



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

Meriluonnon suojelun sääntely – merellisen luonnon suojelun, merenhoidon ja vesienhoidon yhteensovittaminen EU- ja Suomen oikeudessa

Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:8

Meriluonnon suojelun sääntely – merellisen luonnon suojelun, merenhoidon ja vesienhoidon yhteensovittaminen EU- ja Suomen oikeudessa

Minna Pappila, Suvi-Tuuli Puharinen

Ympäristöministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Ympäristöministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-361-242-6

ISSN pdf: 2490-1024

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Meriluonnon suojelun sääntely – merellisen luonnon suojelun, merenhoidon ja vesienhoidon yhteensovittaminen EU- ja Suomen oikeudessa

Ympäristöministeriön julkaisuja 2022:8**Julkaisija**

Ympäristöministeriö

Teema

Luonto

Tekijä/t

Minna Pappila, Suvi-Tuuli Puharinen

Kieli

suomi

Sivumäärä

151

Tiivistelmä

Meriluontoa tunnetaan yhä paremmin ja suojeleluun on entistä paremmat mahdollisuudet. EU-sääntely pyrkii erityisesti meristrategiapuitedirektiivin (MSD), vesipuitedirektiivin (VPD), luontodirektiivin ja lintudirektiivin sekä EU:n biodiversiteettistrategian avulla edistämään meriympäristön suojelua jäsenvaltioiden merialueella. Tässä raportissa on selvitetty, miten EU-oikeus on pantu täytäntöön Suomen lainsäädännössä.

MSD:n vaikutus ei vielä näy yksittäisiä toimia lukuun ottamatta meriluonnon suojelun tehostumisena. MSD:n ja VPD:n tavoitteiden oikeudellinen painoarvo on liian pieni mm. lupamenettelyissä ja alueiden käytön suunnittelussa. Merenhoidon ympäristötavoitteet tulisi myös asettaa aluekohtaisemmin siten, että ne voivat ohjata lupaharkintaa.

Luonnonsuojeluoikeuden aluesuojeluun perustuva järjestelmä kaipaa myös kehittämistä, mikäli halutaan täyttää MSD:n tavoite yhtenäisistä ja edustavista suojelualueverkostoista. Vain noin neljäsosa merkittävistä vedenalaisista luontokohteista sisältyy nykyisiin suojelualueisiin. Näistä yli puolet on Natura 2000 -alueita, jotka suojaavat vain tiettyjä luontoarvoja. Suojelussa olisi hyödynnettävä enemmän muita aluesuojelun keinoja ja esimerkiksi vesiliikennelain mahdollistamia rajoituksia. Luontotyyppisuojeleluun ulottaminen useampiin vedenalaisiin luontotyyppiin myös tehostaisi meriluonnon suojelua.

Asiasanat

meriensuojelu, luonto, luonnonsuojelu, EU-oikeus, meristrategiapuitedirektiivi, vesipuitedirektiivi, meriympäristön hyvä tila, luontodirektiivi, lintudirektiivi, meriluonto, suojelualueverkosto, luonto

ISBN PDF

978-952-361-242-6

ISSN PDF

2490-1024

Julkaisun osoite<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-242-6>

Regleringen av skyddet av den marina naturen – samordningen av skyddet av den marina naturen, havsvården och vattenvården i EU-rätten och i finländsk rätt

Miljöministeriets publikationer 2022:8**Utgivare**

Miljöministeriet

Tema

Natur

Författare

Minna Pappila, Suvi-Tuuli Puharinen

Språk

finska

Sidantal

151

Referat

Kunskaperna om havsmiljön blir allt bättre och det finns allt bättre möjligheter att skydda den. Strävan med EU:s bestämmelser är särskilt att främja skyddet av havsmiljön i medlemsstaternas havsområden med hjälp av ramdirektivet för en marin strategi, vattenramdirektivet, habitatdirektivet och fågeldirektivet samt EU:s strategi för biologisk mångfald. I denna rapport redogörs för hur EU-rätten har genomförts i den finländska lagstiftningen.

Vilken inverkan ramdirektivet för en marin strategi har syns ännu inte, med undantag för enskilda åtgärder i form av en effektivisering av skyddet av den havsmiljön. Den rättsliga betydelse som målen i ramdirektivet för en marin strategi och i vattenramdirektivet har, bland annat i tillståndsförfarandena och i planeringen av hur olika områden ska användas, är alltför liten. Miljömålen för havsvården bör också fastställas mer områdesspecifikt så att de kan styra tillståndsprövningen.

Ett system för naturskydds rätt baserat på skyddet av områden behöver också utvecklas om avsikten är att uppfylla de mål om enhetliga och representativa nätverk av skyddsområden som finns i ramdirektivet för en marin strategi. Endast cirka en fjärdedel av de betydande naturobjekten under vattenytan ingår i de nuvarande skyddade områdena. Över hälften av dessa är Natura 2000-områden som endast skyddar vissa naturvärden. Vid skyddet bör man i högre grad utnyttja andra metoder för att skydda områden och till exempel de begränsningar som sjötrafiklagen ger möjlighet till. En utvidgning av skyddet av naturtyper så att det omfattar flera naturtyper under vattenytan effektiviserar också skyddet av havsmiljön.

Nyckelord

ramdirektivet om en marin strategi, vattenramdirektivet, god miljöstatus i den havsmiljön, habitatdirektivet, fågeldirektivet, havsnatur, nätverket av skyddsområden, havsskydd, natur, naturskydd, EU-rätten, natur

ISBN PDF

978-952-361-242-6

ISSN PDF

2490-1024

URN-adress<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-242-6>

Regulation of the protection and conservation of the marine environment – coordinating the protection and conservation of marine ecosystems, marine environment management and water resources management in the EU and Finnish law

Publications of the Ministry of the Environment 2022:8		Subject	Nature
Publisher	Ministry of the Environment		
Author(s)	Minna Pappila, Suvi-Tuuli Puharinen		
Language	Finnish	Pages	151

Abstract

We know more and more about the marine environment, which means even better opportunities for its protection. The key instruments of EU regulation to promote the protection and conservation of the marine environment in the sea areas of its Member States are the Marine Strategy Framework Directive (MSFD), Water Framework Directive (WFD), Habitats Directive, Birds Directive and EU Biodiversity Strategy. This report examines how EU law has been implemented in the Finnish legislation.

Except for certain individual measures, the impacts of MSFD are not yet seen as more effective protection and conservation of marine ecosystems. The legal significance of the objectives included in MSFD and WFD in e.g. permit procedures and land use planning is too small. The environmental objectives for the management of the marine environment should also be set on a more regional basis so that they can guide the consideration of permits.

The system based on protected areas in nature protection and conservation law should also be further developed if we wish to reach the MSFD target concerning coherent and representative networks of protected areas. Only about a fourth of the significant underwater nature sites are included in the current protected areas. More than half of these are Natura 2000 areas, where only certain natural values are being protected. Other means for the protection and conservation of specific areas and e.g. restrictions allowed by the Water Traffic Act should be utilised more effectively for this purpose. The protection and conservation of marine ecosystems could also be enhanced by extending the protection of habitats to a larger number of underwater habitat types.

Keywords Marine Strategy Framework Directive, Water Framework Directive, good status of the marine environment, Habitats Directive, Birds Directive, marine ecosystems, network of protected areas, marine protection and conservation, nature, nature conservation, EU law, nature

ISBN PDF	978-952-361-242-6	ISSN PDF	2490-1024
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-242-6>

Sisältö

LYHENTEET	9
SÄÄDÖSLUETTELO	11
I JOHDANTO	12
1 Tausta	12
2 Meriluonto-raportti	15
2.1 Raportin tavoitteet ja rakenne	15
2.2 Käsitteitä	17
II MERILUONNONSUOJELUN TAVOITTEET EU-SUOMEN OIKEUDESSA	19
3 LUONTOARVOT MERENHOIDON TAVOITTEISSA	19
3.1 Yleistä merenhoidon suunnittelusta	19
3.2 Itämeren ja Suomen merialueen meriluonnon monimuotoisuus – alustavat arvioinnit	21
3.3 Meriluonnon monimuotoisuuden hyvän tilan määrittely	27
3.4 Merenhoidon ympäristötavoitteet	28
4 LUONTOARVOT VESIENHOIDON TAVOITTEISSA	30
4.1 Yleistä vesienhoidon järjestämisestä	30
4.2 Vesienhoidon tavoitteet pintavesille	31
4.3 Meriluonnon monimuotoisuus vesienhoidossa	33
5 MERELLISET LUONTOARVOT LUONNONSUOJELULAINSÄÄDÄNNÖSSÄ	36
5.1 EU:n lintu- ja luontodirektiivin suojelusäytäely	36
5.2 Luonto- ja lintudirektiivin merelliset suojeluarvot	40
6 MERENHOIDON, VESIENHOIDON JA LUONNONSUOJELUN TAVOITTEIDEN YHTEENSOVITTAMINEN	43
6.1 Tavoitteiden koherenssi	43
6.1.1 Alueellinen ulottuvuus	46
6.1.2 Tavoitteiden sisältö	47
6.1.3 Tavoitteiden saavuttamisen aikataulu	51

6.2	Ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittaminen.....	54
6.3	Tavoitteiden oikeusvaikutukset.....	55
6.3.1	Vesienhoidon tavoitteet	55
6.3.2	Merenhoidon tavoitteet	56
6.3.3	Luonnonsuojelulainsäädännön tavoitteet	57
6.4	Tavoitteista poikkeaminen.....	61
6.4.1	Poikkeukset direktiivien asettamien tavoitteiden saavuttamisesta	62
6.4.2	Poikkeaminen yksittäisen hankkeen sallimiseksi	63
7	KANSALLISEN LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTI	69
7.1	Tavoitteiden oikeusvaikutukset.....	69
7.1.1	Tavoitteiden oikeudellinen status.....	69
7.1.2	Tavoitteiden sitovuus lupaharkinnassa.....	72
7.2	Tavoitteista poikkeaminen.....	74
7.2.1	Poikkeaminen ympäristötavoitteista	74
7.2.2	Poikkeaminen uusien hankkeiden vuoksi	77
III	MERILUONNONSUOJELUN OHJAUSKEINOT JA TOIMENPITEET	80
8	MERILUONNON SUOJELUN OHJAUSKEINOJEN ARVIOINTI	80
9	LUONNONSUOJELUOIKEUS	83
9.1	Aluesuojelu.....	83
9.1.1	Merellinen suojelualueverkosto	83
9.1.2	Natura 2000 –aluesuojelu	87
9.1.3	Luonnonsuojelulain mukaiset suojelualueet	92
9.1.4	Meristrategiapuitedirektiivin suojelualueverkosto – esimerkkinä Tanska.....	93
9.2	Luontotyyppisuojaus.....	96
9.2.1	Kansainväliset vastuuluontotyytit.....	96
9.2.2	HELCOM luontotyyppisuojaus	97
9.2.3	Luontotyyppisuojaus Suomessa	98
9.3	Lajisuojaus	104
9.3.1	Lajisuojaus luonto- ja lintudirektiivissä	104
9.3.2	Lajisuojaus Suomen lainsäädännössä.....	107
9.3.2.1	Luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuuluvat lajit.....	107
9.3.2.2	Kalat ja riistalajit.....	108
9.4	Ennallistaminen	113

10 MERENPOHJAN FYYSISTEN HÄIRIÖIDEN SÄÄNTELY	115
10.1 Merenpohjan fyysiset häiriöt	115
10.2 Vesilaki	116
10.2.1 Yleisesti vesivarojen käytön ohjauksesta	116
10.2.2 Merelliset luontoarvot lupamenettelyssä	117
10.2.3 Merelliset luontoarvot ilmoitusmenettelyssä	123
10.3 Vesiliikennelaki	125
11 ALUEIDEN KÄYTÖN OHJAUS	128
11.1 Kaavoitus	128
11.2 Merialuesuunnittelu	131
12 KANSALLISEN LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTI	135
12.1 Luonnonsuojeluoikeudellisen suojelun kattavuus	135
12.2 Suojelualueverkoston kattavuus ja tehokkuus	136
12.2.1 Kattavuus	136
12.2.2 Tehokkuus	137
12.3 Merellistä biodiversiteettiä hävittävien toimintojen ja yhteisvaikutusten sääntely	139
12.3.1 Meriluontoja heikentävät toiminnot	139
12.3.2 Yhteisvaikutukset ja kumulatiiviset vaikutukset	141
IV JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO SÄÄNTELYN KEHITTÄMISTARPEISTA	142
13 LOPUKSI	142
14 SÄÄNTELYN KEHITTÄMISTARPEET	144
LÄHTEET	147

LYHENTEET

BSAP	Baltic Sea Action Plan
BSEP	Baltic Sea Environment Proceedings
EBSA	Ecologically or Biologically Significant Marine Areas
EEA	European Environment Agency, Euroopan ympäristökeskus
ELY-keskus	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
EMMA	Suomen ekologisesti merkittävät vedenalaiset meriluontoalueet
EN	erittäin uhanalainen (osana uhanalaisarviointia)
EU	Euroopan Unioni
EUNIS	yleiseurooppalainen luontotyyppien luokittelujärjestelmä
HE	hallituksen esitys
HELCOM	Helsinki Commission, Helsingin komissio, Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissio
HUB	HELCOM Underwater Biotopes
IBA	Important Bird Areas
IUCN	International Union for Conservation of Nature, Kansainvälinen luonnonsuojeluliitto
KHO	korkein hallinto-oikeus
LC	elinvoimainen (osana uhanalaisarviointia)
LUKE	Luonnonvarakeskus
LuTU-arviointi	Luontotyyppien uhanalaisuus -arviointi
MAL	maa-aineslaki
MPA	marine protected area, merensuojelualue
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki
MSD	meristrategiapuitedirektiivi
NT	silmälläpidettävä (osana uhanalaisarviointia)
OECM	other effective area-based conservation measures eli muut tehokkaat aluelähtöiset suojelutoimet
SCI	site of Community importance, yhteisön tärkeänä pitämä alue
SAC	special area of conservation, erityisten suojelutoimien alue
SDG	Sustainable Development Goal, YK:n kestävän kehityksen tavoite
SPA	special protection areas, erityinen suojelualue
SYKE	Suomen ympäristökeskus

Traficom	liikenne- ja viestintävirasto
UNESCO	Yhdistyneiden kansakuntien alainen kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö
VELMU	kansallinen vedenalaisen meriluonnon monimuotoisuuden inventointiohjelma
VL	vesilaki
VMJL	laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä
VPD	vesipolitiikan puitedirektiivi
VU	vaarantunut (osana uhanalaisarviointia)
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YM	ympäristöministeriö
YSL	ympäristönsuojelulaki
YVA	ympäristövaikutusten arviointi

SÄÄDÖSLUETTELO

- Erämaalaki 62/1991
- Kalastuslaki 379/2015
- Laki vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä 1299/2004
- Luonnonsuojelulaki 1096/1996
- Maa-aineslaki 555/1981
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
- Metsästyslaki 615/1993
- Ulkoilulaki 606/1973
- Valtioneuvoston asetus eräistä vesialueelle sijoitettavista johdoista 146/2018
- Valtioneuvoston asetus merenhoidon järjestämisestä 980/2011
- Vesilaki 587/2011
- Vesiliikennelaki 782/2019
- Ympäristönsuojelulaki 527/2014

EU-oikeus:

- Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (luontodirektiivi)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista (vesipuitediirektiivi)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä
- Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivi 2008/56/EY yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (meristrategiapuitediirektiivi)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisten lintujen suojelusta (lintudirektiivi)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1315/2013 unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 347/2013 Euroopan laajuisen energiainfrastruktuurien suuntaviivoista
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/89/EU merten aluesuunnittelun puitteista (merialuesuunnitteludirektiivi)

I JOHDANTO

1 Tausta

Merten biologisen monimuotoisuuden ylläpito ja meriluonnonsuojelu jäivät pitkään maa-ekosysteemejä vähemmälle huomiolle niin kansainvälisissä biologista monimuotoisuutta koskevilla politiikoissa ja tavoitteissa kuin myös EU:n tasolla.¹ Meri- ja rannikkoympäristön työohjelma hyväksyttiin kansainvälisen biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994, biodiversiteettisopimus) alaisuudessa vuonna 1995 toisessa osapuolikokouksessa.² Vuonna 2008 biodiversiteettisopimuksen alaisuudessa sovittiin kriteerit suojelua tarvitsevien ekologisesti merkittävien merialueiden eli EBSA-alueiden määrittämiseksi.

Vuonna 2010 sovituihin kutsutuissa Aichi-tavoitteissa monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämiseksi asetettiin muun muassa tavoite, että 10 % sisävesistä ja rannikko- ja merialueista olisi suojelun piirissä vuoteen 2020 mennessä ja heikentyneistä ekosysteemeistä 15 % olisi ennallistettava. Tämän 10 % tulisi muodostua erityisesti biodiversiteetin ja ekosysteemipalveluiden kannalta erityisen tärkeistä alueista, jotka on suojeltu tehokkaasti ja yhdenvertaisesti hoidetun, ekologisesti edustavan ja hyvin kytkeytyneen suojelualueverkoston ja muiden alueisiin perustuvien suojelumenetelmien avulla.³

Itämeren alueella Itämeren suojelusopimuksen⁴ osapuolet ovat sitoutuneet ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin Itämeren alueen ja rannikon ekosysteemien luonnollisten elinympäristöjen ja biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseksi sekä ekologisten tapahtumaketjujen suojelemiseksi.⁵ Itämeren suojelukomissio HELCOMin alaisuudessa on perus-

1 Norsen 1993, s. 5. EU:ssa meriympäristön suojelu perustui pitkään vain hajanaiseen, sektorikohtaiseen lainsäädäntöön, joka ei muodostanut kokonaisvaltaista lähestymistapaa esimerkiksi merellisen biodiversiteetin suojeluun. Long 2011, s. 5–7.

2 Ks. CBD COP 2 Decision II/10.

3 Aichi-tavoite 11. Tavoite on sisällytetty myös YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin, ks. SDG 14.

4 Vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus SopS 2/2000.

5 Sopimuksen 15 artikla. HELCOMin jäsenvaltioita ovat sopimuksen allekirjoittajamaat, eli Itämeren rannikkovaltiot Tanska, Viro, Suomi, Saksa, Latvia, Liettua, Puola, Venäjä ja Ruotsi sekä Euroopan unioni.

tettu HELCOM-suojelualueverkosto (HELCOM Marine Protected Areas, MPA), jonka tavoite on 30 % suojelu merialueilla.⁶

Meriluonnon suojelutavoitteet ovat kiristyneet viime vuosina myös EU:ssa. Vuonna 2020 julkaistu EU:n biodiversiteettistrategia asettaa tavoitteeksi, että vuoteen 2030 mennessä merialueista 30 % on suojeltu, joista 10 % on tiukkaa suojelua. Biodiversiteettistrategia korostaa myös kestävästä kalastuksesta ja meriekosysteemien, kuten kalojen tärkeiden kutu- ja kasvualueiden ennallistamista. Tiukan suojelun osalta strategiassa korostetaan hiilipitoisia ekosysteemejä, kuten meriruohoalueita.⁷ Suomessa rannikkovesissä esiintyvien putkilokasvien kasvustot ovat tällaisia hiilipitoisia alueita, jotka tulisi saattaa osaksi tiukkaa suojelua. Suojelualueiden perustamisen lisäksi biodiversiteettistrategiassa edellytetään jäsenvaltioita varmistamaan, että suojeltujen luontotyyppien ja lajien suojelun kehityssuunnaukset ja suojelun tila eivät heikkene vuoteen 2030 mennessä. Lisäksi jäsenvaltioiden on varmistettava, että vähintään 30 prosenttia lajeista ja luontotyypeistä, joiden tila ei ole tällä hetkellä suotuisa, kuuluu vuonna 2030 tähän luokkaan tai että niiden kehityssuunnaukset on erittäin myönteinen. Tämä vaatii laajamittaisia ennallistamistoimia: vuoteen 2030 mennessä jäsenvaltioiden tulee palauttaa ennalleen ekosysteemit, joiden tila on huonontunut tai jotka sisältävät runsaasti hiiltä. Merialueilla tämä vaatii varsinaisen luonnonsuojelun ohella entistä tehokkaampaa meriympäristön tilan kokonaisvaltaista parantamista. EU:n komissio valmistelee ennallistamista koskevaa direktiiviä.

Perinteisesti biologisen monimuotoisuuden suojelu on tarkoittanut uhanalaisten tai heikentyneiden lajien ja elinympäristöjen suojelua suojelualueita perustamalla. EU-tasolla meriympäristön biologisen monimuotoisuuden suojelu on sisällytetty myös osaksi kokonaisvaltaista meriekosysteemin tilaan perustuvaa politiikkakehystä, meristrategiapuitedirektiivin (2008/56/EY, MSD) mukaista merenhoitoa. Merenhoidon perimmäisenä tavoitteena on säilyttää merten biologinen monimuotoisuus ja turvata dynaamiset, puhtaat, terveet ja tuottavat meret.⁸ Itämeren alueella meristrategiapuitedirektiivin ohella HELCOMin Itämeren vuonna 2021 päivitetty toimintasuunnitelma (Baltic Sea Action Plan, BSAP) pyrkii meren hyvän tilan saavuttamiseen vuoteen 2030 mennessä.

Meristrategiapuitedirektiivin konkreettisena tavoitteena on meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä (MSD 1(1) art.). Meriympäristön hyvä tila -tavoite pyrkii kuvaamaan kokonaisvaltaisesti meriekosysteemin elinvoimaisuutta yhdentoista laadullisen kuvaajan kautta, joista meriympäristön biologinen monimuotoisuus on yksi.

6 HELCOM Baltic Sea Action Plan 2021 update <https://helcom.fi/media/publications/Baltic-Sea-Action-Plan-2021-update.pdf>.

7 Komissio 2020a, s. 6 ja 12.

8 MSD:n johdanto-osan kohta (3); MSD 3(5) art.

Meristrategiapuitedirektiivi perustuu ekosysteemilähestymistapaan, jonka mukaisesti merenhoito perustuu meriympäristöä kokonaisuudessaan koskeviin tavoitteisiin ja ulottuu kokonaisvaltaisesti meriympäristöön kohdistuviin eri ihmistoimintoihin ja niistä aiheutuviin paineisiin. Meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen edellyttää esimerkiksi biologisen monimuotoisuuden turvaamiseksi luonnonsuojelulainsäädännön mukaisesti toteutetun, suojelualueisiin perustuvan laji- ja elinympäristösuojelun lisäksi myös täydentäviä merenhoidon toimenpiteitä. Toisaalta myös kaikkien muiden laadullisten kuvaajien, esimerkiksi rehevöitymisen ja vieraslajien, hyvän tilan saavuttaminen on välttämätöntä merellisen biodiversiteetin säilymiselle ja parantamiselle.

Suomen rannikkovedet kuuluvat myös EU:n vesipuitedirektiivin (2000/60/EY, VPD) mukaisen vesienhoidon piiriin, jota merenhoidon tavoitteet ja toimet täydentävät.⁹ Pintavesien, kuten rannikkovesien, osalta vesienhoidon tavoitteena on kaikkien vesimuodostumien tilan heikkenemisen ehkäiseminen ja hyvän ekologisen tilan ja hyvän kemiallisen tilan saavuttaminen vuoteen 2015 mennessä. Hyvän tilan saavuttamisen määräaika on voitu pidentää vuoteen 2021 tai 2027 asti.

Merten tila on kuitenkin laajalti heikentynyt Euroopassa ihmistoiminnan vaikutusten, kuten kalastuksen, elinympäristöjen heikentymisen, roskaantumisen ja vedenalaisen melun, seurauksena.¹⁰ Myös Itämerellä suurin osa lajeista ja elinympäristöistä on heikentyneessä tilassa. Suurimpina syinä ovat rehevöityminen, ympäristömyrkyt, vieraslajit ja elinympäristöjen heikkeneminen.¹¹ Suomen rannikkovesissä liiallinen ravinnekuormitus ja sen aiheuttama rehevöityminen on voimakkain vesistön tilaa heikentävä tekijä.¹² EU:n komissiolla on parhaillaan käynnissä vuonna 2023 valmistuva meristrategiapuitedirektiivin arviointiprosessi, jonka puitteissa arvioidaan mm. direktiivin toimivuutta meriympäristöön kohdistuviin paineisiin vastaamiseksi sekä biodiversiteettistrategian toteuttamiseksi.¹³

9 Puharinen ym. 2021.

10 EEA 2019, p. 34–44.

11 HELCOM 2018.

12 Korpinen ym. 2018a, s. 14.

13 Euroopan komissio: Protecting the marine environment – review of EU rules. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12898-Protecting-the-marine-environment-review-of-EU-rules_en

2 Meriluonto-raportti

2.1 Raportin tavoitteet ja rakenne

Tässä raportissa tarkastellaan merellisen luonnon suojelun sekä merenhoidon ja vesienhoidon yhteensovittamista ja arvioidaan kansallisen sääntelyn toimivuutta. Selvityksen kohteena ovat:

- 1) merenhoidon, vesienhoidon ja biodiversiteetin suojelun tavoitteiden yhteensovittaminen,
- 2) merenhoidon, vesienhoidon ja luonnonsuojelun toimien yhteensovittaminen,
- 3) kansallisen sääntelyn arviointi ja mahdolliset kehittämistarpeet.

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain (VMJL, 1299/2004) mukaan vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteina ovat meriympäristön osalta 1) rannikkovesien hyvä tila vuoteen 2015 mennessä, 2) meriympäristön hyvä tila vuoteen 2020 mennessä ja 3) vesien ja meriympäristön tilan huonontumisen ehkäisy. Meriluonnon suojelusta säädetään puolestaan erityisesti luonnonsuojelulaisissa (1096/1996), jonka taustalla ovat EU:n luontodirektiivin (92/43/ETY) ja lintudirektiivin (2009/147/EY) suojelutavoitteet ja sääntely.

Biodiversiteettistrategian tavoitteissa korostetaan meriympäristön hyvän tilan saavuttamista meristrategia- ja vesiputedirektiivin mukaisesti osana biodiversiteetin suojelua. On kaikkiaan selvää, että meriympäristön ja rannikkovesien yleistila vaikuttaa voimakkaasti luonnonsuojelulainsäädännön ja biodiversiteettistrategian tavoitteiden saavuttamiseen merialueilla. Luonnon monimuotoisuus on myös yksi meriympäristön hyvän tilan tavoitteen osatekijöistä. Tästä näkökulmasta on tarpeen selvittää, 1) miten merenhoidon ja vesienhoidon sekä merellisen biodiversiteetin suojelun tavoitteet ja keinot on yhteensovitettu EU:n ja Suomen lainsäädännössä, 2) mitä ristiriitaisuuksia sääntelyssä mahdollisesti on ja 3) miten Suomen lainsäädännössä voidaan edistää näiden tavoitteiden ja keinojen yhteensovittamista.

Tämä raportti on Meriluonnon suojelun sääntely – merellisen luonnon suojelun, merenhoidon ja vesienhoidon tavoitteiden yhteensovittaminen EU-Suomen oikeudessa -hankkeen (MeriLuonto -hanke) lopputuote. Hanke on jatkoa Merenhoidon kansallisen lainsäädännön toimivuustarkastelu -hankkeelle (MeriSääntely-hanke), jonka loppuraportti

julkaistiin huhtikuussa 2021.¹⁴ Suomen ympäristökeskus SYKE vastasi hankkeen toteutuksesta ja se oli ympäristöministeriön rahoittama. Tutkimusprofessori Antti Belinskij (SYKE ja Itä-Suomen yliopisto) oli hankkeen vastuullinen johtaja. Erikoistutkija Minna Pappila (SYKE) ja nuorempi tutkija Suvi-Tuuli Puharinen (Itä-Suomen yliopisto) toimivat hankkeen tutkijoina.

Raportti koostuu johdannon lisäksi kolmesta pääluvusta, jotka rakentuvat seuraavasti:

Pääluku II: MERILUONNONSUOJELUN TAVOITTEET EU-SUOMEN OIKEUDESSA

- selvitetään, mitä velvoitteita EU-oikeudessa asetetuista meriluonnonsuojelua koskevista tavoitteista johtuu Suomelle
- tarkastellaan merenhoidon ja vesienhoidon tavoitteiden sekä EU:n luontolainsäädännön suojeluarvojen keskinäistä suhdetta, yhteensopivuutta, oikeusvaikutuksia ja tavoitteista poikkeamista
- arvioidaan Suomen lainsäädännön toimivuutta tavoitteiden ja niistä poikkeamisen sääntelyn osalta

Pääluku III: MERILUONNONSUOJELUN OHJAUSKEINOT JA TOIMENPITEET

- selvitetään, millaisten oikeudellisten ohjauskeinojen ja toimien kautta Suomi tällä hetkellä pyrkii toteuttamaan EU-oikeuden velvoitteitaan meriluontoa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi
- arvioidaan kansallisen sääntelyn toimivuutta siitä näkökulmasta, ovatko ohjauskeinot riittäviä ja millaisia mahdollisia puutteita ja ongelmia niihin liittyy

Pääluku IV: JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO SÄÄNTELYN KEHITTÄMISTARPEISTA

14 Puharinen ym. 2021.

2.2 Käsitteitä

Meriluonnon eri suojeluinstrumenteissa ja meriluontoa koskevissa selvityksissä ja arvioinneissa käsitellään merellisiä luontoarvoja erilaisilla alueellisilla mittakaavoilla ja painotuksilla. Tässä raportissa käytetään eri lainsäädännöstä, politiikkakehyksissä ja arvioinneissa käytettäviä käsitteitä. Selkeyden vuoksi keskeiset käsitteet määritellään tässä.

Luontodirektiivin luontotyypit	EU:n luontodirektiivin liitteen I luontotyyppi, joiden esiintymiä olisi sisällytettävä osaksi Natura 2000 –verkostoa. ¹⁵
Uhanalaisuusarvion luontotyypit	Suomen luonnon uhanalaisuusarvioinnissa arvioidut Itämeren vedenalaiset luontotyypit. ¹⁶
Merenpohjan laajat elinympäristöt	MSD:n mukaisessa merenhoidossa merenpohjan koskemattomuutta kuvaava tekijä. Pohjamateriaalin ja syvyysvyöhykkeisyyden mukaan eroteltuja alueita, jotka voidaan hierarkkisesti jaotella (EUNIS-järjestelmä) tarkempiin elinympäristöihin ja luontotyyppisiin, jotka määritellään pohjaeläinyhteisöjen ja putkilokasvien ja/tai levien muodostamien kasviyhteisöjen mukaan. ¹⁷ Sisältää Suomen luonnon uhanalaisuusarvioinnissa arvioidut Itämeren luontotyypit
Pelagiset elinympäristöt	Merenhoidon biodiversiteettiä kuvaava tekijä, tarkoittaa avoveden elinympäristöjä eli ulappaluontotyyppisiä.
Punainen lista (tai kirja)	Red List, kansainvälinen termi uhanalaisuusarvioinnin listalle uhanalaisista lajeista.
Merenhoidon tavoitteet	Yleiskäsite meristrategiapuitedirektiivin sisältämistä tavoitteista, keskeisin meriympäristön hyvän tilan tavoite

¹⁵ Luontodirektiivin luontotyypit eivät ole yhteensopivia merenpohjan laajojen elinympäristöjen (EUNIS-luokittelu) tai HELCOM-luontotyyppien (HUB-luokittelu) luokittelun kanssa. Luontodirektiivin luontotyyppien valinta ei perustu mihinkään tieteelliseen luokittelujärjestelmään.

¹⁶ Uhanalaisuusarvioinnissa käytetty luokittelu ei ole täysin yhteensopiva, mutta on yhteensovitettavissa HELCOMin HUB-luokitteluun ja merenpohjan laajoihin elinympäristöihin.

¹⁷ Korpinen ym. 2018a, s. 160.

Merenhoidon ympäristötavoitteet	Jäsenvaltion merenhoidossa asettamat tavoitteet, jotka asetetaan hyvää tilaa estäville paineille ja joiden avulla pyritään saavuttamaan meriympäristön hyvä tila
Vesienhoidon ympäristötavoitteet	Rannikon vesimuodostumien hyvän tilan tavoite ja heikentämiskielto
LSL:n luontotyytit	Kansallisesti määritellyt luontotyytit, joita suojellaan rajauspäätöksillä, ei sisällä merellisiä luontotyyppiejä
Vesilain luontotyytit	Vesilailla suojellut vesiluontotyytit, joihin kuuluu vain yksi varsinainen merellinen luontotyyppi (<10 ha fladat) ¹⁸
HELCOM luontotyytit	Luontotyytit, joihin on viitattu HELCOMin suosituksessa 1/40, 2019. Koostuu HUB-luokittelun mukaisista luontotyypeistä (ks alla).
HELCOM MPA	HELCOMin mukainen merensuojelualue
HUB-luokittelu	HELCOMin vedenalaisten biotooppien ja habitaattien HUB-luokittelujärjestelmä. Luokitte- lua on käytetty myös Suomen uhanalaisuusarvioissa Itämeren luontotyyppien osalta (lukuun ottamatta ulappaluontotyyppiejä ja Itämeren luontotyyppiyhdistelmiä). ¹⁹
Vastuuluontotyytit	Suomen kansainväliset vastuuluontotyytit ovat uhanalaisuuden arvioinnin yhteydessä Suomen itse määrittelemiä luontotyyppiejä, joiden esiintyminen painottuu maahamme. Eivät perustu lainsäädäntöön.

18 Tosin myös kluuvijärvet mainittu joissain yhteyksissä merellisenä luontotyyppinä, vaikkei kluuvijärvi merestä irtikuroutuneena järvenä enää olekaan varsinainen merellinen luontotyyppi. Esim. Laamanen ym. 2021, s. 217: ”Merenpohjan luontotyypeistä ainoastaan fladat ja kluuvit mainitaan vesilaissa, mutta muiden luontotyyppien osalta laki ei tunnista mm. paineherkkiä alueita, erilaisia toiminnallisia elinympäristöjä (mm. lisääntymis-, ruokailu- tai poikasalueet) tai eri ekosysteemipalveluja tuottavia luontotyyppiejä.”

19 Kontula & Raunio 2018, s. 49.

II MERILUONNONSUOJELUN TAVOITTEET EU-SUOMEN OIKEUDESSA

3 LUONTOARVOT MERENHOIDON TAVOITTEISSA

3.1 Yleistä merenhoidon suunnittelusta

Merenhoidon keskeisiä tavoitteita ovat vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 26 b §:n mukaan meriympäristön tilan huonontumisen ehkäisy ja hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä. Nämä tavoitteet ja kansallinen merenhoitojärjestelmä perustuvat EU:n meristrategiapuitedirektiiviin. Meristrategiapuitedirektiivi (2008/56/EY, MSD) pohjautuu ekosysteemilähestymistapaan, jossa luonnonvarojen hallintapolitiikka perustuu ekosysteemistä kerättyyn tietoon, ekosysteemin tilaa kokonaisvaltaisesti koskevien tavoitteiden asettamiseen ja erilaisten ihmistoiminnan paineiden ja vaikutusten hallitsemiseen.

Meristrategiapuitedirektiivin 1(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin meriympäristön hyvän tilan säilyttämiseksi tai saavuttamiseksi vuoteen 2020 mennessä kaikilla EU:n merialueilla. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot kehittämään ja panemaan täytäntöön meristrategioita, joilla:

- suojellaan ja säilytetään meriympäristöä;
- ehkäistään sen tilan huonontuminen;
- ennallistetaan merien ekosysteemejä alueilla, joilla ne ovat kärsineet; sekä
- ehkäistään ja vähennetään päästöjä meriympäristöön, tavoitteena poistaa asteittain pilaantuminen. (1(2) art. a ja b alakohdat).

Meriympäristön hyvän tilan tavoite määritellään tarkemmin MSD:n soveltamisalaan kuuluville merialueille merenhoidon suunnittelun yhteydessä direktiivin liitteessä I lueteltujen 11 laadullisen kuvaajan perusteella. Laadullisia kuvaajia (*descriptor*, D) ovat biologinen monimuotoisuus (D1), vieraslajit (D2), kaupallisesti hyödynnettävät lajit (D3), ravintoverkot (D4), rehevöityminen (D5), merenpohja (D6), hydrografiset olosuhteet (D7), epäpuhtaudet merivedessä (D8), epäpuhtaudet merenantimissa (D9), roskaantuminen (D10), sekä energia ja vedenalainen melu (D11).

Sekä meriympäristön hyvän tilan tavoite että sen saavuttamiseksi tarvittavat ja tehtävät toimenpiteet täsmentyvät merenhoidon suunnitteluprosessin kautta, jota päivitetään kuuden vuoden välein. Merenhoidon suunnitteluun sisältyy:

- meren tilan alustava arviointi (MSD 8 art.);
- meriympäristön hyvän tilan määrittäminen (9 art.);
- ympäristötavoitteiden ja niihin liittyvien indikaattorien asettaminen (10 art.);
- meren tilan ja toimenpiteiden toteuttamisen seurannan järjestäminen (11 art.); sekä
- merenhoidon toimenpiteiden määrittäminen ja kokoaminen toimenpideohjelmaksi (13 art.).

Merenhoidon järjestämisestä säädetään Suomessa VMJL 4 a -luvussa ja valtioneuvoston asetuksessa merenhoidon järjestämisestä (980/2011, merenhoitoasetus). Ympäristöministeriö laatii kansallisen meristrategian – merenhoitosuunnitelman – yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa (VMJL 26 a §). Merenhoidon järjestämiseen liittyvät tehtävät jakautuvat ympäristöministeriön koordinoimina pääosin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ja Suomen ympäristökeskus SYKE:n välille (VMJL 4 ja 5.2 §, merenhoitoasetuksen 3 §). Varsinais-Suomen ELY-keskus yhteensovittaa merenhoidon järjestämisen ELY-keskuksille kuuluvia tehtäviä (merenhoitoasetuksen 3.3 §). Valtioneuvosto hyväksyy merenhoitosuunnitelman ja siihen liittyvän toimenpideohjelman (VMJL 26 k §). Suomen ensimmäinen meristrategia, merenhoitosuunnitelma vuosiksi 2016–2021, valmistui vuonna 2015. Toinen, vuosia 2022–2027 koskevan merenhoitosuunnitelman valmistui loppuvuodesta 2021.²⁰

Meristrategiapuitedirektiivin 5(2) artikla velvoittaa merialueen jakavia jäsenvaltioita tekemään yhteistyötä merenhoidossa. Jäsenvaltioiden on MSD 6(1) artiklan mukaan käytettävä hyväkseen olemassa olevia alueellisia yhteistyörakenteita, joiden alaisuudessa on myös pyrittävä koordinoimaan meristrategioiden laadintaa ja toimenpanoa kolmansien maiden kanssa (MSD 6(2) art.). Itämeren alueella HELCOM on tällainen yhteistyörakenne, jonka piirissä toteutetaan koordinoitusti Itämeren tilan arviointeja, asetetaan tavoitteita, seurataan meren tilaa ja sovitaan yhteisistä toimenpiteistä. HELCOMin BSAP pyrkii meren hyvän tilan saavuttamiseen vuoteen 2030 mennessä. Suomen merenhoidon osalta ympäristöministeriö vastaa merenhoidon suunnittelun kansainvälisestä yhteistyöstä HELCOMin alaisuudessa (VMJL 4.3 §).

²⁰ Laamanen ym. 2021.

3.2 Itämeren ja Suomen merialueen meriluonnon monimuotoisuus – alustavat arvioinnit

Merenhoidon suunnitteluprosessin ensimmäisenä vaiheena tehdään merivesien alustava arvio, joka muodostaa tietopohjan meriympäristön hyvän tilan määrittämiselle ja ympäristötavoitteiden asettamiselle. Alustava arviointi sisältää:

- merivesien olennaisia piirteitä ja ominaisuuksia sekä ympäristön tilaa koskevan analyysin;
- ympäristön tilaan kohdistuvien ihmistoiminnan paineiden ja vaikutusten analyysin; sekä
- taloudellisen ja sosiaalisen analyysin merivesien käytöstä ja ympäristön tilan huonontumisesta johtuvista kustannuksista.

Alustavassa arviossa on otettava huomioon koko merialuetta koskevat arvioinnit, joita Itämerellä tehdään HELCOMin alaisuudessa.²¹ Viimeisin HELCOMin alla tehty arvio Itämeren tilasta, paineista ja vaikutuksista on vuonna 2018 valmistunut 'State of the Baltic Sea'-raportti, jonka päivitystyö on parhaillaan käynnissä.²² Raporttiin sisältyi myös erillinen Itämeren biodiversiteettiä koskeva arvio, joka perustui viiteen tekijään: elinympäristöt, kalasto, nisäkkäät, linnusto ja ravintoverkot.²³

HELCOMin raportin mukaan rehevöityminen on suurin paine Itämerellä vaikuttaen 97 %:in Itämeren pinta-alasta. Myös haitalliset aineet vaikuttavat haitallisesti suuren osaan Itämerestä, sillä niiden pitoisuudet ylittävät asetetut raja-arvot useimmilla alueilla. Vieraslajeja havaittiin 12 uutta vuosina 2011–2016. Itämeren pohjasta puolestaan alle 1 % on arvioitu hävinneeksi ja n. 40 % potentiaalisesti häiriintyneeksi. Sekä meren roskaantumisen että vedenalaisen melun arvioidaan vaikuttavan laajalti Itämerellä, mutta kummankaan osalta ei ole voitu tuottaa tarkempia meren tilaa koskevia arviointeja indikaattorien ja tarkemman tietopohjan puuttuessa.²⁴

Luonnon monimuotoisuuden osalta Itämeren elinympäristöistä sekä merenpohjan että avomeren pelagisista elinympäristöistä suurin osa arvioitiin hyvää heikompaan tilaan. Valtaosa kalakannoista on heikossa tilassa. Merinisäkkäistä harmaahylkeen ja kirjohylkeen kantojen arvioidaan vahvistuvan, mutta Suomenlahden norppakanta ja

21 HELCOM 2018, s. 6.

22 HELCOM 2018.

23 Itämeren tila -raporttia pohjusti vuonna 2017 tehty Itämeren biodiversiteettiä koskeva arviointi. HELCOM 2017.

24 HELCOM 2018, s. 6–7, 11–13, 40–94 ja 137.

pyöriäinen ovat kriittisessä tilassa. Linnusto on pääosin hyvässä tilassa rannikkoalueilla, mutta avomeren linnustoa ei voitu arvioida. Ravintoverkoista kaivataan lisää indikaattoriperusteista arviota, mutta saatavilla olevan tiedon perusteella on nähtävissä ainakin tiettyjen kalakantojen, nisäkkäiden ja eläinplanktonin heikentynyt ravinnollinen tilanne.²⁵

Suomen merivesiä²⁶ koskeva merenhoidon ensimmäinen alustava arvio tehtiin vuonna 2012. Vuonna 2018 julkaistussa Suomen meriympäristön tila -raportissa²⁷ alustava arvio päivitettiin toista merenhoitosuunnitelmaa varten. Alustava arvio tehdään MSD:n liitteen I laadullisia kuvaajia käyttäen. Jäsenvaltioiden on erikseen laadittava kunkin kuvaajan arviointikriteerit, jotka perustuvat MSD liitteessä III olevaan ohjeelliseen luetteloon meriympäristössä arvioitavista tekijöistä ja niiden mahdollisista indikaattoreista (MSD 8(1) art).

Suomen merialue on meren tilan arviointia ja meriympäristön hyvän tilan määrittämistä varten jaettu kuuteen alueeseen, joita ovat Perämeri, Merenkurkku, Selkämeri, Ahvenanmaan merialue ja Saaristomeri, Pohjois-Itämeri sekä Suomenlahti.²⁸ Merenhoidon tilanarviointien ja hyvän tilan määritelmien alueellinen mittakaava voi kuvaaja- tai indikaattorikohtaisesti olla laajempi (vieraslajien ja roskaantumisen osalta koko merialue) tai suppeampi (rehevöitymisen osalta vesienhoidon mukaiset rannikkovesityypit ja vaelluskalakantojen osalta yksittäiset kutujoet).²⁹

Valtaosa MSD:n laadullisista kuvaajista on hyvää huonommassa tilassa Suomen merialueella, eikä MSD:n tavoitteena olevaa meriympäristön hyvää tilaa ole vielä saavutettu.

Kaikilla Suomen rannikkovesi- ja avomerialueilla rehevöityminen (D5) on heikossa tilassa, vaikka osalla alueista yksittäiset indikaattorit yltyvätkin hyvään tilaan.³⁰ Kaikki Suomen merialueet ovat heikossa tilassa myös vaarallisten ja haitallisten aineiden pitoisuuksien (D8 ja D9) osalta erityisesti bromattujen PBDE-palonestoainesten pitoisuusrajojen ylityksen vuoksi.³¹ Kaupallisista kalakannoista (D3) kaupallisesti merkittävimmät kalakannat arvioitiin hyvään tilaan, mutta useimmat kalakannat ovat heikossa tilassa.³²

25 HELCOM 2018, s. 9.

26 Merenhoidon arvioinnit koskevat Suomen merialuetta, joka ulottuu aluevesien määrittämisessä käytetystä perusviivasta talousvyöhykkeen ulkorajaan asti. MSD 3(1) artiklan a kohta; Puharinen ym. 2021, s. 16.

27 Korpinen ym. 2018a, s. 177.

28 Ibid., s. 64.

29 Korpinen ym. 2018a, s. 46–59; Puharinen ym. 2021, s. 22.

30 Korpinen ym. 2018a, s. 116.

31 Ibid., s. 132.

32 Ibid., s. 154.

Meriympäristön tila arvioitiin puolestaan hyväksi hydrografisten muutosten (D7) osalta kaikilla rannikkovesi- ja avomerialueilla.³³ Myös vieraslajitilanne (D2) on Suomen merialueilla hyvä, koska Suomen merialueille ei saapunut vuosina 2011–2016 yhtään Itämerelle uutta vieraslajia. Kuvaajan indikaattori ei kuitenkaan anna täsmällistä kuvaa vieraslajien vaikutuksista meriympäristön tilaan, sillä siihen vaikuttavat Suomen merialueelle jo asettuneet vieraslajit, minkä lisäksi seurantajaksolla Suomen merialueelle levisi kolme uutta vieraslajia Itämeren muilta alueilta.³⁴ Roskaantumisen (10) tai melun (D11) tilaa ei voitu arvioida, sillä kummallekaan ei ole asetettu hyvän tilan kynnysarvoja ja aineisto sekä tietopohja melun vaikutuksista meriekosysteemin on yhä vähäistä.³⁵

Merellistä biodiversiteettiä kuvaavat MSD:n laadullisista kuvaajista luonnon monimuotoisuus (D1), ravintoverkot (D4) ja merenpohjan koskemattomuus (D6). Suomen merenhoidossa meriluonnon monimuotoisuuden (D1) indikaattoreita ovat merinisäkkäät, merilinnut, kalat sekä planktonyhteisöt ja niiden elinympäristöt (ts. pelagiset eli ulapan elinympäristöt).³⁶ Merenpohjan elinympäristöt ja luontotyypit kuuluvat merenpohjan koskemattomuutta koskevan laadullisen kuvaajan (D6) alaisuuteen.³⁷ Ekosysteemit ja niiden ravintoverkot puolestaan arvioidaan ravintoverkkoja koskevan kuvaajan (D4) alaisuudessa.³⁸ Vedenalaista meriluontoa ei ole Suomessa aiemmin tunnettu kovin hyvin, mutta viime vuosikymmen aikana tilanne on parantunut erityisesti vuonna 2004 alkaneen Velmu-ohjelman myötä.

Meriluonnon monimuotoisuutta arvioidaan avomeren elinympäristöjen osalta Suomen kuudella merialueella kasvi- ja eläinplanktonyhteisöjen kautta. Merinisäkkäistä tarkastellaan kaikkien Suomen merialueella esiintyvien merinisäkkäslajien levinneisyyttä, populaatioiden kokoa ja terveydentilaa³⁹. Linnuista tarkastellaan Suomen merialueella pesiviä ja talvehtivia merilintuja.⁴⁰ Kaloista tarkastellaan lajeja, joilla ei Suomen rannikolla ole laajempaa kaupallista merkitystä, mutta joiden kantojen tilassa tiedetään tapahtuneen ihmistoimintaan yhdistettävää heikentymistä.⁴¹ Yleisesti Itämeressä elää 83 ensisijaisesti vesissä elävää Punaisen listan lajia, joista pääosa on leviä, kaloja ja lintuja.⁴²

33 Ibid., s. 104.

34 Ibid., s. 150.

35 Ibid., s. 93, 143

36 Ibid., s. 46–48.

37 Ibid., s. 53–54.

38 Ibid., s. 50.

39 Ibid., s. 186.

40 Ibid., s. 200–201.

41 Ibid., s. 183.

42 Hyvärinen ym. 2019, s. 60.

Taulukko 1. Meriluonnon monimuotoisuus⁴³

Indikaattori	Tilantarvio
merinisäkkäät	<i>Hallin</i> tila on hyvä. <i>Itämerennorpan</i> tila vaihtelee populaatioiden välillä: Pohjanlahdella esiintyvän populaation runsaus ja levinneisyys hyvässä tilassa, Saaristomeren ja Suomenlahden populaatioiden runsaus ei vastaa hyvää tilaa. <i>Pyöriäisen</i> tila ei hyvä, lajin pieni populaatio äärimmäisen uhanalainen.
kalasto	<i>Meritaimen</i> äärimmäisen uhanalainen, lajin tila erittäin heikko kaikilla merialueilla vaellusesteiden, virtavesien vedenlaadun ja kutupaikkojen häviämisen vuoksi. <i>Ankerias</i> erittäin uhanalainen ja lajin tila heikko Suomen merialueilla. <i>Nahkiainen</i> arvioitu uhanalaisarvioinneissa silmälläpidettäväksi lajiksi.
linnusto	Suomen merialueilla pesivistä lintulajeista 14/29 tila on heikko. Merialueilla talvehtivista linnuista 4/29 tila heikko.
pelagiset elinympäristöt	Kasvi- ja eläinplanktonyhteisöjen tila heikko Suomenlahdella ja Pohjois-Itämerellä ja Selkämerellä tila on heikentymässä.

Merenpohjan koskemattomuutta arvioidaan Suomen kuudella merialueella merenpohjan laajojen elinympäristöjen ja muiden elinympäristötyyppien (luontodirektiivin luontotyypit, kansallisen uhanalaisuusarvioinnin luontotyypit) tilan kautta. Elinympäristöjen tilan indikaattoreita ovat mm. ihmisen aiheuttama häiriintyminen, vesienhoidon mukainen vedenlaatu, pohjaeläimistön ja rakkohaurun tila, luontodirektiivin luontotyypien ja muiden luontotyypien tila ja uhanalaisuus.⁴⁴ Arviointimenetelmiä kehitetään EU:ssa, HELCOMissa ja kansallisesti. Merenpohjan koskemattomuuden tila on hyvä Merenkurkussa ja Perämerellä, Selkämerellä osa elinympäristöistä on hyvässä tilassa. Muilla Suomen merialueilla eli noin viidesosalla merenpohjan koskemattomuuden tila on heikko.⁴⁵

43 Korpinen ym. 2018a, s. 177–207.

44 Ibid., s. 162–163.

45 Ks. Laamanen ym. 2021, s. 214.

Taulukko 2. Merenpohjan elinympäristöt⁴⁶

Indikaattori	Tilantarvio
ihmisen aiheuttamat häiriöt	Merenpohjan elinympäristöjen pinta-alasta noin 1–10 % on mahdollisesti haitallisesti häiriintynyt, erityisesti kaupunkien, satamien ja laivaväylien läheisyydessä lounaisilla rannikkovesillä ja Suomenlahdella.
vesienhoidon arviot (rannikkovedet)	Suomen rannikkovesien pinta-alasta ainoastaan n. 13 % on vesienhoidon mukaisessa hyvässä ekologisessa tilassa, erinomaisessa ekologisessa tilassa ei ole yhtään vesimuodostumaa. Hyvässä tilassa olevat rannikkoalueet keskittyvät Pohjanlahdelle. Suurin osa rannikkovesien pinta-alasta (n. 80 %) on tyydyttävässä ekologisessa tilassa ja loput ovat joko välttävissä tai jopa huonossa ekologisessa tilassa.
pohjaeläimistön tila	Pohjaeläinyhteisöt hyvässä tilassa erityisesti Selkämeren, Merenkurkun ja Saaristomeren rannikkovesien uloimmissa osissa sekä avomerellä. Vakvimmin uhattuja pohjaeläinyhteisöjä ovat suursimpukkayhteisöt sekä valkokatka-meri-valkokatka-meri-yhteisöt, joiden uhanalaisuusarvioinnit osoittavat selvästi meriympäristön huonoa tilaa.
pohjaelinympäristöjen uhanalaisuus (laajat pohjan elinympäristöt)	Laajoista pohjan elinympäristöistä viidennes on heikossa tilassa, hyvässä tilassa olevia pohjan elinympäristöjä on pääasiassa Pohjanlahdella. Itämeren uhanalaisuusarvioinnin luontotyypeistä neljäsosa (10) on uhanalaisia, neljä silmälläpidettävää, 14 säilyvää ja 14 puutteellisesti tunnettua. Erittäin uhanalaisiksi on arvioitu haurupohjat, punaleväpohjat, suursimpukkapohjat, valkokatka-meri-valkokatkapohjat sekä jokisuistot. Uhanalaisimpia pehmeiden pohjien kasviyhteisöjä ovat meriajokasyhteisöt sekä suojaisten elinympäristöjen näkinpartaisyhteisöt. Nämä uhanalaisuusarvioinnin luontotyypit sisältyvät laajoihin pohjan elinympäristöihin.
luontodirektiivin luontotyypit	Ainoastaan 1/7 (ulkosaariston luodot ja saaret) suotuisassa tilassa, muut epäsuotuisassa ja useimpien kehityssuunta heikkenevä.

Ravintoverkolla tarkoitetaan eliöiden saalistus- ja ravintosuhteita sekä ekosysteemin energivirtoja kuvaavaa kokonaisuutta: mitkä eliöt käyttävät mitäkin ravinnokseen, ja kuinka paljon. Suomen merialueilla ravintoverkon huippupedot ovat hyvässä tilassa, mutta ravintoverkon alemmilla tasoilla rehevöityminen on muuttanut lajikoostumusta. Vaikka

46 Korpinen ym. 2018a, s. 163–167.

tuottaja- ja kasvinsyöjäyhteisöt ovat häiriintyneet, ei ravintoverkon toiminnallisuus ole kuitenkaan muuttunut ja siksi ravintoverkkojen tila on arvioitu hyväksi.⁴⁷

Meriluonnon monimuotoisuuteen vaikuttaa kuitenkin meriympäristön tila kokonaisuudessaan. Myös muiden meriympäristön tilan laadullisten kuvaajien tilanne on merkityksellinen meriluonnon monimuotoisuuden säilymisen kannalta.⁴⁸

Suomen merialueilla merkittävimmät meriluonnon monimuotoisuuteen kohdistuvat paineet ovat rehevöityminen (D5) ja haitalliset aineet (D8 ja D9), joiden osalta Suomen merialue on hyvää huonommassa tilassa.⁴⁹ Rehevöitymisestä johtuva päällyskasvuston runsastuminen tukahduttaa matalampien vesien luontotyyppejä kuten hauru- ja punalevöpohjia.⁵⁰ Samasta syystä kalalajit ovat kärsineet kutualueiden vähenemisestä. Rehevöityminen on myös vaikuttanut monien muiden elinympäristöjen uhanalaistumiseen.⁵¹ Haitalliset aineet ovat vaikuttaneet erityisesti merinisäkkäiden lisääntymisterveyteen.⁵²

Muoviroska (D10) häiritsee elinympäristöjä ja voi haitata lajien tilannetta.⁵³ Hydrografisten olosuhteiden aiheuttamilla häiriöillä (D7), kuten veden virtausten, aallonmuodostuksen, suolapitoisuuden ja lämpötilan muutoksilla voi olla haitallisia vaikutuksia meriluonnolle, joskin Suomen merialueella on tällaisia häiriöitä havaittu vain hyvin paikallisesti.⁵⁴ Vieraslajit (D2) voivat muuttaa ekosysteemin ja ruokaverkkojen rakennetta ja dynamiikkaa ja muodostaa uhkan kotoperäisille lajeille.⁵⁵ Kaupallisten kalakantojen kalastus ja muu metsästys (D3) aiheuttaa rakenteellisia muutoksia populaatioihin ja ravintoverkkoihin sekä voi häiritä muita lajeja sivusaaliiksi joutumisen kautta.⁵⁶ Vedenalaisen melun (D11) vaikutuksista lajeihin tiedetään vielä vähän, mutta sen on arvioitu voivan häiritä lajeja monella tavalla.⁵⁷ Myös ilmaston lämpenemisen vaikutukset voivat aiheuttaa merilajien levinneisyyden muutoksia ja merellisimpien lajien häviämistä.⁵⁸

47 Ibid., s. 208.

48 Borja ym. 2013, s. 21.

49 HELCOM 2018, s. 97 ja 105; Laamanen ym. 2021, s. 29 ja 35.

50 Sen sijaan esimerkiksi suursimpukkapohjien uhanalaistumisen taustalla on sekä rehevöitymisen aiheuttamat muutokset että haitalliset aineet yhdistettynä vesirakentamiseen. Kotilainen ym. 2018, s. 54.

