviämiskäsi arvioidaan perustuen parhaaseen saatavilla olevaan tietoon eliölajin populaation tai levinneisyys- ja esiintymisalueen koosta, muutoksista, pirstoutumisesta ja jatkuvasta taantumisesta tai häviämiskäsin määrällisen analyysin perusteella. Pykälää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lajin säätämiskä uhanalaiseksi olisi siten vaikutusta LSL 18 §:ssä säädetyin viranomaisten seurantavelvoitteen noudattamiseen, mikä kohdistuu osaltaan erityisesti uhanalaisiin lajeihin. Uhanalainen laji voitaisiin edellytysten täyttyessä säätää 77 §:n mukaisesti erityisesti suojeltavaksi lajiksi. Seurannasta saatujen tietojen perusteella olisi ryhdyttävä muihin tarvittaviin toimenpiteisiin lajin tilanteen parantamiseksi.<sup>3</sup> Kirvelilattakoi on säädetty uhanalaiseksi (7 §) valtioneuvoston asetuksella 1066/2023.

LSL 76 §:n mukaan viranomaiset ottavat uhanalaiset eliölajit huomioon asianomaisen lain mukaisessa lupaharkinnassa tai kaavoitusta koskevassa päätöksenteossa noudattaen muussa lainsäädännössä luontoarvojen turvaamisesta erikseen säädettyä. Viranomaisen tulisi ottaa uhanalaiset lajit huomioon edellä uhanalaisen luontotyypin huomioonottamisen kohdalla selostetulla tavalla. Käytännössä tämä koskisi muun muassa ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa, kaivoslaissa tarkoitettuja lupia sekä alueidenkäyttölain mukaisia kaavoja. Pykäläkohtaisissa esitöissä viitataan alueidenkäyttölakiin.<sup>4</sup> Alueidenkäyttölain yhtenä sisältövaatimuksena maakuntakaavassa (28 §) ja yleiskaavassa (39 §) on luonnonarvojen vaaliminen. Asemakaavalta puolestaan edellytetään (54 §), että luonnonympäristöä tulee vaalia eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää. Kaavan sisältövaatimukset edellyttävät siten luontoarvojen huomioon ottamista ja samalla niiden selvittämistä osana kaavan valmistelua. Täältä osin sisältövaatimusten arvioinnissa merkitystä tulisi olla myös uhanalaisilla luontotyypeillä, kaavan luonteesta ja sen tarkkuustasosta riippuen.

LSL 77 §:ssä säädetään erityisesti suojeltavien eliölajien esiintymispaikkojen suojelusta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää erityisesti suojeltavaksi lajiksi sellainen 75 §:ssä tarkoitettu uhanalainen eliölaji, jonka riski hävitä luonnosta on vähintään hyvin korkea (luokat EN ja CR). Erityisesti suojeltavaksi eliölajiksi voidaan säätää myös sellainen uhanalainen eliölaji, jolla on hyvin vähän esiintymispaikkoja ja niiden säilyminen on uhattuna. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi päättää suojella erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan. Suojelupäätöksessä on määriteltävä esiintymispaikan rajat.<sup>5</sup> Kirvelilattakoi on säädetty erityisesti suojeltavaksi lajiksi valtioneuvoston asetuksella 1066/2023 (8 §).

---

<sup>3</sup> HE 76/2022 vp, s. 213

<sup>4</sup> HE 76/2023 vp, s. 200. 76 §:n perusteluissa viitattu 65 §:n perusteluihin, koska pykälät ovat rinnasteiset.

<sup>5</sup> HE 76/2022 vp, s. 214

Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on pykälän 2 momentin mukaan kielletty. Pykälää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että koska lajien tunnistaminen, havaitseminen ja niiden esiintymispaikkojen rajojen määrittely edellyttää usein erityistä osaamista, kielto tulisi voimaan vasta kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt lajin esiintymispaikan rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille.