51 Ibid., s. 57.

52 Korpinen ym. 2018a, s. 186.

53 HELCOM 2018, s. 73.

54 Korpinen ym. 2018a, s. 104–104.

55 HELCOM 2018, s. 83.

56 Ibid., s. 77–79, 83–84, 87.

57 Ibid., s. 77–79.

58 Laamanen ym. 2021, s. 35.

3.3 Meriluonnon monimuotoisuuden hyvän tilan määrittely

Alustavaan arvioon perustuen määritetään meriympäristön hyvä tila MSD-liitteen I laadullisille kuvaajille. Hyvä tila määritetään kullekin laadullisen tekijän indikaattorille komission päätöksellä⁵⁹ vahvistettujen vertailuperusteiden ja menetelmästandardien avulla. Vuonna 2012 valmistuneessa merenhoitosuunnitelman ensimmäisessä osassa hyväksyttiin hyvän tilan yleiset määritelmät, joita on tarkennettu komission päätöksen mukaisten arvioperusteiden numeerisilla määritelmillä vuoden 2018 Suomen meriympäristön tila raportissa.⁶⁰

Meriluonnon monimuotoisuutta koskevan kuvaajan (D1) mukaan meriympäristön hyvässä tilassa pidetään yllä biologista monimuotoisuutta ja luontotyyppien laatu ja esiintyminen ja lajien levinneisyys ja runsaus vastaavat vallitsevia fysiografisia, maantieteellisiä ja ilmastollisia oloja.⁶¹

Lajien hyvän tilan tavoite määriteltiin vuonna 2012 yleisesti siten, että ”lajien levinneisyys vastaa niiden luontaista esiintymisaluetta, niiden populaatiot ovat elinvoimaisia ja merialueiden tila tai alueiden käyttö eivät vaaranna lajien, populaatioiden, ja yhteisöjen säilymistä pitkällä aikavälillä.”⁶² Vuonna 2018 hyvän tilan määrittelyssä käytettiin merinisäkkäiden arviointiperusteina sivusaaliskuolleisuutta (D1C1), populaation kokoa (D1C2), lisääntymiskykyä (D1C3), levinneisyyttä (D1C4) ja ravintotilannetta (D1C5), lintujen arviointiperusteena populaation kokoa (D1C2) ja kalojen arviointiperusteina sivusaaliskuolleisuutta (D1C1), populaatorunsautta (D1C2) ja populaation kokojakaumaa (D1C3).⁶³

MSD:n liitteen I määritelmän mukaan meriympäristön ollessa hyvässä tilassa merenpohjan koskemattomuus (D6) on sellaisella tasolla, että ekosysteemien rakenne ja toiminnot on turvattu ja että etenkin pohjaekosysteemeihin ei kohdistu haitallisia vaikutuksia.

Vuoden 2012 yleisissä määritelmissä merenpohjan koskemattomuuden hyvä tila oli määritelty siten, että ”(s)uoraan tai epäsuorasti merenpohjaan kohdistuvat ihmis-toiminnan vaikutukset ovat sellaisella tasolla, että ekosysteemien rakenne ja toiminnot on turvattu ja etenkin pohjaekosysteemeihin ei kohdistu haitallisia vaikutuksia” ja ”(p)ohjayhteisön toiminta ja lajien runsaus ja monimuotoisuus eivät vaaranna ja ne voivat taata tarvittavat ekosysteemipalvelut (ravinteiden ja hiilen kierto)

59 Komission päätös (EU) 2017/848 merivesien hyvän ekologisen tilan vertailuperusteista ja menetelmästandardeista sekä seuranta- ja arviointia varten tarkistetuista täsmennyksistä ja standardoiduista menetelmistä.

60 Korpinen ym. 2018a, s. 44; Korpinen ym. 2018b.

61 MSD Liite I.

62 YM 2012, s. 12.

63 Korpinen ym. 2018a, s. 46–48.

ja toiminnan (ravinto, suoja ja lisääntyminen)⁶⁴ Vuonna 2018 hyvän tilan arviointiperusteita olivat merenpohjan menetysten ja häiriöiden vaikutukset pohjan laajoille elinympäristöille (D6C3), pehmeiden pohjien pohjaeläinyhteisöt (D6C5), merenpohjan olosuhteet (D6C5), kovien pohjien makrolevävyohykkeet (D6C5), luontotyyppien levinneisyys (D6C4) ja luontotyyppien laatu ja rakenne (D6C5).

Merenpohjan menetysten ja häiriöiden hyvä tila on määritelty seuraavasti: merenpohjan menetystä tai häiriötä aiheuttavat ihmistoiminnat eivät vaaranna luontotyyppin esiintymistä tai laatua, ja häiriön määrä on suhteutettava luontotyyppin ekologiseen merkitykseen sekä uhanalaisuuteen. Luontotyyppien levinneisyyden osalta hyvä tila tarkoittaa sitä, että levinneisyys vastaa niiden luontaista levinneisyysaluetta ja menetyksiä havaitaan vain paikallisesti. Luontotyyppien rakenteen puolesta hyvässä tilassa merenpohjan luontotyyppien kasvi- ja eläinyhteisöt sisältävät luontotyyppille tyypillisiä, rehevöitymiselle ja samentumiselle herkkiä lajeja ja/tai rehevöitymistä ilmentävät lajit eivät ole vallitsevia. Muiden arviointiperusteiden osalta hyvä tila on määritelty numeerisesti.⁶⁵

3.4 Merenhoidon ympäristötavoitteet

Merenhoidon järjestelmässä jäsenvaltioiden on meriympäristön hyvän tilan määrittämisen jälkeen asetettava ympäristötavoitteet (MSD 10(1) art.). Ympäristötavoitteiden avulla pyritään ohjaamaan meriympäristön tilan kehitystä ja siihen kohdistuvia paineita hyvän tilan mukaiselle tasolle. Ympäristötavoitteet voivat koskea laadullisia kuvaajia tai vallitsevia paineita ja niille tavoiteltua kuormitustasoa (MSD 1(7) art.).

Suomen merenhoidossa ympäristötavoitteita päivitettiin merenhoitosuunnitelman ensimmäisen osan päivityksen yhteydessä Suomen meriympäristön tila -raportissa.⁶⁶ Tavoitteiden aikataulu määräytyy merenhoitokauden mukaan niin, että ne on määrä saavuttaa kokonaisuudessaan vuoteen 2024 mennessä.⁶⁷ Nykyään on asetettu yhteensä 28 tavoitetta, jotka on ryhmitelty seuraavien teemojen alle:

- ravinnekuormituksen ja rehevöitymisen vähentäminen;
- haitallisten aineiden kuormituksen vähentäminen;
- roskaantumisen vähentämien;

64 YM 2012, s. 22.

65 Korpinen ym. 2018a, s. 53–54.

66 Ibid., s. 233–236.

67 Ibid., s. 230.

- haitallisten vieraslajien leviäminen;
- merellisten luonnonvarojen käyttö;
- luonnonsuojelun ja ennallistamisen tavoitteet;
- merenhoidon tietoperustan parantaminen; ja
- merialuesuunnittelu.

Nimenomaisesti meriluonnon suojelua koskevat luonnonsuojelun ja ennallistamisen tavoitteet. Tämän kategorian alla on asetettu viisi tavoitetta, jotka ovat:

- LUONTO1: vähintään 10 % merialueista merellisiä suojelualueita ekologisesti yhtenäisenä verkostona;
- LUONTO2: merelliset suojelualueet muuttuvat tehokkaiksi meriluonnon suojelualueiksi;
- LUONTO3: suojelualueiden tahaton häirintä vähenee;
- LUONTO4: vaellusesteet vähenevät ja vaelluskaloille sopivien kutupaikkojen määrää lisätään; ja
- LUONTO5: minkin ja supikoiran määrät pesimäluodoilla vähenevät.

Lajeja koskevat ympäristötavoitteet sisältyvät Merellisten luonnonvarojen käyttö -teeman alle. Merellisten luonnonvarojen käytön yleinen tavoite on, että ”luonnonvarojen käyttö on kestävää eikä vaaranna meriympäristön hyvän tilan saavuttamista tai ylläpitämistä”. Tässä arvioidaan kaupallisten kalakantojen, merinisäkäspopulaatioiden ja merilintupopulaatioiden kehitystä. Lisäksi on asetettu kolme alatavoitetta, jotka ovat:

- LUVA1: Kalastuksen ohjauksella turvataan tärkeimpien rannikkolajien kestävä kalastus ja biologinen monimuotoisuus eikä vaaranneta hyvän tilan saavuttamista;
- LUVA2: Meritaimenen vesistökohtaiset elvytys- ja hoitosuunnitelmat parantavat meritaimenkantojen tilaa;
- LUVA3: Metsästyssaalis mitoitetaan kestäväksi haahka- ja allikantojen tilaan nähden.

Muita keskeisiä meriluonnon monimuotoisuuden tilaan liittyviä ympäristötavoitteita ovat yleisesti ravinnekuormituksen vähentämistä ja haitallisia aineita koskevat tavoitteet, sillä ne ovat keskeisimpiä lajeihin, luontotyyppeihin ja elinympäristöihin kohdistuvia paineita. Merenpohjan koskemattomuudelle ei ole määritelty ympäristötavoitteita esimerkiksi merenpohjan eri toiminnoista aiheutuvien menetysten ja häiriöiden kumulatiivisten vaikutusten ohjaamisesta. Ratkaisua voi kritisoida, sillä merenpohjan koskemattomuuden hyvää tilaa ei ole saavutettu noin viidesosalla merialueesta. Lisäksi suuri osa merenpohjan elinympäristöistä on vähintään uhanalaisia ja lähes kaikki Suomen merialueilla esiintyvät luontodirektiivin luontotyyppit ovat epäsuotuisissa suojelutasossa.

4 LUONTOARVOT VESIHENHIDON TAVOITTEISSA

4.1 Yleistä vesienhoidon järjestämisestä

Merialueiden rannikkovesillä sovelletaan meristrategiapuitedirektiivin lisäksi vesipuitedirektiiviä. Vesipuitedirektiivin soveltamisalaan kuuluvat rannikkovedet, jotka ulottuvat avomeren puolella enintään yhden merimailin päähän perusviivasta ja kattavat kaikki tästä pisteestä katsoen rannikon puolelle sijoittuvat vedet.⁶⁸ Suomen perusviiva sijaitsee saaristojen takia melko kaukana merellä, joten vesipuitedirektiiviä sovelletaan pitkälle merialueilla.⁶⁹ Moni merellisen biodiversiteetin kannalta tärkeä elinympäristö, luontotyyppi tai lajien esiintymisalue sijaitsee siis vesipuitedirektiivin soveltamisalueella.

Meristrategiapuitedirektiivin soveltamisala puolestaan ulottuu ensinnäkin perusviivasta alkaen ulkomerelle talousvyöhykkeen ulkorajaan saakka.⁷⁰ Lisäksi meristrategiapuitedirektiiviä sovelletaan vesipuitedirektiivin mukaisiin rannikkovesiin sikäli kun meriympäristöä koskevista erityisnäkökohdista ei säädetä vesipuitedirektiivissä.⁷¹ Toisin sanoen rannikkovesissä sovelletaan sekä vesipuitedirektiiviä että meristrategiapuitedirektiiviä, mutta VPD:n hyvän tilan määritelmät ja arviointikriteerit ovat ensisijaisia niiden tekijöiden osalta, joista VPD säätelee.⁷² Vesipuitedirektiivin tilanarviot ja ympäristötavoitteet kattavat pääsääntöisesti rehevöitymisen laadullisen kuvaajan (D5) ja kapealta osin merenpohjan koskemattomuuden (D6).

Vesienhoidon tavoitteena on vesimuodostumien tilan heikentymisen estäminen ja niiden hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2015 mennessä.⁷³ Tavoitteet on tarkoitettu saavuttamaan kuusivuosisaisessa syklissä toteutettavan vesienhoidon suunnittelujärjestelmän puitteissa, johon sisältyy:

68 VPD 2(7) artikla.

69 Puharinen ym. 2021, s. 28.

70 MSD 3(1) art. a alakohta.

71 MSD 3(1) art. b alakohta.

72 Komissio 2020a, s. 5; Puharinen ym. 2021, s. 28.

73 VPD 4(1) artiklan a alakohta pintavesien osalta ja b alakohta pohjavesien osalta; VMJL 1 ja 21 §. Hyvän tilan saavuttamisen määräaika voidaan pidentää VPD 4(4) artiklan ja VMJL 25 §:n mukaisesti.

- vesien tilan ominaispiirteiden ja ihmistoiminnan ympäristövaikutuksien tarkastelu ja vedenkäytön taloudellinen analyysi;
- vesien tilan luokittelu ja hyvän tilan määrittäminen;
- toimenpideohjelman laatiminen;
- vesienhoitosuunnitelman koostaminen ja raportointi;
- toimenpiteiden toteutus sekä vesien tilan ja toimenpiteiden toteutuksen seuranta.

Suomi jakautuu viiteen kansalliseen vesienhoitoalueeseen, joille laaditaan vesienhoitosuunnitelmat.⁷⁴ Rannikkovedet katsotaan kuuluvaksi niille soveltuvimpaan vesienhoitoalueeseen.⁷⁵ Vesienhoidon tehtävät kuuluvat ELY-keskuksille toimialueillaan. Kullekin vesienhoitoalueelle on nimetty yhteensovittava ELY-keskus, jonka tehtävänä on yhteensovittaa vesienhoidon tarkastelut, analyysit ja ohjelmat vesienhoitoaluekohtaista vesienhoitosuunnitelmaa varten.⁷⁶ Vesienhoitosuunnitelmat hyväksyy valtioneuvosto (VMJL 17 §). Ensimmäiset vesienhoitosuunnitelmat valmistuivat vuoden 2009 lopulla vesienhoitokaudelle 2010–2015. Kolmannen, vuosia 2022–2027 koskevan vesienhoitokauden vesienhoitosuunnitelmat hyväksyttiin valtioneuvoston päätöksellä vuoden 2021 lopulla.⁷⁷

4.2 Vesienhoidon tavoitteet pintavesille

Vesipuidedirektiivi määrittää vesienhoidon tavoitteeksi vesimuodostumien hyvän tilan saavuttamisen ja heikentymisen estäminen.⁷⁸ Pintavesien hyvän tilan tavoite kattaa hyvän ekologisen tilan ja hyvän kemiallisen tilan.⁷⁹ Ekologinen tila pyrkii kuvaamaan pintavesiekosysteemin rakennetta ja toimintaa direktiivin liitteen V mukaisesti luokiteltuna.⁸⁰ Kemiallinen tila puolestaan kuvaa EU:n ympäristölaatumidirektiivissä (2008/105/EY) määriteltyjen vesiympäristölle vaarallisten aineiden pitoisuuksia pintavesimuodostumissa ja rannikkovesissä. Hyvässä kemiallisessa tilassa tällaisten pilaavien aineiden pitoisuudet jäävät alle ympäristölaatumidirektiivissä asetettujen raja-arvojen.

74 Lisäksi Suomella on kaksi kansainvälistä vesienhoitoaluetta, jotka on muodostettu Ruotsin ja Norjan kanssa. Ks. vesienhoitoalueista annetun valtioneuvoston asetuksen (1303/2004) 1 §.

75 VMJL 3 §.

76 Ks. valtioneuvoston asetus vesienhoitoalueista, 2 §.

77 Valtioneuvoston päätös YM/2021/68 16.12.2021.

78 VPD 4(1) artikla.

79 VPD 2(18) artikla.

80 VPD 2(21) artikla.

Pintavesimuodostumien ekologista tilaa arvioidaan pintavesikategorialle – järvet, joet, jokisuiden vaihettumisalueet ja rannikkovedet – tyypillisten biologisten, hydrologismorfologisten ja fysikaalis-kemiallisten laatutekijöiden perusteella. Kunkin kategorian pintavedet erotellaan lisäksi tyyppeihin luonnonmaantieteellisten ominaispiirteiden perusteella.⁸¹ Rannikkovesien biologisia tekijöitä ovat kasviplanktonin koostumus, runsaussuhteet ja biomassa, muun vesikasvillisuuden koostumus ja runsaussuhteet ja pohjaeläimistön koostumus ja runsaussuhteet. Hydrologis-morfologisia tekijöitä puolestaan ovat syvyyden vaihtelu, pohjan rakenne ja laatu rannikolla sekä aaltojen vaikutus. Fysikaalis-kemiallisia tekijöitä ovat näkösyvyys, lämpöolot, happitilanne, suolaisuus, ravinneolot ja erityisten pilaavien aineiden pitoisuudet.⁸²

Vesimuodostuman tila luokitellaan laadullisten tekijöiden perusteella viisiportaisen luokitteluasteikon kautta erinomaiseen, hyvään, tyydyttävään, välttävään tai huonoon ekologiseen tilaan.⁸³ Laadullisille tekijöille on asetettu vertailuarvot pintavesimuodostumatyypin perusteella, jotka on yhdenmukaistettu EU-maiden välillä niin sanotulla interkalibroinnilla.⁸⁴ Suomen rannikkovedet kuuluvat 11 rannikkovesityyppiin (ja lisäksi 3 tyyppiä Ahvenanmaalla), jotka poikkeavat toisistaan esim. veden suolapitoisuuden, syvyyden ja vaihtuvuuden sekä alueilla esiintyvän eliölajiston osalta.⁸⁵ Vesipuitedirektiivin tavoitteena oleva hyvä ekologinen tila tarkoittaa vain vähäistä poikkeamaa erinomaisesta ekologisesta tilasta eli referenssitilasta, jossa vesimuodostuman laadullisissa tekijöissä ei ole havaittavissa lainkaan tai ainoastaan hyvin vähän ihmistoiminnasta johtuvia muutoksia.⁸⁶

Vesimuodostumien tilan luokittelu päivitettiin kolmannen vesienhoitokauden vesienhoitosuunnitelmia varten vuonna 2019. Suomen rannikkovesien pinta-alasta ainoastaan n. 13 % on hyvässä ekologisessa tilassa, erinomaisessa ekologisessa tilassa ei ole yhtään vesimuodostumaa. Hyvässä tilassa olevat rannikkoalueet keskittyvät Pohjanlahdelle. Suurin osa rannikkovesien pinta-alasta (n. 80 %) on tyydyttävässä ekologisessa tilassa ja loput ovat joko välttävässä tai jopa huonossa ekologisessa tilassa. Vesimuodostumien määrässä katsottuna rannikkovesimuodostumista 5 % kuuluu hyvään luokkaan ja tyydyttävässä

81 VPD liite II, kohta 1.2.

82 VPD liite V, kohta 1.1.4.

83 Luokittelua määrittää nk. 'one out, all out' -periaate, jonka mukaan vesimuodostuman kokonaistila määritetään siihen luokkaan, johon huonoimmassa tilassa oleva laatutekijä kuuluu. VPD Liite V, kohta 1.4.2.

84 Ks. Komission päätös (EU) 2018/229 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/60/EY mukaisesti jäsenvaltioiden seurantajärjestelmien luokitteluille interkalibrointimenettelyn tuloksena määriteltyjen arvojen vahvistamisesta ja komission päätöksen 2013/480/EU kumoamisesta. Euroopan Unionin virallinen lehti L47/1. 91 s.

85 Aroviita ym. 2019, s. 52–53.

86 VPD liitteen V 1.2 kohta, ks. rannikkovesien osalta kohta 1.2.4.

tilassa on 64 %. Huonoimpiin luokkiin (välttävä tai huono) kuuluu 31 % rannikkovesimuodostumista. Yleisesti rannikkovesien ekologinen tila katsottiin heikentyneen edellisestä, vuonna 2013 valmistuneesta luokituksesta, vaikka paikallisesti erityisesti Suomenlahden vesimuodostumien ekologisessa tilassa olikin havaittu paranemista.⁸⁷

Vuonna 2020 valmistuneen luokittelun mukaan hyvää kemiallista tilaa ei puolestaan saavutettu yhdessäkään vesimuodostumassa.⁸⁸ Vaikka useimpien aineiden pitoisuudet alittavat niille asetetut laatu­normit, muutaman pysyvän ja eliöihin kertyvän aineen laatu­normit ylittivät laajasti Suomen vesimuodostumissa. Rannikkovesissä huono kemiallinen tila johtuu erityisesti aikaisemmin palonestoaineina käytettyjen bromattujen difenyyliettereiden (PBDEt) ympäristölaatu­normin ylityksestä.

4.3 Meriluonnon monimuotoisuus vesienhoidossa

VPD:n hyvän ekologisen tilan tavoite pyrkii kuvaamaan yleisesti vesimuodostuman tilaa, jossa kyseisen pintavesiekosysteemin rakenne ja toiminta on hyvä. Hyvän ekologisen tilan tavoitteeseen sisältyy rannikkovesissä esimerkiksi hyvää tilaa osoittava kasviplanktonin tila, joka merenhoidossa indikoi ulappavesien elinympäristöjen laatua. Hyvän ekologisen tilan tavoitteeseen sisältyy rannikkovesissä myös hyvä pohjan rakenne ja laatu sekä vesikasvillisuuden ja pohjaeläimistön koostumus ja runsaussuhteet. Vesienhoidon ekologisen tilan tavoite kattaa siis osittain rannikkovesimuodostuman pelagisten elinympäristöjen ja pohjan elinympäristöjen MSD:n mukaisen hyvän tilan.

Muilta osin luontoarvot eivät ole osa VPD:n tavoitteita. Esimerkiksi merilintujen, merinisäkkäiden tai kalojen kannat taikka luontodirektiivin mukaisten luontotyyppien suojelutaso eivät ole osa rannikkovesien tilan arviointia tai hyvän tilan tavoitteita. Vesimuodostuman hyvä tila tukee kuitenkin yleisesti myös vesimuodostumassa esiintyviä lajeja ja luontotyyppejä.⁸⁹

VPD 6(1) artikla velvoittaa jäsenvaltioita pitämään yllä rekisteriä kaikista EU:n tai kansallisen luonnonsuojelulainsäädännön perusteella erityissuojeltaviksi osoitetuista pintavesistä ja pohjavesistä tai vedestä suoraan riippuvaisista maa-alueista. Näihin alueisiin kuuluvat

87 Ympäristö.fi, kohta Pintavesien ekologinen ja kemiallinen tila: [https://www.environment.fi/fi-FI/Vesi/Pintavesien_tila/Pintavesien_ekologinen_ja_kemiallinen_ti\(17776\)](https://www.environment.fi/fi-FI/Vesi/Pintavesien_tila/Pintavesien_ekologinen_ja_kemiallinen_ti(17776))

88 Suomen ympäristökeskus, kohta Ajankohtaista: [https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Vesitojen_kemiallinen_tila_on_edelleen_\(58390\)](https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Vesitojen_kemiallinen_tila_on_edelleen_(58390))

89 Janauer ym. 2015, s. 13.

erityisesti luonto- ja lintudirektiivin perusteella perustetut Natura 2000-alueet.⁹⁰ VPD 4(1) artiklan c alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava suojelualueita koskevien normien ja tavoitteiden noudattamisesta vuoteen 2015 mennessä, ellei suojelun perustana olevassa lainsäädännössä muuta säädetä.

Komission tulkinnan mukaan tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden on tunnistettava lajien tai luontotyypin suotuisan suojelutason saavuttamiseksi tarpeelliset veteen liittyvät tekijät, esimerkiksi ekologisen tilan tekijät, joilla on suora tai epäsuora vaikutus suojelun perustana olevien luontoarvojen suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja ylläpitämiseen alueella.⁹¹ Siltä osin kuin vesimuodostumat muodostavat tai ylläpitävät suojelualueita, on vesienhoidon tavoitteissa kiinnitettävä erityistä huomiota niihin tekijöihin, joilla on merkitystä suojeltujen luontoarvojen kannalta.

Rannikkovesimuodostumiin soveltuvat vesienhoidon ohella myös MSD:n arvioinnit, tavoitteet ja toimenpiteet. MSD:n tavoitteissa on vesipuitedirektiiviä ja sen tavoitteita kokonaisvaltaisempi ja maantieteellisesti laaja-alaisempi näkökulma meriympäristön tilaan ja meriympäristön luonnon monimuotoisuuteen. Rannikkovesien VPD:n mukaiseen ekologisen tilan arviointiin ja tavoitteisiin sisältyy tekijöitä, joita MSD:n alaisuudessa käytetään meriluonnon monimuotoisuutta koskevan kuvaajan arvioinneissa. Esimerkiksi biologinen tekijä kasviplankton vastaa MSD:n pelagisten elinympäristöjen arvioinnissa ja tavoitteissa käytettyä kasviplanktonindikaattoria. VPD:n biologinen tekijä pohjaeläimistön koostumus yhdessä pohjan rakennetta ja laatua koskevan morfologisen tekijän kanssa vastaavat osin MSD:n elinympäristöjen arvioinnissa käytettäviä indikaattoreita.⁹²

Meristrategiapuitedirektiivin biologisissa kuvaajissa (D1 ja D4) kuvataan lajistoa vesipuitedirektiivin laatutekijöitä laajemmin muun muassa kalaston, merinisäkkäiden, lintujen ja ravintoverkkojen toimivuuden kannalta. Myös merenpohjan koskemattomuutta ja sen elinympäristöjä (D6) tulee meristrategiapuitedirektiivin järjestelmässä kuvata selvästi laajemmin kuin vesipuitedirektiivin hydromorfologisia tekijöitä.⁹³ Näin ollen meristrategiapuitedirektiivin luonnon monimuotoisuuteen liittyvät tavoitteet (D1, D4 ja D6) tulevat sovellettavaksi monelta osin vesipuitedirektiiviä täydentävästi rannikkovesissä.

Suomen merenhoidossa esimerkiksi merenpohjan koskemattomuuden (D6) tilan arvioinneissa ja hyvän tilan määrittämisessä hyödynnetään yhtenä tekijänä rannikkovesien osalta vesienhoidon alaisia ekologisen tilan arviointeja, jotka kuvaavat pohjan

90 VPD liite IV, kohta 1(v).

91 Komissio 2011, s. 9.

92 Borja ym. 2010, s. 2181.

93 Puharinen ym. 2021, s. 30.

laatua ja rakennetta sekä vesikasvillisuuden ja pohjaeläimistön tilaa. Merenhoidon merenpohjan koskemattomuuskuvaajan alaisuudessa otetaan kuitenkin huomioon laaja-alaisemmin pohjan laatuun liittyviä tekijöitä, mukaan lukien tarkemmin määriteltyjen pohjaelinympäristöjen uhanalaisuus (mm. kansallinen uhanalaisuusarviointi) ja luontodirektiivin alaiset luontotyypit. Merenhoidon arviot ja tavoitteet täydentävät siten tältä osin vesienhoidon arviointeja ja tavoitteita rannikkovesissä.

5 MERELLISET LUONTOARVOT LUONNONSUOJELULAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

5.1 EU:n lintu- ja luontodirektiivin suojelusäntely

EU:n luontodirektiivin (92/43/ETY) yleisenä tavoitteena on edistää luonnon monimuotoisuuden säilymistä suojelemalla luontotyyppejä ja lajeja sekä pyrkiä varmistamaan yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja luonnonvaraisten eläin- ja kasvilajien suotuisan suojelutason säilyttäminen tai sen ennalleen saattaminen.⁹⁴ Suotuisan suojelutason tavoite ja luontodirektiivin suojelusäntely koskevat ainoastaan direktiivissä nimetyt, erityisen suojan tarpeessa olevaksi tunnistettuja lajeja ja luontotyyppejä, ei yleisesti kaikkia elinympäristöjä ja luontoarvoja.

Lajin suojelun tason katsotaan olevan suotuisa, kun se pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana ja sen luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa. Lisäksi lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö.⁹⁵ Luontotyyppien suojelutaso on suotuisa, kun niiden luontainen levinneisyys sekä alueet, joilla sitä esiintyy tällä alueella ovat vakaita tai laajenemassa, kun erityinen rakenne ja erityiset toiminnot, jotka ovat tarpeen sen säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä, ovat olemassa ja säilyvät todennäköisesti ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa ja alueelle luonteenomaisen lajien suojelutaso on suotuisa.⁹⁶

Jäsenvaltiot raportoivat komissiolle kuuden vuoden välein luontodirektiivin toimeenpanosta, mikä sisältää arvioinnin luontotyyppien ja lajien suojelutasosta ja sen kehityksestä. Viimeisin suojelutason raportointi tehtiin vuonna 2019 koskien vuosia 2013–2018. Raportoinnissa suojelutaso on luokiteltu neljään luokkaan: suotuisa, epäsuotuisa riittämätön, epäsuotuisa huono ja ei tiedossa. Lisäksi on ollut käytössä kehityssuuntaa kuvaava määrite: heikkenevä, vakaa, paraneva tai tilanne ei tiedossa.⁹⁷

94 Luontodirektiivin 2(1) ja 2(2) artikla.

95 Luontodirektiivin 1 artiklan (i) kohta.

96 Luontodirektiivin 1 artiklan (e) kohta.

97 YM 2019a.

Lajien osalta suojelu tason arviointikriteerejä ovat levinneisyys, populaation tila, elinympäristön tila ja populaation koko Natura 2000 -alueilla.⁹⁸ Luontotyyppien suojelutason arviointikriteerejä ovat levinneisyys, esiintymisalue, rakenne ja toiminta sekä luontotyyppin pinta-ala Natura 2000 -alueilla.⁹⁹

Lintudirektiivin (2009/147/EY) tarkoituksena on kaikkien jäsenmaiden alueella luonnonvaraisina elävien lintulajien suojelu, hoitaminen ja sääntely (1 artikla). Direktiivin keskeisin aineellinen velvoite on säädetty 2 artiklassa, jonka mukaan ”jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet 1 artiklassa tarkoitettujen lintulajien kantojen ylläpitämiseksi sellaisella tasolla, joka vastaa erityisesti ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset, taikka näiden kantojen mukauttamiseksi tähän tasoon.” Vaikka lintudirektiivin 1 ja 2 artikloissa ei nimenomaisesti käytetä suotuisan suojelutason käsitettä, yleisesti artiklojen katsotaan tarkoittavan suotuisan suojelutason tavoitetta kaikille luonnonvaraisille linnuille.¹⁰⁰ Jäsenvaltioiden on raportoitava komissiolle kuuden vuoden välein niissä luonnonvaraisesti pesivien ja tärkeimpien muuttavien ja talvehtivien lintupopulaatioiden tilasta luontodirektiivin kanssa yhdenmukaisessa aikataulussa.

Raportoinneissa kunkin lintulajin tilan arviointiperusteita ovat populaation koko ja sen lyhyt- ja pitkäaikaiset muutokset, levinneisyysalue ja sen muutokset. Lisäksi raportoidaan mahdolliset suojelusuunnitelmat ja populaatioon kohdistuvat paineet ja uhat sekä niin sanottujen Natura-lajien populaatiokoko lintudirektiivin perusteella Natura-verkoston valituilta alueilta ja näiden lajien hyväksi toteutetut suojelutoimet.¹⁰¹

Luontodirektiivin suotuisan suojelutason tavoite tai lintudirektiivin lintulajien tilaa koskevat tavoitteet eivät ole yleisiä oikeudellisesti velvoittavia tavoitesäännöksiä, vaan ne ovat sidoksissa direktiivien aineelliseen suojelusääntelyyn. Luontodirektiivin suojelusääntely käsittää erityisten suojelutoimien alueiden perustamisen (3–5 artikla), erityisten suojelutoimien alueita koskevat suojelutoimenpiteet ja rajoitukset (6 artikla) ja eläin – ja kasvilajeja koskevat suojelujärjestelmät (12–16 artikla).

98 YM 2019b.

99 YM 2019a.

100 Trouwborst 2011, s. 70.

101 Ks. Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu, kohta Lintudirektiivin lajiraportit. https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Luonto_ ja_lintudirektiivien_lajit/Lintudirektiivin_lajiraportit

Jäsenvaltion on direktiivin 4 artiklan mukaan laadittava luettelo alueista, joilla esiintyy liitteen I luontotyyppisiä tai liitteen II lajien esiintymispaikkoja. Tästä luettelosta muodostetaan yhteistyössä komission kanssa listaus yhteisön tärkeinä pitämistä alueista eli SCI-alueista (*site of Community importance*). SCI-alueeksi hyväksytystä alueesta on kuuden vuoden kuluessa muodostettava erityisten suojelutoimien alue eli SAC-alue (*special area of conservation*) (4(4) art.).

Suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen pyrkivää direktiivin 6 artiklan aineellista suojelusääntelyä sovelletaan ainoastaan SAC-alueisiin.¹⁰² Jäsenvaltioille on 6 artiklassa asetettu kolme keskeistä velvoitetta:

- 1) velvollisuus toteuttaa erityisten suojelutoimien alueilla tarvittavat suojelutoimenpiteet ja laatia tarvittaessa tarkoituksenmukaisia alueen käyttösuunnitelmia ja tarpeellisia lainsäädännöllisiä, hallinnollisia tai sopimusoikeudellisia toimenpiteitä (6(1) art.);
- 2) velvollisuus toteuttaa alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä lajeihin kohdistuvien, suotuisan suojelutason säilyttämiseen ja saavuttamiseen merkittävästi vaikuttavien häiriöiden estämiseksi (6(2) art.); sekä
- 3) velvollisuus arvioida asianmukaisesti suojelualueeseen mahdollisesti merkittävästi erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien ja hankkeiden kanssa vaikuttavien hankkeiden ja suunnitelmien vaikutukset alueen suojelutavoitteisiin (6(3) art.). Kansalliset viranomaiset saavat hyväksyä tällaisen hankkeen tai suunnitelman vasta varmistuttuaan, että se ei vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen. Luontodirektiivin mahdollistaa kuitenkin tästä säännöksestä poikkeamisen erikseen säädetyin edellytyksin (6(4) art.).

Luontodirektiivi asettaa myös lajisuojelua koskevia velvoitteita 12–16 artikloissa. Liitteen IV(a) lajien yksilöiden rauhoittamisesta säädetään artiklassa 12(1) (a)-(c) kohdissa, (d) kohdassa niiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelusta ja 12(2) artiklassa liitteen lajien hallussapidosta ja kaupan kiellosta. Liitteen IV(b) kasvilajien yksilöiden rauhoittamissäännökset ovat 13 artiklassa. Liitteen V lajien hyödyntämistä puolestaan veloitetaan sääntelemään 14 artiklassa. Direktiivin yleinen tavoite (luonnon monimuotoisuuden säilyminen) ja erityinen tavoite (yhteisön tärkeinä pitämien lajien ja luontotyyppien suotuisa

¹⁰² EY-tuomioistuin vahvisti asiassa C-117/03, että luontodirektiivin 6.2–4 artiklaa ei sovelleta vielä kansallisesti ehdotettuihin SCI-alueisiin, vaan ainoastaan alueisiin, jotka on merkitty komission vahvistamaan SCI-alueiden luetteloon. Jäsenvaltion on direktiivin perusteella kuitenkin toteutettava väliaikaisia suojelutoimenpiteitä, joilla voidaan turvata potentiaalisten SCI-alueiden ekologinen merkitys kansallisella tasolla (kohdat 21–30). Belinskij – Mehling 2008, s. 9.

suojelutaso) näkyy lajien kohdalla paitsi konkreettisina suojeluvelvoitteina myös velvoitteena poikkeuslupatilanteissa arvioida yksittäisen yksilön tai lisääntymis- ja levähdyspaikan merkitystä lajin suotuisan suojelutason säilyttämisessä (16 artikla).

Myöskään lintudirektiivin lintulajien tilaa koskevat tavoitteet eivät ole yleisiä oikeudellisesti velvoittavia tavoitesäännöksiä, vaan ne ovat sidoksissa direktiivien aineelliseen suojelusaantelyyn. Lintudirektiivissä tosin säädetään yleisestä velvoitteesta jäsenvaltioille ryhtyä lintulajien suojelutavoitteiden toteuttamiseksi kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin lintulajien elinympäristöjen riittävän moninaisuuden ja laajuuden säilyttämiseksi, ylläpitämiseksi ja palauttamiseksi ennalleen (3 artikla). Velvoitteen toteuttamiseen sisältyy ensisijaisesti suojelualueiden perustaminen, suojelualueiden sisä- ja ulkopuolella sijaitsevien elinympäristöjen ylläpitäminen ja hoito ekologisten tarpeiden mukaisesti, tuhoutuneiden biotooppien saattaminen ennalleen ja biotooppien aikaansaaminen (3(2) art.). Muuten lintudirektiivin aineellinen suojelusaantely vastaa pitkälti luontodirektiiviä suojelualueiden perustamisen ja niitä koskevan aineellisen sääntelyn osalta.

Jäsenvaltioiden on osoitettava direktiivin liitteessä I mainittujen lintulajien suojelemisen kannalta lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet erityisiksi suojelualueiksi eli SPA-alueiksi (*special protection areas*) (4(1) art.). Jäsenvaltioiden on myös osoitettava erityisiä suojelualueita muiden alueella säännöllisesti esiintyvien muuttavien lintulajien muuttoreittien varrella sijaitsevien pesimä-, sulkasato- ja talvehtimisalueiden ja levähdyspaikkojen suojelemiseksi (4(2) art.). Tässä yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota kosteikkojen ja erityisesti kansainvälisesti merkittävien kosteikkojen suojeluun. Jäsenvaltioiden perustamat suojelualueet sisällytetään sellaisenaan Natura 2000 -verkostoon ilman komission erillishyväksyntää (3(1) art.).

Suojelualueita koskevat aineelliset suojelusäännökset sisältyivät alun perin lintudirektiivin 4(4) artiklaan, jonka velvoitteet kuitenkin korvattiin pitkälti luontodirektiivin 6 artiklan velvoitteilla.¹⁰³ Lintudirektiivin suojelualueita koskevat siten luontodirektiivin 6 artiklassa säädetyt jäsenvaltioiden velvoitteet. Luontodirektiivillä ei kuitenkaan muutettu lintudirektiivin 4(4) artiklan toisen lauseen mukaista velvoitetta elinympäristöjen pilaantumisen ja huonontumisen estämisestä myös suojelualueiden ulkopuolella, joten jäsenvaltiolla on yhä tällainen velvollisuus lintujen elinympäristöjen suojeluun myös nimettyjen SPA-alueiden ulkopuolella.

Lintudirektiivin liitteissä II–III listataan lisäksi lajeja, joiden metsästystä ja kaupallista hyödyntämistä koskee erityissäännöksiä (ks. jakso 2.3.2).

103 Ks. luontodirektiivin 7 art.

5.2 Luonto- ja lintudirektiivin merelliset suojeluarvot

Luontodirektiivin liite I sisältää merellisiä luontotyyppisiä, joita tulee suojella osana Natura 2000 -verkostoa. Nämä luontotyypit otetaan huomioon myös merenhoidon arvioinneissa ja tavoitteissa. Suurimman osan Suomessa esiintyvistä merellisistä luontotyypeistä suojelutaso on epäsuotuisa/riittämätön, jopa epäsuotuisa/huono.¹⁰⁴ Rehevöityminen on merkittävin meriluonnon monimuotoisuuden tilaan vaikuttava paine. Myös ilmastonmuutoksen vaikutukset uhkaavat laajasti luontotyyppien ja lajien tilaa tulevaisuudessa. Useiden luontotyyppien tilaa on heikentänyt myös niihin suoraan kohdistuva ihmistoiminta, kuten ruoppaaminen, vesirakentaminen, laivaliikenne tai virkistys- ja veneilykäyttö.

Taulukko 3. Suomen Itämeren ja rannikon luontodirektiivin liitteen I luontotyypit.¹⁰⁵

Luontotyyppi	Suojelutaso	Keskeisimmät heikentävät tekijät
vedenalaiset hiekkasärkät (1110)	epäsuotuisa riittämätön, vakaa	Merihiekan otto ja rehevöityminen. Ilmastonmuutos tulevaisuudessa.
jokisuistot (1130)	epäsuotuisa huono, vakaa	Rehevöityminen, ruoppaukset, veneväylien kunnossapito, rantojen ojitus ja rantarakentamisen. Ilmastonmuutos tulevaisuudessa.
rannikon laguunit (1150) = Suomen rannikolla fladat ja kluuvit	epäsuotuisa huono, vakaa	Rantarakentaminen, ruoppaus, veneily, veden laadun huonontuminen ja rehevöityminen. Tulevaisuudessa ilmastonmuutoksesta johtuva merenpinnan nousu.
laajat matalat lahdet (1160)	epäsuotuisa huono, vakaa	Rantarakentaminen, etenkin veneilyn edellyttämä ruoppaus ja rehevöityminen. Tulevaisuudessa ilmastonmuutoksesta johtuva merenpinnan nousu.
riutat (1170)	epäsuotuisa riittämätön, vakaa	Rehevöityminen erityisesti Saaristomerellä, lisääntynyt laivaliikenne ja kasvava aluskoko. Ilmastonmuutos tulevaisuudessa.

104 YM 2019a.

105 Ks. Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu, kohta Luontodirektiivin luontotyypit https://www.ymparisto.fi/fi-fi/luonto/luontotyypit/luontodirektiivin_luontotyypit/luontotyypien_esittelyt

Luontotyyppi	Suojelutaso	Keskeisimmät heikentävät tekijät
harjusaaret (1610)	epäsuotuisa riittämätön, vakaa	Loma-asutus, uimaranta-, veneily- ja muu virkistyskäyttö, hiekanotto, metsätaloustoimet ja vieraslaji kurtturuusu. Vedenalaisissa osissa rehevöityminen etenkin Saaristomerellä ja Suomenlahdella.
Ulkosaariston luodot ja saaret (1620)	epäsuotuisa riittämätön, vakaa	Rehevöityminen vedenalaisissa osissa, vesiliikenne ja muu eläimistön häirintä, vieraslajit minkki ja supikoira ja öljyvahinkojen kasvava todennäköisyys. Ilmastonmuutos tulevaisuudessa.
Kapeat murtovesilahdet (1650)	epäsuotuisa huono, vakaa	Ei esiinny Suomessa luonnontilaisena. Ranta- ja vesirakentaminen (esim. ruoppaus), vesiliikenne ja rehevöityminen.

Luontodirektiivin liitteen II lajeihin kuuluu useita merellisiä lajeja, joiden suojelemiseksi on direktiivin mukaan perustettava Natura 2000 -alueita. Merinisäksälajeista luontodirektiivin liitteen II lajeja ovat harmaahylje eli halli, itämerennorppa ja pyöriäinen. Pyöriäinen ei kuitenkaan kuulu ns. referenssilajeihin eli sen suojelemiseksi ei Suomessa tarvitse perustaa Natura 2000 -alueita. Kalalajeista puolestaan Suomen merivesien luontodirektiivin liitteen II laji on vain miekkasärki. Muiden liitteen II kalalajien, kuten lohen osalta Suomi on saanut varauksen eli näitä lajeja koskevat suojeluvuorot eivät koske Suomea. Lisäksi Suomen merialueilla ja rannikolla esiintyy liitteen II nilviäis-, kovakuoriais- ja kasvilajeja sekä selkärangattomia lajeja.

Taulukko 4. Otteita Suomessa esiintyvistä luontodirektiivin liitteen II lajeista ja niiden suojelutaso.¹⁰⁶

Laji	Suojelutaso	Keskeiset uhat
harmaahylje	suotuisa	Aiemmin kanta romahti liikametsästyksen ja ympäristömyrkköjen vuoksi, nyt elpymässä poikastuotannon osalta. Nykyisin uhat veneilyn aiheuttama häirintä, ilmastonmuutoksen vuoksi vähenevät jääpeitteet ja hukkuminen kalanpyydyksiin. Hallille perustettu useita suojelualueita Suomen merialueelle.
itämerennorppa	epäsuotuisa riittämätön, kehitys tuntematon	Kannat romahtaneet aikanaan metsästyksen vuoksi, nykyisin uhkia ilmastonmuutoksen myötä leudot talvet, ympäristömyrkyistä johtuvat lisääntymishäiriöt ja hukkuminen kalanpyydyksiin.
pyöriäinen	satunnainen laji	Kanta romahtanut 1940-luvulla, ei palannut ennalleen; Suomessa ei lisääntyviä yksilöitä tämän jälkeen, mutta satunnaisia pyöriäishavaintoja merialueilla. Kärsii menehtymisestä kalanpyydyksiin, lisääntyvästä veneilystä, ravinnon vähentymisestä ja ympäristömyrkyistä.
vaellussiika	epäsuotuisa riittämätön, vakaa; erittäin uhanalainen	Kanta taantunut vaellusesteiden vuoksi heikentyneiden lisääntymismahdollisuuksien vuoksi. Rehevöityminen heikentänyt lisääntymisalueiden laatua Suomenlahdella, Selkämerellä ja Saaristomerellä.
Itämeren lohi	suotuisa; uhanalaisuusarvio vaarantunut (VU)	Jokien patoaminen, jätevedet, ojitukset ja koskien perkaukset muuttaneet kutujokia. Merialueilla liikakalastus vähentänyt kudulle selviytyvien emojen määrää.

Suomessa esiintyy yhteensä 256 lintudirektiivin listaamaa luonnonvaraista lintulajia, joista 119 on direktiivin liitteen I lajeja, joiden suojelemiseksi on osoitettava erityissuojelualueita.¹⁰⁷ Osa näistä esiintyy myös Suomen merialueilla. Lisäksi merialueilla esiintyy lajeja, jotka on listattu lintudirektiivin metsästys- ja hyödyntämisrajoituksia koskevissa liitteissä II–III.

¹⁰⁶ Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu, kohta Luonto- ja lintudirektiivin lajit https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Lajit/Luonto_ja_lintudirektiivien_lajit/Lajien_esittelyt

¹⁰⁷ Ympäristö.fi, kohta Luonto ja lintudirektiivin lajit: https://www.ymparisto.fi/fi-fi/luonto/lajit/luonto_ja_lintudirektiivien_lajit

6 MERENHOIDON, VESIENHOIDON JA LUONNONSUOJELUN TAVOITTEIDEN YHTEENSOVITTAMINEN

6.1 Tavoitteiden koherenssi

Luonto- ja lintudirektiivien, MSD:n ja VPD:n ekologiset tavoitteet ovat pitkälti samansuuntaiset. VPD:n ja MSD:n tavoitteena on ekologisesti hyvälaatuisten vesi- ja meriekosysteemien saavuttaminen, mikä tukee monien luonto- ja lintudirektiivin alaisten lajien ja luontotyyppien suojelua.¹⁰⁸

Rannikkovesimuodostumia koskeva VPD:n hyvän ekologisen tilan tavoite tarkoittaa käytännössä esimerkiksi sitä, ettei ravinnekuormitus aiheuta haitallista rehevöitymistä; vaikka vesienhoidon ympäristötavoitteissa ei nimenomaan mainita rehevöitymistä, hyvässä ekologisessa tilassa laatutekijät ovat vertailuolojen mukaisessa tilassa, jota rehevöityminen ei ole heikentänyt. MSD:n hyvän meriympäristön tilan tavoitteen yksi laadullinen tekijä on, että ihmisen aiheuttama rehevöityminen ja sen haitalliset vaikutukset on minimoitu. Suomen merialueilla esiintyvien luontodirektiivin liitteen I luontotyyppien suojelutasoon vaikuttaa merkittävimpana yksittäisenä paineena rehevöityminen. Vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteiden saavuttaminen rehevöitymisen osalta olisi keskeistä luontodirektiivin luontotyyppien tilan parantamiseksi.

Luonto- ja lintudirektiivin ja MSD:n tavoitteet ovat myös osittain päällekkäiset, erityisesti MSD:n kuvaajan 1 lintujen osalta. MSD:n meriympäristön monimuotoisuutta koskevan laadullisen kuvaajan arvioinneissa ja hyvän tilan tavoitteissa käytetään indikaattoreina luonto- ja lintudirektiivin suojeluarvoja ja suotuisaa suojelutasoa sekä hyödynnetään näiden direktiivien alaisuudessa tehtyjä arviointeja.

Jäsenvaltioiden on sisällytettävä merenhoidon D1-kuvaajan tekijöihin luontodirektiivin liitteessä II luetellut nisäkkäät ja matelijat, minkä lisäksi jäsenvaltiot voivat valita mitä tahansa muita lajeja arvioitaviin tekijöihin.¹⁰⁹ Suomessa merenhoidon D1-ku-

108 Ks. esim. Rouillard ym. 2017.

109 Komission päätös 2017/848/EU.

vaajan tekijöihin sisältyvät luontodirektiivin liitteen II lajit halli, itämerennorppa ja pyöriäinen.¹¹⁰ Luontodirektiivin kattamien lajien osalta kynnyksarvojen on oltava johdonmukaiset asianomaisten jäsenvaltioiden luontodirektiivin nojalla vahvistamien levinneisyyden suotuisten viitearvojen kanssa.

Merenhoidon, vesienhoidon ja luonnonsuojelulainsäädännön tavoitteita voidaan ja niitä tulee yhteensovittaa sekä yleisissä kansallisissa ohjelmissa ja strategioissa, kuten merenhoitosuunnitelman, vesienhoitosuunnitelmien että luonnonsuojelun suunnitelmien tasolla, että yksittäisten kohteiden kohdalla. Direktiivien tavoitteissa on kuitenkin myös keskeisiä eroavaisuuksia, jotka liittyvät tavoitteiden alueelliseen ulottuvuuteen, sisältöön ja saavuttamisen aikatauluun. Näitä eroavaisuuksia käydään tarkemmin läpi seuraavaksi.

110 Korpinen ym. 2018a, s. 46.

Taulukko 5. Meristrategiapuitedirektiivin, vesipuitedirektiivin rannikkovesien ekologisen tilan, luontodirektiivin ja lintudirektiivin tavoitteet ja keinot.¹¹¹

	Meristrategiapuitedirektiivi	Vesipuitedirektiivi	Luontodirektiivi	Lintudirektiivi
Tavoitteet	Meriympäristön hyvä tila	Vesimuodostumien heikentymisen estäminen ja hyvä ekologinen ja kemiallinen tila	Lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelun tason saavuttaminen sekä niiden määrällisen ja alueellisen vähenemisen pysäyttäminen	Lintukantojen ylläpito tasolla, joka vastaa ekologisia, tieteellisiä ja sivistyksellisiä vaatimuksia ottaen huomioon taloudelliset ja virkistykseen liittyvät vaatimukset
Keinot	merenhoidon toimenpideohjelman toimenpiteet	vesienhoidon toimenpideohjelman toimenpiteet	Natura 2000 -suojelualueverkosto ja muut suojelu- ja kunnostustoimenpiteet	Natura 2000 (SPA) -alueet ja muut toimenpiteet
Arviointi	laadulliset kuvaajat ja niiden vertailuperusteet	ekologisen tilan laatutekijät (biologiset, hydromorfologiset ja fysikaaliskemialliset) sekä pilaavien aineiden pitoisuudet	suotuisan suojelun tason osatekijät	lajikohtaiset tiedot, samankaltaiset kuin luontodirektiivissä
Luokittelu	hyvä/ei saavutettu	Ekologinen: erinomainen/ hyvä/ tyydyttävä/ välttävä/ huono Kemiallinen: hyvä/ huono	suotuisa/ riittämätön/ huono/ tuntematon	ei omaa luokittelua, sovelletaan luontodirektiivin lajien tapaan

¹¹¹ Ks. Meriskenaariot.fi, kohta Merialuesuunnitelma <https://meriskenaariot.info/merialuesuunnitelma/meriymparistoon-liittyvien-kansallisten-ja-kansainvalisten-velvoitteiden-asettamattavoitteet-merialuesuunnittelulle/>

6.1.1 Alueellinen ulottuvuus

Luonto- ja lintudirektiivien lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason arvioinnin maantieteellisestä alueesta on vallinnut epäselvyyttä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että jäsenvaltioiden velvoitteet suotuisan suojelutason saavuttamisesta ja säilyttämisestä kohdentuisivat lajin ja luontotyypin esiintyvyyteen jäsenvaltion tasolla.¹¹² Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltion on ehdotettava alueensa mittakaavassa suotuisan suojelutason kannalta riittävä määrä SCI-alueita.¹¹³ Esimerkiksi merellisten luontotyyppien ja lajien osalta Suomen on ehdotettava siinä määrin alueita, että alueiden kattavuus on riittävä turvaamaan luontodirektiivin listaamien luontotyyppien ja lajien suotuisa suojelutaso Suomen rannikolla ja aluevesillä.

Suotuisan suojelutason tavoitteesta kohdentuu myös velvoitteita yksittäisen esiintymän tai pienemmän populaation tasolle. Natura 2000 -alueiden käyttö- ja hoitosuunnitelmissa toimenpiteet ja rajoitukset kohdennetaan alueen populaation tai esiintymän ylläpitämiseksi peilaten siihen, mikä merkitys alueella on lajin tai luontotyypin suojelutason kannalta yleisemmin.

Vesipuidedirektiivin tavoitteet puolestaan kohdentuvat vesimuodostumiin, joista esimerkiksi rannikkovesimuodostumia on Suomen vesienhoitoalueilla 215 kappaletta (ja lisäksi Ahvenanmaan vesimuodostumat).¹¹⁴ Suhteessa luonto- ja lintudirektiivin koko jäsenvaltion alueella tai luonnonmaantieteellisillä alueilla arvioitavaan suotuisan suojelutason tavoitteeseen vesienhoidon tavoitteet kohdentuvat siis alueellisesti paljon pienempään yksikköön. Yksittäinen vesimuodostuma voi kuitenkin pitää sisällään lajin tai luontotyypin esiintymän, jonka säilyminen on merkittävää suotuisan suojelutason kannalta. Tällöin luonto- ja lintudirektiivin ja vesipuidedirektiivin tavoitteet voivat olla samanlaisessa maantieteellisessä mittakaavassa.

MSD:n alaisuudessa meriympäristön tilan tarkastelu ja meriympäristön hyvän tilan tavoitteet kattavat vesimuodostumia laajemman maantieteellisen alueen, jäsenvaltion koko merialueen. Lähtökohtaisesti merenhoidon tavoitteiden maantieteellinen kattavuus on siten sama kuin luontodirektiivin suotuisan suojelutason tavoitteella, eli jäsenvaltiotasolla.

Merenhoidon tavoitteissa ja tarkasteluissa kuitenkin otetaan huomioon myös koko merialueen, esimerkiksi Itämeren tila. Itämeren tilaa arvioidaan ja sille on asetettu

112 Trouwborst 2014; Epstein ym. 2016, s. 83.

113 Suotuisaa suojelutason on LSL 49.4 § mukaista luontodirektiivin 16 artiklan mukaisiin poikkeuslupaperusteisiin pohjautuvaa poikkeuslupaa myönnettäessä tarkasteltava lajin tilannetta myös paikallisella tasolla.

114 Ympäristösuojelun tietojärjestelmä Hertta 25.3.2018.

mm. biodiversiteettiä koskevia tavoitteita HELCOMin alaisuudessa. HELCOMin piirissä tehdyt arviot luontotyyppien ja lajien tilasta ja niitä koskevat Itämeren toimintaohjelman tavoitteet ovat maantieteellisesti laajempia kuin luonto- ja lintudirektiivin arvioinnit ja tavoitteet, jotka kohdentuvat kunkin EU:n jäsenvaltion merivesille.¹¹⁵

Lisäksi MSD:n alaisuudessa tiettyjä meriympäristön laadullisia kuvaajia ja niiden indikaattoreita tarkastellaan myös paikallisemmalla tasolla. Suomen merialue on merenhoidossa jaettu kuuteen osa-alueeseen meriympäristön tilan tarkastelua ja tavoitteiden asettamista varten ja esimerkiksi ravinnepitoisuuksia arvioidaan vesienhoidon rannikkovesityyppiensa mukaisilla alueilla. Biodiversiteettikuvaajien vertailuperusteista esimerkiksi meritaimenen poikaskantoja arvioidaan kutujokikohtaisesti.