Hävittämis- ja heikentämiskielto koskisi vain lajin säilymiselle tärkeitä esiintymispaikkoja, ei kaikkia paikkoja, joissa lajia esiintyy. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi siten harkittava ajankohtaisen tieteellisen tiedon, lajien levinneisyyden ja esiintymisen sekä suojelutilanteen ja alueen ominaispiirteiden perusteella tarvetta rajauspäätöksen tekemiseen. Rajauspäätös soveltuu ja on tarkoitettu nimenomaan sellaisten esiintymispaikkojen turvaamiseen, joilla on merkitystä lajin säilymiselle pidemmällä aikavälillä. Harkinnassa olisi otettava huomioon lain 1 §:ssä asetettu yleinen tavoite lajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen.<sup>6</sup>

LSL 77 § vastaa vanhan luonnonsuojelulain (1096/1996) 47 §:ää tässä tapauksessa relevantein osin. Myös yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan pykälä vastaa pääsääntöisesti nykyisessä laissa olevaa 47 §:ää. Muutoksina on listattu mahdollisuus rajauspäätöksen antamiseen myös määräaikaisena ja suojelun lakkauttamisen edellytyksiä koskevan momentin sanamuotojen täsmentäminen.<sup>7</sup> Merkittävien esiintymispaikkojen rajaamisten suhteen lakia tai sen tulkintaa ei siis ole muutettu.

Vanhassa laissa sanamuoto kuuluu 47 § 2 ja 3 momenttien osalta seuraavasti:

”Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu kielto tulee voimaan, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille.”

Perusteluiden mukaan taustalla on ympäristövastuudirektiivin toimeenpano. Perusteluissa mainitaan myös erityisesti, että yhteisöainsäädännön täytäntöönpano edellyttää, että uudet rajauspäätökset tehdään priorisoidusti. Perusteluissa siis edellytetään rajauspäätösten tekemistä ja vielä nopeutetusti. Rajauspäätösten tekeminen ei ole vapaaehtoista, vaan se on keino, jolla ympäristövastuudirektiivin tarkoittamat oikeusvaikutukset saadaan aikaan.

Pykälässä ehdotetulla kiellolla olisi merkitystä myös eri lakien mukaisissa lupa- ja muissa viranomaismenettelyissä. Jos kyseisten lakien edellyttämien lupien myöntämisedellytyksiä koskevissa säännöksissä viitataan luonnonsuojelulakiin, kielto saattaisi merkitä luvanmyöntämisestettä, jollei toiminnan sijoittamista koskevilla tai muilla lupamääräyksillä

---

<sup>6</sup> HE 76/2022 vp, s. 214

<sup>7</sup> HE 76/2022 vp, s. 214

voitaisi estää toiminnanharjoittajan toiminnasta aiheutuvia ehdotetun pykälän mukaisia vaikutuksia, eikä alueellinen ympäristökeskus olisi myöntänyt toiminnalle poikkeuslupaa.<sup>8</sup> Vireillepanijoiden käsityksen mukaan on todennäköistä, että pykälän vastainen menettely muodostaa kaavan lainvastaisuusperusteen.

Koska nykyinen luonnonsuojelulain 77 § vastaa vanhan luonnonsuojelulain 47 §:n tarkoitusta sen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan, on 77 §:n sanamuoto ”voi päättää suojella” luettava merkitykseltään velvoittavampana, kuin mitä sanamuoto yksin luettuna antaisi ymmärtää. Muunlainen luenta ei vastaisi unionioikeudellisia velvoitteita. Luonnonsuojelulain 79 §:ään on uudessa laissa erotettu unionilainsäädäntöpohjaiset luonto- ja lintudirektiivilajien esiintymispaikkojen rajaukset, ja sielläkin pykälän muotoilu on ”voi päättää suojella”. Yllä kuvattujen esitöiden ja ympäristövastuudirektiivin valossa merkittävän esiintymispaikan suojelu ei kuitenkaan ole vapaaehtoista, vaan suotuisan suojelutason saavuttamisen tai säilyttämisen kannalta merkittävän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen tai sen uhka laukaisee luontovahingon ehkäisemistä tai korjaamista koskevan pakkokeinomenettelyn.<sup>9</sup>