6.1.2 Tavoitteiden sisältö

Maantieteellisen kattavuuden lisäksi direktiivien tavoitteissa on eroavaisuuksia myös sisällöllisen kattavuuden osalta. Luontodirektiivin suotuisan suojelutason tavoite ja sen toteuttamiseen liittyvä sääntely koskevat direktiivissä listattuja suojeluarvoja, eivätkä ne kata kokonaisuudessaan ekosysteemin eri komponentteja tai luonnon monimuotoisuutta. Suojeluarvoiksi on valittu yhteisön tärkeänä pitämiä lajeja ja luontotyyppisiä, joiden säilymiseen kohdistuu uhkia. Lintudirektiivi puolestaan koskee kaikkia luonnonvaraisina esiintyviä lintulajeja.

VPD:n ja MSD:n tavoitteet pyrkivät kuvaamaan kokonaisvaltaisemmin vesimuodostumien ja meriympäristön tilaa, jossa lajit ja luontotyypit ovat yksittäisiä arvioitavia tekijöitä. Näistä kahdesta MSD:n hyvän meriympäristön tilan tavoite on VPD:n ekologisen ja kemiallisen tilan tavoitetta kattavampi. VPD:n hyvän ekologisen tilan tavoite keskittyy valittuihin vesimuodostumien ekologisiin tekijöihin, kun taas MSD:n meriympäristön hyvän tilan tavoite kattaa laajemmin meriekosysteemien rakenteen, toimintojen ja prosessien, ominaispiirteiden ja ihmistoiminnasta aiheutuvien suurimpien paineiden tarkastelun.¹¹⁶

Lintu- ja luontodirektiivin suojeluarvot ja vesienhoidon tavoitteet

VPD:n hyvän ekologisen ja kemiallisen tilan tavoitteissa ei nimenomaisesti arvioida luonnon monimuotoisuutta. Rannikkovesissä ekologisen tilan arviointiperusteisiin sisältyvät sekä ulappaveden että pohjan elinympäristöt mukaan lukien vesikasvillisuus ja pohjaeläimistö. Niitä kuitenkin tarkastellaan ekosysteemin rakenteen ja toimivuuden kannalta, ei

¹¹⁵ HELCOM 2018, s. 113 ja 122.

¹¹⁶ Borja ym. 2013, s. 17.

esimerkiksi siitä näkökulmasta, onko vesimuodostuman edustama elinympäristötyyppi uhanalainen tai esiintyykö vesimuodostumassa uhanalaisia tai suojeltuja luontotyyppisiä tai kasvilajeja.¹¹⁷ Ekologisen tilan tavoitteet eivät kata rannikkovesissä lainkaan esimerkiksi merinisäkkäitä, lintuja tai kaloja.

Lajien ja luontotyyppien puuttumista vesimuodostumien hyvän tilan määritelmistä voi selittää osaltaan alueellinen mittakaava. Suhteessa koko jäsenvaltion aluetta tai ainakin luonnonmaantieteellisiä alueita koskeviin suotuisan suojelutason tavoitteisiin vesienhoidon tavoitteet kohdentuvat alueellisesti paljon pienempään yksikköön. Vesienhoidon tavoitteet ja tilanarvioinnit eivät siten voisikaan kuvata suurempia elinympäristökokonaisuuksia, lajien tilaa tai luonnon monimuotoisuutta, koska niiden näkökulma on alueellisesti rajatumpi.

Rannikkovesimuodostumassa voi kuitenkin olla merellisen lintu- tai luontodirektiivin lajin tai luontotyypin suotuisan suojelutason kannalta merkittävä esiintymä, joka on sisällytetty osaksi Natura 2000 -suojelualueverkostoa. VPD 6(1) artikla edellyttää, että ne Natura 2000 -alueet, joilla veden tilan ylläpito tai parantaminen ovat tärkeitä tekijöitä niiden suojelun kannalta, sisällytetään erilliseen suojelualueiden rekisteriin. Näihinkin vesimuodostumiin kohdistuvat VPD:n ekologisen ja kemiallisen tilan tavoitteet¹¹⁸, minkä lisäksi niitä koskee VPD 4(1)(c) kohdan mukainen erityinen tavoite siitä, että jäsenvaltioiden on huolehdittava, että ”normeja ja tavoitteita noudatetaan viimeistään 15 vuoden kuluessa tämän direktiivin voimaantulosta, jollei siinä yhteisön lainsäädännössä, jonka mukaan suojelualue on perustettu, toisin säädetä”.

Komission näkemyksen mukaan säännös tarkoittaa, että vesienhoidon tavoitteissa annetaan suojelualueiden osalta erityistä merkitystä niille ekologisen tilan tekijöille, jotka vaikuttavat joko suoraan tai epäsuorasti alueen suojelun perustana olevien lajien tai luontotyyppien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja ylläpitoon.¹¹⁹ Suomessa vesienhoidon suunnittelun lähtökohtana on ollut, että näissä vesimuodostumissa vesistä riippuvaisten luontotyyppien ja lajien vaatimukset asetetaan etusijalle tilatavoitteita ja toimenpiteitä suunniteltaessa. Niissä tapauksissa, joissa suojeluperusteena on esimerkiksi vesien luonnontilaisuus, hyvän tilan tavoite ei välttämättä ole riittävä. Myös jonkin erityisesti suojelun lajin elinolosuhteet voivat edellyttää erinomaista tilaa.¹²⁰ Suojelualueiden tila tai lajin populaatioiden tai luontotyypin esiintymien tila ei kuitenkaan tällöinkään ole suoraan mukana kyseistä vesimuodostumaa koskevilla vesienhoidon tavoitteilla, mutta vesienhoidossa otetaan tällöin huomioon lajin tai luontotyypin säilymisen tarpeet.

117 Komissio 2011, s. 18–19.

118 Ja silloin kun kyse on pohjavesistä, määrällisen ja kemiallisen tilan tavoitteet.

119 Komissio 2011, s. 9.

120 YM 2020b, s. 38.

Vesipuitedirektiivin tavoitteiden luonnon monimuotoisuusnäkökohtien kapea-alaisuuden merkitystä vähentää kuitenkin se, että rannikkovesimuodostumissa sovelletaan vesipuitedirektiivin lisäksi meristrategiapuitedirektiiviä.

Lintu- ja luontodirektiivin suojeluarvot ja merenhoidon tavoitteet

MSD:n meriympäristön hyvän tilan tavoite kattaa sekä yleisesti merivesien ekosysteemien toimintaa ja rakennetta tukevat elementit (kuten rehevöityminen, hydrografiset olosuhteet ja ihmistoiminnasta aiheutuvat paineet), että nimenomaisesti merellisen biodiversiteetin. Biodiversiteettiä arvioidaan pääasiassa kolmen laadullisen kuvaajan kautta, joita ovat meriluonnon monimuotoisuus (D1), ravintoverkot (D4) ja merenpohjan koskemattomuus (D6). Biodiversiteetin tilaan vaikuttavat myös vieraslajit (D2) ja kaupallinen kalastus (D3).

Luonnon monimuotoisuuden osalta merenhoidon tavoitteet sisältävät pitkälti luonto- ja lintudirektiivin merelliset suojeluarvot. Suomen merialueen lintudirektiivin kattamat merilinnut ja luontodirektiivin listaamat lajit ja luontotyytit kuuluvat meriympäristön hyvän tilan määritelmiin joko monimuotoisuuskuvaajan (D1) tai merenpohjan koskemattomuuskuvaajan (D6) alaisuudessa. Lohi ja siika ovat luontodirektiivin liitteen V lajeja sekä kuvaajan D3 mukaisia kaupallisesti kalastettavia kalalajeja.

MSD:n meriluonnon monimuotoisuutta koskevan (D1) laadullisen kuvaajan indikaattoreita ovat muun muassa merialueen lintujen, nisäkkäiden ja kalojen lajit. Itämeren merinisäkselajit halli, itämerennorppa ja pyöriäinen¹²¹ ovat kaikki luontodirektiivin liitteen II lajeja ja merilinnut puolestaan kuuluvat luonnonvaraiset lintukannat kattavan lintudirektiivin piiriin. Hylkeet ja osin linnut kuuluvat luontodirektiivin liitteen V hyödynnettäviin lajeihin.

MSD:n merenpohjan koskemattomuuden (D6) tekijöitä on muun muassa luontodirektiivin merelliset luontotyytit. Merialueilla sijaitsevista luontodirektiivin luontotyypeistä merenhoidon piiriin kuuluu kuitenkin vain 7 luontotyyppiä 20:stä merialueilla ja rannikolla esiintyvistä luontotyypeistä. Merenhoidon piiriin on sisällytetty vain ne luontodirektiivin luontotyytit, joissa vedenalaiset osat ovat suojeluarvon kannalta merkittäviä. Täysin maanpäälliset luontotyytit eivät luonnollisesti kuvaa merenpohjan koskemattomuutta, joten niitä ei ole sisällytetty osaksi D6 kuvaajan arviointeja.

Merenhoidon tavoitteet ja suojeltuja luontoarvoja koskevat suojelutason tavoitteet vastaavat pitkälti toisiaan. Luontodirektiivin mukaan määritelty lajien suotuisa suojelutaso

121 Pyöriäinen ei ole ns. referenssilistalla Suomen osalta laji, jonka suojelemiseksi tulisi perustaa Natura 2000 -alueita. <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-bd/activities/marine-baltic-region.pdf>

vastaa meriluonnon monimuotoisuuden hyvää tilaa arvioinnissa käytettävien lajien osalta, mutta arviot voivat joidenkin lajien ja elinympäristöjen osalta poiketa johtuen arviointialueiden mittakaavaeroista.¹²²

Merenhoidon luonnon monimuotoisuutta koskevan kuvaajan (D1) alaisuudessa lajien hyvän tilan tavoite on määritelty yleisesti siten, että ”lajien levinneisyys vastaa niiden luontaista esiintymisaluetta, niiden populaatiot ovat elinvoimaisia ja merialueiden tila tai alueiden käyttö eivät vaaranna lajien, populaatioiden, ja yhteisöjen säilymistä pitkällä aikavälillä.”¹²³ Luontodirektiivin lajien suotuisa suojelutason tavoite määritellään puolestaan siten, että ”lajin kannan kehittymistä koskevat tiedot osoittavat, että laji pystyy pitkällä aikavälillä selviytymään luonnollisten elinympäristöjensä elinkelpoisena osana, sen luontainen levinneisyysalue ei pienene eikä ole vaarassa pienentyä ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa ja lajin kantojen pitkäaikaiseksi säilymiseksi on ja tulee todennäköisesti olemaan riittävän laaja elinympäristö”. Määritelmä vastaa muuten meriympäristön hyvän tilan määritelmää, mutta siinä korostetaan enemmän lajien elinympäristöjä.

Merenhoidon alaisuudessa merinisäkselajien tilan arvioinnissa ja hyvän tilan määritelmässä käytetään arviointiperusteina nisäkkäiden osalta sivusaaliskuolleisuutta (D1C1), populaation kokoa (D1C2), ja lisääntymiskykyä (D1C3), ja lisäksi luontodirektiivin lajien osalta levinneisyyttä (D1C4) ja ravintotilannetta (D1C5). Luontodirektiivin alaisissa raportoinneissa lajien tilan arviointiperusteita ovat levinneisyys, populaation tila, elinympäristön tila ja populaation koko Natura 2000 -alueilla. Luontodirektiivissä ei merenhoidon tavoin arvioida nimenomaisesti lajien sivusaaliskuolleisuutta, lisääntymiskykyä tai ravintotilannetta. Merenhoidossa ei arviointiperusteena mainita nimenomaisesti lajien elinympäristöjä luontodirektiivin tavoin, mutta elinympäristön tilanne sisältyy D1C5 vertailuperusteeseen, jota käytetään luontodirektiiviin sisältyvien lajien arvioinnissa. Sivusaaliiden osalta luontodirektiivin 12(4) artikla tosin edellyttää tiettyjen¹²⁴ eläinlajien osalta tahatonta pyydystämistä ja tappamista koskevan tarkkailujärjestelmän käyttöönottoa ja tarvittaessa suojelutoimiin ryhtymistä. Merivesien ulappavesien ja pohjan elinympäristöt kuuluvat kuitenkin omina arvioitavina tekijöinä merenhoidon D1 ja D6 kuvaajien alle.

Luontotyyppien osalta merenhoidon merenpohjan koskemattomuuskuvaajan (D6) alaisuudessa käytetään suoraan arvioinnissa luontodirektiivin mukaisia arvioita luontotyyppien suojelun tilasta. Myös tältä osin meriympäristön hyvän tilan tavoite ja luontodirektiivin suotuisan suojelutason tavoite vastaavat hyvin toisiaan.

122 Korpinen ym. 2018a, s. 44.

123 YM 2012, s. 12.

124 Luontodirektiivin liitteessä IV olevassa a alakohdassa lueteltujen eläinlajien osalta.

Luontotyyppien hyvä tila on vuonna 2018 määritelty merenhoidossa siten, että ”merenpohjan luontotyyppien levinneisyys vastaa niiden luontaista levinneisyysaluetta ja menetyksiä havaitaan vain paikallisesti sekä niiden kasvi- ja eläinyhteisöt sisältävät luontotyyppille tyypillisiä, rehevöitymiselle ja samentumiselle herkkiä lajeja ja/tai rehevöitymistä ilmentävät lajit eivät ole vallitsevia”.¹²⁵ Lisäksi merenpohjan menetystä tai häiriöitä aiheuttavat ihmistoiminnot eivät vaaranna luontotyyppien esiintymistä tai laatua ja häiriön määrä on suhteutettava luontotyyppien ekologiseen merkitykseen sekä uhanalaisuuteen.¹²⁶ Nämä määritelmät päivitetään kuuden vuoden välein ja merenpohjan arviointimenetelmät ovat päivittymässä vuoteen 2024 mennessä direktiivin alaisen teknisen ryhmän toimesta. Luontodirektiivissä luontotyyppien suotuisa suojelutaso määritellään siten, että ”luontotyyppien luontainen levinneisyys sekä alueet, joilla sitä esiintyy tällä alueella ovat vakaita tai laajenemassa, erityinen rakenne ja erityiset toiminnot, jotka ovat tarpeen sen säilyttämiseksi pitkällä aikavälillä, ovat olemassa ja säilyvät todennäköisesti ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa sekä alueelle luonteenomaisten lajien suojelutaso on suotuisa”. Merenhoidon hyvän tilan määritelmät korostavat enemmän luontotyyppien kohdistuvien häiriöiden vähyyttä, kun taas suotuisan suojelutason määritelmässä ovat mukana myös luontotyyppille tyypilliset lajit. Merenhoidon arvioinneissa luontotyyppien arviointiperusteita ovat niiden levinneisyys ja rakenne. Luontotyyppien suojelutason arviointikriteerejä ovat levinneisyys, esiintymisalue, rakenne ja toiminta sekä luontotyyppien pinta-ala Natura 2000 -alueilla. Arviointikriteerit ovat siten direktiiveissä käytännössä samat.

Merenhoidon biodiversiteettitavoitteet ovat kuitenkin huomattavasti pelkästään EU:n luontolainsäädännön suojeluarvoja laajemmat, sillä ne kattavat kaikki merivesien elinympäristöt ja lajit, lajiston runsaussuhteet ja ravintoverkot. Luontodirektiivin laji- ja luontotyyppilistauksesta puuttuvat kokonaan syvänmeren ja avoveden elinympäristöt ja matalan veden luontotyypeistä mukana on vain osa.¹²⁷

6.1.3 Tavoitteiden saavuttamisen aikataulu

Vesipuidedirektiivin pintavesien hyvän ekologisen ja hyvän kemiallisen tilan tavoitteet tuli alkuperäisessä aikataulussaan saavuttaa vuoteen 2015 mennessä. Vesipuidedirektiivin 4(4) artikla mahdollistaa hyvän tilan saavuttamisen määräajan pidentämisen vuodesta 2015 hyvän tilan saavuttamiseksi vaadittavien toimenpiteiden teknisen tai taloudellisen kohtuuttomuuden taikka vesimuodostuman luonnonolojen vuoksi. Teknisen

125 YM 2012, s. 13.

126 Korpinen ym. 2018a, s. 54.

127 Laamanen 2016, s. 122; EEA 2019.

toteuttamiskelpoisuuden ja kohtuuttomien kustannusten vuoksi tehtävät määräaikapidennykset on kuitenkin rajoitettu kahteen vesienhoitokauteen eli vuoteen 2027 asti.

Suurimmassa osassa Suomen rannikkovesimuodostumia ei saavutettu vesienhoidon mukaista hyvää tilaa vuoteen 2015 mennessä eikä sitä ole vielääkään saavutettu. Hyvän tilan saavuttamista on siten suurimmassa osassa rannikkovesiä lykätty vuoteen 2027 asti.

Meristrategiapuitedirektiivin mukaisesti hyvä meriympäristön tila oli tarkoitus saavuttaa vuoteen 2020 mennessä. Meristrategiapuitedirektiivin 14 artikla mahdollistaa poikkeamisen meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta vuoteen 2020 mennessä tai asetetuista ympäristötavoitteista. Poikkeaminen on mahdollista, mikäli tavoitteen saavuttaminen ei kaikilta osin ole mahdollista artiklan a–d kohdissa luetelluista syistä tai jos niitä ei voida saavuttaa asetetussa aikataulussa, koska luonnonolot eivät mahdollista merivesien tilan paranemista ajoissa (14(1) artiklan e kohta). Näin ollen ainoastaan luonnonolot ovat varsinainen poikkeus vuoden 2020 määräajasta siten, että hyvän tilan saavuttamisen määräaikaa voidaan pidentää.

Suomen merivesillä meriympäristön hyvää tilaa ei saavutettu vuoteen 2020 mennessä useiden laadullisten kuvaajien osalta.

Vuosien 2015–2021 merenhoidon toimenpideohjelmassa esitettiin ne kuvaajat, joiden hyvää tilaa tai ympäristötavoitteita ei saavuteta vuoteen 2020 mennessä sekä raportoitiin niihin sovelletut poikkeukset. Tällöin hyvää tilaa ei saavutettu muun muassa rehevöitymisen (D5), pilaavien aineiden pitoisuuden (D8) ja kaupallisesti hyödynnettävien kalakantojen ja äyriäisten osalta (D3). Luonnon monimuotoisuuden liittyvistä tekijöistä hyvä tila jäi saavuttamatta lintujen, kalojen ja merinisäkkäiden kantojen (D1 ja D4) ja merenpohjan elinympäristöjen (D6) osalta.¹²⁸ Suomi kuitenkin sovelsi poikkeuksia ainoastaan rehevöitymiseen, kaupallisiin kalakantoihin ja äyriäisiin ja pilaavien aineiden pitoisuuksiin merenelävissä, ei kaikkiin kuvaajiin, joiden osalta hyvää tilaa ei katsottu saavutettavan. Komissio huomautti Suomea tästä toimenpideohjelmasta koskevassa palautteessaan.¹²⁹

Valtioneuvoston 16.12.2021 yleisistunnossaan hyväksymässä merenhoidon toimenpideohjelmassa vuosille 2022–2027 poikkeuksia esitettiin biodiversiteettikuvaajien osalta joillekin lajeille.

128 Komissio 2018a, s. 95.

129 Komissio 2018a, s. 95 ja 100.

Suomen meriympäristön tilan arvioinnissa jäi epäselväksi, katsottiinko meriympäristön hyvän tilan olevan saavutettu sekä luonnon monimuotoisuuskuvaajan (D1) että merenpohjan koskemattomuuskuvaajan (D6) osalta siitä huolimatta, että suurin osa kummankin kuvaajan tekijöistä arvioitiin hyvää heikompaan tilaan. Toimenpideohjelmassa kuitenkin esitetään poikkeuksia ainoastaan tiettyjen D1 kuvaajan alaisuuteen kuuluvien lajien tilaan. Merenpohjan koskemattomuuteen tai sen tekijöihin ei ole esitetty poikkeuksia. Tältä osin voidaan katsoa, että Suomi ei vieläkaan sovelle merenhoidon poikkeuksia riittävän kattavasti kaikkiin biodiversiteettiin liittyviin tekijöihin, joiden osalta MSD:n tavoitetta ei saavutettu vuonna 2020.¹³⁰

Lintu- ja luontodirektiivin keskeisen tavoitteen eli suotuisan suojelutason saavuttamiselle ei ole direktiiveissä asetettu määräaika. Komissio on katsonut, että jäsenvaltioilta odotetaan jatkuvaa edistymistä.¹³¹ EU:n biodiversiteettistrategia kuitenkin asettaa tavoitteeksi biodiversiteetin elpymisen vuoteen 2030 mennessä. Tämän saavuttamiseksi jäsenvaltioita on mm. pyydetty varmistamaan, ettei suojeltujen luontotyyppien ja lajien suojelun tila ja kehityssuuntaukset heikkene vuoteen 2030 mennessä ja että vähintään 30 % tällä hetkellä epäsuotuisassa tilassa olevista lajeista ja luontotyypeistä olisi tuolloin suotuisalla suojelutasolla tai niiden kehityssuunta erittäin myönteinen.¹³² Biodiversiteettistrategia ei kuitenkaan ole oikeudellisesti sitova sääntelyinstrumentti, eivätkä siinä asetetut määräajat ole oikeudellisesti sitovia samalla tavoin kuin VPD:n ja MSD:n tavoitteiden määräajat.

Koska luontodirektiivin merelliset lajit ja luontotyypit sekä lintudirektiivin merilintulajit kuuluvat merenhoidon biodiversiteettikuvaajien alaisuudessa arvioitaviin tekijöihin, muodostuu lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason tavoitteen saavuttamisen aikatauluksi merenhoidon tavoitteiden aikataulu eli 2020. Suomen merivesillä suurimman osan niistä linnuista, merinisäkkäistä ja kaloista, joiden hyvää tilaa ei ole vielä saavutettu, ei arvioida saavuttavan hyvää tilaa myöskään vuoteen 2027 mennessä.¹³³

130 Merenhoidon toimenpideohjelmassa poikkeuksen asettamista jättämistä perustellaan sillä, että merenpohjan koskemattomuuden tilanarvio on epävarma sekä sillä, että rehevöityminen on ensisijainen vaikuttaja merenpohjan koskemattomuuden tilanteeseen ja sille on asetettu poikkeus. Laamanen ym. 2021, s. 337. Meristrategiapuitedirektiivin meriympäristön hyvän tilan saavuttamista koskevia veloitteita on tulkittava niin, että jäsenvaltion olisi sovellettava poikkeuksia erikseen ja nimenomaisesti kaikkien niiden kuvaajien osalta, joiden hyvää tilaa ei ole saavutettu vuoteen 2020 mennessä; tässä suhteessa ei siis olisi riittävää, että jäsenvaltio soveltaa poikkeuksia vain osaan kuvaajista, vaikka niiden tila vaikuttaisikin muihin kuvaajiin. Puharinen ym. 2021, s. 40. Ks. jäljempänä kohta 6.3.2.

131 Komissio 2011, s. 15.

132 Komissio 2020a, s. 7.

133 Laamanen ym. 2021, s. 310–314.

6.2 Ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittaminen

Merenhoidon, vesienhoidon ja luontolainsäädännön tavoitteiden välillä ei lähtökohtaisesti ole merkittäviä ristiriitaisuuksia. Tavoitteet kuitenkin eroavat toisistaan jonkin verran, minkä vuoksi käytännössä voi ilmetä tarvetta yhteensovittaa ja ratkaista eri suuntaan vetävien tavoitteiden välisiä eroja.

Merenhoidon hyvän meriympäristön tilan tavoitteet nojaavat eniten muussa lainsäädännössä asetettuihin tavoitteisiin. MSD:n ja VPD:n yhteisellä soveltamisalalla rannikkovesissä MSD:ssä säädetään nimenomaisesti VPD:n tavoitteiden olevan ensisijaisia ja MSD:n täydentäviä niitä. Luontolainsäädännön suojeluarvot ovat osa MSD:n biodiversiteettikuvaajien indikaattoreita.

MSD 10(1) artiklan mukaan meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi asetettavissa ympäristötavoitteissa on otettava huomioon muut kansalliset, EU:n ja kansainväliset ympäristötavoitteet ja varmistettava niiden yhteensopivuus meristrategiapuitedirektiivin tavoitteiden kanssa. Ympäristötavoitteet on sovitettava yhteen esimerkiksi vesienhoidon ympäristötavoitteiden ja luonnonsuojelulainsäädännön suojeluarvoja koskevien tavoitteiden kanssa.

Moni luonto- ja lintudirektiivin listaama suojeltu luontotyyppi tai laji esiintyy vesipuitedirektiivin soveltamisalaan kuuluvilla rannikkovesillä. Suoranaisten ristiriitatilanteiden sijaan yleisempää on, että tavoitteet ovat tietyltä osin erilaisia.

Esimerkiksi vesimuodostumassa esiintyvä luontotyyppi tai laji voi olla herkempi veden ravinnepitoisuuksille ja luontotyypin tai lajin säilyminen voi edellyttää tiukempia ravinneraja-arvoja, kuin mitä vesimuodostuman hyvä tila.¹³⁴

VPD 4(2) artiklan mukaan vesimuodostumaan on sovellettava tavoitteista tiukinta niissä tilanteissa, joissa vesimuodostumaan kohdistuu useampi tavoite, kuten hyvän ekologisen tilan tavoite ja suojelualueita koskeva tavoite. Mikäli vesimuodostumassa esiintyvän suojellun luontotyypin tai lajin säilyminen ja suojelu edellyttävät esimerkiksi hyvää ekologista tilaa tiukempaa ravinneruokituksen vähentämistä, sovelletaan tätä tiukempaa tavoitetta.¹³⁵

Komission mukaan potentiaalisia ristiriitatilanteita voi tulla lajisuojelun ja VPD:n hyvän tilan tavoitteiden osalta etenkin, mikäli laji on riippuvainen vesimuodostuman

134 Komissio 2011, s. 10.

135 Ks. myös YM 2020b, s. 38.

muuttuneista, hyvää tilaa vastaamattomista olosuhteista.¹³⁶ Esimerkiksi joissain lintuvesissä linnuston hyvinvointi ei välttämättä edellytä veden hyvää tai erinomaista tilaa.¹³⁷ Komission mukaan pääsääntönä on, että vesimuodostumissa pyritään lähtökohtaisesti saavuttamaan VPD:n tavoitteet, vaikka tämä ei olisikaan täysin yhdensuuntaista Natura 2000 –alueen suojeluperusteina olevien luontoarvojen suojelemiseksi. Poikkeuksena on tilanne, jolloin kyseinen esiintymä olisi erityisen tärkeä lajin suotuisan suojelutason saavuttamisen tai säilyttämisen kannalta.¹³⁸

6.3 Tavoitteiden oikeusvaikutukset

EU-lainsäädännössä asetettuihin ympäristöä koskeviin tavoitteisiin liittyy niiden oikeusvaikutusten osalta kaksi keskeistä kysymystä: 1) millaisia oikeudellisia velvollisuuksia jäsenvaltioilla on tavoitteiden saavuttamiseen liittyen ja 2) miten sitovia tavoitteet ovat ympäristöllisissä päätöksentekotilanteissa, esimerkiksi hankkeiden lupaharkinnassa.

6.3.1 Vesienhoidon tavoitteet

Meriluontoon liittyvistä EU-lainsäädännön tavoitteista eniten oikeusvaikutuksiin liittyvää keskustelua on käyty vesienhoidon tavoitteista. Direktiivien säännösten oikeusvaikutusten tarkastelussa käytetään vakiintuneesti erottelua toimintavelvoitteisiin (*obligation of best effort*) ja tulosvelvoitteisiin (*obligation of result*). Edellisten perusteella jäsenvaltioiden tulee pyrkiä parhaalla mahdollisella tavalla kohti sääntelyn tavoitteiden saavuttamista, kun taas jälkimmäiset velvoittavat saavuttamaan tietyn tuloksen.¹³⁹

Vesienhoidon tavoitteet on oikeuskirjallisuudessa nähty velvoittavan jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden.¹⁴⁰ Jäsenvaltioilla on oikeudellisesti sitova velvoite saavuttaa toimenpiteillä vesimuodostumien hyvä ekologinen ja kemiallinen tila viimeistään vuoteen 2027 mennessä, ellei tavoitteiden saavuttamatta jäämistä oikeuteta VPD:n poikkeuksilla.

136 Komissio 2011, s. 13.

137 YM 2020b, s. 38.

138 Komissio 2011, s. 13.

139 van Kempen 2012, s. 503, 506–50; Ks. esim. EU-tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-60/01, kohdat 24–29.

140 van Kempen 2012, s. 524–526. Myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö viittaa tähän suuntaan. Tuomioistuin on useassa ratkaisussaan korostanut, että VPD 4(1) artiklan asettamat jäsenvaltion velvollisuudet estää vesimuodostumien tilan heikentyminen ja saavuttaa hyvä tila ovat luonteeltaan sitovia. Ks. C-535/18 Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:2020:391, kohta 72; C-559/19 komissio v. Espanja, ECLI:EU:C:2021:512, kohta 42.

Vesienhoidon tavoitteet on myös vahvistettu sitoviksi yksittäisten hankkeiden lupaharkinnassa. EU-tuomioistuimen vahvisti ratkaisussa C-461/13 (ns. Weser-tuomio), että jäsenvaltio ei saa ilman VPD 4(7) artiklan mukaista poikkeusta myöntää lupaa hankkeelle, joka heikentäisi vesimuodostuman tilaa tai vaarantaisi hyvän tilan saavuttamisen.¹⁴¹ Vesimuodostuman tilan heikentämistä koskevaa kieltoa tulkitaan tiukasti: kielto ei koske ainoastaan tilaluokituksen alenemista, vaan kattaa myös yksittäisten laadullisten tekijöiden heikkene-
misen tilaluokituksen sisällä.¹⁴²

6.3.2 Merenhoidon tavoitteet

MSD:n meriympäristön hyvän tilan tavoitteesta ja heikentämiskiellosta ei ole vastaavaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä eikä tavoitteiden oikeusvaikutuksia ole käsitelty kattavasti oikeuskirjallisuudessa. Vuonna 2021 julkaistussa Suomen merenhoitolainsäädännön toimivuutta koskevassa raportissa katsottiin, että sekä meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä että meriympäristön heikentämisen estäminen muodostavat jäsenvaltioille toimintavelvoitteita.¹⁴³ Jäsenvaltioilla on oikeudellinen velvoite ryhtyä kaikkiin kohtuullisiin toimenpiteisiin meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi ja heikentymisen estämiseksi. Toisin kuin tulosvelvoite, joka velvoittaa jäsenvaltiota saavuttamaan tietyn tuloksen, toimintavelvoitteiden noudattamista arvioidessa tarkastellaan jäsenvaltion toimia siitä näkökulmasta, onko niiden kohtuullisesti arvioitava olevan riittäviä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Myöskään merenhoidon ympäristötavoitteita ei nähty saavutettavaan tulokseen nähden velvoittavina. Ympäristötavoitteet ovat keskeisiä meriympäristön hyvän tilan saavuttamiselle ja säilyttämiselle, jolloin niiden toteutuminen voisi osoittaa, että jäsenvaltio on noudattanut toimintavelvollisuutta pyrkiä meren hyvän tilan saavuttamiseen. Raportin johdopäätöksenä oli, että Suomen tulisi kaikin kohtuullisin keinoin pyrkiä MSD:n tavoitteiden saavuttamiseen. Tämä pitää sisällään etenkin mahdollisimman kunnianhimoisten ympäristötavoitteiden asettamisen, asetettujen ympäristötavoitteiden toteuttamisen ja MSD:n mukaisten poikkeusten asianmukaisen soveltamisen aina, kun huomataan, ettei meriympäristön hyvää tilaa tai ympäristötavoitteita saavuteta.¹⁴⁴

141 C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, ECLI:EU:C:2015:433, kohta 51. Ks. vastaava ratkaisu pohjavettä koskevista tavoitteista C-535/18 Land Nordrhein-Westfalen.

142 C-461/13, kohta 70.

143 Puharinen ym. 2021, s. 36–40.

144 Puharinen ym. 2021, s. 40.

Merenhoitolainsäädännön toimivuutta koskevassa raportissa tarkasteltiin myös merenhoidon tavoitteiden sitovuutta yksittäisten hankkeiden lupaharkintaa kohtaan. MSD:n tavoitteiden sääntely ja systematiikkaa muistuttaa pitkälti VPD:n sääntelyä niiltä osin, mitä EU-tuomioistuimien piti relevanttina Weser-tuomiota perustellessaan. Keskeisenä eroavuuksena on kuitenkin tavoitteiden alueellinen mittakaava suhteessa yksittäisiin hankkeisiin. Siinä missä vesimuodostumaan kohdistuva yksittäinen hanke on useammin merkittävä vesimuodostuman tilan kannalta, arvioidaan meriympäristön tilaa usein koko Suomen merialueen tai laajemman osa-alueen mittakaavassa. Tällöin yksittäinen hanke ei todennäköisesti itsessään voisi aiheuttaa koko meriympäristön tilaa heikentäviä tai hyvän tilan saavuttamisen estäviä vaikutuksia. Tämä pätee sekä esimerkiksi ravinteiden kokonaiskuormitusta lisääviin pilaamisvaikutteisiin hankkeisiin, kuin myös pistemäisiin, meriympäristöä muokkaaviin hankkeisiin.

Merenhoidon toimenpideohjelmassa vuosiksi 2022–2027 tarkasteltiin merkittävimpiä meriympäristöön toimenpideohjelmakaudella vaikuttavia rakennushankkeita. Mukana oli suurimittakaavaisia hankkeita kuten ydinvoimaloita sekä esimerkiksi tuulivoimapuistoja, satamahankkeita ja kalankasvatustaitoksia. Kaikkien hankkeiden osalta todettiin, että vaikutukset ovat meriympäristön mittakaavassa hyvin paikallisia, eikä mikään laadullinen kuvaaja tai niiden osatekijä kokonaisuutenaan vaaranna hankkeiden vuoksi. Hankkeista kuitenkin arvioitiin aiheutuvan paikallisia haitallisia vaikutuksia, mikä muodostaa osan meriympäristön tilaa heikentävää kokonaiskuormitusta.¹⁴⁵

Meriympäristön hyvää tilaa ei voida saavuttaa ilman, että merenhoidon tavoitteet välittyvät yksittäisten hankkeiden ohjaukseen. Jäsenvaltioiden velvollisuutena on ryhtyä kaikkiin kohtuullisiin toimiin ympäristötavoitteiden toteuttamiseksi, mihin sisältyy velvollisuus ohjata eri toimintoja tavoitteiden kanssa yhteensopivalla tavalla. Raportissa nostettiin esiin merenhoidon ympäristötavoitteiden rooli toimintojen ohjauksessa: meriympäristön hyvän tilan toteuttamiseksi ympäristötavoitteiden tulisi ohjata yksittäisten hankkeiden lupaharkintaa.¹⁴⁶ Lisäksi ympäristötavoitteet tulisi asettaa sillä tavalla, että ne voivat konkretisoida yksittäisen hankkeen lupaharkintatilannetta ohjaaviksi normeiksi.

6.3.3 Luonnonsuojelulainsäädännön tavoitteet

EU:n luonnonsuojelulainsäädännön mukaisen suotuisan suojelutason tavoite on oikeudellisesti sitova, mutta se ei ole VPD:n ja MSD:n tavoitteiden tapaan itsessään velvoittava

¹⁴⁵ Laamanen ym. 2021, s. 63–64.

¹⁴⁶ Puharinen ym. 2021, s. 45–46.

yleinen tavoite.¹⁴⁷ Suotuisan suojelutason tavoite saa sen sijaan oikeudellisen sisältönsä direktiivien aineellisesta suojelusäntelystä.¹⁴⁸ Suotuisa suojelutason on kytketty esimerkiksi kansallisen Natura 2000 -verkoston riittävyteen (luontodirektiivin 3 artikla) ja luontodirektiivin mukaisesta suojelusta haettujen poikkeusten edellytyksiin (luontodirektiivin 16 artikla).

Lintudirektiivin 2 artiklan osalta voidaan pohtia, onko kyseessä yleinen, itsessään oikeudellisesti sitova velvoite, sillä se velvoittaa jäsenvaltioita ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin luonnonvaraisten lintujen kantojen ylläpitämiseksi. Sanamuoto muistuttaa VPD 4(1) artiklan sääntelyä. Säännöksessä ei ole kuitenkaan yksilöity tarkasti, millainen lopputulos jäsenvaltioiden tulee lintulajien suojelun osalta saavuttaa. Siinä kuvataan pikemmin periaatteellisella tasolla ne näkökohdat, jotka tulee ottaa huomioon suojelun tavoitteiden ja suojelutoimien muotoamisessa. Direktiivin tarkemmissa suojelutoimia koskeissa säännöksissä säädetään tarkasti siitä, millaisiin elinympäristöjen suojelutoimiin ja lajisuojeluun liittyviin toimiin, kuten pyydystämistä ja metsästystä koskeviin rajoituksiin jäsenvaltion on ryhdyttävä. Siksi 2 artikla ei olisi itsenäinen oikeudellinen velvoite vaan lintudirektiivin muuta sääntelyä täydentävä periaatteellinen tavoitesäännös.¹⁴⁹

Keskeisin suotuisan suojelutason tavoitetta toteuttava aineellinen suojelusäntely sisältyy luontodirektiivin 6 artiklaan, joka velvoittaa jäsenvaltiot 1) toteuttamaan aktiiviset suojelutoimenpiteet Natura-alueilla (luontodirektiivin 6(1) art. ja lintudirektiivin 4(1)–(2) art.); 2) estämään Natura-kohteen suojeluarvoiksi nimettyjen luontotyyppien ja lajien heikentymisen sekä merkittävän häiriintymisen (luontodirektiivin 6(2) art.); ja 3) arvioimaan ja erikseen hyväksymään sellaiset suunnitelmat ja hankkeet, jotka saattava vaikuttaa merkittävästi näihin suojeluarvoihin (luontodirektiivin 6(3)–(4) artikla).¹⁵⁰ Aineellista suojelusäntelyä sisältävät myös lajisuojeluartiklat, jotka sisältävät rauhoitussäännökset (12 ja 13 art.) ja lisääntymis- ja levähdyspaikkojen suojelun (12 art.) sekä kestävän hyödyntämisen (14 art.) osalta.

Näistä velvoitteista jäsenvaltioihin kohdistuvat VPD:n ja MSD:n tavoitteita vastaavalla tavalla velvollisuus toteuttaa suojelutoimenpiteet Natura 2000 –alueilla sekä velvollisuus estää Natura -kohteiden suojeluarvojen heikentyminen ja merkittävä häiriintyminen.

147 Ks. esim. Kallio 2001, s. 63, jonka mukaan ”LSL 5.1 § on luonteeltaan tavoitesäännös, on sen itsenäinen ja välitön vaikutus käytännön tasolla epäselvä. Säännökselle ei voida antaa sellaista merkitystä, joka velvoittaisi viranomaiset aina välttämään suojelutasoa vaarantavia toimenpiteitä.”

148 Ibid.

149 Wils 1994, s. 225–227.

150 Belinskij – Mehling 2008, s. 9.

Jäsenvaltion velvollisuus ryhtyä aktiivisiin suojelutoimiin kuvaa pikemmin toimintavelvoitetta kuin saavutettavaa tulosta, minkä lisäksi se jättää laajan harkintavallan jäsenvaltioille toimien sisällöstä.¹⁵¹ Kyseessä vaikuttaa olevan toimintavelvoite. Kyseessä ei voi olla tulosvelvoite myöskään sen vuoksi, ettei direktiivissä aseteta määräaikaa minkään selkeästi asetetun tuloksen saavuttamiseksi. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännöissä jäsenvelvoitteiden rikkomisen arviointi on perustunut siihen, ovatko jäsenvaltion toimenpiteet olleet asianmukaisia, mikä viittaa toimintavelvoitteeseen.¹⁵²

Myös luontodirektiivin 6(2) artiklan sanamuoto korostaa jäsenvaltion toimintaa; säännöksen mukaan ”jäsenvaltion on toteutettava erityisten suojelutoimien alueilla tarpeellisia toimenpiteitä luontotyyppien ja lajien elinympäristöjen heikentymisen sekä niitä lajeja koskevien häiriöiden estämiseksi”. Sanamuoto ei selvästi ja yksiselitteisesti viittaa siihen, että heikentymisen tai häiriöiden estäminen velvoittaisi tulokseen nähden: jäsenvaltion on tehtävä tarpeellisia toimia, ei (kaikki) tarvittavat toimet.¹⁵³

EU-tuomioistuin on kuitenkin ratkaisukäytännössään tulkinnut säännöksen tarkoittavan jäsenvaltion velvollisuutta ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimiin heikentymisen estämiseksi. Tuomioistuin on perustanut ratkaisunsa jäsenvelvoitteiden rikkomisesta jo siihen, että heikentymistä on tapahtunut arvioimatta tarkemmin jäsenvaltion toimien asianmukaisuutta.¹⁵⁴ Heikentymisen ja häiriöiden estäminen on siis luonteeltaan tulosvelvoite.

Lintudirektiivin 4(4) artiklassa säädetään lisäksi jäsenvaltioiden velvoitteesta pyrkiä estämään lintujen elinympäristöjen pilaantuminen ja heikentyminen suojelualueiden ulkopuolella.¹⁵⁵ EU-tuomioistuin vahvisti ratkaisussaan C-418/04, että säännös ei velvoita jäsenvaltioita saavuttamaan tiettyä tulosta vaan toteuttamaan asianmukaisia toimia suojelualueiden ulkopuolella olevien elinympäristöjen suojelemiseksi.¹⁵⁶ Kyseessä on siis toimintavelvoite.

151 Ibid., s. 13–14.

152 Ks. esim. C-96/98 komissio v Ranska, kohdat 22–27.

153 Vrt. esim. VPD 4(1) artiklan a kohdan i alakohta, jonka mukaan jäsenvaltion ”on pantava täytäntöön tarvittavat toimenpiteet, jotta ehkäistään kaikkien pintavesimuodostumien tilan huononeminen”.

154 Ks. C-96/98 komissio v Ranska, kohdat 41–46.

155 Luontodirektiivin 6 artiklalla korvattiin direktiivin voimaantullessa lintudirektiivin 4(4) artiklan ensimmäinen virke (luontodirektiivin 7 artikla). Jäsenvaltioiden velvollisuus estää elinympäristöjen pilaantuminen ja heikentyminen säädetään kuitenkin lintudirektiivin 4(4) artiklan toisessa virkkeessä, joka jäi voimaan luontodirektiivin 6 artiklasta erillisenä velvoitteena.

156 C-418/04 komissio v Irlanti, kohdat 179–180. Ks. van Kempen 2012, s. 509.

Luontodirektiivin 12 artikla velvoittaa jäsenvaltioita toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet liitteen IV(a) eläinlajien tiukan suojelujärjestelmän käyttöönottamiseksi. 14 artikla puolestaan velvoittaa toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet, jotta liitteen V eläin- ja kasvilajien yksilöiden ottaminen luonnosta ei ole ristiriidassa suotuisan suojelutason säilyttämisen kanssa. Sekä 12 että 14 artikla sisältävät pikemmin jäsenvaltioiden toimenpiteitä konkretisoivia velvoitteita, eivät itsessään sitovia oikeudellisia tavoitesäännöksiä.

Luontodirektiivin 6 artiklan kolmas ulottuvuus on yksittäisten hankkeiden lupaharkintaa koskevat oikeudellisesti sitovat edellytykset. Luontodirektiivin 6(3) artikla velvoittaa jäsenvaltioita arvioimaan asianmukaisesti kaikkien sellaisten suunnitelmien ja hankkeiden vaikutukset Natura 2000 -alueiden suojelutavoitteisiin, jotka saattavat vaikuttaa tähän alueeseen merkittävästi joko erikseen tai yhdessä muiden suunnitelmien tai hankkeiden kanssa. Viranomaiset voivat hyväksyä hankkeen tai suunnitelman esimerkiksi lupaharkinnasta vasta varmistuttuaan siitä, ettei suunniteltu hanke tai suunnitelma vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen, jollei luontodirektiivin 6(4) artiklan poikkeusta sovelleta.¹⁵⁷

157 C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2004), kohdat 54–61.

6.4 Tavoitteista poikkeaminen

EU:n meri-, vesi- ja luontolainsäädäntö asettaa jäsenvaltioille sekä tulosvelvoitteita että toimintavelvoitteita, joista osasta poikkeaminen on mahdollista:

Tulosvelvoitteet:

- pintavesimuodostumien heikentymisen estäminen; poikkeus mahdollinen uusien hankkeiden¹⁵⁸ tai poikkeuksellisten luonnonolojen vuoksi
- pintavesimuodostumien hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2015 mennessä; poikkeus mahdollinen, vuoden 2027 jälkeen vain luonnonolojen vuoksi
- merenhoidon ympäristötavoitteiden toteuttaminen; poikkeus mahdollinen
- Natura 2000 -alueiden luontoarvojen heikentymisen ja niihin kohdistuvien merkittävien häiriöiden estäminen; poikkeus mahdollinen suunnitelmien ja hankkeiden osalta

Toimintavelvoitteet:

- meriympäristön heikentymisen estäminen; poikkeus ei mahdollinen
- meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä; poikkeus mahdollinen
- aktiivisiin suojelutoimiin ryhtyminen Natura 2000 -alueilla; poikkeus ei mahdollinen
- luonnonvaraisten lintujen elinympäristöjen pilaantumisen ja heikentymisen estäminen Natura 2000 -alueiden ulkopuolella; poikkeus ei mahdollinen

Jaottelusta selviää ensinnäkin, että kaikkia direktiiveissä asetettuja tulosvelvoitteita koskee poikkeamismahdollisuus. Toimintavelvoitteiden osalta poikkeusmahdollisuudet vaihtelevat. Kun kyse on tarkemman tuloksen ohjaavasta toiminnasta, kuten meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta, poikkeus on mahdollinen. Laveammin määritellyistä toimintavelvoitteista, kuten Natura 2000 -alueen suojelutoimiin ryhtymisestä, ei ole poikkeuksia.¹⁵⁹

158 Poikkeamisen soveltuvuudessa on eroavaisuuksia sen mukaan, onko kyse vesimuodostumaa fyysisesti muuttavasta vai pilaantumisvaikutteisesta hankkeesta. Ks. jäljempänä kohta 6.4.2.

159 Tämä jakautuminen vastaa van Kempenin analyysia EU-oikeuden tulos- ja toimintavelvoitteiden keskeisistä ominaispiirteistä. Poikkeusten mahdollisuus on vahva indikaatio tulosvelvoitteesta, joskaan niiden puuttuminen ei tarkoita, ettei kyseessä voisi olla tulosvelvoite tai niiden löytyminen, että kyseessä ei voisi olla toimintavelvoite. van Kempen 2012, s. 518–519.

Kaikissa EU:n direktiiveissä ympäristön ja luontoarvojen vallitseva tila on vahvasti suojattu. VPD:n poikkeukset sallivat vesimuodostumien tilan heikentymisen ainoastaan, kun kyse on odottamattomista ja poikkeuksellisista luonnonoloista tai onnettomuuksista (4(6) artikla) tai uusista kestäväen kehityksen mukaisista hankkeista (4(7) artikla). Natura 2000 -alueilla ei voida poiketa heikentämiskiellosta ja häiriöiden estämisestä kuin ainoastaan uusien hankkeiden tai suunnitelmien vuoksi (luontodirektiivin 6(3) ja 6(4) artikla). MSD puolestaan ei sisällä lainkaan poikkeuksia meriympäristön heikentämiskiellosta.

6.4.1 Poikkeukset direktiivien asettamien tavoitteiden saavuttamisesta

Jäsenvaltiot voivat poiketa meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta vuoteen 2020 mennessä MSD 14(1) artiklassa säädetyin perustein. Kansallisesti merenhoidon poikkeuksista säädetään MSD:tä vastaavasti VMJL 26 e §:ssä. Vesimuodostumien hyvän tilan saavuttamisesta vuoteen 2015 mennessä voidaan puolestaan poiketa pidentämällä tavoitteen saavuttamisen määräaika (4(4) artikla) tai asettamalla vähemmän vaativia tavoitteita (4(5) artikla). Kansallisesti näistä poikkeuksista säädetään VMJL 24 ja 25 §:ssä.

MSD:n poikkeamisperusteet meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta tai ympäristötavoitteista ovat seuraavat:

- a. toimi tai toimien puute, joista asianomainen jäsenvaltio ei ole vastuussa;
- b. luonnon aiheuttamat olosuhteet;
- c. ylivoimaisen esteen aiheuttamat olosuhteet;
- d. merivesien fyysisten ominaisuuksien muutokset sellaisten toimien seurauksena, joiden perusteena on ympäristöön kohdistuvia kielteisiä – myös rajat ylittäviä – vaikutuksia merkittävämpi yleinen etu;
- e. luonnonolot, jotka eivät mahdollista kyseisten merivesien tilan paranemista ajoissa.

Vesipuidedirektiivin keskeisimmät poikkeusperusteet puolestaan ovat:

- hyvän tilan saavuttamisen määräajan pidentäminen teknisen tai taloudellisen kohtuuttomuuden tai luonnonolosuhteiden vuoksi (4(4) art.),
- vähemmän vaativien tavoitteiden asettaminen teknisen tai taloudellisen kohtuuttomuuden tai luonnonolojen vuoksi (4(5) art.),
- heikentymiskiellosta poikkeaminen ylivoimaisen esteen aiheuttamien olosuhteiden vuoksi (4(6) art.).

Merenhoitolainsäädännön toimivuustarkastelua koskeneessa raportissa selvitettiin MSD:n ja VPD:n poikkeusten soveltamista ja mahdollisuuksia yhteensovittaa direktiivien

poikkeusperusteita. Raportissa todettiin, että lähtökohtaisesti direktiivien poikkeuksia voidaan soveltaa yhtenäisesti niiden tietyistä semanttisista ja muista eroavaisuuksista huolimatta.¹⁶⁰

Jäsenvaltioiden velvollisuudesta toteuttaa aktiivisia suojelutoimia Natura 2000-alueilla ei säädetä poikkeuksia luontodirektiivissä. Vaikka jäsenvaltio soveltaisi MSD:n mukaisia poikkeuksia luontodirektiivin kattaman lajin tai luontotyypin hyvän tilan saavuttamisesta vuoteen 2020 mennessä, jäsenvaltio on velvollinen yhtä kaikki toteuttamaan asianmukaisia suojelutoimia näiden luontoarvojen suojaamiseksi perustetuilla Natura 2000 -alueilla. Samoin vaikka jäsenvaltio asettaisi suotuisan suojelutason kannalta tärkeän esiintymän sijaintivesimuodostumalle vähemmän vaativia tavoitteita VPD 4(5) artiklan mukaisesti, sillä on yhä velvollisuus estää vesimuodostuman ja suojelualan luonnonarvojen heikentymisen ja toteuttaa aktiivisia suojelutoimia suojelualueella.

6.4.2 Poikkeaminen yksittäisen hankkeen sallimiseksi

Yksittäistä merialueelle sijoittuvaa hanketta koskevat sen suunnitellusta sijaintipaikasta riippuen MSD:n, VPD:n ja luontodirektiivien säännökset. Mikäli hanke sijoittuu rannikkovesiin, tulee sen lupaharkinnassa sovellettavaksi ensisijaisesti VPD:n ympäristötavoitteet ja mahdollisesti täydentävästi MSD:n tavoitteet. Täydentäviä merenhoidon näkökohtia voivat olla esimerkiksi meriluonnon monimuotoisuusnäkökohdat. Mikäli hanke sijoittuu avomerelle, on sen lupaharkinnassa huomioitava MSD:n tavoitteet. Sekä rannikkovesillä että avomerellä lupaharkintaa koskevat mahdollisesti myös luontodirektiivin 6 artiklan säännökset, mikäli hanke on sijoittumassa Natura 2000 -alueelle tai sellaisen alueen läheisyyteen siten, että siitä voisi aiheutua merkittäviä vaikutuksia kyseisen Natura 2000 -alueen tavoitteille.

MSD, VPD ja luontodirektiivi sisältävät kaikki mahdollisuuden poiketa meriympäristön tai vesimuodostuman tilatavoitteista tai Natura 2000 -alueen heikentämiskiellosta yleisen edun kannalta merkittävän uuden hankkeen vuoksi. Kansallisesti näistä poikkeuksista säädetään VMJL 23 § vesienhoidon osalta, VMJL 26 e §:ssä merenhoidon osalta ja LSL 66 §:ssä Natura 2000 -heikentämiskiellon osalta. Vesienhoidon ja merenhoidon poikkeukset myönnetään kuuden vuoden mittaisiksi vesienhoito- ja merenhoitosuunnitelmakausiksi ja niiden edellytykset tarkistetaan suunnitelmien päivittämisen yhteydessä.

MSD 14(1) artiklan d alakohdan mukaan meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta tai ympäristötavoitteista voidaan poiketa, jos merivesien fyysiset ominaisuudet muuttuvat sellaisten toimien seurauksena, joiden perusteena on ympäristöön

¹⁶⁰ Puharinen ym. 2021, s. 72–80.

kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia, mukaan lukien rajat ylittävät vaikutukset, merkittävämpi yleinen etu. Poikkeamisesta huolimatta jäsenvaltion on jatkettava ympäristötavoitteisiin pyrkimistä, estettävä merivesien tilan huonontuminen edelleen ja lievennettävä haitallisia vaikutuksia kyseisen merialueen tai osa-alueen tasolla tai muiden jäsenvaltioiden merivesillä (14(1) art.).

VPD 4(7) mahdollistaa poikkeamisen vesimuodostumien heikentämiskiellosta tai hyvän tilan saavuttamisesta uusien fyysisesti pintavesimuodostumaa muuttavien hankkeiden johdosta. Pilaamisvaikutuksia aiheuttavien hankkeiden osalta poikkeaminen on rajattu tilanteisiin, jossa hanke heikentää pintavesimuodostuman ekologista tilaa erinomaisesta hyvään tilaan. Poikkeamisen edellytyksenä on, että

- a. kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet on toteutettu vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi (haittojen minimointi);
- b. muutosten syyt on erityisesti lueteltu ja perusteltu vesienhoitosuunnitelmassa ja vesimuodostumaa koskevat tavoitteet tarkistetaan joka kuudes vuosi;
- c. muutosten syyt ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä ja/tai uusien muutosten ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät vesienhoidon tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt (erittäin tärkeä yleinen etu tai intressivertailu); ja
- d. kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla (vaihtoehdottomuus).

Luontodirektiivin 6(4) artikla mahdollistaa jäsenvaltion sallivan suunnitelman tai hankkeen, joka vaikuttaa Natura 2000 -alueen koskemattomuuteen ja alueen suojelutavoitteisiin. Edellytyksenä on, ettei suunnitelmalle tai hankkeelle ole vaihtoehtoista ratkaisua, se on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset tai taloudelliset syyt, ja jäsenvaltio huolehtii kaikkien tarvittavien korvaavien toimenpiteiden toteuttamisesta sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä.

Poikkeuksen soveltamisala

Natura 2000 -suojelua koskeva poikkeus koskee lähtökohtaisesti kaikenlaisia alueen koskemattomuutta vaarantavia hankkeita. MSD:n poikkeus puolestaan rajautuu meriympäristöä fyysisesti muuttaviin hankkeisiin, esimerkiksi ruoppauksiin, merituulivoimaloihin tai

muuhun merirakentamiseen taikka meriliikenneinfrastruktuurihankkeisiin.¹⁶¹ VPD:n poikkeusmahdollisuus on laajempi vastaavien fyysisesti vesimuodostumaa muuttavien hankkeiden osalta. Pilaamisvaikutusten vuoksi poikkeaminen on mahdollista vain erinomaisesta hyvään tilaan. Suomen rannikkovesimuodostumista yksikään ei ole erinomaisessa tilassa, joten vesimuodostumien tilaa heikentäviä tai hyvän tilan tavoitteen vaarantavia pilaamisvaikutteisia hankkeita ei Suomen rannikkovesissä voida sallia edes poikkeusten nojalla.

VPD:n soveltamisalaan kuulumattomilla merialueilla voidaan sallia pilaantumisvaikutteisia hankkeita, mikäli Natura 2000 -suojelusta poikkeamisen edellytykset täyttyvät eikä hankkeen arvioida yksinään vaikuttavan meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseen tai relevantteihin ympäristötavoitteisiin.

Yleinen etu poikkeamisedellytyksenä

Yhteisenä edellytyksenä MSD:n, VPD:n ja luontodirektiivin hankekohtaisille poikkeuksille on, että hankkeen on oltava merkittävämmän yleisen edun mukaisia. Säännöksissä viitataan yleiseen etuun poikkeamisen edellytyksenä kuitenkin hieman eri käsittein: MSD 14(1) artiklan d kohdassa mainitaan *merkittävämpi yleinen etu*, VPD 4(7) artiklan c kohdassa *erittäin tärkeä yleinen etu* ja luontodirektiivin 6(4) artiklassa *pakottavuus erittäin tärkeän yleisen edun kannalta*.

Näistä semanttisista eroista huolimatta yleisen edun edellytystä voidaan kaikissa direktiiveissä tulkita yhteneväisesti. Meristrategiapuitedirektiivin implementointistrategiassa todetaan, että direktiivissä tarkoitettun merkittävämmän yleisen edun määrittämisessä voidaan hyödyntää vesipuitedirektiivin erittäin tärkeää yleistä etua käsittelevää tulkintakäytäntöä.¹⁶² Vaikka luontodirektiivin 6(4) artikla vaikuttaa viittaavan yleisen edun pakottavuuteen tiukemmin kuin VPD:n erittäin tärkeä yleinen etu, on yleisten etujen tulkintakäytäntö ollut kummankin direktiivin osalta varsin salliva.¹⁶³ VPD 4(7) sekä luontodirektiivin 6(4) artiklassa on tarkennuksia yleisen edun arvioinnissa olennaisista näkökohdista. Näitä ovat tiivistetysti ihmisten terveys ja turvallisuus, kestävä kehitys sekä sosiaaliset ja taloudelliset syyt.

¹⁶¹ Puharinen ym. 2021, s. 66.

¹⁶² Komissio 2014, s. 12.

¹⁶³ Belinskij 2018, s. 49–52. Belinskij kuitenkin katsoo, että säännösten sanamuodon eroavaisuus voisi johtaa yleisen edun kynnyksen asettumiseen korkeammalle Natura -suojelusta poiketessa verrattuna vesienhoidon tavoitteista poikkeamiseen. Belinskij 2018, s. 54.

EU-tuomioistuin on VPD 4(7) artiklassa tarkoitetun erittäin tärkeän yleisen edun määrittämisessä antanut painoarvoa jäsenvaltion harkintavallalle. Se katsoi niin sanotussa Schwarze Sulm -tapauksessa (C-346/14), että jäsenvaltio oli voinut 4(7) artiklan mukaista poikkeusta soveltaessaan katsoa erittäin tärkeän yleisen edun olevan käsillä, vaikka kyseessä olleen vesivoimahankkeen tuotantokapasiteetti oli varsin pieni.¹⁶⁴ EU-tuomioistuin ja komissio ovat myös luontodirektiiviin liittyvässä ratkaisu- ja lausuntokäytännössä Natura 2000 -verkoston suojelusta poikkeamisesta lähes poikkeuksetta hyväksyneet jäsenvaltioiden perustelut siitä, että hanke täyttää erittäin tärkeän yleisen edun edellytyksen.¹⁶⁵ Komissio on eri yhteyksissä kuitenkin korostanut, että vain pitkäaikainen yleinen etu voi olla pitkän aikavälin suojelutavoitteita tärkeämpi.¹⁶⁶

Meriympäristöön tai rannikkovesiin kohdistuvina merkittävämmän yleisen edun mukaisina hankkeina voivat tulla kyseeseen erityisesti muun EU-lainsäädännön velvoitteiden toteuttamiseen tai EU:n tai jäsenvaltion strategioihin, tavoiteohjelmiin ja politiikkoihin liittyvät hankkeet. Tällaisia meriympäristöön kohdistuvia hankkeita voivat olla muun muassa:

- EU:n energiainfrastruktuuriasetuksen mukaiset hankkeet¹⁶⁷;
- EU:n uusiutuvan energian tavoitteisiin liittyvät hankkeet, kuten merituuli- ja vesivoimahankkeet¹⁶⁸;
- EU:n liikenneinfrastruktuuria koskevien suuntaviivojen mukaisen TEN-T-verkoston meriosuuden ”Motorways of the Sea”-hankkeet¹⁶⁹;
- EU:n sinisen talouden strategian piiriin kuuluvat hankkeet, kuten merellisten luonnonvarojen hyödyntäminen mukaan lukien merenpohjan elottomat luonnonvarat (esimerkiksi merenpohjan yhdisteet ja mineraalit sekä merihiekka)¹⁷⁰; sekä
- tulvadirektiivin mukaisiin tulvariskien hallintasuunnitelmiin sisällytetyt tulvasuojeluhankkeet.¹⁷¹

164 C-346/14, kohdat 68–80.

165 Belinskij 2018, s. 49–52.

166 Komissio 2014, s. 12.

167 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 347/2013 Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista, 2(4), 3, 4 ja 7(8) art. sekä liite I.

168 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä.

169 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1315/2013 unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi.

170 Komissio 2017a.

171 Puharinen ym. 2021, s. 67.

Vaihtoehdottomuus

VPD 4(7) artiklan mukaisen poikkeuksen edellytyksenä on myös, ettei hankkeen tuomia hyötyjä voida teknisistä tai taloudellisista syistä saavuttaa ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla muilla keinoilla. Myös luontodirektiivin poikkeuksen edellytyksenä on, ettei hankkeelle tai suunnitelmalle ole vaihtoehtoista ratkaisua. Vesipuitedirektiivissä nimenomaisesti ja luontodirektiivissä implisiittisesti vaihtoehdottomuus kytkeytyy niihin yleisen edun mukaisiin tarpeisiin ja hyötyihin, joiden perusteella hankkeen toteuttamisen on katsottu olevan merkittävämmän yleisen edun mukaista. Mikäli vastaava yleisen edun puoltava hyöty voitaisiin saavuttaa muulla tavoin, poikkeamisen edellytykset eivät täyty. Vaihtoehtoisina keinoina voivat tulla kyseeseen ainakin hankkeen sijoittaminen vesimuodostuman ominaispiirteiltään tai luontoarvoiltaan vähemmän herkälle alueelle tai pois Natura 2000 -alueiden välittömästä läheisyydestä.

MSD 14(1) art. d alakohdan mukaisen poikkeuksen edellytyksenä ei varsinaisesti ole vaihtoehtojen tarkastelu. Meristrategiapuitedirektiivissä tarkoitetut poikkeamisen edellytykset ovat tässä suhteessa vesipuitedirektiiviä väljemmät.¹⁷² Meristrategiapuitedirektiivin soveltamisalueelle sijoitettavan hankkeen osalta vaihtoehdottomuuden arviointi voi kuitenkin tulla kyseeseen siinä tapauksessa, että hanke saattaisi merkittävästi vaikuttaa Natura 2000 -alueen luontoarvoihin ja se tarvitsisi siksi myös luontodirektiivin 6(4) artiklan mukaisen poikkeuksen.

Haitallisten vaikutusten minimointi

Poikkeaminen vesienhoidon tavoitteista VPD 4(7) artiklan mukaan edellyttää myös, että kaikki käytännössä mahdolliset toimet toteutetaan haitallisten vaikutusten minimoimiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa erilaisten haitallisten vaikutusten vähentämiseen tähtäävien lupamääräysten asettamista.¹⁷³ Samoin MSD 14(1) artiklan d kohtaa sovellettaessa toimien haitalliset vaikutukset on minimoitava, mikä voi niin ikään tarkoittaa lupamääräysten asettamista. Vesipuitedirektiivissä edellytetään kuitenkin suuremmin kaikkien käytännössä mahdollisten haittojen minimointitoimenpiteiden tekemistä hankkeen tasolla.¹⁷⁴

Luontodirektiivin 6(4) artikla ei suoraan edellytä poikkeamista edellyttävältä hankkeelta haittojen minimointia. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että poikkeamisen edellytyksenä oleva vaihtoehdottomuus tarkoittaa sitä, että valittavan hankkeen tai suunnitelman vaihtoehdon tulee olla haitattomin.¹⁷⁵ Tämän täyttymiseksi on olen-

172 Puharinen ym. 2021, s. 77.

173 Belinskij ym. 2018, s. 24.

174 Puharinen ym. 2021, s. 76.

175 Suvantola 2006, s. 578.

naista, että hanke- tai suunnitelmavaihtoehdon osalta on toteutettu relevantit haittojen minimointitoimenpiteet.

Luontodirektiivin 6(4) artikla edellyttää myös, että kaikki korvaavat toimenpiteet toteutetaan Natura 2000 -verkoston yhtenäisyyden varmistamiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa poikkeuksen myötä suojelun perustana olevien luontoarvojen kärsimien haittojen hyvittämistä muualla vastaavien luontoarvojen tilaa parantamalla.¹⁷⁶ Ekologinen kompensaatio tukee muita artiklassa asetettuja, hankkeeseen ja sen toteuttamiseen liittyviä edellytyksiä.

Vesipuitedirektiivi ja meristrategiapuitedirektiivi eivät kumpikaan nimenomaisesti edellytä ympäristötavoitteista poikkeamisen yhteydessä hankkeen haitallisten vaikutusten kompensatiota. Erityisesti vesipuitedirektiivin poikkeamisen osalta on kuitenkin käyty keskustelua kompensaaation roolista siitä näkökulmasta, että kompensaaation myötä muuten vesimuodostuman tilaan vaikuttava hanke ei edellyttäisikään poikkeusta tai ainakin, että kompensaatio olisi osa poikkeamisen edellytyksenä olevaa haittojen minimointivelvoitetta. Kompensaaation käyttäminen VPD:n piirissä on nähty mahdolliseksi edellyttäen, että se kohdentuu samaan vesimuodostumaan, jossa haitalliset vaikutukset ilmenevät ja että kompensaaation avulla voidaan estää vesimuodostuman tilan haitalliset muutokset.¹⁷⁷ Nämä peruseriaatteen soveltuvat myös kompensaaation käyttämiseen merenhoidon tavoitteista poikkeamiseen liittyen. Meriympäristön hyvän tilan tavoite ja sitä koskevat ympäristötavoitteet kohdentuvat erilaisilla alueellisilla mittakaavoilla, joista soveltuva mittakaava on oltava lähtökohtana kompensaaatiosta päätettäessä.

176 Komissio 2007/2012, s. 14.

177 Leino – Belinskij 2018, s. 137–143.

7 KANSALLISEN LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTI

7.1 Tavoitteiden oikeusvaikutukset

7.1.1 Tavoitteiden oikeudellinen status

Vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteista säädetään kansallisesti vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 1 §:ssä. Säännöksen mukaan ”vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteena on muun muassa suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä ja Itämeren tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä”. Luonnonsuojelulain (LSL, 1096/1996) tavoitteena on puolestaan 1 §:n mukaan muun muassa ylläpitää luonnon monimuotoisuutta ja tukea luontoympäristön ja luonnonvarojen kestävästä käytöstä. Luonnonsuojelulain 5 §:n mukaan 1 §:n tavoitteiden saavuttamiseksi luonnonsuojelussa on tähdättävä Suomen luontotyyppien ja luonnonvaraisten eliölajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen.

Yhteistä näille säännöksille on, että ne ovat luonteeltaan lain tavoitteita kuvaavia niin kutsuttuja ”linnunlaulupykälä”.¹⁷⁸ Suomen kansallisessa lainsäädännössä ei ole EU-oikeuden tapaan totutusti liitetty suoria oikeusvaikutuksia lainsäädännön yleisiä tavoitteita koskeviin säännöksiin. Lainsäädännön yleiset tavoitteet konkretisoituvat ja saavat oikeusvaikutuksensa lainsäädännön aineellisten säännösten kautta. Yleiset tavoitesäännökset kuitenkin ohjaavat aineellisen lainsäädännön tulkintaa ja soveltamista.¹⁷⁹

VMJL:ssa säädetään yleisen tavoitesäännöksen lisäksi nimenomaisesti sekä vesienhoidon ympäristötavoitteissa että merenhoidon tavoitteista. VMJL 21 §:n mukaan vesienhoitosuunnitelman ja toimenpideohjelman tavoitteena on muun muassa, ettei pinta- ja pohjavesien tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Merenhoidon osalta VMJL:ssa ei ole erillistä meriympäristön hyvän tilan tavoitetta koskevaa säännöstä. Ympäristötavoitteista säädetään VMJL 26 d §:ssä siten, että merivesille on asetettava kattavat ympäristötavoitteet, jotta kehitystä voidaan ohjata kohti meriympäristön hyvän tilan saavuttamista. Säännösten sanamuodosta ei käy ilmi tavoitteiden oikeudellinen sitovuus tai esimerkiksi se, mikä viranomaistaho on vastuussa tavoitteiden saavuttamisesta. Ne ovat pikemmin vesienhoitosuunnitelmien ja merenhoitosuunnitelman laadintaa ohjaavia tavoitteita kuin oikeudellisia velvoitteita.

¹⁷⁸ Määttä 2011, s. 215.

¹⁷⁹ Kuusiniemi 2001, s. 292.

Tavoitesäännösten oikeusvaikutusten arvioiminen on kuitenkin relevantimpaa arvioitaessa EU-oikeudesta tulevia velvoitteita jäsenvaltiolle. Sen sijaan jäsenvaltion tasolla pääpaino on tavoitteiden toimeenpanossa. Suomen lainsäädännön osalta keskeisempää on, sisältyykö meriympäristön, vesimuodostumien ja luontoarvojen tilaa ja niihin kohdistuvia paineita koskevaan lainsäädäntöön riittävän tehokas sääntely EU-oikeudessa jäsenvaltioita velvoittavien tulos- tai toimintavelvoitteiden täyttämiseksi. Toisaalta tavoitteiden oikeudellisen sitovuuden ilmeneminen kansallisessa laissa voi vahvistaa niiden ohjausvaikutusta eri viranomaisten toimintaa kohtaan.

Suomessa vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteiden on ajateltu välittyvän laajasti viranomaistoimintaan vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuuden kautta (VMJL 28 §). Huomioonottamisvelvoite tarkoittaa kuitenkin, että suunnitelmat ja tavoitteet välittyvät viranomaistoimintaan vain liitännäisaineistona. Tämä ei vastaa VPD:stä ja MSD:stä johtuvia velvoitteita estää vesimuodostumien ja meriympäristön tilan heikkeneminen, saavuttaa vesimuodostumien hyvä tila ja pyrkiä meriympäristön tilan parantamiseen kaikin kohtuudella toteutettavissa olevin toimenpitein. Tästä johtuen onkin katsottu, että etenkin vesienhoidon ja merenhoidon tiukkojen heikentämiskieltojen, hyvän tilan tavoitteiden ja merenhoidon ympäristötavoitteiden oikeudellista painoarvoa tulisi selventää ja vahvistaa VMJL:ssa.¹⁸⁰

Luonto- ja lintudirektiivin aineellisten tavoitteiden toimeenpanon osalta luonnonsuojelulain 68.1 §:ssä säädetään, että Natura 2000 -verkostoon sisällytetyillä alueilla on toteutettava *suojelutavoitteita vastaava suojelu* mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuudessa vuodessa siitä, kun komissio tai neuvosto on hyväksynyt alueen yhteisön tärkeänä pitämäksi alueeksi. Saman pykälän 2 momentissa säädetään lisäksi viranomaisten yleisestä velvollisuudesta edistää Natura 2000 -verkoston suojeluperusteena olevien luontotyyppien ja lajien ekologistia vaatimuksia vastaavia, niiden säilyttämiseen, lisäämiseen tai parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä luonnonsuojelualueita perustettaessa ja muista luonnonsuojelulain mukaisista toimenpiteistä päätettäessä. Säännös siis pyrkii kytkemään suotuisan suojelutason tavoitteen ja jäsenvaltioille luontodirektiivin 6(2) artiklassa asetettua velvoitetta ryhtyä aktiivisiin suojelutoimiin Natura 2000 -alueiden suojelemiseksi.

Lisäksi luonnonsuojelulain 68.2 §:ssä säädetään erikseen Natura -suojelun edistämisestä erämaailain (62/1991) ja ulkoilulain (606/1973) toimeenpanossa sekä suojeluperusteiden huomioonottamisvelvollisuudesta maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) mukaisia kaavoja laadittaessa ja tehtäessä ympäristönhoitoa koskevia tukipäätöksiä. Luontodirektiivin 6(1) artiklan ei ole yleisesti nähty asettavan jäsenvaltiolle tiukkoja oikeudellisia velvoitteita, vaan toimintavelvoitteen, jonka toteuttamiseen jäsenvaltion on kaikin kohtuullisin tavoin

¹⁸⁰ Puharinen ym. 2021, s. 58.

pyrittävä. Tästä näkökulmasta luonnonsuojelulain Natura -suojelua koskevassa yleissääntelyssä ei ole havaittavissa merkittäviä ongelmia, mutta täytäntöönpanon tehokkuus riippuu pitkälti luonnonsuojelulain ja muiden lakien luonnonsuojelun kannalta relevanttien aineellisten säännösten tehokkuudesta luontoarvojen säilyttämisen ja tilan parantamisen kannalta. Tätä tarkastellaan luonnonsuojelun keskeisten ohjauskeinojen kautta pääluvussa III.

Jonkinasteisena puutteena voidaan pitää sitä, ettei LSL 68.2 §:ssä säädetä Natura -suojelun edistämisestä ja huomioonottamisesta vesienhoidon ja merenhoidon suunnittelussa. Tällaista viittausta ei sisälly myöskään luonnonsuojelulain uudistusta koskevaan ehdotukseen ainakaan lausuntovaiheessa. Merenhoitoon kuuluu meriympäristön hyvän tilan tavoitteen myötä jo itsestään Natura -suojelun ja luonto- ja lintudirektiivin luontoarvojen edistäminen. Vesienhoidossa luontoarvot eivät kuitenkaan ole itsessään osa vesiputedirektiivin tavoitteita. Koska myöskään VMJL ei mainitse luontoarvoja vesienhoidon tavoitteita koskevissa säännöksissä, VPD 4(1) artiklan c kohdan täytäntöönpano vaikuttaa Suomessa puutteelliselta.

Luontodirektiivi asettaa jäsenvaltioille myös tulosvelvoitteen estää Natura 2000 -alueiden luontoarvojen heikentyminen ja niihin kohdistuvat merkittävät häiriöt (luontodirektiivin 6(2) artikla). Luonnonsuojelulain 64 a §:ssä säädetään yleinen kieltö, jonka mukaan Natura 2000 -verkostoon kuuluvan alueen suojelun perusteena olevia luonnonarvoja ei saa merkittävästi heikentää. Säännös lisättiin luonnonsuojelulakiin vuonna 2014.¹⁸¹ Aiemmin luonnonsuojelulaki oli sisältynyt ainoastaan muiden lakien nojalla ennakovalvontamenettelyssä, kuten lupa- tai ilmoitusmenettelyssä, käsiteltäviä hankkeita koskevan heikentämissiellon, joka nykyäänkin sisältyy luonnonsuojelulain 65 ja 66 §:ään. Samassa yhteydessä luonnonsuojelulaissa säädettiin ilmoituksenvaraisiksi kaikki sellaiset toimenpiteet, jotka eivät ole muiden lakien mukaisen ennakovalvonnan piirissä, mutta joilla saattaa olla merkittävästi heikentävä vaikutus Natura 2000 -alueelle (LSL 65 b §). Ilmoituksen perusteella ELY-keskuksella on toimivalta kieltää tällainen toimenpide tai rajoittaa sen toteuttamista (LSL 65 c §). Luonnonsuojelulain Natura 2000 -alueiden heikentämistä estävä sääntely on siis nykyään varsin tiukkaa pyrkien kattamaan kaikki tilanteet, joissa heikentymistä uhkaksi tapahtua.

181 Ks. HE 77/2014 vp.

7.1.2 Tavoitteiden sitovuus lupaharkinnassa

Suomessa merialueelle sijoittuvien hankkeiden luvanvaraisuutta ja lupaharkintaa koskevat keskeisimmät säädökset ovat pilaantumisvaikutuksia koskeva ympäristönsuojelulaki (527/2014, YSL) ja vesiympäristön fyysistä muuttamista ja muita vesitaloushankkeita koskeva vesilaki (587/2011, VL).¹⁸² Ympäristönsuojelulain mukaisesti luvanvaraisia ovat esimerkiksi erilaiset pistekuormituslähteet, kuten kalankasvatustilat. Vesilaki puolestaan edellyttää lupaa merkittävimmiltä meriympäristöä fyysisesti muuttavilta hankkeilta, mukaan lukien merituulivoimarakentaminen, satamahankkeet ja laivaväylien ruoppaukset sekä merihiekkan otto. Talousvyöhykkeellä tietyt vesilain mukaisessa lupaharkinnassa käsiteltävät hankkeet, kuten merenpohjan luonnonvarojen hyödyntäminen ja rakennelmien tekeminen, edellyttävät myös valtioneuvoston erillistä suostumusta talousvyöhykelain 6 ja 7 §:n mukaisesti.¹⁸³ Tiettyjä vaikutuksiltaan luvanvaraisuuskynnyksen alle jääviä hankkeita koskee YSL:ssa ja VL:ssa ilmoitusmenettely.

YSL:n lupaharkinta perustuu lain 48 §:ssä säädettyjen luvanmyöntämisedellytysten täyttämiseen, jotka muodostavat ehdottomat edellytykset luvan saamiselle; yhdenkin täyttämättä jääminen merkitsee luvan epäämistä. YSL 48 §:n mukaan ympäristöluvan myöntäminen edellyttää, ettei toiminnasta aiheudu yksin tai yhdessä muiden toimintojen kanssa esimerkiksi merkittävää ympäristön pilaantumista.

Vesitaloushankkeelle myönnetään lupa yleisimmin VL 3:4.1:n 2 kohdan mukaisesti intressivertailuun perustuen. Intressivertailussa hankkeen yleiselle ja yksityiselle edulle koituvia hyötyjä ja haittoja verrataan keskenään. Lupa myönnetään, jos hankkeesta saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä koituviin menetyksiin.¹⁸⁴

Vesienhoidon tai merenhoidon heikentämiskieltoa, hyvän tilan tavoitteita tai merenhoidon ympäristötavoitteita ei ole suoraan linkitetty YSL:ssa ympäristöluvan tai VL:ssa vesitalousluvan myöntämisedellytyksiin. Sen sijaan sekä YSL:ssa että VL:ssa säädetään vesienhoitosuunnitelmien ja merenhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuudesta

182 Kumpaakin lakia sovelletaan Suomen talousvyöhykkeellä, joka on siis yhdenmukainen Suomen merialueiden rajauksen kanssa; vesilakia ja ympäristönsuojelulakia sovelletaan siis merivesissä ja rannikkovesissä vesipuidedirektiivin ja meristrategiapuidedirektiivin maantieteellisellä soveltamisalueella. Ks. Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 1058/2004 3.1 §. Puharinen ym. 2021, s. 40 ja 52.

183 Puharinen ym. 2021, s. 52–53.

184 Vesitalousluvan myöntäminen voi perustua myös VL 3:4.1:n 1 kohdan mukaiseen haittamuusedellytykseen, joka ei kuitenkaan tule kyseeseen sanottavia vesistövaikutuksia aiheuttavien hankkeiden osalta. Lisäksi VL 3:4.2:ssa säädetään nk. ehdottomasta luvanmyöntämisestä, jonka soveltamiskynnys on kuitenkin erittäin korkea.

arvioitaessa hankkeesta aiheutuvan pilaantumisen merkittävyyttä (YSL 52.1 §) tai hankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja haittoja (VL 3:6.2).

Korkein hallinto-oikeus on Weser-ratkaisun jälkeisessä oikeuskäytännössään vahvistanut, että YSL:ia ja VL:ia tulee EU-oikeuden tulkintavaikutuksen avulla tulkita yhteneväisesti Weser-ratkaisun kanssa.¹⁸⁵ Ympäristölupaa tai vesitalouslupaa ei siten voida myöntää hankkeelle, joka heikentäisi pintavesimuodostuman tilaa yhdenkään laadullisen tekijän osalta tai joka vaarantaisi hyvän tilan saavuttamisen vesimuodostumassa. Merenhoidon heikentämiskieltoa, hyvän tilan tavoitetta ja ympäristötavoitteita koskevan EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön puuttuessa myöskään kansallisessa oikeuskäytännössä ei ole laajasti arvioitu tai ratkaistu merenhoidon tavoitteiden merkitystä luvanmyöntämisen kannalta.

EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon kannalta oikeuskäytäntö ei ole riittävää, vaan VPD:n ja MSD:n tavoitteista johtuvat lupaharkintaa koskevat normit tulisi saattaa osaksi kansallista lupalainsäädäntöä.¹⁸⁶ YSL:ia tai VL:ia ei kuitenkaan ole muutettu. Tämän vuoksi ei voida pitää riittävän varmana, että Suomessa noudatettaisiin lupaharkinnassa aina Weser-ratkaisun oikeusohjeita. MSD:n tavoitteita tuskin otetaan lupaharkinnassa huomioon oikeuskäytännön puuttuessa.

Natura 2000 -suojelusta johtuu puolestaan lainsäädännön nojalla sekä YSL:n että VL:n lupaharkintaa sitovia vaikutuksia. Luonnonsuojelulain 65.1 § velvoittaa hankkeen tai suunnitelman toteuttajaa huolehtimaan hankkeen asianmukaisesta arvioinnista, jos joko Natura 2000 -alueelle tai alueen ulkopuolelle sijoitettava hanke tai suunnitelma todennäköisesti merkittävästi heikentää joko yksistään tai tarkasteltuna yhdessä muiden hankkeiden ja suunnitelmien kanssa Natura 2000 -verkoston alueen niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon. Säännös koskee kaikkia hankkeita ja suunnitelmia riippumatta siitä, minkä lainsäädännön alaisuudessa niiden ennakkovalvonta toteutuu. Luonnonsuojelulain 66.1 §:n mukaan viranomaisen ei saa myöntää lupaa hankkeen toteuttamiseen taikka hyväksyä tai vahvistaa suunnitelmaa, jos arviointi osoittaa hankkeen tai suunnitelman merkittävästi heikentävän niitä luonnonarvoja, joiden suojelemiseksi alue on sisällytetty tai on tarkoitus sisällyttää Natura 2000 -verkostoon.

¹⁸⁵ Ks. vesilain osalta KHO 2017:87 ja YSL:n osalta KHO 2019:166.

¹⁸⁶ Ks. Puharinen 2017, s. 175–177.

7.2 Tavoitteista poikkeaminen

7.2.1 Poikkeaminen ympäristötavoitteista

Kuten edellä on todettu, luontodirektiivi ei sisällä poikkeusmahdollisuuksia jäsenvaltioiden yleisestä velvoitteesta ryhtyä kaikkiin kohtuullisiin Natura 2000 -verkostoon sisällytettyjen alueiden suojelutoimiin. Natura 2000 -alueen suojelun perustana olevien luontoarvojen heikentämiskiellosta on mahdollista poiketa ainoastaan uusien pakottavan yleisen edun mukaisten hankkeiden tai suunnitelmien nojalla. Yksittäisiä hankkeita koskevan poikkeusmahdollisuuden kansallista sääntelyä tarkastellaan seuraavassa jaksossa. Sen sijaan vesipuitedirektiivi ja meristrategiapuitedirektiivi mahdollistavat poikkeukset vesimuodostuman ja meriympäristön tilaa koskevista velvoitteista.

Vesipuitedirektiivin mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus saavuttaa vesimuodostumien hyvä tila rannikkovesissä, josta voidaan poiketa ainoastaan direktiivin mahdollistamilla poikkeuksilla. Suomi on tähän mennessä soveltanut rannikkovesiin määräaikapidennystä teknisen ja taloudellisen kohtuuttomuuden vuoksi VMJL 25 §:n nojalla, joka vastaa asiallisesti VPD 4(4) artiklan sääntelyä. Poikkeuksen soveltaminen on kuitenkin rajattu enää seuraavan, vuosien 2022–2027 vesienhoitosuunnitelmakauden loppuun. Suomen tulee siis joko tehdä tämän vesienhoitosuunnitelmakauden aikana kaikki tarvittavat, jopa aiemmin teknisesti tai taloudellisesti kohtuuttomaksi arvioidut toimet hyvän tilan saavuttamiseksi tai varautua asettamaan rannikkovesille vähemmän vaativia tavoitteita VPD 4(5) artiklaa vastaavan VMJL 24 §:n mukaisesti.

Mikäli vesimuodostumassa sijaitsee Natura 2000 -verkostoon sisällytetty alue, tulee vesienhoidon tavoitteissa ottaa erityisesti huomioon suojelun perustana olevan luontoarvon suotuisan suojelutason kannalta merkittävät vedenlaatuun tai vesimuodostuman tilaan liittyvät tarpeet.

Tilanteissa, joissa vesimuodostumassa sovelletaan määräaikapoikkeuksia tai lievempiä ympäristötavoitteita, tulevat yhä sovellettavaksi luontodirektiivistä johtuvat velvollisuudet ryhtyä Natura 2000 -verkostoon sisältyvien alueiden suojelutoimiin ja estää suojelun perustana olevien luontoarvojen heikentyminen. Siten vaikka vesienhoidossa katsottaisiin vesimuodostuman tilan parantamisen olevan teknisesti tai taloudellisesti kohtuutonta VMJL 24 tai 25 §:n mukaisesti, voi EU-lainsäädäntö edellyttää, että toimenpiteet tilan parantamiseksi tehdään poikkeuksen käyttökelpoisuudesta huolimatta siksi, että vedenlaadun parantamisella on tarpeen edistää Natura 2000 -verkoston alueen suojeluarvojen tilaa. VMJL 24 tai 25 §:n soveltaminen ei myöskään saisi johtaa siihen, että vedenlaadusta riippuvaisen Natura 2000 -alueen suojeluarvojen tila heikentyy.

VMJL:ssa ei ole 24 tai 25 §:n osalta asetettu Natura 2000 -suojelusta johtuvia rajoitteita poikkeusten soveltamiselle tai säädetty Natura -suojelua huomioonotettavaksi

poikkeamisesta päätettäessä. Myöskään luonnonsuojelulain Natura -alueiden suojelutoimia koskevassa 68 §:ssä ei edellytetä Natura -suojeluperusteiden huomioon ottamista vesienhoidon poikkeuksia sovellettaessa. Natura -heikentämiskielto kohdentuu puolestaan yksittäisten hankkeiden ja suunnitelmien arviointiin ja sallittavuuteen, eikä heikentämiskielto määritä yleisesti viranomaisen toimintaa kuten vesienhoitosuunnitelmien laatimista.

Jäsenvaltioilla on MSD:n mukaan velvollisuus pyrkiä kaikkiin kohtuullisiin toimiin meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseen vuoteen 2020 mennessä ja meriympäristön tilan edelleen heikkenemisen estämiseen. Merenhoidon tavoitteet ovat toimintavelvoitteita, toisin kuin VPD:n tavoitteista aiheutuvat tulosvelvoitteet, jotka edellyttävät poikkeusten soveltamista aina, kun tavoitteita ei saavuteta. Toimintavelvoitteiden osalta jäsenvaltioilla on mahdollisuus soveltaa poikkeuksia, mutta tavoitellun tuloksen saavuttamatta jääminen ei itsessään tarkoita jäsenyyssvelvoitteiden rikkomusta, vaikka sitä ei perusteltaisikaan poikkeuksilla. Kuitenkin osoittaakseen noudattavansa meriympäristön hyvää tilaa ja heikentämisen estämistä koskevia toimintavelvoitteita jäsenvaltion olisi syytä soveltaa asianmukaisia poikkeuksia aina, kun tavoitteita ei saavuteta.¹⁸⁷

Merenhoidossa suurin osa luonnon monimuotoisuuskuvaajan (D1) tekijöistä on katsottu jäävän hyvän tilan alapuolelle.¹⁸⁸ Myös merenpohjan koskemattomuuskuvaajan (D6) tekijöistä merenpohjan elinympäristöt, luontotyypit ja lajit eivät ole kokonaisuutena arvioitu hyvään tilaan.¹⁸⁹ Aiemmassa merenhoitosuunnitelmassa ja uudessa toimenpideohjelmahdotuksessa esitetään poikkeuksia kuitenkin ainoastaan tiettyjen D1 kuvaajan alaisuuteen kuuluvien lajien osalta.¹⁹⁰ Merenpohjan koskemattomuuteen tai sen tekijöihin ei ole sovellettu tai esitetty poikkeuksia siitä huolimatta, että hyvää tilaa ei saavutettu monelta osin vuoteen 2020 mennessä ja ravinnekuormituksen arvioidaan vaikuttavan pohjan elinympäristöihin myös tulevaisuudessa.¹⁹¹

Merenhoidossa poikkeusten soveltamista koskee lähtökohtaisesti sama periaate kuin vesienhoidon poikkeuksia eli MSD:n tavoitteista poikkeaminen ei itsessään oikeuta poikkeamaan Natura -suojelusta johtuvista velvoitteista.

187 Puharinen ym. 2021, s. 61.

188 Laamanen ym. 2021, s. 34–35, 310.

189 Ibid., s. 38, 213–217.

190 Puharinen ym. 2021, s. 83–84.

191 Laamanen ym. 2021, s. 319–321.

Esimerkiksi vaikka merenhoidossa sovellettaisiin poikkeuksia D1-kuvaajan alaisiin, luontodirektiivin liitteeseen II sisältyvien lajien kantoihin, on jäsenvaltiolla yhä velvollisuus toteuttaa tarvittavat suojelutoimenpiteet lajien suojelemiseksi perustetuilla Natura 2000 -alueilla sekä estettävä lajien tilan heikkeneminen näillä suojelualueilla. Vastaavasti vaikka jäsenvaltio soveltaisi MSD:n poikkeuksia merenpohjan koskemattomuutta koskevan kuvaajan D6 tekijöihin, tämä ei muuta jäsenvaltioiden velvoitteita toteuttaa suojelutoimenpiteet luontodirektiivin liitteen I merellisten luontotyyppien suojelemiseksi ja estää niiden heikkeneminen Natura 2000 -alueilla.

Merenhoidon poikkeuksia koskevassa VMJL 26 e §:ssä ei säädetä Natura -suojelua huomioonotettavaksi poikkeamisista päätettäessä. Merenhoidossa tämän merkittävyyttä kuitenkin vähentää meriympäristön tilan ja ympäristötavoitteiden ja Natura -suojelun välinen mittakaavaero. Meriympäristön tilaa koskevat tavoitteet koskevat pääsääntöisesti maantieteellisesti laajaa Suomen koko merialuetta tai sen kuutta osa-aluetta. Natura -suojelusta johtuvat velvoitteet puolestaan kohdentuvat suojelualueille. Meriympäristöön voi kuitenkin kohdistua laaja-alaisia vaikutuksia, jotka uhkaavat suojeltujen luontoarvojen tilaa merellisillä Natura 2000 -alueilla.

Tästä esimerkkinä on laajasti luontotyypeihin ja lajeihin vaikuttava rehevöityminen, jonka osalta Suomi on soveltanut MSD:n mukaisia poikkeuksia hyvän tilan saavuttamisesta. Rehevöityminen vaikuttaa heikentävästi esimerkiksi merellisten luontotyyppien tilaan, vaikka jäsenvaltioilla olisi luontodirektiivin nojalla ehdoton velvollisuus estää luontotyyppien tilan heikentyminen Natura 2000 -alueilla. Koska merialueiden laajaa rehevöitymisongelmaa ei voida tehokkaasti hallita Natura 2000 -alueen suojelutoimilla, jäsenvaltion luontodirektiivistä johtuvaa heikentämisen estämisvelvoitetta tulisi toteuttaa merenhoidon (ja vesienhoidon) toimenpiteillä. Merenhoidon poikkeusten soveltaminen hyvän tilan saavuttamisesta rehevöitymisen osalta ei oikeuta poikkeamaan luontodirektiivin heikentämisen estämisvelvoitteesta.

Toisaalta Suomen merenhoidon poikkeusten käytössä on yleisesti kyseenalaisuuksia. Suomi on soveltanut rehevöitymiseen MSD 14(1) artiklan e alakohdan poikkeusta eli katsonut, että hyvää tilaa ei ole saavutettu luonnonolojen vuoksi, jotka eivät mahdollista kyseisten merivesien tilan paranemista ajoissa. Perustana on ollut arvio, jonka mukaan Itämerellä arvioidaan vievän vuosikymmeniä, ennen kuin ekosysteemi toipuu ravinnekuormituksesta.¹⁹² Lisäksi rehevöitymiseen on sovellettu MSD 14(1) artiklan a alakohdan poikkeusta, joka kattaa tilanteet, joissa hyvän tilan saavuttamatta jääminen johtuu toimista tai toimien puutteesta, josta jäsenvaltio ei ole

192 Laamanen 2016, s. 157; Laamanen ym. 2021, s. 341.

vastuussa.¹⁹³ Toistaiseksi kuitenkin kansallisia ravinnepestöjä ei olla saatu riittäväällä tavalla hillittyä ja toimenpiteiden riittämättömyys on tunnustettu syyksi sille, ettei rehevöitymisen osalta ole saavutettu meriympäristön hyvää tilaa.¹⁹⁴ Kyse ei siis ole siitä, että kaikki Suomen vastuulla olevat tarvittavat toimet olisi tehty ja hyvän tilan saavuttaminen riippuisi enää ainoastaan luonnon prosesseista, mikä kyseenalaistaa käytettyjen poikkeusten (MSD 14(1) artiklan a ja e kohdat) sopivuuden.

7.2.2 Poikkeaminen uusien hankkeiden vuoksi

Vesipuidedirektiivin 4(7) artiklan hankekohtaisesta poikkeuksesta vesimuodostumien heikentämiskiellosta ja hyvän tilan saavuttamisesta säädetään VMJL 23 §:ssä. Poikkeamisen edellytykset vastaavat kansallisessa säännöksessä direktiivin poikkeamiselle asettamia edellytyksiä.

MSD 14(1) artiklan d alakohdan hankekohtainen poikkeus meriympäristön hyvän tilan saavuttamisesta ja ympäristötavoitteista on pantu täytäntöön VMJL 26 e §:n 1 momentin 4 kohdassa. Poikkeukset merenhoidon tavoitteista yleisiä etuja palvelevien hankkeiden takia on yksilöitävä toimenpideohjelmassa.

Vesimuodostumien tai meriympäristön tilaan vaikuttavien hankkeiden sallittavuus ja haitallisten vaikutusten rajoittaminen puolestaan päätetään hanketta koskevan lupalainsäädännön, yleensä YSL:n tai VL:n, mukaisessa lupamenettelyssä lupaviranomaisen toimesta. Ympäristönsuojelulaissa tai vesilaissa ei säädetä vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteiden tai niistä myönnettävien poikkeusten vaikutusta luvanmyöntämisedellytyksien käsilläoloon.

Kansallisen lainsäädännön keskeinen puute onkin juuri se, että siitä puuttuu sääntely merenhoidon ja vesienhoidon hankekohtaisten poikkeusten (MSD 14(1) art. d kohta, VPD 4(7) art.) yhteensovittamisesta lupaharkinnan kanssa. Tämä on vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamisen kannalta nähty ongelmalliseksi erityisesti siksi, että poikkeamisen edellytysten olemassaolo, varsinkin haittojen minimoiminen, riippuu hankkeen lupamääräyksistä.¹⁹⁵ Toiseksi lupamenettelyjen ja vesienhoidon poikkeusten erillisuus tarkoittaa sitä, että poikkeaminen voidaan käsitellä vain kuuden vuoden välein vesienhoitosuunnitelman päivittämisen yhteydessä.¹⁹⁶ Kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä myöskään

193 Laamanen ym. 2021, s. 336–337, 341–342.

194 Ibid., s. 317.

195 Belinskij ym. 2018, s. 30; Puharinen ym. 2021, s. 87.

196 Belinskij ym. 2018, s. 26–27; Puharinen ym. 2021, s. 87.

siitä, tuleeko hankkeen lupahakemus ratkaista alustavasti vai jättää ratkaisematta niissä tapauksissa, joissa hankkeen huomataan edellyttävän vesienhoidon tavoitteista poikkeamista, jota ei kuitenkaan voimassaolevassa vesienhoitosuunnitelmassa ole asetettu.

Merenhoidon tavoitteista poikkeaminen yleisen edun mukaisen hankkeen takia soveltuu vain fyysisiin muutoksiin ja voi siten tulla kyseeseen vesilain perusteella luvanvaraisien hankkeiden kohdalla. Vesilain mukaisen intressivertailun (VL 3:4) myönteinen lopputulos ei kuitenkaan ole välttämättä riittävä peruste todeta hankkeen olevan MSD 14(1) artiklan d kohdan mukaisesti merkittävämmän yleisen edun mukainen, sillä intressivertailussa hankkeen hyötyinä otetaan huomioon myös yksityiset edut. Kaikkiaan meristrategiapuitteidirektiivin mukaisia hankekohtaisia poikkeuksia voidaan Suomessa tehdä vain merenhoidon toimenpideohjelmassa. Tämä puolestaan edellyttää, että hankkeen suunnittelu ja tieto sen ympäristövaikutuksista ovat siinä pisteessä, että poikkeamisedellytyksiä voidaan arvioida. Jos kyse on sellaisesta hankkeesta, joka edellyttää myös vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamista, poikkeamismenettely ja sen suhde lupaharkintaan on vielä epäselvempi.

Lupa-asioiden ja poikkeusten erillisyyden takia on epäselvää, millä edellytyksillä ja minkälaisin määräyksiin lupa voidaan myöntää sellaiselle hankkeelle, joka edellyttää poikkeusta merenhoidon tai vesienhoidon tavoitteista. Sääntelyn kehittämisen vaihtoehtoiksi on viime vuosina tehdyissä selvityksissä esitetty, että 1) lupaviranomainen ratkaisisi poikkeamisen vesienhoidon ympäristötavoitteista tai 2) vesienhoitoviranomainen ratkaisisi poikkeamisen vesienhoitosuunnitelmasta erillisenä hallintopäätöksenä.¹⁹⁷ Olennaista on, että vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteista poikkeamiseksi omaksutaan samankaltainen prosessi ja viranomaisten työnjako.¹⁹⁸

Luonnonsuojelulain 66 §:ssä säädetään luontodirektiivin 6(4) artiklan mukaisesta mahdollisuudesta sallia Natura 2000 -alueen suojeluarvoja merkittävästi heikentävä hanke tai suunnitelma. Poikkeamistoimivalta on säädetty valtioneuvostolle; hankkeelle tai suunnitelmalle voidaan myöntää lupa, jos valtioneuvosto yleisistunnossa päättää, että hanke tai suunnitelma on toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavasta syystä eikä vaihtoehtoista ratkaisua ole (LSL 66.2 §).

Oikeuskirjallisuudessa on vakiintuneesti katsottu, että Natura -poikkeuksen ja hankkeen sallittavuuden määrittävän lupaharkinnan suhde on, että lupahakemus ja lupaharkinta on toteutettava ensin, minkä jälkeen hankkeen lopullinen hyväksyminen kuitenkin edellyttää, että valtioneuvosto antaa myönteisen päätöksen Natura -poikkeuksesta. Tämä

197 Belinskij ym. 2018, s. 62–67.

198 Puharinen ym. 2021, s. 88.

perustuu ensinnäkin siihen, että hankkeen vaikutuksista ja toteuttamisvaihtoehdoista tulee olla kattavat tiedot ja hanke tulee olla pitkälle muotoutunut ennen kuin LSL 66 §:ää voidaan soveltaa. Nämä määritellään lupaharkinnassa. Toiseksi on katsottu, että LSL 66 §:n mukaista hanketta ei ole käytännössä olemassa ennen kuin on selvillä, että hankkeelle olisi myönnettävissä lupa sitä koskevan lupalainsäädännön perusteella.¹⁹⁹

Natura -poikkeusta edellyttävä hanke voi samaan aikaan edellyttää poikkeusta vesienhoidon tavoitteista sijoituessaan rannikkovesiin. Perusviivasta avomeren puolelle sijoittuvat hankkeet voivat puolestaan edellyttää poikkeusta sekä merenhoidon tavoitteista että Natura -suojelusta. Nämä tilanteet ovat kuitenkin huomattavasti harvinaisempia, kuin vesienhoidon poikkeusta ja Natura -poikkeusta edellyttävät hankkeet. Tämä johtuu siitä, että merenhoidon tavoitteet määritellään sellaiselle maantieteelliselle mittakaavalle, että yksittäinen hanke voi hyvin harvoin, jos koskaan, aiheuttaa yksinään sellaisia vaikutuksia, jotka edellyttäisivät merenhoidon tavoitteista poikkeamista. Toiseksi Suomen merialueella sijaitsevat Natura 2000 -alueet sijoittuvat lähinnä perusviivan maanpuoleiselle osalle, joskin joitakin poikkeuksia on.

Kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä Natura -poikkeuksen suhteesta vesienhoidon tai merenhoidon tavoitteista poikkeamiseen. Vaikka poikkeusten myöntämisedellytykset ovat kussakin tapauksessa varsin yhteneväiset, poikkeusten myöntämismenettelyt ovat kansallisessa lainsäädännössä niin erilaiset, että poikkeusharkinnan yhteensovittaminen on haastavaa. Natura 2000 -heikentämiskiellosta poikkeuksen myöntää valtioneuvosto sen jälkeen, kun hankkeen lupaharkinta on edennyt jo pitkälle. Vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteista poikkeaminen voi tulla kyseeseen ennen lupaharkinnan etenemistä tai vasta lupaharkinnan ollessa pitkällä. Vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteista poikkeaminen tehdään vesienhoito- ja merenhoitoviranomaisen toimesta osana vesienhoitosuunnitelmaa tai merenhoidon toimenpideohjelmaa. Kuitenkin mikäli kansallista sääntelyä kehitetään vesienhoidon ja merenhoidon poikkeusten ja lupaharkinnan yhteensovittamiseksi, voitaisiin samassa yhteydessä tarkastella tarvetta yhteensovittaa poikkeusharkintaa myös Natura -poikkeuksen kanssa.

199 Belinskij 2004, s. 50.

III MERILUONNONSUOJELUN OHJAUSKEINOT JA TOIMENPITEET

8 MERILUONNON SUOJELUN OHJAUSKEINOJEN ARVIOINTI

EU-oikeuden asettamat oikeudellisesti sitovat tavoitteet meriympäristön ja vesimuodostumien tilasta ja suojeltujen lajien ja luontotyyppien suojelutasosta velvoittavat Suomea omaksumaan tarvittavan lainsäädännön ja ohjauskeinot ympäristön tilan parantamiseksi ja heikentämisen ehkäisemiseksi. Jotta lainsäädäntö ja ohjauskeinot olisivat riittäviä EU-oikeuden täytäntöönpanemiseksi, on niillä pyrittävä tehokkaasti vastaamaan ympäristön tilaan ja suojeluarvoihin kohdistuviin uhkiin ja parantamaan ympäristön tilaa kohti EU-lainsäädännössä asetettuja tavoitteita. Tämä on lähtökohta kansallisen sääntelyn arvioimiselle. Toisaalta EU-lainsäädännön muodollisesti riittävä täytäntöönpanokaan ei aina riitä meriluonnon tosiasialliseen turvaamiseen, johtuen EU-sääntelyn puutteista.²⁰⁰

Luonnonsuojelun suojeluarvot ovat osa meriympäristön kokonaistilaa ja luonnonsuojeluoikeuden instrumentit tärkeä väline merenhoidon tavoitteiden toteuttamiseen tältä osin. Toisaalta merenhoito muodostaa kokonaisvaltaisen politiikkakehyksen, jonka piirissä tulee arvioida ja puuttua myös sellaisiin suojeltuihin luontoarvoihin uhkaaviin vaikutuksiin, joihin perinteisillä luonnonsuojelun instrumenteilla ei päästä kiinni.

Esim. luontodirektiivin kattamat vedenalaiset luontotyypit ovat keskeinen tekijä merenpohjan kokonaistilan kuvaamisessa. Luontodirektiivi puolestaan keskittyy tiettyihin luontotyyppisiin, jotka ovat suojan tarpeessa, minkä vuoksi ne indikoivat merenpohjan tilannetta, mutta eivät yksinään anna riittävää kuvaa siitä. Tältä osin luonnonsuojelulainsäädännön instrumentit ja suojelukeinot edistävät merenpohjan hyvää tilaa tiettyjen erityisen suojan tarpeessa olevien luontotyyppien osalta. Toisaalta merenhoidossa pystytään ottamaan luonnonsuojelulainsäädäntöä kokonaisvaltaisempi ote merenpohjaan kokonaisuudessaan sekä luontotyyppisiä uhkaaviin paineisiin ja vaikutuksiin. Esimerkiksi rehevöitymisen aiheuttamia haittavaikutuksia ei

²⁰⁰ Liitteet eivät kata riittävästi merellisiä luontotyyppisiä ja lajeja. Euroopan tilintarkastustuomioistuimien 2020, s. 32 ja 51.

luonnonsuojelulainsäädännön keinoin pystytä tehokkaasti hallitsemaan, koska suojelukeinot keskittyvät pistemäisten alueiden turvaamiseen.

Suomen meriympäristössä merellisen biodiversiteetin suurin uhka on liiallinen ravinnekuormitus ja siitä johtuva rehevöityminen, joka on merkittävin meren tilaa heikentävä ongelma koko Itämerellä.²⁰¹ Rehevöityminen on myös merkittävin luontodirektiivin merellisten luontotyyppien tilaa uhkaava tekijä. Haitalliset aineetkin ovat edelleen uhka meriluonnon monimuotoisuudelle.

Lisäksi merenpohjan elinympäristöjen ja luontotyyppien säilymistä uhkaavat erilaiset merenpohjan fyysiset muutokset ja heikkeneminen. Keskeisimpiä paineita ovat merihiekkan otto, vedenalaisten kaapelien ja putkien sijoittaminen, siltojen ja satamien rakentaminen ja käyttö, veneväylien ruoppaukset, ruoppausmassojen läjitykset ja merituuvoiman rakentaminen. Myös pienimuotoisemmat häiriöt voivat vaikuttaa paikallisesti lajeihin tai luontotyyppeihin. Tällaisia häiriöitä ovat esimerkiksi pienimuotoiset ruoppaukset ja merihiekkan nosto, veneliikenne ja ankkurointi sekä vapaa-ajan kalastus. Monien toimintojen aiheuttamista haitoista ei vielä ole kattavaa tietopohjaa. Esimerkiksi vedenalaisen melun vaikutuksista lajeihin ei ole kattavaa tietoa muiden kuin merinisäkkäiden osalta.

Nämä paineet heikentävät Suomen merialueella paikallisesti elinympäristöjen ja luontotyyppien tilaa, ja aiheuttavat muita merenpohjan häiriöitä ja häviöitä. Merenpohjan fyysisten muutosten aiheuttama paine uhkaa kasvaa tulevaisuudessa muun muassa merituuvoiman lisäämissuunnitelmien, merellisen kaivostoiminnan ja meriliikenteen kasvun myötä. Fyysiseksi muutokseksi luetaan myös tärkeiden vaelluskalajokien patoaminen vesivoimakäyttöön, mikä vaikuttaa merkittävästi vaelluskalalajien tilaan ja uhanalaisuuteen.

Kolmanneksi ilmastonmuutos vaikuttaa jo nyt meriympäristöön ja meriluonnon monimuotoisuuteen ja sen vaikutus tulee lisääntymään. Ilmastonmuutos näkyy mm. veden lämpötilassa, suolaisuudessa, happipitoisuudessa, happamuudessa ja ravinnepitoisuuksissa sekä jääpeitteen määrässä. Ravinteiden valunnan Itämereen on arvioitu lisääntyvän ilmaston lämmitessä, mikä uhkaa pahentaa ravinnekuormitus- ja rehevöitymisongelmaa. Ilmastonmuutos muodostaa jo nyt rehevöitymisen jälkeen keskeisimmän uhan luontodirektiivin merellisten luontotyyppien säilymiselle ja se vaikuttaa heikentävästi myös muihin merenpohjan elinympäristöihin, ravintoverkkoihin ja lajien tilanteeseen.²⁰²

Meriluontoon vaikuttavat paineet ja niiden aiheuttajat ovat moninaisia, minkä vuoksi niihin ei pystytä vastaamaan pelkästään perinteisten luonnonsuojelun ohjauskeinojen kuten

201 Korpinen ym. 2018a, s. 14.

202 Ibid., s. 22.

aluesuojelun ja lajisuojelun avulla. Ohjauskeinovalikoiman on oltava laaja ja meriluonnon suojeleminen on otettava läpäisevästi huomioon useilla toimialoilla niin maa- (maa- ja metsätalous, jätevesien puhdistus jne.) kuin merialueilla (vesiliikenne, kalastus, metsästys, energiantuotanto, matkailu, luonnonvarojen hyödyntäminen, erilaiset luvanvaraiset toiminnot, jne.). Lisäksi aluesuojelun tehokkuutta ja kattavuutta on tarpeen tarkastella nimenomaan meriluonnon suojelemisen näkökulmasta; pystyvätkö suojelualueita koskevat rajoitukset turvaamaan monimuotoisuuden säilymistä edes suojelualueiden sisällä.²⁰³ Ensijassaan maa-alueiden ja sisävesien suojelemaan luodut suojelukeinot eivät kaikin osin riitä merialueilla.

Tämän raportin puitteissa ei pystytä tarkastelemaan kaikkea meriluonnon tilaan vaikuttavaa sääntelyä ja ohjauskeinoja. Tässä pääluvussa tarkastelu keskittyy raportin toimeksianton mukaisesti suoraan merellisen luonnon suojelemaan kohdennettuihin ohjauskeinoihin. Merkittävimmistä painetyypeistä tarkastellaan merenpohjan fyysisten häiriöiden ohjausta. Lisäksi tarkastellaan merialueiden käytön suunnittelua ja sen potentiaalia meriluonnon suojelemissa. Sen sijaan esimerkiksi ravinnekuormitukseen ja rehevöitymiseen ja haitallisten aineiden kuormitukseen vaikuttava, piste- ja hajakuormituksen hallintaa koskeva sääntely jää pitkälti tarkastelun ulkopuolelle. Myöskään ilmastonmuutoksen hillintää tai siihen sopeutumista koskevaa sääntelyä ei analysoida.

203 Laamanen ym. 2021, s. 240.

9 LUONNONSUOJELUOIKEUS

9.1 Aluesuojelu

9.1.1 Merellinen suojelualueverkosto

EU:n biodiversiteettistrategian mukaan 30 % merialueista tulisi olla suojeltu vuoteen 2030 mennessä, mukaan lukien 10 % tiukasti suojeltua merialuetta. EU:n tavoite vastaa tutkijoiden näkemystä siitä, että meren biologisen monimuotoisuuden suojeleminen edellyttäisi, että ainakin 30 % merialueista saatettaisiin suojelun piiriin.²⁰⁴ EU:ssa on nyt suojeltu 11 % merialueista, joista tiukasti suojeltuja on 1 %. Komissio ei ole vielä määritellyt tiukkaa suojelua. Biodiversiteettistrategian mukaan ”tiukalla suojelulla ei välttämättä tarkoiteta sitä, että ihmisillä ei ole pääsyä tiukan suojelun alueille, vaan sillä pyritään siihen, ettei alueen luonnollisia prosesseja juurikaan häiritä, jotta kunnioitetaan sen ekologistia tarpeita.”²⁰⁵

Kansainvälisessä luonnonsuojeluoikeudessa sovittiin vuonna 2010 biodiversiteettisopimuksen alaisuudessa nk. Aichi-tavoitteista luonnon monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämiseksi vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteeksi määriteltiin mm., että vuonna 2020 suojelun piirissä olisi 17 % maa-alueista ja 10 % sisävesistä ja rannikko- ja merialueista. Lisäksi heikentyneistä ekosysteemeistä 15 % olisi ennallistettava. Määrällisiin tavoitteisiin on yhdistetty laadulliset tavoitteet: suojelu on toteutettava ekologisesti edustavan ja hyvin kytkeytyneen suojelualueverkoston ja muiden aluesuojeluun perustuvien suojelumenetelmien avulla. Tavoitteiden saavuttamiseksi ei näin ollen riitä pelkkä mekaaninen pinta-alatarkastelu.