Myös yllä viitatus uuden lain 77 §:n yksityiskohtaiset perustelut tukevat tätä tulkintaa. Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeä esiintymispaikka on hävittämis- ja heikentämiskiellon piirissä vasta ELY-keskuksen rajauspäätöksen jälkeen, koska lajien tunnistaminen, havaitseminen ja niiden esiintymispaikkojen rajojen määrittely edellyttää usein erityistä osaamista. Selkeä oletama perusteluissakin on, että ELY-keskus tosiaan rajaa erityisesti suojeltavien lajien säilymiselle tärkeät esiintymispaikat. Hävittämis- ja heikentämiskiello on rajauspäätöksen takana pelkästään asiantuntemusvaatimusten takana, ei muista, muuta harkintavaltaa implikoivista syistä.

Myös harkintakriteerejä koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden on tulkittava olevan tyhjentävät ja liittyvän yksinomaan ”lajin säilymiselle tärkeän” määrittelemiseen käsitteellisesti. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi harkittava ajankohtaisen tieteellisen tiedon, lajien levinneisyyden ja esiintymisen sekä suojelutilanteen ja alueen ominaispiirteiden perusteella, onko esiintymispaikka lajin säilymiselle tärkeä.

Asiassa hankittu luonnontieteellinen selvitys toteaa selvästi Lapinlahden merkityksen lajin säilymiselle: ”Kirvelilattakoi on luonnonsuojeluasetuksella säädetty erityisesti suojeltavaksi lajiksi. Tämän vuoksi lajin ”säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty” LSL 47 §:n mukaisesti, mikäli alueellinen ELY-keskus rajaa nämä esiintymispaikat ja antaa rajaukset tiedoksi maanomistajalle. Lapinlahdessa ainakin runsaimmat esiintymät ovat selkeästi näitä luonnonsuojelulaissa tarkoitettuja lajin säilymiselle tärkeitä elinpaikkoja.”<sup>10</sup> Vireillepanijoiden käsityksen mukaan on selvää, että kun tieteellinen tieto osoittaa lajin levinneisyyden ja esiintymisen olevan Suomessa kolme

---

<sup>8</sup> HE 228/2008 vp, s. 39

<sup>9</sup> HE 288/2008 vp, s. 39

<sup>10</sup> Faunatica. 2020. s. 5

esiintymispaikkaa; suojelutilanteen olevan uhanalaisuusluokaltaankin erittäin uhanalainen eli kaukana suotuisasta suojelun tasosta; alueen ominaispiirteiden vastaavat lajin ensisijaista elinympäristöä (kulttuuriympäristöt)<sup>11</sup> ja asiassa hankittu luonnontieteellinen erityis selvitys toteaa esiintymispaikan luonnonsuojelulain mukaisesti lajin säilymiselle tärkeäksi, Lapinlahden esiintymispaikka on lajin säilymiselle tärkeä ja esiintymispaikka tulee rajata hävittämis- ja heikentämiskiellon voimaan saattamiseksi.

Unionioikeudellispohjaisen säädöksen taustalla on myös ympäristövastuudirektiivin 12 artikla toimintapyynnöstä, jossa erikseen säädetään luonnollisten tai oikeushenkilöiden oikeudesta ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille havainnoistaan liittyen heidän tiedossaan oleviin ympäristövahinkoihin tai niiden uhkaan. Näiden ilmoitusten pohjalta on säädetty toimivaltaisen viranomaisen velvollisuudesta tutkia asia sekä ryhtyä toimiin. Koska samat sanamuodot on otettu sekä unionipohjaista suojelua LSL 79 §:n pohjalta nauttiviin esiintymispaikkoihin että kotimaisin säädöksin suojeltuja eliölajeja koskevaan LSL 77 §:ään, koskee kumpaakin säädöstä unionioikeudellistasoinen velvoittavuus.

LSL 83 §:n mukaan ELY-keskus voi myöntää luvan poiketa 77 ja 79 §:ssä säädetystä, jos siitä ei ole haittaa eliölajin suotuisan suojelutason säilyttämiselle tai sen saavuttamiselle.