Aichi-tavoitteeseen 11 sisältyy mahdollisuus saavuttaa suojelutavoite suojelualueverkoston ja *muiden tehokkaiden aluelähtöisten suojelutoimien* avulla. Biodiversiteettisopimuksen osapuolet ovat sittemmin määritelleet muut alueisiin perustuvat suojelutoimet (OECM) seuraavasti:

Maantieteellisesti määritelty alue, muu kuin suojelualue, jota hallitaan, hoidetaan ja käytetään siten, että saavutetaan myönteisiä ja pitkäkestoisia vaikutuksia alueella esiintyvän luonnon monimuotoisuuden, siihen liittyvien ekosysteemitointojen ja

204 Sala ym. 2018, s. 11–13.

205 Komissio 2020a, s. 5.

-palvelujen sekä soveltuvin osin kulttuuristen, henkisten, sosioekonomisten ja muiden paikallisesti merkittävien arvojen turvaamisessa.²⁰⁶

Mm. uudessa Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelmassa mainitaan, että "suojelualueverkostoa laajennettaessa voidaan huomioida myös mahdolliset uudet alueperusteiset suojelukeinot Other Effective Area-based Conservation Measures, OECM."²⁰⁷ Tällaisia OECM-keinoja voisivat Suomessa olla esim. kalastus- ja vesiliikennerajoitusalueet sekä puolustusvoimien hallinnassa olevat alueet. Mahdollisesti jopa merituulivoimapuistojen ympäristöt kalastuskieltoineen voisivat toimia OECM-alueina.²⁰⁸

Itämerellä on HELCOMin puitteissa laaditussa päivitettyssä toimintaohjelmassa BSAP:ssa tavoitteena, että merelliset suojelualueet kattavat vähintään 30 % Itämeren pinta-alasta ja tästä vähintään 1/3 on tiukasti suojeltua. Osalle alueista tulee harkita luonnonvarojen hyödyntämiskieltoalueita (*no-use zones*), milloin tämä on tieteellisesti perusteltua. HELCOMin mukaan suojeltuun 30 %:in voidaan laskea muut alueperusteiset suojelukeinot (OECM) vain mikäli ne täyttävät vähintään biodiversiteettisopimuksen piirissä OECM-alueille sovitut kriteerit.²⁰⁹

Suomen merialueista noin 11 % (9062 km²) on tällä hetkellä suojelualueita.²¹⁰ Merenhoidossa on erityisesti biodiversiteettikuvaajan ja merenpohjan koskemattomuuskuvauksen hyvän tilan saavuttamiseksi asetettu ympäristötavoite suojelualueiden pinta-alasta. Tavoite on tällä hetkellä, että merelliset suojelualueet kattaisivat vähintään 10 % merialueiden alasta, eli merenhoidon ympäristötavoite on tältä osin saavutettu.²¹¹ Merenhoidon toimenpideohjelmassa vuosille 2022–2027 on tunnistettu biodiversiteettistrategian laajentavan tavoitepinta-alaa 30 %:iin.²¹²

Tutkimuksen mukaan vain 27 % merkittävistä vedenalaisista luontoarvoista sisältyy nykyisten suojelualueiden alaan. Lisäämällä suojelualueiden pinta-alaa noin yhdellä prosentilla saataisiin 60 % merkittävistä vedenalaisista luontoarvoista suojeltua.²¹³ Läheskään kaik-

206 CBD/COP/DEC/14/8 30 November 2018. <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-08-en.pdf>

207 Laamanen ym. 2021 s. 238.

208 Tutkija Elina Virtanen, SYKE, Teams-keskustelu 17.12.2021.

209 HELCOM 2021, s. 14.

210 YM 2020a.

211 Tavoite LUONTO1, Korpinen ym. 2018a, s. 235.

212 Laamanen ym. 2021, s. 237.

213 Virtanen ym. 2018, s. 13.

kia nykyisiä alueita ei myöskään ole suojattu kaikelta ihmistoiminnalta, vaan esimerkiksi veneily ja kalastus on pääsääntöisesti sallittu merensuojelualueilla.²¹⁴

Merellisistä suojelualueista valtaosa on päällekkäisiä toistensa kanssa, jolloin myös suojelumääräykset tulevat useasta eri lähteestä ja alueiden suojelun oikeusvaikutukset vaihtelevat. Luonnonsuojelulain mukaiset erilaiset suojelualueet ja Natura 2000 -aluerajaukset muodostavat suojelualueverkoston ytimen (ks. Taulukko 6). Pinta-alallisesti kattavin suojelualue tyyppi ovat Natura 2000 -alueet. Pääosin näiden kanssa päällekkäisistä muista alueista osa on lainsäädäntöön perustuvia varsinaisia suojelualueita ja osa kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia kansainvälisiä aluerajauksia (Helcomin MPA-alueet²¹⁵, UNESCO:n maailmanperintökohde²¹⁶ sekä Ramsar-alueet²¹⁷, ks. Taulukko 7).

Taulukko 6. Suojelualue tyyppit Suomen merialueilla. Listatut suojelualueet ovat suurelta osin päällekkäisiä, joten taulukko ei kerro suojelualueiden kokonaismäärää. Taulukko on mukailtu julkaisusta Arnkil ym. 2019, s. 13.

Suojelualue tyyppi	Lkm	Pinta-ala / km ²	Toteutustapa
Natura 2000 -alueet	170	8 831,4	LSL, MRL, VL, YSL, sopimukset
Kansallispuistot	5	1 655,7	LSL
Hylkeidensuojelualueet	7	188,3	LSL
Valtion muut suojelualueet	42	116,3	LSL
Yksityiset suojelualueet	619	1 728,5	LSL
Suojelualueet Ahvenanmaalla	29	355,1	LSL (Ahvenanmaa)

214 Virtanen ym. 2018, s. 2.

215 HELCOM on antanut suosituksia (mm. HELCOM recommendation 35/1, 1.4.2014, System of coastal and marine Baltic sea protected areas (HELCOM MPAs), joilla täsmennetään luonnonsuojelutavoitteita Itämerellä.

216 Maailmanperintöalueella on ilmoitettava UNESCO:lle kaikista hankkeista, jotka voivat vaikuttaa alueen suojeluarvoihin. Arnkil 2018, s. 29.

217 Ramsarin sopimus on vuonna 1971 solmittu kansainvälinen sopimus kosteikkojen ja vesialueiden suojelusta. Suomi on ratifioinut sopimuksen vuonna 1974. Sopimus mm. velvoittaa perustamaan luonnonsuojelualueita vesiperäisille maille. (Asetus vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta, 3/1976) Kosteikot ovat maailman uhanalaisimpia elinympäristöjä. Ks. lisää <https://ym.fi/ramsar-alueet>.

Suojelualuetyyppi	Lkm	Pinta-ala / km ²	Toteutustapa
HELCOM MPA-alueet	34	7827,1	Kansainväliset aluerajaukset. HELCOMin alaisia suojelualueita, MPA-alueita on Itämerellä nyt 176 kappaletta, joista 34 kpl Suomessa. Ne ovat yhtä Ahvenanmaalla sijaitsevaa aluetta lukuun ottamatta päällekkäisiä Natura 2000 -alueiden kanssa.
UNESCO:n maailmanperintö-kohde	1	1962,1	Kansainväliset aluerajaukset (lisäksi 60 % alueista sis. Natura-alueisiin). Merenkurkun saariston maailmanperintökohde.
Ramsar-alueet	17	2098,1	Kansainväliset aluerajaukset. Suomi on nimennyt 49 Ramsar-aluetta, jotka kaikki kuuluvat myös Natura 2000 -verkostoon.

Kansallispuistot (n. 1650 km²) ja yksityiset suojelualueet (n. 1730 km²) kattavat molemmat suunnilleen samankokoisen alueen. Kansallispuistot muodostavat laajoja kokonaisuuksia, kun taas yksityiset suojelualueet ovat yleensä pienehköjä.

Kansainväliset aluerajaukset eivät itsessään aiheuta suoria oikeusvaikutuksia yksityishenkilöille, vaan alueiden suojelu on käytännössä toteutettu LSL:n ja muiden lakien keinoin. EU:n merialueita vertailtaessa Itämerellä on suhteessa eniten pieniä, alle 5 km²:n laajuisia suojelualueita.²¹⁸

Varsinaisten suojelualueiden lisäksi on erilaisten kotimaisten (esim. EMMA²¹⁹) tai ulkomaisien prosessien (EBSA²²⁰, IBA²²¹) tuloksena syntyneitä aluerajauksia, jotka eivät itsessään

218 EEA 2018.

219 Ks. Lappalainen ym. 2020, s. 6.

220 Meriympäristöä koskevia tavoitteita on sisällytetty biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994, biodiversiteettisopimus) alaisuuteen. Vuonna 2008 osapuolikokous (COP9) sopi tieteelliset kriteerit suojelua tarvitseville ekologisesti merkittävillä merialueilla eli EBSA-alueilla (Ecologically or Biologically Significant Marine Areas). <https://www.cbd.int/marine/doc/ebbsa-brochure-2012-en.pdf>

221 Arnkil ym. 2019, s. 41. IBA-alueiden ohella BirdLife Suomi on yhdessä Suomen ympäristökeskuksen kanssa tunnistanut Suomen tärkeät lintualueet (Finnish Important Bird Areas – FINIBA). Hankkeessa tunnistettiin 2000-luvun alussa yhteensä 411 kansallisesti tärkeää lintualueita. <https://www.birdlife.fi/suojelu/alueet/finiba/>

aiheuta rajoituksia alueiden käyttöön, vaan toimivat pohjana esim. merialuesuunnittelulle. Saaristomeren UNESCO:n biosfäärialueen ydinalue sisältää LSL:lla suojellun kansallispuiston, mutta muilta osin varsinaista suojelua alueella ei ole.

Taulukko 7. Muut aluerajaukset.

Monimuotoisuuden kannalta tärkeiden alueiden määrittelyn peruste	Lkm	Pinta-ala	Merkitys Suomessa
UNESCO:n biosfäärialue	1	5 400 km ² (4 580 merialuetta)	Kansainväliset aluerajaukset (+ LSL ydinalueen osalta). Saaristomeren biosfäärialue.
IBA-alueet eli kansainvälisesti tärkeät lintualueet	100		BirdLife Internationalin määrittelemät tärkeät lintukohteet. Alueet muodostavat maailmanlaajuisen verkoston, Suomessa sijaitsee 100 IBA-aluetta.
EBSA-alueet / Biodiversiteettisopimus	3		Itämerelle on nimetty 9 EBSA-aluetta (Ecologically or Biologically Significant Marine Areas), joista 3 sijaitsee Suomen aluevesillä. Ne eivät ole suojelualueita, mutta alueista kerättyjä tietoja voidaan hyödyntää suojelualueita perustettaessa.
EMMA eli Suomen ekologisesti merkittävät vedenalaiset meriluontoalueet.	87		EMMA-alueet ovat VELMU-ohjelmassa tunnistettuja ekologisesti tärkeitä merialueita Suomen rannikolla erityisesti merialuesuunnittelun käyttöön. Alueiden valinnassa sovellettiin EBSA-prosessia kansallisella tasolla.

9.1.2 Natura 2000 –aluesuojelu

Natura 2000 -verkosto koostuu lintudirektiivin liitteen I lajien suojelemiseksi perustetuista erityisistä linnustonsuojelualueista (SPA) ja luontodirektiivin liitteen I luontotyyppistä ja liitteen II lajien elinympäristöjä suojelemaan perustetuista erityisten suojelutoimien alueista (SAC) (LSL 64 §). SPA- ja SAC-alueet ovat käytännössä usein osittain päällekkäisiä.

Natura 2000 -alueet on yleisin suojelualueyyppi Suomen merialueella; niitä on 170 kpl ja ne kattavat yli 8800 km².²²² Luontodirektiivin liitteen I mukaisia merellisiä luontotyypppejä, jotka ovat myös mukana meriympäristön hyvän tilan arvioinnissa, ovat vedenalaiset hiekasärkät, jokisuistot, rannikon laguunit, laajat matalat lahdet, riutat, harjusaaret, ulkosaa-riston saaret ja luodot sekä kapeat murtovesilahdet.²²³ Lisäksi luontodirektiivin suojeltuihin luontotyypppeihin kuuluvat tietyt Itämeren rannikkoluontotyypit (rantavallit, kivikkorannat, merenrantaniityt ym.). Ulkosaa-riston saaret ja luodot on ainoa luontodirektiivin mukainen Itämeren luontotyyppi, jonka suojelutaso on suotuisa.

Luontodirektiivin luontotyyppi- ja lajilistaukset eivät kuitenkaan riitä takaamaan vedenalaisen monimuotoisuuden suojelua, sillä listat ovat puutteellisia ja liian yleispiirteisiä tunnistaakseen kaikkia suojelua tarvitsevia lajeja ja luontotyypppejä.²²⁴ Myös jotkin Suomessa käytetyt luontodirektiivin luontotyyppien tulkinnat rajaavat arvokkaita alueita suojelun ulkopuolelle.²²⁵ Luontodirektiivin luontotyypit ja niiden perusteella tehdyt suojelurajaukset toimivat huonosti monimuotoisuuden elinympäristöinä. Esimerkiksi uhanalaisuusarvioinnissa tunnistetuista uhanalaisista luontotyypeistä suurin osa liittyy luontodirektiivin luontotyypppeihin joiltain osin, mutta luontotyyppien erilaisten määritelmien vuoksi osa uhanalaisista luontotyypeistä jää luontodirektiivin määritelmien ja siten myös Natura-suojelun ulkopuolelle.²²⁶ Lisäksi valtaosa luontodirektiivin luontotyypeistä on epäsuotuisassa suojelutasossa, mikä asettaa erityisen tarpeen tarkastella Natura 2000 -verkoston kattavuutta.²²⁷

Suomessa Natura 2000 -alueverkostosta säädetään luonnonsuojelulaissa. LSL 64.1 §:n mukaan Euroopan unionin Natura 2000 -verkosto Suomessa koostuu 1) lintudirektiivin perusteella Euroopan unionin komissiolle ilmoitetuista erityisistä suojelualueista (SPA-alueet) ja 2) erityisten suojelutoimien alueista (SAC-alueet), joista on säädetty ympäristöministeriön asetuksella sen jälkeen, kun komissio tai neuvosto on luontodirektiivin perusteella hyväksynyt kyseiset alueet yhteisön tärkeinä pitämiksi alueiksi. Ehdotusta uusiksi alueiksi valmisteltaessa on noudatettava luonnonsuojeluohjelman laatimista koskevia määräyksiä mm. kuulemisesta (64.2 §).

222 Laamanen ym. 2021, s. 239, Arnkil ym. 2019, s. 13.

223 Korpinen ym. 2018a, s. 167.

224 Laamanen 2016, s. 122.

225 Virtanen ym. 2018, s. 10, 14.

226 Laamanen ym. 2021, s. 240.

227 Korpinen ym. 2018a, s. 167: "Luontodirektiivin luontotyyppien kokonaistila on vuoden 2007–2012 raportoinnin mukaan pääasiassa epäsuotuisa⁸⁸. Kaikista luontotyypeistä ainoastaan tyyppi "Ulkosaa-riston luodot ja saaret" on arvioitu suotuisaan tilaan, joka vastaa merenhoidon hyvää ympäristön tilaa. Muiden kohdalla suojelutaso on epäsuotuisa (U1 tai U2) ja niiden kehityssuunta useimmissa tapauksissa heikkenevä (...)"

Natura 2000 -verkostoon valitaan riittävä ja edustava otos kustakin luontotyypistä, eikä Natura -suojelu siten kata luontodirektiivissä listattujen luontotyyppien kaikkia esiintymiä. Natura 2000 -verkoston avulla on varmistettava liitteen I luontotyyppien ja liitteen II lajien elinympäristöjen suotuisan suojelutason säilyttäminen tai tarvittaessa ennalleen saattaminen niiden luontaisella levinneisyysalueella. Suotuisan suojelutason saavuttaminen määrittää siten Natura 2000 -verkoston riittävyden. Luontodirektiivin liitteessä III määritellään perusteet alueiden valitsemiseksi osaksi verkostoa. Lisäksi jäsenvaltioiden on osoitettava osaksi Natura 2000 -verkostoa erityisiksi suojelualueiksi lintudirektiivin liitteen I suojelemaan lukumäärältään ja kooltaan sopivimmat alueet (lintudirektiivin 4(4) artikla).

Natura 2000 -alueen perustamisen ei ole katsottu edellyttävän luonnonsuojelualueen perustamista, kunhan alueella toteutetaan tarpeelliset suojelutoimenpiteet ja suojelu on turvattu tarpeellisin lainsäädännöllisin, hallinnollisin tai sopimusoikeudellisin toimenpitein (luontodirektiivin 6(1) artikla). Alle puolet merellisistä Natura 2000 -alueista onkin suojeltu LSL 3 luvun mukaisen aluesuojelun keinoin. Tarpeellisten suojelutoimenpiteiden tavoitteena on oltava yhteisön tärkeänä pitämien luontotyyppien ja lajien suotuisan suojelutason säilyttäminen tai tason ennalleen saattaminen. Lisäksi luontodirektiivi edellyttää, että *kaikki tarpeelliset* suojelutoimenpiteet on toteutettava.²²⁸ Jokaista Natura 2000 -aluetta koskee yleinen heikentämiskielto (LSL 64 a §), mutta alueen luontoarvojen säilyttäminen ja parantaminen edellyttää usein myös muita suojelutoimia. Heikentämiskiellon tarjoaman suojelun tehokkuutta heikentää kiellettyjen toimien rajaaminen ”merkittäviin heikennyksiin”. Esimerkiksi yksittäisiä ruoppauksia on sallittu Natura 2000 -alueilla.

Natura 2000 -suojelun toteuttamiskeinot ilmoitetaan kohdekohtaisesti Natura 2000 -alueiden tietolomakkeissa.²²⁹ Kun maalla tyypillisin Natura 2000 -alueen suojelukeino on luonnonsuojelulain 3 luvun mukainen aluesuojelu, kuten kansallispuisto tai muu luonnonsuojelualue, niin merellä ”toteuttamiskeinoksi” on usein ilmoitettu pelkkä vesilaki.²³⁰ Tällöin suojelu perustuu heikentämiskiellon ohella vesilain mukaiseen hankkeiden ennakkovalvontaan ja haitallisten vaikutusten rajoittamiseen, joita noudatetaan muillakin kuin Natura 2000 -verkostoon kuuluvilla alueilla. Vesilaki ei siksi varsinaisesti tarjoa alueelle erityisiä

228 Komissio 2018b, s. 17–18.

229 Toteuttamiskeinot voidaan ilmaista tietolomakkeella esimerkiksi näin: ”Alue toteutetaan luonnonsuojelulla, vesilalla ja kaavoituksella”. Esim. <http://paikkatieto.ymparisto.fi/natura/2018/tietolomakkeet/FI0200064.pdf>

230 Eri alueiden ns. toteuttamistavoista saa tietoa Natura 2000 -tietokannasta, esimerkiksi: Saaristomeri (152223 ha): Toteuttamistapoina ovat luonnonsuojelulaki, maankäyttö- ja rakennuslaki, vesilaki ja sopimus maanomistajan kanssa. Uudenkaupungin saaristo (56992 ha): Alue toteutetaan luonnonsuojelulla, kaavalla/rakennuslailla ja vesilalla. Seksmiilarin saaristo (17232 ha): Alue toteutetaan luonnonsuojelulla, vesilalla tai kaavoituksella. <https://syke.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=831ac3d0ac444b78baf0eb1b68076e1a>

suojelukeinoja (ks. vesilaista tarkemmin jakso 10.2). Lisäksi LSL 64 a ja 65–66 §:n mukaiset heikentämiskielloa koskevat säännökset soveltuvat vesilain lupa- ja ilmoitusprosesseihin sekä näiden soveltamiskynnyksen alle jääviin hankkeisiin ja suunnitelmiin. Toisaalta Natura 2000 -alueen heikentämiskiellonkin pitää joka tapauksessa ottaa huomioon kaikessa toiminnassa, oli lakia mainittu ko. Natura 2000 -alueen toteuttamistapana tai ei.

Heikentämiskiellon tavoitteena on estää merkittävät heikentävät vaikutukset Natura -alueiden suojeluperusteina toimiviin luonnonarvoihin. Tämä heikennyksen arviointi aktualisoituu tavallisesti isojen yksittäisten hankkeiden lupaharkinnassa, vaikka heikennyksiä ja arviointivelvollisuus koskee kaikkea toimintaa, myös ilmoituksenvaraista tai sääntelemätöntä.²³¹ Heikentämiskielloa arvioidaan harvemmin vesilain lupamenettelyn ulkopuolelle jäävien toimintojen, kuten vesiliikenteen, kalastuksen ja metsästyksen tai laivaliikenteen kohdalla. Näillä voi kuitenkin olla yhteisvaikutusten kautta merkittäviä vaikutuksia alueen lajien tai luontotyyppien suojelutasoon.²³² Esimerkiksi vesiliikenteen aiheuttama häiriö, mukaan lukien vedenalainen melu ja ankkuroinnin aiheuttamat haitat, ovat vaikutuksia, joita pelkän heikennyksiellon tai vesilain keinoin ei kyetä estämään tai rajoittamaan (ks. lisää luvussa 10). Myös kalastus on yleensä sallittua Natura 2000 -alueilla. Vaikka on erittäin epätodennäköistä, että kalastus saattaisi aiheuttaa LSL 64 a §:ssä kiellettyä merkittävää luonnonarvojen heikentymistä, on sekin mahdollisuus otettava huomioon.

Heikentämiskiellon soveltuminen kalastukseen voi olla mahdollista tapauksissa, joissa kalastus yhdessä muiden alueelle kohdistuvien paineiden kanssa aiheuttaa merkittävää heikentymistä. Christiernsson ym. tarkastelivat voiko kalastus olla luontodirektiivin 6.3 artiklassa tarkoitettu *hanke* ja toteavat, että voi olla, mikäli kyse on esimerkiksi sivusaaliiksi joutuvista direktiivilajeista tai suojeltuun meriluontotyyppiin kohdistuvasta merkittävästä haitasta. Haittavaikutuksia on myös tarkasteltava yhdessä muiden hankkeiden, kuten saastumista tai rehevöitymistä aiheuttavien teollisuushankkeiden tai maataloustoimien kanssa. Kirjoittajat korostavat eri toimintojen kumulatiivisten vaikutusten huomioon ottamista, mikä merialueilla onkin sääntelyn erityinen kipukohta.²³³

231 EU-tuomioistuimen tuomiossa EU-tuomioistuimen päätöksissä mm. lampaiden laidunnuksen katsottiin aiheuttavan merkittävää haittaa Natura 2000 -alueen suojeluille luontoarvoille. Asia C-117/00 Komissio vs. Irlanti.

232 Arnkil ym. 2019, s. 38.

233 Christiernsson & Michanek 2016, s. 17, Christiernsson ym. 2015, s. 29–30.

Merialueilla esimerkiksi ruoppaukset saattavat yksin tai yhteisvaikutustensa vuoksi ylittää LSL 65.1 §:n mukaisen Natura-arvioinnin kynnyksen.²³⁴ EU-tuomioistuin on *Stadt Papenburg* -tuomiossa päättänyt ennakkoratkaisussaan johtopäätökseen, että

”luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohtaa on tulkittava siten, että joen suiston liikenneväylien jatkuvasti toteutettavien kunnostamistoimenpiteiden, jotka eivät liity suoranaisesti [Natura 2000 -]alueen käyttöön tai ole sen kannalta tarpeellisia ja jotka hyväksyttiin kansallisen lainsäädännön mukaisesti jo ennen kuin luontodirektiivin täytäntöönpanolle säädetty määräaika päättyi, osalta on tehtävä – siltä osin kuin ne muodostavat hankkeen ja ovat omiaan vaikuttamaan kyseiseen alueeseen merkittävästi – arviointi niiden vaikutuksista kyseiselle alueelle edellä mainittujen säännösten mukaisesti, jos kunnostamistoimenpiteitä jatketaan sen jälkeen, kun alue on otettu yhteisön tärkeinä pitämien alueiden luetteloon kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti.”

Tuomion perusteella Suomessakin julkisen kulkuväylän ruoppaushanke, joka ei VL 3:3 mukaan edes tarvitse lupaa, tulisi arvioida LSL 65.1 §:n mukaisesti, mikäli se saattaa merkittävästi heikentää Natura 2000 -alueen suojeluperusteena olevia luonnonarvoja. Merenkulun takia tehdyt vesimuodostuman fysikaaliset muutokset, kuten ruoppaukset, vaikuttavat neljännekseen rannikkovesimuodostumien pinta-alasta.²³⁵

Avomeren hyvän tilan saavuttamiseen vaikuttaa haitallisimmin rehevöityminen. Talousvyöhykkeellä avomeren vedenalainen luonto kaipaa kuitenkin suojelua myös suojelualueiden perustamisen muodossa.²³⁶ Pieni osa Suomen Natura 2000 -alueista ulottuukin talousvyöhykkeelle.²³⁷ Suomen talousvyöhykkeelle perustettavia muita luonnonsuojelualueita koskee YK:n merioikeusyleissopimuksen (SopS 49–50/1996) V ja XII osassa määrätyt rajoitukset rantavaltion toimivallalle (LSL 17 §). Muun luonnonsuojelualan perustamisesta Suomen talousvyöhykkeelle säädetään valtioneuvoston asetuksella, jolla myös säädetään mahdollisista rajoituksista alueella, minkä vuoksi talousvyöhykkeelle perustettavaan muuhun luonnonsuojelualueeseen ei sovelleta LSL 19–22 §:ä (LSL 17.2 §). Talousvyöhykkeen avomerialueilla Natura 2000 -suojelu heikentämiskiellon keinoin toiminee hyvin, sillä virkistyskäyttö, pienimuotoinen ruoppaus yms. tuskin ovat oleellisia uhkia keskimäärin 50 metrin syvyydessä sijaitseville luontotyypeille.²³⁸

234 Asia C-226/08 Stadt Papenburg v. Bundesrepublik Deutschland, kohta 50.

235 Laamanen ym. 2021, s. 217.

236 Laamanen 2016, s. 120.

237 Arnkil ym. 2019, kuva 1, s. 12.

238 ks. esim. <https://paikkatieto.ymparisto.fi/natura/2018/tiivistelmat/FI0100106.pdf>

Natura 2000 -verkostoon kuuluvien alueiden suojelun toteuttamista muun kuin LSL:n mukaisen aluesuojelun avulla on arvosteltu riittämättömäksi meriluonnon suojelemisen kannalta.²³⁹ Tämä johtuu esimerkiksi siitä, että ainoastaan silloin, kun suojelu on toteutettu LSL:n mukaisena aluesuojeluna, suojelu voi kohdistua muihinkin lajeihin ja luontotyypeihin kuin niihin, jotka ovat Natura 2000 -alueen suojeluperusteina. Lisäksi Natura 2000 -alueita koskeva yleinen heikentämiskielto koskee ainoastaan suojeluarvoja merkittävästi heikentäviä hankkeita tai suunnitelmia. Mikäli alue suojellaan LSL:n aluesuojelukeinojen avulla, voidaan alueelle asettaa tätä vähäisempiä toimintoja koskevia kieltoja ja rajoituksia tai asettaa muuten luontoarvoja turvaavia määräyksiä, kuten liikkumisrajoituksia. Suomen merialueen Natura -alueista alle puolet on suojeltu LSL:n aluesuojelulla, minkä vuoksi meriluonto ei Natura 2000 -verkoston alueilla nauti riittävää suojaa edes Natura 2000 -suojelun kattamien luontoarvojen suojelemiseksi niihin merkittävimmin vaikuttavilta paineilta.

9.1.3 Luonnonsuojelulain mukaiset suojelualueet

Suojelualueita voidaan LSL:n säännösten nojalla perustaa niin maa kuin vesialueille, kunhan yleiset ja kutakin luonnonsuojelualueityyppiä koskevat erityiset luonnonsuojelualueen perustamisedellytykset täyttyvät. LSL 12 §:n mukaisia luonnonpuistoja ei ole merialueille perustettu.

Kansallispuistoissa ja luonnonpuistoissa on LSL 13 §:n nojalla kielletty mm. rakennusten, rakennelmien ja teiden rakentaminen (vesiväyliä ei mainita), maa-ainesten ja kaivoskivennäisten ottaminen ja maa- tai kallioperän vahingoittaminen, kasvien ottaminen ja vahingoittaminen sekä selkärankaisten eläinten pyydystäminen, tappaminen ja hätyyttäminen. Näillä alueilla ei myöskään saa ryhtyä muihin toimiin, jotka vaikuttavat epäedullisesti alueen luonnonoloihin, maisemaan taikka eliölajien säilymiseen. Suojelualueen asianmukaisen hoidon ja käytön edellyttämät toimet, jotka eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta on mahdollisia. Tällaisina on LSL 14 §:ssä mainittu mm. opastusta ja retkeilyä tukevat rakenteet ja rakennukset, hoito- ja ennallistamistoimet, marjastus, sienestys ja kalastus (kalastuslain (379/2015) 7 §:n mukainen yleiskalastusoikeus) sekä merenkulun turvalaitteiden ja vesistön kulkuväylien kunnostus. Lisäksi metsähallituksen luvalla kansallis- ja luonnonpuistoissa voidaan sallia myös vieraslajien kannan rajoittaminen, kalastaa muutoinkin kuin kalastuslain 7 §:ssä tarkoitetulla tavalla, tehdä geologisia tutkimuksia ja etsiä malmeja (15 §).

²³⁹ Esim. Similä ym. 2010, s. 34.

Kansallispuistossa ja muulla valtion alueelle perustettavalla luonnonsuojelualueella voidaan joko alueen perustamispäätökseen tai aluetta koskevaan järjestyssääntöön otettavalla määräyksellä kieltää tai rajoittaa liikkumista, leiriytymistä, mairinnousua sekä veneen, laivan tai muun kulkuneuvon pitämistä. Liikkumis- ja mairinnousukiello tai -rajoitus edellyttää, että alueen eläimistön tai kasvillisuuden säilyminen sellaista vaatii (LSL 28.2 §).

LSL:n mukaisia yksityisiä luonnonsuojelualueita perustettaessa on päätökseen sisällytettävä tarpeelliset määräykset alueen luonnon suojelemisesta ja hoidosta (24 §). Yksityinen suojelualue voidaan lähtökohtaisesti perustaa suojeluohjelmien ulkopuolisille alueille vain alueen omistajan (vesialueilla tyypillisesti osakaskunta) hakemuksesta tai suostumuksella.²⁴⁰ Samalla sovitaan suojelumääräyksistä, jotka voivat sisältää myös liikkumisrajoituksia, mikäli alueen eläimistön tai kasvillisuuden säilyminen sitä vaatii (24.2 §). Yksityisten luonnonsuojelualueiden, joita on merialueilla yhteensä 619 kpl, suojelumääräykset vaihtelevat alueittain, eikä niistä ole saatavilla yhtenäistä tietoa, joten on vaikea sanoa miten hyvin ne suojelevat erityisesti vedenalaista luontoa.²⁴¹

9.1.4 Meristrategiapuitedirektiivin suojelualueverkosto – esimerkkinä Tanska

MSD:n 13(4) artiklan mukaan merenhoidon toimenpideohjelmiin on kuuluttava ”alueellisia suojelutoimenpiteitä, jotka edistävät suojeltujen merialueiden (...) yhtenäisiä ja edustavia verkostoja, jotka kattavat asianmukaisesti näitä alueita muodostavien ekosysteemien monimuotoisuuden.” Jäsenvaltion tulee artiklan mukaisesti tarkastella merellisen suojelualueverkoston ekologista kattavuutta ja yhtenäisyyttä ja täydentää arvion perusteella suojelualueverkostoa.²⁴² Suojelualueiden verkostojen tulisi komission mukaan olla kokonaisvaltaisia välineitä, joilla puututaan kaikkiin merkittäviin paineisiin.

MSD:n säätämisen yhteydessä korostettiin verkoston yhtenäisyyttä ja edustavuutta ja suojelutoimien tehokkuutta; kaikki meren elinympäristöt ja ekosysteemien ominaisuudet on otettava huomioon.²⁴³ Uusien alueiden perustaminen MSD:n ja kansallisen toimenpideohjelman mukaisesti ei ole sidoksissa Natura 2000 -verkoston täydentämiseen, vaan huomioon tulee ottaa myös kansallisesti ja alueellisesti merkittävät laji- ja luontotyypit.²⁴⁴ Suo-

240 LSL 52 § mahdollistaa myös pakkolunastuksen valtioneuvoston päätöksellä.

241 Laamanen 2016, s. 122.

242 Komissio 2014, s. 24.

243 Komissio 2020b.

244 Komissio 2014, s. 26.

nessa kaikki uhanalaiset luontotyypit eivät ole luontodirektiivin Natura 2000 -suojelun tai minkään muunkaan suojelun piirissä, joten MSD:n suojelualueverkostovelvoite edellyttää verkoston täydentämistä muun muassa tältä osin.²⁴⁵

Suojelualueverkoston parantaminen voi tarkoittaa uusien suojelualueiden perustamisen lisäksi olemassa olevien alueiden suojelun parantamista ja lisätoimia aluesuojelun tueksi, mikäli olemassa olevat suojelutoimet eivät riitä turvaamaan meriluonnon suojelua. Tällaisina toimina voivat tulla kyseeseen esimerkiksi rajoitukset alueiden sisällä tai ulkopuolella, kuten väliaikaiset kalastuskiellot tai vesiliikenteen rajoittaminen. Keskeistä tarkastelussa on, onko olemassa olevien suojelualueiden suojelumääräyksiä tai hoito- ja käyttösuunnitelmia tarpeen muuttaa samalla myös MSD:n tavoitteita vahvemmin tukeviksi. Esimerkiksi Natura 2000 -alueilla kyseeseen voisi tulla suojelu-, rajoitus- tai hoitotoimien kohdistaminen myös sellaisiin lajeihin tai luontotyyppihin, joita ei lintu- tai luontodirektiivin perusteella ole sisällytetty alueen suojeluun, mutta joiden suojelu on tarpeen MSD:n mukaisen meren hyvän tilan saavuttamiseksi.²⁴⁶ Suojelun tehostaminen saattaa joiltain osin edellyttää Natura 2000 -alueen perustamista LSL:n mukaiseksi suojelualueeksi. Yksityisillä vesialueilla muutokset on tehtävä yhteistyössä vesialueen omistajien kanssa, mikä on yksityisten suojelualueiden ja vesialueiden osakaskuntien osakkaiden suuresta määrästä johtuen hidasta ja työlästä.

Suomi ei ole tähän mennessä sisällyttänyt lainsäädäntöönsä erityisiä merenhoidon suojelualueita, eikä uusia suojelualueita muutoinkaan ole merkittävässä määrin perustettu MSD:n perusteella taikka vanhojen suojelualueiden suojelua tehostettu. *Tanskassa* sen sijaan ollaan perustamassa erityisiä merellisiä suojelualueita MSD:n täytäntöönpanemiseksi, erityisesti yhtenäisen ja edustavan suojelualueverkoston luomiseksi. Alueita perustetaan Tanskan rannikolle sekä Pohjanmerelle (8 kpl) että Itämeren puolelle (5 kpl). Yhteensä 13 suojelualueesta (6 568 km²) 12 aluetta on joko kokonaan tiukasti suojeltu tai osa alueesta suojeltu tiukasti.

Tanskaan perustettavat uudet suojelualueet täydentävät olemassa olevaa suojelualueverkostoa ja alueiden valinnassa on keskitytty luontotyyppihin ja lajeihin, joita ei ole riittävästi suojeltu olemassa olevilla suojelualueilla. Tällaisia ovat esimerkiksi syvemmät hiekka-, sora- ja liejupohjat ja useat uhanalaiset lajit ja luontotyypit.²⁴⁷ Luonnontieteellisten seikkojen ohella myös taloudelliset seikat on pyritty ottamaan alueiden valinnassa huomioon.²⁴⁸

245 Laamanen ym. 2021, s. 240.

246 Komissio 2014, s. 26–27.

247 Miljøministeriet 2021, s. 5.

248 Miljøministeriet 2021, s. 9.

Uusista alueista kahdeksan on osittain päällekkäisiä Natura 2000 -verkoston kuuluvien alueiden kanssa.²⁴⁹

Suojelu näillä alueilla kohdistuu koko ekosysteemiin, mutta erityishuomio on merenpohjan koskemattomuudessa: alueilla on kielletty pohjatroulaus, merituulivoimaloiden rakentaminen, öljyn- ja kaasun poraamiseen liittyvä toiminta, läjitys, kaivannaisten ottaminen, hiilen varastointi, kalan-, simpukoiden ja merilevän kasvatusta, uuden infrastruktuurin rakentaminen (esim. sillat ja tunnelit), geologiset ja seismiset tutkimukset (paitsi suojelutarkoituksiin ja liittyen kaapeleiden ja putkien vetämiseen). Kaapeleiden, putkien ja johtojen sijoittaminen merenpohjaan sallitaan jatkossakin kaikilla, myös tiukasti suojelluilla alueilla.²⁵⁰ Merenpohja Tanskan vesillä on laajalti häiriintynyt etenkin Pohjanmeren puolella, jossa noin 85 % on häiriintynyt. Myös Itämeren puolella 67 % pohjasta on häiriintynyt.²⁵¹

Tiukasti suojellut alueet sisältävät 4,1 % Tanskan vesialueista, yhteensä 4 301 km². Tiukasti suojelluilla alueilla lähes kaikki ihmistoiminta on kielletty.²⁵² Myös kaikenlainen kalastaminen on kielletty – sekä kaupallinen että vapaa-ajan kalastus.²⁵³ Suurimmat uusien suojelualueiden vaikutukset kohdistuvatkin kalastukseen. Pohjanmerellä harjoitetaan pohjatroulausta, mikä nyt kielletään uusilla suojelualueilla.²⁵⁴ Toisaalta laajojen tiukasti suojeltujen suojelualueiden katsotaan merkittävästi parantavan meriluonnon, mukaan lukien kalakantojen resilienssiä ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muutoksiin nähden ja edesauttavan näin kalastustakin pitkällä tähtäimellä. Vesillä liikkumista ei ole kielletty eikä alueisiin liity Natura 2000 -alueiden kaltaista ulkopuolisiin alueisiin kohdistuvaa heikentämiskieltoa.²⁵⁵

Tanskassa on otettu iso askel kohti kattavaa meriluonnon suojelualueverkostoa. Tanska ei ole perustanut uutta suojeluinstrumenttia MSD:n tavoitteiden toteuttamiseen, vaan on täydentänyt puutteellista verkostoaan ja erityisesti alueiden suojelun tiukkuus on huomionarvoista. Vastaava suojelualueverkoston laajentaminen ja suojelumääräysten tiukentaminen on mahdollista myös Suomessa – joskin varmasti työläämpää saaristoalueen vesistöjen yksityisomistuksesta johtuen.

249 Miljøministeriet 2021, s. 60.

250 Miljøministeriet 2021, s. 11.

251 Miljø- og Fødevareministeriet 2019, s. 21.

252 Miljøministeriet 2021, s. 8.

253 Miljøministeriet 2021, s. 5 ja 8.

254 Miljøministeriet 2021, s. 6. Kalastusrajoitusten arvioidaan pahimmillaan – jos ei esimerkiksi korvaavia kalastusalueita löydy – johtavan vuosittain 4,9 miljoonan Tanskan kruunun menetyksiin.

255 Miljøministeriet 2021, s. 12.

9.2 Luontotyyppisuoja²⁵⁶

9.2.1 Kansainväliset vastuuluontotyypit

Suomen kansainväliset vastuuluontotyypit eivät perustu lainsäädäntöön, vaan ne ovat Suomen määrittelemiä luontotyyppisiä, joiden esiintyminen painottuu maahamme. Tämän vuoksi Suomella katsotaan olevan niiden säilymisestä erityinen vastuu. Tähän ei sisälly minkäänlaista oikeudellista velvoittavuutta. Ei ole myöskään kansainvälisiä kriteerejä vastuuluontotyyppien valintaan, mutta vastaavia määrittelyjä on tehty mm. Itävallassa ja Ruotsissa.

Suomessa vastuuluontotyypit on jaettu erityisen suuren vastuun ja suuren vastuun luontotyypeihin siten, että Suomella katsotaan olevan luontotyyppien säilymisestä

- erityisen suuri vastuu, jos erittäin merkittävä osuus Euroopan edustavista esiintymistä on Suomessa. Erittäin merkittävän osuuden ohjeavona voidaan pitää yli 40 % osuutta luontotyyppien esiintymien lukumäärästä tai pinta-alasta.
- suuri vastuu, jos merkittävä osuus Euroopan edustavista esiintymistä on Suomessa. Merkittävänä voidaan pitää 25–40 % osuutta luontotyyppien esiintymien lukumäärästä tai pinta-alasta.²⁵⁷

Ensimmäinen luettelo Suomen vastuutyypeistä koottiin ensimmäisen luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin yhteydessä.²⁵⁸ Vastuuluontotyypit painottuvat etenkin soiden, sisävesien ja rantojen luontotyypeihin sekä Itämeren rannikolla esiintyviin luontotyypeihin.²⁵⁹ Suomen vastuu tietyistä luontotyypeistä perustuu maallemme tyypillisiin luonnon piirteisiin ja ilmiöihin sekä Suomessa sijaitsevien edustavien esiintymien osuuteen. Luontotyyppien uhanalaisuus ei siten ole ollut vastuuluontotyyppien valintaperuste.²⁶⁰

Itämeren vastuuluontotyyppisiä ovat merijokasohjat (VU), Itämeren kalliopohjat²⁶¹, vesisammalohjat (LC), Pohjoisen Itämeren ulapat, merijää, maankohoamisrannikon

256 EU:n luontodirektiivin suojelemissa luontotyyppisiä käsitellään edellä Natura 2000 -alue-suojelun yhteydessä.

257 Raunio ym. 2018, s. 334.

258 Raunio ym. 2008.

259 Raunio ym. 2018, s. 333.

260 Raunio ym. 2018, s. 334–335.

261 Sisältää arvioidut luontotyypit: haurupohjat, punalevypohjat, monivuotisten rihmalevien luonnehtimat pohjat, sinisimpukkapohjat, riutat. Raunio ym. 2018, s. 335.

flada-kluuvi-kehityssarjat (VU) ja rannikon jokisuistot (EN).²⁶² Itämeren rannikon vastuu-luontotyyppinä ovat Itämeren kivikkorannat, merenrantojen kalliolammikot, maanko-hoamisrannikon metsien kehityssarjat, maankohoamisrannikon karujen saarten kehitys-sarjat, ulkosaariston saaret ja luodot, lintusaaret sekä Itämeren harjusaaret.²⁶³

9.2.2 HELCOM luontotyyppisuojaus

Itämeren jäsenvaltiot ovat sitoutuneet Itämeren suojelusopimuksen alaisuudessa suoje-lemaan meriluontoa ja säilyttämään sen monimuotoisuutta. Tärkeä keino Itämeren suoje-lusopimuksen toteuttamisessa ovat HELCOMin antamat suositukset ja niiden täytäntöön-pano sopimusvaltioissa. HELCOM antoi vuonna 2019 erillisen suosituksen uhanalaisten luontotyyppien suojelusta.²⁶⁴ Suosituksessa korostetaan erityisesti HELCOMin punaiselle listalle sisällytettyjen luontotyyppien, elinympäristöjen ja luontotyyppiyhdistelmien (*bio-tope complexes*) suojelua, jotka on

- 1) HELCOMin vuoden 2013 uhanalaisuusarviossa arvioitu äärimmäisen uhan-alaisiksi, erittäin uhanalaisiksi ja vaarantuneiksi,
- 2) HELCOMin vuoden 1998 arvioinnissa arvioitu yksittäisessä jäsenvaltiossa ”heavily endangered” tai ”immediately threatened” pinta-alan menetyksen vuoksi, tai
- 3) jotka on listattu uhanalaisarviointien päivityksissä.

HELCOM-luontotyyppisuojausluontotyypistä luontotyyppiyhdistelmät sisäl-tyvät luontodirektiivin liitteeseen I, jolloin niitä koskee luontodirektiivin velvoitteet Natura-kohteiden nimeämiseen ja niitä koskevat suojelusäänökset. Itämeren vedenalaiset uha-nalaiset luontotyypit ja lajien elinympäristöt eivät kuitenkaan kaikilta osin kuulu luontodi-rektiivin suojelun piiriin.

HELCOMin suosituksen 40/1 mukaan jäsenvaltioiden tulisi sisällyttää kansalliseen lain-säädäntöön tiettyjen luontotyyppien ja elinympäristöjen suojelu tai varmistaa suojelu muulla vastaavalla tavalla. Suojelun tulisi sisällyttää näitä elinympäristöjä merkittävästi

²⁶² Suomessa käytetään kansainvälisen luonnonsuojelujärjestön IUCN:n luokittelua: Uha-nalaisuusluokat: LC = säilyvä/elinvoimainen, NT = silmälläpidettävä (uhanalaisuus-kriteerien täyttyminen lähitulevaisuudessa on lähellä tai todennäköistä), VU = vaarantunut, EN = erit-täin uhanalainen, CR = äärimmäisen uhanalainen, RE = hävinnyt ja DD = puutteellisesti tun-nettu. Uhanalaisia ovat luokkiin VU, EN ja CR arvioidut luontotyypit. Ks. Hyvärinen ym. 2019, s. 669.

²⁶³ Raunio ym. 2018, s. 335–336.

²⁶⁴ HELCOM Recommendation 40/1, 2019.

heikentävien toimien kieltäminen tai rajoittaminen ja suunnitelmat ja hankkeet tulisi arvioida YVA- tai muussa vastaavassa menettelyssä. Arviointiin tulisi sisältyä hankkeesta vastaavan tekemä luontokartoitus merialueesta, mikäli sellaista ei alueesta vielä ole tehty. Heikentäviä toimia ei tulisi sallia, ellei kyseessä ei ole merkittävä yleisen edun mukainen hanke, jonka haittavaikutuksia voidaan lieventää tai ne voidaan kompensoida.

HELCOMin suositukset edellyttävät siten luontodirektiivin Natura 2000 -sääntelyn kaltaista luontotyyppien ja elinympäristöjen suojelua. HELCOMin suojelualueita koskevan suosituksen 35/1 mukaan HELCOMin suosituksen 40/1 kattamat luontotyypit ja elinympäristöt tulisi sisältyä HELCOMin suojelualueiden, HELCOM MPA:iden, piiriin.²⁶⁵ HELCOM MPA:t perustetaan Suomessa noudattaen Natura 2000 -alueiden perustamista koskevaa menettelyä (LSL 73 §). HELCOM MPA:ita ei koske luonnonsuojelulaissa tai muuallakaan lainsäädäntöä nimenomaisia aineellisia suojelusäännöksiä. Suosituksen 40/1 tavoitteiden saavuttamiseksi ei tämän vuoksi riitä, että luontotyypit suojellaan vain LSL 73 §:n mukaisesti MPA alueena. Yhtä Ahvenanmaalla sijaitsevaa aluetta lukuun ottamatta HELCOM MPA-alueet ovatkin myös Natura 2000 -alueita, jolloin alueen luontoarvoja turvaa Natura -suojelusääntely niiden luontoarvojen osalta, jotka kuuluvat luontodirektiivin suojelun piiriin.

Kuten todettu, luontodirektiivin luontotyyppilistauksen ja Natura 2000 -suojelun piiriin sisältyy osa HELCOMin uhanalaisista luontotyypeistä. Muutoin HELCOMiin uhanalaisuusarvioihin ei sisälly merijäätä lukuun ottamatta Suomessa esiintyviä luontotyyppisiä, mutta tilanne saattaa uusien, kattavampien arviointien myötä muuttua, jolloin Suomen tulee mahdollisesti tarkistaa suojelun kattavuutta.²⁶⁶

9.2.3 Luontotyyppisuojaus Suomessa

Tiettyjä muita luontotyyppisiä kuin Natura 2000 -verkostoon sisällytettyjä luontodirektiivin liitteen II luontotyyppien esiintymiä koskee kansallinen luontotyyppisuojaus. Luontotyyppisuojaus eroaa suojelualueiden perustamisesta siinä, että suojelun kohteena olevat luontotyypit ovat yleensä suojelualueita pienialaisempia. Tietty laissa luetellut luontotyypit on määrätty suojeltavaksi joko viranomaisen rajauspäätöksen perusteella (LSL 30 §) tai suoraan lain nojalla (vesilaki, metsälaki).

LSL 29 §:ssä kielletään listattujen luontotyyppien ominaispiirteiden säilymisen vaarantaminen, mikäli ko. luontotyypit ovat luonnontilaisia tai luonnontilaiseen verrattavia. Suojelu astuu voimaan, kun ELY-keskus on tehnyt kohteesta rajauspäätöksen ja antanut päätöksen

²⁶⁵ HELCOM Recommendation 35/1, 2014.

²⁶⁶ Teams-keskustelu tutkimuspäällikkö Samuli Korpisen (SYKE) kanssa, joulukuu 2021.

tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille (30 §). Luonnonsuojelulain mukainen luontotyyppisuojaus ei sisällä varsinaisia merellisiä luontotyyppisiä, mutta kylläkin rantaluontotyyppisiä, joita ovat luonnontilaiset hiekkarannat, merenrantaniityt sekä puuttomat tai luontaisesti vähäpuustoiset hiekkadyynit. LSL:n luontotyyppisuojaus ei siten koske merenhoidon tavoitteiden piirissä olevia elinympäristöjä, jotka rajautuvat vedenpinnan alaisiin elinympäristöihin eivätkä sisällä rantaluontoa. LSL:n luontotyyppisuojaus ei siten tällä hetkellä varsinaisesti ole instrumentti meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi, vaikka se sellaisenaan voisi toimia, mikäli meriluontotyyppisiä lisätään LSL:in.

Suomessa merialueilla LSL:n ulkopuolinen luontotyyppisuojaus on pitänyt sisällään vain vesilain 2 luvun 11 §:n mukaisen fladojen ja kluuvijärvien suojelun. Säännöksen mukaan kaikkia luonnontilaisia tai sen kaltaisia enintään 10 hehtaarin suuruisia fladoja ja kluuvijärviä koskee kielto vaarantaa niiden luonnontilaa. Vesilain luontotyyppisuojaus ei LSL 4 luvun tavoin edellytä luontotyyppin rajaamista ennen suojan voimaantuloa, vaan vaarantamiskielto on voimassa suoraan ilman viranomaispäätöstä. Suojaus aktualisoituu yleensä tilanteissa, joissa vesilain mukaan lupaa tai ilmoitusta vaativa hanke uhkaa kyseistä luontotyyppiä. Lupaviranomainen voi myöntää suojelusta poikkeuksen, mikäli se ei vaaranna kyseisen vesiluontotyyppin suojelutavoitteita. Fladat ja kluuvijärvet eivät ole tällä hetkellä osa MSD:n mukaista meriympäristön hyvän tilan tavoitetta tai merenhoidon arviointeja.

Fladoilla merkittävin uhanalaistumiseen syy on ruoppaukset. Myös rehevöityminen, vesiliikenne, happamoittavat valumat sekä suuaukkojen ruovikoiden niitto uhkaavat fladoja.²⁶⁷ Ruoppaukset uhkaavat fladojen esiasteita, joten luontainen sukessiokehitys on turvattu vain suojelualueilla ja vain pienessä osassa fladoja ja kluuvijärviä luontainen sukessio pääsee etenemään. Myös fladojen suojelusta myönnetty poikkeusluvut ovat osoittautuneet ongelmaksi.²⁶⁸ Suuntaa antavan paikkatietotarkastelun perusteella yli 50 % potentiaalisista flada- ja kluuviesiintymistä on rakennettu- ja (rannoilla rakennuksia ja/tai laitureita) tai niillä on tehty ruoppauksia.²⁶⁹

267 Kotilainen ym. 2018, s. 58, Kontula & Raunio 2018, s. 367. Ks. myös <https://luontotyyppienuhanalaisuus.ymparisto.fi/lutu/#/luontotyyppit/Fladat> ja <https://luontotyyppienuhanalaisuus.ymparisto.fi/lutu/#/luontotyyppit/Kluuvit>

268 Laamanen ym. 2021, s. 218.

269 <https://luontotyyppienuhanalaisuus.ymparisto.fi/lutu/#/luontotyyppit/Kluuvit> sekä <https://luontotyyppienuhanalaisuus.ymparisto.fi/lutu/#/luontotyyppit/Fladat>

Luonnonsuojelulain uudistuksen yhteydessä ehdotettiin alun perin vesilain luontotyyppi-suojeluun lisättäväksi *meriajokaspohjat*²⁷⁰ ja *edustavat suojaosat näkinpartaispohjat*²⁷¹.²⁷² Nämä luontotyypit sisältyvät merenhoidon tavoitteisiin ja arviointeihin, joten tällä lisäyksellä saataisiin laajennettua kansallisen lainsäädännön luontotyyppisuojelua siten, että se toimisi ohjauskeinona kohti meriympäristön hyvän tilan tavoitetta.

Luontotyyppisuojelelun kehittämistarpeita kartoittaneessa raportissa ehdotettiin myös vedenalaisten harjujen lisäämistä osaksi luontotyyppisuojelua.²⁷³ Sitä ei kuitenkaan ole ehdotettu otettavaksi mukaan LSL:n uudistamisen yhteydessä tehtävään vesilain muutokseen, eikä harjuja mainita hallituksen esityksen luonnoksessa.²⁷⁴

Erittäin uhanalaisiksi arvioidut meriajokasniityt ja näkinpartaisniityt kärsivät ensisijaisesti rehevöitymisestä, mutta niitä uhkaa myös merihiekkanotto, vesiliikenne ja ankkurointi sekä ruoppaukset ja läjitykset.²⁷⁵ Näistä vain merihiekkanotto, ruoppaukset ja läjitykset vaativat vesilain mukaan luvan tai ilmoituksen, jonka yhteydessä vesilain luontotyyppisuojelelu voi aktualisoitua. Vaikka komissio ei ole vielä määritellyt, mitä biodiversiteettistrategian tiukka suojele tarkoittaa, vesilain luontotyyppisuojelelu tuskin riittää tiukan suojelelun toteuttamiseen.

Rehevöityminen, vesiliikenne ja ankkurointi eivät puolestaan ole vesilain ennakkovalvonnan piirissä, joten niiden aiheuttamiin haittoihin pitäisi puuttua muilla keinoilla.²⁷⁶ Esimerkiksi vesiliikenteen aiheuttamia "hajapäästöjä" tai "hajahaittoja" vastaan vesilaki ei luontotyyppijä tehokkaasti turvaa, sillä vesilaista puuttuu mekanismi, jossa liikenteen aiheuttamien hajahaittojen luonnontilan vaarantamisen arviointi tehtäisiin. Vesilain mukaista luontotyyppisuojelelu uhkaavat hankkeet tulevat viranomaisten harkintaan vain esimerkiksi

270 Meriajokaspohja voi sisältyä luontodirektiivin luontotyyppisiin vedenalaiset hiekkasärkät (1110), laajat matalat lahdet (1160) ja harjusaarien vedenalaiset osat (1610). <https://luontotyyppienuhanalaisuus.ymparisto.fi/lutu/#/luontotyypit/Meriajokaspohjat>

271 Hallituksen esitys LSL-luonnos 2021. Suojaosat näkinpartaispohjat voivat sisältyä luontodirektiivin luontotyyppisiin rannikon laguunit (1150) ja laajat matalat lahdet (1160). Voivat myös sisältyä vesilain mukaan säilytettäviin enintään 10 ha:n suuruisiin fladoihin ja kluuvijärviin. LSL https://luontotyyppienuhanalaisuus.ymparisto.fi/lutu/#/luontotyypit/Suojaosat_n%C3%A4kinpartaispohjat

272 Hallituksen esitys LSL-luonnos 2021. Nyt luontotyypit ollaankin mahdollisesti lisäämässä LSL:iin.

273 Raunio ym. 2013, s. 130.

274 Hallituksen esitys LSL-luonnos 2021.

275 Raunio ym. 2013, s. 132, 134.

276 Ruotsissakin meriajokasniityt on turvattu luontotyyppisuojelelun keinoin ja niitä vahingoittavat toimet, kuten ruoppaaminen, rakentaminen, ankkurointi ja ravinnepestöt saattavat edellyttää poikkeuslupaa. Raunio ym. 2013, s. 133.

rakennuslupahakemuksen tai ruoppausilmoituksen yhteydessä. Liikenteen ja ankkuroinnin aiheuttamia haittoja ennaltaehkäistäkseen voi esimerkiksi ELY-keskus tehdä liikenne- ja viestintävirastolle vesiliikennelain (782/2019) 101 §:n mukaisen esityksen vesiliikennettä koskevista rajoituksista.