Pykäläkohtaisissa perusteluissa tarkennetaan poikkeamisen edellytysten arvioimista.

Edellytyksiä arvioitaisiin siitä näkökulmasta, heikentääkö poikkeus suojelutason nykyistä tasoa. Vireillepanijoiden käsityksen mukaan tässä tapauksessa on tehtävä esiintymispaikan rajauspäätös ja sen jälkeen harkittava, täyttyvätkö poikkeamisen edellytykset.

#### *Muuta huomioitavaa*

Suomen ympäristökeskuksen vuoden 2021 luettelossa ovat eliöryhmittäin ympäristöhallinnon lajisuojelutyön priorisointia varten tunnistetut kiireellisesti suojeltavat lajit. Kirvelilattakoi kuuluu näihin lajeihin.<sup>12</sup> Kirvelilattakoi on siis paitsi uhanalainen laji, myös erityisesti suojeltava laji, ja sen lisäksi vielä ympäristöhallinnon lajisuojelutyössä tunnistettu kiireellisesti suojeltava laji, jolla on maassa kolme esiintymää. Vireillepanijat katsovat, että jos tässä tapauksessa tehdään kielteinen päätös merkittävän esiintymispaikan rajaamisesta luonnonsuojelulain mukaisesti ja jätetään tältä pohjalta arvioimatta tuon esiintymispaikan hävittämisen tai heikentämisen vaikutukset sen suojelun tasoon, toimitaan myös luonnonsuojelulain 1 §:n tavoitteen turvata luonnon monimuotoisuus vastaisesti.

LSL 7 §:ssä säädetään ympäristöoikeudellisesta perusopista, varovaisuusperiaatteesta.

Pykälän mukaan luonnonsuojelulain tai sen nojalla annetun asetuksen mukaisessa päätöksenteossa kiinnitetään huomiota luonnon monimuotoisuuden merkittävän

---

<sup>11</sup> Suomen ympäristökeskus 2.3.2021.

<https://www.ymparisto.fi/sites/default/files/documents/Kiireellisesti%20suojeltavien%20lajien%20luettelo%20%28ei%20saavutettava%29.pdf>

<sup>12</sup> Suomen ympäristökeskus 2.3.2021.

<https://www.ymparisto.fi/sites/default/files/documents/Kiireellisesti%20suojeltavien%20lajien%20luettelo%20%28ei%20saavutettava%29.pdf>

vähenevän tai häviämisen uhkaan, vaikka siitä ei olisi olemassa varmistettua tieteellistä tietoa. Vireillepanijat katsovat, että myös varovaisuusperiaate vaatii tässä tapauksessa kirvelilattakoin tärkeän elinympäristön rajauspäätöksen tekemistä ja sen aiheuttamia suoje- ja oikeusvaikutuksia luonnonsuojelulain noudattamiseksi. Lajilla on Suomessa vain kolme esiintymispaikkaa, ja on vireillepanijoiden mukaan mahdotonta perustella varovaisuusperiaatteen näkökulmasta, miksi yksi näistä esiintymispaikoista olisi sallittua hävittää luonnonsuojelulain tavoitteen ollessa luonnon monimuotoisuuden turvaaminen.