Vesilain mukainen luontotyyppisuojaus ei ole riittävä myöskään HELCOMin suositusten mukaisen luontotyyppisuojelelun toteuttamiseen. Suojelusta poikkeamisen edellytyksenä on ainoastaan, etteivät mainittujen vesiluontotyyppien suojelutavoitteet huomattavasti vaarannu (VL 2:11.2). HELCOM-suojelussa luontotyyppien heikentävät toimet tulisi sallia vain, jos ne ovat merkittävän yleisen edun mukaisia, haittavaikutukset on vähennetty ja kompensoitu. Vesilain luontotyyppisuojaus ei sisällä esim. yleisen edun edellytystä tai kompensatiovelvoitetta.

LSL:n ja ehdotetun laajennetunkin VL:n luontotyyppisuojelelun ulkopuolelle jäävät esimerkiksi erittäin uhanalaiset haurupohjat, punalevöpohjat, suursimpukkapohjat, valkokatka-meri-valkokatkapohjat ja jokisuistot. Nämä luontotyypit ovat mukana merenhoidon tilan arvioinneissa ja tavoitteissa. Meriympäristön hyvän tilan saavuttaminen edellyttäisi luontotyyppien esiintyvyyden ja rakenteen palautumista ja sitä, että niihin kohdistuvat ihmistoiminnan häiriöt ovat sillä tasolla, ettei luontotyyppien säilyminen vaarannu.²⁷⁷ Haurupohjat ja punalevöpohjat ovat myös Suomen vastuuluontotyyppiä.²⁷⁸

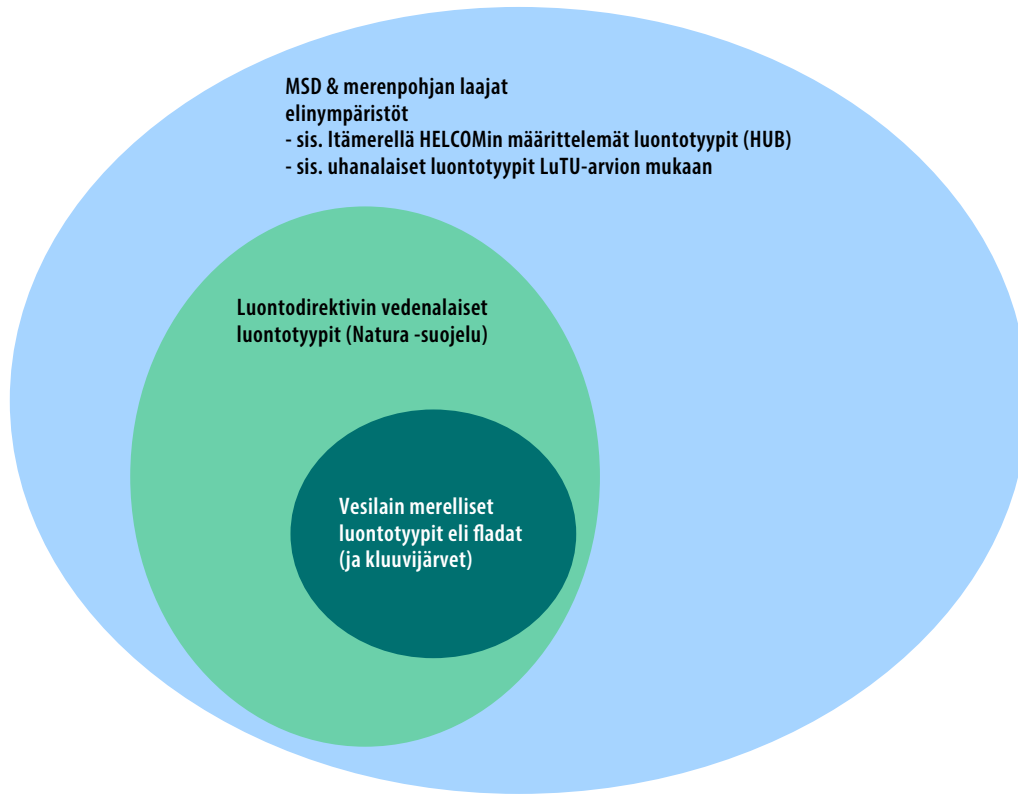
277 Korpinen ym. 2018a, s. 53–54.

278 Kontula & Raunio 2018, s. 335.

Taulukko 8. Merelliset luontotyypit eri säädösten ja sopimusten alaisuudessa

Säädös tms. peruste	Suojellut luontotyypit	Suhde muihin säädöksiin ja sopimuksiin
Luontodirektiivin liitteen I mukaiset luontotyypit.	Vedenalaiset hiekkasärkät, jokisuistot, rannikon laguunit, laajat matalat lahdet, riutat, harjusaaret, ulkosaariston saaret ja luodot sekä kapeat murtovesilahdet. Jaottelu on yleispiirteinen, eikä sellaisenaan turvaa uhanalaisia luontotyyppejä.	Osa esiintymistä on suojeltu osana Natura 2000 -verkostoa. Suojelualueverkostoa täydennettäessä otettava huomioon yksityiskohtaisempi jaottelu.
MSD:n <i>merenpohjan</i> hyvää tilaa arvioitaessa huomioon otettavat luontotyypit (Komissio 2017c) 1. laajat pohjaelinympäristöt 2. luontodirektiivin vedenalaiset luontotyypit (ks. yllä) 3. HELCOM-luontotyypit (ks. alla)	Merenpohjan laajat elinympäristöt ovat pohjamateriaalin ja neljän syvyysvyöhykkeisyyden mukaan eroteltuja alueita, joihin kuuluu pohjaeläinyhteisöjä ja putkilokasvien ja/tai levien muodostamia kasviyhteisöjä. Laajoja pohjaelinympäristöjä on 17, esim. Infralitoraalin kallio ja biogeeninen riutta, Infralitoraalin liejupohjat, Ciralitoraalin karkeat sedimenttipohjat, Ciralitoraalin liejupohjat.	Uusien alueiden perustaminen MSD:n ja kansallisen toimenpideohjelman mukaisesti ei ole sidoksissa Natura 2000 -verkoston täydentämiseen, vaan huomioon tulee komission suosituksen mukaisesti ottaa myös kansallisesti ja alueellisesti merkittävät laji- ja luontotyypit. Suomessa kaikki uhanalaiset luontotyypit eivät kuulu minkään suojelun piiriin.
LSL:n luontotyypit	Ei merellisiä luontotyyppejä	-
Vesilain 2:11 luontotyypit	Enintään 10 ha suurusten fladojen ja kluuvijärvien luonnontilan vaarantaminen on kielletty. Osa esiintymistä sisältyy myös Natura 2000 -verkostoon. Vesilakiin on ehdotettu lisättäväksi meriajokaspohtat ja näkinpartaispohjat.	Fladat ja kluuvijärvet ovat Itämeren <i>luontotyyppiyhdistelmiä</i> . Sisältyvät luontodirektiivin luontotyyppiin rannikon laguunit (1150), fladat voivat sisältyä myös kapeisiin murtovesilahtiin (1650).
HELCOMin suojelemat luontotyypit, elinympäristöt ja luontotyyppiyhdistelmät, joihin viitattu suosituksessa 40/1 (2019)	Uhanalaiset luontotyypit ja elinympäristöt ja luontotyyppiyhdistelmät tulee suojella. Erityisesti on suojeltava ne, jotka on määritelty uhanalaisiksi HELCOMin 2013 HELCOM Red List (BSEP No. 138) arvioinnissa tai äärimmäisen uhanalaisiksi (heavily endangered or immediately threatened) 1998 HELCOM Red List (BSEP No. 75) arvioinnissa. Vuoden 2013 arvioinnissa oli 25 uhanalaista luontotyyppiä 70 luontotyypistä. Loput silmälläpidettäviä.	Kaikki uhanalaiset luontotyypit ja elinympäristöt tulisi suojella heikentämisen estävän oikeudellisin säännöksiin (suositus 40/1). Luontotyyppiyhdistelmiä on suojeltu luontodirektiivin liitteessä I ja täten osittain osana Natura suojelua. Muita Suomessa esiintyviä luontotyyppejä ei ole nykyisillä HELCOM-listoilla (merijäättä lukuunottamatta).
Ei suojeltu: Suomen kansainväliset vastuuluontotyypit	Merijokaspohtat (VU), Itämeren kalliopohjat, vesisammalpohtat (LC), Pohjoisen Itämeren ulapat, merijää, maankohoamisrannikon flada-kluuvi-kehityssarjat (VU) ja rannikon jokisuistot (EN).	Ei oikeudellista velvoitetta suojella – Suomen itse määrittelemiä. Uhanalaiset on jokisuistoja lukuunottamatta suojeltu (fladat ja kluuvit) tai ehdotettu suojeltavaksi (meriajokaspohtat) vesilailla.

Kuva 1. Luontotyyppien kattavuus suhteessa toisiinsa



Lisääntynyt tieto vedenalaisista luontoarvoista parantaa mahdollisuuksia myös muiden kuin LSL:lla suojeltujen luontoarvojen suojeluun.²⁷⁹ Parempi tieto vedenalaisen uhanalaisien luontotyyppien sijainnista voi edistää niiden huomioon ottamista esimerkiksi merialuesuunnittelussa tai yhtenä tekijänä vesilain mukaisessa intressivertailussa lupaharkinnassa. Pelkkä tietopohja ei kuitenkaan ole riittävää tausta luontotyyppien suojelemiseksi ja meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseksi etenkin, jos niitä ei sisällytetä kansallisessa lainsäädännössä minkään suojelumekanismiin piiriin.

Merenhoidon vuosien 2022–2027 toimenpideohjelmaehdotuksessa esitettiin toimenpiteenä merenpohjan merkittävien luontotyyppien ja elinympäristöjen suojeleminen luonnonsuojelulain uudistuksessa.²⁸⁰ LSL-uudistuksessa ei kuitenkaan ehdotettu luontotyyppi-suojelun laajentamista merenpohjan elinympäristötyyppeihin. Vesilain luontotyyppi-suojelun piiriin ehdotetut lisäykset koskevat vain osaa elinympäristöistä, eikä vesilaki

²⁷⁹ Laamanen ym. 2021, s. 239.

²⁸⁰ Toimenpide TPO2022-POHJA1, TPO-ehdotus 2021, s. 130–131.

muutenkaan tarjoa yhtä kattavaa suojaa kuin luonnonsuojelulaki. Toimenpidettä ei lopulta sisällytetty merenhoidon vuosien 2022–2027 toimenpideohjelmaan.²⁸¹

Uhanalaisten luontotyyppien suojelutilannetta saattaisi hiukan parantaa LSL:in lisättäväksi ehdotettu huomioonottovelvoite, mikäli meriluontotyypit määritellään LSL:n uudistuksen yhteydessä uhanalaisiksi luontotyypeiksi.²⁸² Luontotyyppijä ei nykyisen LSL:n nojalla voida säätää uhanalaisiksi lajien tapaan. Ehdotuksen mukaan asetuksella voitaisiin säätää uhanalaiseksi luontotyyppi sellainen luontotyyppi, jonka luontainen säilyminen Suomessa on vaarantunut (ehdotettu 65.1 §). HE-luonnoksen mukaan valtioneuvoston asetukseen sisällytettäisiin suojelun kannalta tarkoituksenmukaiset ja suojelua tarvitsevat uhanalaiset luontotyypit luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnin perusteella. Uhanalaisiksi määriteltäviä luontotyyppijä arvioidaan olevan yhteensä noin 80 kappaletta, joista Itämerellä 9 ja Itämeren rannikolla 10.²⁸³

Ehdotettu huomioonottamisvelvoite ei muuttaisi muiden lakien mukaisia luvanmyöntämisen edellytyksiä, eikä yksin voisi olla luvan myöntämisen tai suunnitelman hyväksymisen esteenä, mutta edellyttäisi viranomaiselta aiempaa selvemmin harkintaa päätöksen yhteydessä. Käytännössä tämä tarkoittaisi viranomaisen perusteluvelvoitetta siitä, miten lupapäätöksessä tai kaavassa on otettu huomioon uhanalaiset lajit.²⁸⁴ Huomioonottovelvoite ei siis tarkoita heikentämistä tai hävittämiskieltoa, mutta selkeyttänee ja vahvistanee hieman luonnonarvojen huomioon ottamisesta eri viranomaispäätöksentekotilanteissa. Lisääntynyt tieto ei kuitenkaan turvaa samalla tavalla kuin luontotyyppisuoja, eikä itsessään tarjoa minkäänlaista suojaa sellaista toimintaa vastaan, joka ei ole luvanvarainen. On puute, ettei ehdotettu huomioonottovelvoite koskisi lainkaan ilmoituksenvaraista ruoppaamista.

9.3 Lajisuoja

9.3.1 Lajisuoja luonto- ja lintudirektiivissä

Luontodirektiivi sisältää useita lajisuojelumekanismia, joihin sisältyy esimerkiksi tiettyjen lajien lisääntymis- ja levähdyspaikkoja koskeva aluesuoja ja lajien yksilöiden suojelu esimerkiksi häirinnältä ja tappamiselta. Meriluonnon osalta ongelma on, että luontodirektiivi

281 Ks. merenpohjan koskemattomuuden toimenpiteet Laamanen ym. 2021, s. 222–229.

282 Hallituksen esitys LSL-luonnos 2021, uhanalaisten luontotyyppien osalta 66 § ja lajien osalta 76 §.

283 Hallituksen esitys LSL-luonnos 2021, s. 167–168.

284 Hallituksen esitys LSL-luonnos 2021, s. 169.

sisältää hyvin vähän merellisiä lajeja esim. leviä ei ole ollenkaan ja putkilokasveistakin vain nelilehtivesikuusen ja upossarpion.²⁸⁵

Liitteessä II mainituille lajeille on osoitettava erityisten suojelutoimien alueita, jotka muodostavat osan Natura 2000 –verkostoa (nyt merialueilla yhteensä 8831,4 km²). Suomi on saanut osalle Suomen merialueilla esiintyvistä lajeista jäsenneuvottelujen yhteydessä varauman, jonka mukaan kyseisten lajien suojelemiseksi ei tarvitse perustaa Natura 2000 -alueita. Varauma koskee mm. lohta, mikä vaikuttaa suojeluun ja rahoituksen saamiseen EU:sta näiden lajien suojeluun. Merellisiä liitteen II lajeja, joita Suomen varauamat eivät koske, ovat merinisäkkäistä harmaahylje, itämerennorppa ja pyöriäinen ja kalalajeista miekkasärki.²⁸⁶ Näistä pyöriäinen ja miekkasärki eivät kuitenkaan sisälly ns. referenssilistalla lajeihin, joiden suojelun edistämiseksi Suomessa tulisi perustaa Natura 2000 -alueita.²⁸⁷ Merinisäkkäät ovat mukana myös merenhoidon arvioinneissa ja hyvän tilan tavoitteissa. Hylkeidensuojelualueet (yht. 188.3 km²) kuuluvat joko kokonaan tai osittain Natura 2000 -verkostoon.²⁸⁸

Liitteen II lajien esiintymisalueiden perusteella perustettuja Natura 2000 -alueita koskee edellisessä luvussa käsitelty Natura -suojelusääntely. Natura 2000 -verkostoon sisällytetään suotuisan suojelun kannalta edustava ja kattava otos näiden lajien elinympäristöjä.

Luontodirektiivi asettaa erillisiä lajisuojelua koskevia vaatimuksia liitteessä IV määritellyille yhteisön tärkeinä pitämille lajeille. Liitteessä IV (a) lueteltujen lajien kaikki lisääntymis- ja levähdyspaikat on aina suojeltava, minkä lisäksi niitä koskee luontodirektiivin 12 artiklan tiukka rauhoitussääntely. Suomen merialueella esiintyviä lajeja ei pyöriäisen lisäksi sisälly liitteeseen IV (a).

Luontodirektiivin liitteessä V puolestaan listataan yhteisön tärkeinä pitämät eläin- ja kasvilajit tai lajiryhmät, joiden ottaminen luonnosta ja hyväksikäyttö voi vaatia hyödyntämisen sääntelyä. Liitteeseen kuuluu 21 Suomessa esiintyvää lajia, joista merellisiä lajeja ovat kalalajit toutain, siika, nahkiainen, miekkasärki, lohi ja harjus ja nisäkkäistä harmaahylje ja itämerennorppa.

285 Luontodirektiivin laji- ja luontotyyppilistojen puutteet on todettu myös yleisesti EU:n tasolla. Euroopan tilintarkastustuomioistuin 2020, s. 51.

286 Suomen varauamat koskevat merellisistä liitteen II lajeista toutainta, rantanuoliaista, kivisimppua, nahkiaista, pikkunahkiaista ja lohta.

287 ks. <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-bd/activities/building-the-natura-2000-network#autotoc-item-autotoc-3> ja <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-bd/activities/marine-baltic-region.pdf>

288 Arnkil ym. 2019, s. 21.

Luontodirektiivin 14(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta liitteen V lajien yksilöiden hyödyntäminen ei ole ristiriidassa lajin suotuisan suojelutason säilyttämisen kanssa. Näihin toimenpiteisiin voi sisältyä erityisesti esimerkiksi eläinlajien yksilöiden hyödyntämistä koskevat väliaikaiset tai paikalliset kiellot, aikarajoitukset ja menetelmien sääntely, kantojen suojelun huomioon ottavien metsästys- ja kalastussääntöjen soveltaminen taikka yksilöiden ottamista koskeva lupajärjestelmä tai kiintiöt (14(2) artikla). Lisäksi 15(1) artiklan mukaan luonnonvaraisia eläinlajeja pyydytettäessä tai tapettaessa on kiellettävä kaikkien valikoimattomien keinojen käyttö, jotka saattavat aiheuttaa lajin kantojen paikallisen häviämisen tai merkittävää häiriötä niille. Näitä on täytäntöön pantu metsästys- ja kalastuslailla.

Lajisuojelua koskevasta poikkeuksesta säädetään luontodirektiivin 16 artiklassa, mikä koskee esimerkiksi 14 ja 15 artiklan nojalla asetettuja rajoitustoimenpiteitä. Poikkeamisen edellytyksenä on, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja että poikkeus ei haittaa lajin kantojen suotuisan suojelutason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella. Poikkeuksen perusteet on lueteltu 16(1) artiklassa, ja niitä ovat esimerkiksi poikkeukset luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelemiseksi ja luontotyyppien säilyttämiseksi, erityisen merkittävien vahinkojen ehkäisemiseksi, jotka koskevat esimerkiksi kalataloutta ja vesistöjä sekä kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle.

Lintudirektiivi kattaa puolestaan kaikki EU-alueella luonnonvaraisina elävät lintulajit. Yleiset rauhoitusmääräykset (mm. tappamisen, tahallisen häirinnän, pesien ja munien tuhoamisen kieltö) koskevat lähtökohtaisesti kaikkia lintulajeja (5 art.). Liitteessä II mainittuja lintulajeja on kuitenkin mahdollista metsästä rauhoitusaikojen ulkopuolella kansallisen lainsäädännön mukaisesti, mikäli se ei vaaranna lintujen suojelua (7 art.) ja populaatioiden säilymistä tyydyttävällä tasolla.²⁸⁹

Lintudirektiivin liitteen I lajien elinympäristöjä on suojeltava SPA-alueina osana Natura 2000 -verkostoa ja näitä alueita koskevat luontodirektiivin mukaiset Natura 2000 -alueita koskevat säännökset.

Jäsenvaltioiden on lisäksi perustettava suojelualueita sellaisten säännöllisesti muuttavien lajien suojelemiseksi, joita ei mainita lintudirektiivin liitteessä I (4(2) art.). Suojelualueita perustettaessa on otettava huomioon niiden muuttoreittien varrella sijaitsevat pesimä-, sulkasato- ja talvehtimisalueet ja levähdyspaikat, ja tämän vuoksi kiinnitettävä erityistä

²⁸⁹ Ks. esim. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio C-60/05, WWF Italia ym. vastaan Regione Lombardia, 32 kohta.

huomiota kosteikkojen ja erityisesti kansainvälisesti merkittävien kosteikkojen suoje-
luun (4(2) art.). Tämä kiinnittää erityishuomion kansainvälisesti määriteltyihin IBA-aluei-
siin, jotka on todettu hyviksi kohteiksi niin lintujen kuin muidenkin eläinlajien suojelun
näkökulmasta. Tällä hetkellä EU:n alueella IBA-alueista 66 % sisältyy SPA-alueisiin. Uusien
IBA-alueiden sisällyttäminen osaksi Natura 2000 -verkostoa tuplasi verkoston kattavuus-
den lintulajien osalta. Tämä edellyttäisi, että 4,5 % EU:n maapinta-alasta suojeltaisiin osana
Natura 2000 -verkostoa.²⁹⁰ Myös EU-tuomioistuin on korostanut IBA-alueiden merkitystä
valittaessa SPA-alueita.²⁹¹

9.3.2 Lajisuojaus Suomen lainsäädännössä

9.3.2.1 Luonnonsuojelulain soveltamisalaan kuuluvat lajit

Lajisuojaus perustuu Suomessa luonnonsuojelulakiin, metsästyslakiin (615/1993) ja kalas-
tuslakiin. Luonnonsuojelulaissa on neljä lajisuojelukategoriaa – rauhoitetut, uhanalaiset,
erityisesti suojellut ja ns. direktiivilajit – jotka ovat oikeusvaikutuksiltaan erilaisia, mutta
saattavat olla lajista riippuen päällekkäisiä. LSL:n mukaisia lajisuojelusäännöksiä sovelle-
taan lähtökohtaisesti kaikkiin eläin- ja kasvilajeihin lukuun ottamatta metsästyslain 5 §:ssä
tarkoitettuja riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä sekä taloudellisesti hyödynnettäviä
kalalajeja (LSL 37 §). Rauhoitettuja ovat kaikki LSL:n soveltamisalaan kuuluvat nisäkkäät ja
linnut (LSL 38 §).

Asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi lajiksi sellainen eliölaji, jonka luontainen säilymi-
nen Suomessa on vaarantunut (46 §). Uhanalaisen lajin esiintyminen ei aiheuta yksityisille
tahoille mitään oikeusvaikutuksia, mutta uhanalaisten lajien esiintymät tulee muun ympä-
ristösääntelyn kautta ottaa huomioon esim. kaavoituksessa ja lupaharkinnassa (esim. MRL
39 §, YSL 49 §, MAL 3 §).

Eriyisesti suojeltavaksi voidaan puolestaan määrätä eliölaji, jonka häviämishuuhka on ilmei-
nen. ELY-keskus voi päätöksellään rajata erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän
esiintymispaikan, jolloin sen hävittäminen ja heikentäminen on kielletty (47 §).

²⁹⁰ Kukkala ym. 2016; komissio 2017b.

²⁹¹ C141/14 Euroopan komissio v. Bulgaria: ”Koska Bulgarian tasavalta ei ole sisällyttänyt kansainvälisesti tärkeiden lintualueiden (jäljempänä IBA-alueet) alueita kokonaisuudessaan Kaliakran alueen kattavaan erityiseen suojelualueeseen (jäljempänä Kaliakran erityinen suo-
jelualue), se ei ole osoittanut erityisesti suojelualueiksi ... [lintudirektiivin] liitteessä I tarkoi-
tettujen lajien ja sellaisten säännöllisesti esiintyvien muuttavien lajien, joita ei luetella kysei-
sessä liitteessä, suojelemiseen lukumäärältään ja kooltaan sopivimpia alueita sillä maantie-
teellisellä vesi- ja maa-alueella, johon kyseistä direktiiviä sovelletaan, joten Bulgarian tasa-
valta ei ole noudattanut kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisia velvoitteitaan.”

Euroopan yhteisön lajisuojelua koskevat erityissäännökset (LSL 49 §) panevat täytäntöön ne luonto- ja lintudirektiivin säännökset, joita ei ole pantu täytäntöön 39 §:n rauhoitus-säännöksillä ja Natura 2000 -alueita koskevilla säännöksillä. Erityissäännöksissä mm. kielletään luontodirektiivin liitteen IV(a) eläinlajien yksilöiden lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittäminen ja heikentäminen (49.1 §), liitteen IV(a) eläinlajien ja IV(b) kasvilajien sekä (tietyin poikkeuksin) luonnonvaraisten lintujen hallussapito, kuljetus, myynti jne.

Natura 2000 -verkostoa koskevilla säännöksillä (LSL 10 luku) ja Natura 2000 -alueita perustamalla Suomi on pannut täytäntöön luonto- ja lintudirektiivien verkostoa koskevat lajisuojeluvuorot.

Suomen lajiensuojelun toimintaohjelmassa käytiin läpi 2 216 uhanalaiseksi arvioitua luonto- ja lintudirektiivin lajia. Niiden joukosta tunnistettiin 569 kiireellisesti suojeltavaa lajia. Kiireellisesti suojeltavien lajien listalla merellisiä vedenalaisia lajeja on ainoastaan piikkinäkinparta. Tiedon puutteen vuoksi muiden merellisten lajien kiireellisyyttä ei kyetty arvioimaan. Valtakunnallinen uhanalaisten lajien suojelun toimintaohjelmakaan (2017) ei kata merielinympäristöjä tai merilajeja.²⁹²

Vuoden 2019 lajien uhanalaisuusarvion mukaan uhanalaisista lajeista 19 elää ensisijaisesti Itämeressä (12,2 % vesien uhanalaisista lajeista ja 0,7 % kaikista uhanalaisista lajeista). Itämeri on 83 ensisijaisesti vesissä elävän Punaisen listan lajin elinympäristö (18,2 % Punaisen listan vesilajeista ja 1,2 % kaikista Punaisen listan lajeista). Näistä pääosa on leviä, kaloja ja lintuja. Suurin osa Itämeren Punaisen listan lajeista elää kallio- ja lohkarepohjilla.²⁹³ Uhanalaisuusarvioinnissa ensisijaisesti Itämerellä pesivistä 22 merilintulajista 45 % arvioitiin uhanalaisiksi.²⁹⁴

9.3.2.2 Kalat ja riistalajit

Myös kalastuslailla ja metsästyslailla säännellään lajien suojelua säätämällä kalalajien rauhoituksesta ja kalojen pyyntimitoista sekä riistalajeihin kuuluvien lintujen rauhoituksesta ja metsästyksestä. Riistalajit ja rauhoittamattomat eläimet määritellään metsästyslain 5 §:ssä. Hylkeiden metsästystä säädellään metsästysajan lisäksi alueellisten kiintiöiden ja pyyntilupien avulla. Merilintujen metsästystä säädellään metsästysajoilla ja metsästäjäkohtaisella kiintiöllä. Suojelualueilla on vaihtelevasti metsästyskieltoja. Merenhoidossa on asetettu ympäristötavoite siitä, että metsästysaalais mitoitetaan kestäväksi haahka- ja allikantojen tilaan nähden (LUVA3).²⁹⁵ Lainsäädäntö mahdollistaa metsästyksen tehokkaan rajoittamisen, mutta sitä ei aina ole käytetty täysimääräisesti.

292 Laamanen ym. 2021, s. 243.

293 Hyvärinen ym. 2019, s. 60, taulukko 9.

294 Laamanen ym. 2021, s. 245.

295 Korpinen ym. 2018a, s. 235.

Kalojen, vesilintujen ja nisäkkäiden tahallinen tai tahaton pyynti ja metsästys ovat kahdeksan vesilajin ensisijainen uhanalaisuuden ja kolmen lajin silmälläpidettäväksi luokittelun syy. Ensisijaisena uhkatekijänä ne ovat kahdelletoista uhanalaiselle lajille.²⁹⁶ Kalastuksella on Suomessa tunnistettuja kielteisiä vaikutuksia monien uhanalaisten kalalajien (järvilohi, saimaannieriä, taimen, siika, meriharjus) kantoihin. Uhanalaisten kalalajien kohdalla merkittäviä uhkatekijöitä ovat myös muut ihmistoiminnan aiheuttamat muutokset, kuten luonnonvaraisen elinkierron hankaloituminen tai puuttuminen, ilmastonmuutos ja rehevöityminen.²⁹⁷

Kalastuksessa sivusaaliiksi päätyviä herkkiä kalalajeja ovat uhanalaiset kalalajit ja -kannat ja paikoitellen uhanalaiset lintulajit (esim. haahka, riskilä ja pilkkasiipi) ja nisäkkäät (pyöriäinen, saimaannorppa). Vapaa-ajankalastuksesta näitä tietoja on saatavilla huomattavasti huonommin kuin kaupallisesta kalastuksesta. Ottaen huomioon vapaa-ajankalastuksen suosion ja tappavien pyydysten yleisen käytön, vapaa-ajankalastus on uhanalaisille lajeille yhtä suuri uhka kuin kaupallinen kalastus.²⁹⁸

Hylkeiden metsästys ei ole vaarantanut hyljekantojen hyvää tilaa.²⁹⁹ Hylkeitä suojaavat myös hylkeidensuojelualueet, joilla liikkumista on rajoitettu ja metsästys ja hylkeille haitallinen kalastus kielletty kokonaan.³⁰⁰ Metsästys on kuitenkin uhkatekijä useille uhanalaisille lajeille, sillä uhanalaisista lajeista riistalajeja ovat metsähänhi, haapana, jouhisorsa, heinätavi, tukka- ja punasotka, haahka, nokikana, riekko ja pyy. Lisäksi uhanalaisista lajeista merilokki ja harmaalokki ovat rauhoittamattomia ja täten rinnastettavissa metsästettäviin. Uhanalaisten lajien metsästystä voidaan rajoittaa metsästyslain nojalla. Vaikka metsästys ei olisi pääsyy vähenemiseen, se aiheuttaa huomattavasti voivalle lajille ylimääräistä kuolleisuutta.³⁰¹

Kaikkien merisorsalintujen kannat ovat viime vuosina taantuneet, ja usean merisorsalajin uhanalaisuusluokituksen luokka on muuttunut huonommaksi.³⁰² Varsinaisia metsästettäviä merisorsalintuja ovat haahka, alli, isokoskelo ja tukkakoskelo. Rannikon haahkakannat ovat taantuneet voimakkaasti ja vuoden 2019 uhanalaisuusarvioinnin perusteella haahka on Suomessa erittäin uhanalainen. Naarashaahkan metsästys oli Suomessa kielletty asetuksella kolmen vuoden ajan (2019–2021).³⁰³ Uros-

296 Hyvärinen ym. 2019, s. 65.

297 SYKE 2021.

298 SYKE 2021.

299 Laamanen ym. 2021, s. 154.

300 Arnkil ym. 2019, s. 21.

301 Hyvärinen ym. 2019, s. 563.

302 Korpinen ym. 2018a, s. 112.

303 Laamanen ym. 2021, s. 154.

haahkoja saa metsästää kesäkuussa tietyillä alueilla.³⁰⁴ Allin kohdalla taantumisen tärkeimpänä syynä lienee poikastuotannon heikkeneminen ilmastonmuutoksen seurauksena. Myös metsästyksellä on arvioitu olevan vaikutusta. Itämerellä allia ei juurikaan enää metsästetä muualla kuin Suomessa ja suurin osa muuttoreitin ja talvehtimisalueiden maista on jo keskeyttänyt allin metsästyksen. Suomessa allin metsästys oli asetuksella kielletty kolmeksi vuodeksi (2018–2020) sisämaassa ja merialueelle on asetettu viiden allin metsästäjäkohtainen päiväkiintiö. Toimenpiteiden riittävydestä ei olla yksimielisiä.³⁰⁵

Rajoitusten ohella metsästystä myös käytetään ja tarvitaan luonnonsuojelutavoitteiden toteuttamisessa. Vieraslajien haitallisten vaikutusten vähentämiseksi merenhoidon ympäristötavoitteena on mm. pyrkiä vähentämään minkin ja supikoiran määrää lintujen pesimäluodoilla.³⁰⁶

Nykylaisäädännössä LSL:n lajisuojelun piiriin kuuluvia kalalajeja on voitu säätää uhanalaiseksi LSL 46 §:n mukaan luonnonsuojeluasetuksella. Eliölajin säätämiseksi ei ole suoria oikeusvaikutuksia esim. maanomistajaan nähden – mutta sillä on epäsuoria vaikutuksia esim. kaavoitukseen ja eri lakien mukaiseen lupamenettelyyn. LSL:n uudistuksen yhteydessä ehdotetaan yleistä uhanalaisten lajien ja luontotyyppien huomioonottamisvelvollisuutta, joka vahvistaisi uhanalaisten lajien säilymiseen liittyvien näkökohtien huomioonottamista esimerkiksi kaavoituksessa ja eri lakien mukaisessa lupaharkinnassa.³⁰⁷ Kalalajin säätäminen uhanalaiseksi ei kuitenkaan ole ollut erityisen käytetty suojelukeino; vain yksi kalalaji – rantanuoliainen – on aikanaan säädetty uhanalaiseksi, ja sekin on vuoden 2019 uhanalaisuusarvioinnin yhteydessä poistettu luonnonsuojeluasetuksen uhanalaisten lajien listauksesta. Tosin monien ei-kalastettavien kalalajien uhanalaisuustilanne tunnetaan huonosti, jolloin tarvetta uhanalaiseksi säätämiseksikään ei ole voitu arvioida.³⁰⁸

Ehdotuksessa uudistettavaksi LSL:ksi ehdotetaan, että kalalajit poistetaan kokonaan LSL:n lajisuojelun soveltamisalasta. Muutos tarkoittaisi, että kalalajeja suojeltaisiin jatkossa vain kalastuslain keinoin, joita ovat mm. alueellinen kalastuksen rajoittaminen (52 §), kalojen rauhoitus (55 §), kalojen pyyntimitat (56 §), kalastusrikkomus (118 §), menettämisseuraamus (119 §). Tällöin kalalajeja ei tulisi LSL:n uudistamistyön yhteydessä ehdotetun LSL:n huomioonottamisvelvoitteen piiriin. Muutos saattaa heikentää uhanalaisten kalalajien

304 <https://riista.fi/metsastys/metsastysajat>

305 Laamanen ym. 2021, s. 154.

306 Korpinen ym. 2018a, s. 235.

307 Lakiehdotus LSL-luonnos 2021, s. 24: 76 § Uhanalaisten lajien huomioon ottaminen lupaa tai suunnitelmaa hyväksyttäessä.

308 Pennanen ym. 2013.

suojelua, sillä kalastuslakiin ei sisälly säännöksiä kalalajien elinympäristöjen suojaamisesta, joilla voitaisiin suojata kalalajien tärkeitä kutu- ja poikasalueita esimerkiksi vesirakentamiselta, ruoppauksilta ja perkauksilta. Osa kaloille tärkeistä lisääntymisalueista on jo päällekkäisiä suojeltavien alueiden, kuten fladojen kanssa.³⁰⁹ Tästä huolimatta kalojen elinkierrolle tärkeiden alueiden turvaamista tulee vahvistaa jatkossa, kun myös rehevöityminen ja ilmastonmuutos vaikuttavat kalakantoihin heikentävästi.³¹⁰

Merenhoidossa tietyt kalalajit on sisällytetty luonnon monimuotoisuuden (D1) kuvaajan alaisuuteen. Meriympäristön hyvän tilan tavoitteena on, että niiden levinneisyys vastaa lajin luontaista esiintymisaluetta, populaatiot ovat elinvoimaisia ja merialueiden tila tai alueiden käyttö eivät vaaranna lajien, populaatioiden, ja yhteisöjen pitkäaikaista säilymistä pitkällä aikavälillä. Kaupallisesti hyödynnettävät kalalajit puolestaan arvioidaan niitä koskevan D3 kuvaajan alaisuudessa, jossa hyvän tilan tavoitteena on, että ”kaikkien kaupallisesti hyödynnettävien kalojen sekä äyriäisten ja nilviäisten populaatiot ovat turvallisten biologisten rajojen sisällä siten, että populaation ikä- ja kokojakauma kuvastaa kannan olevan hyvässä kunnossa.” Tavoitteena on myös, että luonto- ja lintudirektiivin liitteissä mainittujen merilajien suojelutaso on suotuisa, ja että HELCOMin uhanalaisiksi luokittelemien lajien ja kantojen määrä vähenee niiden tilan parantuessa. Kaikkien saalislajien kalastuksen tulisi olla kestävä, eikä kalastus saisi aiheuttaa merkittävää haittaa muulle meriympäristölle. Merenhoidossa on asetettu yleinen ympäristötavoite siitä, että kalastuksen ohjauksella turvataan tärkeimpien rannikkolajien kestävä kalastus ja biologinen monimuotoisuus eikä vaaranneta hyvän tilan saavuttamista.³¹¹

On epävarmaa, riittääkö vain kalalajien kalastuslakiin perustuva suojelu merenhoidon tavoitteiden saavuttamiseen. Kaupallisesti hyödynnettävien kalalajien osalta tavoitteena on biologisten rajojen puitteissa tapahtuva hyödyntäminen, mihin voidaan päästä kalastuslain mahdollistamalla kalastuksen rajoittamiskeinoilla. Kalastuksen ohjauksen lisäksi joidenkin lajien lisääntymisalueiden kunnostus on tarpeen. Tämä koskee erityisesti virtavesien kunnostusta ja noususteiden poistamista. Useiden lajien tilannetta auttaisi myös vedenlaadun parantaminen muun muassa ohjaamalla maankäyttöä, rajaamalla suojavyöhykkeitä sekä ennallistamalla lisääntymisalueita.³¹² Kutu- ja poikasalueiden turvaamiseksi tulisi kuitenkin löytää joku muu keino kalastuslain oheen.

Uhanalaisia kalalajeja koskevissa luonnon monimuotoisuuskuvaajan tavoitteissa otetaan huomioon kokonaisvaltaisesti lajin elinvoimaisuuteen liittyvät tekijät. Merenhoidon

309 <https://luontotyyppienuhanalaisuus.ymparisto.fi/lutu/#/luontotyypit/Fladat>

310 Kraufvelin ym. 2018, s. 14.

311 Korpinen ym. 2018a, s. 235.

312 Hyvärinen ym. 2019, s. 552–553.

arviointien mukaan näihin kalalajeihin kohdistuvia merkittävimpiä paineita ovat esimerkiksi rannikon rajallisten kaloille tärkeiden lisääntymisalueiden heikkeneminen rehevöitymisen, rantarakentamisen ja ruoppausten vuoksi. Kalastuslaki ei turvaa uhanalaisten kalalajien elinympäristöjä, kuten niiden tärkeitä kutu- ja poikasalueita vesirakentamiselta, ruoppauksilta ja perkauksilta.³¹³ Kuitenkin monien kalojen lisääntymisalueet ovat pahiten kuormitettuja ja muutettuja matalia vesialueita, jotka kärsivät rehevöitymisestä, liettyimisestä, rantarakentamisesta ja ruoppauksista.³¹⁴

Merenhoidon toimenpiteenä on kalalajien tilan parantamiseksi määritetty kalataloudellisia kunnostustoimia ja niihin liittyviä tilapäisiä kalastusrajoituksia.³¹⁵ Kalastuslain 36 §:n mukaan kalatalousalue laatii alueensa kalavarojen käyttö- ja hoitosuunnitelman; nähtäväksi jää miten hyvin kalastuslain mukaiset käyttö- ja hoitosuunnitelmat onnistuvat niille asetetuissa tavoitteissa. Suunnitelman on sisällettävä muun muassa ehdotuksia vaelluskalojen ja uhanalaisten kalakantojen elinkierron sekä muun biologisen monimuotoisuuden turvaamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä sekä kalataloudellisesti merkittävien alueiden ja kaupalliseen kalastukseen ja kalastusmatkailutarkoitukseen hyvin soveltuvien alueiden määritys. Kalataloudellisesti merkittävät alueet voivat sisältää myös kalakantojen suojelun kannalta merkittävät alueet.³¹⁶ Näillä suunnitelmissa voidaan ohjata vain kalastusta ja kalatalousalueen omia kunnostus- tms. toimia, mutta niillä ei ole oikeusvaikutuksia ulkopuolisiin toimijoihin alueen kalastusta lukuun ottamatta. Niillä ei voida rajoittaa vesilain mukaan luvan- tai ilmoituksenvaraista rakentamis-, ruoppaus- tms. toimintaa, eli kunnostustoimien sääntely ei suojaa tärkeitä lisääntymisalueita heikentymiseltä. Kalavarojen käyttö- ja hoitosuunnitelmalla ei myöskään ole suoraa oikeudellisia vaikutuksia olemassa olevien hankkeiden lupaehtojen, esim. vesivoimalaitosten kalatalousmääräysten, muuttamiseen.

Kalatalousalueiden laatimat suunnitelmat eivät näin ollen voi yksinään toimia tehokkaina kutu- ja poikasalueiden suojelukeinoina, vaikka suunnitelmissa onkin tärkeä tehtävä niiden suojelemissa kalastuksen ohjaamisen kautta. Kalojen elinkierrolle tärkeiden paikkojen suojeleminen olisi kuitenkin tarpeen kalakantojen ja meren koko ravintoverkon elinvoimaisuuden ylläpitämiseksi.³¹⁷ Vesilain mukainen luontotyypisuojeleminen ei myöskään ole osoittautunut

313 [Elinympäristöt > Itämeri > IT11 Itämeren uhanalaiset lajit | Luonnontila.fi](#)

314 Kallasvuo & Lappalainen 2017, s. 131.

315 Keskeisenä osana toimenpiteessä on rannikon kalataloudellisten kunnostusten koetoiminnan jatkaminen. Kunnostusten koetoiminta tulee keskittymään kevätkutuisille kalalajeille, kuten ahvenelle ja hauelle, tärkeiden lisääntymisalueiden, fladojen, kluuvien ja muiden pienvesien sekä merikutuiselle siialle ja meriharjukselle tärkeiden riuttojen kunnostamiseen. Laamanen ym. 2021, s. 159.

316 Salminen ym. 2019, s. 8.

317 Kaloille tärkeiden alueiden suojelun puutteista Itämerellä ks. Kraufvelin ym. 2018.

hyväksi keinoksi estää esimerkiksi ruoppauksia (ks. jakso 10.2). Nyt uhanalaiselle kalalajille tärkeän kutupaikan suojeleminen ruoppaukselta, rakentamiselta tai maa-ainesten ottamiselta luultavasti edellyttäisi LSL:n mukaisen suojelun perustamista, mikä ei liene realistinen ratkaisu muutoin kuin poikkeuksellisen merkittävien kutu- ja poikasalueiden kohdalla.³¹⁸ LSL:n luontotyyppisuojeleminen olisi kevyempi ja siten parempi ratkaisu. Toinen tai rinnakkainen vaihtoehto on vahvistaa luontoarvojen huomioon ottamista vesilain mukaisissa lupa- ja ilmoitusmenettelyissä.³¹⁹

VPD ja vesienhoitosuunnitelmat koskevat myös rannikkoalueita, joilla monet kalojen lisääntymisalueet sijaitsevat, joten vesienhoitosuunnitelmien ja toimenpideohjelmien avulla voitaisiin osaltaan edesauttaa alueiden säilymistä, mutta ne eivät tarjoa alue-suojelutyyppistä turvaa niille. Ensisijaisesti vesienhoitosuunnitelmilla voidaan koettaa puuttua meren rehevöitymiseen.

9.4 Ennallistaminen

Ennallistamisen merkitys luonnonsuojelun keinona on lisääntymässä ja se korostuu esimerkiksi EU:n biodiversiteettistrategiassa, jonka toimeenpanemiseksi komissio on muun muassa laatimassa säädöstä, joka asettaisi sitovia ennallistamisvelvoitteita jäsenvaltioille. Biodiversiteettistrategiassa ennallistaminen on kohdistettu hiilipitoisiin ekosysteemeihin kuten meriruohoalueisiin. Strategia mainitsee myös kalojen tärkeiden kutu- ja kasvialueiden ennallistamisen. Myös EU:n luonnonsuojelu- ja vesiensuojelulainsäädäntö korostavat heikentyneiden luontotyyppien ja elinympäristöjen ennallistamista, mutta kansallinen lainsäädäntö ei aseta siihen mitään velvoitteita tai tavoitteita. Luonnonsuojelulliset ennallistamisvelvoitteet liittyvät lainvastaiseen toimintaan, eikä vesilain mukaista kalatalousvelvoitettakaan voi pitää varsinaisena ennallistamisena, vaan haittavaikutuksen lieventämistoimena.

Merenhoidon toimenpideohjelmissa on asetettu joitakin ennallistamiseen liittyviä toimenpiteitä lajien tai luontotyyppien ja elinympäristöjen hyvän tilan saavuttamiseksi. Vuosien 2016–2021 toimenpideohjelmassa esitettiin toimenpiteeksi tarve selvittää mahdollisuuksia ennallistaa ja kunnostaa meriharjuksen lisääntymisalueita sekä selvittää luonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeitä fladoja ja kluuveja, jotka olisivat ennallistamiseen

318 Periaatteessa tärkeän kutu- ja poikasalueen suojeleminen perusteena voisi toimia LSL 10 §:n 6 tai 7 kohta eli 6) luontotyyppin tai eliölajin suotuisan suojelutason säilyttäminen tai saavuttaminen sitä vaatii; tai 7) alue on muutoin niin edustava, tyyppillinen tai arvokas, että sen suojeleminen voidaan katsoa luonnon monimuotoisuuden tai kauneuden säilyttämisen kannalta tarpeelliseksi.

319 Ks. myös Kuismanen ym. 2022.

sopivia ja selvitysten perusteella toteuttaa tarpeelliset ennallistamistoimenpiteet.³²⁰ Merenhoidon vuosien 2022–2027 toimenpideohjelmaan sisältyy toimenpide meriajokas- ja näkinpartaisniittyjen ennallistamisesta sekä järviruo’on poistosta monimuotoisuuden lisäämiseksi.³²¹

Lainsäädäntöön ei sisälly elinympäristön ennallistamisvelvoitteita, jollei elinympäristöön ole kohdistunut laitonta toimenpidettä.³²² LSL ei aseta luonnonsuojeluviranomaisille velvoitetta ennallistaa luontotyyppettä tai lajien esiintymisalueita, jollei kyse ole ”oikeudenvastaisen tilan poistamisesta” (57 §). Vapaaehtoiset ennallistamishankkeet koskevat yleensä yksittäisiä kohteita, joiden ennallistamiseen saadaan valtiolta tai yksityiseltä taholta ja toimijoina ovat usein ELY-keskus ja jokin paikallinen yhdistys.³²³ Painetta sääntelyn kehittämiselle tulee tältä osin EU:n biodiversiteettistrategian ohella komission valmistelemasta ennallistamisasetuksesta.

Merenhoidon vuosien 2022–2027 toimenpideohjelmaan sisältyy myös yleinen toimenpide meriluonnon ennallistamisesta ja kunnostustoimenpiteistä suojelualueilla.³²⁴ Toimenpiteen ensimmäisessä vaiheessa suojelualueille tehdään koko verkoston kattava kunnostussuunnitelma, jossa tunnistetaan suojelualueverkostosta ne kohteet, joissa hoito- ja kunnostustoimenpiteitä voidaan suorittaa, sekä toteutetaan tätä suunnitelmaa. Toisessa vaiheessa selvitetään muita kunnostuksen tarpeessa olevia merialueita mm. yksityisillä vesialueilla, ja selvitetään niiden kunnostusmahdollisuuksia.

320 Laamanen 2016, s. 123.

321 Laamanen ym. 2021, s. 222–223.

322 Lainvastaisen heikennyksen yhteydessä Laki eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009) voi edellyttää ennallistamistoimia heikennysten tapahtumapaikalla tai hyvitystoimena muussa kohteessa. Myös muutamat muut säädökset sisältävät hieman vastaavia velvoitteita kohteen ennallistamisesta.

323 Halonen & Similä 2020, s. 7.

324 TPO2022-LUONTO4, Laamanen ym. 2021, s. 258.

10 MERENPOHJAN FYYSISTEN HÄIRIÖIDEN SÄÄNTELY

10.1 Merenpohjan fyysiset häiriöt

Merenhoidon yhtenä ympäristötavoitteena on merenpohjan koskemattomuus (D6), jossa ekosysteemien rakenne ja toiminnot on turvattu ja etenkin pohjaekosysteemeihin ei kohdistu haitallisia vaikutuksia. Merenpohjan koskemattomuuden tilaa arvioidaan ja sille asetetaan tarkemmat hyvän tilan tavoitteet ihmisen toiminnan seurauksena häiriintyneen ja hävinneen merenpohjan määrän, pohjaeläimistön tilan, luontodirektiivin luontotyyppien ja muiden pohjien elinympäristöjen osalta.

Merenpohjan koskemattomuuden tila on häiriintyneen ja hävinneen merenpohjan osalta pääosin hyvä Suomen merialueella, sillä merenpohjan pinta-alasta vain noin 1–10 % on arvioitu mahdollisesti haitallisesti häiriintyneeksi. Nämä alueet keskittyvät kaupunkien, satamien ja laivaväylien läheisyyteen lounaisilla rannikkovesillä ja Suomenlahdella.³²⁵ Meriympäristön huonoa tilaa osoittavat kuitenkin Suomen merialueella esiintyvien vedenalaisten luontodirektiivin luontotyyppien tila, joista ainoastaan 1/7 on suotuisassa suojelutasossa. Uhanalaisuusarvioiden alaisuudessa erittäin uhanalaiseksi on tunnistettu ainakin Itämeren 10 luontotyyppiä.

Rehevöityminen on suurin uhka merenpohjan tilalle. Merenpohjaa häiritseviä ja hävittäviä fyysisiä vahinkoja ovat puolestaan muun muassa ruoppaaminen, ruoppausmassojen läjittäminen, merihiekan nosto, merenpohjan kaivostoiminta, merituulivoimarakentaminen, matalilla merenlahdilla veneily ja ankkurointi sekä matalilla rannikkoalueilla liikkuvat suuret alukset. Nämä toiminnot voivat aiheuttaa fyysisiä vahinkoja ja jopa olla tuhoisia joillekin uhanalaisille luontotyypeille.³²⁶ Fyysiset häiriöt uhkaavat Suomen merialueella esiintyvistä luontodirektiivin liitteen II luontotyypeistä 8/20 suojelutasoa.³²⁷ Merenhoidon arvioissa ja tavoitteissa mukana olevista luontotyypeistä vastaava osuus on 7/7 eli kaikkien merenpohjan koskemattomuuden arvioissa ja tavoitteissa mukana olevien luontodirektiivin vedenalaisten luontotyyppien epäsuotuisa suojelutaso johtuu osaltaan näistä fyysisistä

³²⁵ Korpinen ym. 2018a, s. 163–167.

³²⁶ Laamanen ym. 2021, s. 214.

³²⁷ https://www.ymparisto.fi/fi-fi/luonto/luontotyyppit/luontodirektiivin_luontotyyppit/luontotyyppien_esittelyt

häiriöistä. Suomen merialueen uhanalaisuusarvioinneissa tarkastelluista kymmenestä uhanalaisesta luontotyyppistä puolet kärsii muun muassa fyysisistä häiriöistä ja näistä esim. vesirakentamisesta kärsivät erittäin uhanalaiset suursimpukkapohjat olisi voinut ottaa mukaan LSL:n uudistuksen yhteydessä täydennettävään VL:n luontotyyppisuojeleluun.³²⁸

10.2 Vesilaki

10.2.1 Yleisesti vesivarojen käytön ohjauksesta

Merenpohjan fyysisiä häiriöitä säännellään useilla eri laeilla, joista tärkein on vesilaki, jota sovelletaan vesitalousasioihin ja jonka tavoitteena on muun muassa ehkäistä ja vähentää vedestä ja vesiympäristön käytöstä aiheutuvia haittoja ja parantaa vesivarojen ja vesiympäristön tilaa (VL 1 §). Vesilakia sovelletaan Suomen talousvyöhykkeellä tapahtuviin tai suunniteltuihin vesitaloushankkeisiin sekä muuhun vesivarojen ja vesiympäristön käyttöön ja hoitoon. Vesitaloushankkeiden toteuttamista ohjataan erityisesti luvanvaraisia hankkeita koskevan lupamenettelyn ja tätä pienempivaikutuksisten hankkeiden ilmoitusmenettelyn kautta, mutta vesilain säädetään myös eräistä yleisistä vesivarojen käyttöön liittyvistä oikeuksista, velvollisuuksista ja rajoituksista. Esimerkiksi veneilyyn ja ankkurointiin liittyen vesilain 2:3:ssä säädetään yleisistä oikeuksista vesistöissä liikkumiseen, joiden mukaan jokaisella on oikeus tarpeetonta vahinkoa, haittaa tai häiriötä aiheuttamatta esimerkiksi kulkea vesistöissä ja sen jäällä ja ankkuroida tilapäisesti vesistöissä, jollei laissa toisin säädetä.

Isolle osalle merellisiä Natura 2000 -alueita on nimetty toteuttamiskeinoksi vesilaki ja näiden alueiden osalta vesilain sääntelyä täydentää LSL 64 a ja 65–66 §:n heikentämiskielltoa koskeva sääntely (ks. edellä jakso 2.1.2). Lisäksi vesilain luvan- tai ilmoituksenvaraisten hankkeiden sääntelyssä tulee sovellettavaksi VL 2:11:n listaamien luontotyyppien suojele (ks. edellä jakso 2.2.3). Kuten edellä on käynyt ilmi, merkittävä osa merenhoidon tilan arviointeihin ja tavoitteisiin sisältyvistä luontoarvoista jää kuitenkin Natura -suojeleluun ja vesilain luontotyyppisuojeleluun ulkopuolelle. Tässä jaksossa käsitellään meriympäristöön kohdistuvien muutosten sääntelyä vesilain nimenomaan siltä osin, kuin kyse ei ole Natura -alueella tapahtuvasta heikentämiskiellon soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta tai VL 2:11 luontotyyppisiin kohdistuvista hankkeista.

Vesilain soveltamisalaan kuuluviin vesitaloushankkeisiin sisältyvät merenpohjaan kohdistuvista fyysisistä häiriöistä muun muassa ruoppaukset ja ruoppausmassojen läjitys, merituulivoimarakentaminen ja merihiekkan sekä merenpohjan kaivannaisten otto.

328 Kotilainen ym. 2018, s. 54.

10.2.2 Merelliset luontoarvot lupamenettelyssä

Luvanvaraisuuskynnys

Vesilain lupakynnyksistä säädetään lain 3 luvussa: 3:3:ssä on listattu aina luvanvaraiset hankkeet, minkä lisäksi 3:2:ssä säädetään yleisestä, hankkeen vaikutusten mittakaavaan perustuvasta luvanvaraisuudesta. Mahdollisesti merialueille sijoituvia aina luvanvaraisia vesitaloushankkeita ovat:

- vesialueen ruoppaaminen, jos ruoppausmassan määrä ylittää 500 kuutiometriä, jollei kyse ole julkisen kulkuväylän kunnossapidosta (VL 3:3.1 kohta 8);
- ruoppausmassan sijoittaminen hylkäämistarkoituksessa Suomen aluevesillä, jollei kyse ole merkityksettömän pienestä määrästä ruoppausmassasta (VL 3:3.1 kohta 9);
- maa-aineksen ottaminen vesialueen pohjasta muuhun kuin tavanomaiseen kotitarvekäyttöön (VL 3:3.1 kohta 10).
- vesi-, viemäri-, voima- tai muun johdon tekeminen yleisen kulkuväylän ali (VL 3:3.1 kohta 5).

Yleinen luvanvaraisuuskynnys puolestaan tulee kyseeseen, kun vesitaloushanke voi muuttaa vesistön asemaa, syvyyttä, vedenkorkeutta tai virtaamaa, rantaa tai vesiympäristöä ja tästä muutoksesta aiheutuu VL 3:2.1:ssä lueteltuja vaikutuksia. Tällaisia vaikutuksia ovat mm.:

- luonnon ja sen toiminnan vahingollinen muuttuminen tai vesistön tilan huononeminen (VL 3:2.1 kohta 2);
- luonnon kauneuden, ympäristön viihtyisyyden tai kulttuuriarvojen taikka vesistön virkistyskäyttöön soveltuvuuden melkoinen väheneminen (VL 3:2.1 kohta 3);
- haitta tai vahinko kalastukselle tai kalakannoille (VL 3:2.1 kohta 6);
- muu verrattava yleisen edun loukkaus (VL 3:2.1 kohta 9).