### *Oikeuskäytäntöä*

Korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä on arvioitu erityisesti suojeltujen lajien esiintymien hävittämisen- ja heikentämiskiellosta poikkeamisen edellytyksiä. Tapauksessa KHO:2021:68 oli kyse lahokaviosammalesta, jolla oli asianomaisen ELY-keskuksen tietojen mukaan Uudellamaalla 7000 esiintymispaikkaa. Vuoden 2019 Suomen lajien uhanalaisuusarvioinnissa laji oli arvioitu erittäin uhanlaiseksi (EN). Lahokaviosammal oli luonnonsuojeluasetuksella säädetty uhanlaiseksi lajiksi ja sen uhanalaisuusluokka oli valituksenalaisen päätöksen tekohetkellä ollut äärimmäisen uhanalainen. Lajin suojelutaso ei siten ollut suotuisa. Poikkeamispäätös koski pienialaista lahokaviosammaleesiintymää. Esiintymispaikan ei arvioitu olevan lajin säilymiselle tärkeä, eikä esiintymispaikan rajoja ollut määritelty eikä ollut tarkoituskaan määritellä luonnonsuojelulain 47 §:n 3 momentin mukaisesti. Asiassa saadun selvityksen mukaan lajin esiintymispaikkoja oli maakunnan alueella aikaisempaa arviota enemmän, mikä tuki käsitystä kyseisen esiintymän vähäisestä merkityksestä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että luonnonsuojelulain 5 §:n 3 momentin mukaista eliölajin suotuisan suojelutason määritelmää tulkittaessa tulee ottaa huomioon määritelmälle myös unionin lainsäädännössä ja sitä koskevassa oikeuskäytännössä annettu sisältö. Unionin tuomioistuin on esimerkiksi suden poikkeuslupametsästäystä koskevaan ennakkoratkaisupyyntöön antamassaan ratkaisussa C-647/17 katsonut, että luontodirektiivin mukaan lajin suojelun taso katsotaan suotuisaksi ensinnäkin, kun kyseisen lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana, toiseksi, kun lajin luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa, ja kolmanneksi, kun lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö.

Unionin tuomioistuimen mukaan poikkeusten hyväksyminen on mahdollista poikkeuksellisesti myös silloin, kun on asianmukaisesti osoitettu, ettei poikkeuksilla entisestään huononnetta kyseisten kantojen epäsuotuisaa suojelun tasoa tai estetä kyseisten kantojen suotuisan suojelun tason ennalleen saattamista. Tällainen poikkeus on suojellun lajin kannalta neutraali. Poikkeuslupien myöntäminen on näin ollen ollut mahdollista vain silloin, kun on asianmukaisesti osoitettu, ettei niillä entisestään huononnetta lajin epäsuotuisaa suojelun tasoa.

Poikkeamisen edellytyksenä luonnonsuojelulain 48 §:n 2 momentin mukaan on, että lajin suojelutaso säilyy suotuisana. Tiukan sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan poikkeaminen ei olisi lainkaan mahdollista uhanalaisen ja rauhoitetun lajin osalta, koska sen suojelutaso ei määritelmän mukaan ole suotuisa. Vaikka nyt ei ollut kysymys unionioikeuteen perustuvasta poikkeamisedellytyksestä, korkein hallinto-oikeus totesi, että asiassa on perusteltua ottaa huomioon edellä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä esitetty. Lajin suotuisan suojelutason säilymistä koskevaa poikkeamisedellytystä on uhanalaisen lajin osalta tulkittava niin, ettei lajin suojelutaso poikkeamisen johdosta saa heikentyä.

Arvioitaessa lahojavuosammaleesiintymän siirtämiseen myönnetyn poikkeamisen vaikutusta lajin suojelutasoon ja sen heikentymiseen oli merkitystä annettava ensinnäkin siirrettävän esiintymän merkittävyydelle, siirtämisen vaikutuksille lajin säilymiseen kyseisellä esiintymisalueella sekä esiintymän pitkäaikaisen säilymisen mahdollisuuksille, jos poikkeamista ei myönnetty. Toisaalta oli arvioitava siirtämisen onnistumismahdollisuuksia siirron kohdealueella sekä siirron mahdollisen epäonnistumisen vaikutuksia lajin suojelutasoon ja elinympäristön laajuuteen yleisesti.

Vireillepanijat esittävät kantanaan, että kirvelilattakoin tapauksessa on noudatettava KHO:n käytäntöä. Poikkeamisen vaikutukset erityisesti suojellun lajin suojelutasoon yhden esiintymän osalta oli arvioitava silloinkin, kun tiedettyjä esiintymiä oli yksin Uudellamaalla 7000 ja vaikka esiintymispaikan rajauspäätöstä ei ollut tehty. Kirvelilattakoin kohdalla ei ole lain sallimissa rajoissa mahdollista poiketa erityisesti suojeltavan lajin suojelusta arvioimatta ensiksi vaikutuksia lajin kyvyille pitkällä aikavälillä selviytyä luonnollisten elinympäristöjensä elinkelteisena osana, toiseksi, lajin luontaiselle levinneisyysalueen pienenemiselle tai vaaralle pienentyä, ja kolmanneksi, lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi riittävän laajalle elinympäristölle ja tämän todennäköisyydelle.