Merenpohjaa fyysisesti muuttavista toiminnoista siten ainoastaan suurimittakaavaisimmat ruoppaushankkeet ja ruoppausmassan sijoittaminen ja merihiekan tai merenpohjan mineraalien otto ovat suoraan aina luvanvaraisia vesitaloushankkeita. Esimerkiksi mittakaavaltaan pienemmät ruoppaushankkeet ja läjitykset, sekä johtojen ja kaapeleiden sijoittaminen merialueelle voivat tulla käsiteltäväksi lupaharkinnassa niiden vaikutusten perusteella. Luonnolle aiheutuvat vahingolliset muutokset johtavat aina luvanvaraisuuskynnyksen ylittymiseen; VL 3:2.1:n 2 kohdan tulkinnassa voidaan erityisesti ottaa huomioon hankkeen sijoittuminen meriluonnon monimuotoisuuden kannalta tärkeille alueille, kuten fyysisille muutoksille herkkien uhanalaisten elinympäristöjen tai luontotyyppien esiintymisalueille.

Luontoarvot lupaharkinnassa

Vesitaloushankkeelle myönnetään lupa yleisimmin VL 3:4.1:n 2 kohdan mukaisesti intressivertailuun perustuen.³²⁹ Intressivertailussa hankkeen yleiselle ja yksityiselle edulle koituvia hyötyjä ja haittoja verrataan keskenään. Lupa myönnetään, jos hankkeesta saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä koituviin menetyksiin.³³⁰

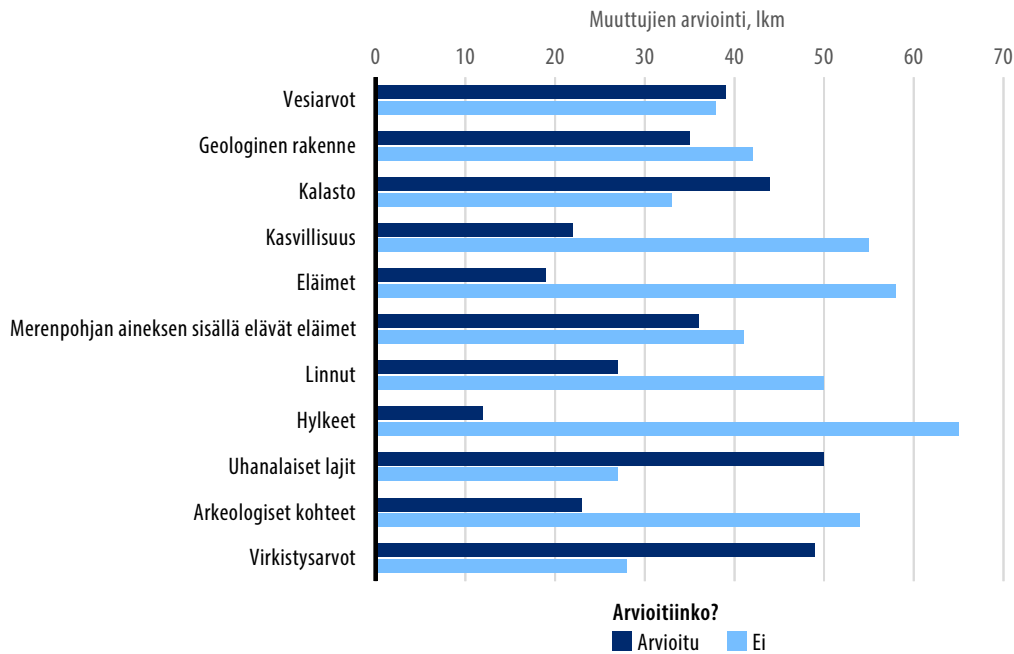
Merialueelle sijoittuvien vesitaloushankkeiden lupaharkinnassa arvioidaan vaihtelevasti meriluonnon eri osatekijöihin kohdistuvia haittoja. Meriavain-hankkeen selvitysten mukaan noin puolessa 77 tarkastellusta hankkeesta arvioitiin vaikutuksia vedenlaatuun, merenpohjan geologiaan, kalastoon ja pohja-aineksessa eläviin selkärangattomien yhteisöihin. Uhanalaisiin lajeihin ja virkistysarvoihin kohdistuvia haitallisia vaikutuksia arvioitiin hieman useammin kuin kasvillisuuteen, pohjaeläimiin, linnustoon, hylkeisiin ja arkeologisiin arvoihin liittyviä vaikutuksia.³³¹ Meriavain-hankkeen oman asiantuntija-arvion mukaan 22 hankkeella 77 hankkeesta arvioitiin olevan laaja-alaisia ja kestoaltaan pitkäaikaisia tai toistuvia vaikutuksia. Kumulatiivisia vaikutuksia oli arvioitu vain pienessä osassa (3 kpl) tarkasteltuja lupapäätöksiä (77 kpl), joista enemmistö oli vesilain mukaisia lupia.

329 VL 3:4.2:ssa säädetään nk. ehdottomasta luvanmyöntämisesteestä. Ehdottoman luvanmyöntämisesteen soveltamiskynnys on kuitenkin käytännössä erittäin korkealla ja oikeuskäytännössä vesitaloushankkeen lupahakemus on hylätty ainoastaan kerran tällä perusteella (KHO 2002:86), vanhan vesilain (264/1961) ollessa voimassa. Luontosuhteisiin ja vesiluontoon kohdistuvat haitalliset vaikutukset tulevat lähtökohtaisesti arvioitaviksi intressivertailussa hankkeesta yleisille eduille aiheutuvina haittoina. VL 3:4.2 mukaan lupaa ei kuitenkaan saa myöntää, jos hanke aiheuttaa mm. huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa. Ehdottoman luvanmyöntämisesteen ollessa käsillä lupaviranomainen ei tutki luvanmyöntämisedellytyksiä intressivertailun perusteella, vaan lupa evätään suoraan ehdottomaan luvanmyöntämisesteeseen perustuen.

330 Vesitalousluvan myöntäminen voi perustua myös VL 3:4.1:n 1 kohdan mukaiseen haittamuusedellytykseen, joka ei kuitenkaan tule kyseeseen sanottavia vesistövaikutuksia aiheuttavien hankkeiden osalta. Lisäksi VL 3:4.2:ssa säädetään nk. ehdottomasta luvanmyöntämisesteestä, jonka soveltamiskynnys on kuitenkin erittäin korkea.

331 Kuismanen ym. 2022, s. 22.

Kuva 2. Lupahakemuksiin tarkasteluvuosina 2014–2019 liittyvät muuttajat.³³²



Luontoarvojen painoarvon osana intressivertailua voidaan odottaa hieman lisääntyvän, mikäli LSL:n uudistus toteutetaan suunnilleen ehdotetun kaltaisena. Ehdotuksen mukaan LSL:in lisättäisiin säännökset, joiden mukaan uhanalaiset luontotyyppit (ehdotettu 66 §) ja eliölajit (ehdotettu 76 §) olisi *otettava huomioon* maankäytön suunnittelussa ja ympäristölupaa, vesitalouslupaa, maa-ainesten ottamislupaa sekä kullanhuuhdonta-, kaivos- ja malminetsintälupaa myönnettäessä.³³³ Kalalajeja ei ehdotuksen mukaan enää sisältyisi LSL:n eliölajeja koskevaan sääntelyyn, joten uhanalaiset kalalajit jäisivät tämän uuden, nimenomaisen huomioonottamisvelvoitteen ulkopuolelle.³³⁴ Uhanalaisten kalojen ja kalojen elinkierrolle tärkeiden alueiden huomioon ottaminen lupaprosesseissa olisi näin heikompaa kuin muiden eliölajien suojelu. Tosin yllä oleva Kuva 2. osoittaa, että kaloihin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu hieman useammin kuin muihin eläimiin ja kasvillisuuteen kohdistuvia vaikutuksia eli hieman yli puolessa tapauksista. Tämä johtunee siitä, että vesilain mukaisessa intressivertailussa otetaan huomioon luonnonarvojen ohella myös kalaston taloudellinen ja virkistyskäyttömerkitys. Kalastoon kohdistuvia haittavaikutuksia olikin edellytetty kompensoitavan taloudellisesti 11 lupapäätöksessä.³³⁵

332 Kuismanen ym. 2022, s. 22.

333 LSL HE-luonnos 2021, s. 168, 179–181.

334 LSL HE-luonnos 2021, s. 176.

335 Kuismanen ym. 2022, s. 24.

LSL:n huomioonottamisvelvollisuus vahvistaisi uhanalaisten meriluontotyyppien ja -lajien suojelua ja huomioon ottamista vesitalouslupaharkinnassa. Merkittävää muutosta lakimuutos ei toisi, sillä lajit ja luontotyypit on toki tullut jo nykyisten lakien mukaan ottaa huomioon lupaharkinnassa³³⁶, vaikka käytännössä huomioonottaminen onkin ollut vaihtelevaa.

Merenhoidon tavoitteet lupaharkinnassa

Vesienhoidon tai merenhoidon heikentämiskieltoa, hyvän tilan tavoitteita tai merenhoidon ympäristötavoitteita ei ole suoraan linkitetty vesitalousluvan myöntämisedellytyksiin. Sen sijaan VL:ssa säädetään vesienhoitosuunnitelmien ja merenhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuudesta arvioitaessa hankkeesta yleiselle edulle aiheutuvia hyötyjä ja haittoja intressivertailussa (VL 3:6.2).

Korkein hallinto-oikeus on Weser-ratkaisun jälkeisessä oikeuskäytännössään vahvistanut, että VL:a tulee EU-oikeuden tulkintavaikutuksen avulla tulkita yhteneväisesti Weser-ratkaisun kanssa.³³⁷ Vesitalouslupaa ei voida myöntää hankkeelle, joka heikentäisi pintavesimuodostuman tilaa yhdenkään laadullisen tekijän osalta tai joka vaarantaisi hyvän tilan saavuttamisen vesimuodostumassa.

Rannikkovesiin sijoittuvan merenpohjaa fyysisesti muuttavan hankkeen lupaharkinnassa tulevat sovellettavaksi vesienhoidon ympäristötavoitteet Weser-ratkaisun mukaisesti. Hankkeesta aiheutuva merenpohjan menetys tai häiriö tarkoittaa heikentäviä vaikutuksia vesimuodostuman hydromorfologisiin laadullisiin tekijöihin heikkeneminen. Weser-ratkaisun ja kotimaisen oikeuskäytännön mukaan lupaa ei voi myöntää ilman poikkeusta vesienhoidon tavoitteista.

Merenhoidon heikentämiskiellon, hyvän tilan tavoitteen ja ympäristötavoitteiden oikeusvaikutuksista lupaharkintaa kohtaan ei ole EU-tuomioistuimen ratkaisuja. Myöskään kansallisessa oikeuskäytännössä ei ole arvioitu merenhoidon tavoitteiden merkitystä vesilain luvanmyöntämisen kannalta. MSD:n jäsenvaltioille asettamat velvoitteet meriympäristön heikentymisen estämiseksi ja hyvän tilan saavuttamiseksi kuitenkin edellyttäisivät, että tavoitteet olisivat oikeudellisesti sitovia ja vaikuttavia meriympäristöön vaikuttavien hankkeiden lupaharkinnassa.³³⁸

336 LSL HE-luonnos 2021, s. 169.

337 KHO 2017:87.

338 Puharinen ym. 2021, s. 46.

Merenhoidon tavoitteet ja toimenpiteet välittyvät vesilain mukaiseen lupaharkintaan VL 3:6:n mukaan merenhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuuden kautta. Nykyisen lainsäädännön mukaan merenhoidon tavoitteet eivät muodosta sitovia päätöksenteon perusteita, jotka yksinään estäisivät hankkeen sijoittumisen tiettyyn paikkaan. Kansallisen sääntelyn toimivuuden tarkastelussa on katsottu, että EU-oikeuden asianmukainen täytäntöönpano edellyttäisi, että merenhoidon tavoitteet olisi laissa nimenomaisesti mainittu vesilain luvanmyöntämisedellytyksinä.³³⁹

Vesilain mukaisessa lupaharkinnassa tuskin tulee käsiteltäväksi niin laajasti meriympäristöön vaikuttavaa hanketta, että se vaarantaisi nykyisellä tavalla määritellyn meriympäristön hyvän tilan tavoitteen saavuttamisen tai johtaisi tilan huononemiseen.³⁴⁰ Merenpohjan koskemattomuutta arvioidaan Suomen merenhoidossa koko merialueen tasolla ja myös hyvän tilan tavoite on asetettu koko merialueen tasolle. Vesilain mukaisessa lupaharkinnassa käsiteltävältä hankkeelta edellytettäisiin siten aivan poikkeuksellista laajuutta, jotta se itsessään voisi sanottavasti vaikuttaa koko merialueen merenpohjan tilaan. Tällainen hanke saattaisi tulla muutenkin ehdottoman luvanmyöntämisesteen soveltamisen piiriin.

Useimmiten merenpohjan tilaa heikentävissä tai vaarantavissa hankkeissa ei kuitenkaan ole kyse tämän mittakaavan suurhankkeista vaan paikallisista merenpohjan menetyksistä tai häiriöistä, jotka yhdessä muiden hankkeiden kanssa muodostavat kokonaispaineen. Vesilaissa ei mainita yhteisvaikutuksia luvanmyöntämisedellytysten yhteydessä. Myöskään merenhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvollisuus ei ole riittävän tarkka velvoittamaan hankkeen vaikutusten arviointiin yhdessä muiden hankkeiden kanssa suhteessa merenhoidon tavoitteisiin. Siksi onkin ehdotettu, että vesilaissa säädettäisiin luvanmyöntämisedellytyksiksi merenhoidon heikentämiskiellon ja hyvän meriympäristön tilan tavoitteen lisäksi ympäristötavoitteet, jotka voisivat konkretisoida koko meriympäristöä koskevia tavoitteita yksittäisen hankkeen lupaharkinnan kanssa yhteismitallisemmalle tasolle.³⁴¹

Lainsäädäntömuutosten lisäksi merenhoidon ympäristötavoitteiden vaikuttavuus vesitaloushankkeiden ohjaukseen edellyttäisi myös ympäristötavoitteiden asettamista paremmin lupaharkintaa palvelevalla tavalla. Esimerkiksi merenpohjan koskemattomuudelle ei ole määritelty erillisiä ympäristötavoitteita.³⁴² Syyksi mainitaan se, että "tavoite konkretisoituu jo kuvaajan kautta eli merenpohjan koskemattomuus on sellaisella tasolla, että ekosysteemien rakenne ja toiminnot on turvattu ja että etenkin pohjaekosysteemeihin ei kohdistu

339 Ibid., s. 60.

340 Ibid., s. 54.

341 Ibid., s. 90.

342 Korpinen ym. 2018a, s. 233–236.

haitallisia vaikutuksia³⁴³. Merenpohjan hyvää tilaa koko Suomen merialueella kuvaava yleinen hyvän tilan tavoite ei kuitenkaan ole riittävän konkreettinen yksittäisten hankkeiden lupaharkintaa ohjaavaksi tavoitteeksi, kuten edellä on jo käynyt ilmi.

Merenpohjaa koskevan kuvaajan D6 alaisuudessa merenpohjan elinympäristöjä tulisi komission päätöksen (848/2017/EU) mukaan arvioida ja hyvän tilan tavoitteet asettaa mm. seuraavin kriteerein:

D6C4: Ihmisen aiheuttamista paineista johtuvan elinympäristötyypin menetyksen laajuus ei ylitä tiettyä määritettyä osuutta elinympäristötyypin luonnollisesta laajuudesta arviointialueella. Jäsenvaltioiden on määritettävä menetetyn elinympäristön suurin sallittu laajuus osuutena elinympäristötyypin luonnollisesta kokonaislaajuudesta unionin tason yhteistyössä ottaen huomioon alueen tai osa-alueen erityispiirteet.

D6C5: Ihmisen aiheuttamista paineista johtuvien, elinympäristötyypin tilaan kohdistuvien haitallisten vaikutusten laajuus, mukaan luettuina sen bioottisen ja abioottisen rakenteen ja sen toimintojen muuttuminen (esim. tyypillinen lajikoostumus ja lajien suhteellinen runsaus, sellaisten lajien puuttuminen, jotka ovat erityisen herkkiä tai haavoittuvia tai joilla on keskeinen tehtävä, lajien kokorakenne), ei ylitä tiettyä osuutta kyseisen elinympäristötyypin luonnollisesta laajuudesta arviointialueella.

Merenhoidon tavoitteisiin voitaisiin saada lupaharkintaa palvelevaa konkreettisuutta ja alueellista tai elinympäristökohtaista vaikuttavuutta määrittelemällä suurin sallittu menetetyn merenpohjan osuus ja haitallisten vaikutusten laajuus esimerkiksi Suomen kuudella merenhoidon arviointialueella tai jopa paikallisemmin. Suomen merenhoidossa ei ole kuitenkaan tähän mennessä määritelty näitä raja-arvoja. Tämän vuoksi koko Suomen merialueen merenpohjaa koskevat yleiset tilanarvioinnit ja hyvän tilan tavoitteet eivät konkretisoidu yksittäisten hankkeiden lupaharkintatilanteisiin. Raja-arvojen ja tarkempien kriteerien asettaminen edellyttää kattavaa tietopohjaa vedenalaisista elinympäristöistä.

343 Laamanen ym. 2021, s. 214.

10.2.3 Merelliset luontoarvot ilmoitusmenettelyssä

Vesilain mukaisesti ilmoituksenvaraisista hankkeista säädetään VL 2:15:ssa. Merenpohjaa fyysisesti muuttavia ilmoituksenvaraisia hankkeita ovat ainakin

- ruoppaukset ja ruoppausmassan sijoittaminen, jotka eivät ylitä 500 kuutiometrin luvanvaraisuuskynnystä (VL 2:6.1 ja 2:15.1 kohta 1);
- johtojen ja kaapelin sijoittamiset vesialueelle (VL 2:5 a ja 2:15.1 kohta 1);
- maa-ainesten ottaminen vesistön pohjasta, jos ottaminen ei edellytä lupaa 3:2 nojalla (VL 2:15.1 kohta 2).

Hanketta koskeva ilmoitus on tehtävä vesilain valvontaviranomaiselle eli ELY-keskukselle 30 vuorokautta ennen hankkeen aloittamista, paitsi johdon tai kaapelin sijoittamistapauksissa 60 päivää ennen aloittamista (VL 2:15.2). Ilmoituksen tulee sisältää tiedot hankkeesta, sen toteuttamistavasta ja ympäristövaikutuksista. Ruoppausta tai ruoppausmassan sijoittamista koskevan ilmoituksen tulee sisältää lisäksi tiedot muista vaikutusalueelle suunnitelluista vastaavista hankkeista, jotka ovat hankkeesta vastaavan tiedossa (VL 2:15.3).

Ilmoitusmenettely on ”tarkoitettu ainoastaan tiedon välittämistä palvelevaksi menettelyksi”³⁴⁴ Tarkoituksena on saattaa vesitaloushankkeet valvontaviranomaisen tietoon esimerkiksi, jotta luvantarvetta voidaan arvioida. Lain esitöissä on toivottu, että samalla alueella yhtä aikaa ruoppaavat hakisivat yhdessä vesitalouslupaa. Viranomainen ei kuitenkaan voi velvoittaa eri ruoppausten toteuttajia luvan hakemiseen yhteisvaikutusten perusteella, vaan ainoastaan siinä tapauksessa, että yksittäinen hanke ylittää luvantarvekynnyksen.³⁴⁵

Valvontaviranomainen ei voi ilmoituksen johdosta kuitenkaan antaa määräyksiä hankkeen toteuttamistavasta tai edellyttää ympäristövaikutusten minimointiin tähtäviä toimia. Viranomaisten mahdollisuudet vaikuttaa ilmoituksenvaraisiin hankkeisiin rajoittuvat esimerkiksi ruoppausten osalta ohjeiden ja suositusten antamiseen. Esimerkiksi merenhoidon toimenpideohjelmasta käy ilmi, ettei parhaiden käyttökelpoisten menetelmien suositusluonteisuus vesilain ilmoitusmenettelyssä ole riittävää pienimuotoisten ruoppausten ohjaamiseksi.³⁴⁶

Johtojen ja kaapeleiden sijoittamisesta on tosin annettu erillinen valtioneuvoston asetus, jossa määritellään tarkemmin ilmoitukseen sisällytettävät tiedot ja hankkeen toteuttajan yleiset velvollisuudet hankkeen toteuttamistavasta.³⁴⁷ Asetuksessa

344 HE 227/2009 vp., s. 55.

345 HE 227/2009 vp., s. 57.

346 Laamanen ym. 2021, s. 219–220, 227.

347 Valtioneuvoston asetus (146/2018) eräistä vesialueelle sijoitettavista johdoista.

velvoitetaan hankkeen toteuttajaa sisällyttämään ilmoitukseen esimerkiksi tiedot sijoituspaikalla olevista kalojen lisääntymisalueista ja luonnonsuojelulain nojalla perustetuista luonnonsuojelualueista sekä suojelluista kohteista (asetuksen 2.2 §:n 1 ja 3 kohta). Vastaava sääntely olisi tarpeen myös muiden toimenpiteiden osalta, joskaan esimerkiksi VL:n mukaisten ojitusilmoitusten osalta ilmoitusten sisältö ei ole läheskään aina vastannut lainsäädännön vaatimuksia.³⁴⁸

Periaatteessa vesilain 2:7:n mukainen yleinen velvollisuus minimoida vesitaloushankkeesta aiheutuvia haittoja koskee luvanvaraisten hankkeiden ohella myös muuta vesivarojen ja vesialueiden käyttöä. Se ei kuitenkaan tarjoa valvontaviranomaisille tehokasta keinoja puuttua yksittäiseen ilmoituksenvaraiseen toimintaan eikä vaatia minimointivelvoitteen noudattamista.³⁴⁹ Ilmoitusmenettely ei myöskään ole katsottu mahdollistavan hallintopakon käyttöä, vaikka toisenlainenkin tulkinta olisi mahdollista.³⁵⁰ Minkäänlainen aluekohtainen toimijoita sitova suunnittelu kumulatiivisten haittojen vähentämiseksi ei myöskään ole nykysääntelyn perusteella mahdollista.³⁵¹ Lisäksi iso osa ruoppauksista tehdään nykyisin merialueilla ilman, että niistä tehtäisiin lain mukaisesti ruoppausilmoitus.³⁵²

Vesilain ilmoitusmenettely on siten monelta osin puutteellinen, jotta se voisi turvata MSD:n tavoitteiden toteutumista tai suojata merenpohjan luontoarvoja. Myös merenhoidon selvityksissä on katsottu, ettei pienruoppauksia koskeva vesilain mukainen ilmoitusmenettely ja parhaiden käyttökelpoisten menetelmien suositusluontoisuus ole riittävää turvaamaan merenpohjan koskemattomuutta.³⁵³ Merenhoidon toimenpideohjelmassa vuosille 2022–2027 on esitetty toimenpide pienruoppausten suunnitelmallisuuden ja ohjauksen tehostamiseksi.³⁵⁴ Tähän sisältyy pilottihanke edistämään suunnitelmallisia ruoppauksia alueilla, joilla ilmoitusvelvollisuutta ei ole noudatettu.

Lisäksi toimenpiteessä pyritään parantamaan merellisen tiedon saatavuutta ja jakamaan merialue herkkyysalueisiin. Tarkoituksena olisi, että ELY-keskus voisi hankkeen ilmoituksen saatuaan ottaa herkkyysalueluokittelun huomioon esimerkiksi luvanvaraisuutta harkitessaan ja edellyttämällä ruoppaajalta tiettyjä varovaisuustoimia. Vesilain

348 Pappila 2016.

349 Pappila & Halonen 2015; Halonen ym. 2020.

350 Vihervuori 2001, s. 832, Pappila 2016, s. 30.

351 Samat puutteet koskevat myös esimerkiksi maa-alueilla tapahtuvia ilmoituksenvaraisia kunnostusojituksia metsänhoidossa. Ks. Halonen ym. 2020, s. 86–88.

352 Tämä näkyy muun muassa Metsähallituksen tarkasteluissa. Tietyillä alueilla on ilmakehässä havaittu jopa noin 700 ruoppauskohteesta, vaikka viranomaisten paikkatietoaineistoissa on tiedot vain noin 60 ruoppauksesta. Metsähallitus 2020.

353 Laamanen ym. 2021, s. 219–220.

354 TPO2022-POHJA4, Laamanen ym. 2021, s. 226.

luvanvaraisuussäännökset mahdollistavat alueellisen meriluonnon herkkyyden huomioonottamisen ruoppaushankkeiden luvanvaraisuutta ratkaistaessa (VL 3.2.1 kohta 2). Mikäli hanke ei edellytä lupaa, ELY-keskus ei kuitenkaan voi toimenpiteessä kuvatulla tavalla antaa velvoittavia määräyksiä varovaisuustoimenpiteistä tai edellyttää hankkeen toteuttamista tietyllä tavalla.

10.3 Vesiliikennelaki

Vesiliikenteestä, mukaan lukien pienveneilystä, ja siihen liittyvästä ankkuroinnista kärsivät Itämeren uhanalaisista elinympäristötyypeistä muun muassa haurupohjat, suojaiset näkinpartaispohjat ja meriajokaspohjat.³⁵⁵ Luontodirektiivin luontotyypeistä vesiliikenne ja ankkurointi vaikuttavat ainakin rannikon laguunien, riuttojen, harjusaarten, ulkosaariston luotojen ja saarien, Itämeren hiekkarantojen sekä kapeiden murtovesilahtien suojelutasoon.³⁵⁶

Merenhoidossa on asetettu yleinen ympäristötavoite siitä, että häiritsevän tai vahingollisen liikkumisen tulisi vähetä suojelualueilla.³⁵⁷ Tavoitteen toteuttamiseksi on asetettu toimenpide merellisten suojelualueiden tehostamisesta, johon sisältyy mm. suojelualueiden liikkumisrajoitukset ja niiden tehokkuuden arviointi.³⁵⁸

Mikäli Natura -alue on perustettu luonnonsuojelulain mukaiseksi kansallispuistoksi tai muuksi luonnonsuojelualueeksi, voidaan alueelle asettaa esimerkiksi veneilyä ja muuta liikkumista koskevia rajoituksia luonnonsuojelulain perusteella. Merialueilla sijaitsevista Natura -alueista kuitenkin vain vähemmistö on suojeltu LSL:n aluesuojelun perusteella. Itämeren uhanalaiset elinympäristötyypit eivät kuulu Natura -suojelun piiriin eivät myöskään kuulu kaikki Itämeren uhanalaiset luontotyyppien esiintymät tai lajien elinympäristöt. Suurimmalla osalla veneilylle herkistä luontoarvoja sisältävistä merialueista ei siis ole voimassa LSL:n muita luonnonsuojelualueita koskevaa suojelua eikä niille ole voitu LSL:n nojalla asettaa esimerkiksi vesiliikennettä koskevia rajoituksia. Näillä Natura 2000 -alueilla, kuten muuallakin merialueella, veneilyä ja ankkurointia säännellään vesiliikennelailla, joskin nopeusrajoitukset ja ankkurointikiellot luonnonsuojelun perusteella ovat erittäin harvinaisia.³⁵⁹

355 Kotilainen ym. 2018, s. 55.

356 Ks. https://www.ymparisto.fi/fi-fi/luonto/luontotyypit/luontodirektiivin_luontotyypit/luontotyyppien_esittelyt

357 Korpinen ym. 2018a, s. 235.

358 TPO2022-LUONTO2, Laamanen ym. 2021, s. 256.

359 Sähköposti Traficomilta 27.10.2021.

Merenhoidossa on asetettu merenpohjan koskemattomuuden tilaa koskevaksi toimenpiteeksi veneilyn aiheuttaman merenpohjan häiriön vähentäminen.³⁶⁰ Toimenpiteeseen kuuluu sellaisten väylien tunnistaminen, joilla veneilyä voitaisiin säädellä mm. nopeusrajoituksin tai ohjaamalla sitä pois herkiltä alueilta. Lisäksi toimenpiteeseen kuuluu vesiliikennelain mukaisten kieltomerkkien asettamista kieltämään mm. aallokon muodostamista, ankkurointia, moottoriveneen käyttöä, kiinnittymistä, vesihiihtoa ja vesiskootterilla ajoa, joita voitaisiin käyttää etenkin herkillä meriluontoalueilla.

Vesiliikennelain 5 §:ssä säädetään vesikulkuneuvon käyttämistä koskevista yleisistä velvollisuuksista. Säännöksen 1 momentin mukaan "(v)esikulkuneuvon käyttäjän on noudatettava olosuhteiden edellyttämää huolellisuutta ja varovaisuutta ja toimittava siten, ettei hän ilman pakottavaa syytä vaikeuta tai häiritse muiden liikkumista vesillä eikä aiheuta vaaraa tai vahinkoa muille taikka vaaraa tai merkittävää tai tarpeetonta haittaa tai häiriötä luonnolle tai muulle ympäristölle, kalastukselle, yleiselle luonnon virkistyskäytölle tai muulle yleiselle tai yksityiselle edulle." Säännös on kuitenkin aivan liian yleisluontoinen, jotta sen voitaisiin katsoa yksinään olevan riittävä ohjaamaan vesiliikennettä merenhoidon tavoitteiden mukaisesti tai suojaamaan luontodirektiivin luontotyyppejä vesiliikenteeltä.

Luontotyyppien suojelemiseksi perustetun Natura 2000 -alueen suojelu ja merenhoidon tavoitteiden saavuttaminen erityisesti vesiliikenteelle herkkien luontotyyppien ja elinympäristöjen osalta voi edellyttää veneilyn ja ankkuroinnin rajoittamista tai kieltämistä tietyllä alueella. Vesiliikennelain 101 § mahdollistaa vesikulkuneuvolla liikkumisen kieltämisen määräajaksi tai toistaiseksi määrättyllä vesialueella tai rajoittaa sitä, jos kieltäminen on tarpeellinen esimerkiksi ympäristön tai kalastuksen suojaamiseksi taikka muun yleisen edun vuoksi. Säännöksen perusteella voidaan kieltää liikkuminen ja ankkurointi tietyillä alueilla, kuten meriajokasniittyjen ja näkinpartaispohjien alueilla tai muuten liikenteelle herkkien luontotyyppien ja elinympäristöjen esiintymisalueilla.

Liikkumisrajoituksia voidaan tehostaa esimerkiksi pysäköimiskieltoa osoittavalla merkillä, jolla kielletään ankkuroiminen ja rantaan tai laituriin kiinnittyminen merkin vaikutusalueella (vesiliikennelain 67 §).³⁶¹ Ankkuroinnin pohjaan kohdistuvien haittojen estämiseksi on myös mahdollista rajoitusten sijaan suosituilla ankkurointipaikoilla ohjata veneet kiinnittymään poijuihin ankkuroinnin sijaan. Myös väylämerkintöjen poistaminen kartalta ja viittojen poistaminen mereltä voi ohjata liikennettä pois herkimmiltä

360 TPO2022-POHJA3, Laamanen ym. 2021, s. 224.

361 Ankkuroimisen kieltävä merkki koskee vain ankkurin käyttöä vedenalaisen kaapelin tai rakenteen takia (vesiliikennelain 66 §), eikä sillä voida kieltää ankkuroitumista luonnonsuojelullisista syistä.

alueilta. Nopeusrajoituksilla voidaan vaikuttaa sekä melun määrään että pohjan koskemattomuuteen.³⁶²

Vesiliikennelain nojalla ei ole juurikaan määrätty rajoituksia pelkän luonnonsuojelutarpeen nojalla, vaikka lainsäädännöllistä estettä tällaisille rajoituksille ei ole.³⁶³ Tältä osin olisi hyvä valmistella uusi ohjeistus yhdessä kieltoja asettavan viranomaisen eli Traficommin kanssa esimerkiksi meriajokaspohjia ja näkinpartaispohjia silmällä pitäen.

362 Laamanen ym. 2021, s. 205 ja 224.

363 Sähköposti Traficomilta 27.10.2021.

11 ALUEIDEN KÄYTÖN OHJAUS

11.1 Kaavoitus

Meristrategiapuitedirektiivin täytäntöönpano ja sen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää yhteensovittamista monien eri politiikkojen ja meren käyttömuotojen kanssa. Eri toiminoista itsessään tai toimintojen yhteisvaikutuksista aiheutuvien haittojen vähentäminen edellyttää niiden sijoittamisen laaja-alaista suunnittelua. Aluesuunnittelussa on potentiaalia yhteensovittaa eri käyttömuotoja ja ympäristöllisiä tavoitteita esimerkiksi hakemalla toiminnoille sijoitusratkaisuja herkimpien alueiden ulkopuolelta. Aluesuunnittelulla pysytään myös jonkin verran ohjaamaan eri toimintojen yhteisvaikutuksia ja kumulatiivisia vaikutuksia.

Alueiden käytön suunnittelu toteutuu Suomessa ensisijaisesti maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) kaavajärjestelmän kautta sekä maa- että merialueilla. Maankäyttö- ja rakennuslain kaavajärjestelmää ja muuta maankäyttöä ja rakentamista ohjaavaa sääntelyä sovelletaan merialueilla ainoastaan Suomen aluevesillä. Sen sijaan talousvyöhykkeellä sovelletaan ainoastaan merialuesuunnittelua koskevaa MRL 8 a lukua (ks. merialuesuunnittelusta jakso 4.2.).³⁶⁴

Nykyisissä maakuntakaavoissa on merialueille osoitettu useita erilaisia aluevarauksia, joista yleisimpiä ovat luonnonsuojelua, laivaväyliä, kulttuuriperintöä, puolustusvoimien alueita, maa-aineksen ottoa ja tuulivoimaa koskevat aluevaraukset.³⁶⁵ Nykyisellään maakuntakaavat ovat kuitenkin pääosin jo olemassa olevia suojelualueita, väyliä jne. toteavia ja sisältävät harvemmin strategisia kehittämismerkintöjä. Toki niissä on myös esimerkiksi uusia väyliä ja tuulivoimalle soveltuvia alueita koskevia kaavamerkintöjä. Meriliikenteen, virkistyskäytön, kalankasvatuksen ja merituulivoimarakentamisen arvioidaan lisääntyvän tulevaisuudessa Suomen merialueilla, mikä korostaa tarvetta kokonaisvaltaiselle suunnittelulle myös merialueilla.³⁶⁶ Merellä tapahtuvien toimintojen ekosysteemipohjaisen sijoittelun ja vyöhykkeistämisen arvioidaan olevan tulevaisuudessa entistä tärkeämpi keino vähentää meriympäristöön kohdistuvia haittoja.³⁶⁷ Olemassa olevia, sitovuudeltaan erilaisia keinoja ovat kaavoitus ja merialuesuunnittelu. Parhaiten sopivia sijoituspaikkoja

³⁶⁴ Talousvyöhykelain 3.1 §.

³⁶⁵ Laamanen ym. 2021, s. 252.

³⁶⁶ Joensuu ym. 2021, s. 16–17.

³⁶⁷ Korpinen ym. 2018a, s. 228.

eri merenkäyttömuodoille ja toimintojen sijoittelua suhteessa toisiinsa voidaan tarkastella maakuntakaavan tasolla. Maakuntakaavoja ei tosin laadita talousvyöhykkeelle, jonne luultavasti tullaan tulevaisuudessa rakentamaan merituulivoimapuistoja johtuen mm. siitä, että talousvyöhykkeellä valtio omistaa vesialueet.

Maakuntakaavalla on turvattu mm. Merenkurkun saariston maailmanperintökohteen kansainvälisesti suojellut arvot.³⁶⁸ Myös muutamissa muissa maakuntakaavoissa on eriasteisesti otettu huomioon myös merialueet: joko kokonaisvaltaisesti tai vaihekaavana vain tiettyä maankäyttömuotoa, kuten merituulivoimaloiden sijoittelua koskevana.³⁶⁹

Merituulivoimatuotannon lisääminen edellyttää tuulivoimarakentamisen sovittamista ympäristöön ja haitallisten vaikutusten asianmukaista huomioon ottamista.³⁷⁰ Tuulivoimarakentamisen keskittäminen maakuntakaavassa osoitetuille tuulivoima-alueille auttaa vähentämään ympäristövaikutuksia ja helpottaa tuulivoimarakentamisen ja muiden toimintojen yhteensovittamista. Tuulivoimarakentamisen keskittämistä voidaan edistää myös osoittamalla maakuntakaavoissa sellaisia maakunnallisesti arvokkaita alueita, joille tuulivoimarakentamista ei tulisi suunnitella.³⁷¹ Sama koskee muita merkittäviä hankkeita merialueilla. Kun $\frac{3}{4}$ tärkeimmistä vedenalaisista luontoarvoista sijaitsee edelleen suojelualueiden ulkopuolella, tulisi eri toimintojen sijoittamista suunnitella kokonaisvaltaisesti siten, etteivät hankkeet yksin tai yhteisvaikutusten kauttakään vaaranna näitä arvokkaimpia kohteita.³⁷² Uusi tutkimus on selvittänyt taloudellisesti parhaimmat, ja samalla ekologisesti ja sosiaalisesti vähemmän haitalliset alueet merituulivoiman rakentamiseksi ja selvitys toivottavasti jatkossa ohjaa merialueiden käytön suunnittelua.³⁷³

Merituulivoimarakentaminen edellyttää, että alueella on voimassa tuulivoimayleiskaava tai asemakaava, jossa on asetettu alueet rakentamiskäyttöön (MRL 13 §, 77 a §). Yleis- ja asemakaavaa laadittaessa on vaalittava luonnonarvoja (MRL 39 ja 54 §) ja erityisesti on varmistuttava, että suunniteltu tuulivoimarakentaminen ja muu maankäyttö sopeutuu maisemaan ja ympäristöön (77 b §). Merituulivoimaloita suunnitellaan ensisijaisesti matalille vesialueille, jotka ovat monen kala-, lintu- ja nisäkäslajin

368 Arnkil ym. 2019, s. 29.

369 YM 2014, s. 25, sekä esim. https://www.uudenmaanliitto.fi/aluesuunnittelu/uudenmaan_4_vaihekaava/tuulivoima, <https://www.lapinliitto.fi/aluesuunnittelu/maakuntakaavoitus/voimassa-olevat-vaihemaakuntakaavat/lapin-meri-ja-rannikkoalueen-tuulivoimamaakuntakaava/> sekä KHO 2020:53 ja KHO 2016:14.

370 Valtioneuvosto 2017, s. 9.

371 YM 2016, s. 23.

372 Virtanen ym. 2018.

373 Virtanen ym. 2022.

tärkeitä lisääntymis- ja ruokailualueita.³⁷⁴ Ne eivät kaikki kuitenkaan ole alueita, jotka MRL, LSL tai vesilaki edellyttäisi suojelemaan (luonnonsuojelualueet, direktiivilajien lisääntymis- ja levähdyspaikat, vesilailla turvatut luontotyypit). Valtaosa merellisistä luontotyypeistä ei kuulu em. ehdottoman suojelun piiriin, kuten eivät myöskään kalojen lisääntymisalueet. Esimerkiksi luontodirektiivin mukaisia meriluontotyyppisiä on suojeltu vain Natura 2000 -alueilla, eikä niitä koske minkään säädöksen mukainen yleinen suojeluvaihtoehto lukuun ottamatta fladoja ja kluuveja (VL 2:11). MRL:n mukainen ”luonnonarvojen vaaliminen” saattaa tarkoittaa uhanalaisten luontotyyppien turvaamista rakentamiselta ja muilta muutoksilta, mutta ehdoton este se ei ole. Meriluonnon suojelemiseksi kaavoituksella tulisi pyrkiä sijoittamaan meritulivoimaloita ja muita merkittäviä toimintoja herkimpien alueiden ulkopuolelle.³⁷⁵

Maakuntakaavojen oikeusvaikutuksia ollaan MRL-uudistuksen yhteydessä kaventamassa merkittävästi. Hallituksen esitys -luonnoksessa on ehdotettu, että maakuntakaavassa keskityttäisiin maakuntatasoisiin aluerakennetta sekä liikenne- ja viherverkostoa koskeviin kehittämisen periaatteisiin ja sen oikeusvaikutukset rajattaisiin vain näihin. Tämä saattaisi olla heikennys erityisesti merialueiden osalta, jonne ei yksityiskohtaisempia yleis- ja asemakaavoja ole laadittu maa-alueiden tapaan (toisinaan vähäisesti rantojen kaavoituksen yhteydessä).

MRL:ssä ei erikseen säädetä vesienhoitosuunnitelmien tai merenhoitosuunnitelmien huomioonottamisesta kaavaprosesseissa eikä linkitetty vesienhoidon tai merenhoidon tavoitteita kaavojen sisältövaatimukseen. Kaavoja koskevassa viranomaispäätöksenteossa tulee kuitenkin ottaa huomioon vesienhoitosuunnitelmat ja merenhoitosuunnitelma VMJL 28 §:n yleisen huomioonottamissäännöksen nojalla. Koska huomioonottamista ei ole kytketty kaavojen sisältövaatimukseen, lainsäädännön pohjalta on epäselvää, mitä huomioon ottaminen käytännössä tarkoittaa.³⁷⁶ VMJL 28 §:n huomioonottamisvelvoite ei ole EU-oikeuden täytäntöönpanon kannalta tehokas sääntelyinstrumentti varmistamaan, että alueiden käytön suunnittelu tukee vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteiden saavuttamista. Meren hyvän tilan saavuttamisessa on oleellisen tärkeää, että maa-alueiden käytöstä johtuva rehevöitymisvaikutus saadaan vähenemään ja kaavoituksella voidaan omalta osaltaan tähän vaikuttaa.

374 Vehanen ym. 2010.

375 Vehanen ym. 2010.

376 Ks. myös Saarela ym. 2020, s. 25.

11.2 Merialuesuunnittelu

Erlaisia merialueiden käyttömuotoja ja luonnonvarojen hyödyntämistä pyritään sovittamaan yhteen merialuesuunnitteludirektiiviin³⁷⁷ perustuvalla merialuesuunnittelulla. Merialuesuunnittelu kattaa jäsenvaltioiden merivedet, kuten ne on määritelty MSD:ssä eli avo-merialueet perusviivasta talousvyöhykkeen ulkorajalle sekä VPD:n mukaiset rannikkovedet (2(1) art. ja 3(1) art. 4 kohta). Direktiiviä ei sovelleta sellaisiin rannikkovesiin tai niiden osiin, jotka kuuluvat jonkin jäsenvaltion kaavoituksen piiriin, edellyttäen että tämä ilmoitetaan sen merten aluesuunnitelmissa (2(1) art.). Jäsenvaltioita voi järjestää merten aluesuunnittelun haluamallaan tavalla, mutta direktiivin vaatimukset – kuten yleisön osallistuminen (9 art. ja valtioiden välinen yhteistyö (11 art.) – huomioon ottaen. Lopputuloksena voi syntyä yksi tai useampi merialuesuunnitelma (4(3) art.).

Suomessa merialuesuunnittelusta säädetään MRL 8 a luvussa. MRL 67 b §:n mukaan merialuesuunnitelma laaditaan aluevesille ja talousvyöhykkeelle. Merialuesuunnitelman laatimisesta ja hyväksymisestä vastaavat ne maakuntien liitot, joiden alueeseen kuuluu aluevesiä. Maakuntien liittojen tulee valmistella merialuesuunnitelma yhteistyössä ja suunnitelmat on sovitettava yhteen. Suomen ensimmäisen merialuesuunnitelman ensimmäinen osa *Merialuesuunnitelma 2030* valmistui loppuvuonna 2020.

Merialuesuunnitteludirektiivin mukaan tavoitteena on edistää merialueiden talouden kestävää kasvua, merialueiden kestävää kehitystä ja merialueiden luonnonvarojen kestävää käyttöä (1(1) art.). Merten aluesuunnitelmia laatiessaan jäsenvaltioiden on otettava asianmukaisesti huomioon merialueiden erityispiirteet, asian kannalta olennaiset nykyiset ja tulevat toiminnot ja käyttötarkoitukset sekä niiden vaikutukset ympäristöön, samoin kuin luonnonvarat, ja kiinnitettävä huomiota myös maa- ja merialueiden väliseen vuorovaikutukseen (4(5) art.).

Suunnitelmia laatiessaan ja toteuttaessaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöä koskevat näkökohdat tukeakseen merta koskevan alan kestävää kehitystä ja kasvua ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa noudattaen, ja edistää asiaankuuluvien toimintojen ja käyttötarkoitusten rinnakkaisuutta (5(1) art.) Direktiivin 5(2) artiklan mukaan merialuesuunnitelmilla on pyrittävä edistämään meren energia-alojen, meriliikenteen, kalastuksen ja vesiviljelyalan kestävää kehitystä sekä ympäristön säilyttämistä, suojelua ja parantamista, minkä lisäksi jäsenvaltiot voivat asettaa muita tavoitteita, kuten matkailun edistäminen ja raaka-aineiden erottaminen.

³⁷⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/89/EU, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, merten aluesuunnittelun puitteista.

Merialuesuunnitteludirektiivissä ympäristönäkökohdat on yleisellä tasolla sisällytetty osaksi merialuesuunnittelun tavoitteita, mutta esimerkiksi meriympäristön hyvän tilan tavoitetta ei artikloissa mainita ja lisäksi jäsenvaltio saa itse määrittellä, millä tavalla ja millä painoarvolla eri tavoitteet tuodaan suunnitelmassa esiin (5(3) art.)

MRL 67 a §:ssä säädetään, että merialuesuunnittelun tarkoituksena on edistää merialueen eri käyttömuotojen kestävä kehitystä ja kasvua, merialueen luonnonvarojen kestävä käyttöä sekä meriympäristön hyvän tilan saavuttamista. Tässä tarkoituksessa merialuesuunnittelussa on tarkasteltava ja pyrittävä sovittamaan yhteen eri käyttömuotoja, erityisesti energia-aloja, meriliikennettä, kalastusta ja vesiviljelyä, matkailua, virkistyskäyttöä sekä ympäristön ja luonnon säilyttämistä, suojelua ja parantamista.

Säännöksessä korostuu kestävyys ja meriympäristön hyvä tila, mikä näyttäisi tarkoittavan, että merialuesuunnitelmissa on varmistuttava siitä, että ne mm. tukevat merialueiden tehokasta suojelua ja että niillä tuetaan MSD:n hyvän tilan tavoitetta. Merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelmassa on asetettu yleinen ympäristötavoite siitä, että merialuesuunnittelu edistää meriympäristön hyvän tilan saavuttamista.³⁷⁸

Merialuesuunnitteludirektiivin 5 artiklassa veloitetaan käyttämään ekosysteemiin perustuvaa lähestymistapaa ja direktiivin johdannossa on korostettu, että merialuesuunnittelussa on otettava huomioon meriekosysteemiin eri käyttömuodoista kohdistuvat paineet ja suunnittelulla on pyrittävä estämään esimerkiksi biologisen monimuotoisuuden vähenemistä ja edistämään meriympäristön hyvän tilan saavuttamista. Lisäksi johdannossa mainitaan, että ekosysteemilähestymistavan noudattaminen on tärkeää, jotta voidaan varmistaa, että kaikista toiminnoista aiheutuva kokonaispaine pysyy tasolla, joka on yhteensopiva ympäristön hyvän tilan saavuttamisen kanssa.³⁷⁹

Merialuesuunnittelua koskeva aineellinen sääntely ei kuitenkaan suoraan aseta MSD:n tavoitteita tai biologisen monimuotoisuuden suojelua aluesuunnittelua sitoviksi tavoitteiksi, vaikka MSD:n tavoitteet jäsenvaltioita yleisesti koskevatkin. Sen sijaan ympäristönäkökohdat muodostavat yhden huomioonotettavan intressin ja käyttömuodon toisten joukossa, ja merialuesuunnittelu on enemmän yhteensovittava työkalu, kuin meriympäristöön kohdistuvia eri kumulatiivisia paineita koskeva vahva merenhoidon instrumentti. Nimenomaisesti mainitaan, että direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan määrittellä millä tavalla ja millä painoarvolla eri tavoitteet tuodaan esiin niiden yhdessä tai useammassa merten aluesuunnitelmassa (5(3) art.). Kansainväliset arviot eri jäsenvaltioiden merialuesuunnitelmista ovatkin osoittaneet, että vaikka suunnitelmissa on sanottu noudatettavan ekosysteemiajattelua, ei sitä käytännössä ole toteutettu.³⁸⁰ Suunnitelmissa on usein

378 Laamanen ym. 2021, s. 45.

379 Merialuesuunnitteludirektiivin johdannon kohdat 13 ja 14.

380 Domínguez-Tejo ym. 2016.

pidetty sinisen talouden edistämistä ykkösprioriteettina, meren hyvän tilan saavuttaminen sivuuttaen.³⁸¹

MRL:n merialuesuunnittelua koskeissa säännöksissä ei säädetä tarkasti merialuesuunnitelman sisältövaatimuksia tai tehdä viittauksia merenhoidon tavoitteisiin. Esimerkiksi MSD:n mukaisessa merenhoidon suunnitteluprosessissa tehtävä meriympäristön alustava arvio sisältää selvitykset sekä meriympäristön nykytilasta eri merialueen osissa että vallitsevien paineiden ja ihmisvaikutusten arvion. Vaikka alustava arvio tarjoaisi kattavan tietopohjan meriympäristön hyvän tilan tukemiselle tähtäävään merialuesuunnitteluun, sitä ei kuitenkaan ole linkitetty merialuesuunnitelmien laadintaan MRL:ssä. MRL:n aineellinen sääntely merialuesuunnittelusta on myös kapeaa, eikä siinä viitata lainkaan VMJL:n tavoitteisiin tai vesienhoidon tai merenhoitosuunnitelman huomioonottamiseen. Merialuesuunnitelman laadintaa koskee toki VMJL 28 §:n yleinen vesienhoitosuunnitelmien ja merenhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvoite, mutta se on liian yleispiirteinen ja epäselvä tuottaakseen viranomaisille tarkkoja oikeudellisia velvoitteita tai päätöksenteon edellytyksiä. Merialuesuunnitelma saattaa pahimmillaan jopa vaikuttaa negatiivisesti meriympäristön hyvän tilan saavuttamiseen.³⁸²

Merialuesuunnitelmalle ei ole myöskään säädetty oikeusvaikutuksia eikä sitovaa vaikutusta muun lainsäädännön mukaisiin lupa- tai muihin menettelyihin, toisin kuin MRL:n eri kaavamuodoille.³⁸³ Merialuesuunnitelma on siten enemmän yhteistyö- ja informaatio-ohjausluontoinen instrumentti. Vaikka suunnitelma laadittaisiinkin ohjaamaan eri käyttömuotoja meriympäristön ja rannikkovesien hyvän tilan saavuttamisen kannalta, ei suunnitelmalla olisi sitovia oikeudellisia vaikutuksia esimerkiksi eri toimintojen sallittavuuden määrittävään alemman tason kaavoitukseen, lupaharkintaan tai ilmoitusmenettelyihin. Sen sijaan *Ruotsissa* valtion laatima merialuesuunnitelma on oikeusvaikutteinen, ja viranomaisten sekä kuntien tulee ottaa se huomioon merialuetta koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa. *Saksassa* rannikkoalueen osavaltiot vastaavat aluevesiensä suunnittelusta. Suunnitelmissa osoitetaan sitovat alueidenkäytön tavoitteet ja ohjaavat suunnitteluperiaatteet, jotka on otettava huomioon muussa päätöksenteossa.³⁸⁴ Myös *Tanskassa* merialuesuunnitelma on sitova, eivätkä viranomaiset saa hyväksyä suunnitelman kanssa ristiriidassa olevia lupia tai suunnitelmia.³⁸⁵

Merialuesuunnitelma.fi -sivustolla todetaan, että Suomessa "(s)uunnitelman vaikuttavuus syntyy suunnitteluprosessin myötä, eli sidosryhmien yhteisymmärryksen, sekä suunnitelmaan sitoutumisen ja sitä kohtaan koetun omistajuuden kautta.

381 Jones yms. 2016.

382 Ks. Airaksinen ym. 2020.

383 HE 62/2016 vp, s. 8.

384 HE 62/2016 vp, s. 6.

385 Miljøministeriet 2021, s. 15.

Merialuesuunnitelman vaikuttavuus syntyy myös kytköksestä kansallisiin, alueellisiin ja sektorikohtaisiin politiikkalinjauksiin sekä strategioihin, sekä maakuntaohjelmien ja niiden toteuttamisen, maakuntakaavoituksen, aluekehityshankkeiden sekä luonnonvarasuunnitelmien ja merialueen muiden hoito- ja käyttösuunnitelmien tavoitteiden tukemisesta.³⁸⁶

Merellisiin luontoarvoihin liittyen merialuesuunnitelmassa on käytetty mm. ”ekologinen yhteys” ja ”merkittävät vedenalaiset luontoarvot” -merkintää. Jälkimmäinen merkintä perustuu EMMA-luontoarvokartoitukseen. Merkintöjen tarkoituksena ei ole luoda uusia suojelualueita, vaan merkintöjen ensisijaisena tavoitteena on kyetä yhteensovittamaan eri toimintoja luontoarvot huomioon ottaen. Merkinnot ovat kuitenkin vain suuntaa antavia ja osittain ristiriidassa muiden merkintöjen kanssa, joten ne eivät poista tulevien eturistiriitojen mahdollisuutta.³⁸⁷

Suomen osalta merialuesuunnitelman vaikutusten arvioinnin mukaan suunnitelman luontohyödyt ja -haitat pystytään näkemään vasta myöhemmin, kun tiedetään, miten suosituksenomaiset merkinnät on otettu huomioon eri toimintoja suunniteltaessa herkille luontoalueille. Merialuesuunnitelmaa koskevassa vaikutusten arvioinnissa on todettu luontovaikutusten osalta muuan muassa, että arvokkaiden vedenalaisen monimuotoisuuskohdeiden ja ekologisten yhteyksien nostaminen kartalle edistää näiden huomioon ottamista eri toimintoja suunniteltaessa. Toisaalta EMMA-aluemerkinnät perustuvat kartoitetuilta alueilta kerättyihin tietoihin ja niiden ulkopuolella saattaa olla arvokkaita, kartoittamattomia alueita, jotka tulee myös huomioida hankkeita suunniteltaessa ja luvitettaessa. Vaikutusten arvioinnissa suunnitelman arvioidaan lisäävän haitallisia vaikutuksia meriympäristölle mm. tukemalla meriliikenteen ja turismin kasvua. Samalla merialueiden käytön muutoksen parempi hallinta ja eri toimintojen yhteensovittaminen saattavat auttaa haittojen ehkäisyssä ja lieventämisessä.³⁸⁸

Suomen merenhoidon vuosien 2022–2027 toimenpideohjelmaan sisältyy kaksi merialuesuunnitteluun liittyvää toimenpidettä. Ensimmäiseen sisältyy merialuesuunnitelman tarkistaminen ja tietotarpeiden selvittäminen, jossa mm. pyritään varmistamaan riittävä tietopohja merialuesuunnittelun seuraavalle suunnittelukierrokselle.³⁸⁹ Toinen koskee merialuesuunnitelman vaikuttavuuden arviointi- ja seurantaohjelmaa, jolla pyritään selvittämään, miten hyvin merialuesuunnitelma on integroitu meriympäristön hyvän tilan, kestävänsinisen kasvun ja luonnonvarojen kestävänsinisen käytön edistämiseen.³⁹⁰

386 <https://meriskenaariot.info/merialuesuunnitelma/suunnitelma-johdanto/>

387 Airaksinen ym. 2020, s. 50.

388 Airaksinen ym. 2020, s. 44–45.

389 TPO2022-LUONTO10, Laamanen ym. 2021, s. 264.

390 TPO2022-LUONTO11, Laamanen ym. 2021, s. 265.

12 KANSALLISEN LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTI

12.1 Luonnonsuojeluoikeudellisen suojelun kattavuus

Meristrategiapuitedirektiivin säätämisen taustalla on selkeä tarve kokonaisvaltaiselle, ekosysteemiin perustuvalla meriympäristön hallinnalle ja siirtymiselle vain harvojen ensisijaisen elinympäristöjen ja lajien suojelusta koko meriekosysteemin suojeluun.³⁹¹ Tämä asettaa haasteita kotimaiselle meriluonnon suojelua suoraan koskevalle sääntelylle ja sen täytäntöönpanolle. Kotimainen sääntely painottaa tiettyjen harvojen luontotyyppien suojelua ja myös merellisten eliölajien suojelu on hajanaista. Suomen kansallinen luonnonsuojelua koskeva lainsäädäntö on rakentunut maa-alueille kohdistuvaan suojeluun eikä se kaikin osin ole kattava ja johdonmukainen merialueiden suojelun toteuttamisen väline. Monilta osin sääntely kattaa vain tietyt toimet tai luonnonarvojen osa-alueet.

Luontodirektiivin liitteen I merellisten luontotyyppien merkittävimmät esiintymät on perustettu Natura 2000 -alueiksi, joita koskevat LSL 10 luvun säännökset. Kuitenkin esimerkiksi Suomen luontotyyppien uhanalaisuusarvioinnit ovat osoittaneet, että luontodirektiivin luontotyyppien yleispiirteinen jaottelu on johtanut siihen, että monet merelliset luontotyypit ovat jääneet Suomessa liian vähäiselle suojelulle luontodirektiiviä täytäntöön pantaessa.³⁹²

Suomessa suojelun piiriin eivät vedenalaisista luontotyypeistä kuulu erittäin uhanalaiset haurupohjat, punaleväpohjat, suursimpukkapohjat, valkokatka-meri-valkokatkapohjat ja rannikon jokisuistot. Vaikka monella näistä on vesien rehevöityminen ensisijainen syy uhanalaistumiseen, esimerkiksi suursimpukkapohjia uhkaavat ensisijaisesti vesirakentaminen sekä kemialliset haittavaikutukset. Haurupohjia uhkaa rehevöitymisen ohella vähäisessä määrin myös vesiliikenne. Rannikon jokisuistoilla syyt ovat moninaiset (kemialliset haittavaikutukset, vesirakentaminen, rehevöityminen, rakentaminen jne.).³⁹³ Näistä ainakin suursimpukkapohjia ja haurupohjia voitaisiin suojella nykyistä paremmin vesirakentamista rajoittavan aluesuojelun ja liikenteen rajoittamisen keinoin.

391 Komissio 2020b, jakso 2.2.

392 Laamanen 2016, s. 121–122.

393 Kontula & Raunio 2018, s. 366–367. Osa merellisistä luontotyypeistä, kuten hietasimpukkapohjat, sydänsimpukkapohjat, hietakatkapohjat, Itämeren altaan pohjoisosan ja Suomenlahden ulappa, Selkämeren ja Ahvenanmeren ulappa ja Perämeren ulappa ovat puutteellisesti tunnettuja.

12.2 Suojelualueverkoston kattavuus ja tehokkuus

12.2.1 Kattavuus

Merenhoidossa on asetettu CBD-sopimuksen Aichi-tavoitteita ja aiempaa HELCOM BSAP:ia vastaava ympäristötavoite siitä, että merelliset suojelualueet kattavat vähintään 10 % merialueiden pinta-alasta.³⁹⁴ Nykyisin tämä pinta-ala tavoite on täytetty koko merialueen tasolla, mutta allaskohtaisia tavoitteita ei ole saavutettu Perämerellä, Selkämerellä eikä Itämeren pääaltaalla.³⁹⁵

EU:n biodiversiteettistrategiassa suojelualueiden kattavuus on nostettu 30 %:iin ja myös HELCOM-ministerikokous päätti lokakuussa 2021 nostaa BSAP:n tavoitetta 30 %:n suojelualuekattavuuteen. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on lähivuosina ryhdyttävä toimiin suojelualueverkoston pinta-alan merkittäväksi lisäämiseksi. Merenhoidon vuosien 2022–2027 toimenpideohjelmaan on ehdotettu suojelualueverkoston laajentamista koskevaa toimenpidettä.³⁹⁶ Toimenpiteen mukaan verkoston laajentamisessa olisi otettava huomioon BSAP:n Itämeren laajuiset suojelualueverkostotavoitteet sekä verkoston kehittäminen ilmastonmuutoksen vaikutusten valossa.

Laadullisestikin suojelualueverkostossa on vielä puutteita johtuen muun muassa siitä, että aiemmin suojelualueiden rajaukset on tehty tuntematta vedenalaisen luonnon arvoja ja suojelutarpeita.³⁹⁷ Nykyinen suojelualueverkosto kattaa vain noin neljäsosan merkittävistä merellisistä luontoarvoista eivätkä alueet muodosta ekologisesti yhtenäistä verkostoa.³⁹⁸ Tämä ei vastaa MSD:n suojelualueverkostolle määriteltyä tavoitetta ekologisesta edustavuudesta. Suojelualueverkoston kattavuutta suojelun kannalta keskeisten merellisten luontoarvojen osalta olisikin tarpeen nostaa nopeasti meriluonnon monimuotoisuutta koskevien EU-lainsäädännön tavoitteiden toteuttamiseksi.

Suojeluverkoston kattavuutta ja yhtenäisyyttä voitaisiin nostaa jo nykyisen sääntelyn nojalla perustamalla uusia LSL:n mukaisia luonnonsuojelualueita. Puutteellisesti suojellut merkittävät merelliset luontoarvot, kuten uhanalaiset luontotyypit ja lajit sekä merkittävimmät kalojen lisääntymisalueet täyttävät LSL 10.2 §:n mukaiset luonnonsuojelualueen perustamisedellytykset (esimerkiksi 1) alueella elää tai on uhanalainen, harvinaisen tai harvinaistuva eliölaji, eliöyhteisö tai ekosysteemi; 6) luontotyypin tai eliölajin suotuisan suojelutason säilyttäminen tai saavuttaminen sitä vaatii; tai 7) alue on muutoin

394 Tavoite LUONTO1, Korpinen ym. 2018a, s. 235.

395 Laamanen ym. 2021, s. 237.

396 TPO2022-LUONTO1, Laamanen ym. 2021, s. 255.

397 Virtanen ym. 2018, s. 2.

398 Virtanen ym. 2018.

niin edustava, tyypillinen tai arvokas, että sen suojelu voidaan katsoa luonnon monimuotoisuuden tai kauneuden säilyttämisen kannalta tarpeelliseksi.) Suojelun toteuttamiselle haasteita aiheuttaa se, että lähimpänä rannikkoa sijaitsevista sisäisistä aluevesistä merkittävä osa on yksityisvesiä, jolloin suojelun tulisi lähtökohtaisesti perustua vapaaehtoisuuteen.³⁹⁹

Merenhoidossa on katsottu, että uusia alueita valittaessa tai olemassa olevia alueita laajennettaessa tulisi ottaa erityisesti huomioon kansalliset uhanalaiset sekä luonnon monimuotoisuuden ja ekosysteemien toiminnallisuuden kannalta tärkeät lajit ja luontotyytit.⁴⁰⁰ Nykyisin pääasiassa Natura 2000 -alueisiin perustuva merellinen suojelualueverkosto ei kata kaikkia Itämeren uhanalaisia luontotyyppijä, kaikkia luontodirektiivin liitteen II luontotyyppien esiintymiä taikka kalojen kutu- ja poikasalueita.⁴⁰¹

12.2.2 Tehokkuus

Ekologista edustavuutta koskevien puutteiden lisäksi MSD:n suojelualueverkoston toteuttamisessa on puutteita myös suojelukeinojen tehokkuudessa.⁴⁰² Suojelualueiden verkostojen tulisi maantieteellisen olla kokonaisvaltaisia välineitä, joilla puututaan kaikkiin merkittäviin paineisiin.⁴⁰³ Merenhoidon vuosien 2022–2027 toimenpideohjelmaan sisältyy toimenpiteenä merellisten suojelualueiden tehokkuuden parantaminen.⁴⁰⁴

Tällä hetkellä monien merellisten Natura 2000 -alueiden luontotyyppien ja lajien tila on epäsuotuisa tai heikkenevä, mikä jo itsessään osoittaa, ettei merellisten Natura 2000 -alueiden nykyinen suojelu ole riittävää. Suurin osa merialueiden Natura 2000 -alueista ei ole suojeltu LSL:n aluesuojelun keinoin, mikä mahdollistaisi yleisten alueiden käyttöä koskevien rajoitusten ja aktiiviseen ennallistamiseen ja suojeluarvojen tilan parantamiseen tähtäävien hoitosuunnitelmien laadinnan. Myös merenhoidon arvioinneissa on tunnistettu, että Natura 2000 -suojelu ei merialueilla ole riittävää vedenalaisen luonnon kannalta.⁴⁰⁵

399 <https://www.metsa.fi/maat-ja-vedet/yleiset-vesialueet/> (25.11.2021)

400 Laamanen ym. 2021, s. 239.

401 Laamanen ym. 2021, s. 217 ja 239.

402 Laamanen ym. 2021, s. 239; Virtanen ym. 2018, s. 13.

403 Komissio 2020b.

404 TPO2022-LUONTO2, Laamanen ym. 2021, s. 256.

405 Laamanen ym. 2021, s. 240.

Sen sijaan näiden alueiden suojelun perustaksi on yleisimmin nimetty vesilaki, minkä lisäksi niitä koskevat yleiset Natura 2000 -verkostoa koskevat LSL 10 luvun suojelusäänökset. Vesilaisissa ei kuitenkaan ole normaalia vesitaloushankkeiden toteuttamisedellytyksiä koskevaa sääntelyä tiukempia säännöksiä Natura -alueiden osalta. LSL 10 luvun Natura -alueiden heikentämiskielto kohdentuvat tehokkaimmin lupaharkinnassa käsiteltyihin hankkeisiin, mutta eivät tehokkaasti sääntely esimerkiksi VL lupa- ja ilmoitusmenettelyn ulkopuolelle jääviä hankkeita tai eri hankkeiden kumulatiivisia vaikutuksia. Sääntely ei olekaan riittänyt turvaamaan alueita esimerkiksi pienimuotoisilta ruoppauksilta tai veneilystä aiheutuvilta haitoilta. Toisaalta Natura 2000 -alueiden luonnonarvoja heikentää isoimpana paineena rehevöityminen, johon ei tehokkaallakaan Natura 2000 -kohteiden suojelulla tai VL:n sääntelyllä pystytä vaikuttamaan. Tämän vuoksi VMJL ja merenhoidon tavoitteet tulisi kytkeä nykyistä paremmin kaikkeen maankäyttöä koskevaan lainsäädäntöön, myös muun muassa MRL:in ja siten myös kaavoitukseen.⁴⁰⁶

Jatkossa EU:n biodiversiteettistrategian mukaisesti tulisi lisätä ns. tiukkaa suojelua myös merialueilla sijaitsevilla suojelualueilla. Nykyisin merelliset suojelualueet eivät ole tiukan suojelun piirissä, sillä esimerkiksi kalastus ja liikkuminen on kielletty vain pienellä osalla suojelualueita. Luonnollisten prosessien häiriintymisen estämiseksi ei ole läheskään kaikilla alueilla välttämätöntä kieltää kokonaan liikkumista ja kalastusta, mutta tiukan suojelun toteuttaminen edellyttää yleensä vähintään näihin käyttömuotoihin kohdistuvia rajoituksia.

Erilaisten ihmisvaikutuksen kuten kalastuksen täyskielloilla on todettu monissa maissa positiivisia vaikutuksia lajien kantoihin ja lajiston monimuotoisuuteen. Täysin suojeltujen *no-take*-alueiksi kutsuttujen mertensuojelualueiden on todettu huomattavasti parantavan kyseisten alueiden lajirikkuutta, lisäävän yksilöiden määrää ja kokoa sekä biomassaa kokonaisuudessaan.⁴⁰⁷ Täyssuojelu auttaa myös ekosysteemien ennallistumisessa, mikä on yksi Aichi-tavoitteiden, meristrategiapuitedirektiivin ja biodiversiteettistrategian tavoitteista. EEA:n mukaan ei ole tieteellistä todistusta sille, että heikompi, osittainen suojelu toisi yhtä suuria hyötyjä kuin tiukka suojelu.⁴⁰⁸

Kalastus vaikuttaa haitallisesti joihinkin uhanalaisiin kalalajeihin. Sivusaaliiden osalta virkistyskalastuksen on arveltu olevan yhtä haitallista uhanalaisille kalalajeille kuin kaupallisen kalastuksen.⁴⁰⁹ Useiden rannikkolajien osalta saaliit ovat vapaa-

406 Saarela ym. 2020, s. 25–26.

407 Sala & Giakoumi 2018, s. 1167–1168.

408 EEA 2019a, s. 31.

409 Suomen ympäristökeskus > Selvitys: EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteiden toteuttamiseen osittain hyvät valmiudet Suomessa (syke.fi)

ajan kalastuksen osalta suurempia kuin kaupallisen kalastuksen saaliit.⁴¹⁰ Kalastuksen lisäksi myös metsästyksen rajoittamistarvetta suojelualueilla tulisi tarkastella jatkossa.⁴¹¹

MSD:n ja muun meriluonnon suojelua koskevien tavoitteiden täytäntöönpanoa voitaisiin tehostaa myös jo nykysäätelyn puitteissa esimerkiksi heikentyneiden luontotyyppien ja elinympäristöjen ennallistamisella. Vaikka kansallinen lainsäädäntö ei aseta ennallistamiseen liittyviä velvoitteita tai tavoitteita, on esimerkiksi merenhoidon toimenpideohjelmissa sisällytetty enenevässä määrin ennallistamis- ja parantamistoimia meriluonnon tilan parantamiseen tähtääviksi toimenpiteeksi. Ennallistamistoimien toteutuminen on kuitenkin usein hyvin riippuvaista kansalaisyhteiskunnan organisoitumisesta ennallistamishankkeiksi ja erilaisten yksittäisten hankkeiden rahoituksesta, mikä ei tue MSD:n tilatavoitteen edistämistä. Joskus myös lainsäädäntö muodostaa esteitä tarvittaville parantamis- tai ennallistamistoimille, kuten esimerkiksi vesilain rajoitteet vesivoimahankkeiden muuttamien ja patoamien vaelluskalavesistöjen ennallistamisessa. Tämä vaikeuttaa myös merenhoidon tavoitteiden saavuttamista.⁴¹²

12.3 Merellistä biodiversiteettiä hävittävien toimintojen ja yhteisvaikutusten sääntely

12.3.1 Meriluontoja heikentävät toiminnot

Useimpien meriluonnon monimuotoisuutta koskevien paineiden ja uhkien määrä on kasvussa tai ennustetaan kasvavan tulevaisuudessa.⁴¹³ Tämä korostaa tarvetta meriluontoa hävittävien tai häiritsevien toimintojen ja niiden yhteisvaikutusten tehokkaalle ohjaukselle meriluonnon suojelun näkökulmasta.

Merkittävimmät pistemäiset hankkeet, jotka heikentävät merellistä biodiversiteettiä pohjan hävittämisen ja häiritsemisen kautta, käsitellään VL:n lupaharkinnassa. Lupaharkinta perustuu useimmiten intressivertailuun, jossa voidaan laaja-alaisesti ottaa huomioon meriluontonäkökohtia osana hankkeesta aiheutuvia yleisen edun menetyksiä. Intressivertailu ei kuitenkaan tarjoa varsinaista vähimmäissuojaa siinä huomioitaville intresseille, vaan periaatteessa lupa voidaan myöntää myös meriluontoa heikentäville toimille, jos hankkeesta saadut hyödyt ylittävät riittävällä tavalla haitat. Luonnonsuojelulain Natura 2000

410 Korpinen ym. 2018a, s. 17.

411 Laamanen ym. 2021, s. 241.

412 Belinskij – Soininen 2017, s. 118.

413 Laamanen 2016, s. 21.

-sääntely tosin estää tiettyjen suojeltujen luontoarvojen merkittävät heikennykset Natura-verkostoon kuuluvilla alueilla, muodostaen esteen VL:n luvanmyöntämiselle. Muiden luontoarvojen painoarvoa vesilain mukaisessa intressivertailussa tulisi lisätä, jotta muutkin kuin vahvasti suojellut luontoarvot voisivat lupaprosessissa saada tosiasiallista suojaa haitallisia hankkeita vastaan.⁴¹⁴ Esimerkiksi kalojen elinkierron kannalta tärkeillä alueilla on merkitystä myös kaupallisten kalalajien kantojen ja koko Itämeren ekosysteemin elinvoimaisuuteen.⁴¹⁵ MSD:n tavoitteiden oikeudellisen painoarvon lisääminen lupamenetelyssä on eräs keino ottaa nykyistä laajemmin luontoarvot ja ekosysteemilähestymistapa huomioon.

VL:n mukaisessa lupaharkinnassa on otettava huomioon vesienhoidon ja merenhoidon suunnitelmat, mitä kautta myös meriluonto saa välillisesti suojaa. Merellisistä luontoarvoista vesienhoidon tavoitteisiin sisältyy osittain merenpohjan koskemattomuus. Vesienhoidon ympäristötavoitteita ei ole VL:ssa kytketty suoraan luvanmyöntämisedellytyksiin, mutta KHO:n oikeuskäytännössä on vahvistettu tavoitteiden sitovan lupaharkintaa EU-tuomioistuimen Weser-tuomion mukaisesti. Näin ollen VL:n soveltamisalan puitteissa ei voida myöntää lupaa hankkeille, jotka hävittävät rannikkovesien pohjaa tai häiritsevät sitä vesienhoidon luokittelujärjestelmän kautta havaittavalla tavalla, ellei hankkeelle myönnetä VMJL 23 §:n mukaista poikkeusta vesienhoidon tavoitteista. Tällä hetkellä poikkeuksen myöntämistä ja suhdetta lupaharkintaan koskeva oikeustila on epäselvä.

Vesienhoidon tavoitteita paremmin merellistä luontoa kuvaavat merenhoidon tavoitteet, joita sovelletaan kauempana merialueella ja täydentävästi vesienhoidon piirissä olevissa rannikkovesissä. Merenhoidon tavoitteet on kuitenkin kytketty VL:n lupaharkintaan hyvin heikosti merenhoitosuunnitelman huomioonottamisvelvoitteen kautta. Huomioonottamisvelvoite ei erottele, tuleeko hankkeen vaikutuksia peilata esim. laajempia maantieteellisiä alueita kattaviin hyvän tilan määritelmiin, merenhoidon ympäristötavoitteisiin tai toimenpideohjelmaan sisältyviin toimenpiteisiin. Huomioonottamisvelvoite on myös oikeudelliselta velvoittavuudeltaan heikko, minkä vuoksi on epäselvää, voisivatko merenhoidon näkökohdat vaikuttaa merkittäväällä tavalla VL:n lupaharkintaan. EU-tuomioistuimen ja kansallisen oikeuskäytännön puuttuessa merenhoidon näkökohdat eivät saa myöskään tätä kautta lisää painoarvoa VL:n lupaharkinnassa.

Merenhoidon tavoitteiden oikeusvaikutuksia koskevassa raportissa katsottiin, että merenhoidon näkökohtien huomioimista VL:n lupaharkinnassa tulisi vahvistaa erityisesti kytkemällä merenhoidon ympäristötavoitteet luvanmyöntämisedellytyksiin. Ympäristötavoitteet ovat parempi mittari VL:n alaisten hankkeiden arviointiin kuin koko merialuetta

414 Kuismanen ym. 2022.

415 Kraufvelin ym. 2018, s. 15.

koskevat hyvän tilan tavoitteet; esimerkiksi merenpohjan koskemattomuutta arvioidaan ja sille asetetaan hyvän tilan tavoite koko merialueen mittakaavalla. Tämä kuitenkin edellyttää myös, että merenhoidon ympäristötavoitteet asetetaan lupaharkinnan ohjaamisen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Esimerkiksi merenpohjan koskemattomuuden osalta ei ole Suomessa asetettu lainkaan ympäristötavoitteita. Tässä voitaisiin harkita erityisesti menetetyt ja häiriintyneen merenpohjan kokonaismäärää koskevien raja-arvojen määrittämistä eri alueille ympäristötavoitteissa tai jopa eri hanketyyppejä koskevien sopivimpien sijoituskohteiden määrittelyä.

Luvanvaraisuuskynnyksen alittavien toimintojen ohjaamisessa VL:n sääntely on varsin tehotonta. VL:n ilmoitusmenettely on tarkoitettu lähinnä tiedonantoväyläksi ja lisäksi ongelmana on ollut ilmoitusten laiminlyönti. Luonnonsuojelulain Natura 2000 -sääntely koskee myös ilmoitusmenettelyssä käsiteltäviä hankkeita ja viranomaisilla on velvollisuus kieltää Natura -alueella luontoarvoja merkittävästi heikentävä hanke. Usein ilmoitusmenettelyssä käsiteltävien hankkeiden osalta kyse on kuitenkin pikemmin yhteisvaikutuksista ja kumulatiivisista vaikutuksista kuin siitä, että pienimuotoinen hanke yksinään aiheuttaisi Natura -sääntelyssä kiellettyjä vaikutuksia.

12.3.2 Yhteisvaikutukset ja kumulatiiviset vaikutukset

Esimerkiksi vesilaki ei tällä hetkellä tehokkaasti mahdollista meriluontoa uhkaavien useiden toimintojen yhteisvaikutusten tai eri toimintojen kumulatiivisten vaikutusten ohjausta. Lupamenettelyssä tarkastellaan ainoastaan lupahakemuksen kohteena olevan yksittäisen hankkeen vaikutuksia. Pienimuotoisempia hankkeita koskeva ilmoitusmenettely on heikko instrumentti ohjaamaan edes ilmoituksen kohteena olevan hankkeen ympäristövaikutuksia eikä mahdollista lainkaan yhteisvaikutusten huomioon ottamista.

Yhteisvaikutuksia ja kumulatiivisia vaikutuksia voidaan yksittäisten lupapäätösten ohella ja usein niitä paremmin hallita alueidenkäytön ja toimintojen sijainnin ohjauksella. Kansallisessa lainsäädännössä kuitenkin esimerkiksi merialuesuunnitelmat ovat luonteeltaan liian yleispiirteisiä ja oikeusvaikutuksiltaan suositusluontoisia ohjatakseen tehokkaasti merialueiden eri käyttömuotojen yhteensovittamista ympäristöllisten tavoitteiden kanssa. Kun MRL-uudistuksen yhteydessä on ehdotettu heikennyksiä maakuntakaavojen oikeusvaikutuksiin, merialueisiin ei mahdollisesti jatkossa kohdistuisi mitään tehokkaita suunnitteluinstrumentteja. Tämä on selkeä riski meriluonnon monimuotoisuuden säilyttämisen sekä meriympäristön ja rannikkovesien hyvän tilan saavuttamisen kannalta etenkin, kun otetaan huomioon kansallisen sääntelyn muut puutteet suojelun ulkopuolella olevien luontoarvojen suojelussa ja kumulatiivisten vaikutusten hallinnassa. Meren rehevöitymisen hillitsemisessä maalla tapahtuvien toimien hallinta on merkityksellisintä.

IV JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO SÄÄNTELYN KEHITTÄMISTARPEISTA

13 LOPUKSI

Meristrategiapuitedirektiivin vaikutus ei näy yksittäisiä toimia lukuun ottamatta meriluonnon suojelun tehostumisena, vaikka se on oleellinen osa direktiivin päätavoitteen eli meriympäristön hyvän tilan saavuttamista. Jäsenvaltiot asettavat direktiivin mukaisesti ympäristötavoitteet kutakin merialuetta tai osa-aluetta varten. Nämä merenhoidon ympäristötavoitteet ovat toistaiseksi olleet niin yleisluontoisia ja pääsääntöisesti koko Suomen merialueen kattavia, että yksittäisen hankkeen ei voida katsoa estävän tavoitteen saavuttamista, jolloin ympäristötavoitteet eivät vaikuta viranomaisten lupa- ym. päätöksiin. Ylipäätään ympäristötavoitteiden painoarvo on liian pieni sekä VMJL:ssä että osana lupamennettelyjä ja alueiden käytön suunnittelua.

Vesilain mukaiseen ilmoitusmenettelyyn sisältyy kehittämistarpeita mm. minimointivollisuuden ja kumulatiivisten vaikutusten huomioon ottamisen osalta. Kumulatiivisten luontovaikutusten arviointi ja huomioon ottaminen on puutteellista myös lupamenettelyissä. Ongelmallisia ovat useista yksittäisistä toiminnoista kuten lukuisista pienruoppauksista syntyvät yhteisvaikutukset sekä eri toiminnoista aiheutuvat kumulatiiviset vaikutukset, kuten rehevöitymisestä, ruoppauksista, rakentamisesta ja merihiekanotosta johtuvat merenpohjan häiriöt. On vaarana, että hankkeiden yhteydessä ei edes merkittävimpiä vedenalaisia luontoarvoja oteta huomioon, sillä vain noin neljäsosa merkittävistä alueista sisältyy nykyisiin suojelualueisiin.⁴¹⁶

Ei myöskään ole suunnittelujärjestelmää, jolla voitaisiin ohjata toiminnot pois herkimiltä ja kuormitetuimmilta alueilta ja ehkäistä näin eri hankkeiden haittojen kumuloitumista tietyllä alueella. Merialuesuunnittelua tai merialueiden maakuntakaavoitusta tulisi-kin kehittää MSD:n ympäristötavoitteita täytäntöönpanevaan suuntaan. Ei-sitovan merialuesuunnitelman osalta tämä edellyttäisi suunnitelmien vaikuttavuuden lisäämistä. Myös merenhoidon ympäristötavoitteissa voitaisiin määritellä herkimmät alueet, joille toimintoja ei voida sijoittaa ilman kattavaa, myös kumulatiiviset vaikutukset huomioon ottavaa vaikutustenarviointia.

416 Virtanen ym. 2018.

Aluesuojeluun perustuva järjestelmä kaipaa myös kehittämistä, mikäli halutaan täyttää MSD:n tavoite yhtenäisistä ja edustavista suojelualueverkostoista, jotka kattavat asianmukaisesti näitä alueita muodostavien ekosysteemien monimuotoisuuden. Lisäksi suojelu voi sisältää muita alueellisia suojelutoimenpiteitä. Suojelukeinojen tulisi olla kokonaisvaltaisia välineitä, joilla puututaan kaikkiin merkittäviin paineisiin. Tämä on vedenalaisilla alueilla korostetun tärkeää. Toistaiseksi on vielä puutteita sekä aluesuojelun kattavuudessa että suojelukeinojen kokonaisvaltaisuuksessa eli kyvyssä puuttua merkittäviin paineisiin suojelualueiden sisä- ja ulkopuolella. Monimuotoisuudeltaan arvokkaimpien vedenalaisten kohteiden, luontotyyppien ja esimerkiksi kaloille tärkeimpien kutu- ja poikasalueiden suojelussa on puutteita. Ratkaisuna olisi tehokkainta yhdistää tärkeimpien kohteiden suojelua ja luontoarvojen painoarvon kasvattamista lupa- ja ilmoitusmenettelyprosesseissa.

Suojeluvaihtokutsiltaan tehokkaan suojelualueverkoston luomisella ja merialueiden käytön kokonaisvaltaisen suunnittelun kehittämisellä on kiire, sillä vesiviljely, merihiekan nosto, kaivostoiminta, laivaliikenne, veneily ja saaristoon kohdistuva turismi ovat kasvussa. Myös ilmaston lämpeneminen luo paineita suojelun nopealle tehostamiselle, sillä monimuotoinen luonto on sopeutumiskykyisempi kuin yksipuolinen.

14 SÄÄNTELYN KEHITTÄMISTARPEET

Tavoitteiden oikeusvaikutukset

- Vesienhoidon ja merenhoidon tavoitteiden oikeudellisen painoarvon vahvistaminen VMJL:ssa ja muussa lainsäädännössä.
- YSL:n ja VL:n luvanmyöntämisedellytyksiä koskevien säännösten muuttaminen vastaamaan Weser-ratkaisun oikeusohjeita.
- Merenhoidon tavoitteiden kytkeminen osaksi luvanmyöntämisedellytyksiä ympäristötavoitteiden kautta.
- Merenhoidon ympäristötavoitteiden asettaminen siten, että ne voivat ohjata lupaharkintaa.

Tavoitteista poikkeamisen sääntely

- Ohjeistus tavoitteista poikkeamiselle erityisesti poikkeusten yhteensovittamisen näkökulmasta. VPD:n tai MSD:n tavoitteista poikkeaminen ei oikeuta jättämään noudattamatta Natura -suojelua koskevia velvoitteita.
- VPD:n ja MSD:n hankekohtaisen poikkeuksen kytkeminen lupaharkintaan: VL:n ja YSL:n luvanmyöntämisedellytysten muuttaminen siten, että ympäristötavoitteiden kanssa ristiriitaisen hankkeen luvittaminen edellyttää poikkeusta sekä poikkeusmenettelyn integroiminen lupaharkinnan kanssa.

Luonnonsuojelusääntely

- Suojelualueverkostoa tulisi tarkastella ja parantaa paitsi ekologisen yhtenäisyyden ja edustavuuden, myös nykyisten suojelukeinojen tehokkuuden näkökulmasta:
 - Natura 2000 -suojelu koskee vain tiettyjä luontoarvoja ja luontodirektiivin luontotyyppit eivät kata riittävästi vedenalaisia elinympäristöjä.
 - Natura 2000 -status tarkoittaa vain merkittävän heikentämisen kieltoa, jolloin moni pienempi haitta jää tunnistamatta ja estämättä.
 - Meriluonnon suojelussa olisi käytettävä enemmän muita LSL:n mukaisia aluesuojelun keinoja ja esim. vesiliikennelain mahdollistamia rajoituksia.
 - Suojelun tehostaminen edellyttää myös eri hankkeiden ja hajapäästöjen yhteisvaikutusten sääntelyn tehostamista ja luonnonpuiston kaltaisia täysin suojeltuja *no-use* -alueita.

- Luontotyyppisuojelelun ulottaminen useampiin vedenalaisiin luontotyyppiin ja sijoittaminen vesilain sijaan LSL:in myös tehostaisi meriluonnon suojelua.
- Kaloille tärkeät kutu- ja poikasalueet tulisi turvata lailla hävittämiseltä ja heikentämiseltä. Rehevöitymisen estämisen lisäksi tämä edellyttäisi LSL:n tai vesilain luontotyyppisuojelelun kaltaista suojeluinstrumenttia.
- VMJL:in lisättävä viittaus LSL 68 §:än: Natura 2000 -alueiden suojelun edistäminen vesienhoitosuunnitelman ja merenhoitosuunnitelman laatimisessa
- Vesiluontotyyppien suojelua tulisi täydentää: LSL:n uudistuksen yhteydessä on vesilakiin lisättävistä luontotyypeistä jätetty pois suursimpukkapohjat ja vedenalaiset hiekkasärkät, vaikka niitä uhkaavat rehevöitymisen ohella nimenomaan vesirakentaminen ja merihiekan otto, johon LSL:n tai VL:n luontotyyppisuojelelulla olisi mahdollista puuttua.⁴¹⁷
- HELCOMin suosituksen 40/1 mukaisten luontotyyppien, elinympäristöjen ja luontotyyppiyhdistelmien suojelua on todennäköisesti vahvistettava HELCOMin tulevan uhanalaisuusarvion mukaisesti.
- HELCOMin suosituksen 40/1 mukaan luontotyyppien heikentävät toimet tulisi sallia vain, jos ne ovat merkittävän yleisen edun mukaisia, haittavaikutukset on vähennetty ja kompensoitu. Vesilain luontotyyppisuojelelun ei täytä näitä kriteerejä kuin pieneltä osin.

Fyysisten häiriöiden sääntely

- Ilmoitusvelvollisuus, VL 2:7 minimointivelvollisuus ja ruoppaussuosituksot eivät yhdessä näytä tuovan riittävää suojaa meriympäristölle, vaan sääntelyä olisi tärkeää kehittää velvoittavampaan suuntaan.
 - Ilmoitusvelvollisuuteen kytkettävä ELY-keskuksen mahdollisuus vaatia minimointivelvollisuuden noudattamista.
- Luontoarvojen painoarvoa vesilain mukaisessa lupaharkinnassa on vahvistettava.
- Vesiliikenneläin liikkumis- ja ankkurointirajoitusten määräämisestä olisi hyvä valmistella ohjeistus yhdessä kieltoja asettavan viranomaisen eli Traficomin kanssa erityisesti uusia lailla suojeltavia luontotyyppisiä ja muita uhanalaisia luontotyyppisiä silmällä pitäen.
- Hankkeiden ja muiden toimintojen yhteisvaikutusten tarkkailua on kehitettävä osana vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaista merellisten hankkeiden lupaharkintaa ja ilmoitusmenettelyä.

417 https://www.ymparisto.fi/fi-fi/luonto/luontotyyppit/luontodirektiivin_luontotyyppit/luontotyyppien_esittelyt

Alueiden käytön sääntely

- Suunnittelujärjestelmien tulisi ohjata haitallisimmat hankkeet pois herkimiltä alueita.
- Nykymuodossaan merialuesuunnittelu ei riittävästi tue MSD:n meriympäristön hyvän tilan saavuttamista.
- Merialuesuunnittelua koskevissa säännöksissä tulisi vahvistaa merenhoidon tavoitteiden painoarvoa ja VL:n lupaharkinta- ja ilmoitusmenettely tulisi kytkeä merialuesuunnitelmaan.
- Merenhoidon ympäristötavoitteiden asettaminen esim. niin, että määritetään alueet, joissa ei voi ryhtyä merenpohjaa hävittäviin hankkeisiin (esim. häiriintyneen pohjan osuus korkea tai alueella häiriöille herkkiä luontoarvoja)

Pilaamista koskeva sääntely

- Hankkeiden yhteisvaikutusten arviointi edellytykseksi myös VL:n mukaiseen lupaharkintaan ja osaksi ilmoitusmenettelyä.

LÄHTEET

- Airaksinen J., Raivio T., Saario M., Suominen F., Vaahtera A., Hannula H., Lähde E., Rantala, T.: Merialuesuunnitelmien vaikutusten arviointi. Loppuraportti syyskuu 2020. Gaia Consulting & WSP Finland. https://meriskenaariot.info/merialuesuunnitelma/wp-content/uploads/2020/10/Mersu_vaikutukset_loppuraportti_2020_30102020_print.pdf (Airaksinen ym. 2020)
- Apeldoorn, R.C. van: Working with biodiversity goals in European directives: a comparison of the implementation of the Birds and Habitat Directives and the Water Framework Directive in the Netherlands, Belgium, France and Germany. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOt-werkdocument 77) 2007. <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/reports/359710>
- Arnkil, A., Hoikkala, J., Sahla, M. (toim.): Suojelualueet merialuesuunnittelussa – suositus suojelualueiden huomioimiseksi. Metsähallituksen luonnonsuojelujulkaisuja. Sarja A 231, 2019. (Arnkil ym. 2019)
- Aroviita, J., Mitikka, S., Vienonen, S. (toim.): Pintavesien tilan luokittelu ja arviointiperusteet vesienhoidon kolmannella kaudella. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 2019:37, s. 52–53. (Aroviita ym. 2019)
- Belinskij, A.: Luonnonsuojelulain Natura 2000 -säännösten vaikutus vesilupa-asian käsittelyyn. Ympäristöjuriidikka 1/2004 s. 41–68.
- Belinskij, A., Aroviita, J., Kauppila, J., Kymenvaara, S., Leino, L., Mäenpää, M., Raitanen, E., Soininen, N.: Vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen – perusteet ja menettely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 42/2018. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-548-8> (Belinskij ym. 2018)
- Belinskij, A.: Erittäin tärkeän yleisen edun edellytys EU:n ympäristöoikeudessa: Natura-alueen suojelusta ja vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeaminen uuden hankkeen takia. Ympäristöjuriidikka 2/2018.
- Borja, Á., Elliott, M., Cartensen, J., Heiskanen, A.-S., van de Bund, W.: Marine management – Towards an integrated implementation of the European Marine Strategy Framework and tLSLWater Framework Directives. Marine Pollution Bulletin 60(2010), s. 2175–2186. (Borja ym. 2010)
- Borja, A., Elliott, M., Andersen, J., Cardoso, A., Carstensen, J., Ferreira, J., Heiskanen, A., Marques, J., Neto, J., Teixeira, H., Uusitalo, L., Uyarra, M., Zampoukas, N.: Good Environmental Status of marine ecosystems: What is it and how do we know when we have attained it? Marine Pollution Bulletin 2013 Vol. 76(1–2), s. 16–27. (Borja ym. 2013)
- CBD COP 2 Decision II/10: <https://www.cbd.int/decision/cop/?id=7083>
- Christiernsson, A., Michanek, G.: Miljöbalken och fisket. Nordisk Miljörettslig Tidskrift, 2016:1, s. 11–28.
- Christiernsson A., Michanek G., Nilsson P.: Marine Natura 2000 and Fishery – The Case of Sweden. Journal for European Environmental and Planning Law, 12:1, 2015, s. 22–49. (Christiernsson ym. 2015)
- Domínguez-Tejo, E., Metternicht, G., Johnston, E., Hedge, L.: Marine Spatial Planning advancing the Ecosystem-Based Approach to coastal zone management: A review, Marine Policy, Volume 72, 2016, s. 115–130. (Dominguez-Tejo ym. 2016)
- Epstein Y., Lopez-Bao, J., Chapron, G.: A Legal-Ecological Understanding of Favorable Conservation Status for Species in Europe. Conservation Letters, March/April 2016, 9(2), 81–88. <https://conbio.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/conl.12200> (Epstein ym. 2016)
- Euroopan tilintarkastustuomioistuini: Erytiskertomus – Meriympäristö: suojelu on EU:ssa laaja-alaista mutta jää pinnalliseksi. 26/2020. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR20_26/SR_Marine_environment_FI.pdf
- European Environment Agency (EEA)
- Marine protected areas in Europe’s seas. An overview and perspectives for the future, 2015. (EEA 2015)
 - Marine protected areas. 2018. <https://www.eea.europa.eu/publications/marine-protected-areas> (EEA 2018)
 - Marine messages II. Navigating the course towards clean, healthy and productive seas through implementation of an ecosystem-based approach. Report No. 17/2019. (EEA 2019)
- Euroopan komissio
- Luontodirektiivin (direktiivi 92/43/ETY) 6 artiklan 4 kohdan soveltamista koskeva ohjeasiakirja. 2007/2012. (Komissio 2007/2012)
 - Links between the Water Framework Directive and Nature Directives – Frequently asked questions. December 2011 (Komissio 2011)
 - Marine Strategy Framework Directive Common Implementation Strategy, Programmes of measures under the Marine Strategy Framework Directive – Recommendations for implementation and reporting. 2014. (Komissio 2014)
 - Commission Staff Working Document. Report on the blue growth strategy: towards more sustainable growth and jobs in the blue economy. Brussels, 31.3.2017 SWD(2017) 128 final. (Komissio 2017a)
 - BirdLife International’s ‘Important Bird and Biodiversity Areas’ well covered by Natura 2000 in Europe but potential to extend network. News Alert 2017, issue 483. (Komissio 2017b)

- Komission päätös (EU) 2017/848 merivesien hyvän ekologisen tilan vertailuperusteista ja menetelmästandardeista sekä seurantaa ja arviointia varten tarkistetuista täsmennyksistä ja standardoiduista menetelmistä. (*Komissio 2017c*)
 - Commission Staff Working Document SWD(2018) 393 final. Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing Member States' programmes of measures under the Marine Strategy Framework Directive. Brussels, 31.7.2018, COM(2018) 562 final. (*Komissio 2018a*)
 - Natura 2000-alueiden suojelu ja käyttö - Luontodirektiivin 92/43/ETY 6 artiklan säännökset. Komission tiedonanto C(2018) 7621 final, Bryssel 21.11.2018. (*Komissio 2018b*)
 - Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Vuoteen 2030 ulottuva EU:n biodiversiteettistrategia Luonto takaisin osaksi elämäämme. COM(2020) 380 final. (*Komissio 2020a*)
 - Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle meristrategiapuitedirektiivin (direktiivi 2008/56/EY) täytäntöönpanosta, COM(2020) 259 final. (*Komissio 2020b*)
- Euroopan unionin tuomioistuin (EUTI) ja yhteisöjen tuomioistuin (EYTI):
- C-96/98 Komissio v Ranska
 - C-117/00 Komissio v. Irlanti
 - C-60/01 Komissio v. Ranskan tasavalta
 - C-127/02 Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee ja Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
 - C-117/0 Minna3 Società Italiana Dragaggi SpA ym. v. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ja Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia
 - C-418/04 Komissio v. Irlanti
 - C-60/05, WWF Italia ym. v. Regione Lombardia
 - C-226/08 Stadt Papenburg v. Bundesrepublik Deutschland
 - C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland v. Saksan valtio
 - C 141/14 Komissio v. Bulgaria
 - C-346/14 Komissio v. Itävalta
 - C-535/18 IL ym. v. Land Nordrhein-Westfalen
 - C-559/19 Komissio v. Espanja
- Halonen, L., Similä, J.: Ympäristösääntely ja itseorganisoituminen – tapaus vesistökuunnostukset. Ympäristöjuriidikka 1/2020, s. 7–38.
- Halonen, L., Pappila, M., Similä, J.: Metsätalouden vesistövaikutukset ja niiden sääntely soilla ja turvemilla. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2020, s. 55–125. (*Halonen ym. 2020*)
- HELCOM:
- HELCOM Recommendation 35/1 System of Coastal and Marine Baltic Sea Protected Areas (HELCOM MPAs) 1.4.2014.
 - The integrated assessment of biodiversity – Supplementary Report to the First Version of the 'State of the Baltic Sea' Report. 2017.
 - State of the Baltic Sea – Second HELCOM holistic assessment 2011-2016. Baltic Sea Environment Proceedings 155. 2018.
 - HELCOM Recommendation 40/1. Conservation and protection of marine and coastal biotopes, habitats and biotope complexes categorized as threatened according to the HELCOM red lists. March 2019.
 - Baltic Sea Action Plan – 2021 update. October 2021.
- Hyvärinen, E., Juslén, A., Kemppainen, E., Uddström, A., Liukko, U.-M.: Suomen lajien uhanalaisuus – Punainen kirja 2019. Ympäristöministeriö & Suomen ympäristökeskus. <http://hdl.handle.net/10138/299501> (*Hyvärinen ym. 2019*)
- Janauer, G., Albrecht, J., Stratmann, L.: Synergies and Conflicts Between Water Framework Directive and Natura 2000: Legal Requirements, Technical Guidance and Experiences from Practice. Teoksessa Stefan Ignar – Mateusz Grygoruk (toim.), Wetlands and Water Framework Directive – Protection, Management and Climate Change. GeoPlanet: Earth and Planetary Sciences 2015, s. 9–29. (*Janauer ym. 2015*)
- Joensuu, K., Väyrynen, L., Tolppanen, J., Karhu, L., Salmi, T., Hartikka, S., Leino, L., Viljanen, J., Smids, S., Hujanen, A., Sipilä, M., Huuskonen, A.: Tuulivoimarakentamisen edistäminen. Keinoja sujuvaan hankekehitykseen ja eri tavoitteiden yhteensovittamiseen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:51. (*Joensuu ym. 2021*)
- Jones, P., Lieberknecht, L.M., Qiu, W.: Marine spatial planning in reality: Introduction to case studies and discussion of findings, Marine Policy, Volume 71, 2016, s. 256-264. (*Jones ym. 2016*)
- Kallasvuori, M., Lappalainen, A.: Kalojen lastentarhat. Teoksessa Viitasalo, Markku ym. (toim.): Meren aarteet. Löytöretki Suomen vedenalaisen meriluontoon. Gaudeamus, 2017, s. 126–133.
- Kraufvelin P., Pekkan-Hekim, Z., Bergström, U., Florin, A.-B., Lehikoinen, A., Mattila, J., Arula, T., Briekmane, L., Brown, E. J., Celmer, Z., Dainys, J., Jokinen, H., Kääriä, P., Kallasvuori, M., Lappalainen, A., Lozys, L., Möller, P.,

- Orio, A., Rohtla, M., Olsson, J.: Essential coastal habitats for fish in the Baltic Sea. *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, 204, 2018, s. 14–30.
- Kontula, T. – Raunio, A. (toim.): Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja Osa I: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristö 5/2018. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161233/Suomen%20luontotyyppien%20uhanalaisuus%202018%20OSA1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Korkein hallinto-oikeus:
- KHO 2002:86
 - KHO 2016:14
 - KHO 2017:87
 - KHO 2019:166
 - KHO 2020:53
- Korpinen S., Laamanen M., Suomela J., Paavilainen P., Lahtinen T., Ekeboom J. (toim.): Suomen meriympäristön tila 2018. SYKE:n julkaisuja 4/2018. (Korpinen ym. 2018a)
- Korpinen S., Laamanen M., Suomela J., Paavilainen P., Lahtinen T., Ekeboom J.: Tausta-asiakirja 1 Meriympäristön hyvän tilan määritelmät. 2018. (Korpinen ym. 2018b)
- Kotilainen, A., Kiviluoto, S., Kurvinen, L., Sahla, M., Ehrnsten, E., Laine, A., Lax, H.-G., Kontula, T., Blankett, P., Ekeboom, J., Hällfors, H., Karvinen, V., Kuosa, H., Laaksonen, R., Lappalainen, M., Lehtinen, S., Lehtiniemi, M., Leinikki, J., Leskinen, E., Riihimäki, A., Ruuskanen, A., Vahteri, P.: Itämeri. Teoksessa Kontula, T. & Raunio, A. (toim.): Suomen luontotyyppien uhanalaisuus 2018. Luontotyyppien punainen kirja Osa I: Tulokset ja arvioinnin perusteet. Suomen ympäristö 5/2018, s. 47–62. (Kotilainen ym. 2018)
- Kuismanen L., Kiviluoto S., Lehmijoki A., Vieno M., Kostamo K., Korpinen S.: Mereiset avainluontotyypit ympäristöluvituksessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja, 10/2022. (Kuismanen ym. 2022)
- Kukkala, A.S., Santangeli, A., Butchart, S.H.M., Maiorano, L., Ramirez, I., Burfield, I.J., Moilanen, A.: Coverage of vertebrate species distributions by Important Bird and Biodiversity Areas and Special Protection Areas in the European Union. *Biological Conservation* 2016, 202:1–9 <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2016.08.010>. (Kukkala ym. 2016)
- Kuusiniemi, K.: Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. OTJP 2001 s. 155–306.
- Laamanen, M. (toim.): Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2016–2021. Ympäristöministeriön raportteja 5/2016.
- Laamanen M., Suomela J., Ekeboom J., Korpinen S., Paavilainen P., Lahtinen T., Nieminen S., Hernberg A.: Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelma 2022–2027. Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:3. (Laamanen ym. 2021)
- Lappalainen J., Kurvinen L., Kuismanen L. (toim.): Suomen ekologisesti merkittävät vedenalaiset meriluontoalueet (EMMA) – Finlands ekologiskt betydelsefulla marina undervattensmiljöer (EMMA). Suomen ympäristökeskuksen raportteja 8/2020. (Lappalainen ym. 2020)
- Leino, L., Belinskij, A.: Vesienhoidollinen kompensatio hankkeiden toteuttamisen edellytyksenä. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2018, s. 117–167.
- Long, R.: The Marine Strategy Framework Directive: A New European Approach to the Regulation of the Marine Environment, Marine Natural Resources and Marine Ecological Services. (2011) 29:1 *Journal of Energy & Natural Resources Law*, s. 1–44.
- Metsähallitus: Jokainen metri meren rannasta on nyt kartoitettu – uusi aineisto merien käyttöpaineiden arviointi. Tiedote 8.12.2020. <https://www.metsa.fi/tiedotteet/jokainen-metri-meren-rannasta-on-nyt-kartoitettu-uusi-aineisto-merien-kayttopaineiden-arviointiin/>
- Miljøministeriet: Nye beskyttede havstrategiområder i Nordsøen og Østersøen omkring Bornholm. 2021. <https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/b32e2dea-6dd1-4184-973f-bf8f23b1d86a/Milj%C3%B8rapport%20for%20beskyttede%20havstrategiomr%C3%A5der%20i%20Nords%C3%B8en%20og%20%C3%98sters%C3%B8en%20omkring%20Bornholm.pdf>
- Miljø- og Fødevarerministeriet: Danmarks Havstrategi II, 2019. https://mst.dk/media/225673/booklet_danmarks_havstrategi_ii.pdf
- Määttä, T.: Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomariniideologissa. Teoksessa Auri Pakarinen – Anna Hyvärinen – Kaijus Ervasti (toim.): Lainvalmistelu, tutkimus ja yhteiskunta – Jyrki Talan juhlakirja. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2011, s. 207–226.
- Norsen, E.: Global marine biological diversity: a strategy for building conservation into decision making. Center for marine conservation. Island Press 1993.
- Pappila, M.: Ojitusilmoitukset ja ympäristövaikutusten arviointi. Ympäristöjuriidikka 4/2016, s. 7–38.
- Pappila, M., Halonen, L.: The Impact of the Water Framework Directive on Diffuse Pollution Control: the Case of Ditch Network Maintenance in Finnish Forests. *Nordic Environmental Law Journal*, 2:2015, s. 77–92.
- Pennanen, J., Urho, L., Veneranta, L.: Puutteellisesti tunnetut kalalajit - tilannekatsaus 2013. Riista- ja Kalatalouden tutkimuslaitoksen työraportteja 21/2013. (Pennanen ym. 2013)

- Puharinen, S.-T.: Vesienhoidon ympäristötavoitteiden vaikutukset ympäristöluvan ja vesitalousluvan pysyvyyteen. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2017, s. 151–226.
- Puharinen, S.-T., Hakkarainen, M., Belinskij, A.: Suomen merenhoitolainsäädännön toimivuustarkastelu – Merenhoidon tavoitteet ja niistä poikkeaminen. Ympäristöministeriön julkaisu 2021:14. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-241-9> (Puharinen ym. 2021)
- Raunio, A., Anttila, S., Kokko, A., Mäkelä, K.: Luontotyypin suojelun nykytilanne ja kehittämistarpeet – lakisääteiset turvaamiskeinot. Suomen ympäristö 5/2013. (Raunio ym. 2013)
- Rouillard, J., Lago, M., Abhold, K., Roeschel, L., Kafyke, T., Klimmek, H., Matthei, V.: Protecting and Restoring Biodiversity across the Freshwater, Coastal and Marine Realms: Is the existing EU policy framework fit for purpose? Environmental Policy and Governance 2017. (Rouillard ym. 2017)
- Saarela, S.-R., Turunen, T., Saastamoinen, U., Raunio, A., Ahlroth, P., Korpinen, S., Hjerpe, T., Kostamo, K.: Luonnon monimuotoisuuden ja vesien- ja merenhoidon tavoitteiden edistäminen maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksessa. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 28/2020. (Saarela ym. 2020)
- Sala, E., Giakoumi, S.: No-take marine reserves are the most effective protected areas in the ocean, ICES Journal of Marine Science, Volume 75, Issue 3, 2018, s. 1166–1168, <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsx059>
- Sala E., Lubchenco J., Grorud-Colvert K., Novelli C., Roberts C., Sumaila, U.R.: 'Assessing real progress towards effective ocean protection'. Marine Policy 91 (2018), s. 11–13. (Sala ym. 2018)
- Salminen, M., Lappalainen, A., Keskinen, T., Ruuhijärvi, J.: Kalatalousalueen käyttö- ja hoitosuunnitelman mallirunko. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 65/2019. Luonnonvarakeskus. Helsinki. (Salminen ym. 2019)
- Similä J., Raunio, A., Hildén, M., Anttila, S.: Luonnonsuojelulainsäädännön arviointi – Lain toimivuus ja kehittämistarpeet. Suomen ympäristö 27/2010. (Similä ym. 2010)
- Suomen ympäristökeskus: Selvitys: EU:n biodiversiteettistrategian tavoitteiden toteuttamiseen osittain hyvät valmiudet Suomessa. Tiedote 15.6.2021. [https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Selvitys_EUn_biodiversiteettistrategian_\(60985\)](https://www.syke.fi/fi-FI/Ajankohtaista/Selvitys_EUn_biodiversiteettistrategian_(60985)) (SYKE 2021)
- Suvantola, L.: Kuoleman katse – ympäristönkäytön luontovaikutusten selvittämismallin luominen. Lakimies 4/2006, s. 560–585.
- Trouwborst, A.:
 - Conserving European biodiversity in a changing climate: the Bern convention, the European Birds and habitats directives and the adaptation of nature to climate change. Rev Eur Community Int Environ Law (2011) 20(1), s. 62–77.
 - Living with success—and with wolves: addressing the legal issues raised by the unexpected homecoming of a controversial carnivore. Eur. Energy Environ. Law Rev. 23, 2014, s. 89–101.
- Valtioneuvosto: Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Valtioneuvoston päätös YM/2017/81.
- Vehanen, T., Hario, M., Kunnasranta, M., Auvinen, H.: Merituulivoiman vaikutukset rannikon kaloihin, lintuihin ja nisäkkäisiin. Kirjallisuuskatsaus. Riista- ja kalatalous, selvityksiä 17/2010. (Vehanen ym. 2010)
- Vihervuori, P.: Vesitaloushankkeet. Teoksessa Kuusiniemi, Ekroos, Kumpulainen, Vihervuori: Ympäristöoikeus. Oikeuden perusteokset. WSOY Lakitieto, s. 785–915.
- Virtanen, E. A., Viitasalo, M., Lappalainen, J., Moilanen, A.: Evaluation, gap analysis, and potential expansion of the Finnish marine protected area network. – Frontiers in Marine Science 2018. doi.org/10.3389/fmars.2018.00402 (Virtanen ym. 2018)
- Virtanen, E.A., Lappalainen, J., Nurmi, M., Viitasalo, M., Tikanmäki, M., Heinonen, J., Atlaskin, E., Kallasvuori, M., Tikkanen, H., and Moilanen A.: Balancing profitability of energy production, societal impacts and biodiversity in offshore wind farm design. Renewable and Sustainable Energy Reviews, Vol 158, 2022. (Virtanen ym. 2022)
- Wouter W.P.J.: The Birds Directive 15 Years Later: A Survey of the Case Law and a Comparison with the Habitats Directive. Journal of Environmental Law (1994) Vol 6 No 26, s. 219–242.
- Ympäristöministeriö:
 - Meriympäristön nykytilan arvio, hyvän tilan määrittäminen sekä ympäristötavoitteiden ja indikaattoreiden asettaminen. 2012. (YM 2012)
 - Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen ympäristö 1/2014. (YM 2014)
 - Tuulivoimarakentamisen suunnittelu. Päivitys 2016. Ympäristöhallinnon ohjeita 5/2016. (YM 2016)
 - Valtioneuvoston päätös Euroopan Unionin Natura 2000-verkoston Suomen ehdotuksen ja ilmoituksen täydentämisestä sekä Natura 2000 -alueiden tietojen tarkistuksista. Muistio 5.12.2018. (YM 2018)
 - Ympäristöministeriö: Suomen EU:n luontodirektiivin luontotyyppien suojelutasot kausilta 2013–2018 ja 2007–2012. 2019. https://www.ymparisto.fi/fi-FI/Luonto/Luontotyyppit/Luontodirektiivin_Luontotyyppit/Luontodirektiivin_Luontotyyppiraportit/Raportointi_20132018 (YM 2019a)
 - Suomen EU:n luontodirektiivin lajien suojelutasot 2019 (kausi 2013–2018) ja 2013 (kausi 2007–2012). 2019. <https://www.ymparisto.fi/download/noname/%7B89FD9536-5142-43AB-BDF3-183B3C-F3663B%7D/163111> (YM 2019b)
 - (YM 2019c)

- EU:n biodiversiteettistrategian tavoite 30 % suojelupinta-alasta: Suomen lähtötilanne. Muistio maa- ja metsätalousvaliokunnalle 17.9.2020 (<https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2020-AK-317407.pdf>) (YM 2020a)
- Vesienhoidon toimenpiteiden suunnittelu vuosille 2022–2027: Ympäristötavoitteiden asettaminen ja ympäristötavoitteista poikkeaminen. Opas ELY-keskusten käyttöön. 17.9.2020 (YM 2020b)
- Luonnos luonnonsuojelulaiksi, 2021. (*Lakiehdotus LSL-luonnos 2021*)
- Luonnos hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, 2021. (*Hallituksen esitys LSL-luonnos 2021*)



Ympäristöministeriö
Miljöministeriet

ISBN: 978-952-361-242-6 PDF
ISSN: 2490-1024 PDF

Aleksanterinkatu 7, Helsinki | PL 35, FI-00023 Valtioneuvosto | ym.fi