Myös tapauksessa KHO:2013:173 vahvistettiin, että erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan hävittämiseksi on hankittava poikkeuslupa. Kyseessä olevan hankkeen vaikutusalueella esiintyi äärimmäisen uhanalaisen (CR) ja erityisesti suojeltavan apilakirjokääriäisen ainoa tunnettu esiintymisalue Suomessa. Tapauksessa esiintymispaikka oli rajattu Lapin ympäristökeskuksen toimesta. Hankkeen toteuttamisen seurauksena esiintymisalue tuhoutuisi ja apilakirjokääriäinen todennäköisesti häviäisi Suomesta ilman suunnitelmallisia ja oikein kohdennettuja toimenpiteitä. Luvan saajalla oli oltava ennen rakennustöiden aloittamista luonnonsuojelulain 48 §:n mukainen lainvoimainen poikkeuslupa erityisesti suojeltavan apilakirjokääriäisen säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittämiseksi tai heikentämiseksi.

Vireillepanijat katsovat, että kirvelilattakoi rinnastuu statukseltaan apilakirjokääriäiseen sen esiintymispaikkojen määrän suhteen. Vireillepanijat katsovat, että luonnonsuojelulain eliölajien suojelua koskevia pykälä on tulkittava suhteessa lain tarkoitukseen, ja ELY-keskuksen on tehtävä Lapinlahden kirvelilattakoesiintymästä rajauspäätös. Tämän jälkeen

sen on harkittava, täyttyvätkö poikkeamisen edellytykset. Muuten otetaan luonnonsuojelulain tavoitteiden vastainen riski kirvelilattakoin häviämisestä Suomessa.

#### *ELY-keskuksen velvollisuuksista*

Luonnonsuojelulain 1 §:n 1 momentin 1) kohdan mukaan lain tavoite on luonnon monimuotoisuuden turvaaminen. Tavoitteen saavuttamiseksi luonnonsuojelussa on tähdättävä maamme luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen. LSL 9 §:n 2 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus edistää luonnon monimuotoisuuden suojelua ja kestäväää käyttöä sekä maiseman suojelua alueellaan, vastaa tässä laissa sille säädetyistä viranomaistehtävistä, valvoo luonnonsuojelulain säännösten noudattamista ja käyttää luonnonsuojelun yleisen edun puhevaltaa.

Vireillepanijat katsovat, että tässä vireillepanossa kuvatuissa olosuhteissa ELY-keskuksen on täyttääkseen luonnonsuojelun yleisen edun edustamisen velvollisuutensa tehtävä vaadittu rajauspätös. Samaten vireillepanijat katsovat, että kun on kyse erittäin uhanalaisesta eliölajista, jolla on vain kolme esiintymispaikkaa, joista vireillepanon kohteena oleva on havaintomäärältään elinvoimaisin, on luonnonsuojeluviranomaisen velvollisuutena luonnon monimuotoisuuden turvaaminen sen suojelua edistämällä käyttäen luonnonsuojelulaissa säädettyjä, lainsäätäjän osoittamia keinoja. Näiden keinojen käyttämisen laiminlyöminen olosuhteiltaan näin selkeässä tapauksessa ei ole vireillepanijan käsityksen mukaan perusteltavissa viranomaisen tehtävienjaon ja hyvän hallinnon periaatteiden kannalta. Samoin ei ole ELY-keskuksen harkintavaltaan vedoten perusteltavissa laista johtuvista kriteereistä poikkeavien kriteerien käyttäminen esiintymispaikan rajauspätöstä tehdessä. Kaikessa julkisen vallan käytössä on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisen päätöksenteon on perustuttava lakiin, ja tässä tapauksessa laki, sen tavoitteet ja päätöksenteossa sallittavat perusteet ovat selvät.

#### *Muiden toimien merkityksestä luonnonsuojelulain 1 ja 9 §:ien täyttämässä*

ELY-keskus on sähköpostivastauksessaan 8.11.2024 kertonut, että se edistää lajin esiintymispaikan huomioon ottamista alueen kaavoitusmenettelyssä tavoitteenaan saada aikaan kaavaratkaisu, joka parantaisi esiintymispaikan tilaa määrällisesti ja laadullisesti. Kuitenkin kaupunkiympäristölautakunnan hyväksymässä ja ELY-keskuksen kanssa laaditussa kaavaratkaisussa kaavaratkaisu pohjautuu Satamatunnelin sijoittumisen mahdollistamiseen suoraan kirvelilattakoin laajimman yhtenäisen esiintymän (D) päälle.<sup>13</sup> Vireillepanijat katsovat, että kaavaratkaisu on tehty Helsingin Satama Oy:n näkemyksen mukaisen tunnelin

---

<sup>13</sup> Satamatunnelin suuaukon betonikaukalo-osuus sijoittuu osittain mukulakirveli- ja kirvelilattakoiesiintymä D:n alueelle, ja ohuen tunnelikatkon osuus sijoittuu esiintymän C ja D läheisyyteen. Yksittäiset mukulakirvelin ja kirvelilattakoin selvityksestä Länsiprojekti mukulakirvelikasvustot 2 ja 3 sijoittuvat tunneliin liittyvien rakenteiden tai tunneliin johtavan tien alueelle. Lisäksi esiintymä E sijoittuu tunneliin johtavan tien alueelle. Ramboll 2024. s. 19.

optimaalisen sijoittamisen, ei luonnonsuojelun näkökulmasta. ELY-keskuksen toiminta luonnonsuojeluviranomaisena ei turvaa tai edistä luonnon monimuotoisuuden suojelua. Vireillepanijat pitävät kyseenalaisena, voiko kaavaratkaisu nykyisellään täyttää AKL 54 §:n asemakaavan sisältövaatimusta siitä, että luonnonympäristöä tulee vaalia eikä siihen liittyviä erityisiä arvoja saa hävittää, kun kyseessä on erityisesti suojeltavan lajin havaintomäärältään elinvoimaisin esiintymispaikka, joka on yksi kolmesta koko maassa, kun otetaan huomioon LSL 76 §:n vaatimus ottaa uhanalaiset lajit huomioon kaavoitusta koskevassa päätöksenteossa noudattaen muussa lainsäädännössä luontoarvojen turvaamisesta erikseen säädettyä.

### *Johtopäätös*

ELY-keskuksen perusteltava, jos erityisesti suojeltavan lajin, jonka riski hävitä luonnosta on vähintään hyvin korkea, yhtä kolmesta esiintymispaikasta ei rajata, miten LSL 77 §:n tarkoittama suojelu sen mukaisena kuin se lain esitöiden ja unionioikeuden valossa ilmenee. Vireillepanijat huomauttavat, että mahdolliset luonnonsuojelulain 11 luvun mukaiset, vapaaehtoisen ekologisen kompensaaation toimet, eivät tule harkittaviksi luonnonsuojelulain 8 luvun eliösuojelun pitkälti unionioikeudellisperäisten säädösten soveltamisessa. Verrokkilajien tapauksessa KHO:n käytännössä on myös esiintymispaikaltaan rajaamattoman erityisesti suojellun lajin tapauksessa tullut arvioida pykälässä esitettyä kriteeriä vasten, heikentykö lajin suojelutaso, mikäli sen merkittävä esiintymispaikka hävitetään tai sitä heikennetään. Kirvelilattakoille sen kaikki kolme esiintymispaikkaa ovat merkittäviä sen suojelutason näkökulmasta. Vireillepanijat katsovat näytetyksi, että mikäli yhtä kolmesta esiintymispaikasta heikennetään tai se hävitetään, aiheutuu kiellettyä suojelutason heikentymistä ja tosiasiallisesti vaarannetaan koko lajin esiintyminen Suomessa.